

Enzyklopädie Europarecht

Herausgegeben von Armin Hatje und Peter-Christian Müller-Graff

4

Peter-Christian Müller-Graff [Hrsg.]

Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht



Nomos

Enzyklopädie Europarecht [EnzEuR]

Band 4:

Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht

Gesamtherausgeber der Enzyklopädie:

Prof. Dr. Armin Hatje

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff

Gesamtschifftleitung:

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

Enzyklopädie Europarecht [EnzEuR]

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff [Hrsg.]

Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht

Dr. Rainer Becker, Europäische Kommission Brüssel | **RA Dr. Werner Berg**, Crowell & Moring LLP Brüssel | **Dr. Barbara Bonk**, Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb München | **Dr. Friedrich Wenzel Bulst**, Europäische Kommission Brüssel | **Prof. Dr. Marc Bungenberg**, LL.M., Universität Siegen | **Prof. Dr. Meinrad Dreher**, LL.M., Johannes Gutenberg-Universität Mainz | **Prof. Dr. Thomas Eilmansberger** (†), Universität Salzburg | **Prof. Dr. Andreas Fuchs**, Universität Osnabrück | **Dr. Roman Guskı**, LL.M., Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg | **Mara Hellstern**, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn | **RA Dr. Jens Hoffmann**, Johannes Gutenberg-Universität Mainz/NeusselMartin Bad Kreuznach | **Prof. Dr. Ulrich Hufeld**, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg | **Sinziana Ianc**, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg | **Prof. Dr. Friedemann Kainer**, Universität Mannheim | **Prof. Dr. Andreas Kellerhals**, Universität Zürich | **Prof. Dr. Michael Kling**, Philipps-Universität Marburg | **Prof. Dr. Christian Koenig**, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn | **Prof. Dr. Sebastian Krebber**, LL.M., Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br. | **Prof. Dr. Jürgen Kühling**, LL.M., Universität Regensburg | **RA Prof. Dr. Michael Loschelder**, Loschelder Rechtsanwälte Köln | **Dr. Julia Lübke**, LL.M., Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg | **Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff**, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg | **Prof. Dr. Walter Obwexer**, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck | **Prof. Dr. Helmut Ofner**, LL.M., Universität Wien | **René Repasi**, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg | **Prof. Dr. Heike Schweitzer**, Freie Universität Berlin | **Prof. Dr. Martin Selmayr**, Europäische Kommission Brüssel, Centrum für Europarecht an der Universität Passau | **Ann-Katrin Siekemeier**, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg | **RA Dr. Ulrich Soltész**, Gleiss Lutz Brüssel | **Prof. Dr. Dres. h.c. Joseph Straus**, Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb München | **Prof. Dr. Cordula Stumpf**, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg | **Prof. Dr. Frank Weiler**, Universität Bielefeld | **Hendrik M. Wendland**, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg



Nomos



DIKE

facultas.wuv

Zitiervorschlag:

Autor in Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4), § ..., Rn ...

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-7234-9 (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden)

ISBN 978-3-03751-494-8 (Dike Verlag, Zürich/St. Gallen)

ISBN 978-3-7089-0976-9 (facultas.wuv Verlag, Wien)

1. Auflage 2015

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

§ 22 Das Recht der Europäischen Wirtschaftsunion

Ulrich Hufeld

A. Einleitung	1	b) Jahreswachstumsbericht: Steuern durch Steuern.....	82
I. „Unechte“ und „echte“ Wirtschaftsunion.....	1	2. Binnenmarktverfassung der Steuerpolitik.....	85
II. Grundlagen.....	5	a) Vom staatlichen Außensteuerrecht zum Binnenmarktsteuerrecht.....	86
1. Wirtschaftspolitik unter dem Primat der Freiheit.....	6	b) Steuerliche Lenkungs politik.....	91
2. Wirtschaftspolitik als Friedens-, Werte- und Wohlergehenspolitik..	9	3. Souveränitätsvorbehalt.....	95
3. Koordinierung – Unitarisierung – Entpolitisierung.....	12	III. Verfassung der Defizitpolitik	100
III. Historischer Kontext.....	17	1. Autonome Haushaltsfinanzierung und solidarischer Beistand.....	101
IV. Rechtspolitische Einordnung.....	21	a) Solidarität durch Bonität.....	102
B. Koordinierung und Verfassung der Wirtschafts-, Steuer- und Defizitpolitik	25	b) Bonitätsmechanik und Austeritätspolitik.....	106
I. Koordinierung der Wirtschaftspolitik	26	c) Solidarischer Beistand der Union.....	109
1. Teilverfasste „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“.....	27	2. Teilverfasste Defizitkontrolle.....	115
a) Ziele.....	28	a) Staatsverschuldung als Ausnahme.....	117
b) Koordinierungsauftrag.....	34	b) Entpolitisierung.....	122
c) Materielle Verpflichtungsnormen.....	37	c) Repolitisierung.....	128
2. Das Europäische Semester.....	40	3. Sanktionen.....	131
a) Koordinierungszyklus.....	41	4. Der Fiskalpakt – Weg in die Vollverfassung.....	135
b) Programmüberwachung.....	46	a) Selbstverfassungsgebot.....	137
c) Makroökonomische Überwachung.....	49	b) WWU-Gesamtverfassung.....	142
3. Superrevision und Obligation.....	55	c) Solidarität durch Bonität.....	147
a) Offene Flanke des Primärrechts.....	56	IV. Euroraum-Notstandsverfassung der Haushaltssolidarität	150
b) Europäische Superrevision.....	60	1. Notrettung: Die EFSF.....	151
c) Wirtschaftsreform als Obligation..	66	2. Rüttschwur: Der ESM.....	156
4. Der Euro-Gipfel als Wirtschaftsregierung.....	69	a) Solidarität gegen Austerität....	159
II. Koordinierung und Verfassung der Steuerpolitik.....	77	b) Staatsressourcenpolitik.....	165
1. Steuergestützte Konsolidierungs- und Wachstumspolitik.....	79	c) Integration durch Revision.....	170
a) Euro-Plus-Pakt: Pragmatische Koordinierung der Steuerpolitik.....	80	3. Souveränitätsvorbehalt.....	176
		C. Ausblick	182
		Verzeichnis wichtiger Entscheidungen	191

Literatur: von *Arnault, Andreas/Hufeld, Ulrich*, Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, Baden-Baden, 2011; *Bark, Felix*, Das gemeinschaftsrechtliche Defizitverfahren, Frankfurt a.M., 2004; *Bark, Felix/Gilles, André*, Der ESM in der Praxis: Rechtsgrundlagen und Funktionsweise, EuZW 2013, 367; *Bast, Jürgen/Rödl, Florian*, Jenseits der Koordinierung?, EuGRZ 2012, 269; *Bechtold, Stefan/Jickeli, Joachim/Robe, Mathias* (Hrsg.), Festschrift für Wernhard Möschel, Baden-Baden, 2011; *Beichelt, Timm/von Ondarza, Nicolai/Verbeugen, Günter* (Hrsg.), Die EU auf dem Weg zur Wirtschaftsregierung?, MES-Perspektiven 1/2011; *Billau, Jakob*, Die steuerliche Integration des Europäischen Binnenmarktes durch Doppelbesteuerungsabkommen, 2014 (i.E.); *Breuer, Marten/Epiney, Astrid/Haratsch, Andreas/Schmahl, Stefanie/Weiß, Norman* (Hrsg.), Festschrift für Eckart Klein, Berlin, 2013; *Calliess, Christian*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012), 113; *ders.*, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, NVwZ 2012, 1; *ders.*, Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, NVwZ 2013, 97; *ders.*, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU, DÖV 2013, 785; *Calliess, Christian/Schoenfleisch, Christopher*, Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“?, JZ 2012, 477; *Depenheuer, Otto/Grabenwarter, Michael* (Hrsg.), Verfas-

sungstheorie, Tübingen, 2010; *Depenbeuer, Otto/Heintzen, Markus/Jestaedt, Matthias/Axer, Peter* (Hrsg.), Festschrift für Josef Isensee, Heidelberg, 2007; Deutsche Bundesbank, Stellungnahme im Verfahren 2 BvR 1099/10, 29.6.2010; dies., Stellungnahme im Verfahren 2 BvR 1390/12 u.a., 21.12.2012; dies., Gemeinsame europäische Bankenaufsicht – erster Schritt auf dem Weg zur Bankenunion, Monatsbericht Juli 2013, 15; *Droege, Michael*, Europäisierung des Gemeinnützigkeitsrechts – Der offene Steuerstaat im europäischen Gemeinwohlverbund, *StuW* 2012, 256; *Eisenbarth, Markus*, Grenzüberschreitende Verlustverrechnung als Kerngebiet des Europäischen Steuerrechts, Baden-Baden, 2011; *Engel, Carsten*, Das Europäische Defizitverfahren und der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, Hamburg, 2007; *Ericksen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Berlin/New York, 2010; Europäische Zentralbank, Wesentliche Elemente der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet, Monatsbericht März 2011, 109; dies., The European Stability Mechanism, *Monthly Bulletin* July 2011, 71; dies., Compliance of Outright Monetary Transactions with the prohibition on monetary financing, *Monthly Bulletin* October 2012, 7; *Di Fabio, Udo*, Die Zukunft einer stabilen Wirtschafts- und Währungsunion, München, 2013; *Faßbender, Kurt*, Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, *NVwZ* 2010, 799; *Feld, Lars P.*, Europa in der Welt von heute: Wilhelm Röpke und die Zukunft der Europäischen Währungsunion, *ORDO* 2012, 403; *Fischer-Lescano, Andreas/Oberndorfer, Lukas*, Fiskalvertrag und Unionsrecht, *NJW* 2013, 9; *Forkel, Hans-Walter*, Euro-Rettung, Demokratie und Rechtsstaat, *ZRP* 2012, 240; *Freise, Matthias/Garbert, Matthias*, Abschied von der Gießkanne? Europäische Kohäsionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon, *integration* 2013, 34; *Frenz, Walter/Ehlenz, Christian*, Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott?, *EWS* 2010, 65; *Giegerich, Thomas*, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozeß, Berlin u.a., 2003; *Glaab, Manuel/Korte, Karl-Rudolf*, Festschrift für Werner Weidenfeld, Wiesbaden, 2012; *Glaser, Andreas*, Die Neuausrichtung der EU-Finanzverfassung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus, *DÖV* 2012, 901; *de Gregorio Merino, Alberto*, Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: The mechanisms of financial assistance, *CML Rev.* 2012, 1613; *Griller, Stefan*, Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“), *JRP* 2012, 177; *Gröpl, Christoph*, Schritte zur Europäisierung des Haushaltsrechts, *Der Staat* 2013, 1; *Gros, Daniel/Alcidi, Cinzia*, Was bringt der „Euro-plus-Pakt“?, *integration* 2011, 164; *Grupp, Klaus/Hufeld, Ulrich* (Hrsg.), Festschrift für Reinhard Mußgnug, Heidelberg, 2005; *Häberle, Peter* (Hrsg.), *JöR* Bd. 59, Tübingen, 2011; *Häde, Ulrich*, Art. 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion?, *JZ* 2011, 333; *ders.*, Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme, *ZG* 2011, 1; *Hartig, Helge*, Die Befugnisse von EZB und ESRB auf dem Gebiet der Finanzsystemstabilität, *EuZW* 2012, 775; *Hatje, Armin*, Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes: Sieg der Politik über das Recht?, *DÖV* 2006, 597; *Heintzen, Markus/Kruschwitz, Lutz*, Unternehmen in der Krise, Berlin, 2004; *Hentschelmann, Kai*, Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel – Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion, *EuR* 2011, 282; *Herrmann, Christoph*, Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, Tübingen, 2010; *ders.*, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, *EuZW* 2010, 413; *ders.*, Die Bewältigung der Euro-Staatsschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und europäischen Währungsverfassungsrechts, *EuZW* 2012, 805; *Heun, Werner/Thiele, Alexander*, Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit von Eurobonds, *JZ* 2012, 973; *Hölscheidt, Sven/Rohleder, Kristin*, Vom Anfang und Ende des Fiskalvertrags, *DVBl.* 2012, 806; *Hölscheidt, Sven*, Intergouvernementale Zusammenarbeit in der Krise – Garant oder Gefahr für die Einheit der Union – aus der Sicht des Bundestages, *EuR* 2013 Beiheft 2, 61; *Hofmann, Hans/Konow, Christian*, Die neue Stabilitätsarchitektur der Europäischen Union, *ZG* 2012, 138; *von Homeyer, Oskar/Kommer, Steffen*, Verfassungsgericht kippt Sparhaushalt. Anmerkung zum Urteil des Tribunal Constitucional de Portugal vom 5. April 2013, *KJ* 2013, 325; *Hufeld, Ulrich*, Zwischen Notrettung und Rüttschwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, *integration* 2011, 117; *ders.*, Grenzüberschreitende Verlustverrechnung als

subjektives Recht, Ubg 2011, 504; *ders.*, Der freie Verkehr von Wissen: Europas „fünfte Grundfreiheit“ ist nicht die fünfte Marktfreiheit, GPR 2009, S. 121; *ders.*, Die Verfassungsdurchbrechung, Berlin, 1997; *ders./Epiney, Astrid*, Europäisches Verfassungsrecht, Textsammlung, 2. Aufl., Baden-Baden, 2010; ifo/IfW/IWH/RWI, Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute (Herbstgutachten), 2012; *Ihle, Jörg*, Die Vorschläge der EU-Kommission zur Beseitigung von Problemen bei der Besteuerung grenzüberschreitender Erbfälle, ZEV 2012, 173; *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl., Heidelberg, 2005, Bd. VIII, 3. Aufl., Heidelberg, 2010, Bd. X, 3. Aufl., Heidelberg, 2012; *Joerges, Christian*, Europas Wirtschaftsverfassung in der Krise, Der Staat 2012, 357; *Kadelbach, Stefan* (Hrsg.), Nach der Finanzkrise, Baden-Baden, 2012; *Kahl, Wolfgang* (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, Tübingen, 2011; *Kahl, Wolfgang/Glaser, Andreas*, Nicht ohne uns, FAZ v. 8.3.2012, S. 8; *Kahl, Wolfgang*, Bewältigung der Staatsschuldenkrise unter Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts – ein Lehrstück zur horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung, DVBl. 2013, 197; *Kirchhof, Ferdinand*, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), 71; *Kirchhof, Paul/Offerhaus, Klaus/Schöberle, Horst* (Hrsg.), Festschrift für Franz Klein, Köln, 1994; *Kirchhof, Paul*, Stabilität von Recht und Geldwert in der Europäischen Union, NJW 2013, 1; *ders.*, Deutschland im Schuldensog, München, 2012; *ders.*, Bundessteuergesetzbuch. Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts, Heidelberg u.a., 2011; *Krägenau, Henry/Wetter, Wolfgang*, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden, 1993; *Kube, Hanno/Reimer, Ekkehart*, Grenzen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, NJW 2010, 1911; *dies.*, Die Sicherung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, ZG 2011, 332; *Kube, Hanno*, Rechtsfragen der völkervertraglichen Euro-Rettung, WM 2012, 245; *ders.*, Nationale Budgethoheit und Europäische Integration, AöR 2012, 205; *ders.*, Refinanzierung der ESM bei der EZB. Welche Grenzen setzt das Recht?, 2012; *ders.*, EU-Rechtswidrigkeit einer Refinanzierung des ESM bei der EZB, WM 2013, 57; *Kunstein, Tobias/Wessels, Wolfgang*, Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen, integration 2011, 308; *Lenz, Martin/Rautenstrauch, Gabriele*, Der Richtlinienentwurf zur Gemeinsamen Konsolidierten KSt-Bemessungsgrundlage (GKKB), DB 2011, S. 726; *von Lewinski, Kai*, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, Tübingen, 2011; *Lorz, R. Alexander/Sauer, Heiko*, Ersatzunionsrecht und Grundgesetz, DÖV 2012, 573; *dies.*, Verfassungsändernde Mehrheiten für die Stabilisierung des Euro?, EuR 2012, 682; *Mayer, Claudia*, Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU und Europäischer Stabilitätsmechanismus, JRP 2012, 124; *Mayer, Franz C./Kollmeyer, Daniel*, Sinnlose Gesetzgebung? Die Europäische Bankenunion im Bundestag, DVBl. 2013, 1158; *Mayer, Franz C./Heidfeld, Christian*, Europarechtliche Aspekte einer Finanztransaktionssteuer, EuZW 2011, 373; *dies.*, Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Einführung von Eurobonds, NJW 2012, 422; *Meyer, Dirk* (Hrsg.), Die Zukunft der Währungsunion, Berlin, 2012; *ders.*, Euro-Krise. Austritt als Lösung?, 2012; *Mitschke, Wolfgang*, Das EuGH-Urteil „National Grid Indus“ vom 29.11.2011, DStR 2012, 629; *Möllers, Christoph/Reinhardt, Jörn*, Verfassungsrechtliche Probleme bei der Umsetzung des Europäischen Fiskalvertrages, JZ 2012, 693; *Möllers, Thomas M./Zeitler, Franz-Christoph*, Europa als Rechtsgemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise, Tübingen, 2013; *Müller-Franken, Sebastian*, Eurobonds und Grundgesetz, JZ 2012, 219; *ders.*, Der Schuldentilgungsfonds aus Sicht des Europarechts wie des Verfassungsrechts, NVwZ 2012, 1201; *Müller-Graff, Peter-Christian/Roth, Herbert* (Hrsg.), Recht und Rechtswissenschaft, Heidelberg, 2000; *Müller-Graff, Peter-Christian/Schmahl, Stefanie/Skouris, Vassilios* (Hrsg.), Festschrift für Dieter H. Scheuing, Baden-Baden, 2011; *Müller-Graff, Peter-Christian*, Euroraum-Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland, integration 2011, 289; *ders.*, Die rechtliche Neujustierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, ZHR 2012, 2; *ders.*, Das „Soft law“ der europäischen Organisationen, EuR 2012, 18; *ders.*, Das EuGH-Urteil zum Europäischen Stabilitätsmechanismus, RIW 2013, 111; *Mußgnug, Reinhard*, Der Haushaltsplan als Gesetz, Göttingen, 1976; *Nettesheim, Martin*, Europarechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus, NJW 2013, 14; *Nicolaysen, Gert*, Der EuGH zum Defizitverfahren nach Art. 104 EGV und dem „Stabilitätspakt“, DVBl. 2004, 1321; *Obwexer, Walter*, Das System der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ und die Rechtsnatur ihrer Teile: Sixpack – Euro-Plus-Pakt – Europäi-

ches Semester – Rettungsschirm, ZÖR 2012, 209; *Ohler, Christoph*, Die zweite Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, ZG 2010, 330; *Oppermann, Thomas*, „Euro-Rettung“ und europäisches Recht, NJW 2013, 6; *Pache, Eckard/Schwarz, Kyrril-A.* (Hrsg.), Grundlagen, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven der Europäischen Währungsunion, Baden-Baden, 2012; *Palm, Ulrich*, Preisstabilität in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden, 2000; *Pechstein, Matthias* (Hrsg.), Integrationsverantwortung, Baden-Baden, 2012; *Pernice, Ingolf/Wendel, Mattias/Otto, Lars S./Bettge, Kristin/Mlynarski, Martin/Schwarz, Michael*, Die Krise demokratisch überwinden, Baden-Baden, 2012; *Piecha, Sebastian*, Die Europäische Gemeinschaftsanleihe – Vorbild für EFSF, ESM und Euro-Bonds?, EuZW 2012, 532; *Pilz, Stefan*, Europa auf dem Weg zur Stabilitätsunion?, DÖV 2012, 909; *Potacs, Michael*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und das Solidaritätsprinzip, EuR 2013, 133; *Praet, Peter*, Die Bedeutung einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik für den Erfolg der Europäischen Währungsunion, in: BMF-Monatsbericht 09/2012; *Rathke, Hannes*, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, DÖV 2011, 753; *ders.*, „Umgekehrte Abstimmung“ in der Fiskalunion: neue Stabilitätskultur oder halbautomatischer Vertragsbruch?, DÖV 2012, 751; *Repasi, René*, Völkervertragliche Freiräume für EU-Mitgliedstaaten, EuR 2013, 45; *Ruffert, Matthias*, Die europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht, EuR 2011, 842; *ders.*, Mehr Europa – eine rechtswissenschaftliche Perspektive, ZG 2013, 1; *Rust, Alexander*, Die Hinzurechnungsbesteuerung, München, 2007; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/13; *Sarrazin, Manuel/Kindler, Sven-Christian*, „Brücke sehen und sterben“ – Gemeinschaftsmethode versus Unionsmethode, integration 2012, 213; *Scheffler, Wolfram/Krebs, Claudia*, Richtlinienvorschlag zur CCCTB: Bestimmung der Steuerbemessungsgrundlage im Vergleich mit der Steuerbilanz nach EstG, DStR Beihefter zu Heft 22/2011, S. 13; *van Scherpenberg, Jens*, Währungsfragen sind Machtfragen. Wird Europa aus der Krise gestärkt hervorgehen?, ZFAS 2012, 367; *Schlieff, Ludger/Schulte, Bernd*, Anmerkungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages, ZG 2013, 121; *Schneider, Uwe H.*, Inconsistencies and unsolved Problems in the European Banking Union, EuZW 2013, 452; *Schön, Wolfgang*, Die Finanztransaktionssteuer – ein „fairer Beitrag“ des Finanzsektors?, ZHR 2012, 261; *ders.*, Deutsche Hinzurechnungsbesteuerung und Europäische Grundfreiheiten, IStR Beihefter zu Heft 6/2013, 1; *Schorkopf, Frank*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012), 183; *ders.*, Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages, ZSE 2012, 1; *Schuler-Harms, Margarete*, Ehegattensplitting und (k)ein Ende?, FPR 2012, 297; *Schwarze, Jürgen*, Soft Law im Recht der Europäischen Union, EuR 2011, 1; *ders.*, Das Verhältnis von nationalem Recht und Europarecht im Wandel der Zeit, Bd. II, Baden-Baden, 2013; *Seidel, Martin*, Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion, integration 2010, 334; *ders.*, Die „No-Bail-Out“-Klausel des Art. 125 AEUV als Beistandsverbot, EuZW 2011, 529; *Seiler, Christian*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721; *Selmayr, Martin*, Das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion, Erster Bd.: Die Vergemeinschaftung der Währung, Baden-Baden, 2002; *ders.*, Die „Euro-Rettung“ und das Unionsprimärrecht: Von putativen, unnötigen und bisher versäumten Vertragsänderungen zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion, ZÖR 2013, 259; *Sester, Peter*, Die Rolle der EZB in der europäischen Staatsschuldenkrise, EWS 2012, 80; *Stegle-Hartwig, Erika*, Richtlinienvorschlag der EU-Kommission zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer – Ein stichhaltiges Konzept?, IStR 2013, 441; *Siekmann, Helmut* (Hrsg.), EWU. Kommentar zur Europäischen Währungsunion, Tübingen, 2013; *Stödter, Rolf/Thieme, Werner* (Hrsg.), Festschrift für Hans Peter Ipsen, Tübingen, 1977; *Thiele, Alexander*, Das Mandat der EZB und die Krise des Euro, Tübingen, 2013; *Tietje, Christian* (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, Berlin, 2009; *Tsatsos, Dimitris Th.* (Hrsg.), Die Unionsgrundordnung. Handbuch zur Europäischen Verfassung, Berlin, 2010; *Vogel, Klaus*, Internationales Steuerrecht, DStZ 1997, 269; *Waldhoff, Christian*, Steuerhoheit für die Europäische Union?, ZEW Vorträge und Berichte Nr. 195, 2012; *Weber, Albrecht*, Europa- und völkerrechtliche Elemente der Gewährleistung von Haushaltsdisziplin in der Währungsunion, EuR 2013, 375; *Weiß, Wolfgang/Haberkmann, Markus*, Der ESM vor dem EuGH – Widersprüchliche Wertungen in Luxemburg und Karlsruhe?, EuZW 2013, 95;

Wieland, Joachim, Der Rettungsschirm für Irland, NVwZ 2011, 340; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Fiskalpolitische Institutionen in der Eurozone, 02/2012; Wollenschläger, Ferdinand, Grundfreiheit ohne Markt, Tübingen, 2007; ders., Völkerrechtliche Flankierung des EU-Integrationsprogramms als Herausforderung für den Europa-Artikel des Grundgesetzes (Art. 23 GG), NVwZ 2012, 713.

Vorschriften Sekundärrecht:

Sixpack: Verordnung 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 1 ff.

Verordnung 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 8 ff.

Verordnung 1466/97 des Rates vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1 ff idF der Verordnung 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011, ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 12 ff (SWP-*präventiv*).

Verordnung 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25 ff.

Verordnung 1467/97 des Rates vom 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6 ff idF der Verordnung 1177/2011 des Rates vom 8.11.2011, ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 33 ff (SWP-*korrektiv*).

Richtlinie 2011/85 des Rates vom 8.11.2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 41 ff.

Twopack:

Verordnung 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind, ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 1 ff.

Verordnung 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11 ff.

Rechtsakte der Mitgliedstaaten: Der Euro-Plus-Pakt vom 25.3.2011 – Stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz, EUCO 10/11, S. 13 ff (Anlage I).

Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 2.2.2012 (ESMV), BGBl. II 2012, S. 983 ff.

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2.3.2012 (VSKS), BGBl. II 2012, S. 1008 ff.

A. Einleitung

I. „Unechte“ und „echte“ Wirtschaftsunion

Die Europäische Union verdankt ihren historischen Erfolg und ihre Dynamik wesentlich einem Verfassungsrecht der ehrgeizigen Ziele. Voran (Art. 3 Abs. 1 EUV) steht die Trias der Oberziele **Frieden, Werte und Wohlergehen** „ihrer Völker“, der Völker in der Union. Den überragenden Leitimperativen folgen in der normativen Dramaturgie des Art. 3 EUV¹ drei weitere herausgehobene Unionsziele, die man als „Errichtungsprojekte“ bezeichnen

¹ Umfassend, auch zu den „Rechtswirkungen der Verfassungsziele“ im Unionsrecht: Dausen/Müller-Graff, HdbEUWiR, A I., Rn 90 ff, 177 ff.

kann: der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Abs. 2), der Binnenmarkt (Abs. 3) und endlich das Projekt des Art. 3 Abs. 4 EUV: „Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.“

- 2 Rückbesinnung auf Ziele und Leitimperative tut not in Zeiten der Krise. Die Kommission sieht in der Verkettung von Finanzkrise – Staatsschuldenkrise – Vertrauenskrise „eine Bedrohung für das EU-Modell der sozialen Marktwirtschaft“.² Als Krisenschaltjahr gilt das Lehman-Jahr 2008.³ Der Präsident des Europäischen Rates hat in seinem Bericht vom 26.6.2012 auch und insbesondere für die WWU eine **Finanz- und Schuldenkrise** diagnostiziert.⁴ Das Dokument unter dem Titel „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, entstanden „in enger Zusammenarbeit mit den Präsidenten der Kommission, der Euro-Gruppe und der Europäischen Zentralbank“,⁵ lag dem Europäischen Rat erstmals auf seiner Tagung am 28./29.6.2012 vor. Ein systematischer Beitrag zum Recht der Europäischen Wirtschaftsunion kann über diesen Text nicht hinweggehen. Indem er politisch die **„Verwirklichung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“**⁶ skizziert, wird die gegenwärtige WWU als „unechte“ identifiziert⁷ – zugleich aber, wohlgemerkt im Ist-Zustand, als „Eckstein der Europäischen Union“.⁸ So handelt es sich gewiss um ein rechtspolitisches Dokument; die „Vision einer stabilen und wohlhabenden WWU“ sei „in den kommenden zehn Jahren zu verwirklichen“, auch Vertragsänderungen seien erforderlich.⁹ Gleichwohl, der Bericht bekräftigt amtlich den Zielverwirklichungs- und Projektcharakter der Wirtschafts- und Währungsunion: „gegründet, um ganz Europa Wohlstand und Stabilität zu bringen“, „muss“ sie „gestärkt werden, um das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen zu sichern“¹⁰ – das normativ vorgeprägte Umwillen gibt dem politischen Verwirklichungsappell der vier Präsidenten einen quasi-normativen Status. Eine „unechte“ Wirtschaftsunion kann nicht das letzte Wort der Vertragsverfassung sein. Die Kommission bekundet drastisch, „dass der Erfolg oder das Scheitern der WWU den Erfolg oder das Scheitern aller Beteiligten bedeutet“.¹¹
- 3 „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“: Der Bericht beschränkt sich nicht auf den zielgebundenen Verfassungsappell. Er steckt Bewährungs- und Aufmerksamkeitsfelder ab und gibt Impulse, die nicht nur das Nachdenken über die „echte“ WWU anleiten, sondern eine **Handhabungs-, Auslegungs- und Fortschreibungsdynamik im Abschied von der „unechten“ WWU** bereits für das geltende Primär- und Sekundärrecht freisetzen wollen. Die Präsidenten drängen auf rasche und energische Umsetzung

2 KOM(2012) 777 final, S. 12.

3 Bankrott der amerikanischen Bank Lehman Brothers Inc. am 15.9.2008. Eckdaten und Schlüsselentscheidungen in systematischer Zusammenstellung bei *Kunstein/Wessels*, integration 2011, 308 ff; *Repasi*, § 25, Rn 171 ff (im vorliegenden Band); politikwissenschaftlicher Blick auf die Krise als „*defining moment*“ der europäischen Integration: *van Scherpenberg*, ZFAS 2012, 367.

4 EUCO 120/12, dort S. 5 der Befund „Finanz- und Schuldenkrise“, der Anlass gibt, für das Euro-Währungsgebiet „Mechanismen zur Verhütung und Korrektur einer nicht tragfähigen Haushaltspolitik“ zu fordern. Der Kontext legt die Einsicht nahe, dass die WWU als Betroffene, aber auch Miturheberin der Krise anzusehen sei. Vgl auch EUCO 133/12, „Weiteres Vorgehen des Europäischen Rates bis 2014“, S. 1: „Staatsschuldenkrise“; KOM(2012) 777 final, S. 10: „Vertrauenskrise“.

5 EUCO 120/12, S. 1.

6 EUCO 120/12, S. 7. Fortschreibung: EUCO 156/12 v. 19.10.2012, S. 6 ff; letzte Fassung v. 5.12.2012.

7 *Seidel*, in: FS Scheuing, S. 720 f, zur „unechten“ Wirtschaftsunion als Produkt der Konferenz von Maastricht.

8 EUCO 120/12, S. 2.

9 Zitate: EUCO 120/12, S. 3.

10 EUCO 120/12, S. 2.

11 KOM(2012) 777 final, S. 12.

der „verstärkten wirtschaftspolitischen Steuerung“,¹² lenken die Aufmerksamkeit auf Art. 127 Abs. 6 AEUV (Inpflichtnahme der EZB in der Aufsicht über Kreditinstitute), deuten das Europäische Semester und den Euro-Plus-Pakt als Leitprinzipien für einen neu integrierten wirtschaftspolitischen Rahmen, zudem heben sie die Steuerkoordinierung als besonders wichtiges Politikfeld heraus.¹³ Grundsätzlicher noch führt der Bericht das Begriffspaar **Integration und Legitimität** ein, fordert „für eine engere WWU-Integration eine stabilere demokratische Basis“ und unterscheidet zwischen **WWU-Europa und Binnenmarkt-Europa**: Die gemeinsame Währung wird als „qualitatives Unterscheidungsmerkmal“ gekennzeichnet.¹⁴

Der Reformdruck konzentriert sich auf die Wirtschaftsunion. Wenn aber für den Bankensektor, die Staatshaushalte und die Wirtschaftspolitik „mehr Integration“¹⁵ gefordert wird, so zielen alle Anstrengungen auf die Wirtschaftsunion als Komplement der Währungsunion, auf die WWU-Einheit. Dass die WWU „unecht“ sei, wird nicht der Währungsunion angelastet, sondern der Integrations-Asymmetrie innerhalb einer Wirtschafts- und Währungsunion ungewisser Einheitlichkeit und Zusammengehörigkeit. Nimmt man hinzu, dass die Zukunft dieser Union wesentlich mitentscheidet über die Zukunft der Europäischen Union, folgerichtig die **Krisen-Debatte als Verfassungsdebatte** geführt wird,¹⁶ muss ein Beitrag über das Recht der Wirtschaftsunion zwar die Art. 119–126 AEUV ins Zentrum rücken, ebenso aber die forcierte **WWU-Integrationsdynamik als Verfassungsdynamik** bedenken und das Kapitel über die Wirtschaftspolitik (Art. 120–126 AEUV) nicht nur als Problemzone, sondern auch als Reformfundament vorstellen.

II. Grundlagen

Die „Einführung einer Wirtschaftspolitik“, die Art. 119 Abs. 1 AEUV der Union und den Mitgliedstaaten aufgibt, wird als „Tätigkeit ... im Sinne des Artikels 3 des Vertrags über die Europäische Union“ von vornherein an die Steuerungsansprüche der Verfassungsziele¹⁷ angeschlossen. Art. 119 Abs. 1 AEUV beschränkt die Rückanbindung nicht auf Art. 3 Abs. 4 EUV (Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion). Die Bezugnahme verpflichtet die Normadressaten und -interpreten, die Verknüpfung der Wirtschaftspolitik mit dem gesamten **Zielspektrum des Art. 3 EUV** zu berücksichtigen. Die gleiche Korrespondenz mit Art. 3 EUV insgesamt stellt Art. 120 S. 1 AEUV her. Die systembestimmenden Normen der Wirtschaftsunion (Art. 119, 120 AEUV) erweisen sich als Gelenknormen im Kontext grundlegender Vorentscheidungen.

1. Wirtschaftspolitik unter dem Primat der Freiheit

Die marktwirtschaftliche Ordnung vertraut auf individuelle Freiheit. Der Primat der privatwirtschaftlichen Tätigkeit nimmt den Staat (iwS) in eine Gewährleistungsverantwortung und setzt hoheitliche, insbesondere staatliche Wirtschaftspolitik prinzipiell unter Rechtfertigungsdruck. Wenn eine Verfassungsordnung den **Vorrang privaten Handelns** freiheitsrechtlich verbürgt, wenn sie Privatautonomie, Berufsfreiheit und Eigentum in das

12 EUCO 120/12, S. 5, ausdrücklich und „vor allem“ bezogen auf den neuen SWP und den VSKS (vulgo: Fiskalpakt).

13 EUCO 120/12, S. 4 (zu Art. 127 Abs. 6 AEUV) und S. 6 (wirtschaftspolitischer Rahmen).

14 EUCO 120/12, S. 3; vgl. KOM(2012) 777 final, S. 1: Der Euro als „Wahrzeichen Europas“.

15 EUCO 133/12, S. 2.

16 Statt vieler: *Feld*, ORDO 2012, 410 ff; *Kirchhof*, NJW 2013, 4 ff; *von Dohnanyi*, www.bbaw.de/Dohnanyi.pdf (15.5.2013); *Bofinger/Habermas/Nida-Rümelin*, FAZ v. 4.8.2012, S. 33; *Joerges*, Der Staat 2012, 357 ff.

17 Begriff im Kontext: Dausen/Müller-Graff, HdbEUWiR, A I., Rn 177.

System des Vorrangs einschließt, verbündet sie sich mit dem Grundgedanken der „freien“ Marktwirtschaft. Dann steht die Wirtschaftspolitik aller Hoheitsträger nicht nur konzeptionell, sondern von Rechts wegen in Verantwortung und unter Rechtfertigungszwang. Diese fundamentale Voraussetzung gilt auch für die Wirtschaftspolitik in der WWU: Art. 119 Abs. 1 AEUV setzt die vorrangige – prinzipiell freie – Tätigkeit der privaten Wirtschaftssubjekte voraus und adressiert die nachrangige – prinzipiell gebundene – „Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union“. Deren Bindung an das **Freiheitsprinzip**¹⁸ folgt grundsätzlich aus Art. 2 EUV, im Kontext der Wirtschaftsunion aus Art. 3 Abs. 3 UA 1 EUV mit dem Rekurs auf „eine“ soziale Marktwirtschaft¹⁹ sowie speziell aus dem Normbefehl des Art. 119 Abs. 1 AEUV, dass die Wirtschaftspolitik auf „dem Binnenmarkt (...) beruht“ und „einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist“.²⁰

- 7 Damit sind für eine erste Grundlegung zwei Ausgangsbefunde gewonnen, ein akteursbezogener und ein verfassungsrechtlich-materieller: Titel VIII im Dritten Teil des AEUV spricht mit dem Begriff „Wirtschaftspolitik“ Hoheitsträger an, zielt auf die Rolle der Mitgliedstaaten und der Union, beschränkt sich vorderhand auf den etatistisch-hoheitlichen Anteil im Gefüge der Wirtschaftsverfassung²¹ und begründet selbst keine subjektiven Rechte.²² Indem aber Art. 119 Abs. 1 AEUV den angesprochenen Akteuren „die Einführung einer Wirtschaftspolitik“ aufgibt „nach Maßgabe der Verträge“, bettet er diese hoheitliche „Tätigkeit“ materiell-verfassungsrechtlich ein. Das bedeutet: Koordinierungs- und ausrichtungsfähig (vgl. Art. 120 AEUV) ist von vornherein nur jene **marktwirtschaftliche und binnenmarktkonforme Politik** der Staaten und der Union, die insbesondere dem Rechtfertigungs- und Subsidiaritätsdruck der subjektiven Marktrechte (Art. 26 Abs. 2 AEUV, Art. 15 f GRC) standhält.
- 8 Der Primat der Freiheit schlägt unmittelbar durch auf die Steuerpolitik (Rn 85 ff); unter dem Vorrang der Grundfreiheiten sieht sich das nationale Steuergesetz auf binnenmarktgerechte Wirtschaftspolitik verwiesen. Mittelbar schützt die **Grundsatzverpflichtung auf stabile Preise** (Art. 119 Abs. 3 AEUV) die Geldeigentümer, aber auch Marktzugangs- und Inklusionschancen, Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt.²³ Das Gewährleistungs- und Stabilisierungsrecht, zumal das Haushaltsrecht der „gesunden öffentlichen Finanzen“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV), zieht insgesamt nicht Selbstzwecke zusammen. Gewiss objektives Recht, läuft es teleologisch auf die subjektiv-rechtlichen Primärziele der Union und der Staaten (Art. 2 EUV) zu, auf Friedens-, Werte- und Wohlergehenpolitik der freiheitsverpflichteten europäischen Wirtschaftspolitik zugunsten der Freiheitsberechtigten.

18 Begriff „Freiheitsprinzip“: BVerfGE 124, 300, 331, 334 – Wunsiedel; BVerfGE 125, 260, 317 – Vorratsdatenspeicherung; vgl. auch BVerfGE 123, 267, 375 – Lissabon.

19 Müller-Graff, in: FS Scheuing, S. 600, bes. 604 f; Ohler, in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 120, Rn 15–21; Stumpf, § 21, Rn 45; Hufeld, in: von Arnauld/Hufeld, SK-Lissabon, Abschn. 1, Rn 53.

20 Rechtspolitische Perspektive 1989, vor Maastricht: Delors-Berichts, in: Krägenau/Wetter, EWWU, S. 149 ff, bes. Ziff. 25: „... sollte die Wirtschaftsunion auf den gleichen marktwirtschaftlichen Prinzipien basieren, die auch die Grundlage der Wirtschaftsordnung ihrer Mitgliedsländer bilden“.

21 Begriff und Funktionen der „Wirtschaftsverfassung im Binnenmarkt“: von Bogdandy/Bast/Hatje, S. 803 ff.

22 EuGH, Rs. C-9/99 (Èchirrolles), Slg 2000, I-8207, Rn 25: „Die Artikel 3a, 102a und 103 EG-Vertrag, die sich auf die Wirtschaftspolitik beziehen, die im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb stehen muss (Artikel 3a und 102a)[,] sind keine Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten klare und unbedingte Verpflichtungen auferlegen, auf die sich die Einzelnen vor den nationalen Gerichten berufen können. Es handelt sich dabei nämlich um einen allgemeinen Grundsatz, dessen Anwendung komplexe wirtschaftliche Beurteilungen erfordert, die in die Zuständigkeit des Gesetzgebers oder der nationalen Verwaltung fallen.“ Umfassend zum Schutz geld- und währungsrechtlicher Individualinteressen Herrmann, Währungshoheit, S. 288 ff.

23 Palm, S. 25 ff zum Rechtsbegriff der Preisstabilität.

2. Wirtschaftspolitik als Friedens-, Werte- und Wohlergehenspolitik

Die Europäische Union, Friedensnobelpreisträgerin 2012, wurzelt tief in der historischen Nachkriegsentscheidung für eine Integrationspolitik des Friedens.²⁴ Zum Wurzelgrund gehört transnationales Wirtschaftsrecht, das Nationalstaaten voraussetzt, zugleich aber „Volkswirtschaften“ **supranational bindet und verbindet**, damit über Staatsangehörigkeiten und Staatsgrenzen hinweg gemeinsames Wirtschaften der Bürger ermöglicht; gehört eine Wirtschaftspolitik, die sich zu subjektiven Rechten auf Freihandel bekennt; die noch einmal *Rudolf v. Ihering* ins Recht setzt, der den Handel als „Pfadfinder in der Wildnis, Herold des Friedens, Fackelträger der Kultur“ gefeiert hat. Das EGKS-Muster der Supranationalität revolutioniert von oben, die Marktbürger revolutionieren von unten, indem sie sich in der Wirtschaftsgemeinschaft als gleich Freie begegnen, Markterfolge im größeren Raum erringen, eine Bürgergemeinschaft vorprägen²⁵ – eine Doppelrevolution für Frieden, Freiheit und Wohlstand, heute beurkundet in Art. 3 EUV.

Beide Revolutionsmuster stehen gegenwärtig vor historischen Bewährungsproben. Der Druck der Krise drängt die Frage auf, ob die Währungsunion dauerhaft Bestand haben kann, wenn die Finanzressourcen im Wesentlichen Staatsressourcen bleiben.²⁶ In einer Fiskalunion wird Gemeinwohlfinanzierung zu einem Gegenstand der Vergemeinschaftung. Dennoch regt sich Widerstand gegen die Supranationalisierung der staatlichen Steuerungs-, Verschuldungs- und Budgetkompetenzen. Die Revolution von oben wird nicht ohne Weiteres gelingen, weil die Staatsressourcen verstaatlichte **Bürgerressourcen** sind, und eine Unionsbürgergemeinschaft der Steuerzahler und Gemeinwohlfinanziers nicht verordnet werden, sondern nur entstehen kann in einer langfristigen Evolution von unten. Die *tatsächlichen* Solidaritätsressourcen – etwa die in Süddeutschland für eine gesamtdeutsche, in Frankreich für eine europäische Fiskalunion – bestimmen im Laufe der Zeit²⁷ über Reichweite und Intensität einer wirtschaftsunitarischen Werte- und Wohlergehenspolitik.

Das Recht der Europäischen Wirtschaftsunion wird seit Beginn der europäischen Staatsfinanzierungskrise, spätestens seit Mai 2010, verfassungsrechtlich verfügt (SWP-Reform; Fiskalpakt; Gründung des ESM) und politisch zusammengedacht mit dem Recht der Finanzressourcen. Die Wirtschaftsintegration erreicht den neuralgischen Punkt in der Zusammenführung von **Wirtschafts- und Finanzverfassung**. In dieser beweglichen, in föderalen Ordnungen immer unfertigen, in der europäischen Dimension höchst prekären Einheit geht es nicht mehr allein um Rahmenrecht für die privatautonome Gestaltung der Rechtsverhältnisse, um europäische Rechtssicherheit in den privatrechtlichen Beziehungen, sondern auch um das voraussetzungsvolle Recht der Finanzbeziehungen in und zwischen politischen Räumen, um steuerliche Instrumente der Vermögensumverteilung, um Finanzausgleich zwischen Autonomie und Solidarität, um Budgethilfen zwischen dem „Eigeninteresse der Helfer am Erhalt ihrer eigenen Währung“²⁸ und der Rechtfertigungsnot einer „Fremdfinanzierung“²⁹ – um politische Operationen, die demokratischen Rückhalt nicht

24 *Helmut Schmidt*, in: Meyer (Hrsg.), S. 9 ff.

25 Zum grundfreiheitlich gebahnten Weg von der Marktbürgerschaft zur Unionsbürgerschaft *Hufeld*, in: Häberle (Hrsg.), S. 457 ff (Nachw.).

26 Von der Dominanz der Staatshaushalte – indessen der „zentral gesteuerte Gemeinschaftshaushalt auch künftig nur einen sehr kleinen Teil der Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors ausmachen dürfte“ –, hat sich die WWU-Konzeption des *Delors-Berichts* (in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 150 f) leiten lassen.

27 Die dynamische und weitreichende Europäisierung im steuerlichen Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht – auf dem Feld der nicht-hoheitlichen, freiwilligen, grundrechtlich und grundfreiheitlich fundierten Gemeinwohlfinanzierung – seit 2006 schildert *Droege*, *StuW* 2012, 256 ff (Nachw.); vgl u. Rn 94.

28 *Müller-Graff*, in: FS Möschel, S. 890.

29 *Kirchhof*, *Schuldensog*, S. 159.

entbehren können. Eine ressourcenabhängige, in die Finanzverfassung ausgreifende Friedens-, Werte- und Wohlergehenspolitik muss dauerhaft Halt finden in gemeinschaftlichem politischem Einverständnis über Verteilungsgerechtigkeit; der Rekurs auf ordnungspolitische Rationalität genügt nicht.

3. Koordinierung – Unitarisierung – Entpolitisierung

- 12 Das Primärrecht verortet die allgemeine Wirtschaftspolitik³⁰ zwischen Binnenmarkt- und Währungsrecht, zwischen starken Flanken mit „unitarisierenden Tendenzen“³¹ im supranationalen Format. Für das **Zwischenreich Wirtschaftspolitik** will der AEUV die Regierungsform der Koordinierung, Art. 2 Abs. 3, Art. 5 Abs. 1, Art. 121 Abs. 1 AEUV. Die supranationalen Kompetenzen der Union bleiben unberührt; die mitgliedstaatlichen Kompetenzen bleiben bis auf Weiteres erhalten, aber nicht unberührt, sie werden koordiniert und „ausgerichtet“ (Art. 120 S. 1 AEUV). „Koordinierung“ schon die mitgliedstaatliche Souveränität. Im Spektrum des Art. 2 AEUV führt die Kategorie ein Eigenleben: „Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im Rahmen von Regelungen nach Maßgabe dieses Vertrags, für deren Festlegung die Union zuständig ist.“
- 13 Unter dogmatischen Vorzeichen erhebt sich die Frage, ob Koordinierung zutreffend erfasst wird als „besondere Gubernativkompetenz“³² oder als „Unterfall der geteilten Zuständigkeiten“.³³ Beide Klassifikationen treffen wesentliche Merkmale: Art. 121 Abs. 1 AEUV nimmt nicht den Rat in die Pflicht, sondern die **Mitgliedstaaten „im Rat“**, gleichsam **als koordinierungspflichtige Gesamthandsgemeinschaft**, ausdrücklich für „Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“, löst den Rat aus der Gemeinsamkeit mit dem Europäischen Parlament (Art. 16 Abs. 1 S. 1 EUV) und schließt an die Aufgabenzuweisung des Art. 16 Abs. 1 S. 2 EUV an („Koordinierung nach Maßgabe der Verträge“); die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ erstellt der Rat nicht auf Vorschlag, sondern auf Empfehlung der Kommission, Art. 121 Abs. 2 AEUV drängt damit den Machtvorteil der Kommission aus Art. 293 Abs. 1 AEUV zurück. Gleichwohl kann von einer geteilten Zuständigkeit die Rede sein, insofern die Koordinierung „im Rat“ und die „multilaterale Überwachung“ durch den Rat (Art. 121 Abs. 3 AEUV) vertragsrechtlich normiert wird als Pflichtaufgabe und unentrinnbare Gebundenheit aller angesprochenen Verbandspersonen: „Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union“ (Art. 119 Abs. 1 AEUV).
- 14 Art. 121 Abs. 1 AEUV stellt klar, dass die Mitgliedstaaten „ihre“ Wirtschaftspolitik koordinieren, und Art. 2 Abs. 3 AEUV setzt die Koordinierung deutlich genug von der Primat- und Residuallogik des Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV ab, der Zuordnung der Verbandskompetenz im entweder-oder-Modus. Das Koordinierungsrecht der Art. 119–121 AEUV will **keine geschlossene Gesamtverfassung** sein, die konkurrierenden Verbandspersonen je eigene, strikt getrennte Zuständigkeiten zuweist und abschließend über die materiellrechtlichen Determinanten bestimmt, sondern offene föderale Teilverfassung: „Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ setzt die mitgliedstaatliche Zuständigkeit voraus,³⁴ gleichwohl dekretiert Art. 121 Abs. 1 AEUV, dass die Wirtschaftspolitik „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ sei, und verweist die Materie in ein unionsrechtliches Verfahrensregime

30 Calliess/Ruffert/Häde, EUV/AEUV, Art. 119, Rn 4: „bereichsübergreifende Wirtschaftspolitik“; Streinz/Kempen, EUV/AEUV, Art. 119, Rn 12: „die allgemeine, sämtliche Spezialbereiche übergreifende Wirtschaftspolitik, die naturgemäß eng mit der Finanzpolitik verzahnt ist“.

31 Müller-Graff, in: FS Mußgnug, S. 318, dort grundlegend zum „dauerhaften Spannungsfeld von Unitarisierungstendenzen und föderativer Autonomie“ (S. 327) in der Europäischen Union.

32 So Streinz/Strein, EUV/AEUV, Art. 2 AEUV, Rn 14.

33 So Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim, EU, Art. 2 AEUV, Rn 42.

34 Streinz/Strein, EUV/AEUV, Art. 5 AEUV, Rn 2.

der Verständigung über „Grundzüge“ mit materiellrechtlicher Maßstabsfunktion (Art. 121 Abs. 3 AEUV). Die Teilverfassung ist offen für Standards der wirtschaftspolitischen (Selbst-)Verpflichtung in einer Bandbreite der Differenzierung, über die die Mitgliedstaaten weithin selbst bestimmen.³⁵

Diese Offenheit der verfassungsrechtlichen Konzeption ist föderal-zuständigkeitsrechtlich möglich (vgl. Abschnitt VIIIa des GG: „Gemeinschaftsaufgaben“), schließt in materiellrechtlicher Hinsicht aber den Verzicht auf Verfasstheit in einem spezifischen Sinne ein: den Verzicht auf Entpolitisierung. Zutreffend wird der Methode der Koordinierung ein „stark politischer Charakter“³⁶ bescheinigt. Eben deshalb ruft die Krisenpolitik seit 2010 zunehmend lauter, freilich auch vernehmbar vielstimmig nach struktureller Verrechtlichung. Energischer werden *spillovers* bekämpft und Ansteckungsherde in nationaler Verantwortung. Die Twopack-VO 472/2013 erhebt „nachteilige Ansteckungseffekte auf andere Mitgliedstaaten“ zu einem Tatbestand der verstärkten Überwachung.³⁷ Nationale Politik – Teilraumpolitik – erscheint als Gefährdungstatbestand, „die negativen Rückkopplungen zwischen Banken und öffentlichen Finanzen“³⁸ verschärfen den Gefahrenbefund. Rettung in der Not versprechen **Politikverbote**, adressiert an die politischen Akteure in den Teilräumen, soweit die Folgen der dortigen Politik auf den größeren Raum, den Euroraum, die Union insgesamt durchschlagen.

In föderalen Ordnungen bieten sich verschiedene Instrumente an, um Teilraum-Politikverbote durchzusetzen. Unitarisches Recht zentralisiert die politische Entscheidung, entmächtigt die Teileinheiten, der Vorrang des Unionsrechts setzt gegenläufiges Recht der Mitgliedstaaten außer Anwendung. Die föderale Vollverrechtlichung durch Verfassung entmächtigt die Teile und das Ganze, Verfassungsrecht (der Union und der Mitgliedstaaten) ist der Modus der perfekten, dosierten und balancierten Entpolitisierung. Im Föderalismus steht die „Gesamtverfassung“ zur Verfügung, die bundesverfassungsgesetzliche Norm, die den Bund und die Gliedstaaten verpflichtet – dafür steht paradigmatisch die „Schuldenbremse“ des Art. 109 Abs. 3 GG. Der WWU waren und sind jedenfalls die Entpolitisierungsmodi Verfassung und Unitarisierung durch völkerrechtlichen Vertrag vertraut; heute ziehen die Mitgliedstaaten zudem Varianten abseits des Art. 48 EUV in Betracht, etwa das vertragliche Versprechen der Selbstverfassung (Rn 136 ff) oder den individuell-konkreten Vertrag in Gestalt eines *Memorandum of Understanding* (Rn 162 f). Europas Wirtschaftsunion als Projekt der Verrechtlichung **zwischen Koordinierung und Verfassung** – das ist im Folgenden historisch, rechtspolitisch und systematisch darzustellen.

III. Historischer Kontext

„Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ war der europäischen Integration von Anfang an eingeschrieben. Der EWG-Vertrag führte unter der „Politik der Gemeinschaft“ (Dritter Teil) im zweiten Titel „Die Wirtschaftspolitik“. An der Spitze stand die Konjunkturpolitik „als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ (Art. 103 Abs. 1 S. 1 EWGV) – jene Wendung, die in Art. 121 AEUV fortlebt. Sie ließ und lässt erkennen, dass die Wirt-

35 Geiger/Khan/Kotzur/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 2 AEUV, Rn 7: „Selbstkoordination (...) für die Union in solidarischer Verantwortung“.

36 Calliess, VVDStRL 2012, 165; für die multilaterale Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik auch Hatje, DÖV 2006, 600: „Primat der Politik“; allgemein für die WWU Schorkopf, VVDStRL 2012, 203: „von einem politischen Primat beherrscht“.

37 Art. 2 Abs. 1 VO Nr. 472/2013, ABl. EU 2013 L 140, S. 1.

38 „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, Zwischenbericht v. 12.10.2012, S. 4.

schaftspolitik **koordiniert, nicht (voll-)integriert** werden soll: „Jeder Mitgliedstaat betreibt die Wirtschaftspolitik, die erforderlich ist, um unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstands und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht seiner Gesamtbilanz zu sichern und das Vertrauen in seine Währung aufrechtzuerhalten.“ Auf diese Ziele (Art. 104 EWGV) bezog sich das allgemeine Koordinierungsgebot des **Art. 105 Abs. 1 EWGV**, der immerhin mit der Kommission und dem Rat Gemeinschaftsorgane einschaltete und Empfehlungen verlangte „zur Herbeiführung dieser Zusammenarbeit“.

- 18 Art. 103 ff des EWG-Vertrages bestätigten die **Grundlinie des Art. 2 EWGV**, der die „schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ der „Errichtung eines Gemeinsamen Marktes“ an die Seite stellte, beides freilich als „Aufgabe der Gemeinschaft“ ausflaggte. Diese rechtliche Offenheit ermöglichte jahrzehntelang Suchbewegungen in der „Grauzone zwischen Gemeinschaftsrecht, Völkerrecht und rein politischer, Verbindlichkeit“.³⁹ Auch die Einheitliche Europäische Akte, die sich 1986 zum „Ziel einer schrittweisen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion“ bekannte (Präambel, 7. Erwägungsgrund), hielt am Prinzip intergouvernementaler Koordinierung fest. Das Primärrecht lenkte das Projekt einer europarechtlich eigenständigen Wirtschaftsverfassung mit Prägekraft für die Mitgliedstaaten nunmehr explizit in die Bahnen der Vertragsänderung (Art. 102a Abs. 2 S. 1 EWGV idF der EEA). Der Wegweisung folgte der **Maastrichter Vertrag** über die Europäische Union vom 7.2.1992 (zugleich Vertrag zur Änderung des EWGV), mit einem grundlegend neuen **Primärrecht der Wirtschafts- und Währungsunion** (Art. 102a ff EGV idF des EUV), in Kraft getreten am 1.11.1993.⁴⁰
- 19 Als politisches Schlüsseldokument und konzeptionelle Basis der WWU von Maastricht kann der **Delors-Bericht vom 12.4.1989** gelten.⁴¹ Sein Ausgangspunkt war die mit der „Vollendung des Binnenmarktes“ bewirkte „Verstärkung der wirtschaftlichen Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten“ – effektiv koordinierte, gemeinschaftliche, wenn nicht vergemeinschaftete Wirtschaftspolitik erscheint als „unverzichtbare Ergänzung eines einheitlichen Marktes“, denn bei „völlig freiem Kapitalverkehr und integrierten Finanzmärkten würden unvereinbare nationale Wirtschaftspolitiken rasch zu Wechselkursspannungen führen und der Geldpolitik eine wachsende und unangemessene Last aufbürden“.⁴² Jedenfalls aber „in Verbindung mit einer Währungsunion“ sei „makroökonomische Koordinierung einschließlich verbindlicher Regeln für die Budgetpolitik“ unerlässlich, „wenn eine Wirtschafts- und Währungsunion lebensfähig sein soll“.⁴³
- 20 Aus heutiger Sicht – das Amtsblatt der EU verzeichnet inzwischen „Erfahrungen und Fehler, die während des ersten Jahrzehnts der Wirtschafts- und Währungsunion gemacht wurden“⁴⁴ –, interessiert besonders, wie sich der Delors-Bericht zum **Wagnis der Asymmetrie** im Verhältnis der Wirtschafts- zur Währungsunion⁴⁵ verhielt. Auffällig hielt der Text am Begriff der Koordinierung für seine Konzeption der Wirtschaftsunion fest – forderte indes für die Währungsunion den „Übergang von nationalen zu einer einheitlichen Geldpolitik“: „Die Koordinierung so vieler nationaler Geldpolitiken, wie Währungen an

39 *Selmayr*, S. 168.

40 Zur Vorgeschichte statt vieler *Herrmann*, Währungshoheit, S. 195 ff; *Selmayr*, S. 122 ff; *Siekmann*, in: ders. (Hrsg.), EWU, Einführung, Rn 1–38.

41 Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der EG, vorgelegt vom Ausschuss zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 146 ff.

42 *Delors-Bericht*, in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 147 (Ziff. 10, 12).

43 *Delors-Bericht*, in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 149 ff (Ziff. 25, 27, 30).

44 ABl. EU 2011 L 306, S. 1, 8, 12 (Sixpack-Gesetzgebung), jeweils in den Erwägungsgründen.

45 Aus heutiger Sicht, statt vieler: *Feld*, ORDO 2012, 410 ff, der die Asymmetrie ordnungspolitisch begründet und verteidigt; Stellungnahme der Deutschen Bundesbank im Verfahren 2 BvR 1099/10 (BVerfGE 129, 124) v. 29.6.2010, S. 1 ff; *Gröpl*, Der Staat 2013, S. 1 ff; *Schließ/Schulte*, ZG 2013, 121 f.

der Union teilnehmen, würde nicht ausreichen.“⁴⁶ Gleichwohl, der Delors-Bericht verkannte nicht, dass „unkoordinierte, divergierende nationale Haushaltspolitiken die monetäre Stabilität untergraben und Ungleichgewichte im realwirtschaftlichen und finanziellen Sektor der Gemeinschaft verursachen“; deutlicher noch: „die Aufgabe, einen finanzpolitischen Kurs für die gesamte Gemeinschaft festzulegen“ müsse „über die Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken gelöst werden“ – über „bindende Regeln“, insbesondere „wirksame Obergrenzen für die Haushaltsdefizite“. Der Rückblick auf den Delors-Bericht drängt die Frage auf, wie „Koordinierung“, die kategorial mitgliedstaatliche Kompetenzinhaberschaft voraussetzt,⁴⁷ verknüpft werden kann mit „bindenden Regeln“ iSe Entpolitisierung. Das ist die Verfassungsfrage, die der Delors-Bericht bedacht hat. Wenn knapp 24 Jahre später die „Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“⁴⁸ auf der Tagesordnung steht, stellt sie sich rechtspolitisch in aller Dringlichkeit.

IV. Rechtspolitische Einordnung

Über das wirksamste Instrument der Entpolitisierung verfügt der verfassungsändernde Gesetzgeber. In der Europäischen Union bietet sich die Zentralverrechtlichung im Wege der Vertragsänderung an, aber auch dezentrale Verrechtlichung durch Änderung mitgliedstaatlichen Verfassungsrechts. Ergänzend oder substituierend kommt der völkerrechtliche Vertrag zwischen bindungswilligen Mitgliedstaaten in Betracht. Verrechtlichungseffekte zeitigt zudem die primär- oder sekundärrechtlich bewirkte Unitarisierung, soweit sie Teilraumpolitik ausschaltet (Rn 16). Und nicht zuletzt verrechtlichen Verträge, die Durchsetzungskraft in einer *do ut des*-Mechanik entfalten, ohne Vollstreckungsdrohung auskommen. Das mag ein privat-, staats- oder völkerrechtlicher Vertrag sein – die Kraft der Verbindlichkeit und politischen Unausweichlichkeit schöpft er aus der Verkopplung von Leistung und Gegenleistung. Art. 48 EUV allein, das Recht der Vertragsänderung, kann den WWU-Reformdruck aus politischen Gründen nicht auffangen, deshalb bewegt die **WWU-Reformpolitik der Entpolitisierung** alle drei Verrechtlichungshebel: Unitarisierung, Verfassung, Vertrag.

Die rechtspolitische Perspektive lenkt den Blick zuallererst auf achtundzwanzig Vetorechte aus Art. 48 Abs. 4 UA 2 und Art. 48 Abs. 6 UA 2 S. 3 EUV. Das Veto blockiert, wie immer politisch motiviert. Das Vereinigte Königreich mag aus innenpolitischen Gründen verhindert haben, dass die Substanz des Fiskalvertrages (Rn 135 ff) in das Primärrecht der Union eingeht – das Regelwerk der Vertragsrevision fragt nicht nach politischen Motiven und wartet stoisch auf den Konsens. Der Verrechtlichungshebel des Art. 48 EUV hat mit dem **Konsensproblem** zu tun, und jede Unitarisierung durch Kompetenzverlagerung oder Inanspruchnahme einer verlagerten Kompetenz begegnet dem Souveränitätsproblem. Die Schwerbeweglichkeit des nahezu blockierten Hebels (Art. 48 EUV) hat nach den Regeln der politischen Naturgesetzlichkeit ein **Sonderverfassungsrecht für die Eurozone** freigesetzt. Eine Gratwanderung: ESM-Vertrag und Fiskalpakt konkretisieren das neue Verfassungsrecht für den Euroraum, indem sie das unionsvertragliche Primärrecht ergänzen – materiell eine „Verstärkte Zusammenarbeit auf Primärrechts- und Staatsverfassungsebene“ (Rn 142 ff, 170 ff) etablieren, indes formell den Vorrang des Unionsrechts unbedingt respektieren (Art. 136 Abs. 3 AEUV; Art. 13 Abs. 3 UA 2 ESMV; Art. 2 VSKS).⁴⁹

46 Delors-Bericht, in: *Krägenau/Wetter*, EWU, S. 148 f (Ziff. 24); vgl demgegenüber S. 150 (Ziff. 30).

47 Geiger/Khan/Kotzur/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 2 AEUV, Rn 6, Art. 5 AEUV, Rn 1.

48 Überschrift in EUCO 156/12, S. 6.

49 Befund der „zunehmenden Verrechtlichung des originär wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums sowohl der Union als auch der Mitgliedstaaten durch eine immer größere Zahl an Rechtsakten zur Bewältigung der Euro-Krise“ bei *Schwarze*, Verhältnis, S. 187. Systematisch zur Einbindung völkerrechtli-

- 23 Immerhin haben sich die Mitgliedstaaten auf neues SWP-Sekundärrecht eingelassen, das sich den rechtspolitisch allenthalben eingeforderten „Automatismen“⁵⁰ in der Koordinierung und Haushaltskontrolle annähert und die Verrechtlichungschancen der Art. 121, 126 AEUV ausschöpft (Rn 40 ff, 127, 133). Dagegen führt der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV nicht weitere Unionskompetenzen ein, sondern das **Paradigma der individualvertraglichen Folgsamkeit**. In der ESM-vertraglichen Ausprägung – Kredit gegen Wohlverhalten (Rn 159 ff) – soll die späte, erst im Notstand nachgeholte Verrechtlichung alle Versäumnisse ausgleichen. Politisch heikel, teilt sich der Währungsraum in Geber- und Nehmerstaaten. So erklärt sich die Idee, die Mitgliedstaaten frühzeitig für Verrechtlichungsverträge einzunehmen, für „individuelle Vereinbarungen vertraglicher Natur über die von ihnen zugesagten Reformen und deren Umsetzung“⁵¹ (Rn 66 ff). Wenn es aber um **Überredungsverträge** ohne Vollstreckungsabsicht geht, zählt die Gegenleistung. Ein Budget für den Euroraum, noch schamhaft „Fiskalkapazität“⁵² genannt, darf der Rechtstreue keinesfalls den Charakter einer bezahlten Leistung geben. Rechtspolitische Vernunft wird die „fremdfinanzierte Reform“ allenfalls als Instrument des Brückenbaus und Übergangs nutzen, nicht aber in einen permanenten Finanzausgleich überführen.
- 24 Verrechtlichung im Zentrum der Wirtschaftsunion rührt an Steuerstaats- und Haushaltssouveränität. Deshalb steht die europäische Rechtspolitik hier vor einer ihrer großen Bewährungsproben. Mit der Ratifikation des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion – VSKS (Rn 135 ff) – haben die (Euro-)Staaten ihre Integrationsbereitschaft eindrucksvoll bekundet. Gegen alle Konsens- und Souveränitätsprobleme etabliert dieser Vertrag das **Paradigma der klagbaren Selbstverfassung**. Die Vertragsparteien sind „als Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ (Art. 1 Abs. 1 VSKS) gehalten, das staatliche Verschuldungsverfassungsrecht auf die WWU „auszurichten“, wie es Art. 120 S. 1 AEUV postuliert im Sinne kollektiver Zielgebundenheit. Die Selbstausrichtung – „vorzugsweise mit Verfassungsrang“ (Art. 3 Abs. 2 S. 1 VSKS) – kann zu einem Streitgegenstand vor dem EuGH werden (Art. 8 VSKS). Man kann das vertragliche Selbstverfassungsversprechen⁵³ rechtspolitisch als Flucht vor dem Konsensprinzip des Art. 48 EUV deuten,⁵⁴ richtiger aber würdigen als gemeinschaftliche Rückversicherung im staatsrechtlichen Grund des europäischen Rechts.⁵⁵ Klagbar (Art. 8 VSKS) wird die Gemeinschaftsverträglichkeit des staatlichen Verfassungsrechts zu einem Thema der Union, der Zugehörigkeit und Zusammengehörigkeit. Diese Fiskalunion der Staaten – dezentral, gleichwohl verpflichtet – kann rechtspolitisch und ökonomisch konsistent auf der

cher Instrumente differenzierter Integration: von *Arnauld*, in: FS Klein, S. 509 ff, 514 ff; vgl auch *de Gregorio Merino*, CML Rev. 2012, 1635 f; nicht überzeugend *Fischer-Lescano/Oberndorfer*, NJW 2013, 13 (sub „Schuldenbremse“), die Art. 5 Abs. 3 EUV gegen das subsidiaritätskonforme Gebot der Selbstverfassung (Rn 137 ff) in Stellung bringen (überdies noch gegen eine gedachte Vertragsänderung).

50 Statt vieler: EZB-Monatsbericht März 2011, 128 u.ö.; *Müller-Graff*, ZHR 2012, 12.

51 Zitat: EUCO 156/12, S. 9.

52 „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, Zwischenbericht v. 12.10.2012, S. 4 f; EUCO 156/12, S. 9.

53 Nicht durchgesetzt hat sich die Idee der Kommission, ein sekundärrechtliches Gebot der Selbstverfassung zu etablieren (Verordnungsvorschlag der Kommission v. 23.11.2011, KOM(2011) 821 endg., Art. 4 Abs. 1 S. 2, der die unionsrechtliche Schuldenbremse (Rn 120) im mitgliedstaatlichen Recht verankert sehen wollte, „vorzugsweise in der Verfassung“). Vgl nunmehr Art. 5 Abs. 1 der Twopack-VO Nr. 473/2013 mit der Vorgabe, dass die Mitgliedstaaten über „unabhängige Einrichtungen“ zur Überwachung der Schuldenbremse verfügen.

54 *Fischer-Lescano/Oberndorfer*, NJW 2013, 10; vgl auch *Oppermann*, NJW 2013, 8: „neuer Dualismus innerhalb der europäischen Einigung“; gegen den „Flucht aus dem EU-Recht“-Befund *Nettesheim*, NJW 2013, 15.

55 *Hufeld*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. X, § 215, Rn 5 ff (Nachw.); *Kirchhof*, NJW 2013, 2: „Die EU findet verstärkt zusammen in der Rettung ihrer Mitgliedstaaten – und das zu Recht.“

„Maastricht 2.0“-Linie des Sachverständigenrates⁵⁶ verknüpft werden mit einem unions-, jedenfalls Euroraum-einheitlichen Stabilitätsrecht für das private Finanzsystem: dezentrale Fiskalpolitik⁵⁷ mit einer weithin unitarischen Finanzmarktregulierung.⁵⁸

B. Koordinierung und Verfassung der Wirtschafts-, Steuer- und Defizitpolitik

„Die WWU ist unter den modernen Währungsunionen insofern einmalig, als sie eine zentralisierte Währungspolitik mit dezentraler Verantwortung für die meisten wirtschaftspolitischen Bereiche verbindet.“⁵⁹ Die Kommission verknüpfte diesen Befund im November 2012 mit weiteren und weitreichenden Reformvorschlägen. Die WWU-Reform wird die Maastrichter Architektur in ihrer Statik verschieben, nicht aber eine symmetrisch-supranationale Wirtschaftsunion hervorbringen. Der Währungsunion wird auch in Zukunft eine eigentümlich verfasste Wirtschaftsunion zur Seite stehen. Die **neue Asymmetrie** wird aber so konstruiert sein, dass für alle Zukunft gilt: „Die Existenz des Euro ist nicht gefährdet.“⁶⁰

I. Koordinierung der Wirtschaftspolitik

Das Koordinierungsregime des Art. 121 AEUV nimmt die Union und alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union in die Pflicht. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass die Einheitsnorm Differenzierungen ermöglicht zwischen dem Gesamtraum und dem Euroraum (Rn 40, 58). Auch die Frage nach einer Wirtschaftsregierung⁶¹ stellt sich zunächst im größeren Kontext des Art. 121 AEUV, unbeschadet der Elemente differenzierter Integration innerhalb (Art. 136 AEUV; Art. 20 EUV) und außerhalb des Unionsrechts (Rn 69 ff). Vorderhand gilt: Multiple „**Koordinierung**“ **dementiert** die Idee der einheitlichen „**Wirtschaftsregierung**“. Immerhin strukturiert Art. 121 AEUV das Handeln einer koordinierungspflichtigen Gesamthandsgemeinschaft.⁶²

⁵⁶ Jahresgutachten 2012/13, Rn 173 ff.

⁵⁷ Müller-Graff, integration 2011, 307: „[...] die Wurzeln der staatlichen Selbstverantwortung sollten im Rahmen einer Fiskalunion nicht geschwächt werden“.

⁵⁸ Zur Bankenunion: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2012/13, Rn 251 ff; endgültiger Kompromissvorschlag v. 16.4.2013 für eine Verordnung des Rates (Art. 127 Abs. 6 AEUV) zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die EZB: Ratsdok-Nr. 7776/1/13 REV 1; entbehrliche und verfassungswidrige Ermächtigung des Bundesfinanzministers (Mandatsgesetz), diesem Vorschlag im Rat zuzustimmen: Gesetz zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank v. 25.7.2013, BGBl. 2013 II, S. 1050; dazu das Expertengespräch im Europaausschuss: Das Parlament Nr. 24 v. 10.6.2013; ausführlich Mayer/Kollmeyer, DVBl. 2013, 1158. Erste Säule der Bankenunion – SSM-VO: VO (EU) Nr. 1024/2013 des Rates v. 15.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. EU 2013 L 287, S. 63 v. 29.10.2013.

⁵⁹ KOM(2012) 777 final, S. 2; Selmayr, S. 192 ff; Asymmetrie als ordnungspolitische Notwendigkeit: Feld, ORDO 2012, 410 ff; Ruffert, ZG 2013, 9; gegen einen Zentralisierungszwang Siekmann, in: ders. (Hrsg.), EWU, Art. 119, Rn 26–30.

⁶⁰ Regling, in: Pache/Schwarz (Hrsg.), S. 42. Stellungnahme der Deutschen Bundesbank im Verfahren 2 BvR 1390/12 u.a. (BVerfGE 132, 195) v. 21.12.2012, S. 9: „Die derzeitige Zusammensetzung der Währungsunion kann aber angesichts weiterhin souveräner Nationalstaaten nicht garantiert werden – jedenfalls nicht von der Notenbank.“

⁶¹ Seidel, in: FS Scheuing, S. 717: „Wunschvorstellung der französischen Regierung“ seit 1992.

⁶² Ohler, in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 121, Rn 3; „Mechanismus einer regelmäßig erneuerten Selbstverpflichtung zwischen politisch Gleichen“; Rn 10: „Koordinierungspflicht“.

1. Teilverfasste „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“

- 27 Das Konzept der Art. 119–121 AEUV beruht auf dem Unwillen der Mitgliedstaaten, die allgemeine Wirtschaftspolitik klassisch zu vergemeinschaften, und dem Willen der Mitgliedstaaten, ihrerseits dem WWU-Imperativ des Art. 3 Abs. 4 EUV zu folgen. Dieser Imperativ adressiert die Union: „Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.“ Mit Art. 119 Abs. 1 AEUV und dem dort verankerten Verweis auf Art. 3 EUV jedoch machen sich die Mitgliedstaaten das Projekt zu eigen. Damit aber wird „ihre“ (Art. 120 S. 1, Art. 121 Abs. 1 AEUV) Wirtschaftspolitik zu einer zielverpflichteten, jedenfalls insoweit unionsrechtlich gebundenen Politik. Zudem verlangt Art. 119 Abs. 1 AEUV die Einführung einer Wirtschaftspolitik, „die auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ beruht. Das ist ein Handlungsauftrag, dessen Erfüllung verfahrensrechtlich gebunden wird – und Art. 121 AEUV schaltet mit dem Rat, der Kommission und dem Europäischen Rat drei beschließende Unionsorgane ein; das Europäische Parlament sieht sich auf Informationsansprüche beschränkt.⁶³ Endlich, drittens, legt Art. 119 AEUV Union und Staaten auf materielles Recht fest, den Binnenmarkt, den Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft (*Selmayr*, § 23, Rn 120 ff) und die weiteren „richtungweisenden Grundsätze“ (Abs. 3). Auf dieser Trias beruht, soweit nicht spezielle Kompetenztitel eingreifen (vgl nur Art. 3 Abs. 1 lit. b und Art. 4 Abs. 2 lit. a AEUV), die allgemeine wirtschaftspolitische Zusammenarbeit: **Ziele – Koordinierungsauftrag – materielle Verpflichtungsnormen.**

a) Ziele

- 28 Die unionsrechtlichen Ziele werden normativ fassbar in der systematischen Unterscheidung ihrer sachlichen und zeitlichen Reichweite. Art. 121 Abs. 1 schließt die Grundzügepolitik über Art. 120 S. 1 AEUV an **die globalen und langfristigen Ziele des Art. 3 EUV** an: Frieden, Werte, Wohlergehen; Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Binnenmarkt; ausgewogenes Wirtschaftswachstum; Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität; Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion; globale nachhaltige Entwicklung und freier, gerechter Handel; Solidarität innerhalb der Union („wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“) und nach außen. Diese Ziele haben Verfassungsqualität als ewige und prägende „Charakternormen“ (vgl auch Art. 21 EUV), die sich niemals erledigen, stetig neu eingelöst und überführt werden müssen in weitere Schritte politischer und rechtlicher Konkretisierung.
- 29 Unverkennbar hat sich Art. 3 EUV ausgewirkt auf die „**Strategie Europa 2020**“. Sie arbeitet mit „Prioritäten“ auf der Abstraktionshöhe des Art. 3 EUV, fächert dann aber die drei Prioritäten in fünf „EU-Kernziele“ und sieben „Leitinitiativen“ auf.⁶⁴ Nachfolgerin der Lissabon-Strategie, entwickelt „Europa 2020“ **mittelfristige Ziele auf einer vermittelnden**

63 Art. 121 Abs. 2 UA 3 S. 2, Abs. 5 S. 1 AEUV. Dazu Vedder/Heintschel von Heinegg/*Rodi*, Unionsrecht, Art. 121, Rn 10: „schwache Stellung des Europäischen Parlaments“; Geiger/Khan/*Kotzur/Khan*, EUV/AEUV, Art. 121, Rn 3: „nur eine beobachtende Rolle“; *Bieber*, in: FS Scheuing, S. 497: „strukturelle Fehlkonzepktion“. Immerhin legt Art. 121 Abs. 5 S. 2 AEUV dem Parlament nahe, jenen politischen Kontrollmodus zu nutzen, der im parlamentarischen Regierungssystem die Ministerverantwortlichkeit flankiert („Zitierrecht“): „Der Präsident des Rates kann ersucht werden, vor dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments zu erscheinen, wenn der Rat seine Empfehlungen veröffentlicht hat.“ Soweit sich der Rat einer „Wirtschaftsregierung“ annähert, bietet Art. 121 Abs. 5 S. 2 AEUV eine Gelegenheit, Regierungsverantwortlichkeit einzufordern. Die Kommission zählt im Rahmen der „Strategie Europa 2020“ (näher Rn 29) auf die „treibende Kraft“ des Europäischen Parlaments „bei der Mobilisierung der Bürger und der nationalen Parlamente“, KOM(2010) 2020 endg., S. 34.

64 Mitteilung der Kommission v. 3.3.2010, Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 endg., S. 5 f, 12 ff; vgl KOM(2011) 815 endg., Vol. 2/5, Fortschrittsbericht zur Strategie Europa 2020. Bekräftigung der Strategie im „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ (s.u. Rn 79), EUCO 76/12 (Anlage), S. 7.

Konkretisierungsstufe. Die Strategie schlägt eine Brücke zwischen den Langfristvorgaben des Art. 3 EUV und der Grundzüge-Politik des Art. 121 AEUV. Aus den drei prioritären Wachstumszielen („intelligent“, „nachhaltig“, „integrativ“; vgl Art. 3 Abs. 3 UA 1 S. 2 und Art. 3 Abs. 3 UA 3 EUV) erwachsen Kernziele, die die Union „bis 2020 erreichen will“: von der Beschäftigungsquote, über F&E-Aufwendungen, Klimaschutz- und Energieziele, die allenfalls hinnehmbare Zahl der Schulabbrecher und armutsgefährdeten Personen, bis hin zu der Ziellinie, dass „mindestens 40% der jüngeren Generation“ einen Hochschulabschluss haben sollten, stellt „Europa 2020“ ein gesamtpolitisches Spektrum zusammen: „Die auf EU-Ebene verfügbaren Instrumente und insbesondere der Binnenmarkt, finanzielle und außenpolitische Instrumente werden voll in den Dienst der Strategie gestellt.“⁶⁵ In der „Architektur für Europa 2020“ will sich die Kommission indessen nicht auf einen übergreifenden „thematischen Ansatz“ beschränken; sie postuliert zugleich „eine zielgerichtete Überwachung“ sowohl auf der Grundlage des Stabilitäts- und Wachstumspakts als auch „im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik“.⁶⁶ So finden sich im größeren Zusammenhang der Strategie Impulse für künftige Unionsgesetzgebung, andererseits „Sollvorgaben bei fehlender Verbandskompetenz“⁶⁷ – nicht zuletzt aber Wegweisungen für die Grundzüge-Politik, für die jene eigentümliche Verbandszuständigkeit des Art. 121 AEUV zur Verfügung steht.

Die jüngsten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“ vom 13.7.2010⁶⁸ erweisen sich als **Zielkonkretisierung dritter Stufe für die kurze Frist bis 2014**, zugleich als Vorstufe der nationalen Reformprogramme:

„1. Die Mitgliedstaaten und gegebenenfalls die Europäische Union sollten bei der Ausgestaltung ihrer Wirtschaftspolitik den im Anhang dargelegten Grundzügen Rechnung tragen.

2. Die Mitgliedstaaten sollten nationale Reformprogramme konzipieren, die mit den in den ‚integrierten Leitlinien zu Europa 2020‘ dargelegten Zielen in Einklang stehen.“⁶⁹

Der Anhang der „Empfehlung des Rates über die Grundzüge“ beschränkt sich auf sechs Leitlinien mit Projekt- und Zielcharakter: Gewährleistung der Qualität und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen; Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte; Abbau von Ungleichgewichten im Euro-Währungsgebiet; Optimierung der FuE-sowie der Innovationsförderung, Stärkung des Wissensdreiecks und Freisetzung des Potenzials der digitalen Wirtschaft; Verbesserung der Ressourceneffizienz und Abbau der Treibhausgase; Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher und Modernisierung und Weiterentwicklung der industriellen Basis, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen. Der Rat will den Mitgliedstaaten mit dem „Grundzüge“-Dokument „eine präzise Richtschnur für die Festlegung ihrer nationalen Reformprogramme und für die Durchführung von Reformen“ vorgeben.⁷⁰ Das gelingt nicht einheitlich, an Gemeinplätzen fehlt es nicht („staatliche Verwaltung modernisieren“, „Unternehmensführung verbessern“, „für Bürokratieabbau sorgen“) – doch finden sich durchweg konkrete Impulse, etwa im Bemühen um den Energiebinnenmarkt und den

65 Europa 2020, KOM(2010) 2020 endg., S. 6.

66 Europa 2020, KOM(2010) 2020 endg., S. 31–33.

67 Zitat: Müller-Graff, EuR 2012, 24.

68 ABl. EU 2010 L 191, S. 28–34.

69 „Grundzüge“ 2010–2014, ABl. EU 2010 L 191, S. 28, 30. „Integriert“ werden die *Grundzüge* des Art. 121 Abs. 2 und die beschäftigungspolitischen *Leitlinien* des Art. 148 Abs. 2 AEUV, ABl. EU 2010 L 308, S. 46. Anders als Art. 121 Abs. 2 sieht Art. 148 Abs. 2 AEUV Jährlichkeit vor; das führt zu inhaltsleerer Fortschreibung, etwa für 2013: KOM(2012) 709 final. Kritisch zur regelungstechnischen Trennung Vedder/Heintschel von Heinegg/Rodi, Unionsrecht, Art. 121, Rn 9.

70 „Grundzüge“ 2010–2014, ABl. EU 2010 L 191, S. 28, 30, Erwägungsgrund 16.

„schnellen Aufbau eines digitalen Binnenmarkts“;⁷¹ auch steht der Rat nicht an, die Stärkung „weiblichen Unternehmertums“ und die Verbesserung der „Leistungsstruktur der Forschungseinrichtungen“ zu fordern.⁷² Eine **Zwischenstufe der Konkretisierung** und einen höheren Präzisionsgrad der Vorgaben erreicht die an den Euroraum adressierte Empfehlung „zur Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik“.⁷³

- 32 Den sechs „Leitlinien“ der „Grundzüge“ folgen vier weitere **beschäftigungspolitische Leitlinien** (Art. 148 Abs. 2 AEUV): Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit; Heranbildung von Arbeitskräften, deren Qualifikationen den Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechen, und Förderung des lebenslangen Lernens; Steigerung der Qualität und Leistungsfähigkeit des allgemeinen und beruflichen Bildungswesens auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung oder zu einer gleichwertigen Bildung; Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut.⁷⁴
- 33 Die **letzte Konkretisierungsstufe** erreichen die Staaten in **nationalen Reformprogrammen**.⁷⁵ Bislang lediglich der „Grundzüge“-Empfehlung geschuldet (Rn 30), finden diese Programme nunmehr eine sekundärrechtliche Basis im Pflichtenkanon des Europäischen Semesters (Art. 2-a Abs. 2 lit. d SWP-*präventiv*). Im zeitlich und verfahrensförmlich streng fixierten Zyklus des Europäischen Semesters schließt sich der Kreis der fortlaufenden Konkretisierung abstrakter Ziele. Der SWP-*präventiv* bekämpft in seiner reformierten Fassung (Rn 43 ff) das Diktum, die Koordinierung sei „denkbar ineffizient“,⁷⁶ verstärkt den Verpflichtungscharakter der Koordinierung und flankiert zusätzlich den primärrechtlichen Koordinierungsauftrag.

b) Koordinierungsauftrag

- 34 Der Verzicht auf Koordinierung kommt nicht in Betracht. Art. 121 Abs. 1 AEUV formuliert einen Imperativ, wenn er den Mitgliedstaaten aufgibt, „sie“ – das ist: „ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ – zu koordinieren. Dieser Befund schützt vor einem rechtsirrigen Kurzschluss von der Handlungsform auf das unionsverfassungsrechtliche Gewicht des Art. 121 AEUV. Zwar werden die Grundzüge im rechtsunverbindlichen Format der Empfehlung⁷⁷ „dargelegt“, jedoch: „**Koordinierung**“ **erschöpft sich nicht in der Darlegung ohne Rechtsverbindlichkeit** (Art. 288 Abs. 5 AEUV).

71 „Grundzüge“ 2010–2014, ABl. EU 2010 L 191, S. 28, 32, Leitlinie 4 Abs. 3: „Die Mitgliedstaaten und die Union sollten die Einführung und Nutzung barrierefreier Online-Dienste zum Beispiel durch eine Weiterentwicklung der elektronischen Behördendienste oder elektronischer Formen der Unterschriftenabgabe, der Personenidentifizierung und der Zahlungsabwicklung fördern ...“.

72 „Grundzüge“ 2010–2014, ABl. EU 2010 L 191, S. 28, 33 f, Leitlinie 4 Abs. 1 und Leitlinie 6 Abs. 2.

73 Empfehlung des Rates v. 10.7.2012 zur Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ABl. EU 2012 C 219, S. 95; der Kommissionsentwurf für die Euroraum-Empfehlung 2013 lässt Krisenoptimismus erkennen und will akzeptieren, „dass das Tempo der Haushaltskonsolidierung je nach budgetärer und wirtschaftlicher Lage des betreffenden Mitgliedstaats des Euro-Währungsgebiets differenziert wird“: KOM(2013) 379, S. 5.

74 Beschluss des Rates v. 21.10.2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, ABl. EU 2010 L 308, S. 46, 49–51 (Anhang); Bekräftigung „für 2013“: Beschluss des Rates v. 22.4.2013, ABl. EU 2013 L 118, S. 21.

75 Vgl für Deutschland: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Nationales Reformprogramm 2012 (auch in BT-Drucks. 17/9127); Nationales Reformprogramm 2013 (auch in BT-Drucks. 17/12900).

76 Seidel, in: FS Scheuing, S. 723.

77 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla, EU, Art. 121 AEUV, Rn 13; Calliess/Ruffert/Häde, EUV/AEUV, Art. 121, Rn 6; Streinz/Kempen, EUV/AEUV, Art. 121, Rn 11; Geiger/Khan/Kotzur/Khan, EUV/AEUV, Art. 121, Rn 7 – alle mit Verweis auf Art. 288 Abs. 5 AEUV. S. aber u. Rn 38 zur lex specialis-Wirkung des Art. 120 S. 1 AEUV.

Das Dokument will Prozesse auf allen Ebenen anstoßen⁷⁸ und gerade nicht vollzugsfertige Programme anbieten. Die Empfehlung geht ihrerseits aus einem Verfahren hervor (Art. 121 Abs. 2 AEUV), stößt weitere, „harte“ Rechtsetzungs- und „weiche“ Verfahren der Rücksichtnahme, Transparenz und wechselseitigen Information⁷⁹ an, leitet maßstäblich das Verfahren der multilateralen Überwachung (Art. 121 Abs. 3 AEUV) und beeinflusst mittelbar, als Anknüpfungspunkt der Fortschreibung („Pfadabhängigkeit“) oder auch gegenbildlich⁸⁰ die späteren, auf Anschluss und Aktualisierung bedachten Koordinierungsverfahren.

Mag auch die „Empfehlung in der Praxis als härteste Form des unverbindlichen europäischen Soft Law“⁸¹ wirken, entscheidet sich ihr Erfolg in einer **Prozedur der teilverfassten Selbstüberredung**. Das Arrangement des Art. 121 Abs. 2–4 AEUV drängt die Mitgliedstaaten dahin, die Rechtsunverbindlichkeit der Empfehlung als Auftrag zur Selbstverpflichtung zu begreifen. Vor allem die Einschaltung des Europäischen Rates zielt auf politische Verbindlichkeit,⁸² die im koordinierten Bereich jedenfalls teilweise umschlagen soll in Rechtsverbindlichkeit. So vertraut Art. 121 AEUV dem politischen Geschick der adressierten Organe – der Kommission und dem Rat (Abs. 2 UA 1), dem Europäischen Rat (Abs. 2 UA 2) und im Zuge der „Verabschiedung“ dann wieder dem Rat (Abs. 2 UA 3) – und einem Verfahrensvorlauf, dessen „law“-Qualität begünstigen will, dass die „Soft Law“-Empfehlung aus dem „Schattenreich potentieller Überzeugungsautoritäten“⁸³ heraustritt. Das 48-fache „Sollen“ der Grundzüge 2010–2014 will übergehen in nationale Reformprogramme (Rn 33), die ihrerseits Gegenstand einer „Bewertung“ im Europäischen Semester werden (Rn 45).

Dass die formell unverbindliche Empfehlung hindrängt auf einen **Verbindlichkeitsstatus durch Aufgreifen** sowohl in den Mitgliedstaaten wie aufseiten der Union, erweist das Verfahren der „multilateralen Überwachung“. Selbstüberredung der Staaten „im Rat“ schlägt um in ein *mixtum compositum* aus Selbst- und Fremdkontrolle. Als Überwachungsorgan fungiert wiederum der Rat, zieht aber jetzt die Empfehlung als objektivierten Maßstab heran für eine Kontrolle der „Vereinbarkeit der Wirtschaftspolitik mit den in Absatz 2 genannten Grundzügen“, Art. 121 Abs. 3 UA 1 AEUV; zudem erfolgt diese Überwachung „anhand von Berichten“ der Kommission, die im Europäischen Semester und in der regelmäßigen Wiederholung der Europäischen Semester (Rn 40 ff) zu einer Zentralstelle der regelförmigen Informationsverarbeitung und Auftragsüberwachung aufsteigt.⁸⁴

78 „Grundzüge“ 2010–2014, ABl. EU 2010 L 191, S. 28, 29, Erwägungsgrund 14: „Auch wenn sich diese Leitlinien an die Mitgliedstaaten und die Europäische Union richten, sollte die Strategie Europa 2020 in Partnerschaft mit allen nationalen, regionalen und kommunalen Behörden und in enger Zusammenarbeit mit den Parlamenten sowie den Sozialpartnern und den Vertretern der Zivilgesellschaft umgesetzt werden, die in die Erarbeitung der nationalen Reformprogramme, ihre Umsetzung und die umfassende Kommunikation über die Strategie einbezogen werden sollten.“

79 Vedder/Heintschel von Heinegg/Rodi, Unionsrecht, Art. 121, Rn 7, in Anknüpfung an den Begriff „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“.

80 „Grundzüge“ 2010–2014, ABl. EU 2010 L 191, S. 28, 29, Erwägungsgrund 15: „Die Strategie Europa 2020 stützt sich auf ein kleineres Bündel von Leitlinien, das das bisherige Bündel von 24 Leitlinien ersetzt ...“.

81 Schwarze, EuR 2011, 4.

82 Calliess/Ruffert/Häde, EUV/AEUV, Art. 121, Rn 5; Geiger/Khan/Kotzur/Khan, EUV/AEUV, Art. 121, Rn 8; Seidel, in: FS Scheuing, S. 723: „beachtenswerte Besonderheit“.

83 Müller-Graff, EuR 2012, 21 f, mit einem definitorischen Zugriff auf die Begriffe „law“ und „soft law“.

84 Ohler, ZG 2010, 339, hegt indes gerade „angesichts der Datenfülle“ Zweifel an der Effizienz des Frühwarnmechanismus.

c) Materielle Verpflichtungsnormen

- 37 Art. 120 AEUV nimmt die Mitgliedstaaten in die Pflicht, ihre Wirtschaftspolitik „auszurichten“ und aktiv „beizutragen“ in vierfacher materieller Gebundenheit: (1) „im Rahmen der in Artikel 121 Absatz 2 genannten Grundzüge“; (2) verpflichtet auf die Ziele des Art. 3 EUV; (3) „im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ und (4) in Übereinstimmung mit den Grundlagen sowie den „richtungweisenden Grundsätzen“ des Art. 119 AEUV. Indessen kann nicht die Rede sein von einem magischen Viereck, das je nach politischer Lage und wirtschaftspolitischer Nähe der Regierungen mal die Quadratur des Kreises, mal Entzauberung durch Neutralisierung ermöglicht. Das materielle Recht, das Art. 120 AEUV in Bezug nimmt, steht im Zeichen der **Hierarchie, Kohärenz und Konkretisierung**.
- 38 Das materielle Produkt der Koordinierung, jene Empfehlung, in der die „Grundzüge dargelegt werden“ (Art. 121 Abs. 2 UA 3 S. 1 AEUV), ist Sekundärrecht iWSt – vorderhand „nicht verbindlich“ (Art. 288 Abs. 5 AEUV), aber ein Akt, der aus einem primärrechtlich geordneten Verfahren hervorgeht (Art. 121 Abs. 2 AEUV) und förmlich „angenommen“ wird (Art. 288 Abs. 1 AEUV) –, insofern Rechtsakt. Als Sekundärrechtsakt in diesem Sinne steht er normenhierarchisch unter dem Primärrecht der Ziele, der Marktwirtschaft und der „Grundsätze“, die Art. 119 Abs. 3 AEUV zusätzlich als „richtungweisende“ qualifiziert. Die Erwähnung der Grundzüge in Art. 120 S. 1 AEUV will diese nicht promovieren, sondern eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf einen sekundären, damit primärrechtsgebundenen, konkretisierenden „Rahmen“ festschreiben. Die so gefasste, ausdrücklich an die Mitgliedstaaten adressierte Verpflichtung aus **Art. 120 S. 1 AEUV** auf „Ausrichtung“ und „Zielverwirklichungsbeiträge“ **gibt den Grundzügen** – gegen Art. 288 Abs. 5 AEUV – auch materiell **einen besonderen, Richtlinien-ähnlichen Verbindlichkeits- und Hierarchiestatus**.
- 39 Art. 120 S. 2 AEUV geht auf materiellrechtliche Kohärenz aus,⁸⁵ indem er die Mitgliedstaaten „und die Union“ anspricht und alle Adressaten in ihrem wirtschaftspolitischen „Handeln“ verpflichtet. Unbeschadet der Ermächtigungsreichweite einer „Grundsatz“-Verpflichtung auf „eine“ **offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb**, verbietet dieser – den Grundzügen übergeordnete – Rechtssatz jedenfalls den umstürzenden Systemwechsel.⁸⁶ Auf gleicher Hierarchieebene, den Grundsatz der offenen Marktwirtschaft iS des Vertrages jedoch **konkretisierend**,⁸⁷ knüpft Art. 120 S. 2 AEUV noch einmal an **die richtungweisenden Grundsätze** des Art. 119 Abs. 3 AEUV⁸⁸ an: „stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine tragfähige Zahlungsbilanz“. Die offene Rückverweisung erstreckt sich darüber hinaus auch auf die Grundlagen der Wirtschaftspolitik, auf denen die Wirtschaftspolitik „beruht“ (Art. 119 Abs. 1 AEUV). Damit schließt das Kohärenzanliegen des Art. 120 S. 2 AEUV insbesondere auch „den Binnenmarkt“ mit ein.⁸⁹ Für das materielle Recht der Ziele erübrigt sich eine Doppelpflichtnahme. Die Ziele des Art. 3 EUV sind „Ziele der Union“ – sie müssen nur

85 Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Bandilla*, EU, Art. 120 AEUV, Rn 11 ff; Geiger/Khan/Kotzur/*Khan*, EUV/AEUV, Art. 120, Rn 1.

86 Von Bogdandy/*Bast/Hatje*, S. 801, 836, dort (S. 809 ff) auch umfassend zur „Grundentscheidung“ für eine offene Marktwirtschaft; *Obler*, in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 120, Rn 20.

87 Art. 119 Abs. 3 AEUV setzt sein materielles Recht (die richtungweisenden Grundsätze) für „diese Tätigkeit“ voraus, meint damit die Tätigkeiten des Art. 119 Abs. 1–2 AEUV, die u.a. auf dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft beruhen.

88 Sprachlich angepasste Fassung v. 26.10.2012, ABl. EU 2012 C 326, S. 47 (97): „tragfähige Zahlungsbilanz“ statt „dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz“.

89 Vgl. „Grundzüge“ 2010–2014, ABl. EU 2010 L 191, S. 28, 33, Leitlinie 6 (Überschrift): „Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher und Modernisierung und Weiterentwicklung der industriellen Basis, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen“.

mehr heruntergeklappt werden auf die Ebene der Mitgliedstaaten; das ist, wiederum im Zeichen der wirtschaftspolitischen und wirtschaftsverfassungsrechtlichen Kohärenz, die Funktion des Art. 120 S. 1 AEUV.

2. Das Europäische Semester

Das Europäische Semester koordiniert die Koordinierung. Indem es die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Rn 27 ff), die beschäftigungspolitischen Leitlinien (Rn 32), die nationalen Reformprogramme, die Stabilitätsprogramme der Eurostaaten, die Konvergenzprogramme der Nicht-Eurostaaten (Rn 46 ff) und die makroökonomische Überwachung (Rn 49 ff) auf der Zeitachse (Zyklusprinzip) einander zuordnet (Systemgedanke) und stärker ins Licht der Öffentlichkeit rückt (Publizität), etabliert es Routinen, die den „Gruppendruck“⁹⁰ verstärken und Vereinzelung erschweren. Die **Koordinierung der Koordinierung** im Europäischen Semester zeitigt Verrechtlichungseffekte.

a) Koordinierungszyklus

Planen, Durchführen und Kontrollieren in regelmäßigen (Jahres-)Zyklen gehört zu den klassischen Kennzeichen der Haushaltspolitik. Die Verlässlichkeit und die Gleichförmigkeit des Kreislaufs schützen die Kompetenzen der beteiligten Organe.⁹¹ Die Europäische Union kann das Zyklusprinzip für den eigenen Haushalt ohne Weiteres übernehmen (Art. 313–319 AEUV: Planung – Gesetzgebung – Ausführung – Rechnungslegung – Entlastung). Nicht ohne Weiteres, sondern nur im Konflikt mit der föderalen Grundidee haushaltswirtschaftlicher Autonomie aller Verbandspersonen (vgl Art. 109 Abs. 1 GG), fügt sich das Prinzip in die **Vertikalbeziehung zwischen Union und Mitgliedstaaten** ein. Indem die Europäische Union einen wirtschaftspolitischen, primär haushaltspolitischen Zyklus einrichtet, versichert sie sich ihrer vertikalen Ansprüche aus dem Koordinierungsrecht des Art. 121 AEUV. Folgerichtig hat sie das vertikale Zusammenwirken im Europäischen Semester als „Koordinierungszyklus“ bezeichnet.⁹²

Die Koordinierungs- und Semesterlogik in der Vertikalbeziehung erschließt sich in der Verknüpfung des *europäischen* – ersten – mit dem *zweiten* Semester auf Staatenebene. In der Mitteilung vom Juni 2010, auf die das Europäische Semester entstehungsgeschichtlich zurückgeht, lässt die Kommission lakonisch verlauten: „Im zweiten Semester schließen die Mitgliedstaaten ihre Haushaltspläne ab.“⁹³ Abschließen meint hier Weiterführung der im ersten Kalenderhalbjahr entwickelten Koordinierungsergebnisse. Die Kommission hat für das *erste* – europäische – Semester das „Kernziel“ formuliert, „der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU und im Euroraum eine klare **Ex-ante-Dimension** zu verleihen“.⁹⁴

Konnex zwischen dem Binnenmarktrecht und dem „effizienten Einsatz von Ressourcen“ (Art. 120 S. 2 AEUV): Schön, IStR Beihefter zu Heft 6/2013, 4.

90 EUCO 76/12 (Anlage – „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“), S. 7: „Die neuen Instrumente der Europäischen Union im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung müssen in vollem Umfang und wirksam eingesetzt werden, und es sollte verstärkt Gruppendruck ausgeübt werden.“

91 Zum Haushaltskreislauf im Staatsorganisationsrecht des Bundes Hufeld, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. III, § 56, Rn 24 ff. Vgl den „Fahrplan für die Durchführung des Europäischen Semesters 2013“, Rat-Dok. 16833/12 v. 3.12.2012, und den Zugriff auf den staatlichen Haushaltszyklus mit Art. 4 der Twopack-VO Nr. 473/2013 v. 21.5.2013, ABl. EU 2013 L 140, S. 11 (s.u. Rn 61). Länderübersicht zur Beteiligung der nationalen Parlamente im Europäischen Semester: BT-Drucks. 17/14622, S. 6 f.

92 Mitteilung der Kommission „Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU“ v. 30.6.2010, KOM(2010) 367 endg., S. 13.

93 KOM(2010) 367 endg., S. 14.

94 KOM(2010) 367 endg., S. 13: „Weisen die Haushaltspläne für das Folgejahr offensichtliche Unzulänglichkeiten auf, könnte eine Überarbeitung der Pläne empfohlen werden.“ In die allgemeine Wirtschafts-

Das Europäische Semester zielt auf Vorherigkeit und Vollständigkeit,⁹⁵ letztlich auf Einflusschancen und Durchschlagskraft von oben.

- 43 Idee, Sache und Begriff haben Eingang gefunden in den reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP). Die sekundärrechtliche Ausformung findet sich unter der Überschrift „**Europäisches Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung**“ im neuen Art. 2-a der novellierten Überwachungs- und Koordinierungs-Verordnung,⁹⁶ die amtlich (Art. 2 Nr. 1 der Verordnung [EU] Nr. 1173/2011 vom 16.11.2011)⁹⁷ bezeichnet wird als „präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ (im Folgenden: *SWP-präventiv*). Die Vorschriften haben kompetenzrechtlich Bestand als „Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung“, dafür stellt Art. 121 Abs. 6 AEUV eine Kompetenzgrundlage zur Verfügung. Erwägungsgrund (14) und Art. 2-a SWP-präventiv lassen keine Zweifel an der Gelenkfunktion des Europäischen Semesters, bekräftigen die Zyklusidee⁹⁸ und die Reichweite der „rechtzeitigen und integrierten politischen Beratung“ (Art. 2-a Abs. 3 UA 1).
- 44 Der Zyklus beginnt spätestens im **Januar**⁹⁹ mit dem *Jahreswachstumsbericht der Kommission*. Der Jahreswachstumsbericht 2013¹⁰⁰ lag am 28.11.2012, der Jahreswachstumsbericht 2012¹⁰¹ bereits am 23.11.2011 vor, zusammengesetzt aus einer allgemeinen Mitteilung, dem Fortschrittsbericht zur Strategie Europa 2020 (Rn 29), einem makroökonomischen Bericht, dem Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts sowie dem Bericht über Steuerpolitik und Steuerkoordinierung (Rn 82 ff), konzipiert als „Basis, um das notwendige gemeinsame Verständnis für die prioritären Maßnahmen auf einzelstaatlicher und EU-Ebene in den nächsten zwölf Monaten herzustellen“. ¹⁰² Hier offenbart die Kommission den Anspruch, dass die Semesterpolitik des ersten Halbjahres in der staatlichen Politik des zweiten Halbjahres ihre Erfüllung finde. Im **Februar** erstellt der Rat (ECOFIN) „unter Nutzung der Rechtsinstrumente gemäß Artikel 121 und 148 AEUV“ (Art. 2-a Abs. 3 UA 1 SWP-präventiv) *makroökonomische und haushaltspolitische Leitlinien*.¹⁰³ Im **März** befasst sich der Europäische Rat mit den Leitlinien.¹⁰⁴ Im **April** (Art. 4, Art. 8 SWP-präventiv) legen die Staaten die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vor. Im **Mai** kon-

politik ausgreifend KOM(2012) 777 final, S. 50 ff: „systematische Vorabkoordination größerer Wirtschaftsreformen“.

- 95 KOM(2010) 367 endg., S. 13: Das Europäische Semester „soll alle Elemente der wirtschaftspolitischen Überwachung abdecken, einschließlich der Strategien zur Sicherstellung der Haushaltsdisziplin und makroökonomischer Stabilität sowie zur Wachstumsförderung im Einklang mit der Strategie 2020“.
- 96 VO (EG) Nr. 1466/97 „über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“ idF der VO (EU) Nr. 1175/2011 v. 16.11.2011, ABl. EU 2011 L 306, S. 12 v. 23.11.2011, im Folgenden SWP-präventiv (= Sixpack dritter Teil).
- 97 ABl. EU 2011 L 306, S. 1 (= Sixpack erster Teil), VO „über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet“.
- 98 „Zyklus der Politiküberwachung und -koordinierung“, so Erwägungsgrund (14) SWP-präventiv.
- 99 KOM(2010) 367 endg., S. 13.
- 100 KOM(2012) 750 final, mit *fünf Prioritäten*: differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung; Rückkehr zu einer normalen Kreditvergabe an die Wirtschaft; Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit; Bekämpfung der Arbeitslosigkeit; Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen (ebd S. 3 f). Ausführlich zur Umsetzung des Europäischen Semesters 2013 unter besonderer Berücksichtigung der länderspezifischen Empfehlungen: BT-Drucks.17/14622 v. 21.8.2013, mit Datenblättern zu allen Mitgliedstaaten (S. 9–79, ohne „Programmländer“; s. dazu u. Rn 163).
- 101 KOM(2011) 815 endg.
- 102 KOM(2011) 815 endg., S. 3; KOM(2012) 750 final, S. 3: „allgemeiner Wegweiser“.
- 103 Vgl den Entwurf 6353/1/12 REV 1 v. 16.2.2012, angenommen in der ECOFIN-Sitzung v. 21.2.2012 (6678/12); Entwurf 5809/1/13 REV 1 v. 6.2.2013; Synthesebericht des Vorsitzes v. 4.3.2013, 6754/13.
- 104 Vgl EUCO 4/3/12, S. 2 und EUCO 205/12, S. 6 (Entgegennahme des Jahreswachstumsberichts und Bekräftigung bestimmter Prioritäten im Dezember, Vorausschau auf den März 2013).

zipiert die Kommission *länderspezifische Empfehlungen*,¹⁰⁵ die der Europäische Rat im **Juni** „generell“ billigt.¹⁰⁶ Spätestens (Art. 5 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2 SWP-*präventiv*) im **Juli** ergeht an jeden Mitgliedstaat individuell und rechtsförmlich¹⁰⁷ eine *Empfehlung* (Art. 121 Abs. 2, Art. 148 Abs. 4 AEUV) *des Rates zum nationalen Reformprogramm* (Art. 2-a Abs. 2 lit. d SWP-*präventiv*) *mit einer Stellungnahme* (Art. 5 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2 SWP-*präventiv*) *zum Stabilitätsprogramm* (Art. 3 SWP-*präventiv*) oder *Konvergenzprogramm* (Art. 7 SWP-*präventiv*).¹⁰⁸

Die Zyklen der Europäischen Semester verkoppeln „Empfehlung“ und „Überwachung“ **45** (Art. 121 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV) in einem strikten Jahresturnus. Der SWP-*präventiv* bezeichnet die multilaterale Überwachung durch den Rat „als integralen Bestandteil des Europäischen Semesters“ (Art. 2-a Abs. 1), setzt die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ (o. Rn 27 ff) voraus (Art. 2-a Abs. 2 lit. a) und führt mit jährlichen „Leitlinien“ (Art. 2-a Abs. 3), „Bewertungen“ (Art. 2-a Abs. 2 lit. c und d), „Stellungnahmen“ und „Aufforderungen“ (Art. 5 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2) Handlungsformen ein, die speziell zugeschnitten sind auf die im gleichen Jahresrhythmus staatlicherseits geschuldeten Reform- und Stabilitäts- bzw Konvergenzprogramme.

b) Programmüberwachung

„Die Mitgliedstaaten berücksichtigen die an sie gerichteten Leitlinien bei der Entwicklung ihrer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Haushaltspolitik gebührend, ehe sie die wesentlichen Beschlüsse über die nationalen Haushalte für die kommenden Jahre fassen.“ Art. 2-a Abs. 3 SWP-*präventiv* erstreckt den Verbindlichkeits- und Hierarchiestatus der „Grundzüge“ (Rn 38) auf die konkretisierenden Leitlinien, betont das Gebot rechtzeitiger Berücksichtigung (Rn 42 f) – und droht „Maßnahmen“ an für den Fall, dass „ein Mitgliedstaat nicht entsprechend den an ihn gerichteten Leitlinien“ handelt;¹⁰⁹ deren Umsetzung wiederum werden „von der Kommission verstärkt überwacht“ (Art. 2-a Abs. 3 UA 4 mit Verweis auf die Überwachungsmissionen des Art. 11 SWP-*präventiv*). **46**

Im Europäischen Semester bündelt und verdeutlicht der neue SWP-*präventiv* die **Beibringungslasten der Mitgliedstaaten**, die Art. 121 Abs. 3 UA 2 AEUV allzu unbestimmt einfordert („Angaben zu wichtigen einzelstaatlichen Maßnahmen“). Art. 2-a Abs. 2 SWP-*präventiv* verklammert nunmehr sachlich und zeitlich das nationale Reformprogramm – das allgemeine „Grundzüge“-Konkretisierungsprogramm (Rn 33) – und das spezielle Stabilitäts- bzw Konvergenzprogramm, die „wesentliche Grundlage für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ (Art. 3 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 SWP-*präventiv*).¹¹⁰ In der jahreszykli- **47**

105 Vgl für Deutschland KOM(2012) 305 final, KOM(2013) 355 final; allg. zur Bedeutung der länderspezifischen Empfehlung im Europäischen Semester: KOM(2012) 299 final, S. 10.

106 EUCO 76/12, S. 2: Empfehlungen, „die die Mitgliedstaaten bei ihren anstehenden Entscheidungen über Haushalte, Strukturreformen und Beschäftigungspolitik umsetzen werden, um so das Europäische Semester zum Abschluss zu bringen“.

107 Vgl ABl. EU 2012 C 219 v. 24.7.2012, S. 1–102.

108 Dass auch die zuständigen und sachkundigen Stellen im Unterholz der multilateralen Überwachung die Orientierung verlieren können, erweist die Überschrift der an Rumänien adressierten Empfehlung (ABl. EU 2012 C 219 v. 24.7.2012, S. 72), die ein „Stabilitätsprogramm“ anspricht, indessen Rumänien als Nicht-Euro-Staat in Übereinstimmung mit Art. 7 SWP-*präventiv* ein Konvergenzprogramm vorgelegt hat.

109 Art. 2-a Abs. 3 UA 3 SWP-*präventiv*, der zwischen „weiteren Empfehlungen“, der Verwarnung durch die Kommission (Art. 121 Abs. 4 AEUV) und „Maßnahmen gemäß dieser Verordnung, der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 [Sixpack fünfter Teil = SWP-*korrektiv*] oder der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 [Sixpack vierter Teil]“ unterscheidet.

110 Vgl Erwägungsgrund (13) und insbesondere Art. 3 Abs. 2 lit. ab bzw Art. 7 Abs. 2 lit. ab SWP-*präventiv*: „Stabilitätsprogramme [bzw Konvergenzprogramme] liefern folgende Angaben: Informationen zur Vereinbarkeit des Stabilitätsprogramms [bzw Konvergenzprogramms] mit den Grundzügen der

sehen Verkettung der Europäischen Semester nutzt die Kommission die prospektiv konzipierten Programme im Folgejahr retrospektiv als Maßstäbe der Überwachung. Die Beibringungslasten verwandeln sich zeitversetzt in **Rechtfertigungslasten**. Zukunftsbezogen haben Rat und Kommission zu bewerten, „ob die ökonomischen Annahmen, auf denen das Programm beruht, plausibel sind“ (Art. 5 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 SWP-*präventiv*), vergangenheitsbezogen geht es nicht mehr um die Plausibilität,¹¹¹ sondern um die Validität der Daten.

- 48 Ein Detail aus der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen für die an Deutschland adressierte Empfehlung mag das Zyklusprinzip, die inhaltliche Reichweite, die Konkretisierungstiefe, aber auch die Grenzen der „multilateralen Überwachung“ (Art. 121 Abs. 3 AEUV) beleuchten: „Die von der Bundesregierung im aktualisierten Stabilitätsprogramm 2011 angekündigte Überprüfung der Mehrwertsteuerermäßigungen wurde nicht in Angriff genommen und ist nicht mehr Teil des Stabilitätsprogramms für 2012.“¹¹² Die Empfehlung selbst¹¹³ greift diese Enttäuschung nicht ausdrücklich auf, akzentuiert gleichwohl deutlich genug den Koordinierungsheiz in der **Steuerpolitik** (näher Rn 77 ff), verweist Deutschland „auf die noch ungenutzten Möglichkeiten für ein effizienteres Steuersystem“, will die hohe Steuer- und Abgabenlast „vor allem für Geringverdiener“ verringert und die fiskalischen Fehlanreize für Zweitverdiener¹¹⁴ abgeschafft wissen. Im Bereich der **Defizitpolitik** (näher Rn 100 ff) übersieht die Empfehlung nicht, bei aller Bundesländer-Blindheit der EU, dass nur einige wenige Länder dem Beispiel des Bundes (Art. 115 GG) folgen und die gemeinsame Verpflichtung auf die Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG) verfassungsfest konkretisieren.¹¹⁵ Das Zyklusprinzip erlaubt Hartnäckigkeit. Der Befund des Rates von 2011, dass Deutschlands **Landesbanken** „ein angemessen finanziertes und rentables Geschäftsmodell benötigen“, kehrt ob der verhaltenen Reaktion im Nationalen Reformprogramm 2012 („erste Konsolidierungsschritte“) wortwörtlich wieder in der Empfehlung 2012¹¹⁶ und findet Wiederhall im Nationalen Reformprogramm 2013.¹¹⁷

c) Makroökonomische Überwachung

- 49 Das Europäische Semester schließt „die Überwachung zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ ein, Art. 2-a Abs. 2 lit. e SWP-*präventiv* verweist ausdrücklich auf die gleichnamige Verordnung¹¹⁸ vom 16.11.2011. Der Unionsgesetzgeber hat das Sekundärrecht der „Erkennung von Ungleichgewichten“ (Kapitel II) und „Korrekturmaßnahmen bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ (Kapitel III) nicht auf

Wirtschaftspolitik und dem nationalen Reformprogramm“. Die Empfehlungen am Ende des Europäischen Semesters (o. Rn 44) verweisen standardisiert auf die „Querverbindungen zwischen den beiden Programmen“; vgl auch Bundesministerium der Finanzen, Deutsches Stabilitätsprogramm 2012, S. 4.

111 Vgl die länderspezifische Empfehlung Deutschland, ABl. EU 2012 C 219 v. 24.7.2012, S. 35, Erwägungsgrund (11): „Projektionen des Stabilitätsprogramms (...) decken sich weitgehend mit der Frühjahrsprognose 2012 der Kommissionsdienststellen“; länderspezifische Empfehlung Ungarn, ABl. EU 2012 C 219 v. 24.7.2012, S. 40, Erwägungsgrund (11): „Szenario etwas optimistisch“.

112 Begleitunterlage zur Empfehlung der Kommission für eine Empfehlung des Rates für Deutschland, SWD(2012) 305 final, S. 13.

113 ABl. EU 2012 C 219 v. 24.7.2012, S. 35–37.

114 Noch deutlicher tadelt der Kommissionsentwurf der länderspezifischen Empfehlung 2013, KOM(2013) 355 final, S. 4, dass Deutschland „keine Maßnahmen ergriffen“ habe, „um die signifikanten Fehlanreize für Zweitverdiener abzuschaffen“; vgl *Schuler-Harms*, FPR 2012, 299 f, zum Splitting-Anreiz „für eine Beibehaltung der Einkommensdifferenz“.

115 ABl. EU 2012 C 219 v. 24.7.2012, S. 37, Ziff. 1 und Begleitunterlage SWD(2012) 305 final, S. 12 f.

116 ABl. EU 2012 C 219 v. 24.7.2012, S. 37, Ziff. 2 und Begleitunterlage SWD(2012) 305 final, S. 15.

117 BT-Drucks. 17/12900, S. 9: „weitere Konsolidierungsschritte“, „Abwicklung der ehemaligen WestLB“.

118 Nr. 1176/2011, ABl. EU 2011 L 306, S. 25 (= Sixpack vierter Teil).

das Euro-Währungsgebiet beschränkt. Allerdings müssen die Eurostaaten mit anspruchsvolleren *Warnschwellenwerten* rechnen: Im Zentrum der Verordnung steht ein **Scoreboard-gestützter Warnmechanismus**, der mit fixen Werten, Warnwerten, indikativen Schwellenwerten, Warnschwellenwerten arbeitet – ersichtlich bemüht, das „Scoreboard mit dem Satz der Indikatoren“ (Art. 4 VO 1176/2011) als Instrument unangreifbarer Messgenauigkeit gegen politische Diskretion abzuschirmen. Zudem schaltet die VO das fachbehördliche Wissen des ESRB, des *European Systemic Risk Board*¹¹⁹ ein. Gleichwohl darf bezweifelt werden, dass das Entpolitisierungsprojekt gelingt.

Keineswegs geht die VO 1176/2011 (im Kommissionsjargon: MIP – **Macroeconomic Imbalances Procedure**) auf strikte, gar absolute Verrechtlichung aus, auch nicht im Verbund mit der korrespondierenden Durchsetzungs-VO¹²⁰ für die Eurozone.¹²¹ Den Ausgangsbegriff „Ungleichgewichte“ bestimmt sie nicht konturenscharf, sondern offen,¹²² und die Scoreboard-Präzision wird in einer Fülle unbestimmter Rechtsbegriffe und Vielzahl der Berücksichtigungspflichten¹²³ relativiert; auch die Indikatoren-Genauigkeit ist eine vermeintliche: „Das Scoreboard der Indikatoren enthält – sofern dies nicht unangemessen ist – obere und untere Warnschwellenwerte, die nach Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören, differenziert werden, wenn dies durch die spezifischen Merkmale der Währungsunion und die einschlägigen wirtschaftlichen Umstände gerechtfertigt ist. Bei der Entwicklung des Scoreboards wird der Berücksichtigung heterogener wirtschaftlicher Umstände, einschließlich Aufholeffekten, gebührende Beachtung gewidmet.“ Der Mechanismus sperrt sich explizit gegen „eine mechanistische Auslegung“,¹²⁴ setzt dafür wiederum auf die weichen und doch beharrlichen Einflussmechanismen im Rhythmus der Jährlichkeit und im Lichte der Öffentlichkeit.¹²⁵

Auch dass die Ungleichgewichte-VO sich „auf die mitgliedstaatliche Wirtschaftspolitik in ihrer Breite erstreckt“,¹²⁶ dürfte ihre Durchsetzungskraft eher schwächen als stärken. Dem Warnmechanismus ist es um die „frühzeitige“ Erkennung „aufkommender“¹²⁷ Ungleich-

119 Art. 4 Abs. 5, Art. 5 Abs. 2 lit. c, Art. 7 Abs. 1 UA 2 VO 1176/2011. Zu den Aufgaben des ESRB s. Art. 3 der VO (EU) 1092/2010 v. 24.11.2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, ABl. EU 2010 L 331, S. 1; *Hartig*, EuZW 2012, 775. § 4 des FinStabG (= Finanzstabilitätsgesetz = Art. 1 des Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht v. 28.11.2012, BGBl. I S. 2369) verpflichtet den deutschen Ausschuss für Finanzstabilität (§ 2 FinStabG), mit dem ESRB „eng“ zusammenzuarbeiten. Vgl. auch die Empfehlung des ESRB v. 4.4.2013, ABl. EU 2013 C 170, S. 1, zu Zwischenzielen und Instrumenten für makroprudenzielle Maßnahmen.

120 Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl. EU 2011 L 306, S. 8 (= Sixpack zweiter Teil).

121 Die Ungleichgewichte-VO 1176/2011 stand und steht im Verdacht, gegen Deutschlands Leistungsbilanzüberschuss gerichtet zu sein. Vgl. aber Erwägungsgrund (17): „In Anbetracht der bestehenden Schwächen und des Ausmaßes der notwendigen Anpassungen sind politische Maßnahmen in denjenigen Mitgliedstaaten am dringlichsten, die anhaltend hohe Leistungsbilanzdefizite und Wettbewerbsverluste aufweisen.“

122 Art. 2 Abs. 1 VO 1176/2011; dazu *Hofmann/Konow*, ZG 2012, 144: „sehr vage formuliert“.

123 S. Art. 4 VO 1176/2011, bes. Abs. 2 zur Art der Indikatoren („einschlägig, praktisch, einfach, messbar, verfügbar“) und Abs. 4 zur „ökonomischen Auslegung des Scoreboards“ mit Rücksicht auf „Entwicklungen in der Realwirtschaft“ u.a.m.

124 Art. 3 Abs. 2 S. 2 VO 1176/2011: „Schlussfolgerungen werden nicht durch eine mechanistische Auslegung der Indikatoren des Scoreboards gezogen.“ Vgl. die frühe Kritik im EZB Monatsbericht März 2011, S. 128: „Die Vorschläge der Kommission während dem Rat jedoch einen erheblichen Ermessensspielraum, was die Abgabe politischer Empfehlungen und den Umfang von Sanktionen betrifft.“

125 VO 1176/2011, Erwägungsgrund (9): „Das Verfahren sollte unbedingt mit dem jährlichen Zyklus der multilateralen Überwachung abgestimmt werden.“

126 *Bast/Rödl*, EuGRZ 2012, 270.

127 Zitate: VO 1176/2011, Erwägungsgrund (10).

gewichte zu tun, binnenwirtschaftlicher und außenwirtschaftlicher.¹²⁸ Art. 2 Abs. 1 VO 1176/2011 fasst unter den **Begriff der Ungleichgewichte** „alle Trends, die zu makroökonomischen Entwicklungen führen, die sich nachteilig auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaats oder der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Union insgesamt auswirken oder potenziell auswirken könnten“; Art. 4 Abs. 3 unterscheidet „interne“ und „externe“ (Rn 52 f). „Übermäßige Ungleichgewichte“ sind per definitionem Gefährdungstatbestände, begrifflich näher bestimmt als „schwere Ungleichgewichte, einschließlich Ungleichgewichte oder Risiken, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden“ (Art. 2 Abs. 2).

- 52 Art. 4 Abs. 3 lit. a VO 1176/2011 zielt auf die frühzeitige **Erkennung interner Ungleichgewichte**, „einschließlich derjenigen, die sich aus der öffentlichen und privaten Verschuldung ergeben können; von Entwicklungen auf den Finanz- und Anlagemärkten, einschließlich des Wohnungswesens; von Entwicklungen der Kreditströme des privaten Sektors; und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit“.
- 53 Art. 4 Abs. 3 lit. b VO 1176/2011 steuert die **Erkennung externer Ungleichgewichte**, „einschließlich derjenigen, die sich aus der Entwicklung der Leistungsbilanz- und Nettoinvestitionspositionen der Mitgliedstaaten ergeben können; der realen effektiven Wechselkurse; der Anteile an den Exportmärkten; der Veränderungen bei der Preis- und Kostenentwicklung; sowie der nichtpreisgebundenen Wettbewerbsfähigkeit unter Berücksichtigung der verschiedenen Komponenten der Produktivität“.
- 54 Selbst wenn sich aus der Offenheit der Tatbestände und dem Arsenal der unbestimmten Rechtsbegriffe die Generalermächtigung einer „Wirtschaftsregierung“ schmieden ließe, müsste sich der Steuerungsanspruch durchsetzen im komplex gestaffelten Verfahrens- und Kompetenzrecht der VO 1176/2011. Der Kommission obliegt die „eingehende Prüfung“ (Art. 5), die zur Unterrichtung über ein *übermäßiges* Ungleichgewicht (o. Rn 51) im Mitgliedstaat¹²⁹ und dessen Verpflichtung auf einen *Korrekturmaßnahmenplan* (Art. 8) führen kann. Der kritische Übergang in eine verschärfte und sanktionsträchtige (VO 1174/2011, dazu Rn 58) *Überwachung von Korrekturmaßnahmen* (Art. 9) setzt indessen die „Feststellung“ des Rates voraus, dass ein übermäßiges Ungleichgewicht besteht (Art. 7 Abs. 2). Erst danach steht die *Bewertung der Korrekturmaßnahmen* an und muss der Mitgliedstaat die Feststellung der „*Nichteinhaltung*“ (Art. 10 Abs. 4) befürchten. Erst in dieser Phase will die Ungleichgewichte-Verordnung die politischen Gewichte verschieben, den Rat schwächen und die Kommission stärken: Der „*Empfehlung der Kommission mit der Erklärung der Nichteinhaltung*“ kann sich der Rat nur aktiv und mit qualifizierter Mehrheit widersetzen – im **Verfahren der umgekehrten Abstimmung**. Der Halbautomatismus, der hier in Rede steht, ist ein Markenzeichen des reformierten SWP.¹³⁰ Zur Diskussion steht, ob die sekundärrechtliche Stärkung der Kommission die Schwäche des Rates überwindet, die Kommission gar zur Wirtschaftsregierung aufsteigen lässt – oder aber der Vorrang des Art. 121 AEUV die Regierungsschwäche des Rates konserviert.

3. Superrevision und Obligation

- 55 Art. 121 AEUV unterscheidet zwischen mitgliedstaatlich-gemeinsamer Selbstregierung im Wege der Koordinierung und darauf bezogener multilateraler Überwachung. Die „Verstärkung“, die Art. 136 Abs. 1 lit. a AEUV für den Euroraum zulässt, beschränkt sich wiederum auf „die Koordinierung und Überwachung“. Die Unionsorgane können nicht aus

128 Näher EZB Monatsbericht März 2011, S. 126 ff.

129 Feststellung für Spanien und Slowenien: KOM(2013) 199 final, S. 7 f, 11 f (10.4.2013).

130 Zum Verfahren der „umgekehrten Abstimmung“ ausführlich und kritisch *Rathke*, DÖV 2012, 751: „Systemwechsel“.

eigener Kraft regieren und sanktionieren, jedoch die koordinierten Selbstverpflichtungen strikt überprüfen. Auch der reformierte SWP lässt Zweifel an der Kontrollbereitschaft im Rat erkennen und stärkt nach Kräften die Kommission. Entpolitisierte, unabhängige Überwachung anhand fremdgesetzter Maßstäbe folgt dem Traditionsmuster der Rechnungshofkontrolle. Auf dieser Linie kann die Kommission wohl Verfahren der Superrevision etablieren, aber nicht die **strukturelle Sanktionsschwäche** des Art. 121 Abs. 4 AEUV beheben. So erklärt sich, dass sie die offene Flanke des Primärrechts mit dem neuen „Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“ schließen und damit die Verpflichtungskraft eines staatenindividuellen Durchführungsvertrages etablieren will.

a) Offene Flanke des Primärrechts

Art. 121 Abs. 4 AEUV unterscheidet zwei Tatbestände der mitgliedstaatlichen Unbotmäßigkeit – staatliche Wirtschaftspolitik, die sich nicht verträgt mit den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ (Rn 27 ff) oder aber „das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht“ – und auf der Rechtsfolgende zwei Handlungsformen, die zwei verschiedenen Unionsorganen zu Gebote stehen. Die **Kommission** „kann“ den unbotmäßigen Staat **verwarnen**,¹³¹ und der **Rat** „kann“ auf Empfehlung der Kommission neuerlich **empfehlen** und diese seine auf Umkehr drängende Empfehlung **veröffentlichen**. Anfang Februar 2010, am Vorabend der Griechenland-Misere, war die Kommission bemüht, dem stumpfen Schwert wenigstens weitere (stumpfe) Waffen beizugeben, und suchte Kraft in der „Kombination der Überwachungsinstrumente“¹³² und Einbeziehung des Art. 126 AEUV (Rn 115 ff).

Ein ikonographisches Beispiel – freilich auch für Unzulänglichkeit, Verspätung und Vergeblichkeit – gibt die nachfolgende **Griechenland-Empfehlung** des Rates vom 16. Februar 2010,¹³³ veröffentlicht auf Beschluss vom gleichen Tage,¹³⁴ die noch wenige Tage vor der Eskalation der Staatsschuldenkrise „den rechtzeitigen Einsatz der nach Artikel 121 AEUV zur Verfügung stehenden Instrumente“¹³⁵ behauptet. Die Überschrift orientiert sich an dem Steuerungsziel des Art. 121 Abs. 4 AEUV, „in Griechenland die mangelnde Übereinstimmung mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik zu beenden und das Risiko einer Gefährdung des ordnungsgemäßen Funktionierens der Wirtschafts- und Währungsunion zu beseitigen“. Der Text rekonstruiert die Überwachungsversuche der Vorjahre und listet detailliert Reformempfehlungen auf, noch in der Erwartung, dass Griechenland „so rasch wie möglich über die Stabilitätsprogrammaktualisierung vom Januar 2010 hinausgehend ein mutiges und umfassendes Paket von Strukturreformen ausarbeiten und umsetzen“¹³⁶ kann.

Kraft- und folgenlos als Instrument der Durchsetzung, hat diese Empfehlung allerdings historisches Material geliefert für den dreifach wiederholten Rekurs der Sixpack-Gesetzgebung auf „Erfahrungen und Fehler, die während des ersten Jahrzehnts der Wirtschafts- und Währungsunion gemacht wurden“.¹³⁷ Einer der Rückverweise findet sich in der neuen VO Nr. 1174/2011¹³⁸ über Durchsetzungsmaßnahmen zur **Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet**. Anders als die Ungleichge-

131 Geiger/Khan/Kotzur/*Khan*, EUV/AEUV, Art. 121, Rn 16 betont die Unabhängigkeit der Kommission von „Opportunitäts- und Reziprozitätserwägungen“ im Gegensatz zu Ratsentscheidungen.

132 KOM(2010) 26 endg. v. 3.2.2010, S. 17 ff.

133 ABl. EU 2010 L 83, S. 65.

134 ABl. EU 2010 L 83, S. 12.

135 ABl. EU 2010 L 83, S. 65, 66, Erwägungsgrund (8).

136 ABl. EU 2010 L 83, S. 65, 67, Empfehlung Ziff. 1.

137 ABl. EU 2011 L 306, S. 1, 8, 12, jeweils in den Erwägungsgründen.

138 ABl. EU 2011 L 306, S. 8 (= Sixpack erster Teil).

wichte-VO 1176/2011 (Rn 49 ff), an die sie anschließt, gilt sie nur für die Staaten der Eurozone. Rückhalt sucht sie denn auch in Art. 121 Abs. 6 und zusätzlich in Art. 136 AEUV: Dessen Abs. 1 lit. b erlaubt „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ speziell für den Euroraum¹³⁹ und „Maßnahmen“, um „ihre Einhaltung zu überwachen“. Dennoch, Art. 3 VO 1174/2011 führt **verzinsliche Einlage und Geldbuße primärrechtswidrig** als Sanktionen in der Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte ein. Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV verkoppelt seinen Ermächtigungstatbestand mit den „in den Artikeln 121 und 126 genannten Verfahren“, gibt deshalb keine Handhabe, die unverbindliche Empfehlung des Art. 121 AEUV qua Sanktion in einen Verbindlichkeitsstatus zu überführen.¹⁴⁰

- 59 Der Fiskalvertrag vom 2.3.2012 will die offene Flanke des Primärrechts schließen – „eingedenk dessen, dass sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets am 9.12.2011 auf eine verstärkte Architektur für die Wirtschafts- und Währungsunion verständigt haben, die auf den Verträgen aufbaut, auf denen die Europäische Union beruht, und die Durchführung von Maßnahmen erleichtert, die auf der Grundlage der Artikel 121, 126 und 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ergriffen werden“.¹⁴¹ Dabei erweist sich Art. 126 AEUV als ergänzungsfähige Norm (Rn 140) – das Koordinierungsprinzip des Art. 121 AEUV hingegen als unerschütterlich. Der Fiskalvertrag begegnet der Wirtschaftsregierungsschwäche nicht materiellrechtlich. Er nähert sich der Wirtschaftsregierung institutionell mit der **Befestigung des Euro-Gipfels** (Rn 69 ff), indessen sich die Kommission von Regierungsfunktionen immer deutlicher entfernt.

b) Europäische Superrevision

- 60 Die mit dem neuen SWP (Sixpack) eingeleitete, mit dem Twopack¹⁴² weiter forcierte Verrechtlichung führt auf einen anderen Weg. Aus dem Ensemble der neuen Sekundärrechtsakte erwächst ein neues System – aber nicht das einer Regierung, sondern das System einer „regelbasierten“¹⁴³ Überwachung im **Zuschnitt der Rechnungshofkontrolle**.¹⁴⁴ Bedenkt man diese Stoßrichtung, erklärt sich ohne Weiteres die strukturelle Entpolitisierung in der Sixpack- und Twopack-Gesetzgebung; die den Rat schwächende, die Kommission stärkende Technik der „umgekehrten Abstimmung“ (Rn 63 f); der Kampf der EZB gegen „kann“-Bestimmungen oder, bezeichnend, für die Verknappung des Tatbestandsmerkmals „besonders ernster Verstoß“ auf „Verstoß“.¹⁴⁵ Auch noch der Anspruch, in die Politikberatung auszugreifen, sogar die Sanktionsschwäche verträgt sich mit dem Charakter einer Rechnungshofkontrolle. Deren Sache ist die neutralisierte und sanktionslose Verge-wisserung am Maßstab des Rechts im Zeichen der Wirtschaftlichkeit. Mit den Sixpack- und Twopack-definierten Muskeln erinnert die Kommission an die preußische General-

139 Vgl die Empfehlung des Rates v. 10.7.2012 zur Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ABl. EU 2012 C 219, S. 95, gestützt auf Art. 136 iVm Art. 121 Abs. 2 AEUV.

140 Ausführlich *Bast/Rödl*, EuGRZ 2012, 269, 271 ff; *Häde*, JZ 2011, 335 ff, 339; *Di Fabio*, S. 36–39; wohl auch *Callies/Schoenfleisch*, JZ 2012, 477, 480 f.

141 VSKS, Erwägungsgrund (6).

142 VO Nr. 472/2013 und Nr. 473/2013 v. 21.5.2013, ABl. EU 2013 L 140, S. 1 und S. 11, im Anschluss an die Verordnungsvorschläge der Kommission v. 23.11.2011, KOM(2011) 819 endg. und KOM(2011) 821 endg.

143 KOM(2011) 821 endg., Erwägungsgrund (7).

144 Ausführlich zur Finanzkontrolle als Idee des Rechts und zum Typus der Rechnungshofkontrolle *Hufeld*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR Bd. III, § 56, Rn 6 ff.

145 EZB-Stellungnahme zum Twopack, ABl. EU 2012 C 141, S. 7, sub I 4 und II 3.

Rechen-Kammer, die in der Finanzkontrolle die Defizite der fürstlichen Budgetplanung wettmachen musste.¹⁴⁶

So bemüht sich die Kommission nach Kräften, die souveränitätsgeschützte Budgetplanung der Euro-Mitgliedstaaten unter Kontrolle zu bringen. Mit Rückhalt in Art. 136 und Art. 121 Abs. 6 AEUV etabliert die **Twopack-VO 473/2013**¹⁴⁷ ein Budgetkontrollregime für den Euroraum, einen *gemeinsamen Haushaltszeitplan* (Art. 4) und eine Überwachung der mitgliedstaatlichen Haushaltsplanung unter Öffentlichkeitsdruck. Der **Aufstieg der Kommission zur europäischen Generalrechenkammer** gipfelt in der „*Bewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung*“ (Art. 7). Indem so das Europäische Semester getreu seiner Zykluslogik (Rn 41 ff) die Abläufe auch im zweiten, nationalen Semester bestimmt („gemeinsamer Haushaltszeitplan“), sieht sich die Kommission zu einer öffentlichen Stellungnahme im November berufen. Auf „Antrag des Parlaments des betroffenen Mitgliedstaats“ stellt sie ihre Bewertung „dem antragstellenden Parlament“ vor – zwischen Planung bis Mitte Oktober (Art. 4 Abs. 2) und Verabschiedung des Haushaltsgesetzes bis Ende Dezember (Art. 4 Abs. 3). Zudem nimmt die Kommission eine „Gesamtbewertung der Haushaltslage und der Haushaltsaussichten im Euro-Währungsgebiet insgesamt“ vor (Art. 7 Abs. 4). Auf dieser Grundlage und in dieser Phase befasst sich auch die **Euro-Gruppe** mit „den nationalen Haushaltsplänen“ (Art. 1 Abs. 1, Art. 7 Abs. 3); zugleich beauftragt (Art. 12 Abs. 4 VSKS), dem Euro-Gipfel zuzuarbeiten (Rn 72), fungiert die Euro-Gruppe (Art. 137 AEUV) in einer Gelenkfunktion zwischen Überwachung und Steuerung. Eine letzte Steigerung der europäischen Superrevision sieht die **Twopack-VO 472/2013**¹⁴⁸ für den Krisenfall vor. Gerät ein Euro-Staat in „gravierende Schwierigkeiten“, droht ihm die *verstärkte Überwachung* (Art. 3). Sie findet spätestens und unausweichlich statt, wenn der Staat zum Nehmerland im ESM wird. In dieser Lage sieht er sich umzingelt von der Kommission, der EZB, dem ESRB, dem IWF und „den einschlägigen Europäischen Aufsichtsbehörden“ – schuldet „enge Zusammenarbeit“, „aufgeschlüsselte Informationen“, „Stresstests“ und „Sensitivitätsanalysen“, nicht zuletzt ein *makroökonomisches Anpassungsprogramm* (Art. 7). Die verstärkte Überwachung verdrängt alle Prozeduren des Europäischen Semesters (Art. 12). Dennoch ist nicht zu übersehen (vgl Art. 7 Abs. 2 UA 2), dass die Kommission Durchsetzungsfähigkeit nicht aus der Twopack-VO 472/2013 gewinnt, sondern allenfalls profitiert von der Durchschlagskraft des ESM-geborenen MoU (s. Rn 163). In der Rechnungshof-typischen **Kontrollstärke und Sanktionschwäche** begibt sich die Kommission auf „regelmäßige Überprüfungsmissionen“ und sucht die Nähe des nationalen Haushaltsgesetzgebers. Sie drängt und brennt darauf, „vom Parlament des betreffenden Mitgliedstaats zur Teilnahme an einer Aussprache aufgefordert“ zu werden (Art. 3). Die Superrevision wird auf das Normalmaß zurückgeführt, wenn der Euro-Staat 75% der Finanzhilfe an den ESM zurückgezahlt hat (Art. 14).

Die Maßstäbe zwischen Regierungsschwäche und Superrevision (Rn 60) bestimmen auch die Primärrechtmäßigkeit der „umgekehrten Abstimmung“. Sie ist differenziert zu beurteilen. **Die Beschlüsse in der Programmkontrolle** – in der Überwachung der Stabilitätsprogramme (Euro-Staaten) und Konvergenzprogramme (Rn 40) –, die sich auf die Feststellung beschränken, „dass es der betreffende Mitgliedstaat weiterhin“ unterlässt, „geeignete Maßnahmen zu ergreifen“,¹⁴⁹ gleichen Rechnungshof-„Bemerkungen“ (vgl § 97 BHO).

146 *Mußgnug*, S. 47.

147 ABl. EU 2013 L 140 v. 27.5.2013, S. 11.

148 ABl. EU 2013 L 140 v. 27.5.2013, S. 1.

149 Art. 6 Abs. 2 UA 5 und Art. 10 Abs. 2 UA 5 SWP-präventiv.

Sie folgen einer Empfehlung des Rates.¹⁵⁰ Sie halten sich damit an einen vorgefundenen Maßstab, unpolitisch und neutral, rücken die Maßstabverletzung ins Licht der Öffentlichkeit. Sie verdichten primärrechtskonform den Überwachungsanspruch des Art. 121 Abs. 3 UA 2 AEUV; das Verwarnungsrecht der Kommission (Abs. 4) trägt *a fortiori* ein Verdikt der Feststellung. Es ist ein Verdikt, dem der Rat nur mehr „umgekehrt“ – wiederum politisch – entgegentreten muss; ansonsten wird es ihm zugeschrieben (Art. 6 Abs. 2 UA 5 S. 2 und Art. 10 Abs. 2 UA 5 S. 2 SWP-*präventiv*).

- 64 Unter anderen Vorzeichen steht hingegen das neue Instrumentarium der Durchsetzungs-VO 1173/2011.¹⁵¹ Zeigt sich der überwachte Euro-Staat weiter uneinsichtig, hat er im Sanktionsverfahren des Art. 4 eine „verzinsliche Einlage in Höhe von 0,2% des BIP des Vorjahres“ zu gewärtigen. Jetzt steigt die Kommission zur ersten Sanktionsinstanz auf. Gegen ihre Empfehlungen kann sich der Rat nur mehr mit qualifizierten Mehrheiten stemmen.¹⁵² Damit aber überschreitet das Sekundärrecht den primärrechtlichen Rahmen des Art. 121 Abs. 4 AEUV, der Kommission und Rat auf Sanktionen nicht-regulativer Art beschränkt.¹⁵³ Die grundsätzliche Entscheidung für **Koordinierung und weiche Sanktionierung** hat Vorrang und Bestand. Sie steht nicht unter dem Vorbehalt sekundärrechtlicher Ausgestaltung, sondern unter dem Vorbehalt der Vertragsänderung. Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV hebt die Grundsatzentscheidung nicht aus den Angeln.¹⁵⁴ Er schließt explizit an die Verfahrensdramaturgie des Art. 121 AEUV an, gibt namentlich der Kommission keinen Ermächtigungsrückhalt, um über die Position der sanktionsschwachen Generalrenkenkammer hinauszuwachsen.
- 65 Der Fiskalvertrag, instrumentell ein völkerrechtlicher Vertrag, teleologisch dem Unionsrecht verpflichtet,¹⁵⁵ spricht die Kommission achtzehnmal an. Wer den Vertrag aus ihrer Sicht liest, sieht die **Kommission** in der „immer engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ (2. Erwägungsgrund) nicht auf ein Regierungsamt, sondern **auf ein Wächteramt verwiesen**. Wer ist der Platzanweiser? Formell 25 „Vertragsparteien“, die noch einmal, als sei der Krise wegen ein Autoritätsverlust des Art. 121 Abs. 1 AEUV auszugleichen, die Verpflichtung bekräftigen, „ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten“ (1. Erwägungsgrund). In politischer Wahrheit sprechen die Eurostaaten, genauer: spricht der Euro-Gipfel, der sich bei dieser Gelegenheit selbst einen Platz zuweist (Art. 12) und für alle Zukunft beansprucht.

c) Wirtschaftsreform als Obligation

- 66 Im November 2012 hat die Europäische Kommission ihr Konzept („Blueprint“) „für eine vertiefte und echte WWU“ veröffentlicht. „Auf längere Sicht“ soll sich die Wirtschafts- und Währungsunion in eine „voll integrierte“ Banken-, Fiskal- und Wirtschafts-, zugleich

150 Art. 6 Abs. 2 UA 2 und Art. 10 Abs. 2 UA 2 SWP-*präventiv*: „Empfehlung über die erforderlichen politischen Maßnahmen“. Mit dieser Empfehlung begegnet der Rat den „Abweichungen der Haushaltslage vom mittelfristigen Haushaltsziel oder von einem angemessenen Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel“.

151 ABl. EU 2011 L 306, S. 1 (= Sixpack erster Teil), VO „über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet“.

152 Art. 4 Abs. 2 Durchsetzungs-VO Nr. 1173/2011 (verzinsliche Einlage); entsprechend Art. 5 Abs. 2 (unverzinsliche Einlage) und Art. 6 Abs. 2 (Geldbußen) im korrektiven Arm des SWP, dazu Rn 133 f.

153 *Bast/Rödl*, EuGRZ 2011, 271.

154 *Rathke*, DÖV 2012, 751; *Häde*, JZ 2011, 333; *Bast/Rödl*, EuGRZ 2011, 271.

155 Der Fiskalvertrag (VSKS) steht wie der ESM-Vertrag in einem Ergänzungs- und Näheverhältnis zum Recht der EU, in einem „qualifizierten inhaltlichen Zusammenhang“; dazu BVerfGE 131, 152, 199 f – ESM/Euro-Plus-Pakt; vgl auch *M. Sarrazin/Kindler*, *Integration* 2012, 218; *Möllers/Reinhardt*, JZ 2012, 696; *Hölscheidt*, EuR 2013 Beiheft 2, 63 f.

in eine politische Union verwandeln.¹⁵⁶ Auf dem Weg zum fernen Ziel stellt das Papier eine Serie kurz- und mittelfristiger Reformen vor. Ausgearbeitet scheint der Vorschlag für ein *Convergence and Competitiveness Instrument* (CCI), *based on contractual arrangements and financial support* – ein **Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit**, das die Vertragsidee in die wirtschaftspolitische Koordinierung einführt.¹⁵⁷ Die Initiative drängt auf eine „systematische Vorabkoordinierung größerer Wirtschaftsreformen“, vor allem aber auf „Vereinbarungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und die finanzielle Unterstützung bei Umsetzung der vertraglichen Vereinbarungen“ – Instrumente, die das Europäische Semester weiter anreichern sollen.¹⁵⁸

Eng verzahnt mit den etablierten Verfahren, insbesondere der makroökonomischen Überwachung (Rn 49 ff), zielt das „neue System“¹⁵⁹ auf eine Steuerpolitik des goldenen Zügels. Die Kommission will die „Implementierung von Strukturreformen“ finanzmächtig begleiten und Folgsamkeit belohnen können. Mehr noch: In der Dramaturgie Aushandlung, Diskussion und Abschluss des Vertrages sieht sich die Kommission in der Hauptrolle¹⁶⁰ – ausgestattet mit einem „Finanzinstrument im Rahmen des EU-Haushalts“¹⁶¹ will sie sich ersichtlich bereits in die Reformplanung einschalten. Offenkundig hat sich die Kommission von jener *do ut des*-Logik inspirieren lassen, die seit 2010 Europas Wirtschaftspolitik dominiert (Rn 109, 150 ff): Solidarität gegen Austerität, Finanzhilfe gegen Wohlverhalten, „Solidität als Voraussetzung für Solidarität“ (*Selmayr*, § 23, Rn 68, mit Kritik am Begriff „Austerität“). Und offenkundig sucht die Kommission in der **Vertragsobligatio**n die Sanktionsstärke und Durchsetzungsfähigkeit, die Art. 121 AEUV für die herkömmliche Koordinierung verweigert. Künftig will die Kommission Reformvertragstreue mit finanzieller „Anerkennung“¹⁶² würdigen – oder aber, nach einer Verwarnung (Art. 121 Abs. 4 AEUV), „die finanzielle Unterstützung einbehalten“.¹⁶³

Die Kommission profiliert mit dem Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit die Idee der **staatenindividuellen Vereinbarung über Strukturreformen**, zuerst lanciert im Europäischen Rat vom Oktober 2012, dann aufgegriffen im Präsidenten-Papier „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ vom 5.12.2012: Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates deuten den Gegenseitigkeitscharakter an, wenn sie von „Vereinbarungen vertraglicher Natur über die zugesagten Reformen und deren Umsetzung“ handeln.¹⁶⁴ Das Papier der vier Präsidenten rekurriert bereits auf das Konzept der Kommission und verknüpft in einem „anreizbasierten Rahmenkonzept“ die mitgliedstaatliche Reformzusage mit „finanziellen Anreizen“ – „infolgedessen würden vorübergehende Transfers in Mitgliedstaaten erfolgen, die übermäßige Strukturschwächen aufweisen“.¹⁶⁵

156 KOM(2012) 777 final, S. 35 ff.

157 KOM(2012) 777 final, S. 23 ff, 48 ff; Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion – Einführung eines Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“, KOM(2013) 165 final.

158 KOM(2012) 777 final, S. 23 ff, 49.

159 KOM(2012) 777 final, S. 24.

160 KOM(2012) 777 final, S. 25, die „Euro-Gruppe diskutiert“. KOM(2013) 165 final, S. 7 f, akzentuiert nunmehr deutlich sowohl die „rechtzeitige aktive Einbeziehung der nationalen Parlamente“ als auch die des EP, um „demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht“ zu gewährleisten.

161 KOM(2012) 777 final, S. 26, 51, die Kommission denkt an Unionsmittel außerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens, einen „Sonderfonds“: „Die Mitglieder des Euro-Währungsgebiets müssen einen nach dem von BNE abhängigen Beitragsschlüssel berechneten Beitrag zum Fonds zahlen.“

162 KOM(2012) 777 final, S. 26.

163 KOM(2012) 777 final, S. 51. KOM(2013) 165 final, S. 8 f, zur Auszahlung in Tranchen in Abhängigkeit „von der vollständigen und fristgerechten Durchführung der in der Vereinbarung vorgesehenen Maßnahmen“.

164 EUCO 156/12, S. 9.

165 „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ v. 5.12.2012, S. 16.

In der Dramaturgie des Präsidenten-Papiers entwickelt sich aus dem Anreiz eine WWU-eigene „Fiskalkapazität“¹⁶⁶ – ein **Euro-Haushalt**. Der Europäische Rat macht sich diese Perspektive im Dezember 2012 noch nicht zu eigen, bekennt sich aber zum Vertragsinstrument: zu „Verträgen für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum“ und „Solidaritätsmechanismen“, die Vertragsfolgsamkeit belohnen.¹⁶⁷ Die deutsch-französische Erklärung vom 30.5.2013 bekräftigt das „**Konzept vertraglicher Vereinbarungen**“ und schlägt „Solidaritätsmechanismen“ vor, ein „neues System begrenzter und an Bedingungen geknüpfter finanzieller Anreize – spezifisch für den Euroraum“.¹⁶⁸

4. Der Euro-Gipfel als Wirtschaftsregierung

- 69 In der Wahrnehmung des Fiskalvertrages dominiert der „fiskalpolitische Pakt“ (Titel III) zur Vollverrechtlichung der mitgliedstaatlichen Defizitpolitik (Rn 135 ff). Indessen will der Vertrag, der am 1.1.2013 in Kraft trat, nicht nur verschuldungsrechtliche Stabilität bringen. Er heißt VSKS, verheißt Vertragsrecht über „Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ – sein Titel IV handelt von „Wirtschaftspolitischer Koordinierung und Konvergenz“, Titel V von der „**Steuerung des Euro-Währungsgebiets**“. Er verweist seinerseits, wiewohl er ein Vertrag der 25 ist (Rn 135), auf 17 politische Urheber, „die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets“¹⁶⁹ und deren Erklärung vom 9.12.2011: „Wir verpflichten uns, auf eine gemeinsame Wirtschaftspolitik hinzuarbeiten.“¹⁷⁰ Dem entspricht, dass der Euro-Gipfel (Art. 12 VSKS) eine 17-plus-, mit Lettland 18-plus-Formation „zur politischen Steuerung des Euro-Währungsgebiets“¹⁷¹ sein soll. Zugleich aber nimmt der Vertragstext jene Leitidee der Vergemeinschaftung auf das primärrechtlich konsentiertere Niveau zurück. Art. 9 VSKS hat nicht mehr gemeinsame Wirtschaftspolitik im Sinn, sondern gemeinsames Hinarbeiten auf „eine“ Wirtschaftspolitik, „die durch erhöhte Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“ gekennzeichnet ist. Art. 11 VSKS lässt sich in Abkehr von einer Entwurfsfassung nicht mehr auf „*working towards a common economic policy*“, sondern nur mehr auf „*working towards a more closely coordinated economic policy*“ ein.
- 70 Mit einer Summe einzelstaatlicher Selbstverrechtlichungszusagen – das ist der Kunstgriff des Art. 3 VSKS (Rn 137 ff) – lässt sich die Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik allerdings nicht ins Werk setzen. Die Bestandteile des VSKS-„Ersatzunionsrechts“¹⁷² reagieren unterschiedlich auf den Vorranganspruch des Unionsrechts. Der fiskalpolitische Teil des VSKS will „von unten“ entpolitisieren, bleibt aber sachlich auf der Linie des Art. 126 Abs. 1 AEUV; **der wirtschaftspolitische Teil des VSKS ringt mit dem Selbstständigkeitsvorbehalt in der Koordinierung**. Die Verpflichtung des Art. 9 VSKS auf „erhöhte Konvergenz“ bleibt eine politische, weil sie über „die wirtschaftspolitische Koordinierung im Sinne des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ nicht hinauswachsen kann. Die Bereitschaftserklärung des Art. 10 VSKS stärkt mit der Bezugnahme auf Art. 136 AEUV (Rn 55, 58, 64) und die Verstärkte Zusammenarbeit ausdrücklich die Verrechtlichungschancen, die das Primärrecht ohnedies anbietet. Und den koordinie-

166 „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ v. 5.12.2012, S. 9.

167 EUCO 205/12, S. 5; EUCO 169/13 (25.10.2013), S. 13, kündigt „Entscheidungen über die wichtigsten Merkmale der vertraglichen Vereinbarungen und der damit verbundenen Solidaritätsmechanismen“ für Dezember 2013 an.

168 Deutsch-französische Erklärung v. 30.5.2013, S. 9 f.

169 VSKS, Erwägungsgrund (3).

170 Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets v. 9.12.2011, S. 5, Ziff. 9 Satz 1.

171 Denkschrift der Bundesregierung zum VSKS, BR-Drucks. 130/12, S. 25.

172 *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 573.

zungstypischen Gruppendruck forciert Art. 11 VSKS – eine Vertragsbestimmung, deren Rechlichkeit hinter dem Anspruch der politischen Muttererklärung vom Dezember 2011¹⁷³ zurückbleibt: „Um Benchmarks für vorbildliche Vorgehensweisen festzulegen und auf eine enger koordinierte Wirtschaftspolitik hinzuarbeiten, stellen die Vertragsparteien sicher, dass alle von ihnen geplanten größeren wirtschaftspolitischen Reformen vorab zwischen ihnen erörtert und gegebenenfalls koordiniert werden. In diese Koordinierung werden die Organe der Europäischen Union gemäß den Erfordernissen des Rechts der Europäischen Union einbezogen.“¹⁷⁴

So bleibt der Fiskalvertrag mit seinem Titel IV dem Primärrecht der wirtschaftspolitischen Koordinierung verpflichtet. Gleichwohl, oder richtiger: deshalb unternimmt Art. 12 VSKS den Versuch, die **Koordinierung im Euro-Gipfel „von oben“** strategisch anzuleiten, thematisch umfassend einzubetten, zu verstetigen und mit den dringend benötigten Fähigkeiten und Zuständigkeiten der Unionsorgane und aller Parlamente zu verzahnen: 71

Art. 12 lässt die Staats- und Regierungschefs der Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, aber auch den Präsidenten der Kommission mindestens zweimal jährlich zu informellen „Tagungen des Euro-Gipfels“ zusammentreten. Wie vormals im Europäischen Rat, setzen sich die Staats- und Regierungschef von der Ministerinformation ab, hier von den Ministern in der Euro-Gruppe (Art. 1 des Protokolls Nr. 14). Die **Euro-Gruppe** wird dem **Euro-Gipfel** zugeordnet, mit der Vor- und Nachbereitung seiner Tagungen betraut, Art. 12 Abs. 4 S. 2 VSKS. Die deutsch-französische Erklärung vom 30.5.2013 will die „**Governance der Eurozone**“ weiter ausgebaut sehen und schlägt vor, dass der Euro-Gipfel „andere Minister der Eurozone, zum Beispiel die Arbeits- und Sozialminister, Forschungs- oder Wirtschaftsminister beauftragen kann“.¹⁷⁵ 72

Über die Aufgabenzuweisung des Protokolls Nr. 14, die „spezifische Verantwortung im Bereich der einheitlichen Währung“ hinaus, wächst dem Euro-Gipfel die Aufgabe zu, „**strategische Orientierungen für die Steuerung der Wirtschaftspolitik** und größere Konvergenz“ zu erörtern, Art. 12 Abs. 2 VSKS. Für die Teilhabevorschrift des Art. 12 Abs. 3 VSKS hat sich namentlich Polen eingesetzt. Sie macht eine politisch heikle Nahtstelle sichtbar. Sie öffnet den Euro-Gipfel für die Vertragsstaaten, „deren Währung nicht der Euro ist“: zu einem Teil, „wenn dies sachgerecht ist“, zu einem anderen Teil aber obligatorisch für Beratungen betreffend „die Wettbewerbsfähigkeit, die Änderung der allgemeinen **Architektur des Euroraums** und der grundlegenden Regelungen, die für diesen in Zukunft gelten werden“. Das Interesse der Nicht-Zugehörigen an der Architektur und dem Büro der Architekten gilt der wirtschaftspolitischen, letztlich der politischen Identität eines Raumes im Raum. 73

Mit Blick nur auf den Aufgabenzuschnitt wird man dem Euro-Gipfel den Charakter einer Wirtschaftsregierung nicht bestreiten; ob er „durchregieren“ kann, steht auf dem anderen Blatt des Koordinierungsrechts. Immerhin sieht Art. 12 die Teilnahme des EZB-Präsidenten vor und schwört die Präsidenten des Euro-Gipfels und der Kommission aufeinander ein, auf „Vorbereitung und Kontinuität“, Art. 12 Abs. 4 VSKS, zusätzlich zur Vor- und 74

173 Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets v. 9.12.2011, S. 5, Ziff. 9 Satz 2, stellt konkreter ein „Verfahren“ in Aussicht, „das sicherstellt, dass alle wichtigen wirtschaftspolitischen Reformpläne (...) abgestimmt werden“.

174 Die Denkschrift der Bundesregierung zum VSKS, BR-Drucks. 130/12, S. 25, erhofft sich „positiven Gruppendruck“, konzidiert aber: „Die Vertragsparteien sind sich bewusst, dass jeder Einzelfall von nationalen Besonderheiten geprägt ist.“ Der Europäische Rat (EUCO 156/12, S. 10; EUCO 205/12, S. 4 f) will sondiert sehen, wie Art. 11 VSKS umsetzungseffektiv ausgestaltet werden kann, und adressiert an die „Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets“ – dh aber: an den Euro-Gipfel – die Aufforderung, eine Verfahrensordnung für ihre Tagungen anzunehmen.

175 Deutsch-französische Erklärung v. 30.5.2013, S. 10, dort auch die Idee, „einen Vollzeit-Präsidenten für die Eurogruppe der Finanzminister“ zu installieren.

Nachbereitung, die die Euro-Gruppe schuldet. Der institutionelle Primat und die Reichweite der Aufgaben erlauben die Zuspitzung: **Der Euro-Gipfel fungiert als Europäischer Rat für Kerneuropa.**¹⁷⁶

- 75 Der Präsident des Euro-Gipfels übernimmt Berichterstattungs- und Unterrichtungspflichten gegenüber dem Europäischen Parlament und den „anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union“. Art. 13 VSKS verweist auf das Protokoll Nr. 1 und ermuntert die **Konferenz** von Vertretern der zuständigen Ausschüsse **der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments**, über „Haushaltspolitik und andere von diesem Vertrag erfasste Angelegenheiten zu diskutieren“. Hier gibt der VSKS am Ende zu erkennen, dass der Euro-Gipfel auf europäischer und Staatenebene nicht zuletzt auf parlamentarische, eine Wirtschaftsregierung tragende Mehrheiten angewiesen ist. In der Debatte über die künftige, „echte“ WWU und ihre demokratische Legitimation ist Art. 13 VSKS zur ersten Referenznorm geworden.¹⁷⁷ Die *Interparlamentarische Konferenz zur wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung der Europäischen Union* etabliert sich als Forum der Verständigung, wohl nicht der Mitentscheidung. Denkbar ist aber, dass die künftigen „Verträge für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum“ (o. Rn 68) aufseiten der Staaten nicht mehr nur von den Regierungen, sondern auch von den Parlamenten verhandelt und vereinbart werden – und aufseiten der Union das Europäische Parlament Mitverantwortung übernimmt.¹⁷⁸
- 76 Deutschland hat im Zuge der Zustimmungsgesetzgebung darauf reagiert, dass das VSKS-„Unionsergänzungsvölkerrecht“¹⁷⁹ mit dem Euro-Gipfel ein **Quasi-Unions-Organ** konstituiert, in § 3 EUZBBG einen neuen Absatz 3 eingefügt und die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung aus Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG¹⁸⁰ auf die Eurogruppe und den Euro-Gipfel erstreckt.¹⁸¹ Die Unterrichtung ermöglicht informierte Mitwirkung des Bundestages. Dieser verfassungsrechtlich abgestützte, legitimatorisch notwendige Politikanspruch des nationalen Parlaments in der europäischen Innenpolitik¹⁸² wird manifest, wenn die Parlamente die Koordinierung der Wirtschaftspolitik verbindlich befestigen in staatenindividuellen Verträgen (Rn 66–68, 75).

II. Koordinierung und Verfassung der Steuerpolitik

- 77 Der Europäische Rat vom 24./25.3.2011 bemühte sich im Sturm der Staatsschuldenkrise um „Wahrung der Finanzstabilität“ und eine „Antwort auf die Krise“. Er verabschiedete „ein umfassendes Maßnahmenpaket“, entschlossen, die „wirtschaftspolitische Steuerung“ zu stärken – im Euro-Währungsgebiet und in der Europäischen Union insgesamt.¹⁸³ Das Treffen vom 24./25.3. kann als herausragendes in der Gipfellandschaft der Krisenära gelten. Die den Schlussfolgerungen beigegebenen Anlagen haben sich als richtungweisende,

176 Denkschrift der Bundesregierung zum VSKS, BR-Drucks. 130/12, S. 25, betont den „engen Zusammenhang zwischen Tagungen des Europäischen Rates und des Euro-Gipfels“. Befürchtungen im Blick auf das Loyalitätsgebot äußern *Callies/Schoenfleisch*, JZ 2012, 483: „Auswirkungen dieser Treffen auf das unionsrechtliche Institutionengefüge kaum absehbar“.

177 Vgl. „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ (Rn 2 ff), Zwischenbericht v. 12.10.2012, S. 8, und Schlussfassung v. 5.12.2012, S. 17; EUCO 156/12, S. 10; EUCO 205/12, S. 5.

178 Auf dieser Linie auch die Deutsch-französische Erklärung v. 30.5.2013, S. 10 f: „spezifische, der Eurozone gewidmete Strukturen (...) innerhalb des Europäischen Parlaments“ und „auf einzelstaatlicher Ebene“.

179 *von Arnould*, in: FS Klein, S. 509.

180 Dazu umfassend BVerfGE 131, 152 – ESM/Euro-Plus-Pakt.

181 BT-Drucks. 17/10171, S. 9 zur „Bedeutung der Eurogipfel“.

182 BVerfGE 131, 152 – ESM/Euro-Plus-Pakt.

183 Zitate: Europäischer Rat, EUCO 10/11 v. 25.3.2011, Schlussfolgerungen S. 2.

als historische Dokumente erwiesen: Die Anlage II präsentierte die „Vereinbarung über die Merkmale des ESM“, Gründungsdokument eines ständigen Stabilitätsmechanismus (dazu ausführlich 156 ff); und die Anlage I, der **Euro-Plus-Pakt**, lenkte in einem Dokument der „Anstrengungen, die auf eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz gerichtet sind“ am Ende alle Aufmerksamkeit auf die Koordinierung der Steuerpolitik.¹⁸⁴

Damit hat die Krisenbewältigungspolitik einen neuralgischen Punkt erreicht, eine Kernzone staatlicher Souveränität. Souverän ist, wer über den Einnahmestand entscheidet. Gleichwohl kann nicht überraschen, dass die Steuerpolitik in den Sog einer Konvergenzpolitik gerät, die „stärkere Koordinierung“ als Substitut oder als Vorstufe weiterer Supranationalisierung begreift. Ihr kommt allzu offensichtlich **Schlüsselbedeutung für eine „wirtschaftspolitische Steuerung“** und eine „immer engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ zu: Die Steuerpolitik stand und steht in der Pflicht, ihren Beitrag zur allgemeinen Wirtschaftspolitik und insbesondere zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Das Steuerrecht ist bereits heute binnenmarkverfasstes Recht (Rn 85 ff), seine weitere Koordinierung eröffnet Chancen für „das gute Funktionieren des Binnenmarktes“ ebenso wie für die Stärkung der WWU; die Mitgliedstaaten der Union, jedenfalls die Euro-Staaten können ihre Steuerpolitik und ihr Steuerrecht integrationspolitisch nicht abschotten, müssen aber verfassungspolitisch bedacht sein auf ihre „demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit“ (Rn 99). Hier bietet sich eine differenzierte Integration an, die Supranationalisierung, Steuerkoordinierung und autonome Steuerstaatlichkeit systematisch abstuft, zudem unterscheidet zwischen Unionsrecht, Euroraum-Recht und zwischenstaatlicher Steuerkoordinierung.

78

1. Steuergestützte Konsolidierungs- und Wachstumspolitik

Der „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ vom 29.6.2012¹⁸⁵ wird politisch dem im Monat zuvor gewählten französischen Staatspräsidenten gutgeschrieben. Der Pakt setzt Akzente im Abschnitt „Zugang der Wirtschaft zu Finanzmitteln“,¹⁸⁶ entpuppt sich im Übrigen als Zusammenfassung altvertrauter Instrumente – er ist weniger der im französischen Präsidentschaftswahlkampf verheißene „Neustart für Europa“, noch weniger die versprochene Korrektur des Fiskalpakts, eher ein weiterer Aufruf, „fest entschlossen“ die Ziele der Strategie 2020 (Rn 29) zu verwirklichen. Auch der steuerpolitische cantus firmus fehlt nicht, von „steuerlichen Maßnahmen“ werden Beiträge erwartet zur Haushaltskonsolidierung „und“ zu nachhaltigem Wachstum. Konkret verweist er die **Finanztransaktionssteuer** in die Verstärkte Zusammenarbeit.¹⁸⁷ Ansonsten oszilliert der Pakt, wie die älteren Strategiepapiere,¹⁸⁸ an die er anknüpft, zwischen verhaltenem Verrechtlichungsehrgeiz¹⁸⁹ und verzweifelterm Koordinierungsoptimismus.

79

184 EUCO 10/11 v. 25.3.2011, Schlussfolgerungen, Anlage II (Euro-Plus-Pakt), dort S. 13 und 20.

185 EUCO 76/12 (Anlage), S. 7–15.

186 EUCO 76/12 (Anlage) v. 29.6.2012, S. 11 f (u.a. EIB-Kapitalerhöhung; Einleitung der „Projektanleiheninitiative“; Umleitung der Strukturfondsmittel).

187 Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer v. 25.10.2012, KOM(2012) 631 final; Bericht des EP mit dem Entwurf einer legislativen Entschließung v. 3.5.2012, A7-0154/2012.

188 Vgl nur die „Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates“ v. 30.1.2012 – aus der Zeit vor der Präsidentschaftswahl in Frankreich – unter der Überschrift „Wege zu wachstumsfreundlicher Konsolidierung und beschäftigungsfreudlichem Wachstum“ mit dem Aufruf (S. 5), „im Rahmen des Euro-Plus-Pakts Fortschritte bei den strukturierten Beratungen über die Koordinierung der Steuerpolitik und die Verhütung schädlicher Steuerpraktiken“ zu erzielen.

189 EUCO 76/12 (Anlage) v. 29.6.2012, S. 13: „Die Arbeiten und Beratungen im Zusammenhang mit den Kommissionsvorschlägen zur Energiebesteuerung, zur gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrund-

a) Euro-Plus-Pakt: Pragmatische Koordinierung der Steuerpolitik

- 80 Der Euro-Plus-Pakt¹⁹⁰ will „die wirtschaftliche Säule der WWU weiter stärken“, postuliert „ein größeres Maß an Konvergenz im Hinblick auf die Stärkung unserer sozialen Marktwirtschaft“ und verschreibt sich vier Zielen: Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung, Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und Stärkung der Finanzstabilität.¹⁹¹ Zu alledem kann die Steuerpolitik beitragen. Sie muss einer Hochsteuerpolitik widerstehen, die den Faktor Arbeit zu stark belastet¹⁹² und die Unternehmen im Wettbewerb zurückwirft – Niedrigsteuerpolitik indessen kann in Konflikt geraten mit dem Gebot des Art. 126 Abs. 1 AEUV, öffentliche Defizite zu vermeiden. **Gute Steuerpolitik** stimuliert Wachstum und stiftet sozialen Frieden – schlechte Steuerpolitik regt Vermeidungsstrategien an und verschafft dem irrationalen Gestalter einen Vorsprung vor dem ehrbaren Kaufmann. Unkoordinierte Steuerpolitik beschädigt den Binnenmarkt, indem Freizügigkeit verfremdet und als Einladung zur Steuerflucht missverstanden werden kann – **systematisch europäisierte Steuerpolitik** erschließt für den Binnenmarkt bestenfalls „ein beträchtliches Wachstums- und Beschäftigungspotenzial“.¹⁹³
- 81 Der Euro-Plus-Pakt hat den alten Traum vom Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse¹⁹⁴ neu belebt. Freilich war im März 2011 überdeutlich, dass die Steuerpolitik zugleich im Zeichen der Haushaltskonsolidierung und Euroraum-Koordinierung betrieben werden muss. Die Verabredung bewährt sich als „Plus“-Pakt,¹⁹⁵ wenn sie Nichtmitgliedern des Euro-Währungsgebiets offensteht; gerade die Steuerpolitik sperrt sich nicht gegen eine Koordinierung für den gesamten Binnenmarkt-Raum. Der Euro-Plus-Pakt macht in der Passage zur Steuerpolitik deren Wirkungsvielfalt bewusst, aber auch die Schwierigkeit, das Politikfeld zwischen Koordinierung und Verrechtlichung zu verorten: „Die direkte Besteuerung fällt weiterhin in die nationale Zuständigkeit. Pragmatische Koordinierung der Steuerpolitiken ist ein **notwendiger Bestandteil einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung** im Euro-Währungsgebiet mit dem Ziel, die Konsolidierung der Haushalte und wirtschaftliches Wachstum zu unterstützen. In diesem Zusammenhang verpflichten sich die Mitgliedstaaten, strukturierte Beratungen über steuerpolitische Fragen aufzunehmen, um insbesondere für den Austausch bewährter Verfahrensweisen zu sorgen, sowie auch Beratungen über die Vermeidung steuerschädlicher Praktiken und über Vorschläge zur Bekämpfung von Betrug und Steuerhinterziehung einzuleiten. Die Entwicklung einer gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage könnte ein einkommensneutraler Weg sein, wenn es darum geht, für die Kohärenz der nationalen Steuersysteme unter gleichzeitiger Wahrung der nationalen Steuerstrategien zu sorgen und einen Beitrag zur

lage für die Körperschaftsteuer [GKKB] und zur Überarbeitung der Zinsertragsrichtlinie sollten vorangebracht werden.“ Zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), KOM(2011) 121/4; *Lenz/Rautenstrauch*, DB 2011, S. 726–731; *Scheffler/Krebs*, DStR Beihefter zu Heft 22/2011, S. 13–28. Vgl. zur GKKB noch u. Rn 97.

190 EUCO 10/11 v. 25.3.2011, Schlussfolgerungen, Anlage II. Dazu aus dem Schrifttum, kritisch: *Gros/Alcidi*, integration 2011, S. 164–171; zur Rechtsnatur *Weber*, EuR 2013, 380: „Entschließung im Sinne einer Art selbst auferlegter rechtsnormativer Verpflichtung“.

191 EUCO 10/11 v. 25.3.2011, Schlussfolgerungen, S. 5 unter der Überschrift „Wirtschaftspolitische Koordinierung von neuer Qualität: der Euro-Plus-Pakt“.

192 Vgl. EUCO 10/11 v. 25.3.2011, Schlussfolgerungen, S. 17 zur „Senkung der Besteuerung des Faktors Arbeit, damit sich Arbeit lohnt“; EUCO 4/12 v. 2.3.2012, Schlussfolgerungen, S. 3, Ersuchen des Europäischen Rates, adressiert an die Mitgliedstaaten: „Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten“. Deutlich auch Europäische Kommission, Jahreswachstumsbericht 2013, KOM(2012) 750 final, S. 6 f.

193 So der Anspruch der GKKB, KOM(2011) 121/4, S. 4.

194 Vgl. die gleichnamige Mitteilung der Kommission vom 23.10.2001, KOM(2001) 582 endg.

195 Zur Umbenennung (vormals: „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ und „Pakt für den Euro“) s. Jahreswachstumsbericht 2012, Anhang IV, KOM(2011) 815 endg., S. 2 Fn 1.

langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu leisten.“¹⁹⁶

b) Jahreswachstumsbericht: Steuern durch Steuern

Mit dem Bericht „Wachstumsfreundliche Steuerpolitik in den Mitgliedstaaten und bessere Steuerkoordinierung in der EU“ – Anhang zum Jahreswachstumsbericht 2012¹⁹⁷ – hat die Kommission „erstmals“ eine steuerpolitische Initiative in das Europäische Semester eingeführt. Sie verdient Beachtung ihrer steuerpolitischen Ausrichtung wegen, aber auch instrumentell als „wesentlicher Beitrag zur verstärkten wirtschaftlichen Steuerung“,¹⁹⁸ der einen **Regierungsanspruch der Europäischen Kommission** dokumentiert. Den Steuerungserfolg strebt sie an durch „Steuerkoordinierung in der EU oder EU-Rechtsakte“,¹⁹⁹ in dieser Reihenfolge. Ihr Initiativrecht hält sie in Reserve,²⁰⁰ erwartet freilich, dass die Mitgliedstaaten den Subsidiaritätstest bestehen und sich auf Koordinierung einlassen. Den Steuerungsanspruch bekundet der Bericht im systematischen Arrangement materieller und instrumenteller Vorgaben und Vorhaben bis hin zum Steuerstrafrecht²⁰¹ unter Einbeziehung aller Akteure und Verfahren: Dialog zwischen den Mitgliedstaaten; „EU-Foren“ (hochrangige Gruppe „Steuerfragen“ im Rat; Gruppe „Steuerpolitik“; ECOFIN-Netzwerk, insbesondere der Ausschuss für Wirtschaftspolitik), nicht zuletzt der Kommission selbst.²⁰²

Vorbehaltlich einer ausgreifenden Verrechtlichung in zweiter Linie, setzt die Kommission **83** zuvörderst auf steuerpolitische „Politikberatung im Rahmen des Europäischen Semesters“²⁰³ (Rn 48, auch zur Einbeziehung der Steuerpolitik in die multilaterale Überwachung). Krisenbekämpfungs- und Wachstumspolitik muss alle Aufmerksamkeit auf das Hauptfeld der einnahmenseitigen Konsolidierung lenken. Die Einnahmen aus Krediten stehen auch bei exzessiver Verschuldung allemal hinter den Steuereinnahmen zurück. Die Kommission verkennt freilich nicht, dass Steuererhöhungen wachstumsunfreundlich wirken können, drängt deshalb darauf, „dass der Steuermix auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet ist“, gruppiert die Steuerarten und rät ab von der Erhöhung der „wachstumsfeindlichen“ Ertragsteuern, zumal der „Steuern auf den Faktor Arbeit“.²⁰⁴ So fordert sie nachdrücklich mehr Verwaltungseffizienz²⁰⁵ und „verbesserte Steuerdisziplin“, sodann die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen, empfiehlt als „letzte Lösung“ erst die wohldozierte Erhöhung der Steuersätze.²⁰⁶

Die Kommission hegt und weckt denkbar größte Erwartungen – Steuerkoordinierung **84** erscheint als Wundermittel der ökonomischen und budgetären Gesundung. Sie soll „schädlichen, mit einer Nivellierung nach unten verbundenen Steuerwettbewerb“ der Mitglied-

196 EUCO 10/11 v. 25.3.2011, Schlussfolgerungen, S. 20; bekräftigt in EUCO 156/12 v. 19.10.2012, Schlussfolgerungen, S. 4.

197 KOM(2011) 815 endg., Teil 5/5 – Anhang IV.

198 KOM(2011) 815 endg., Teil 5/5 – Anhang IV, S. 2.

199 KOM(2011) 815 endg., Teil 5/5 – Anhang IV, S. 9.

200 Besonders deutlich KOM(2011) 815 endg., Teil 5/5 – Anhang IV, S. 11: „Sollten bis Ende 2012 keine Ergebnisse erzielt werden, will die Kommission auf ihr Initiativrecht zurückgreifen, um diese wichtigen Fragen anzugehen.“ Vgl auch die Mitteilung der Kommission „Doppelbesteuerung im Binnenmarkt“ v. 11.11.2011, KOM(2011) 712 endg., S. 10 ff.

201 KOM(2011) 815 endg., Teil 5/5 – Anhang IV, S. 13.

202 KOM(2011) 815 endg., Teil 5/5 – Anhang IV, S. 9, 13 f.

203 KOM(2011) 815 endg., Teil 5/5 – Anhang IV, S. 14.

204 KOM(2011) 815 endg., Teil 5/5 – Anhang IV, S. 2, 4 ff („Wachstumsfreundlichere Steuerstruktur“).

205 Für eine intensive, nicht zuletzt IT-gestützte, grenzüberschreitende Zusammenarbeit will die Kommission mit dem Aktionsprogramm Fiscalis 2020 sorgen; s. den Vorschlag für eine Verordnung, KOM(2012) 465 final v. 29.8.2012, gestützt auf Art. 197, 114 und 212 AEUV.

206 KOM(2011) 815 endg., Teil 5/5 – Anhang IV, S. 4 („Höhere Steuereinnahmen als Beitrag zur Konsolidierung“).

staaten untereinander (race to the bottom) verhindern helfen; sie soll dem Druck auf Entlastung mobiler und ausgleichende Belastung immobilier Bemessungsgrundlagen entgegenwirken; sie soll Binnenmarkthindernisse abbauen, insbesondere Doppelbesteuerung,²⁰⁷ kurz: „den Binnenmarkt effizienter machen“; sie soll irrationales Verhalten erübrigen („komplexe steuerliche Konstruktionen“, die „die mangelnde Abstimmung der Steuersysteme zweier oder mehrere Länder“ ausnutzen), doppelte Nichtbesteuerung, Missbrauch und Steuerbetrug²⁰⁸ vermeiden; endlich soll sie den Druck auf Steueroasen, auf „kooperationsunwillige Steuergebiete“ außerhalb der EU verstärken.²⁰⁹ Bei alledem deutet (oder droht) die Kommission den **Übergang von der Koordinierung zur Regulierung** an, etwa im Bemühen um ein Mandat „zur Aushandlung von Besteuerungsabkommen mit Drittländern im Namen der gesamten EU“²¹⁰ oder um einen „verbindliche(n) Mechanismus zur Beilegung von Streitfällen, um die Doppelbesteuerung in der EU umfassend zu beseitigen“.²¹¹ Im Übergang muss sie bedenken, dass Steuerpolitik in jeder Gestalt doppelt flankiert wird, einerseits primärrechtlich (Rn 85 ff), andererseits seitens der mitgliedstaatlichen Verfassungen im Zeichen der Steuerstaatlichkeit (Rn 95 ff).

2. Binnenmarktverfassung der Steuerpolitik

- 85 Allgemeine Wirtschaftspolitik stößt nicht ohne Weiteres auf unmittelbaren grundrechtlichen Widerstand. Noch weniger muss Defizitpolitik mit dem Vorrang subjektiver Rechte kalkulieren; sie begünstigt, auf Kosten ungeborener Steuerzahler. Anders die Steuerpolitik. Sie kann nicht Steuerrecht und Eingriffsrecht werden, ohne ihre Vereinbarkeit mit vorrangigen Rechten der Zahler erwiesen zu haben, die unmittelbar verpflichtet werden sollen. Steuerrechtsetzung in der Europäischen Union wird im Bereich der direkten Steuern wesentlich bestimmt von Grundrechten und Grundfreiheiten. Das gilt für die bislang marginale Sekundärrechtsetzung,²¹² auch und vor allem aber für die staatliche Steuer Gesetzgebung. Zum **Verfassungsprogramm des mitgliedstaatlichen Steuerrechts** gehören nicht mehr nur die Eigentums- und Gleichheitsrechte der nationalen Verfassungen, sondern auch – zunehmend mit der binnenmarktlichen Basis des steuerpflichtigen Erfolgs – die Freiheitsrechte der Unionsbürger. Dass alle Wirtschaftspolitik der und in der Europäischen Union unter dem Primat der Freiheit stattzufinden hat (Rn 6 f), wirkt sich greifbar und tiefgreifend in der Steuerpolitik aus.

a) Vom staatlichen Außensteuerrecht zum Binnenmarktsteuerrecht

- 86 Pragmatische Steuerkoordinierung ist keine Erfindung der Europäischen Union. Pragmatische Koordinierung haben sich konkurrierende Steuergläubiger seit dem späten 19. Jahrhundert angelegen sein lassen. Nicht zuletzt Freihandelspolitische Gründe gaben und geben Anlass, im grenzüberschreitenden Sachverhalt den doppelten Zugriff zu vermeiden – auf denselben Steuerpflichtigen für denselben Steuergegenstand und denselben Zeitraum

207 Ausführlich: Mitteilung der Kommission „Doppelbesteuerung im Binnenmarkt“ v. 11.11.2011, KOM(2011) 712 endg.

208 Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung v. 6.12.2012, KOM(2012) 722 final; bekräftigt („Vorrang“) im Europäischen Rat v. 22.5.2013, EU-CO 75/13, S. 7.

209 KOM(2011) 815 endg., Teil 5/5 – Anhang IV, S. 10, 3, 11 ff.

210 KOM(2011) 815 endg., Teil 1/5, S. 20.

211 Mitteilung „Doppelbesteuerung im Binnenmarkt“ v. 11.11.2011, KOM(2011) 712 endg., S. 12.

212 Übersicht (Mutter-Tochter-Richtlinie; Fusionsrichtlinie; Zinsrichtlinien): *Waldhoff* in Wegener (Hrsg.), Europäische Querschnittspolitiken (EnzEuR Bd. 8), § 10, Rn 73 ff; Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Wernsmann, EuR, § 30, Rn 66 ff.

mit vergleichbaren Steuern.²¹³ Allein die politische Freiheit, ein DBA abzuschließen oder nicht, haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verloren. **EU-Mitgliedstaaten-DBA sind binnenmarktrechtlich partiell notwendig** und nichts anderes als Grundfreiheiten-Durchführungsrecht, sind Ausfluss der grundfreiheitlichen Schutzpflicht **und dem Untermaßverbot geschuldet**, solange DBA-substituierendes Sekundärrecht fehlt.²¹⁴ Ein schlichtes Gedankenexperiment genügt: Ohne DBA zwischen Deutschland und Frankreich müsste der in Hamburg ansässige Unternehmer mit einer Betriebsstätte in Paris gewärtigen, dass der deutsche Fiskus auf sein Welteinkommen, damit auf Stammhaus- und Betriebsstättenerfolg zugreift, indessen der französische Fiskus nicht von der territorial radierten Betriebsstättenbesteuerung ablassen wird. Diese Doppelbesteuerung wäre offenkundig unvereinbar mit der Niederlassungsfreiheit. Insoweit schließt das Doppelbesteuerungsabkommen verfassungsfundiert eine Lücke im Unionsrecht, beruht nicht mehr nur auf politisch-freiwilliger Koordinierung.

Konsequent setzt sich der **Anwendungsvorrang des Unionsrechts** auch gegen das Abkommenrecht durch. Der Gerichtshof hat dem Vorranganspruch paradigmatisch in der Konstellation der grenzüberschreitenden Verlustverrechnung entsprochen. Der aus Art. 49 AEUV Berechtigte muss sich nicht mit jener abkommensrechtlichen Symmetrie abfinden, die das Stammhaus dem Sitzstaat und die Betriebsstätte dem Quellenstaat jeweils mit allen Gewinnen und Verlusten zuordnet.²¹⁵ Bevor Verluste der Betriebsstätte als endgültige zu Buche schlagen (sog. „Verlustfinalität“), etwa infolge ihrer Schließung auch temporal im Betriebsstättenstaat nicht mehr mit dortigen späteren Gewinnen verrechnet werden können, erheischt die Niederlassungsfreiheit die grenzüberschreitende Verrechnung mit Gewinnen im Stammhausstaat. Das gegenläufige Staateninteresse an einer „Aufteilung der Besteuerungsbefugnis“²¹⁶ wird der Verhandlungssphäre souveräner Staaten entzogen. Vom geschlossenen zum binnenmarktoffenen Steuerstaat, von der Souveränitäts- zur Schrankenlogik: Das Aufteilungsinteresse der Gläubiger schrumpft zu einem Anliegen der Eingriffsrechtfertigung, dogmatisch nachgeordnet, dem Primat der Freiheit (Rn 6) nur mehr nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit gewachsen – unverhältnismäßiges Abkommenrecht wird grundfreiheitlich überschrieben.

Das gleiche Schicksal widerfährt dem unilateral erzeugten Internationalen Steuerrecht der Mitgliedstaaten. Die **Wegzugsbesteuerung** macht bewusst: Steuerrecht ist Raumrecht. Staatliches Steuerrecht verpflichtet (von Ausnahmen abgesehen) nicht Staatsbürger, sondern Ansässige, ferner Gebietsfremde, die trotz ihrer Nicht-Ansässigkeit inländische Erfolge erzielen. Der Steuerstaat begründet die subjektive Steuerpflicht wesentlich territorial- gebietshoheitlich. Indessen ist das Binnenmarktrecht seinerseits Raumrecht für den Raum der Räume. Raumbreitend berechtigen die Personenverkehrsfreiheiten alle Unionsbürger. Das Binnenmarktrecht der Grundfreiheiten beruht auf einer nicht mehr nur marktrechtli-

87

88

213 K. Vogel, DStZ 1997, 269, 276 f; vgl zum Begriff der Doppelbesteuerung im Binnenmarkt-Kontext auch KOM(2011) 712 endg., S. 4 ff.

214 Umfassend, im Ergebnis vorsichtiger, *Billau*; aA für den Bereich der Erbschaftsteuer EuGH, 12.2.2009, Rs. C-67/08 (Margarete Block) und BFH, 19.6.2013, II R 10/12. Zu den neuen Initiativen der Kommission und zum Stand der Diskussion im Bereich der Erbschaftsteuer *Ihle*, ZEV 2012, 173.

215 EuGH, 21.2.2013, Rs. C-123/11 (A Oy); EuGH, 13.12.2005, Rs. C-446/03 (Marks & Spencer), Slg 2005, I-10837; EuGH, 15.5.2008, Rs. C-414/06 (Lidl Belgium), Slg 2008, I-3601; *Eisenbarth*, S. 111 ff; *Hufeld*, Übg 2011, 504.

216 EuGH, 13.12.2005, Rs. C-446/03 (Marks & Spencer), Slg 2005, I-10837, Rn 45, st Rspr, jüngst EuGH, 21.2.2013, Rs. C-123/11 (A Oy), Rn 41; EuGH, 5.7.2012, Rs. C-318/10 (SIAT), Rn 45; *Eisenbarth*, S. 201 ff.

chen, sondern personenrechtlichen Grundlage²¹⁷ eigener Reichweite, erstreckt Freiheit in einen größeren Raum: **personale Mobilität im Binnenmarktraum versus steuerstaatliche Territorialität im Teilraum**. Diese Spannung²¹⁸ bringt den Steuerstaat in Verlegenheit. Fahnen- und Steuerflucht kann er dem Grundfreiheitsberechtigten schlechterdings nicht mehr entgegenhalten. Freilich trifft der Wegzug den verlassenen Fiskus denkbar hart, mit der Ansässigkeit beendet der mobile Unionsbürger die unbeschränkte Steuerpflicht im Wegzugsstaat und begründet eine neue im Zuzugsstaat. Unionsrechtlich gilt, dass eine Wegzugsbesteuerung die Freizügigkeit nicht „behindern oder weniger attraktiv machen“ darf.²¹⁹ Dem Wegzugsstaat wird aber nicht das Recht bestritten, Markterfolge in der Zeit der Ansässigkeit auf seinem Territorium zu besteuern.²²⁰

89 Dieser exemplarische Konflikt zwischen grundfreiheitlicher Mobilität und steuerstaatlicher Territorialität kann nur abstimmungs- und aufteilungsrechtlich bewältigt werden. Eine koordinations- oder unionsrechtliche Abstimmung muss Erschwernisse der Freizügigkeit minimieren; ein Aufteilungsrecht muss die Besteuerungsansprüche der beteiligten Gläubigerstaaten in Rechnung stellen. Besondere Aufmerksamkeit zieht deshalb die Behandlung der stillen Reserven auf sich, die in der Zeit der vormaligen Ansässigkeit entstanden, jedoch nicht mehr vor dem Wegzug realisiert worden sind. Nicht auf die Einzelheiten²²¹ kommt es hier an, sondern auf den Befund, dass die **richterrechtliche Umformung des nationalen Außensteuerrechts** inzwischen offenkundig auf Grenzen stößt. Im Modus der negativen Integration bricht sie nationales Steuerrecht auf und reißt Lücken, indessen die sekundärrechtliche Lückenschließung auf sich warten lässt. Seit 1995²²² schlägt der EuGH im Rekurs auf die Grundfreiheiten tiefe Schneisen in das staatliche Steuerrecht. Die Steuergesetzgeber reagieren allenfalls punktuell, um Systemrationalität bemüht sich ein an die Leitentscheidungen²²³ angelagertes Glossatorenrecht der nationalen Finanzgerichte im Dialog mit der Steuerrechtswissenschaft. Trotz der jahrhundertlangen Koordinierungstradition im DBA-Recht wird „pragmatische Steuerkoordinierung“ (Rn 86) alleine nicht ausreichen, um zu einem System zu finden für den Dualismus, der die Zusammengehörigkeit von Marktwirtschaft und Steuerstaat²²⁴ heute prägt – den asymmetrischen Dualismus im Verhältnis zwischen der binnenmarktlich-einheitlich ausgreifenden europäischen Privatrechtsgesellschaft²²⁵ und den staatsterritorial-teileinheitlich fundierten Steuerstaaten.²²⁶

90 Allerdings sind die Leitentscheidungen des Gerichtshofs verfassungsfeste Wegmarken für dezentrale sowohl wie zentrale Steuergesetzgebung. Innerhalb der EU muss sich DBA-Po-

217 EuGH, 12.7.2012, Rs. C-269/09 (Kommission/Spanien), Rn 91, zum Schutz aus Art. 21 AEUV gegen Wegzugsbesteuerung der „Personen, die aus Gründen, die nicht mit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit zusammenhängen, innerhalb der Union umziehen wollen“.

218 Auf eine Auflösung drängt die Entschließung des Rates v. 2.12.2008 zur Koordinierung im Bereich der Wegzugsbesteuerung, ABl. EU 2008 C 323, S. 1 – allerdings „hervorhebend, dass die Leitprinzipien eine politische Verpflichtung darstellen, über deren Umsetzung die Mitgliedstaaten entscheiden“.

219 EuGH, 29.11.2011, Rs. C-371/10 (National Grid Indus BV), Rn 36; EuGH, 7.9.2006, Rs. C-470/04 (N), Slg 2006, I-7409; EuGH, 11.3.2004, Rs. C-9/02 (de Lasteyrie du Saillant), Slg 2008, I-2409.

220 EuGH, 12.7.2012, Rs. C-269/09 (Kommission/Spanien), Rn 78; EuGH, 29.11.2011, Rs. C-371/10 (National Grid Indus BV), Rn 46; EuGH, 7.9.2006, Rs. C-470/04 (N), Slg 2006, I-7409, Rn 46.

221 Zur Wegzugs- und Entstrickungsbesteuerung statt vieler *Mitschke*, DStR 2012, 629 (Nachw.).

222 Ausgangspunkt der negativen Integration im Steuerrecht: EuGH, 14.2.1995, Rs. C-279/93 (Schumacker), Slg 1995, I-225. Systematisch zur Maßstäblichkeit der Grundfreiheiten für das Steuerrecht *Waldboff* in Wegener (Hrsg.), Europäische Querschnittpolitiken (EnzEuR Bd. 8), § 10, Rn 92 ff.

223 „Leading Cases“-Übersicht mit Fundstellen bei Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Wernsmann, EuR, § 30, S. 1655 ff.; *Lübke*, § 5, Rn 89 ff.

224 *Isensee*, Steuerstaat als Staatsform, in: FS Ipsen, 1977, S. 409.

225 *Müller-Graff*, Europäische Privatrechtsgesellschaft, in: ders./Roth (Hrsg.), S. 271, 280 ff.

226 *Hufeld*, Steuerstaat als Staatsform in Europa, in: FS Isensee, S. 857, 858, 865 ff.

litik, soweit sie nicht sekundärrechtlich erübrigt wird, als binnenmarktrechtlich determinierte und programmierte Koordinierung der Wirtschaftspolitik bewähren. Nicht zuletzt verschieben sich die Koordinaten der außensteuerlichen Missbrauchsabwehr, weg von klassischen Formaten des Internationalen Steuerrechts hin zu einem grundfreiheitlichen Leitbild für den Binnenmarkt. Die **Cadbury Schweppes-Doktrin**²²⁷ beleuchtet paradigmatisch die Entfaltung eines emanzipierten Binnenmarktsteuerrechts: Die Niederlassung im Schutzbereich des Art. 49 AEUV, etwa die Ausgründung einer Tochtergesellschaft, unterscheidet sich grundsätzlich von der Verlagerung in *controlled foreign companies*, die sich mit ihrer Oasen-Ansässigkeit verdächtig machen und den Staat der Muttergesellschaft veranlassen, mit einer Hinzurechnungsbesteuerung²²⁸ zu antworten, gestützt auf die unwiderlegliche Vermutung steuerflüchtiger Gestaltung. Die Drohung, missliebige Auslandsgewinne zu repatriieren, beruht auf einer Inland-Ausland-Unterscheidung, auf die sich das Binnenmarktrecht nicht einlassen kann. Binnenmarktunternehmer, die mehr aufbieten als eine „rein künstliche Gestaltung“, machen sich nicht verdächtig und setzen einer Hinzurechnungsbesteuerung ihrerseits die Niederlassungsfreiheit entgegen.²²⁹ Sofern ein EU-Mitgliedstaat mit seinen Tarifen verdächtig jenen Oasen gleicht, verbleibt er gleichwohl im Raum der freien Niederlassung, wird allerdings weiteren Anlass geben, die Harmonisierung des Binnenmarktsteuerrechts und seine Emanzipation vom Internationalen Steuerrecht voranzutreiben.²³⁰

b) Steuerliche Lenkungs politik

Auch auf dem für staatliche Wirtschaftspolitik besonders attraktiven Feld der Lenkung durch steuerliche Anreize hat das Binnenmarktverfassungsrecht der Grundfreiheiten alle Bemühungen um Koordinierung längst überholt und erübrigt. Hier genügen knappe Hinweise auf eher unscheinbare, gleichwohl grundlegende und dogmatisch verallgemeinerungsfähige Entscheidungen des EuGH. Indem der Gerichtshof Anreizpolitik grundfreiheitlich unterfängt, bekräftigt er mit dem **Primat der Individualrechte** den Primat des Binnenmarktrechts und entkoppelt die Integration von Koordinierungsbereitschaft und Konsensfähigkeit der Politik. Die Herrschaft der Grundfreiheiten bricht mit partikulärer Lenkungs politik. Steuerliche Lenkung wird beendet oder europäisiert. In dieser Konstellation wirkt die grundfreiheitlich-negative Integration nicht als Notbehelf, sondern bewährt sich als überlegener Modus der Integration von unten.

So hat der EuGH in der Sache **Laboratoires Fournier**²³¹ den Versuch der französischen Republik zurückgewiesen, steuerliche Förderung privatwirtschaftlicher Forschung auf das Staatsterritorium zu beschränken. Die Dienstleistungsfreiheit fordert die Begünstigung privater, wirtschaftspolitisch erwünschter Verträge auch für die grenzüberschreitende Auftragsforschung. Auf der Rechtfertigungsebene stößt das für sich genommen gewiss legitime und akzeptable Anliegen der Forschungsförderung in ihrem partikularen Zuschnitt auf den Widerstand des Art. 179 AEUV. Die stolze Republik musste sich vom Europäischen Gerichtshof sagen lassen, dass der französische Forschungsraum aufgegangen sei im europäischen. Wirtschaftspolitik kann sich auf das Allgemeininteresse an Forschung

91

92

227 EuGH, 12.9.2006, Rs. C-196/04 (Cadbury Schweppes), Slg 2006, I-7995; jüngst EuGH, 5.7.2012, Rs. C-318/10 (SIAT), Rn 38 ff.

228 §§ 7 ff AStG; Rust, 2007; Schön, IStR Beihefter zu Heft 6/2013, 1.

229 EuGH, 12.9.2006, Rs. C-196/04 (Cadbury Schweppes), Slg 2006, I-7995, Rn 48 ff; Rn 65 ff zur „wirtschaftlichen Realität“, die allerdings auch die Binnenmarktunternehmung schuldet.

230 Vgl KOM(2011) 815 endg., Teil 5/5 – Anhang IV, S. 10, zum „schädlichen, mit einer Nivellierung nach unten verbundenen Steuerwettbewerb“; der Europäische Rat v. 22.5.2013 will den Kampf gegen „aggressive Steuerplanung und Gewinnverlagerung“ intensiviert sehen: EUCO 75/13, S. 7.

231 EuGH, 10.3.2005, Rs. C-39/04 (Laboratoires Fournier), Slg 2005, I-2057.

und Entwicklung²³² nur mehr im größeren „Raum der Forschung“ (Art. 179 AEUV) einlassen.²³³ Der Mitgliedstaat kann seine Anreiz- und Lenkungs politik erstrecken oder aufgeben – so oder so ist sie in ihrer Gebundenheit an die Grundfreiheiten eine nicht (nur) koordinierte, sondern verfasste Wirtschaftspolitik.

- 93 Die Dienstleistungsfreiheit entpartikularisiert auch jenen steuerlichen Fördertatbestand, der die Abzugsfähigkeit von Schulgeld auf inländische (Unternehmer-)Schulen beschränkt.²³⁴ Der Konstitutionalisierungseffekt erwächst aus den **Ansprüchen der gleich freien Unionsbürger, an staatlicher Begünstigungspolitik teilzuhaben**, die Anspruchsgrundlagen finden sich in den Grundfreiheiten; die in Art. 165 AEUV angelegte „europäische Dimension der Bildung“ begründet nicht, verstärkt nur den Teilhabeanspruch der Bildungsreisenden und Unternehmerschulen aus Art. 56 AEUV. Dass der Anspruch in einer allgemeinen unionsbürgerschaftlichen Gleichheits- und Freiheitslogik wurzelt, nicht abhängt von Marktfreiheiten, nicht mehr Privileg der „Marktbürger“ ist,²³⁵ bestätigt nur den Verfassungscharakter der Grundfreiheiten (mit und „ohne Markt“;²³⁶ vgl Rn 86 ff zur Eingriffssituation). Der Fundamentalsatz gleicher Freiheit erweist sich als zentrale Bestimmungsgröße der Steuer- und Wirtschaftspolitik.
- 94 Nachgerade revolutionär schlägt das Entpartikularisierungsprogramm der Grundfreiheiten auf das steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht durch. Das **Bürgerrecht auf private Gemeinwohlfinanzierung**²³⁷ ist nicht mehr nur nationales (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG), sondern europäisches Grundrecht (Art. 63 AEUV). Die gesetzlichen Kataloge, die im Zeichen privater „Förderung der Allgemeinheit“ (§ 52 Abs. 2 AO) den Besteuerungszugriff zurücknehmen und der privaten Gemeinwohlfinanzierung Raum geben, listen nicht wenige „gemeinnützige Zwecke“ (§ 52 Abs. 1 AO) auf, die heute nur mehr europäisch gedacht werden können: Wissenschaft, Forschung und Bildung;²³⁸ Jugend- und Altenhilfe;²³⁹ Kunst und Kultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege. Soweit sich das staatliche Recht auch diesen unionsrechtlich entgrenzten²⁴⁰ Zwecken verschreibt, setzt das steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht private europäische Finanzpolitik frei. Wohltäter und Mäzene wirken lokal, regional, national – oder unional, dann nicht als eigennützige Marktbürger, aber gleich frei als uneigennützige Unionsbürger.

3. Souveränitätsvorbehalt

- 95 Der laute Ruf nach *Steuerkoordinierung* (Rn 81) und die Zögerlichkeit, eine europäische *Steuerverfassung* auch nur zu denken, erklären sich aus dem steuerstaatlichen Souveränitätsvorbehalt.²⁴¹ Die (Rechts-)Sprache der Steuerkoordinierung bringt ein Schonprogramm zum Ausdruck: „Dialog“ in „Foren“; „Austausch bewährter Vorgehensweisen“; „horizontales Screening auf der Basis makroökonomischer Indikatoren“; „strikte gegenseitige Begutachtung“; „Gruppendruck“.²⁴² Nur der EuGH hat sich nicht beeindrucken

232 EuGH, 10.3.2005, Rs. C-39/04 (Laboratoires Fournier), Slg 2005, I-2057, Rn 23.

233 Deutliches Bekenntnis zum Europäischen Forschungsraum auch im „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ v. 29.6.2012, EUCO 76/12 (Anlage), S. 10.

234 EuGH, 11.9.2007, Rs. C-76/05 (Schwarz und Gootjes-Schwarz), Slg 2007, I-6849.

235 EuGH, 11.9.2007, Rs. C-76/05 (Schwarz und Gootjes-Schwarz), Slg 2007, I-6849, Rn 83 ff; *Hufeld*, in: Häberle (Hrsg.), S. 467 f; *ders.*, GPR 2009, 123 ff; BFH, 12.5.2012, I R 73/10, DStR 2012, 1750.

236 *Wollenschläger*, 2007.

237 *Hufeld*, in: Häberle (Hrsg.), S. 468.

238 EuGH, 18.12.2007, Rs. C-281/06 (Jundt), Slg 2007, I-12231.

239 EuGH, 27.1.2009, Rs. C-318/07 (Persche), Slg 2009, I-359.

240 *Droege*, StuW 2012, 263 ff (Nachw.).

241 Vgl zum Begriff *Waldhoff*, S. 3, 16.

242 Zitate: KOM(2011) 815 endg., Teil 5/5 – Anhang IV, S. 2 ff und EUCO 76/12 (Anlage), S. 7, 9, 13.

lassen und rekurriert als Binnenmarktverfassungsgericht seit langen Jahren auf einen scheinbar spröden Textbaustein, in Wahrheit auf seine primärrechtliche Maßstabnorm, die nicht „die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten“ für die direkten Steuern bestreitet, „jedoch“ europäisch verfasst mit dem Diktum, dass „diese ihre Befugnisse unter Wahrung des Unionsrechts“ auszuüben haben.²⁴³ Insoweit haben wir bereits heute mit einem relativierten, dem **Primat der Grundfreiheiten** verpflichteten Souveränitätsvorbehalt zu tun (Rn 85).

Der Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten für den Gegenstandsbereich Steuern findet unmittelbaren Ausdruck in **Art. 114 Abs. 2 AEUV**. Die Vorschrift sperrt Mehrheitsentscheidungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 114 Abs. 1 iVm Art. 294 AEUV) für „Bestimmungen über die Steuern“, schützt damit die **mitgliedstaatliche Vetomacht** im Kompetenzrecht außerhalb des Art. 114 AEUV. In Betracht kommen Art. 113 AEUV zur einstimmigen „Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern“²⁴⁴ – und für die direkten Steuern Art. 115 AEUV, der für die Sperrklausel-Bereiche des Art. 114 Abs. 2 AEUV ein besonderes Gesetzgebungsverfahren offenhält, einstimmig im Rat zu beschließende Richtlinien anbietet „für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken“.

Auf diesen Wegen war und ist eine Finanztransaktionssteuer (FTS; Art. 113 AEUV) und eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB; Art. 115 AEUV) nicht ins Werk zu setzen. Für diese ehrgeizigen Projekte zeichnet sich der große, unionsweite Konsens nicht ab. Deshalb steuert eine Koalition der Willigen auf die **Verstärkte Zusammenarbeit**²⁴⁵ des Art. 20 EUV (iVm Art. 326 ff AEUV) zu, jedenfalls für die krisenpolitisch erwünschte FTS²⁴⁶ – eine Prozedur, die den steuerstaatlichen Vetovorbehalt wahrt, indem sie die **Gruppierung in Beteiligte und Nicht-Beteiligte** zum Prinzip erhebt. Wenn nur „mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sind“ (Art. 20 Abs. 2 S. 1 EUV), geht diese Gruppe voran; den Nicht-Beteiligten steht die spätere Teilnahme „jederzeit offen“ (Art. 20 Abs. 1 UA 2 S. 2 EUV); die Rechtsgebundenheit beschränkt sich indes auf die Teilnehmergruppe (Art. 20 Abs. 4 EUV).

Die Steuerharmonisierungsgrundlagen der Art. 113 und 115 AEUV schließen nicht die Kompetenz ein, Ertragshoheiten der Europäischen Union zu begründen. Der Haushalt der Union wird „vollständig aus Eigenmitteln finanziert“ (Art. 311 Abs. 2 AEUV) und das Eigenmittelsystem (Art. 311 Abs. 3 S. 1 AEUV) beruht seinerseits auf periodischer „Zustim-

243 St Rspr seit EuGH, 14.2.1995, Rs. C-279/93 (Schumacker), Slg 1995, I-225, Rn 21; jüngst EuGH, 21.2.2013, Rs. C-123/11 (A Oy), Rn 29; EuGH, 12.7.2012, Rs. C-269/09 (Kommission/Spanien), Rn 47. Ausführlich und kritisch zur „Urformel“ Eisenbarth, S. 24 ff, 122 ff mN.

244 Umfassend zum Unionsrecht der indirekten Steuern Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Wernsmann, EuR, § 30, Rn 12 ff.

245 von Arnould, in: FS Klein, S. 516 ff; Schwarze/Hatje, EU-Kommentar, Art. 20 EUV, Rn 3: „Chance ... Entscheidungsblockaden zu überwinden“; Schiffauer, in: Tsatsos (Hrsg.), S. 531–547.

246 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer, KOM(2013) 71 final; Beschluss des Rates v. 22.1.2013 über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer (ABl. EU 2013 L 22, S. 11); EUCO 76/12 (Anlage), S. 13, mit Verweis auf die Ratssitzung v. 22.6.2012 und die dortige Feststellung iSd Art. 20 Abs. 2 S. 1 EUV, „dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können“; Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer v. 25.10.2012, KOM(2012) 631 final, S. 4, 6 f zur Tragfähigkeit des Art. 113 AEUV als Ermächtigungsgrundlage; dazu auch Mayer/Heidfeld, EuZW 2011, 376 f; Zweifel an der Rechtfertigung der FTS: W. Schön, ZHR 2012, 261, 265 ff; kritisch zum Kommissionsvorschlag KOM(2013) 71 final: Siegle-Hartwig, IStR 2013, 441.

mung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ – Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV erstreckt den Souveränitätsvorbehalt der Staaten in die Eigenmittelausstattung der Union.²⁴⁷ Auch die Finanztransaktionssteuer wird nicht den Weg ebnen für eine eigene Besteuerungshoheit der Europäischen Union, sondern allenfalls über eine Integration in das Eigenmittelsystem als „neuer Ertragsstrom für die Mitgliedstaaten und den EU-Haushalt“²⁴⁸ freigesetzt. Der dafür erforderliche Eigenmittelbeschluss, mit dem auch „neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt“ werden können (Art. 311 Abs. 3 S. 2 AEUV), aktiviert in Deutschland § 3 Abs. 1 IntVG: „Eine Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu einem Beschluss (...) gemäß Artikel 311 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfolgt durch ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes.“²⁴⁹ Ob freilich ein Besteuerungssystem in teilgruppierter Zusammenarbeit der Willigen sich eignet für eine Integration in das EU-Eigenmittelsystem, darf bezweifelt werden.

- 99 Der Staatsvorbehalt im Crescendo aus Veto- (Art. 113, 115 AEUV), Teilnahme- (Art. 20 EUV) und Zustimmungsvorbehalt (Art. 311 Abs. 3 AEUV) kulminiert im Vorbehalt der Vertragsänderung (Art. 48 EUV), wenn die Union über das heutige Eigenmittelsystem hinauswachsen und **Fiskalunion mit einer eigenen, auskömmlichen Bürger-unmittelbaren Besteuerungsgewalt** werden soll. Das freilich ist ein voraussetzungsvoller „großer Sprung“. Zu den Voraussetzungen gehören nicht nur, je nach Zuschnitt des staatlichen Europaverfassungsrechts, tiefgreifende Verfassungsänderungen, womöglich auf der Grundlage von Volksabstimmungen. Grundsätzlicher noch stellt sich die Frage, ob das Regime der Integration durch Revision²⁵⁰ noch trägt und eine fiskalpolitische Revolution vermeiden kann. Die Revisionsgesetzgebung müsste das Prinzip „no taxation without representation“ europäisch ausbuchstabieren und die Steuerhoheit für eine – reformierte, strukturell eigenfinanzierungsfähige – Europäische Union²⁵¹ annehmbar machen, in Deutschland die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG²⁵² einhalten. Die Debatte ist hier nicht zu führen. Jedoch: Gerechte Besteuerung beruht auf demokratischer Zustimmung und marktbasierter Leistungsfähigkeit. Wenn Markterfolge nicht mehr nur mit der staatlichen Rechtsgemeinschaft und staatlich gewährleisteter Infrastruktur in Verbindung stehen, je mehr sich individuelle Leistungsfähigkeit der Binnenmarkt-Infrastruktur verdankt, wächst dem eigenen Besteuerungsanspruch der Union im Zeichen der Markteinkommenstheorie²⁵³ eine Anspruchs begründung zu.

247 Calliess/Ruffert/Waldhoff, EUV/AEUV, Art. 311 AEUV, Rn 5 charakterisiert den Eigenmittelbeschluss als „atypischen Beschluss mit der Wirkung primären Unionsrechts“ nach einem zweistufigen Verfahren (besonderes Gesetzgebungsverfahren im Rat; Zustimmung in den Mitgliedstaaten).

248 KOM(2011) 594 endg., S. 12; das dort geschätzte jährliche Aufkommen: 57 Mrd. Euro, allerdings „EU-weit“, KOM(2013) 71 final, S. 16, schätzt für die „EU 11“ nunmehr 30–35 Mrd. Euro.

249 Rathke, in: von Arnould/Hufeld, SK-Lissabon, Abschn. 6, Rn 53 ff, 71 ff. Dass die FTS womöglich nicht ausschließlich auf Einnahmenerzielung, sondern auch auf Lenkung ausgeht (Siegle-Hartwig, IS-tr 2013, 441, 442), führt nicht an Art. 311 Abs. 3 AEUV vorbei, wie Mayer/Heidfeld, EuZW 2011, 376, für möglich halten.

250 Hufeld, in: von Arnould/Hufeld, SK-Lissabon, Abschn. 1, Rn 13 ff.

251 Waldhoff, mit zahlreichen Nachw.

252 BVerfGE 123, 267, 356, 359, 361 (Lissabon) schlägt der „demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit des Verfassungsstaates“ auch „die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und ... Ausgaben der öffentlichen Hand“ zu: „Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über die Summe der Belastungen der Bürger entscheiden.“

253 Kirchhof, Bundessteuergesetzbuch, S. 3 f, 111.

III. Verfassung der Defizitpolitik

Dass die rechtliche Neujustierung der Wirtschafts- und Währungsunion als „das wirtschaftsrechtliche Hauptthema dieser Zeit“²⁵⁴ begriffen werden muss, erklärt sich wesentlich aus der unabwiesbaren Notwendigkeit, das Recht der mitgliedstaatlichen Haushaltsfinanzierung zu reformieren. Die technische Formulierung täuscht. Wenn und weil *staatliche* Haushaltspolitik in der Union notwendig *mitgliedstaatliche* ist, konturiert jede neue Systementscheidung im Bereich der Ausgabenpolitik und, einnahmenseitig, der Steuer- und Kreditfinanzierungspolitik die **bündische Finanzverfassung der Europäischen Union**. Jede bündische Finanzverfassung oszilliert zwischen Autonomie und Solidarität. Solange das Finanzrecht der EU keinen Finanzausgleich organisiert, der die Einnahmen aus Steuern in einer europäischen Gesamtperspektive (um)verteilt, konzentriert sich die bündische Frage auf die Einnahmen aus Krediten. Bund-verträgliche, zumal Euroraum-verträgliche, dauerhaft solide Kreditfinanzierung garantiert die haushaltswirtschaftliche Autonomie der Mitgliedstaaten – und erübrigt Nothilfe. Die schwäbische Hausfrau kann sicher sein, dass solidarische Hilfe auf extreme Notlagen beschränkt bleibt, wenn und solange mitgliedstaatliche Ausgaben grundsätzlich mit Einnahmen aus Steuern finanziert werden. Die Hoffnung auf den materiellen Haushaltsausgleich, Fluchtpunkt der bündisch-solidarischen Finanzverfassung (Art. 3 Abs. 1 lit. a VSKS; Rn 136 ff), macht die Verfassung der Defizitpolitik zum finanzrechtlichen Hauptthema dieser Zeit.

100

1. Autonome Haushaltsfinanzierung und solidarischer Beistand

Diese sechs Wörter hätten die Finanzverfassung der Union tragen können: „Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite“, heute Art. 126 Abs. 1 AEUV. Sie stehen aber nicht für sich. Nur wer die sechs Wörter isoliert und als strikten Imperativ imaginiert, kann die europäische Staatsschuldenkrise seit 2010 als Geschichte des notorischen Rechtsbruchs erzählen. Schon Art. 126 Abs. 6 AEUV gibt zu denken: „Der Rat beschließt ... ob ein übermäßiges Defizit besteht.“ Der schlichte Rechtsbruch-Befund greift zu kurz. Das Defizitvermeidungsrecht der Union hat das **Staatsschuldenrecht nur teilverfasst** (Rn 115 ff), wohl zu optimistisch, aber jedenfalls vertraglich – konsensual, planvoll – nicht restlos entpolitisiert. Ausweislich der Art. 123–125 AEUV erwartet es allerdings verfassungsprinzipiell Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten²⁵⁵ und gibt in der Normallage kein solidarisches Garantieverprechen.

101

a) Solidarität durch Bonität

Systematisch dem „Teilverrechtlichungsartikel“ 126 AEUV vorangestellt, legen die **Art. 123, 124, 125 AEUV** alle Mitgliedstaaten in und außerhalb der Eurozone auf haushaltswirtschaftliche Autonomie fest: setzen Einnahmen aus Steuern voraus und **verweisen die Staaten für weitere Einnahmen an die Kapitalmärkte**. So ist in der Kommentarliteratur trefflich vermerkt worden, Art. 123 AEUV wolle die Mitgliedstaaten den Kapitalmärkten „aussetzen“, Art. 124 AEUV verbiete, „den Kapitalmärkten auf andere Weise auszuweichen“,²⁵⁶ Art. 125 AEUV gebiete „marktkonforme Verschuldung“²⁵⁷ – auf „dass die Mit-

102

254 Müller-Graff, ZHR 2012, 2.

255 Selmayr, ZÖR 2013, 280 f; Obler, in: Möllers/Zeitler (Hrsg.), S. 278 ff; Siekmann, in: ders. (Hrsg.), EWU, Einführung, Rn 68–76.

256 Zitate: Calliess/Ruffert/Häde, EUV/AEUV, Art. 123, Rn 2, Art. 124, Rn 1; vgl auch Herrmann, Währungshoheit, S. 232; Hentschelmann, EuR 2011, 282: „marktgestützte Disziplinierung“; de Gregorio Merino, CML Rev. 2012, 1625: „logic of the markets when incurring public debt“.

257 Obler, in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 125, Rn 3.

gliedstaaten bei ihrer Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben“.²⁵⁸ Folgerichtig sollen sich weder notleidende Staaten noch deren Gläubiger auf dritte Haftungsschuldner verlassen können. Deshalb verhindert Art. 125 AEUV eine Zwangshaftungsgemeinschaft und insbesondere die Notenbankfinanzierung der öffentlichen Defizite. 1994 befand *Hans Tietmeyer*: „In diesem Punkt ist der Vertrag erfreulich klar.“²⁵⁹

- 103 Das trifft zu auf das **Verbot monetärer Staatsfinanzierung, Art. 123 AEUV**, jedenfalls für den Tatbestand der Darlehensvergabe. Die Vorschrift verbietet Kreditfazilitäten der EZB und NZB (Verbotsadressaten), adressiert nicht den ESM,²⁶⁰ listet aber auf der Seite der Darlehensnehmer alle „Stellen der Union“, alle mitgliedstaatlichen Gebietskörperschaften und Einrichtungen des öffentlichen Rechts sowie öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten auf. Diese Liste will den gesamten öffentlichen Sektor erfassen,²⁶¹ **sperrt auch eine Finanzierung des ESM durch die EZB.**²⁶² In der zweiten Tatbestandsalternative verbietet Art. 123 AEUV „ebenso“ den *unmittelbaren* Erwerb von Schuldtiteln der genannten Körperschaften durch EZB und NZB. Gleichwohl kann damit nicht e contrario der *mittelbare* Erwerb in der Offenmarktpolitik²⁶³ nach Belieben freistehen. Daran muss sich auch das **OMT-Programm der EZB** (*Selmayr*, § 23, Rn 249 ff) messen lassen.²⁶⁴ Der Kauf am Sekundärmarkt muss ein marktgerechter sein, ihm darf nicht ein amtlich angeregter, risikoloser Ersterwerb vorausgehen, der von vornherein auf einen Zweiterwerb durch EZB oder NZB kalkuliert. Das wäre schein-mittelbare Offenmarktpolitik, die dem Normzweck des Art. 123 AEUV zuwiderliefe.²⁶⁵ Das OMT-Programm darf die ESM-Politik unterstützen (arg. Art. 127 Abs. 1 S. 2 AEUV), nicht jedoch entlasten oder gar erübrigen. Unterliefe die EZB die do ut des-Logik des ESM (Rn 163), so wäre das nicht mehr Geldpolitik, sondern übergriffige Fiskalpolitik, aus deutscher Sicht ein „absolut ausbrechender Rechtsakt“.²⁶⁶

258 EuGH (Plenum), 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn 135. Analyse des Pringle-Urteils: *Müller-Graff*, RIW 2013, 111 ff; *Nettesheim*, NJW 2013, 14 ff; *Weiß/Haberkamp*, EuZW 2013, 95 ff.

259 FS F. Klein, S. 39.

260 EuGH (Plenum), 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn 125 f.

261 *Kämmerer*, in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 123, Rn 29 ff.

262 Stellungnahme der EZB v. 17.3.2011, ABl. EU 2011 C 140, S. 8, Ziff. 9: „...würde Artikel 123 ... dem ESM nicht erlauben, ein Geschäftspartner im Sinne von Artikel 18 der ESZB-Satzung zu werden“; BVerfGE 132, 195, 267 f, Rn 173 – ESM; *Kube*, Refinanzierung, S. 14; *ders.*, WM 2013, 57 ff; *Kahl*, DVBl. 2013, 202; wohl auch EuGH (Plenum), 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn 127.

263 Zu den Offenmarktgeschäften der EZB und NZB s. Art. 18 Protokoll Nr. 4 (Satzung ESZB/EZB); zur Rolle der EZB in der Krise: *Feld*, ORDO 2012, 413 ff; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten 2/2012, S. 27 f; *Sester*, EWS 2012, 80; *van Scherpenberg*, ZFAS 2012, 372.

264 ECB, Monthly Bulletin October 2012, 7 f. „In the context of OMTs [Outright Monetary Transactions], secondary-market purchases of public debt instruments will, under no circumstances, be used to circumvent the objectives of the prohibition on monetary financing.“ Ausführliche Darstellung des OMT-Programms und deutliche Kritik: Stellungnahme der Deutschen Bundesbank im Verfahren 2 BvR 1390/12 u.a. (BVerfGE 132, 195) v. 21.12.2012, S. 2–17; vgl auch ifo/Ifw/IWH/RWI, Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute 2012 (Herbstgutachten), S. 6, 19 f, 29, 52. Übereinstimmung mit dem Unionsrecht konstatieren *Herrmann*, EuZW 2012, 809 ff und KOM(2012) 777 final, S. 10, weithin auch *Thiele*. Zum Rechtsschutz gegen Schuldentilgung durch Inflation: *Kirchhof*, Schuldensog, S. 206–214; *Forkel*, ZRP 2012, 240.

265 Stellungnahme der Deutschen Bundesbank im Verfahren 2 BvR 1390/12 u.a. (BVerfGE 132, 195) v. 21.12.2012, S. 11 f; *Feld*, ORDO 2012, 414; *Müller-Graff*, in: FS Möschel, S. 890; *ders.*, ZHR 2012, 4; *Kube*, Refinanzierung, S. 15; *Herrmann*, EuZW 2012, 811. Vgl VO (EG) Nr. 3603/93 v. 13.12.1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Artikel 104 [= Art. 123 AEUV] und Artikel 104b Absatz 1 [= Art. 125 Abs. 1 AEUV] des Vertrages vorgesehenen Verbote, ABl. EG 1993 L 332/1, Erwägungsgrund (7): „Die Mitgliedstaaten müssen geeignete Maßnahmen ergreifen, damit die nach Artikel 104 des Vertrages vorgesehenen Verbote wirksam und uneingeschränkt angewendet werden und damit insbesondere das mit diesem Artikel verfolgte Ziel nicht durch den Erwerb auf dem Sekundärmarkt umgangen wird.“

266 *Hufeld*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. X, § 215, Rn 64, 69: Schnittbereich von Ultra vires und Identitätskontrolle zum Schutz der nationalen Haushaltsautonomie.

Art. 124 AEUV verbietet zudem umfassend²⁶⁷ hoheitliche Maßnahmen, mit denen sich der öffentliche Sektor marktwidrigen – privilegierten – Zugang zu Kreditinstituten verschafft. Der ESM unterläuft das Privilegierungsverbot nicht; mit den Anleiheoperationen des Art. 21 ESMV stellt er sich den Kapitalmärkten wie ein Privater.²⁶⁸

Art. 125 AEUV steht im Ruf, ein *Bail-out-Verbot* zu sein²⁶⁹ – ein Verbot nicht nur der unausweichlichen Dritthaftung, sondern auch des freiwilligen Einstehens Dritter für „Verbindlichkeiten“ der mitgliedstaatlichen Gebietskörperschaften und öffentlichen Unternehmen. Der Wortlaut erklärt indikativisch für die Union und wiederholt für den Mitgliedstaat, mithin für jeden denkbaren Dritten: „*haftet nicht und tritt nicht ein*“. Dieser Text ist allerdings offen²⁷⁰ für eine Interpretation, die nicht beim unmittelbar anwendbaren **Verbot der einklagbaren Haftung²⁷¹ und Verbot des Schuldetrtritts mit Außenbindung²⁷²** stehenbleibt, sondern darüber hinaus auch den politisch erwünschten, freiwilligen Beistand schlechthin verboten sehen²⁷³ will. Das trifft zu allein für den Verbotsadressaten des Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV, die Union, die finanziellen Beistand nur in den Situationen der Art. 122 Abs. 2 und Art. 143 AEUV leisten darf; für die Union gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Hingegen bleiben die Verbotsadressaten des Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV, die Mitgliedstaaten, völkerrechtlich souverän genug, anderen in Not freiwillig beizustehen. Stabilisierende Hilfe in der Not hat den Charakter einer ausgestaltenden Lückenschließungspolitik, solange nicht Ausgestaltung in vertragsändernde Gestaltung umschlägt.²⁷⁴ Daraus erklärt sich die Legalität der EFSF im staatlich-souveränen, notrechtlichen Brückenbau (Rn 155) und die Notwendigkeit der konstitutiven Vertragsänderung für die Einrichtung des ESM (Rn 108).

Art. 123–125 AEUV repräsentieren das **WWU-Verfassungselement Autonomie**. Das Konzept setzt auf die Eigenverantwortlichkeit der Mitglieder, die zugleich die Unabhängigkeit der EZB schützt,²⁷⁵ vertraut auf den „Disziplinierungsmechanismus des Marktes“²⁷⁶ und

267 Zur Reichweite der primärrechtlichen Begriffe VO (EG) Nr. 3604/93, ABl. EG 1993 L 332, S. 4; *Kämmerer*, in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 124, Rn 8 ff.

268 *Glaser*, DÖV 2012, 904.

269 Repräsentativ für die vox populi: Bild-Zeitung v. 4.5.2010, S. 1 mit Zitat aus Art. 125 AEUV; wissenschaftlicher Befund: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten 2/2012, S. 23 ff; *Korioth*, in: Pache/Schwarz (Hrsg.), S. 74 ff (Nachw.).

270 Stellungnahme der GA *Kokott*, 26.10.2012, Rs. C-370/12, Rn 120, 135.

271 *von Arnould*, in: FS E. Klein, S. 513; *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla*, EU, Art. 125 AEUV, Rn 10; *Herrmann*, EuZW 2010, 415; *ders.*, EuZW 2012, 807; *Müller-Graff*, in: FS Möschel, S. 890; *ders.*, RIW 2013, 113; *Nettesheim*, in: Kadelbach (Hrsg.), S. 46 ff; *Palm*, S. 141. *Heun/Thiele*, JZ 2012, 978 ff, sehen den Wortlaut des Art. 125 Abs. 1 AEUV von vornherein beschränkt auf Haftung für und Eintritt in Altverbindlichkeiten, nicht zugeschnitten auf die „Vergabe weiterer Kredite“.

272 *Müller-Graff*, ZHR 2012, 2 f; *Selmayr*, ZÖR 2013, 271 f; EuGH (Plenum), 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn 129 ff.

273 *K. Faßbender*, NVwZ 2010, 800; *Frenz/Eblenz*, EWS 2010, 67; *Glaser*, DÖV 2012, 904; *Gröpl*, Der Staat 2013, 5; *Calliess/Ruffert/Häde*, EUV/AEUV, Art. 125, Rn 3; *ders.*, ZG 2011, 6 (indes mit teleologischer Reduktion S. 6 f); *Schwarz/Hattenberger*, EU-Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn 5; *Hentschelmann*, EuR 2011, 290 f; *Geiger/Khan/Kotzur/Khan*, EUV/AEUV, Art. 125, Rn 5; *Streinz/Kempen*, EUV/AEUV, Art. 125, Rn 4 ff; *Korioth*, in: Pache/Schwarz (Hrsg.), S. 74 ff; *Kubel/Reimer*, NJW 2010, 1912 f; *Seidel*, integration 2010, 344 ff; *ders.*, EuZW 2011, 529 f.

274 *von Arnould*, in: FS E. Klein, S. 512, mit Verweis auf EuGH, 8.4.1976, Rs. 43/75 (Defrenne II), Slg 1976, 455, Rn 56, 58; *Herrmann*, EuZW 2010, 415; *von Lewinski*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. X, § 217, Rn 71: „wenn und weil es sich bei den Hilfen nicht nur um eine Frage der Währung, sondern auch der Wirtschaft handelt“; Stellungnahme der GA *Kokott*, 26.10.2012, Rs. C-370/12, Rn 143.

275 Stellungnahme der Deutschen Bundesbank im Verfahren 2 BvR 1390/12 u.a. (BVerfGE 132, 195) v. 21.12.2012, S. 11; ECB, Monthly Bulletin July 2011, 71.

276 *Müller-Graff*, in: FS Möschel, S. 890; *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla*, EU, Art. 124 AEUV, Rn 2; *Hentschelmann*, EuR 2011, 283; *C. Mayer*, JRP 2012, 127; EuGH (Plenum), 27.11.2012,

auf Staatsklugheit. Staat-und-Markt-Versagen schaltet den Mechanismus aus. Ein Staat, der darauf wartet, von Marktakteuren an haushaltspolitische Schlechtleistung erinnert zu werden, wirtschaftet vertrauensselig. Töricht aber regiert ein Staat, der die Vergeblichkeit des Wartens nicht mehr verkennen kann. In dieser Lage gedeiht hoheitliche Spekulation, die abgelöst wird von unbeherrschbarer Defizitbewirtschaftung, dann von Entstaatlichung (u. Rn 190). Autonome Defizitpolitik im Zeichen der primärrechtlichen „Verbote“ (Art. 125 Abs. 2 AEUV) spekuliert nicht, auch nicht auf Solidarität der anderen Mitgliedstaaten. Als **Spekulationsverbote** stemmen sich die Art. 123–125 AEUV gegen *moral hazard*, gegen eine unverfasste Politik der Staaten-Querfinanzierung, gegen einen Finanzausgleich ohne Finanzverfassung – als **Autonomiegebote** drängen sie auf Solidarität durch Bonität. Das galt auf Biegen und Brechen in der Horizontalbeziehung der Euro-Staaten untereinander bis zur Gründung der EFSF (Rn 151) und bis zum Inkrafttreten des Art. 136 Abs. 3 AEUV und gilt in der Vertikalbeziehung zwischen Union und Mitgliedstaaten vorbehaltlich der primärrechtlichen Ausnahmen der Art. 122 Abs. 2, Art. 143 AEUV (Rn 109 ff). Der „Mechanismus“ konnte nicht aus eigener Kraft Verfassungsrecht substituieren, konnte und kann immerhin beitragen zu einer marktsensiblen, marktrealistischen Defizitpolitik in staatlicher Unabhängigkeit, bedurfte aber der Öffnung hin zu einer Rückversicherungspolitik (Rn 106–108), die das Primärgebot der mitgliedstaatlichen Bonität notstandsverfassungsrechtlich flankiert.

b) Bonitätsmechanik und Austeritätspolitik

- 106 Art. 136 Abs. 3 AEUV²⁷⁷ gibt dem Bail-out-Verbot Flankenschutz, indem er ein Element der *verfassten Politik*, der politischen Restabilisierung einführt. Der Eurostaat in Finanzierungsnot, der als Marktteilnehmer seine Bonität aufs Spiel gesetzt und buchstäblich verspielt hat, wird verwiesen auf einen **Stabilitätsmechanismus der zwischenstaatlichen Notstandspolitik**: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“ Ungeachtet zunächst aller Einzelheiten des ESM-Vertrages, der mit dem Gouverneursrat ein politisches Organ etabliert (Rn 165), bekundet schon der Text die Politisierungsabsicht, auch wenn er die Identität dessen, der „aktiviert“, passivisch verhüllt. In seinem Anwendungsbereich wird der „Kreditmarktmechanismus“ (Rn 102) substituiert. In die Bresche springt eine Politik der Gegenseitigkeit, festgelegt – insoweit verfasst – auf „Finanzhilfe“ unter „Auflagen“²⁷⁸ im Zeichen der Restabilisierung.
- 107 Die Frage erhebt sich, ob von einem „Mechanismus“ die Rede sein kann. Märkte mögen verlässlich-mechanisch funktionieren, Finanzmärkte verlässlich irrational,²⁷⁹ Börsen und

Rs. C-370/12 (Pringle), Rn 135; Stellungnahme der Deutschen Bundesbank im Verfahren 2 BvR 1099/10 (BVerfGE 129, 124) v. 29.6.2010, S. 2 f.

277 Beschluss des Europäischen Rates v. 25.3.2011, ABl. EU 2011 L 91, S. 1, in Kraft getreten am 1.5.2013 (vgl. österreichisches BGBl. III Nr. 132); dazu, auf Vorlage des irischen Supreme Court (Record No. 339/2012): EuGH (Plenum), 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Pringle).

278 *Di Fabio*, S. 26–28, betont zutreffend, dass im Zuge der kreditmarktersetzenden Hilfe auch die „Marktsanktion“ ersetzt werden muss.

279 Die Unzuverlässigkeit in der „Markteinschätzung der Kreditwürdigkeit von offiziellen Kreditnehmern“ antizipiert 1989 präzise der *Delors*-Bericht, in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 151 (Ziff. 30 Abs. 4). Art. 8a der neuen Rating-VO v. 21.5.2013 etabliert ein Regime für „Länderratings“, reguliert deren Qualität und Erscheinungsrhythmus, dekretiert Rationalität in der beschämenden Abhängigkeit und irrationalen Bedrängnis – bis hin zu der Vorgabe, dass die jährlich höchstens drei „nicht angeforderten Länderratings“ unbedingt an einem Freitag veröffentlicht werden müssen: ABl. EU 2013 L 146 v. 31.5.2013, S. 1. Niederschmetternde Insideranalyse einer „grotesken“, „monströsen“, „verziffer-

Händler drücken ihre Gewissheiten jedenfalls in Zahlen aus. Indes beziffern die Zahlen, die dem ESM-Vertrag anhängen – Beitragsschlüssel des ESM und Zeichnungen des genehmigten Stammkapitals –, (finanz)politische Macht. Allein die „Aktivierung“ des „Mechanismus“ ist ein notstandspolitisches Ereignis, vollends wird das mit dem Nehmerland vereinbarte Memorandum of Understanding (Art. 13 Abs. 3 ESMV: „MoU“) nicht von einer Mechanik, wohl aber von der Physik des Politischen bestimmt – das *do ut des*-Prinzip eröffnet politisch allerlei Chancen und Risiken. Mit Art. 136 Abs. 3 AEUV wollen die Staaten in der Notlage das marktgestützte Prinzip **Solidarität durch Bonität außer Kurs** und **Solidarität gegen Austerität in Kraft** setzen, ein politisches Prinzip im Vertragsmodus. Jedenfalls kann dem Memorandum of Understanding und der mit ihm verknüpften Tranchenfreigabepolitik²⁸⁰ eine Durchsetzungskraft zuwachsen, die jene des Art. 121 und auch die des Art. 126 AEUV deutlich übertrifft. Inhaltlich bewirkt Art. 136 Abs. 3 AEUV eine primärrechtliche Gebundenheit der Austeritätspolitik („strenge Auflagen“), und die ausnahmerechtliche Struktur der Basisnorm drängt energisch auf Rückkehr in die finanzpolitische Normalität.

Art. 136 Abs. 3 AEUV erweist sich konzeptionell als nicht mehr nur temporäre (Rn 152 zur EFSF), sondern strukturelle Ausnahme vom Autonomieprinzip, rechtskategorial als Verfassungsdurchbrechung.²⁸¹ Er zielt auf Ausnahmerecht, das die Regel nicht nur bestätigen, sondern unter allen Umständen ermöglichen, „die Gewährleistung einer preisstabilen Währung in einem politisch definierten Wirtschaftsraum“²⁸² garantieren will: Sonderrecht in haushaltspolitischer Not und Gefahr – ein **finanzpolitischer Rüttelschwur**, der das Autonomiekonzept von Maastricht umgestaltet. In Rede steht eine unionsrechtliche Verfassungsdurchbrechung, eine primärrechtliche, konzeptionell gegenläufige, konstitutive²⁸³ Ermächtigung. Wer das bestreitet und auf die ohnedies gegebene, nicht verbotene, abstrakte Möglichkeit der Staatenhilfe verweist, verfehlt den Systemcharakter des Art. 136 Abs. 3 AEUV. So besteht kein Zweifel, dass die Euro-Staaten mit der ESM-Rückversicherungspolitik nicht mehr auf dem souveränitätsgeschützten Terrain der Ausgestaltung (Rn 104) agieren. Sie haben konstitutiv gestaltend – auf Vertragshöhe verfassungsdurchbrechend – Ausnahmepolitik nicht nur kanalisiert, sondern zu einer Systementscheidung erhoben. Wäre diese Norm von Beginn an Teil der WWU-Statik gewesen, hätte niemand einen „deklaratorischen Charakter“ behauptet. Der Systemcharakter wäre nicht übersehen worden. Die nunmehr verfasste Austeritätspolitik, die ausnahmsweise die Bonitätsmechanik überspielt, will und muss dem Unionsinteresse verpflichtet sein, letztlich aber auch dem Staateninteresse am Erhalt der eigenen Währung. Der Solidaritätsimperativ des

108

ten“ „Branche, die auf ihrer Schwundstufe angekommen ist“ – und für einen „Kulturwandel“: *Olearius/Thiemann*, Bankenkrise – Siechtum mit System, FAZ v. 7.12.2012, S. 12.

280 BT-Drucks. 17/11647 v. 27.11.2012 (Anpassungsprogramm für Griechenland), S. 1: „Die Auszahlung der Tranche soll in Teilbeträgen erfolgen, um über die ursprünglich im Programm geplanten Überprüfungen hinaus die Auszahlung an weitere Umsetzungsschritte innerhalb des ersten Quartals 2013 zu knüpfen.“

281 Kategorie: *Hufeld*, Verfassungsdurchbrechung, 1997; im europarechtlichen Kontext: *Giegerich*, S. 523 ff; im WWU-Kontext: *Potacs*, EuR 2013, 141 ff, 144 („Elemente der Solidarität ... nur ausnahmsweise“); ordnungspolitische Perspektive: *Feld*, ORDO 2012, 424 („nur zur Übergangsfiananzierung“).

282 *Müller-Graff*, ZHR 2012, 2.

283 BVerfGE 132, 195, 247 f, Rn 128 – ESM/VSKS; von *Arnauld*, in: FS E. Klein, S. 513; *Glaser*, DÖV 2012, 905 f; *Hufeld*, integration 2011, 123; *Kabl*, DVBl. 2013, 203; *Kirchhof*, Schuldensog, S. 98 f, 101; *Kube*, WM 2012, 246; *D. Meyer*, S. 8; *Rathke*, DÖV 2011, 755; *Ruffert*, EuR 2011, 852; *ders.*, ZG 2013, 6; *Siekmann*, in: Möllers/Zeitler (Hrsg.), S. 138–140; *Wollenschläger*, NVwZ 2012, 716; unentschieden C. Mayer, JRP 2012, 127 f; aA *de Gregorio Merino*, CML Rev. 2012, 1629; *Selmayr*, ZÖR 2013, 298; EuGH (Plenum), 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn 129 ff, 183 ff; „zwischen Luxemburg und Karlsruhe“ vermittelnd *Calliess*, NVwZ 2013, 103 ff; *ders.*, DÖV 2013, 786 f.

Art. 136 Abs. 3 AEUV nimmt zweiseitig in die Pflicht (Rn 172–174), verknüpft die fiskalische **Notstandsverantwortung** der Geberstaaten mit der **Austeritätsverantwortung** der Nehmerstaaten. Allein die beiderseitige Pflichterfüllung²⁸⁴ führt zurück in die primärrechtlich gebotene Normalität der autonomen Staatsfinanzierung. Der **Systemcharakter des neuen Rechts** erweist sich nicht zuletzt darin, dass die Glaubwürdigkeit des Art. 125 AEUV und „die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt“ nunmehr in den Bahnen einer verfassungsfesten Regel-Ausnahme-Konzeption (Rn 150) politisch-gemeinschaftlich bewirkt werden kann. Zusätzlich, strikt verfassungsrechtlichen Rückhalt findet das Regel-Ausnahme-System – autonome Staatsfinanzierung als Regel, Beistand als Ausnahme – im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Rn 135 ff, 147 ff).

c) Solidarischer Beistand der Union

- 109 Über eine Ermächtigung zur Austeritätspolitik verfügt die Union im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten, die (noch) nicht dem Euroraum angehören. Im Gefüge des **Art. 143 AEUV** dominiert das Unionsinteresse am „Funktionieren des Binnenmarktes“ und der „Verwirklichung der gemeinsamen Handelspolitik“. In Notlagen („Schwierigkeiten“) gewährt der Rat „**gegenseitigen Beistand**“. Den offenen Katalog des Art. 143 Abs. 2 AEUV hat der Unionsgesetzgeber ergänzt mit der *Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten*.²⁸⁵ Im bestimmten Ausleihvolumen, in der Finanzkrise 2009 ausgedehnt²⁸⁶ auf 50 Mrd. Euro, finanziert mit Krediten, die die Kommission im Namen der Union auf dem Kapitalmarkt beschafft,²⁸⁷ reichen Rat und Kommission ihrerseits Darlehen aus und geben Tranchen frei, stets dem Prinzip *Solidarität gegen Austerität* verpflichtet: Der notleidende Staat schuldet die Vorlage eines „Sanierungsprogramms“; nach der Grundsatzentscheidung im Rat schließen Kommission und Mitgliedstaat eine „Absichtserklärung“ über die „Bedingungen im Einzelnen“; die Kommission entscheidet je nach Folgsamkeit „über die sukzessive Auszahlung der Tranchen“²⁸⁸ – es ist das **Muster der Rettungspolitik** im *do ut des*-Verfahren.
- 110 Auf dieser Grundlage hat der Rat am 4.11.2008 im Zuge des gegenseitigen Beistands²⁸⁹ (Art. 143 AEUV) „mittelfristigen finanziellen Beistand“ für Ungarn²⁹⁰ beschlossen, ein „Darlehen in Höhe von maximal 6,5 Mrd. Euro mit einer durchschnittlichen Laufzeit von höchstens fünf Jahren“. Die Kommission stellt allenfalls fünf Tranchen zur Verfügung, „vergewissert sich in Zusammenarbeit mit dem WFA regelmäßig, dass die wirtschaftspolitischen Auflagen²⁹¹ für den Beistand erfüllt werden“ und betreibt **Tranchenfreigabepolitik** in der Bewertung einer „zufrieden stellenden Umsetzung“ des Konvergenzprogramms (vgl Rn 40). Im Januar und Mai 2009 folgten Beistandsentscheidungen des Rates für Lett-

284 Der EuGH hat vorsorglich – vor Inkrafttreten des Art. 136 Abs. 3 – dessen *do ut des*-Logik in die Auslegung des Art. 125 AEUV hineinmanövriert: EuGH (Plenum), 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn 136 f.

285 VO (EG) Nr. 332/2002 v. 18.2.2002, ABl. EG 2002 L 53, S. 1. Die Kommission schlägt deren Ablösung vor: KOM(2012) 336 final (22.6.2012) mit dem Vorschlag für eine (neue) VO „zur Schaffung einer Fazilität des finanziellen Beistands für Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist“.

286 VO Nr. 431/2009 v. 18.5.2009, ABl. EU 2009 L 128, S. 1.

287 Erwägungsgrund (12) der VO (EG) Nr. 332/2002 v. 18.2.2002, ABl. EG 2002 L 53, S. 1.

288 Art. 3, Art. 3a und Art. 5 der VO (EG) Nr. 332/2002 v. 18.2.2002, ABl. EG 2002 L 53, S. 1 idF der VO Nr. 431/2009 v. 18.5.2009, ABl. EU 2009 L 128, S. 1.

289 Entscheidung über einen gegenseitigen Beistand v. 4.11.2008, ABl. EU 2009 L 37, S. 7.

290 Entscheidung über einen mittelfristigen Beistand für Ungarn v. 4.11.2008, ABl. EU 2009 L 37, S. 5.

291 Art. 3 Abs. 4 UA 2 der Entscheidung über einen mittelfristigen Beistand für Ungarn v. 4.11.2008, ABl. EU 2009 L 37, S. 5, mit Einzelheiten zu Haushaltskonsolidierung; Ausgabenkontrolle; Reform des Haushaltsrechts; Reform der Finanzmarktregulierung; Strukturreformen.

land²⁹² (3,1 Mrd. Euro) und Rumänien²⁹³ (5 Mrd. Euro). Der Haushaltsplan 2013 vermerkt lakonisch: „Bei diesem Posten wird die von der Union bereitgestellte Garantie eingesetzt. Bei Ausfall des Schuldners kann die Kommission daraus den Schuldendienst leisten.“²⁹⁴

Die gleiche Formel verwendet der Haushaltsplan für den Posten „Garantie der Europäischen Union für Unions-Anleihen zum Zweck des finanziellen Beistands im Rahmen des europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus“.²⁹⁵ Der EFSM beruht auf der Verordnung Nr. 407/2010 vom 11.5.2010²⁹⁶ – der unionsrechtliche Beitrag in den denkwürdigen Mai-Tagen 2010 zu der ebenenübergreifenden, zusammengesetzten Rettungsschirm-Politik, einer „Mischkonstruktion aus Unionsrecht sowie intergouvernementaler Absprache und nationalem Recht“.²⁹⁷ Die Verordnung setzt eine Anleihebefugnis der Kommission frei, Darlehenskapazitäten „bis zur Eigenmittel-Obergrenze“ (Art. 2), und reklamiert für sich Rückhalt in Art. 122 Abs. 2 AEUV. In Übereinstimmung mit der Reichweite der Ermächtigungsgrundlage erstreckt sie ihr solidarisches Beistandsversprechen auf alle Mitgliedstaaten, im Gegensatz zu den spezielleren Instrumenten des Art. 143 AEUV²⁹⁸ und im Gegensatz zu EFSF (Rn 151 ff) und ESM (Rn 156 ff), den verselbstständigten Einrichtungen in der und für die Eurozone. So ist dieser Sekundärrechtsakt politisch ganz der Mai-Politik 2010 und ihrer Krisenrhetorik verpflichtet – „beispiellose Weltfinanzkrise“, „Union insgesamt ernsthaft bedroht“²⁹⁹ –, rechtlich aber der WWU-Solidaritätsklausel des Art. 122 Abs. 2 AEUV.

Dass unsolide Haushaltspolitik gewiss keine „Naturkatastrophe“ ist und die recht gewöhnliche Abkehr von Haushaltsdisziplin gewiss kein „außergewöhnliches Ereignis, das sich staatlicher Kontrolle entzieht“, liegt auf der Hand; die EFSM-VO kann für sich allenfalls die Außergewöhnlichkeit der „Weltfinanzkrise“ ins Feld führen.³⁰⁰ Die Tatbestände des Art. 122 Abs. 2 AEUV wollen jedenfalls keine gegenkonzeptionelle Durchbrechung jener Systementscheidung für Solidarität durch selbstverantwortete Bonität.³⁰¹ Sie ergänzen das Grundkonzept, indem sie auf die vom „betroffenen“ Mitgliedstaat nicht verantwortete, von außen herandrängende Katastrophe reagieren. Der hausgemachte haushaltspolitische Notstand ist ihre Sache nicht.

111

112

292 Entscheidung v. 20.1.2009, ABl. EU 2009 L 79, S. 39, mit detaillierten Austeritätsvorgaben in Art. 3 Abs. 5.

293 Entscheidung v. 6.5.2009, ABl. EU 2009 L 150, S. 8, geändert durch Beschluss v. 16.3.2010, ABl. EU 2010 L 83, S. 19; Folgemaßnahmen: Beschlüsse v. 22.10.2013 über einen gegenseitigen Beistand (ABl. EU 2013 L 286, S. 4) und einen vorsorglichen mittelfristigen finanziellen Beistand (ABl. EU 2013 L 286, S. 1) mit Austeritätsvorgaben (Art. 3 Abs. 3) für den Fall, dass Rumänien den Beistand aktiviert.

294 Entwurf des Haushaltsplans 2013, S. III/102, Titel 01 Wirtschaft und Finanzen, Kapitel 01 04 Finanzoperationen und -instrumente.

295 Entwurf des Haushaltsplans 2013, S. III/104, Titel 01 Wirtschaft und Finanzen, Kapitel 01 04 Finanzoperationen und -instrumente.

296 ABl. EU 2010 L 118, S. 1.

297 Müller-Graff, integration 2011, 293; dort (292 ff) systematisch zur Rechtsnatur des Griechenland-Hilfsbeschlusses v. 7.5.2010 (intergouvernementale Erklärung), zum EFSM und zur privatrechtlichen EFSF (s. Rn 151 ff).

298 Zu dessen Spezialität im Verhältnis zu Art. 122 Abs. 2: Calliess/Ruffert/Häde, EUV/AEUV, Art. 122, Rn 7.

299 VO (EU) Nr. 407/2010, ABl. EU 2010 L 118, S. 1, Erwägungsgründe (3) und (4).

300 Müller-Graff, integration 2011, 294; Frenz/Ehlenz, EWS 2010, 67 f; Häde, ZG 2011, 13; de Gregorio Merino, CML Rev. 2012, 1633 ff.

301 Auch Kämmerer, in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 122, Rn 3, 20 mit Fn 36 (Nachw.), deutet die Norm als Ausnahme, die die Regel bestätigt, nicht als „Gegengewicht“, das für die Herstellung „praktischer Konkordanz“ in Frage kommt.

- 113 Ob eine globale Finanzkrise dem unkontrollierbaren Unglück gleichsteht, kann hier auf sich beruhen. Denn der EFSM lässt in der Brandmauer der Krisenabwehr eine allzu kleine Fackel der Solidarität lodern. Mit seinem strikt begrenzten Eigenmittel-Volumen kann er maßloser Schuldenkrisen-Eskalation nicht begegnen. In bündischer Perspektive macht der EFSM bewusst, dass dem „Oberverband Union“ in seiner abhängigen Eigenmittelausstattung (Rn 98) die Finanzmacht fehlt, aus eigener Kraft Retter in der Not zu sein. **In der finanzverfassungsrechtlichen Statik der Europäischen Union fehlen hinreichende Zentralressourcen**, aus denen Zentralorgane „Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Sanierung eines Not leidenden Landeshaushalts“³⁰² schöpfen könnten. Das grundgesetzliche System des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs bleibt sich und dem „bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft“³⁰³ auch im Sanierungsfall treu, rettet horizontal und vertikal (Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG). In der föderalen Bankrottverfassung des Grundgesetzes sind die Länder „Staaten ohne Ernstfall“.³⁰⁴ Die Euro-Staaten hingegen sehen sich für einen finanzsolidarischen Rüttschwur auf ihre Ressourcen zurückgeworfen. Die „Anbau“-Statik des ESM erklärt sich nicht allein aus der Vetoanfälligkeit des Art. 48 EUV, sondern auch aus der Finanzmacht der Staaten, die eine „Eurozone ohne Ernstfall“ tragen müssen.
- 114 Immerhin hat der EFSM mit Durchführungsbeschlüssen des Rates zugunsten Irlands und Portugals³⁰⁵ seinen Teil solidarisch beigetragen. Begrenzt auf das Eigenmittel-Volumen und unfähig, darüber hinaus Mittel zu schöpfen, fehlt ihm von vornherein die Kraft einer umfassenden Stabilitätsgarantie. Diesen Anspruch hat der EFSM auch nicht erhoben; er stützt sich ausdrücklich auf Art. 122 Abs. 2 AEUV – eine Klausel, die den katastrophischen Extremfall bewältigen will. Methodisch jedoch kopiert er die politische Rettung im *do ut des*-Modus; Art. 3 der VO 407/2010 entspricht exakt der Beistands-VO 332/2002 im Kontext des Art. 143 AEUV (Rn 109), verknüpft die Finanzhilfe mit „Bedingungen“ und fordert ein „Sanierungsprogramm“. Damit freilich hat sich der EFSM der **unpolitischen Zweckrationalität des Art. 122 Abs. 2 AEUV** entzogen und der politischen Rettungslogik verschrieben, die auch die EFSF und den ESM bestimmt: Solidarität gegen Austerität.

2. Teilverfasste Defizitkontrolle

- 115 Art. 126 AEUV steht heute im Zentrum der unionsrechtlichen und ebenso der europapolitischen Debatte. Das erklärt sich nicht nur aus dem notorischen Krisenbefund, sondern vor allem aus der Ambivalenz der Norm. Sie begründet eine Grundspannung, balanciert **materiell schmuckloses Recht** der Defizitvermeidung und **barockes Verfahrensrecht** auf der Ebene seiner Durchsetzung. So kann das Gebot (Abs. 1) zwar als „echte Rechtspflicht“³⁰⁶ gelten – nicht jedoch als „harte Verfassungsnorm“, die maßstäblich Vollverrechtlichung bewirkte und als Kontrollnorm im gerichtlichen Verfahren normative Vollendung anböte. Denn als Rechtswahrer der Defizitvermeidung fungiert nicht der Gerichts-

302 BVerfGE 116, 327, LS 2 – Berlin-Hilfe; „begrenzt Potential zur Krisenbewältigung“ im Finanzausgleich: von Lewinski, Staatsbankrott, S. 393 ff, 402 f.

303 BVerfGE 116, 327, 380 – Berlin-Hilfe.

304 Isensee, in: Heintzen/Kruschwitz (Hrsg.), S. 244 ff, 246.

305 2011/77/EU v. 7.12.2010, ABl. EU 2011 L 30, S. 34, 2011/682/EU v. 11.10.2011, ABl. EU 2011 L 269, S. 31 (Irland); 2011/344/EU v. 30.5.2011, ABl. EU 2011 L 159, S. 88, 2011/683/EU v. 11.10.2011, ABl. EU 2011 L 269, S. 32 (Portugal); Vorschläge für Änderungsbeschlüsse: KOM(2012) 792 final (Irland); KOM(2012) 757 final (Portugal); Änderungsbeschluss v. 9.7.2013, ABl. EU 2013 L 191, S. 9 (Irland).

306 Streinz/Kempen, EUV/AEUV, Art. 126, Rn 4, mit Verweis auf die vormalige Bemühenspflicht des Art. 116 Abs. 4 EGV; Hatje, DÖV 2006, 599; Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. X, § 214, Rn 76.

hof. Art. 126 Abs. 10 AEUV schließt die forensischen Vertragsverletzungsverfahren „im Rahmen der Absätze 1 bis 9 dieses Artikels“ aus. So „liegt die Verantwortung für die Wahrung der Haushaltsdisziplin durch die Mitgliedstaaten im Wesentlichen beim Rat“,³⁰⁷ damit aber *im Rat* bei den haushaltspolitisch interessierten Mitgliedstaaten. Hinzu tritt, mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon punktuell gestärkt (u. Rn 125), die Kommission, damit immerhin Persönlichkeiten, „die volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten“ (Art. 17 Abs. 3 UA 2 EUV). Die der Kommission anvertraute Aufgabe, „die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs“ zu überwachen (Art. 17 Abs. 1 S. 3 EUV), wird mit Art. 126 AEUV charakteristisch variiert. Das Konzept oszilliert zwischen supranationaler Fremdkontrolle und intergouvernementaler Selbstkontrolle, **zwischen dem Vorrang des Unionsrechts und dem Vorbehalt der staatlichen Haushaltspolitik**. Eben diese Ambivalenz macht Art. 126 AEUV zu einer streitanfälligen³⁰⁸ sowohl wie reformträchtigen³⁰⁹ Referenznorm im Ringen um eine Fiskalunion.

Das Unionsrecht der „gesunden öffentlichen Finanzen“ ist Mittel zum Zweck der Preisstabilität³¹⁰ (*Selmayr*, § 23, Rn 88 ff) und Selbstzweck im Spektrum der „richtungswisenden Grundsätze“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV). „Grundsätzlich gilt, dass solide Staatsfinanzen ein zentrales Element gesamtwirtschaftlicher Stabilität darstellen.“³¹¹ Art. 140 Abs. 1 AEUV erhebt „eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand“ (2. Spiegelstr.) zum Maßstab der Konvergenz auf dem Weg der „Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung“ (Art. 139 Abs. 1 AEUV) in die Währungsunion. „**Haushaltsdisziplin**“ (Art. 126 Abs. 2 S. 2 AEUV) „**auf Dauer**“ erweist sich als bündisches Fundamentalgebot der WWU. Art. 140 Abs. 1 S. 3 Spiegelstr. 2 AEUV trägt insoweit einen Umkehrschluss³¹² und einen Erst-recht-Schluss für die Staaten der Eurozone. Indem diese Vertragsnorm „eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand“ verkoppelt mit „einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit im Sinne des Artikels 126 Absatz 6“, vertraut das Haushaltsverfassungsrecht der Europäischen Union – das Euroraum-Beitrittsrecht; e contrario und a fortiori auch das Recht im Euroraum – wesentlich auf eine Beschlussfassung im Rat. Die Schlüsselnorm, Art. 126 Abs. 6 AEUV, verlangt im Wortlaut: „Der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission und unter Berücksichtigung der Bemerkungen, die der betreffende Mitgliedstaat gegebenenfalls abzugeben wünscht, nach Prüfung der Gesamtlage, ob ein übermäßiges Defizit besteht.“

116

a) Staatsverschuldung als Ausnahme

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind als freiheitliche Staaten notwendig Steuerstaaten. Der Primat der Freiheit erheischt staatliche Marktteilnahmeabstänze und verweist den freiheitsverpflichteten Staat grundsätzlich auf Teilhabe am Wirtschaftsertrag

117

307 EuGH (Plenum), 13.7.2004, Rs. C-27/04 (Kommission/Rat der Europäischen Union), Slg 2004, I-6679 Rn 76.

308 Vgl etwa *Häde*, in: Beichelt/von Ondarza/Verheugen (Hrsg.), S. 23; *Müller-Graff*, integration 2011, 305.

309 Intensive Haushaltskontrolle, Haushaltsveto, Harmonisierung des Haushaltsrechts, Streichung des Art. 126 Abs. 10 AEUV u.a.m. diskutiert die Kommission im „Konzept für eine vertiefte und echte WWU“, KOM(2012) 777 final, S. 30 f, 40 ff, 45; *Pernice/Wendel/Otto/Bettge/Mlynarski/Schwarz*, S. 18 f, 46 ff mit Vorschlägen zur Einschaltung des Europäischen Parlaments, dem insbesondere ein „Letztentscheidungsrecht über das Defizit“ zuwachsen soll für den Fall, dass der Rat einer Empfehlung der Kommission nicht folgt.

310 Grundnormcharakter der Preisstabilität: Stellungnahme der Deutschen Bundesbank im Verfahren 2 BvR 1390/12 u.a. (BVerfGE 132, 195) v. 21.12.2012, S. 13; *Palm*, S. 20 ff; *Herrmann*, Währungshoheit, S. 226 ff; einen Wandel des Stabilitätsbegriffs in der Krise konstatiert *D. Meyer*, S. 5 f.

311 *Praet*, in: BMF-Monatsbericht 09/2012; vgl auch die Stellungnahme der Deutschen Bundesbank im Verfahren 2 BvR 1099/10 (BVerfGE 129, 124) v. 29.6.2010, S. 1 f.

312 *Callies/Ruffert/Häde*, EUV/AEUV, Art. 126, Rn 7.

der freiheitsberechtigten Privaten. Die Steuer erweist sich als Preis der Freiheit³¹³ und die **Staatsfinanzierung aus Steuern als Regel**. Das Unionsrecht befestigt zusätzlich die Zusammengehörigkeit von Steuerstaat und „unternehmerischer Freiheit“ (Art. 16 GRC) in der „Marktwirtschaft“ (Art. 3 Abs. 3 UA 1 EUV). Allerdings verändert das Unionsrecht grundlegend den räumlich symmetrischen Dualismus von Steuerstaat und Volkswirtschaft und errichtet den Binnenmarkt im asymmetrischen Dualismus (Rn 89) zwischen einer Gläubigermehrheit – *mehrerer* Steuerstaaten – und der *einheitlichen* europäischen Privatrechtsgesellschaft. Diese räumliche Asymmetrie hebt aber nicht die zeitliche und sachliche Korrespondenz zwischen Abgabenleistungen und Staatsleistungen auf. Die europäischen Steuerstaaten sind angewiesen auf die lebenden, gegenwärtig erfolgreichen Financiers und erbringen Staatsleistungen in der Gegenwart vor allem zugunsten der lebenden (Unions-)Bürgerschaft.³¹⁴ Das Gegenwartsprinzip der Steuerstaatlichkeit macht die Kreditfinanzierung zur Ausnahme.³¹⁵

- 118 Art. 126 AEUV bestätigt den prinzipiellen Befund. Die Haushaltslücke zwischen Ausgaben und Steuereinnahmen spricht er als „**öffentliches Defizit**“ an (Abs. 1). Er missbilligt sie als **Disziplinlosigkeit**, wie der Begriff „Haushaltsdisziplin“ (Art. 126 Abs. 2 S. 2, Art. 136 Abs. 1 lit. a AEUV) nahelegt. Zudem konkretisiert Art. 126 Abs. 2 AEUV das Überwachungsrecht „anhand von zwei Kriterien“, die nicht etwa positiv Haushaltsdisziplin definieren, sondern Disziplinlosigkeit negativ darin erfassen, dass das Verhältnis des Defizits zum BIP oder das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP „einen bestimmten Referenzwert überschreitet“ (S. 2 lit. a und b); S. 3 verlagert die Bezifferung traditionell in ein Protokoll, das freilich „Bestandteil der Verträge“ ist (Art. 51 EUV; s. Art. 1 Abs. 3 EUV zum Begriff „Verträge“). Die nach wie vor „**Maastricht-Kriterien**“ genannten Kennzahlen der Disziplinlosigkeit finden sich seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit – dort in Art. 1: „3% für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen“ (erster Spiegelstrich – **Defizitkriterium**) und „60% für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen“ (zweiter Spiegelstrich – **Schuldenstandskriterium**). Die Texte („Defizit“, „Überwachung“, „Haushaltsdisziplin“) und die quantitativen Maßgaben bestätigen, dass auch das Primärrecht der Union für die mitgliedstaatliche Politik des Haushaltsausgleichs nur ausnahmsweise den Rückgriff auf „Einnahmen aus Krediten“ (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG) duldet.
- 119 Deutlicher noch als Art. 126 AEUV verweisen VSKS und SWP die Kreditfinanzierung in enge Ausnahmetatbestände. Art. 3 Abs. 1 lit. a VSKS erhebt den Haushaltsausgleich kategorisch zur Grundregel; lit. b bis lit. d wollen die Ausnahmen strikt begrenzen. Im Zeichen des Art. 119 Abs. 3 AEUV, der auf „gesunde öffentliche Finanzen“ pocht, ist es dem SWP in seiner präventiven Komponente (Rn 43 ff) darum zu tun, „das Entstehen öffentlicher Defizite bereits in einem frühen Stadium zu verhindern“ (Art. 1 SWP-*präventiv*). Rechtspositiv und gegenbildlich-positiv zum Defizitverbot formuliert Art. 2a Abs. 1 SWP-*präventiv* die grundsätzliche „**Anforderung eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts**“. Der Ausnahmecharakter des Kredits wird nicht zuletzt darin erkennbar, dass der SWP Pflichten der Besinnung und Umkehr statuiert – alles daran setzt, den verschuldeten Mitgliedstaat auf den Pfad der Tugend zurückzuführen. Der

313 *Kirchhof*, Bundessteuergesetzbuch, 2011, S. 2 ff (Nachw.).

314 Zeitliche Korrespondenz: *Kirchhof*, in: FS Mußnug, S. 134 f; sachliche Korrespondenz: *K. Vogel*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. II, § 30, Rn 16.

315 *Kirchhof*, in: FS Mußnug, S. 135: Staatskredit als „Vorbelastung zukünftiger steuerbarer Wirtschaftskraft“.

tugendhafte Pfad der Staatsfinanzierung heißt im SWP-Recht „Anpassungspfad“ (vgl. Rn 40, 47 zu den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen).

Für die Euro-Staaten und die WKM2-Staaten (Dänemark und Litauen, vor dem Euro-Beitritt auch Lettland) sieht der neue Art. 2a Abs. 2 SWP-*präventiv* eine **sekundärrechtliche Schuldenbremse** vor³¹⁶ mit einer Begrenzung der strukturellen Verschuldung auf maximal 1% des BIP. Nur in diesem Umfang vermutet das Sekundärrecht Zukunftsinvestitionen im Staatshaushalt, die eine Belastung nachfolgender Generationen rechtfertigen,³¹⁷ und anerkennt eine Durchbrechung des steuerstaatlichen Gegenwartsprinzips. Art. 5 Abs. 1 UA 2 S. 1 SWP-*präventiv* gibt Rat und Kommission eine materielle Kontrollnorm der „jährlichen Verbesserung“ in den Euro-Staaten an die Hand: „Der Rat und die Kommission prüfen bei der Beurteilung des Anpassungspfads in Richtung auf **das mittelfristige Haushaltsziel**, ob der betreffende Mitgliedstaat eine zur Erreichung dieses mittelfristigen Haushaltsziels angemessene jährliche Verbesserung seines konjunkturbereinigten Haushaltssaldos ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen verfolgt, wobei ein Richtwert von 0,5% des BIP zugrunde gelegt wird.“³¹⁸ Der SWP-*präventiv* sucht den Schutz des Prinzips – Staatsfinanzierung aus Steuern – auch in einer „Analyse der Ausgaben“. Rat und Kommission prüfen, „ob das Wachstum der Staatsausgaben“ den näher bestimmten „Bedingungen“ entspricht.³¹⁹ Im Zentrum der Norm steht die **Ausgabenregel** des Art. 5 Abs. 1 UA 3 lit. a SWP-*präventiv*, die das Ausgabenwachstum an das potenzielle BIP-Wachstum bindet.

Dass die Kreditfinanzierung als (wieder) beherrschbare Ausnahme gelten kann und der Mitgliedstaat zur Regel der Steuerfinanzierung und damit zur Haushaltsdisziplin zurückfindet, erweist sich im Überwachungskonzept des Art. 126 Abs. 2 AEUV anhand der Kriterien der Rückläufigkeit und Wiederannäherung, bezogen auf den öffentlichen Schuldenstand (S. 2 lit. b). Der neue SWP (Reformfassung 2011) sieht für die „**hinreichende Rückläufigkeit**“ eine handliche Formel vor, die nicht nur auf numerische Greifbarkeit, sondern auch auf politische Anschaulichkeit, damit auf haushaltspolitische Wirksamkeit ausgeht: Art. 2 Abs. 1a SWP-*korrektiv* verlangt für näher bestimmte Dreijahreszeiträume, dass sich der Abstand zum Referenzwert durchschnittlich um **ein Zwanzigstel** verringert. Art. 4 des Fiskalvertrages (Rn 138, 147) greift die neue 1/20-Regel ausdrücklich auf, eher in fiskalpsychologischer Absicht: „Durch die Ratifikation durch alle nationalen Parlamente der Vertragsparteien wird dieser Regelung eine größere Sichtbarkeit und größeres Gewicht gegeben.“³²⁰

b) Entpolitisierung

Die Frage nach unionsrechtlicher Gebundenheit und haushaltspolitischer Gestaltungsfreiheit stellt sich doppelt, für die in Art. 126 AEUV adressierten Unionsorgane und parallel für die kontrollierten Mitgliedstaaten. Die Reichweite der Verrechtlichung bestimmt das Maß der Entpolitisierung durch Europäisierung im nationalen Haushaltsverfassungsrecht. Die **exklusive Kontrollkompetenz** des Art. 126 Abs. 6 AEUV sichert dem Rat das letzte Wort in der supranationalen Fremdkontrolle. Diese aber läuft leer, wenn sie nach Belie-

316 Griller, JRP 2012, 186: „nicht unmittelbar anwendbar, sondern umsetzungsbedürftig“.

317 So für die Strukturkomponente des Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG Seiler, JZ 2009, 723 mN.

318 Ähnlich Art. 9 Abs. 1 UA 2 für die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten. Dass sich „jeder Mitgliedstaat“ ein differenziertes „mittelfristiges Haushaltsziel“ (Medium-Term Objective – MTO) setzt, schreibt Art. 2a Abs. 1 SWP-*präventiv* fest.

319 Art. 5 Abs. 1 UA 3 ff (UA 7: „Besondere Aufmerksamkeit gilt Rentenreformen ...“) SWP-*präventiv* (Überwachungs- und Koordinierungs-VO 1466/97 idF der VO 1175/2011); ähnlich Art. 9 Abs. 1 UA 3 ff für die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten.

320 Denkschrift der Bundesregierung zum VSKS-Zustimmungsgesetz, BR-Drucks. 130/12, S. 23.

ben der kontrollierten Akteure umschlagen kann in intergouvernemental verfügbare Selbstkontrolle. Hier muss die rechtsdogmatische Interpretation Maßstäbe aufdecken, wenn sie überhaupt die rechtmäßig-rechtswidrig-Dichotomie für die Defizit-Beschlussfassung aufrechterhalten will. Im deutschen Schrifttum helfen sich einige Interpreten mit einer Anleihe aus dem Traditionsbestand des Verwaltungsrechts, mit der kategorialen Zweiteilung in Beurteilungsspielraum auf der Tatbestandsseite und Ermessen auf der Rechtsfolgenseite.³²¹ Dieser Versuch muss scheitern. Abgesehen von der Vergeblichkeit, eine spezifisch deutsche, freilich auch in Deutschland nicht mehr unangefochtene Traditionslinie³²² in die Auslegung des Art. 126 AEUV hinein zu verlängern, setzen jene Kategorien den Grundsatz legislativer Autorisierung voraus, die grundsätzliche, allenfalls punktuell gelockerte Gebundenheit der Verwaltung an gesetzliche Programme. Davon, von einer unionsrechtlichen Generalprogrammierung und nur mehr einzelnen Reservaten mitgliedstaatlicher Haushaltspolitik, kann indessen keine Rede sein.

- 123 Die Entmündigungsfunktion, die der Vorbehalt des Gesetzes erfüllt im Verhältnis zwischen Legislative und Verwaltung, mag vergleichbar sein mit der Entpolitisierungsfunktion der Verfassung. Entpolitisierungsrecht darf allerdings nicht vorausgesetzt, sondern muss nachgewiesen werden. Ohne diesen Nachweis setzt sich das Eigenrecht des Politischen durch – allemal im europäischen Verfassungsrecht einer Union, in der sich die Mitglieder als politische Einheiten behaupten (Art. 4 Abs. 2 EUV) und einem Entpolitisierungsrecht nur beugen im Zeichen der ausgewiesenen, bestimmten und begrenzten „Einzelentmachtung“. So regiert im Kontext des Art. 126 AEUV nicht Anwendungsermessen, das dem Verwaltungsermessen ähnelt, sondern **politisches Ermessen**³²³ – allemal in einer europäischen Haushaltsverfassung, die mit Grenzen staatlicher Integrationsfähigkeit rechnen muss, mit unübertragbaren Reservatrechten zum Schutz der staatlich-demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit.³²⁴
- 124 Art. 126 AEUV unterwirft die Mitgliedstaaten der Union – ausgenommen das Vereinigte Königreich³²⁵ – einem **Verfahrensrecht der Überwachung durch supranationale Organe** mit dem Ziel, „den betroffenen Mitgliedstaat zu veranlassen und, wenn nötig, zu zwingen, ein etwa festgestelltes Defizit abzubauen“. ³²⁶ Instrumentell stehen dem Rat die Sanktionen des Art. 126 Abs. 11 AEUV zur Verfügung, nicht jedoch Rechte des Durchgriffs auf die nationalen Haushalte. Die Organe der Union können die Haushaltspolitik der Staaten kontrollieren und sanktionieren, nicht substituieren: **Rechtsaufsicht ohne Ersatzvornahme**. Nicht nur die materiellen Maßstäbe (Rn 118), auch das Kompetenz- und Verfahrensrecht des Art. 126 AEUV folgen einem Konzept der Teilverfassung.³²⁷ Art. 126

321 *Bark*, S. 107 ff; *Calliess/Ruffert/Häde*, EUV/AEUV, Art. 126, Rn 17.

322 *Jestaedt*, in: *Erichsen/Ehlers* (Hrsg.), § 11, Rn 10 f (Tradition) und 12 ff (Kritik) mit allen Nachw.

323 *Hatje*, DÖV 2006, 600 f: „Primat der Politik“; *Rathke*, DÖV 2012, 755 f; kritisch-pejorativ *Höfling/Rixen*, in: *Bonner Kommentar zum GG*, Art. 115, Rn 453 (Stand: September 2003); Normprogramm des Art. 104 EG und des SWP „offen ... für eine permanente, politisch motivierte Flexibilisierung“; *Streinz/Kempen*, EUV/AEUV, Art. 126, Rn 28 und 47, lehnt ein schlechthin ungebundenes „politisches Ermessen“ ab, nicht jedoch den Begriff an sich; EuGH (Plenum), 13.7.2004, Rs. C-27/04 (Kommission/Rat der Europäischen Union), Slg 2004, I-6679, Rn 80, hält sich bedeckt und spricht schlicht von „Ermessen“.

324 *Hufeld*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR Bd. X, § 215, Rn 47 ff, 62 ff, 65 ff.

325 Protokoll Nr. 15 (ABl. EU 2010 C 83, S. 284 v. 30.3.2010) zeichnet von Art. 119 Abs. 2 und Art. 126 Abs. 1, Abs. 9 AEUV frei (Ziff. 4), das Vereinigte Königreich „bemüht sich“ immerhin, ein übermäßiges Defizit zu vermeiden (Ziff. 5).

326 EuGH (Plenum), 13.7.2004, Rs. C-27/04 (Kommission/Rat der Europäischen Union), Slg 2004, I-6679, Rn 70.

327 Kritisch *Reimer*, in: *Kahl* (Hrsg.), S. 152, der die Einwände gegen Art. 126 AEUV auf das Zuständigkeits- und Verfahrensrecht konzentriert, indes dem materiellen Recht ein hinreichendes Maß an Normklarheit zubilligt.

Abs. 2–5 AEUV überantwortet die ersten Stufen der Überwachung³²⁸ noch der „staatsfernen“ Kommission; auf den Folgestufen mit Entscheidungsgewalt (Abs. 5–9) regiert der „staatsnahe“ Rat.³²⁹ Dieser selbst und die Ratsmitglieder werden die Überwachung als politisch verfügbare Kontrolle (fehl-)deuten, solange Abs. 10 das „Recht auf Klageerhebung“ ausschaltet: das der Kommission aus Art. 258 AEUV, aber auch die Vertragsverletzungsklage (Art. 259 AEUV) anderer, auf Haushaltsdisziplin bedachter Mitgliedstaaten. Hinzu kommen Zweifel an der Geeignetheit und Wirksamkeit der Sanktionsmittel.³³⁰ Und nicht zuletzt drängt der Abstimmungsmodus (Art. 126 Abs. 13 AEUV: Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit unter Ausschluss des betroffenen Mitglieds) den Befund auf, dass **Rechtsfindung durch Abstimmung** im Rat schon für sich genommen eine verfahrensprägende (Re-)Politisierung bewirkt.

Und doch: Die Rechtsgebundenheit dieser Abstimmung im Rat darüber, „ob ein übermäßiges Defizit besteht“ (Art. 126 Abs. 6 AEUV), wird nicht zureichend erfasst mit der herkömmlichen verfassungstheoretischen Kategorie der „Rahmenverfassung“. Art. 126 AEUV geht nicht auf grenz-, sondern auf teilverfasste Haushaltspolitik der Staaten aus. Eben darin ist er „Experiment ohne historisches Vorbild“.³³¹ Der Abs. 6-Beschluss wird eingebettet in ein Gefüge der Zuständigkeiten und Verfahrensschritte. Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 13.7.2004 das materielle „Ermessen“ und zugleich die formelle Gebundenheit des Rates betont und ihm verwehrt, „auf ein alternatives Verfahren zurückzugreifen“³³² – **Entpolitisierung durch Prozeduralisierung**. Deshalb ist von Belang, dass der Rat vormals über die „Empfehlung“ der Kommission (Art. 104 Abs. 6 EGV) mit Mehrheit hinweggehen konnte,³³³ seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon indessen „auf Vorschlag“ beschließt. Damit schaltet Art. 126 Abs. 6 AEUV den institutionell bedeutsamen Art. 293 AEUV ein, der der Kommission vorbehält (Abs. 2), ihren Vorschlag zu ändern, sofern sich nicht der Rat einstimmig bereift, die Initiative abzuändern (Abs. 1). Dieser Modus macht die Kommission zu einem Zentralakteur über die Vorphase hinaus, auch in der Phase der Mehrheitsbildung. Zudem schließt Art. 126 Abs. 13 UA 2 AEUV den kontrollierten und adressierten Mitgliedstaat nunmehr bereits in der Abs. 6-Beschlussfassung über das übermäßige Defizit aus (anders noch Art. 104 Abs. 13 EGV); auf dieser und allen weiteren Stufen entscheidet eine „qualifizierte Mehrheit der übrigen Mitglieder des Rates“ (Art. 126 Abs. 13 UA 3 AEUV).

Der Rat schuldet die Quadratur des Kreises. Die Ratsmitglieder haben nicht die Inhaltskontrolle auf Vertragsverletzungsklage zu besorgen (Art. 126 Abs. 10 AEUV), sollen aber gerade daraus auf Letztverantwortung und ihre Verpflichtung schließen, an Stelle des Richters unionsrechtliche Maßstäbe gegen mitgliedstaatliche Haushaltspolitik in Stellung zu bringen.³³⁴ Die Klagbarkeit der Verfahrenstreue und der Bereitschaft des Rates, über-

125

126

328 Exemplarisch: Zypern-Bericht der Kommission (Art. 126 Abs. 3 AEUV) v. 12.5.2010, SEK(2010) 590 endg.; Zypern-Stellungnahme der Kommission (Art. 126 Abs. 5 AEUV) v. 15.6.2010, SEK(2010) 739 endg., mit Bezugnahme auf die Stellungnahme des WFA (Art. 126 Abs. 4 AEUV).

329 *Calliess*, VVDStRL 2012, 168; *Calliess/Ruffert/Häde*, EUV/AEUV, Art. 126, Rn 22, befürchtet „ein Kartell der Staaten mit Haushaltsproblemen“; Befund im Imperfekt bei *Hofmann/Konow*, ZG 2012, 139 (Hervorhebung dort): „Das Defizitverfahren wurde deshalb von einer sog. *Allianz der Defizitsünder* im Rat systematisch und ‚erfolgreich‘ blockiert.“

330 *Reimer*, in: Kahl (Hrsg.), S. 153.

331 *Hatje*, DÖV 2006, 601; *Kotzur*, in: Möllers/Zeitler (Hrsg.), S. 62: „Dialektik von ökonomisch orientierter Axiomatik und demokratischem Entscheiden-Können“.

332 EuGH (Plenum), 13.7.2004, Rs. C-27/04 (Kommission/Rat der Europäischen Union), Slg 2004, I-6679 Rn 81, im Anschluss an Rn 80 („Ermessen“); näher zur Konsequenz des EuGH „im Hinblick auf die Stringenz der Verfahrensregeln“ *Nicolaysen*, DVBl. 2004, 1322 ff.

333 EuGH (Plenum), 13.7.2004, Rs. C-27/04 (Kommission/Rat der Europäischen Union), Slg 2004, I-6679 Rn 80; *Hatje*, DÖV 2006, 600; *Nicolaysen*, DVBl. 2004, 1322 und 1325.

334 *Streinz/Kempfen*, EUV/AEUV, Art. 126, Rn 28: „quasi-justitielle“ Funktion des Rates.

haupt tätig zu werden,³³⁵ sollen ihn ebenso anspornen wie die „Wirkungen des Defizitverhaltens in der Öffentlichkeit“.³³⁶ Der Rat soll (auch) als Unionsorgan agieren, muss aber zugleich gewärtigen, dass die nationalen Parlamente die **Budgethoheit als „Königsrecht“**³³⁷ für sich reklamieren. Art. 126 AEUV will das politische Ermessen in der abgestuften Eskalationsdramaturgie zugleich begrenzen und freisetzen.

- 127 Der SWP-*korrektiv* bemüht sich ersichtlich um Konkretisierungen mit Entpolitisierungscharakter. Das Defizitkriterium soll nicht nach Belieben „ausnahmsweise“ (Art. 126 Abs. 2 lit. a Spiegelstr. 2 AEUV) überspielt werden. Art. 2 Abs. 1 UA 1 SWP-*korrektiv* verlangt ein „außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht“. Art. 2 Abs. 1a SWP-*korrektiv* will mit der Zwanzigstel-Rückläufigkeit (Rn 121) das **unpolitische Recht der Ziffern** nunmehr auch in der heiklen Zone jener Ausnahme etablieren, die das Schuldenstandskriterium (Art. 126 Abs. 2 lit. b AEUV) relativiert. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass der SWP in seiner Reformfassung neuerlich auf Entpolitisierung durch Prozeduralisierung setzt, auf das **unpolitische Recht anspruchsvoller Verfahren und strenger Fristen**. Art. 2a SWP-*korrektiv* richtet einen *Wirtschaftlichen Dialog* zwischen den Unionsorganen ein, ausdrücklich im Zeichen der „Transparenz und Rechenschaft“. Dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments wächst ein *Zitierungsrecht* zu, er kann die Kommission, den Vorsitzenden des Rates, aber auch den Präsidenten des Europäischen Rates und den Vorsitzenden der Eurogruppe „einladen, vor dem Ausschuss zu erscheinen“, um die Beschlüsse, Empfehlungen oder Inverzugsetzungen auf den Eskalationsstufen des Art. 126 AEUV „zu erörtern“ (Art. 2a Abs. 1 UA 1 SWP-*korrektiv*). Auf Befolgungsdruck in einem Regime der Fristen und mitgliedstaatlichen Berichtspflichten will Art. 3 SWP-*korrektiv* mit den neugefassten Absätzen 4, 4a und 5 hinwirken, um die Korrektorempfehlungen des Art. 126 Abs. 7 AEUV durchzusetzen. Allerdings setzt die Defizitkontrolle auf dieser Stufe den Abs. 6-Beschluss des Rates über das „ob“ voraus, die Entscheidung, „ob ein übermäßiges Defizit besteht“, die Gelenkentscheidung zwischen Rechtskontrolle und Repolitisierung.

c) Repolitisierung

- 128 *Peter Praet*, belgischer Chefvolkswirt der EZB seit 2012, hat sich in der Auseinandersetzung mit den „grundlegenden Schwächen des institutionellen Regelwerks“ die übliche Einschätzung des Art. 126 AEUV zu eigen gemacht: „Im Hinblick auf die Finanzpolitik hat sich gezeigt, dass die multilaterale Überwachung vor allem aufgrund einer zu starken Politisierung nicht glaubwürdig funktionieren konnte. Innerhalb des EU-Ministerrats schien man sich nicht gegenseitig an den Pranger stellen zu wollen, so dass das Regelwerk nur unzureichend umgesetzt wurde, obwohl die Liste der Regelverstöße lang war.“³³⁸ Die Analyse ist ungenau, und wenn sie den Vorwurf jahrelanger Vertragsverletzung einschließen will („unzureichend umgesetzt“), sogar falsch. Die Mitgliedstaaten haben sich im Konzept der Teilverfassung von vornherein immunisiert gegen die schlichte Gleichung, übermäßige defizitäre Haushalte seien ohne Weiteres Staatsakte in der europarechtlichen Illegalität: **Art. 126 AEUV sperrt sich gegen eine ipso-iure-Dichotomie**, in der ohne politisches Zutun gruppiert und unterschieden werden kann zwischen unionsrechtmäßigen und unionsrechtswidrigen Budgets der Mitgliedstaaten. Das Defizitvermeidungsgebot des

335 EuGH (Plenum), 13.7.2004, Rs. C-27/04 (Kommission/Rat der Europäischen Union), Slg 2004, I-6679, Rn 35, verweist auf die Untätigkeitsklage, seinerzeit Art. 232 EGV, heute Art. 265 AEUV.

336 *Nicolaysen*, DVBl. 2004, 1323; *Engel*, S. 65.

337 Für das Budgetrecht als „Königsrecht des Parlaments“ statt vieler: *Brüderle*, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Sten. Prot. der 188. Sitzung v. 29.6.2012, S. 22707 (C) und (D); *F. Kirchhof*, VVDStRL 1993, 85; *Kube*, AöR 2012, 206.

338 *Praet*, in: BMF-Monatsbericht 09/2012.

Art. 126 Abs. 1 AEUV steht nicht allein. Das Gebot wird in den folgenden dreizehn Absätzen systematisch eingekreist und letztlich einem Verfahrensrecht überantwortet, das die Repolitisierung offenhält.

Das gilt in erster Linie für die Referenzkriterien des Art. 126 **Absatz 2** AEUV („Maas-tricht-Kriterien“). Sie sind gerade nicht „rote Linien“, deren Überschreitung ipso iure das Verdikt der Rechtswidrigkeit auf sich zieht.³³⁹ Die für sich genommen unzweideutigen Kennzahlen (Rn 118) werden jeweils mit „es sei denn“-Vorbehalten relativiert – mit den unpolitischen Ziffern konkurrieren unbestimmte Rechtsbegriffe („erhebliche“ bzw „hinreichende“ Rückläufigkeit). Der folgende **Absatz 3** verpflichtet zu einer Berichterstattung der Kommission, die „alle“ „einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“ berücksichtigt. **Absatz 6** gibt dem Rat auf, „nach Prüfung der Gesamtlage“ zu entscheiden. Der Rat fasst den Beschluss gewiss unter Berücksichtigung der aufbereiteten „einschlägigen Faktoren“ (Abs. 3), indessen nicht arithmetisch-deklaratorisch, sondern **analytisch-konstitutiv** und nicht ohne politi-sche Zutat.³⁴⁰

129

So energisch der reformierte SWP auf Entpolitisierung hinwirkt, drängt eben dieser Regu-lierungshehrgeiz die Frage auf, ob just aus der Regelungs-dichte und einer Überregulierung neue Repolitisierungseffekte erwachsen. Wenn dem SWP um Verrechtlichung durch Kon-kretisierung zu tun war, nehmen sich diese Vorschriften des SWP-*korrektiv* wie Kollate-ral-schäden aus: „Bei der Umsetzung des Schuldenquotenanpassungsrichtwerts sollte der Einfluss der Konjunktur auf das Tempo des Schuldenabbaus berücksichtigt werden“, Art. 2 Abs. 1a UA 3. Der Bericht der Kommission (Art. 126 Abs. 3 AEUV) soll „alle ein-schlägigen Faktoren“ berücksichtigen – Dutzende benennt Art. 2 Abs. 3 ff, etwa „Risiko-faktoren, wie die Fälligkeitsstruktur und Währungszusammensetzung der Schulden, sowie Bestandsanpassungen und deren Zusammensetzung, kumulierte Rücklagen und andere Vermögenswerte des Staates, Garantien, insbesondere solche gegenüber dem Finanzsek-tor, und implizite Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung“ (Abs. 3 UA 1 lit. c); zusammen mit der „Beachtung“ der ESM-Lasten und aller weiteren „Schulden aufgrund der bilateralen und multilateralen Unterstützung zwischen den Mit-gliedstaaten“ und noch jener Faktoren, die der Mitgliedstaat seinerseits bedeutsam findet (Abs. 3 UA 2), öffnet sich der SWP für eine **Politik der gut begründeten Staatsverschul-dung**³⁴¹ wie die befestigte Stadt für trojanische Pferde.

130

339 *Hatje*, DÖV 2006, 599: „Zielgrößen, nicht aber starre Tatbestände“; sehr klar auch *Seidel*, *integration* 2010, 336 f; *Calliess/Ruffert/Häde*, EUV/AEUV, Art. 126, Rn 27; *Streinz/Kempfen*, EUV/AEUV, Art. 126, Rn 15; *Geiger/Khan/Kotzur/Khan*, EUV/AEUV, Art. 126, Rn 7.

340 *Seidel*, *integration* 2010, 337; *Engel*, S. 64; *Nicolaysen*, DVBl. 2004, 1324: „nur verfahrensmäßig un-trennbar mit der Empfehlung der Kommission verbunden“; Stellungnahme der Deutschen Bundes-bank im Verfahren 2 BvR 1099/10 (BVerfGE 129, 124) v. 29.6.2010, S. 3: „in einem politischen Pro-zess“.

341 Der Kampf des französischen Staatspräsidenten um die Anerkennung „guter“ Schulden versteckt sich in dieser denkwürdigen Schlussfolgerung des Europäischen Rates v. 14.12.2012, EUCO 205/12, S. 1: „Die Möglichkeiten, die der bestehende haushaltspolitische Rahmen der Union bietet, um den Bedarf an produktiven öffentlichen Investitionen mit den Zielen der Haushaltsdisziplin in Einklang zu brin-gen, können unter umfassender Wahrung des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Rahmen der prä-ventiven Komponente des SWP in vollem Umfang genutzt werden.“ Deutliche Kritik an der französi-schen Haushaltspolitik übt der Kommissionsentwurf für die länderspezifische Empfehlung 2013, KOM(2013) 360 final, S. 3 f, 9 (Ziff. 1). – Im Oktober 2013 ließ die Kommission ihrerseits erkennen, dass sie Haushaltsmittel für die Rekapitalisierung von Banken herausrechnen, den „einmaligen und befristeten Maßnahmen“ i.S. des Art. 3 Abs. 4 S. 4 SWP-*korrektiv* zuschlagen will.

3. Sanktionen

- 131 Der Feststellung eines übermäßigen Defizits³⁴² lässt der Rat, um „dieser Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuwehren“, „Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat“ folgen, Art. 126 Abs. 7 AEUV; er „kann“ sie veröffentlichen. Mit der Veröffentlichung verknüpft Art. 126 Abs. 8 AEUV tatbestandlich das Eingeständnis des Rates, dass seine Empfehlungen „keine wirksamen Maßnahmen ausgelöst haben“.³⁴³ Beschränkt auf den Euroraum (Art. 139 Abs. 2 lit. b AEUV), „kann“ der Rat die *Inverzugsetzung*³⁴⁴ mit der „Maßgabe“ beschließen, für den „zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau“ zu sorgen (Art. 126 Abs. 9 AEUV), bei Nichtbefolgung „kann“ er die „Maßnahmen“ aus dem Arsenal des Art. 126 Abs. 11 AEUV ergreifen: öffentliche Angaben zur Verschuldungspolitik verlangen; die EIB ersuchen, „ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen“; die Hinterlegung einer *unverzinslichen Einlage* verlangen; zu alledem eine *Geldbuße* verhängen. Die Sanktionserfüllung auf der letzten Eskalationsstufe (Abs. 11) ist klagbare Rechtspflicht; insoweit will Art. 126 Abs. 10 AEUV nicht mehr vor der Klageerhebung schützen.³⁴⁵ Soweit Defizite korrigiert werden, beschließt der Rat den *actus contrarius*, Art. 126 Abs. 12 AEUV.³⁴⁶ Er fasst die Beschlüsse durchweg mit qualifizierter Mehrheit, ohne Berücksichtigung des betroffenen Staates, Art. 126 Abs. 13 AEUV.
- 132 Zusätzlich stellt die *Kohäsionsfonds-VO*³⁴⁷ ein Sanktions- und Anreizinstrument bereit. Mit der „Aussetzung der für Ungarn vorgesehenen Mittelbindungen aus dem Kohäsionsfonds“³⁴⁸ hat der Rat im März 2012 ein Exempel statuiert. Der Anreiz bestand darin, 495 Mio. Euro zurückzuhalten, zugleich aber deren Freigabe in Aussicht zu stellen, Zug um Zug gegen „Korrekturmaßnahmen“. Bereits drei Monate später stellte der Rat eine ungarische „Reaktion“ auf die Art. 126 Abs. 7-Empfehlung fest und hob die Aussetzung der Mittel wieder auf.³⁴⁹ Zunächst Aussetzungspolitik (Art. 4 Abs. 1 Kohäsionsfonds-VO: „kann“), führt das Einfrieren der Kohäsionsfondsmittel zu einem vertragsähnlichen Bedingungs-zusammenhang. Der Konnex – Geld gegen Wohlverhalten (vgl. Rn 109 und Rn 159 ff) – regiert, die Vertragslogik (Art. 4 Abs. 2 S. 1 Kohäsionsfonds-VO: Korrektur gegen Mittelfreigabe) verdrängt das politische Ermessen.
- 133 Das überkommene Sanktionsregime hat die Maastrichter Stabilitätshoffnungen nicht erfüllt, auch nicht „edukatorische Wirkung“³⁵⁰ gezeitigt. Nunmehr baut der SWP-*korrektiv*

342 Exemplarisch Beschluss des Rates v. 19.1.2010, ABl. EU 2010 L 125, S. 38, Art. 1: „Nach Prüfung der Gesamtlage ist festzustellen, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit besteht.“ – v. 21.6.2013, ABl. EU 2013 L 173, S. 52, Art. 1: „Nach Prüfung der Gesamtlage ist festzustellen, dass in Malta ein übermäßiges Defizit besteht.“

343 Exemplarisch Beschluss des Rates v. 24.1.2012, ABl. EU 2012 L 66, S. 6, Art. 1: „Ungarn hat auf die Empfehlung des Rates vom 7. Juli 2009 gemäß Artikel 104 Absatz 7 EGV innerhalb der in dieser Empfehlung gesetzten Frist nicht mit wirksamen Maßnahmen reagiert.“

344 Exemplarisch Beschluss des Rates v. 16.2.2010 zur Inverzugsetzung Griechenlands, ABl. EU 2010 L 83, S. 13. Art. 1 Abs. 1: „Griechenland beendet das derzeitige übermäßige Defizit so rasch wie möglich, spätestens aber im Jahr 2012.“ Art. 2 verlangt hochgradig spezifizierte „Konsolidierungsmaßnahmen“ auf der Ausgaben- und Einnahmenseite des Haushalts. Neufassung durch Beschluss des Rates v. 12.7.2011, ABl. 2011 L 296, S. 38 (Art. 2 Abs. 1 lit. f: „Kürzung des Oster-, Urlaubs- und Weihnachtsgelds für Beamte mit dem Ziel einer Einsparung von 1 500 Mio. EUR jährlich ...“); Empfehlung für einen Änderungsbeschluss: KOM(2012) 738 final.

345 *Kotzur*, in: Möllers/Zeitler (Hrsg.), S. 65 (Nachw.).

346 Exemplarisch Beschluss des Rates v. 22.6.2012, ABl. EU 2012 L 179, S. 17, mit der Korrekturfeststellung (Art. 1) und der Aufhebung des Abs. 6-Beschlusses (Art. 2), adressiert an die Bundesrepublik Deutschland (Art. 3); v. 21.6.2013, ABl. EU 2013 L 173, S. 41, 43 und 46, adressiert an die Italienische Republik, an Ungarn und Litauen.

347 VO (EG) Nr. 1084/2006, ABl. EU 2006 L 210, S. 79.

348 Durchführungsbeschluss v. 13.3.2012, ABl. EU 2012 L 78, S. 19.

349 Durchführungsbeschluss v. 22.6.2012, ABl. EU 2012 L 165, S. 46.

350 Streinz/*Kempen*, EUV/AEUV, Art. 126, Rn 39.

in seiner Krisenreformfassung Befolungsdruck auf, um die überwachungspolitischen Spielräume der kontrollierenden Staaten ebenso einzuengen wie den haushaltspolitischen Bewegungsraum des kontrollierten Defizitstaates, statuiert strikte Beschlussfassungs- und Berichterstattungspflichten, setzt enge Fristen. Die VO 1177/2011³⁵¹ bietet auf fünf eng bedruckten Spalten im Amtsblatt der Europäischen Union eine technisch-perfektionistische Bedienungsanleitung für einen „stärkeren Automatismus bei der Durchsetzung der Regeln“³⁵² an. Sie ist eine Verordnung des Rates, ein Versuch der Selbstüberredung, der politisch eindrucksvoll und wirkungsvoll sein, auch den prozeduralen Druck verstärken mag. Die zentrale Erwartung – gerichtet auf substantielle, berechenbare und durchsetzbare Rechtmäßigkeit der Staatsfinanzierung – enttäuscht die Verordnung wiederum in einer **Simulation der Entpolitisierung**. Der Text ähnelt einer ermessenlenkenden Verwaltungsvorschrift. Auf der Adressatenseite agieren indes nicht sekundärrechtsverpflichtete Verwaltungsbehörden, sondern primärrechtsermächtigte Regierungen. Das Sekundärrecht kann den vertraglich abgesicherten „Primat der Politik in der multilateralen Überwachung“³⁵³ nicht überspielen, die Serie der SWP-Indikative kann gegen politisches Ermessen von Verfassungen wegen (Rn 123) nichts ausrichten.

Ebenso vergeblich – primärrechtswidrig – geht die Durchsetzungs-VO 1173/2011 darauf aus, dem unbeherrschbaren Defizitstaat *unverzinsliche Einlagen* und *Geldbußen* im Wege der „umgekehrten Abstimmung“ quasi-automatisch aufzubürden: Den Empfehlungen der Kommission soll sich der Rat nur noch mit qualifizierten Mehrheiten widersetzen können.³⁵⁴ Das ist nicht die Sanktionspolitik des Art. 126 AEUV.³⁵⁵ Das Sanktionsregime verändert nicht, sondern bestätigt den Charakter der politischen Defizitkontrolle. Der Zypern-Beschluss des Rates vom 25.4.2013³⁵⁶ behauptet im Rekurs auf Art. 136 Abs. 1 und Art. 126 AEUV eine Durchsetzungsfähigkeit, die er in Wahrheit Zyperns MoU mit dem ESM entlehnt (Rn 107). Indem Art. 126 AEUV die Überwachungspolitik kanalisiert, ist er Verfassungsnorm; insoweit er sich auf **Kriterien der prozeduralen Legalität** beschränkt, bleibt er Teilverfassung. Den Weg in die Vollverfassung mit numerisch-materiellen Standards der Staatsverschuldungspolitik weist der VSKS.

134

4. Der Fiskalpakt – Weg in die Vollverfassung

Die zunächst „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ genannte Verständigung der Euro-Staaten auf eine „stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ wandelte sich mit der Öffnung für Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien im März 2011 zum **Euro-Plus-Pakt**.³⁵⁷ Dieser kann als **Vorläufer des VSKS** gelten, des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2.3.2012.³⁵⁸ Der VSKS, in Kraft getreten am 1.1.2013,³⁵⁹ schließt im Zuge der „immer engeren Koor-

135

351 Verordnung (EU) Nr. 177/2011 v. 8.11.2011 (ABl. EU 2011 L 306, S. 33) zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 (Sixpack fünfter Teil); noch einmal ergänzend – verschärfend – die Twopack-VO Nr. 473/2013 v. 21.5.2013 (ABl. EU 2013 L 140, S. 11), Art. 9–13.

352 *Praet*, in: BMF-Monatsbericht 09/2012.

353 *Hatje*, DÖV 2006, 600.

354 Art. 5 Abs. 2 (unverzinsliche Einlage) und Art. 6 Abs. 2 (Geldbußen) Durchsetzungs-VO Nr. 1173/2011.

355 Eingehend zur Primärrechtswidrigkeit der Durchsetzungs-VO Nr. 1173/2011: *Rathke*, DÖV 2012, 754 ff.

356 ABl. EU 2013 L 141 v. 28.5.2013, S. 32, „gerichtet an Zypern über spezifische Maßnahmen zur Wiederherstellung von Finanzstabilität und nachhaltigem Wachstum“.

357 Europäischer Rat v. 24./25.3.2011, EUCO 10/11, Anlage I („Der Euro-Plus-Pakt“).

358 BGBl. II 2012, S. 1008; ebd. S. 1006 Deutschlands Zustimmungsgesetz.

359 Vgl. Bekanntmachung über das Inkrafttreten des VSKS v. 14.1.2013, BGBl. II, S. 162; Inkrafttreten für die Slowakei am 1.2.2013 (vgl. BGBl. II, S. 510); für die Euro-Staaten Belgien, Luxemburg, Malta und

dinierung der Wirtschaftspolitik“ (Erwägungsgrund 2) inhaltlich,³⁶⁰ modal als Selbstverpflichtungsprojekt und in seiner geopolitisch variablen Raumkonstruktion an das Euro-Plus-Prinzip an. Der VSKS-Raum hat sich mit Schweden und Ungarn noch einmal über den vormaligen Euro-Plus-Raum hinaus vergrößert; ferngeblieben sind das Vereinigte Königreich³⁶¹ und Tschechien.

- 136 Mit Art. 3 VSKS – nunmehr Zentralgestirn des WWU-Haushaltsrechts – erhebt der Vertrag allerdings einen grundlegend neuen **Anspruch der Verfassungsrechtlichkeit**. Den Selbstverpflichtungen aus dem Euro-Plus-Pakt kommt lediglich „begrenzte rechtliche Verbindlichkeit“³⁶² zu; insoweit bleibt er im Bemühen um Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und Stärkung der Finanzstabilität³⁶³ der herkömmlichen Methode der Selbstkoordination³⁶⁴ verpflichtet. Der VSKS geht weiter und verlangt die verbindliche und dauerhafte Übernahme der Verschuldungsverbotsregel in das staatliche Recht, „vorzugsweise mit Verfassungsrang“ (Art. 3 Abs. 2 S. 1 VSKS): *Integration durch Revision* wird zur justiziablen Rechtspflicht³⁶⁵ in der originellen Variante der konstitutiven Selbstverfassung. Art. 16 VSKS geht darauf aus, den Vertragsinhalt bis 2018 „in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen“.

a) Selbstverfassungsgebot

- 137 Art. 3 im Titel III („Fiskalpolitischer Pakt“) des VSKS harmonisiert „im Grunde wie eine Richtlinie des Sekundärrechts“,³⁶⁶ kann sich aber, als Norm des Völkerrechts, für den Fall der Harmonisierungsverweigerung nicht auf den Vorrang des Unionsrechts und auf unmittelbare Anwendbarkeit stützen. Dafür musste ein Substitut her, ein eigenständiger, **klagbarer Rezeptionsbefehl**. Der Befund, dass „in der Sache nichts substantiell Neues hinzugekommen“³⁶⁷ sei, unterschätzt die Kraft des VSKS, die Defizitkontrolle strukturell zu entpolitisieren. Seine Deutung als Abrundungsmaßnahme auf dem Weg in eine „Transfer-, Haftungs- und Steuerunion“³⁶⁸ übersteigt hingegen die Reichweite des Vertrages. Vier Elemente sind zu unterscheiden:

Niederlande gilt (zunächst; vgl Art. 14 Abs. 2 VSKS) nur Titel V („Steuerung des Euro-Währungsgebiets“), Art. 14 Abs. 4 VSKS. Für die teilnehmenden Nicht-Euro-Staaten gilt das Sonderregime des Art. 14 Abs. 5 VSKS, ansonsten wiederum Titel V (Art. 14 Abs. 4 VSKS).

- 360 Vgl Erwägungsgrund 24 VSKS und die Denkschrift der Bundesregierung zum VSKS-Zustimmungs-gesetz, BR-Drucks. 130/12, S. 20.
- 361 BMF Monatsbericht digital (www.bundesfinanzministerium.de), Januar 2012: „Am Widerstand Großbritanniens scheiterten die Anstrengungen insbesondere Deutschlands und Frankreichs, den Einstieg in eine Fiskalunion durch eine Änderung der europäischen Verträge zu erreichen. Diese soll nun innerhalb kürzester Zeit durch einen intergouvernementalen Vertrag der teilnehmenden Mitgliedstaaten erreicht werden.“.
- 362 BVerfGE 131, 152, 225 – ESM/Euro-Plus-Pakt, mit Verweis auf das „Benchmarking unter Einbindung der Europäischen Kommission“ als „Durchsetzungsinstrument, auf das in jüngerer Zeit auch das nationale Verfassungsrecht zurückgreift (vgl Art. 91d GG)“; vgl auch *Weber*, EuR 2013, 380.
- 363 EUCO 10/11, Anlage I, S. 15.
- 364 Geiger/Khan/Kotzur/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 2 AEUV, Rn 7.
- 365 VSKS-Ratifikation als verfassungsändernde Integrationsgesetzgebung (iSd Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG): BGBl. II 2012, S. 1006 („Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten“); *Hufeld*, in: Meyer (Hrsg.), S. 139 ff; *Möllers/Reinhardt*, JZ 2012, 696; *Schließ/Schulte*, ZG 2013, 125 f; *Wollenschläger*, NVwZ 2012, 718; aA *Hölscheidt/Rohleder*, DVBl. 2012, 807 ff; *Lorz/Sauer*, EuR 2012, 688 f. Für Österreich: *Griller*, JRP 2012, 186 ff; Verschärfung der verfassungsrechtlichen Vorgaben.
- 366 *Schorkopf*, ZSE 2012, 13.
- 367 *Müller-Franken*, JZ 2012, 221, mit Blick auf den Europäischen Rat vom 9.12.2011, der die Weichen in Richtung VSKS gestellt hatte; auch *Repasi*, EuR 2013, 73: „der rechtliche Mehrwert des VSKS gegenüber dem bestehenden EU-Recht [ist] gering“.
- 368 *Kahl/Glaser*, FAZ v. 8.3.2012, S. 8. Differenziert: *Glaser*, DÖV 2012, 901; *Kahl*, DVBl. 2013, 197; *Gröpl*, Der Staat 2013, 1.

Materielle Vorgabe. Das Gebot der Selbstverfassung (Art. 3 Abs. 2 VSKS) bezieht sich auf die „Regelungen nach Absatz 1“. Dort findet sich das materielle Staatsschuldenrecht, die Ausnahmen und die goldene Regel, die die Vertragsparteien „zusätzlich zu ihren sich aus dem Recht der Europäischen Union ergebenden Verpflichtungen“ anwenden: „Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf. [...] Die Vertragsparteien stellen eine rasche Annäherung an ihr jeweiliges mittelfristiges Ziel sicher.“ Art. 3 Abs. 1 lit. b VSKS verweist ausdrücklich auf den „geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakt“ und sein Recht der Annäherung an das Haushaltsziel, insbesondere verschärft er die dortige **Schuldenbremse** (o. Rn 120), verschiebt den Grenzwert von 1,0 % auf 0,5 % des BIP. Nicht zuletzt verlangt Art. 3 Abs. 1 lit. e VSKS einen „**Korrekturmechanismus**“³⁶⁹ für den Fall, dass der Vertragsstaat den Pfad der Tugend verlässt, den SWP-„Anpassungspfad“ (o. Rn 119 f) hin zum ausgeglichenen Haushalt. Zusätzlich bekräftigt Art. 4 VSKS die Pflichten aus dem SWP-*korrektiv* (o. Rn 121) und aus Art. 126 AEUV.

Formelle Rezeptionspflicht. Die Vertragsparteien haben sich „als Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ (Art. 1 Abs. 1 VSKS) verpflichtet, das vertragliche Staatsschuldenrecht innerstaatlich-revisionsrechtlich zu überführen in „Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist“, Art. 3 Abs. 2 S. 1 VSKS. Die Norm will Kristallisationspunkt einer verlässlichen Kultur der Entschuldung und Verschuldungsverhinderung sein.³⁷⁰

Materieller Rezeptionseffekt. Der Geniestreich besteht darin, dass die Selbstverfassung den Zugriff auf das Primärrecht erübrigt, gleichwohl – ohne Verletzung des Art. 48 EUV³⁷¹ – die Teilverfassung des Art. 126 AEUV ergänzt. Die Dominanz der Politik in der unionsrechtlichen Defizitkontrolle wird gebrochen. „Abweichungen“ vom Staatsschuldenrecht lösen „automatisch“ – dh: nicht politisierbar – den Korrekturmechanismus aus (Art. 3 Abs. 1 lit. e VSKS). Der bislang allzu leichtfertig erhobene Vorwurf, die Überschreitung der Verschuldungskriterien sei Rechtsbruch, findet zukünftig eine harte Referenznorm entweder im nationalen Verfassungsrecht oder in Art. 3 VSKS.³⁷²

Klagbarkeit. Schiedsvertraglich (Art. 273 AEUV) schaltet Art. 8 VSKS den Europäischen Gerichtshof ein, als Kontroll- und Sanktionsgericht. Nicht die Kommission, aber jede Vertragspartei kann den EuGH befassen, gestützt auf die „Auffassung, dass eine andere Vertragspartei Artikel 3 Absatz 2 nicht nachgekommen ist“ (Art. 8 Abs. 1 S. 3 VSKS). Der Vertrag will das Klagerecht zu einer Klagepflicht erstarken lassen, indem er die Kommissi-

369 *Gaitanides*, in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 126, Rn 178–181; *Schlieff/Schulte*, ZG 2013, 124, 131 f; „Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen“, Mitteilung der Kommission v. 20.6.2012, COM(2012) 342 final.

370 Faktoren der Haushaltskonsolidierung in politikwissenschaftlicher, empirisch-vergleichender Perspektive: *Wagschal*, in: FS Weidenfeld, S. 319–333.

371 BVerfGE 132, 195, 282 ff, Rn 205 ff – ESM/VSKS; *Schwarze*, Verhältnis, S. 187 f (Nachw.); *Repasi*, EuR 2013, 67 ff; aA *Kirchhof*, Schuldensog, S. 100.

372 *Oppermann*, NJW 2013, 9: „wichtiger Test“. Repräsentativ für die im WWU-Kontext verbreitete Verfassungsskepsis *Issing*, in: Pache/Schwarz (Hrsg.), S. 50 ff, dann bleibt, letzte Hoffnung (ebd S. 60), „nur die Disziplinierung durch die Finanzmärkte“; politikwissenschaftliche Skepsis, gestützt auf empirische Befunde zum (Miss-)Erfolg konstitutioneller Verschuldungsgrenzen: *Wagschal*, in: FS Weidenfeld, S. 319, 328 ff. Der materielle Rezeptionseffekt qua Selbstverfassung könnte Schaden nehmen, wenn die Schuldenbremse wie vorgeschlagen (*Selmayr*, ZÖR 2013, 311) im Verfahren des Art. 126 Abs. 14 UA 2 AEUV „überführt“ wird (vgl Art. 16 VSKS): Dass das Ablösungsrecht des Art. 126 Abs. 14 UA 2 die im Kern (Art. 126 Abs. 6) politische Defizitüberwachung wird entpolitisieren können, muss mit Blick auf Art. 126 Abs. 14 UA 1 AEUV („Durchführung“) bezweifelt werden.

on als Ermittlungsbehörde und den Dreivorsitz des Rates³⁷³ wie eine Staatsanwaltschaft einem haushaltsüberwachungsrechtlichen Legalitätsprinzip³⁷⁴ unterwirft. Der Rezeptionszweck des Art. 3 VSKS führt zu dem Schluss, dass der EuGH nicht nur den Rezeptionsvorgang prüft, sondern das Rezeptionsobjekt – den materiellen Haushaltsausgleich – in seinen Prüfungsmaßstab einbezieht.³⁷⁵ Damit wird staatliches Europaverfassungsrecht zur Kontrollnorm in der Hand einer Schiedsgerichtsbarkeit. Gegen die Beschränkung des EuGH auf eine Umsetzungskontrolle streitet ein *argumentum ad absurdum*: Könnten sich Defizitstaaten vor dem Zwangsgeldurteil des Art. 8 Abs. 2 VSKS in Sicherheit bringen mit Verweis auf formelle Rezeption, ohne Rücksicht auf die materielle Vorgabe, schließe die Idee der sanktionsbewehrten Haushaltsverfassung in Absurdität um.

b) WWU-Gesamtverfassung

- 142 Der VSKS ist ein Siebzehn-plus-Acht-Vertrag. Bezogen auf diese 25 (und auf die EU-27) war der Vertrag nur auf eine Zwölf-Staaten-Minderheitenratifikation angewiesen, allerdings auf zwölf Eurostaaten, mithin eine Zweidrittelmehrheit im Euroraum.³⁷⁶ Abgesehen von Tschechien und dem Vereinigten Königreich, deren Beitritt weiter offen steht (Art. 15 VSKS), sind die acht weiteren Nicht-Eurostaaten trotz Ratifikation Vertragsparteien im Wartestand bis sie dem Euroraum angehören – „es sei denn, die betreffende Vertragspartei erklärt, dass sie zu einem früheren Zeitpunkt an alle oder einige Bestimmungen der Titel III und IV dieses Vertrags gebunden sein will“ (Art. 14 Abs. 5 VSKS). **Euro-Plus:** Der VSKS verpflichtet die Eurostaaten, den anderen ermöglicht er eine partielle Gebundenheit an den Fiskalpolitischen Pakt (Titel III) und an das Projekt, die wirtschaftspolitische Koordinierung zu intensivieren³⁷⁷ (Titel IV). Im Euroraum veranlasst er aktive Rezeption, Rückverweise in den VSKS, in das Primärrecht und den SWP, führt so im WWU-Raum zu einer neuen, gesamtverfassungsrechtlichen Einheit der Haushaltsverfassung.
- 143 Mit Rückhalt in der Entscheidung des Conseil Constitutionnel vom 9.8.2012³⁷⁸ hat die **Französische Republik** die „zweite Option“ des Art. 3 Abs. 2 S. 1 VSKS gezogen. In der Gewissheit, dass mit einer *loi organique* – „Organgesetz“³⁷⁹ unterhalb der Verfassung – die Rezeption des Art. 3 Abs. 1 VSKS möglich sein wird, konnte Frankreich ohne vorherige Verfassungsänderung den Vertrag ratifizieren. Freilich gilt die „Erwägung“ des Conseil Constitutionnel, „dass gemäß den vom Vertrag vorgesehenen Voraussetzungen der öffentliche Haushalt von diesem Zeitpunkt an ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen muss; dass dieser Vertrag gemäß Artikel 55 der Verfassung höhere Rechtskraft als die Gesetze haben wird“.³⁸⁰ Und allen Europäern sollte zu denken geben, dass der Conseil

373 „Kläger werden die durch die Artikel 3 und 8 des Vertrags gebundenen Vertragsparteien sein, welche die Mitgliedstaaten sind, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Kommissionsberichts die zuvor festgelegte Gruppe derjenigen drei Mitgliedstaaten bilden, die nach Artikel 1 Absatz 4 der Geschäftsordnung des Rates den Vorsitz im Rat der Europäischen Union führen (Dreivorsitz)“, Protokoll über die Unterzeichnung des VSKS (BGBl. II 2012, S. 1018).

374 Art. 8 Abs. 1 S. 2 VSKS iVm dem Protokoll über die Unterzeichnung des VSKS.

375 *Schorkopf*, ZSE 2012, 13; aA *Gaitanides*, in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 126, Rn 184; *Pilz*, DÖV 2012, 914.

376 Art. 14 Abs. 2 VSKS. Diese Mehrheit war erreicht mit der finnischen Ratifikation am 21.12.2012.

377 Just dieser Titel differenziert aber seinerseits besonders deutlich zwischen den Vertragsparteien, „deren Währung der Euro ist“, und jenen, „deren Währung nicht der Euro ist“: Titel V institutionalisiert den Euro-Gipfel (Rn 69 ff), Art. 12 Abs. 3 VSKS setzt die Staats- und Regierungschefs der weiteren acht Staaten an den Katzentisch.

378 Nr. 2012-653 DC.

379 So die Übersetzung der CF (Art. 34, 61-1 u.a.) bei *Kovács*, in: Hufeld/Epiney (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2010, S. 331 f; anders die Übersetzung des Art. 61-1 CF im EuGH-Urteil v. 22.6.2010 (Melki und Abdeli), Rn 11: „verfassungsergänzendes Gesetz“.

380 Conseil Constitutionnel, 9.8.2012, Nr. 2012-653 DC, Ziff. 18.

Constitutionnel maßstäblich Art. 14 der *Déclaration* von 1789 in Erinnerung ruft³⁸¹ – die **Urnorm der grundrechtsverpflichteten Steuerstaatlichkeit**, die Gewährleistung „gesunder öffentlicher Finanzen“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV) qua Selbstregierung der Bürger und Financiers, dadurch, dass „tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée“.

Die **Republik Österreich** greift die VSKS-Grundnorm und deren Wirkung für den „gesamtstaatlichen Haushalt“ (Art. 3 Abs. 1 lit. a VSKS) in einem Österreichischen Stabilitätspakt (ÖStP 2012) auf, der den Bund, die Länder und die Gemeinden verpflichtet.³⁸² Dessen Art. 4 führt eine „**Schuldenbremse**“ ein „nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union“. Alle Gebietskörperschaften folgen in der Annäherung an die Haushaltsziele den Vorschlägen der Kommission – der Pakt geht noch über den VSKS hinaus, indem er den Kommissionsvorschlag (Art. 3 Abs. 1 lit. b S. 3 VSKS) in eine Pakt-Verbindlichkeit überführt (dort Art. 4 Abs. 2 lit. b). Zugleich schreibt die Vereinbarung eine „**Ausgabenbremse**“ fest (Art. 9), koppelt das Ausgabenwachstum ausdrücklich an den SWP-*präventiv*, steigert so die Steuerungs- und Durchsetzungskraft des Art. 121 AEUV.

Die **Bundesrepublik Deutschland** verweist in der Umsetzungsgesetzgebung nicht ohne Stolz darauf, dass mit der Schuldenbremse der Art. 109 Abs. 3, 115 GG „den Vorgaben des Fiskalvertrags in ihrem Kern bereits durch die bestehenden Fiskalregeln entsprochen“³⁸³ werde. Auch die vertraglich geforderte Überwachungsinstanz im Status der Unabhängigkeit (Art. 3 Abs. 2 S. 2 VSKS) steht in Gestalt des Stabilitätsrates (Art. 109a S. 1 Nr. 1 GG) bereit. Gleichwohl will der einfache Gesetzgeber das Staatsschuldenrecht weiter befestigen mit der systematischen **Inkorporation der Art. 121, 126, 136 AEUV, des SWP und des VSKS** in das Haushaltsgrundsätzegesetz und das Stabilitätsratsgesetz. Der neue § 51 Abs. 2 S. 1 HGrG betrachtet Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen einheitlich in Bezug auf das „strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit“, das 0,5% des nominalen BIP nicht überschreiten darf; § 51 Abs. 2 S. 2 HGrG verweist für „Einzelheiten zu Abgrenzung, Berechnung und zulässigen Abweichungen“ ausdrücklich auf den VSKS und den SWP. § 6 Abs. 2 StabiRatG verpflichtet den Stabilitätsrat und seinen neuen unabhängigen Beirat (§ 7 StabiRatG) insbesondere auf den SWP-*präventiv*.

Die **Hellenische Republik** muss hinnehmen, dass die VSKS-Umsetzung zu einer Bedingung der Regierungsfähigkeit wird. Das Memorandum of Understanding in der Fassung vom November 2012 stellt das VSKS-Recht in jenen Bedingungs-zusammenhang, der einerseits die Staatsfinanzierung ermöglicht, andererseits die Staatsreformpolitik bestimmt (Rn 152 f, 159 ff): „Die Regierung wird die erforderlichen Rechtsvorschriften beschließen, um die Bestimmungen des Fiskalpakts im Hinblick auf einen strukturell ausgeglichenen Haushalt mit einem automatischen Korrekturmechanismus umzusetzen.“³⁸⁴ Hier wird die abstrakte Wechselbezüglichkeit von VSKS und ESM (Rn 149) in die operative Politik der notstandsrechtlichen Fremdregierung überführt. Bausteine einer Resolvenzverfassung: Die ESM-gestützte Nothilfe zielt auf VSKS-gestützte Bonität, auf die Wiedergewinnung der Selbstregierungsfähigkeit.

381 Conseil Constitutionnel, 9.8.2012, Nr. 2012-653 DC, Ziff. 13.

382 *Griller*, JRP 2012, 187.

383 Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, BR-Drucks. 571/12, S. 12; Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses v. 30.1.2013, BT-Drucks. 17/12222; Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags v. 15.7.2013, BGBl. I S. 2398; BVerfGE 132, 195, 283 f, Rn 209 – ESM/VSKS, zur „weitgehenden Deckungsgleichheit“ mit der Schuldenbremse des GG. Ausführlich zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages *Schließ/Schulte*, ZG 2013, 121 ff.

384 BT-Drucks. 17/11649, Anhang (MoU) sub 2.5.1.

c) Solidarität durch Bonität

- 147 Art. 4 VSKS kann als politische Verabredung gelten, die politischen Rückzugsräume des Art. 126 AEUV nicht zu betreten; rechtlich spiegelt er lediglich die Zwanzigstel-Regel des SWP-korrektiv (Rn 121) im Bemühen um beschleunigten Schuldenquotenabbau.³⁸⁵ Ebenso bleibt Art. 5 VSKS der SWP-„Programmsteuerung“ verpflichtet, verlangt nunmehr von der Vertragspartei, die „Gegenstand eines Defizitverfahrens ist“, ein **Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm**; Programmstaaten sollen und können „selbst gestaltend tätig werden“.³⁸⁶ Mit Art. 4 und 5 bekräftigt und verstärkt der VSKS die prinzipielle, im Primärrecht normativ verankerte Erwartung, dass jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union eigenverantwortlich für „gesunde öffentliche Finanzen“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV) Sorge trage, Defizite vermeide, seine Bonität schütze – mithin Solidarität übe in umfassender Eigenverantwortlichkeit, die Kredithilfe unter den Mitgliedstaaten und monetäre Staatsfinanzierung von vornherein erübrigt.
- 148 Auf dieser Linie will Art. 7 VSKS in der Defizitkontrolle das politische Ermessen des Rates minimieren. Die Vertragsparteien „verpflichten sich“ – freilich: „unter uneingeschränkter Einhaltung der Verfahrensvorschriften der Verträge“ – Vorschlägen und Empfehlungen der Kommission zu folgen. Planvoll provoziert Art. 7 VSKS Zweifel, ob diese **vertragliche Stimmrechtsbindung** die Entpolitisierung des Art. 126 AEUV nur politisch,³⁸⁷ „faktisch“³⁸⁸ oder „rechtlich wie faktisch“³⁸⁹ bewirken will; die Norm bekennt sich einerseits zur „Einhaltung“ des primärrechtlichen Verfahrens, andererseits soll die Vorausbindung nur entfallen, wenn sich eine qualifizierte Mehrheit³⁹⁰ gegen die Kommission stellt. So begründet Art. 7 VSKS eine Rechtspflicht, erhebt aber nicht den Anspruch (deklaratorisch zum Vorrang des Unionsrechts: Art. 2 Abs. 2 VSKS), im Konfliktfall Art. 126 AEUV aus dem Feld zu schlagen; er verpflichtet auch nicht wie Art. 3 VSKS auf Selbstverfassung. Indem sich aber Art. 7 VSKS gegen die „Allianz der Defizitsünder“³⁹¹ stemmt, stärkt er wiederum die je eigene Verantwortung der Mitgliedstaaten für Solidität und Bonität.
- 149 Den Primat der Eigenverantwortung und das Risiko haushaltswirtschaftlicher Unverantwortlichkeit verdeutlicht der 25. Erwägungsgrund des VSKS – mit dem politisch unmissverständlichen „Hinweis“, „dass bei neuen Programmen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus die Gewährung von Finanzhilfe ab dem 1. März 2013 (...) und nach Ablauf der in Artikel 3 Absatz 2 dieses Vertrags genannten Umsetzungsfrist von der Erfüllung der in dem genannten Artikel festgelegten Pflichten abhängen wird“. Dieser Konnex setzt die Einhaltung des eigenen, zugleich dem VSKS geschuldeten Verfassungsrechts der unabhängigen Staatsfinanzierung voraus: **Verfassungstreue als Normalität**. Als Anomalie erscheint dagegen ESM-abhängige Staatsfinanzierung, gespeist aus solidarischer Staatsressourcenpolitik: querfinanzierte Haushaltssolidarität im Notstand.

385 Vgl Denkschrift der Bundesregierung zum VSKS-Zustimmungsgesetz, BR-Drucks. 130/12, S. 23.

386 BVerfGE 132, 195, 283, Rn 207 – ESM/VSKS.

387 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla, EU, Art. 126 AEUV, Rn 122 f; *Pilz*, DÖV 2012, 914.

388 Denkschrift der Bundesregierung zum VSKS-Zustimmungsgesetz, BR-Drucks. 130/12, S. 23.

389 BVerfGE 132, 195, 283, Rn 208 – ESM/VSKS.

390 *Schorkopf*, ZSE 2012, 11, sieht Deutschland und Frankreich „als führende Unionsmächte“ gestärkt, allein deren „Ermöglichungsminorität“ führe zur Annahme der Kommissionsvorschläge. Indessen kann Art. 7 S. 2 VSKS nicht das Verfahrensrecht des Art. 126 AEUV derogieren. Wenn sich gegen Deutschland und Frankreich – und gegen die Folgsamkeitsverpflichtung aus Art. 7 VSKS – in der Beschlussfassung über ein übermäßiges Defizit (Art. 126 Abs. 6 AEUV) keine Unterstützungsmehrheit (Art. 7 S. 1 VSKS) findet, kann die Kommission nicht durchdringen.

391 *Hofmann/Konow*, ZG 2012, 139.

IV. Euroraum-Notstandsverfassung der Haushaltssolidarität

Das Unionsrecht setzt verfassungsprinzipiell auf Staatsfinanzierung aus eigener Kraft. In föderalen Ordnungen bewahren die bündischen Glieder ihre Eigenstaatlichkeit wesentlich in der eigenverantwortlichen Haushaltspolitik. Das gilt in der föderalen Ordnung der Europäischen Union (Rn 102 ff) und gilt ebenso im Euroraum. Der föderale Währungsraum muss allerdings dauerhaft das Gleichgewicht halten zwischen **Haushaltsföderalismus und Währungsunitarismus**. Jede Gleichgewichtsstörung bedroht die einheitliche Währung. Überschuldete Haushalte gefährden die Preisstabilität.³⁹² „Die Geldpolitik hat im Extremfall nur noch die Wahl, die Preisniveaustabilität aufzugeben oder die Gefahren, die aus einer Staatsinsolvenz resultieren, in Kauf zu nehmen.“³⁹³ Staatsfinanzierungsnot untergräbt Vertrauen und schlägt destabilisierend auf den gesamten Währungsraum durch. Notwendig verändert sich der Charakter solidarischer Finanzhilfe. In der währungsunitarischen Föderation steht sie nicht nur im Zeichen der Fremdnützigkeit, sondern auch und wesentlich unter dem Gesetz der Gemein- und Eigennützigkeit. Sie ist ein Vorgang der bündisch-währungsunitarischen Existenzerhaltung im Notstand. Die Geschichte der Budgethilfenpolitik im Euroraum seit Mai 2010³⁹⁴ handelt von einer akuten Krise, zugleich aber von einer strukturellen Verfassungsergänzung (Rn 108). Der ESM-Vertrag schließt eine Lücke im WWU-Recht, unterfängt die Maastrichter Fassung mit einer Notstandsverfassung, die den Währungsraum endgültig als politischen Raum konstituiert.

150

1. Notrettung: Die EFSF

Der *Europäische Stabilitätsmechanismus* löst institutionell die *Europäische Finanzstabilisierungsfazilität* ab, auch die ESM-Nothilfelogik folgt in der Grundidee der EFSF. Deren Einrichtung beruhte auf der intergouvernementalen Zusage vom 9.5.2010 – einem einzigen Satz „der im Rat der Europäischen Union vereinigten Vertreter der Regierungen der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten“. Es ist ein historischer Satz, der schlagartig **fiskalische Staatsressourcenpolitik für den Euroraum** etablierte; der in der Bezugnahme auf den unionsrechtlichen EFSM (Rn 111 ff) bewusst machte, dass die unionseigenen Ressourcen allzu wenig Schutz und Schirm bieten: „Darüber hinaus sagen die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu, über eine Zweckgesellschaft Beistand zu leisten, für die die teilnehmenden Mitgliedstaaten unter Beachtung ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften entsprechend ihrem Anteil an dem eingezahlten Kapital der Europäischen Zentralbank in abgestimmter Weise bis zu einem Volumen von 440 Mrd. Euro bürgen und die nach drei Jahren aufgelöst wird.“³⁹⁵

151

Auf dieser Grundlage spannten die Eurostaaten als Gesellschafter der EFSF – einer *société anonyme* (Aktiengesellschaft) mit Sitz in Luxemburg³⁹⁶ – einen „Rettungsschirm“ auf, der bis 2013 vor den Unbilden auf den Kapitalmärkten schützen und die Staatsfinanzierung absichern sollte. Damit freilich ließen sich die Staaten auf **gegenkonzeptionelles Sonderrecht** ein, auf die Unterscheidung zwischen Alleinverantwortung für das Staatsbudget in der Normallage und Eurostaaten-Gesellschafter-Bürgen-Gesamtverantwortung in der Ausnahmelage. „Dieser Mechanismus, der die Finanzierung durch den Internationalen Währungsfonds ergänzt, ist als Ultima Ratio zu betrachten“, bekannte schon jene Erklä-

152

392 Hatje, DÖV 2006, 597 f; Ruffert, ZG 2013, 11: „größte Gefahr für eine auf Preisstabilität verpflichtete Währungsunion“.

393 Stellungnahme der Deutschen Bundesbank im Verfahren 2 BvR 1390/12 u.a. (BVerfGE 132, 195) v. 21.12.2012, S. 13.

394 Überblick: Selmayr, § 23, Rn 60 ff; Müller-Graff, integration 2011, 292 ff; Kube/Reimer, ZG 2011, 332 ff; de Gregorio Merino, CML Rev. 2012, 1615 ff.

395 Rat-Dok. (ECOFIN) 9614/10 v. 10.5.2010, Anlage, Abs. 3.

396 Alle Details im Rahmenvertrag zwischen den Eurostaaten und der EFSF v. 7.6.2010.

rung der Staats- und Regierungschefs vom 25.3.2010, die zugleich das Grundprinzip der Konditionalität einführt, um „Anreize für eine schnellstmögliche Rückkehr an den Finanzmarkt zu risikogerechten Preisen zu setzen“.³⁹⁷ Gegenkonzeptioneller Ultima-ratio-Beistand und Rückkehr in die Normalität nach Maßgabe eines auf drei Jahre befristeten Sonderrechts: Das waren die **Bausteine einer temporalen Verfassungsdurchbrechung**, die eine reguläre Ordnung zeitweise außer Geltung setzt, um sie wiederherzustellen.³⁹⁸

- 153 Um notleidenden Staaten beizuspringen, reichte die EFSF Kredite aus, an Irland, Portugal und Griechenland.³⁹⁹ Ihrerseits refinanzierte sich die EFSF am Kapitalmarkt. Der Rückhalt der Bürgen gewährleistete günstig finanzierbare Anleiheemissionen. Nach der „Ertüchtigung“⁴⁰⁰ im März 2011 sicherten weitere Garantien, insgesamt 780 Mrd. Euro, das Top-Rating und eine effektive Darlehenskapazität im zugesagten Umfang von 440 Mrd. Euro. Wenn aber die Zusage vom Mai 2010 mit der Anlehnung der Bürgschaftsanteile an die EZB-Kapitalanteile (Rn 151) Staatsressourcenpolitik im und für den Euroraum war, mussten notwendig **staatliche Parlamente** mittun, **gleichsam als budgetverantwortliche Euroraum-Organ**e. Den größten Bürgschaftsanteil, 27,1464%, trug und trägt die Bundesrepublik Deutschland. Der Deutsche Bundestag hat seine EFSF-Budgetmitverantwortung übernommen und am 22.5.2010 eine gesetzliche **Gewährleistungsermächtigung** erteilt bis zur Höhe von 123 Mrd. Euro,⁴⁰¹ nach der Ertüchtigung der EFSF bis zur Höhe von 211,0459 Mrd. Euro.⁴⁰²
- 154 Frankreichs Wirtschafts- und Finanzministerin *Christine Lagarde* erklärte Ende 2010 in der Süddeutschen Zeitung: „Auch der Euro-Rettungsschirm ist im Lissabon-Vertrag nicht vorgesehen. Trotzdem haben wir ein umfassendes Rettungssystem geschaffen – und sind dafür über die bestehenden Regeln hinausgegangen.“⁴⁰³ Ging es um jene Not, die kein Gebot kennt, womöglich auch die „Herren der Unionsverträge“ freizeichnet? Dass eine neue WWU auf Dauer Rückhalt hätte finden können in einem Provisorium der akuten Krise, lag fern. Noch ferner lag die These, Deutschland könne sich an der EFSF-Zweckgesellschaft ohne gesetzliche Ermächtigungsgrundlage beteiligen.⁴⁰⁴ Die Beteiligung der Eurostaaten an der luxemburgischen Société Anonyme, jedenfalls aber die Freisetzung einer Staatsressourcenpolitik als Strukturelement einer reformierten WWU bedurfte der **Legali-täts- und Legitimationskraft doppelter Revision**, der „Modifikation des Prinzips der Nichtauslösung“⁴⁰⁵ im Verfassungsrecht der Union und der Änderung der staatlichen Verfassungen, die sich öffnen mussten für horizontale Nothilfe im Euroraum (Rn 170 ff).
- 155 Das EFSF-Provisorium trug als Notbrücke aus der alten in die neue WWU, überbrückte auch die schiere Unmöglichkeit einer schnellen Vertragsänderung. Indem diese aber zeitverzögert zustande kam, sanktionierte sie rückwirkend die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten im Euroraum, für die Währungsunion einzustehen. Die außervertragliche Notret-

397 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, 25.3.2010, Abs. 6: „an strenge Bedingungen geknüpft und auf eine Beurteilung durch die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank gestützt“.

398 Ausführlich *Hufeld*, integration 2011, 122 f mN; *Joerges*, Der Staat 2012, 378 ff mwN.

399 *Siekmann*, in: Möllers/Zeitler (Hrsg.), S. 115–117; *de Gregorio Merino*, CML Rev. 2012, 1620 f. Übertragung der EFSF-Hilfen auf den ESM: Art. 40 ESMV.

400 *Müller-Graff*, integration 2011, 296; *Kube/Reimer*, ZG 2011, 334.

401 § 1 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus v. 22.5.2010, BGBl. I S. 627.

402 § 1 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus v. 9.10.2011, BGBl. I, S. 1992.

403 „Wir werden bedingungslos sparen“, Interview mit *Christine Lagarde*, in: Süddeutsche Zeitung, 23.12.2011.

404 *Wieland*, NVwZ 2011, 341, mit Verweis auf § 65 Bundeshaushaltsordnung.

405 *von Lewinski*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. X, § 217, Rn 74.

zung hat nachträglich Halt gefunden in der **Rückversicherung des Art. 136 Abs. 3 AEUV** (Rn 106 ff): „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“⁴⁰⁶

2. Rütlichswur: Der ESM

Am 2.2.2012 unterzeichneten die 17 Eurostaaten den *Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus* (ESMV), am 27.9.2012 trat der Vertrag in Kraft.⁴⁰⁷ Das Erfordernis des Art. 48 Abs. 1 S. 1 ESMV, dass Urkunden von Unterzeichnern vorliegen müssen, „deren Erstzeichnungen mindestens 90%“ des ESM-Stammkapitals „ausmachen“, war mit der Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde am 27.9.2012 erfüllt. Eindrucksvoll unterscheidet sich Art. 48 ESMV von Art. 48 EUV, an die Stelle der Ratifikation im Unionsstaatenkonsens tritt eine **Ratifikation in Abhängigkeit von Staatsressourcen**, freigesetzt von einer qualifizierten Eurostaatenmehrheit – ein Paradigmenwechsel, der wiederum auf der im Konsens des Art. 48 Abs. 6 EUV hergestellten Basis des Art. 136 Abs. 3 AEUV⁴⁰⁸ aufruhrt.

Deutschlands relativ späte Ratifikation erklärt sich aus den Abläufen in Berlin und Karlsruhe. Der Bundespräsident war sowohl an der Ausfertigung und Verkündung des Zustimmungsgesetzes als auch an der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde gehindert, bis das Bundesverfassungsgericht mit seiner Rechtsprechung vom Juni⁴⁰⁹ und September 2012⁴¹⁰ die integrations- und revisionsrechtliche Verknüpfung zwischen ESM und WWU klargestellt hatte: Wegen „dieses **qualifizierten Zusammenhangs mit dem Unionsrecht** handelt es sich um eine Angelegenheit der Europäischen Union“ iSd Art. 23 Abs. 2 GG⁴¹¹ und stehe ein „**völkerrechtlicher Vertrag zur Ergänzung des unionalen Integrationsprogramms**“⁴¹² zur Ratifikation an. Das waren richtige, wichtige, rechtsfolgenerhebliche Befunde. Nach dem Juni-Urteil schwenkten die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Zustimmungsmodus der integrationsrechtlichen Verfassungsänderung um⁴¹³ (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG). Das September-Urteil stellt zutreffend heraus, dass Art. 136 Abs. 3 AEUV eine „grundlegende Umgestaltung der bisherigen Wirtschafts- und Währungsunion“⁴¹⁴ bewirkt und der ESM-Vertrag „unionsrechtskonform auszulegen“⁴¹⁵ ist.

Das Ergänzungs- und Näheverhältnis zwischen ESM und WWU geht materiell auf das lückenschließende Ausnahmerecht (Rn 171–174), institutionell auf bedenkenlose **Organlei-**

406 Analyse: *Rathke*, DÖV 2011, 753 ff; Zustimmungsgesetz Deutschlands v. 13.9.2012, BGBl. II, S. 978.

407 Vgl Bekanntmachung über das Inkrafttreten des ESMV v. 1.10.2012, BGBl. II, S. 1086. Zur Vorgeschichte *Häde* in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEuR Bd. 1), § 17, Rn 1 ff.

408 Ausführlich zur Ergänzung des Art. 136 AEUV im Wege des *Vereinfachten Änderungsverfahrens* (Art. 48 Abs. 6 EUV) *Hufeld*, integration 2011, 119 ff.

409 BVerfGE 131, 152 – ESM/Euro-Plus-Pakt.

410 BVerfGE 132, 195 – ESM/VSKS.

411 BVerfGE 131, 152, 199 ff, 215 ff – ESM/Euro-Plus-Pakt; vgl *Hufeld*, integration 2011, 124 f.

412 BVerfGE 132, 195, 259, Rn 153 – ESM/VSKS; vgl *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 573: „Ersatzunionsrecht“; *von Arnould*, in: FS E. Klein, S. 509: „Unions(ergänzungs)völkerrecht“; *Weber*, EuR 2013, 381: „Unionsvölkervertragsrecht“.

413 Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus v. 13.9.2012, BGBl. II, S. 981; vgl *Calliess*, NVwZ 2012, 3.

414 BVerfGE 132, 195, 247 f, Rn 128 – ESM/VSKS. Wohl aA EuGH (Plenum), 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn 129 ff, 183 ff.

415 BVerfGE 132, 195, 267, Rn 172 – ESM/VSKS.

he zurück. Nonchalant bringt der ESMV die Kommission, die EZB und den EuGH in Stellung. Auf der operativen Ebene des Art. 13 ESMV („Verfahren für die Gewährung von Stabilitätshilfe“) wird der Kommission eine wichtige Rolle zudedacht. Sie soll im Benehmen mit der EZB, möglichst auch dem IWF, den tatsächlichen Finanzierungsbedarf des um Hilfe ersuchenden ESM-Mitglieds bewerten; ermächtigt vom ESM-Gouverneursrat, verhandelt sie das Austeritätsprogramm und überwacht die Einhaltung der „wirtschaftspolitischen Auflagen“, wiederum in der Troika mit IWF und EZB.⁴¹⁶ Art. 37 Abs. 3 ESMV schaltet schiedsvertraglich (Art. 273 AEUV) den Gerichtshof ein und stattet dessen Urteil mit Verbindlichkeit aus „to protect the unity of EU law“.⁴¹⁷ Wenn die nationalen Regierungen gewillt sind, Staatsressourcen freizusetzen, verwandelt sich die Eurogruppe in den Gouverneursrat. Ein Präsident der Eurogruppe, der zugleich dem ESM-Gouverneursrat vorsitzt,⁴¹⁸ mag einem neu gewählten Staatspräsidenten so gratulieren (Statement vom 24.2.2013): „I congratulate Nicos Anastasiades on his election as the next president of Cyprus. I very much welcome his commitment to full cooperation with the Troika and to the resumption of programme negotiations without delay. It is in the interest of Cyprus as well as the euro area to reach an agreement rapidly.“⁴¹⁹

a) Solidarität gegen Austerität

- 159 Der ESM mobilisiert Finanzmittel, wenn im Euro-Währungsgebiet „schwerwiegende Finanzierungsprobleme“ bestehen oder drohen. So formuliert die Zweckbestimmung des Art. 3 ESMV, die vorderhand nicht Probleme im Privatsektor anspricht, weder „systemische“ noch individuelle Risiken der Geldinstitute oder gar der Privathaushalte. Der Vertrag setzt „Finanzierungsprobleme“ einer Vertragspartei voraus – mithin schwerwiegende Probleme der Staatsfinanzierung.⁴²⁰ Der ESM, der Akteur, der in dieser Lage auf den Plan tritt, internationale Finanzinstitution mit voller Rechtspersönlichkeit (Art. 1 Abs. 1, Art. 32 Abs. 2 ESMV), bietet im Zuge seiner „Tätigkeit“ (Art. 12–21 ESMV) „Stabilitätshilfe“ (Art. 3 ESMV) an. Der vor die Klammer gezogene Begriff **Stabilitätshilfe** lässt erkennen, dass die „ESM-Finanzhilfe“ (Art. 14–15 ESMV) im Verfassungsrecht der Staatsfinanzierung als **Ausnahme zweiter Ordnung** zu begreifen ist. Sie steht hinter der Normalität der Steuerfinanzierung zurück, aber auch hinter dem Marktkredit, der Ausnahme erster Ordnung (Rn 117 ff).
- 160 Der ESM-Vertrag entspricht damit dem Regel-Ausnahme-System des Primärrechts⁴²¹ – der „Stabilitätsmechanismus“ des Art. 136 Abs. 3 AEUV, „der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren“, steht

416 Hufeld, integration 2011, 125; BVerfGE 131, 152, 216 f – ESM/Euro-Plus-Pakt.

417 de Gregorio Merino, CML Rev. 2012, 1639.

418 Der Gouverneursrat beschloss am 11.2.2013, „seinen Vorsitz“ dem Präsidenten der Euro-Gruppe, Jeroen Dijsselbloem, „zu übertragen“, Art. 5 Abs. 2 ESMV.

419 Alle Dokumente zur Zypern-Hilfe in den Anhängen zum „Antrag des Bundesministeriums der Finanzen“ v. 13.4.2013, gerichtet auf „Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages“, BT-Drucks. 17/13060; zudem der Beschluss des Rates v. 25.4.2013, ABl. EU 2013 L 141 v. 28.5.2013, S. 32, „gerichtet an Zypern über spezifische Maßnahmen zur Wiederherstellung von Finanzstabilität und nachhaltigem Wachstum“.

420 Allerdings rechnet Art. 15 ESMV mit der bitteren Wahrheit, dass die Rekapitalisierungsnot privater Finanzinstitute ganze Staaten in Refinanzierungsnot bringen kann und erlaubt „Darlehen an ein ESM-Mitglied speziell zum Zwecke der Rekapitalisierung von Finanzinstituten“. Vormalig galt das „Too Big to Fail“-Problem als blinder Fleck im Krisenbewältigungsrecht: von Lewinski, Staatsbankrott, S. 450. Zur direkten Bankenrekapitalisierung Rn 174 f, zur Teufelskreis-Debatte u. Rn 186 ff.

421 Mit Recht auch BVerfGE 132, 195, 248 f, Rn 129 – ESM/VSKS; Calliess, VVDStRL 2012, 156 f; Kirchhof, Schuldensog, S. 155.

unter dem Gesetz der **Nothilfe in der bündischen Zusammengehörigkeit**.⁴²² Der ESMV drängt seinerseits auf die Normalität der Selbstverantwortung und Eigenfinanzierung, auf bündische Solidarität durch Bonität, indem er in den Erwägungsgründen künftige Finanzhilfe explizit abhängig macht von der Ratifikation und der weiteren „Erfüllung“ des VSKS.⁴²³ Bestenfalls erübrigt die VSKS-gestützte Bonität die ESM-gestützte Nothilfe. Hingegen verlören die Staaten den primärrechtlichen Rückhalt, wenn sie eine direkte Bankenrekapitalisierung nutzen, um das **Prinzip individueller Staatenverantwortung** zu unterlaufen (Rn 174 f). Art. 136 Abs. 3 AEUV verpflichtet Nehmer- und Geberstaaten, die Anomalie der Nothilfe schnellstmöglich zu beenden, eine möglichst kurze Brücke zu bauen, weg von sonderrechtlich-repressiver Austerität, zurück zur eigenverantwortlich und präventiv gesicherten Bonität.⁴²⁴

Die Grundlagenbestimmung des Art. 3 ESMV beschränkt sich nicht auf das solidarische Hilfeversprechen. Sie ist Zweck-, zugleich aber Mittel-Ziel-Norm, die doppelte Konditionalität festschreibt. Stabilitätshilfe kommt nur in Betracht, „wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist“. Daran wird es kaum je fehlen, wenn zuvor bereits „schwerwiegende Finanzierungsprobleme“ festgestellt worden sind; im Verweis auf den Gesamtraum verdeutlicht der Bedingungssatz allerdings die **Multivalenz einer fremd-, eigen-, letztlich aber gemeinnützigen Hilfe** im Zeichen der fundamentalen Ziele der Union (Art. 3 EUV): des „Wohlergehens ihrer Völker“, der „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ und der Verpflichtung auf eine WWU, „deren Währung der Euro ist“. Unter den Voraussetzungen des Art. 15 ESMV profitieren indirekt private „Finanzinstitute“. Auf diesem Wege flossen im Dezember 2012 über den staatlichen Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) 39,468 Mrd. Euro an vier spanische Banken – die historisch erste ESM-Operation. Art. 15 Abs. 3 ESMV verweist deklaratorisch auf Art. 107 f AEUV; die Kommission hat die Finanzhilfe am 20.12.2012 beihilferechtlich gebilligt.⁴²⁵

Die Multivalenz der Eurostaatenolidarität⁴²⁶ rechtfertigt zugleich den zweiten Bedingungszusammenhang, das politisch heikle Tauschprinzip, die Verknüpfung der Stabilitätshilfe mit „strengen“ (Art. 136 Abs. 3 AEUV; Art. 12 Abs. 1 S. 1 ESMV) bzw. „strikten Auflagen“ (Art. 3 ESMV). Die deutsche Fassung lässt verwaltungsrechtliche Technizität anklingen – englischsprachig geht deutlicher die Rede von **strict conditionality**. Der ESM-Vertrag nimmt die IWF-Tradition der Washington Consensus conditionalities auf⁴²⁷ und stellt ins Zentrum: Solidarität gegen Austerität, finanzieller Beistand gegen budgetäre Enthaltbarkeit, Kredit gegen Wohlverhalten. „Diese Auflagen können von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm bis zur kontinuierlichen Erfüllung zuvor festgelegter Anspruchsvoraussetzungen reichen“, Art. 12 Abs. 1 S. 2 ESMV. Der Vertrag verlangt ein **Memorandum of Understanding (MoU)**, „in dem die mit der Finanzhilfefazilität verbundenen Auflagen im Einzelnen ausgeführt werden“, Art. 13 Abs. 3 UA 1 ESMV. Der

161

162

422 Vgl. Stellungnahme der GA Kokott, 26.10.2012, Rs. C-370/12, Rn 143; *Ohler*, in: Möllers/Zeitler (Hrsg.), S. 285.

423 Erwägungsgrund (5) ESMV; dazu *Obwexer*, ZÖR 2012, 242 f; *Hofmann/Konow*, ZG 2012, 156: Verknüpfung mit dem VSKS „politisch-inhaltlich, ohne verfassungsrechtliche Interdependenz“.

424 Im Ergebnis auch EuGH (Plenum), 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn 59, 137, 143.

425 „Commission approves restructuring plans of Spanish banks Liberbank, Caja3, Banco Mare Nostrum and Banco CEISS“, IP/12/1432. Das Financial Assistance Facility Agreement zwischen dem ESM, dem Königreich Spanien, der spanischen Zentralbank und dem FROB findet sich auf der Website des ESM: www.esm.europa.eu.

426 Nicht-Eurostaaten können „auf Ad-hoc-Basis“ Finanzhilfe bereitstellen, sehen sich im Rahmen des Art. 38 ESMV allerdings auf einen Modus der „Internationalen Zusammenarbeit“ verwiesen.

427 ECB, Monthly Bulletin July 2011, 73; *Schlemmer-Schulte*, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, § 9, Rn 52 ff; *Ohler*, in: Möllers/Zeitler (Hrsg.), S. 289.

Grundsatz, dass Stabilitätshilfe „unter strengen, dem gewählten Finanzhilfelinstrument angemessenen Auflagen“ gewährt wird, gilt einheitlich (Art. 12 ESMV) für das in Art. 14–18 ESMV näher aufgefächerte Spektrum:⁴²⁸ vorsorgliche Finanzhilfe, Rekapitalisierung von Finanzinstituten, ESM-Darlehen, Primärmarkt- und Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilität.

- 163 Die Kohärenznorm des Art. 13 Abs. 3 UA 2 ESMV postuliert, dass das MoU „in voller Übereinstimmung mit den im AEUV vorgesehenen Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung“ steht. Diese Vorschrift statuiert ein Unterschreitungsverbot, gewiss kein Sanktionenverschärfungsverbot. Denn der ESM folgt dem **Parallelgesetz der sanktionsstarken Verbindlichkeit im Notstand**. Seine Rettungslogik restabilisiert die teilverfasste Koordinierung des Art. 121 AEUV und die teilverfasste Rechtsaufsicht des Art. 126 AEUV, indem er die Verpflichtungskraft der „Anpassung“ (Art. 12 Abs. 1 ESMV) unter der Kontrolle der Kommission (Art. 13 Abs. 7 ESMV) im *do ut des*-Modus steigert. Diese Notstandsverfassung leugnet nicht die gerade im Notstand unbezähmbare Urgewalt des Politischen; Art. 12 Abs. 1 S. 2 ESMV hält einen Verhandlungskorridor offen. Wohl aber setzt sie am Ende, im Notstand, die Kraft der Vertragsverbindlichkeit frei – und damit die Chance, staatenindividuell ein **MoU-Resolvenzverfassungsrecht**⁴²⁹ zu etablieren, das die *lex imperfecta*-Schwäche der Koordinierung vermeidet. Die länderspezifische Empfehlung im Europäischen Semester (o. Rn 44) wird charakteristisch reduziert auf einen Satz: auf einen Verweis in das MoU.⁴³⁰ Mit Rückhalt in der Grundformel *Solidarität gegen Austerität* und ihrer *do ut des*-Gewalt wandelt sich Koordinierungsrecht in **länderspezifisches Vertragsverfassungsrecht**, das an das Unionsrecht andockt. Die Gegenleistung ist nicht verhandelbar. Art. 136 Abs. 3 AEUV verpflichtet auf Notstands- und Austeritätsverantwortung (Rn 108). Auch Art. 125 AEUV „verbietet“ jeden finanziellen Beistand, „der zu einer Beeinträchtigung des Anreizes für den Empfängermitgliedstaat führen würde, eine solide Haushaltspolitik zu betreiben“.⁴³¹ Aktuelle Anwendung und künftige Änderung des ESM-Vertrages dürfen die Rückkehr zum Selbstverantwortungsprinzip nicht unterlaufen.⁴³² Die Grundidee des repressiven ESM-Rechts bleibt dem präventiven (Art. 125 AEUV) und zweiseitig-solidarischen (Art. 136 Abs. 3 AEUV) Unionsrecht verpflichtet.
- 164 Die Kommission hat sich im Zuge der Twopack-Gesetzgebung bemüht, die relative Schwäche des Unionsrechts wettzumachen. Die **Twopack-VO 472/2013**⁴³³ sieht für Nehmerstaaten⁴³⁴ ein *makroökonomisches Anpassungsprogramm* vor, das „die rasche Wie-

428 Übersicht: *Bark/Gilles*, EuZW 2013, 368 ff.

429 Gegen eine Staateninsolvenzordnung und für Staatenresolvenz *Kirchhof*, Schuldensog, S. 149 ff; *ders.*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR Bd. X, § 214, Rn 109 ff; Konditionalität als „Chance, notwendige Strukturreformentscheidungen zu beschleunigen“: *Herrmann*, in: *Kadelbach* (Hrsg.), S. 103. Historisch beispiellose Resolvenzverfassung, zugleich komplettes Fremdregierungsprogramm: MoU-Griechenland idF v. November 2012, BT-Drucks. 17/11649 (Anhang).

430 Exemplarisch: Länderspezifische Empfehlung für Portugal v. 10.7.2012, ABL EU 2012 C 219, S. 69. Vgl die Gesamtübersicht KOM(2012) 299 final (S. 22 mit dem Vermerk „Für Irland, Griechenland, Portugal und Rumänien gibt es nur eine einzige Empfehlung, nämlich den bestehenden Verpflichtungen aus den EU-/IWF-Finanzhilfeprogrammen nachzukommen.“).

431 EuGH (Plenum), 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn 136; dazu auch *Weiß/Haberkamm*, EuZW 2013, 99.

432 Verfassungsrechtspolitisch auch *Müller-Graff*, *integration* 2011, 307: „[...] die Wurzeln der staatlichen Selbstverantwortung sollten im Rahmen einer Fiskalunion nicht geschwächt werden“.

433 ABL EU 2013 L 140 v. 27.5.2013, S. 1.

434 Art. 1 Abs. 1 lit. b adressiert Eurostaaten, die „um Finanzhilfe ersuchen bzw diese erhalten“ von „anderen Mitgliedstaaten oder Drittländern“, dem EFSM, dem ESM, der EFSF oder einer internationalen Finanzinstitution „wie dem Internationalen Währungsfonds“; vgl die an Irland und Portugal adressierten Durchführungsbeschlüsse v. 9.7.2013, ABL EU 2013 L 191, S. 10, und L 192, S. 74, v. 12.7.2013, jeweils „zur Genehmigung des aktualisierten makroökonomischen Anpassungsprogramms“.

derherstellung einer gesunden und tragfähigen wirtschaftlichen und finanziellen Situation gewährleisten und dem Mitgliedstaat die Fähigkeit verleihen [soll], die von ihm benötigten Finanzmittel wieder selbst in vollem Umfang auf den Finanzmärkten aufzunehmen“ (Art. 7 Abs. 1 UA 2). Die Verordnung zielt auf die **Rehabilitation der unionsrechtlichen Überwachung**, will das ESM-vertragliche MoU sekundärrechtlich flankiert sehen. So mag die Kommission ein Anpassungsprogramm am Ende ihrer Verhandlungen mit dem notleidenden Staat sowohl in das ESM-Regime („Anpassungsprogramm“ des Art. 12 Abs. 1 S. 2 ESMV) als auch in das VO-Regime überführen, dort vertraglich, hier sekundärrechtlich in Geltung setzen, dort im Zusammenwirken mit Gouverneursrat und Direktorium, hier auf eine qualifizierte Mehrheit im Rat hinwirken,⁴³⁵ und zwei Programme einheitlich überwachen. Die redliche Twopack-Politik kann aber die Sanktionsschwäche des Art. 126 AEUV nicht verhüllen. Sie verklammert Unions- und ESM-Recht, bleibt jedoch wie ein schwächerer Gerichtsvollzieher unter Polizeischutz angewiesen auf Rückendeckung, auf Staatsressourcendeckung für eine finanzmächtige Gegenleistungs- und Tranchenfreigabepolitik.

b) Staatsressourcenpolitik

Verfassungsrecht geht nicht darauf aus, Politik abzuschaffen. Auch der ESM – „die kapitalstärkste internationale Finanzinstitution und die größte regionale Brandmauer der Welt“⁴³⁶ – und im ESM wird regiert. Er „hat einen Gouverneursrat und ein Direktorium sowie einen Geschäftsführenden Direktor und andere für erforderlich erachtete eigene Bedienstete“, Art. 4 Abs. 1 ESMV. Die **Eurostaaten-Finanzminister im Gouverneursrat**, in dem sie sich gleichsam als Finanznotstandsregierung formieren (Art. 5 Abs. 1 ESMV), tragen die Verantwortung für die „Gewährung von Stabilitätshilfe“ und die „in dem Memorandum of Understanding nach Artikel 13 Absatz 3 festgelegten wirtschaftspolitischen Auflagen“, Art. 5 Abs. 6 lit. f ESMV – damit zugleich für die Ressourcen und die Ressourcenverwendung.

165

Die Verfügbarkeit des Stammkapitals (Art. 8 ESMV) – vorbehaltlich einer Änderung (Art. 10 ESMV): 700 Mrd. Euro⁴³⁷ – beruht auf der Verpflichtung der ESM-Mitglieder, die Beiträge „gemäß ihrem Beitragsschlüssel in Anhang I zu leisten“. Dieser Anhang I deckt bis auf die vierte Stelle nach dem Komma für jeden Eurostaat die **anteilige Staatsressourcendeckung des Stammkapitals** (Bürgerschaftsanteile) auf: Deutschland (27,1464%), Frankreich (20,3859%), Italien (17,9137%) und Spanien (11,9037%) stehen sechs Null-Komma-Staaten gegenüber. Doch gilt für jeden Staat, auch für Malta mit 0,0731% oder Estland mit 0,1860%, dass die Deckungszusage dem innerstaatlichen Haushaltsverfassungsrecht genügen muss. In Deutschland hat der Bundesgesetzgeber die Ressourcen des Bundeshaushalts in Anspruch genommen mit dem *Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus* – ESMFinG.⁴³⁸

166

Die nationalen Parlamente werden benötigt als indirekt wirksame Legitimationsmittler und als direkt eingeschaltete Akteure. Wenn ein „System intergouvernementalen Regierens“⁴³⁹ auf **Ressourcen unter parlamentarischer Budgethoheit** baut, greift in Deutschland ein haushaltsverfassungsrechtlicher Organvorbehalt, der dem wehrverfassungsrechtlichen

167

435 Art. 15: Die Nicht-Eurostaaten und der Nehmerstaat sind nicht stimmberechtigt.

436 KOM(2012) 777 final, S. 9.

437 Unterteilt in *eingezahlte* (80 Mrd. Euro) und *abrufbare* Anteile (620 Mrd. Euro), Art. 8 Abs. 2 ESMV; *Bark/Gilles*, EuZW 2013, 367, betonen die ESM-eigene Bonität, nur mehr mittelbare Abhängigkeit von der Bonität seiner Mitglieder; näher zur Haftungsobergrenze *Herrmann*, EuZW 2012, 808 f.

438 ESMFinG v. 13.9.2012, BGBl. I, S. 1918: Beteiligung am *einzu zahlenden* Kapital (21,71712 Mrd. Euro, § 1 Abs. 1), Freigabe *abrufbaren* Kapitals (168,30768 Mrd. Euro, § 1 Abs. 2 iVm dem Abrufrecht des ESMV).

439 BVerfGE 129, 124, 178 – EFSF.

Parlamentsvorbehalt gleicht. Integrationswillig bringt der Bund seine Finanzkraft und seine Militärmacht ein kraft *vorheriger konstitutiver Zustimmung des Bundestages*. In Übereinstimmung mit dem AWACS-Urteil vom Juli 1994⁴⁴⁰ hat das Bundesverfassungsgericht im EFSF-Urteil vom September 2011 den konstitutiven Parlamentsvorbehalt für ein System gegenseitiger kollektiver Finanzierungssicherheit bekräftigt,⁴⁴¹ eingedenk der staatsrechtlichen Bedingtheit jeder Garantieleistung in Bündnissen, die Selbstverteidigung und Fremdverteidigung integrieren, ohne die Verteidigungsressourcen zu entstaatlichen. **Der ESM-Rütlischwur beruht wie jener der NATO-Staaten auf staatlich-parlamentarischer Legitimations- und Aktionsfähigkeit**, solange die Bündnisse von staatlicher Finanz- und Militärmacht leben. Bundeswehr und Bundeshaushalt verbleiben in der Verantwortung staatlicher Hoheit. Die Bundeswehr ist Parlamentsheer – der Bundeshaushalt Parlamentsbudget. Deshalb kann die Verteidigung der eigenen Währung in der Stabilisierung der gemeinsamen Währung ebenso wie „Landesverteidigung als Bündnisverteidigung“⁴⁴² nicht in eine parlamentsfreie Zone „auswärtiger Gewalt“ verschoben werden.⁴⁴³ Das ESM/Euro-Plus-Urteil vom Juni 2012 verknüpft auf dieser Linie Art. 12 EUV mit Art. 23 Abs. 2 GG und weist dem Bundestag eine „Rolle im institutionellen Gefüge der Europäischen Union“ zu, in der Erwartung, dass er selbst und unmittelbar „an ihrem Wirken teilhat“.⁴⁴⁴

- 168 Daraus erklärt sich, dass der **Bundesfinanzminister als Gouverneur** im ESM nicht freihändig intergouvernemental regiert, sondern als **Mandatar des Deutschen Bundestages**. Für die Entscheidungen über ESM-Darlehen und MoU mit Nehmerstaaten verlangt das ESM-FinG zustimmende Beschlüsse des Bundestages. „Ohne einen solchen Beschluss des Plenums muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen.“⁴⁴⁵ Das hat auch zu gelten, wenn der ESM befähigt werden soll, Banken direkt zu rekapitalisieren (Rn 174 f). In der gleichen verfassungsrechtlichen Gebundenheit steht Österreichs Vertreter im ESM.⁴⁴⁶ Auch die Änderung des Stammkapitals (Art. 10 ESMV) gelingt nicht ohne parlamentarische Zustimmung.⁴⁴⁷ Die ESM-Staatsressourcenpolitik beruht auf einem zusammengesetzten **Rechtskomplex aus ESM-Vertrag und Staatsrecht**.
- 169 Unter diesen Voraussetzungen fasst der Gouverneursrat die „wichtigen Beschlüsse“⁴⁴⁸ in gegenseitigem Einvernehmen, ansonsten mit 80%, in einzelnen Dringlichkeitsverfahren mit 85% der abgegebenen Stimmen.⁴⁴⁹ Somit verfügen Deutschland und Frankreich in allen Konstellationen, die anderen ESM-Mitglieder aber jedenfalls im Verfahren des gegenseitigen Einvernehmens⁴⁵⁰ über **Vetopositionen**, die Vorwirkung entfalten spätestens in der MoU-Verhandlungsphase. Soweit qualifizierte Mehrheiten entscheiden (80% oder 85%), schlagen die **ökonomischen Gewichte** auf die politische Gestaltungsmacht

440 BVerfGE 90, 286.

441 BVerfGE 129, 124, 179 – EFSF.

442 Verteidigungspolitische Richtlinien des Bundesministers der Verteidigung, VPR 2011, 11.

443 *Hufeld*, integration 2011, 128 f; unionsrechtliche Begründung: *Ruffert*, EuR 2011, 852.

444 BVerfGE 131, 152, 198, 201, 204 – ESM/Euro-Plus-Pakt.

445 § 4 Abs. 2 S. 2 ESMFinG. Abgesetzt vom Plenarvorbehalt des § 4 ESMFinG beteiligt § 5 ESMFinG in „allen sonstigen die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berührenden Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus“ den Haushaltsausschuss des Bundestages.

446 Art. 50b Bundes-Verfassungsgesetz idF der ESM-Begleitnovelle v. 25.7.2012; dazu die Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs v. 16.3.2013, SV 2/12-18, Rn 66 ff.

447 § 4 Abs. 1 Nr. 3 ESMFinG; Art. 50b Ziff. 2 B-VG Österreich.

448 Aufzählung bereits im Europäischen Rat, EUCO 10/11 v. 25.3.2011, Schlussfolgerungen S. 23: Gewährung und Bedingungen der Finanzhilfe, Darlehenskapazität des ESM und Änderungen des Instrumentariums; nunmehr, verfeinert, Art. 5 Abs. 6 lit. a–m ESMV.

449 Art. 4 Abs. 3–5, Art. 5 Abs. 6, Abs. 7 ESMV.

450 „Die Annahme eines Beschlusses in gegenseitigem Einvernehmen wird durch Enthaltungen nicht verhindert“, Art. 4 Abs. 3 S. 2 ESMV.

durch: „Die Stimmrechte eines jeden ESM-Mitglieds, die von dessen Beauftragten oder dem Vertreter des Letztgenannten im Gouverneursrat oder im Direktorium ausgeübt werden, entsprechen der Zahl der Anteile, die dem betreffenden Mitglied gemäß Anhang II am genehmigten Stammkapital des ESM zugeteilt wurden“, Art. 4 Abs. 7 ESMV.

c) *Integration durch Revision*

Der ESM macht bewusst: Der alte Streit über die Verfassungsqualität der Unionsverträge hat sich erledigt. Die Verfasstheit sowohl der Union als auch ihrer Mitgliedstaaten erschließt sich nur mehr in einer Gesamtschau der (jeweiligen) Gesamtverfassung. Wer Auskunft sucht über die Verfasstheit der Bundesrepublik Deutschland, kann sich nicht auf die Lektüre des Grundgesetzes beschränken.⁴⁵¹ Umgekehrt wird die Verfassung der Europäischen Union staatsrechtlich fundiert und in ihrer Entwicklung begleitet (vgl. nur Art. 48 EUV; Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV); Deutschland insbesondere hat sein Integrationsverfassungsrecht über Art. 23 GG hinaus ausgebaut in weitreichender „Begleitgesetzgebung“, die das primäre Unionsrecht effektiv ergänzt.⁴⁵² Und die **Gesamtverfassung der Eurozone** wurzelt heute nicht mehr nur im Unionsvertrag und im staatsverfassungsrechtlichen Grund,⁴⁵³ sondern auch im ESM- und VSKS-Ersatzunionsrecht,⁴⁵⁴ das wiederum die Eurostaaten anhält, staatliches Euroraum-Verfassungsrecht hervorzubringen (o. Rn 136 ff zu Art. 3 Abs. 2 VSKS).

Indem aber die Union und ihre Staaten je dichotom verfasst sind, der Euroraum trichotom verfasst wird, wirken sich formell sektorale Verfassungsänderungen typischerweise gesamtverfassungsrechtlich aus. Mit seiner Notstandsverfassung der Haushaltssolidarität schließt Euroland (Rn 183) eine Lücke der Maastricht-Konzeption.⁴⁵⁵ Materiell beruht der ESM auf **Ausnahmerecht** in Gestalt einer dreifachen Verfassungsdurchbrechung, und der ESM-Vertrag rechnet seinerseits mit künftiger Dynamik, mit weiterer *Integration durch Revision*:

Unionsrechtliche Verfassungsdurchbrechung: Das Prinzip Solidarität durch Bonität (Rn 102 ff) gilt grundsätzlich – und nur ausnahmsweise nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat Art. 136 Abs. 3 AEUV als „Öffnungsklausel“ angesprochen, sogleich aber den Fuß vor die Tür gestellt, auf dass sie sich nur einen Spalt breit öffne.⁴⁵⁶ Mit Recht: Der ESM hilft in der Erwartung, dass der Nehmerstaat sich nicht im Notstandsrecht einrichte, sondern schnellstmöglich aus dem Ausnahmerecht zweiter Ordnung (Rn 159) wieder herausfinde, um allenfalls Marktkredite in Anspruch zu nehmen, bestenfalls aber in sein Verfassungsrecht des materiellen Haushaltsausgleichs (Art. 3 VSKS) zurückzufinden. Der ESM hebt nicht die reguläre Ordnung von Maastricht, das Prinzip der autonomen Staatsfinanzierung aus den Angeln, solange Art. 136 Abs. 3 AEUV in Geltung steht. Dieser pos-

451 Hufeld, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. X, § 215, Rn 33 ff.

452 IntVG, EUZBBG, EUZBLG – nunmehr auch das ESMFinG. Dazu von Arnauld/Hufeld (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2011.

453 Sehr deutlich dazu BVerfGE 132, 195, 243, Rn 115 – ESM/VSKS.

454 Lorz/Sauer, DÖV 2012, 573; von Arnauld, in: FS E. Klein, S. 509: „Unions(ergänzungs)völkerrecht“; Weber, EuR 2013, 380: „binnenunionsvölkerrechtlicher Vertrag“.

455 Wiederkehr der Lückentheorie: Schorkopf, VVDStRL 2012, 206; von Lewinski, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. X, § 217, Rn 70. Umfassend zum preußischen Budget- und Verfassungskonflikt, auch zu Bismarcks „Lückentheorie“: Mußgnug, S. 160 ff.

456 BVerfGE 132, 195, 248 f, Rn 129 – ESM/VSKS, ausführlich zum „Charakter als Ausnahmevorschrift“. In dieser Schlüsselfrage sieht Kabl, DVBl. 2013, 204, den EuGH im Pringle-Urteil v. 27.11.2012, Rs. C-370/12, anders positioniert: Der EuGH verfolge eine Linie, die das Konzept „Solidarunion“ nicht nur als ausnahmsweise punktuelle Durchbrechung des Konzepts der „Stabilitätsunion“, sondern als von vornherein gleichrangig neben diesem stehend begreife. Diese Linie wird sich nicht durchsetzen.

tuliert Hilfe- und Austeritätsverantwortung, konzipiert den zweiseitigen Solidaritätsimperativ (Rn 108) allerdings konsequent ausnahme- und notstandsrechtlich. Eine auf Dauer gestellte – „normale“ – horizontal-zwischenstaatliche Gegenseitigkeit der Kredit- und Sanierungspflichten (Solidarität gegen Austerität) degradierte die Nehmerstaaten und überforderte die Geberstaaten, ist deshalb auch politisch indiskutabel.

- 173 Staatsrechtliche Verfassungsdurchbrechung aufseiten der Geberstaaten:** Die Integrationsgesetzgeber haben mit der Ratifikation des Ersatzunionsrechts für den Euroraum einen Solidaritätsimperativ konkretisiert und staatsverfassungsrechtlich rezipiert. Der ESMV spricht im fünften Erwägungsgrund deutlich aus: „Der vorliegende Vertrag und der VSKS ergänzen sich gegenseitig bei der Verstärkung der haushaltspolitischen Verantwortlichkeit und der Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion.“ Die Eurostaaten übernehmen zur gesamten Hand eine normativ befestigte Verantwortung für die „Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt“ (Art. 3 ESMV, Art. 136 Abs. 3 AEUV). Staatsressourcenpolitik für den Euroraum muss budgetär und verfassungsrechtlich abgesichert werden. Geberstaaten können im Euroraum-Notstand verpflichtet sein, das innerstaatliche Schuldenverfassungsrecht und den VSKS zu durchbrechen. Dem entspricht, dass Art. 2 Abs. 3 UA 2 SWP-korrektiv „Schulden aufgrund der bilateralen und multilateralen Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten im Kontext der Wahrung der Finanzstabilität“ ausdrücklich separiert als notstandsrechtlich akzeptablen Schattenhaushalt. Der deutsche Integrationsgesetzgeber war vorsichtig genug, den ESMV mit den verfassungsändernden Zweidrittelmehrheiten des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG zu ratifizieren.⁴⁵⁷ Sollten Deutschlands ESM-Lasten zu einer Überschreitung der regulären Verschuldungsgrenzen (Art. 109, 115 GG; VSKS) führen, so wäre nach einer systematischen, harmonisierenden Auslegung gegenläufiger Verfassungsnormen zu fragen. Im Notstand setzt sich die temporale Verfassungsdurchbrechung durch kraft Spezialität.
- 174 Staatsrechtliche Verfassungsdurchbrechung aufseiten der Nehmerstaaten:** Der notleidende Staat regiert sich nicht nur budgetär, sondern auch staatsorganisations- und demokratie-rechtlich im Ausnahmezustand. Austeritätsprogramm und Resolvenzrecht überwölben das reguläre Verfassungsrecht, beschneiden das Selbstregierungsrecht, reduzieren insbesondere die Gestaltungsmacht des Haushaltsgesetzgebers auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite.⁴⁵⁸ Die Nehmerstaaten entsprechen dem Solidaritätsimperativ des Art. 136 Abs. 3 AEUV durch Übernahme einer umfassenden Sanierungsverantwortung. Dieser ent-rinnen sie auch dann nicht, wenn der ESM Banken direkt rekaptalisiert. Unkonditionierte „Bankenrettung“ ist politisch⁴⁵⁹ und primärrechtlich (o. Rn 107 f) ausgeschlossen; der

457 ESMV-Ratifikation als verfassungsändernde Integrationsgesetzgebung (iSd Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG): BGBl. II 2012, S. 981 („Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten“); Gröpl, Der Staat 2013, 9; Hufeld, in: Meyer (Hrsg.), S. 139 ff; Wollenschläger, NVwZ 2012, 716 f; aA Lorz/Sauer, EuR 2012, 687 f.

458 Näher, am Beispiel der EFSM-Politik für Irland, Hufeld, integration 2011, 122 f (Nachw.); dramatisches, historisches Dokument der Fremdregierung mit *State Building*-Charakter das Griechenland-MoU v. November 2012 (Entwurf v. 27.11.2012, BT-Drucks. 17/11649), bes. Abschn. 2: „Haushalts-relevante Strukturereformen“, durchweg mit der Vorgabe „Vor der nächsten Auszahlung wird die Regierung ...“ (Prior to the next disbursement the Government will ...“); European Commission, The Economic Adjustment Programme for Portugal, Sixth Review – Autumn 2012, Occasional Papers 124, December 2012; von Homeyer/Kommer, KJ 2013, 325 ff zur Krise Portugals und zur Reaktion des Verfassungsgerichts.

459 Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets v. 29.6.2012, Abs. 1 S. 5, wiewohl der Text die Deutung zulässt, Adressat der „angemessenen Auflagen“ sei die Bank. Indessen darf dem Gipfel nicht unterstellt werden, er wolle die Adressatenschaft der Staaten aus Art. 136 Abs. 3 Satz 2 AEUV und mit ihr die staatenindividuelle Verantwortung für die Finanzwirtschaft unterlaufen; vgl nunmehr Eurogroup, ESM direct bank recapitalisation instrument – Main features of the operational framework and way forward, 20.6.2013, S. 4.

Heimatstaat der Bank bleibt „Nehmerstaat“, soweit und solange der Finanzmarkt seiner Regulierungsverantwortung untersteht.

ESM-Vertragsdynamik: Art. 19 ESMV ermöglicht die „Überprüfung der Liste der Finanzhilfelinstrumente“. Auf diesem Weg mag dem ESM die Befugnis zuwachsen, Banken direkt zu rekaptalisieren.⁴⁶⁰ Zudem muss der ESMV vorsorgen für ungewisse Notstandslagen, aber auch für künftige Euroraum-Erweiterungen. Der Beitritt Lettlands zum Euroraum am 1.1.2014⁴⁶¹ zeitigt Folgen für den ESM. Auch der ESM steht neuen Eurostaaten offen, mit jedem Beitritt ändert sich der Bürgschaftsschlüssel (Art. 2 und 11 ESMV). Vor allem aber bleibt ungewiss, ob in der Stunde der Not die Rettungsvolumina hinreichen: „Der Gouverneursrat überprüft das maximale Darlehensvolumen und die Angemessenheit des genehmigten Stammkapitals des ESM regelmäßig, mindestens jedoch alle fünf Jahre.“ (Art. 10 Abs. 1 S. 1 ESMV) Deklaratorisch bekundet der Vertrag, dass der Stammkapitalerhöhungsbeschluss im Gouverneursrat (Art. 5 Abs. 6 lit. d ESMV) erst in Kraft treten kann, „nachdem die ESM-Mitglieder dem Verwahrer den Abschluss ihrer jeweiligen nationalen Verfahren notifiziert haben“ (Art. 10 Abs. 1 S. 3 ESMV). In den staatsrechtlichen Zustimmungserfordernissen⁴⁶² wird die gesamtverfassungsrechtliche Bedeutung des Stammkapitals sichtbar. Quantitatives ESM-Wachstum steigert proportional die Außerordentlichkeit der Finanznotstandsregierung und der dreifachen Verfassungsdurchbrechung in der föderalen Gesamtverfassung der Eurozone.

175

3. Souveränitätsvorbehalt

Sperrt sich staatliche Souveränität gegen europäische Solidarität? Steht die Budgetverantwortung der staatlichen Parlamente einer ESM-Verselbstständigung und steht die „Verantwortlichkeit des Finanzstaates allein für das Allgemeinwohl der ihm anvertrauten Menschen“⁴⁶³ der ESM-Hilfepolitik entgegen? Die Fragestellung führt zu einer staatsrechtlichen Bestätigung der unionsrechtlichen Befunde. Die Eurostaaten sind nicht befugt, einen regulären Finanzausgleich ohne Eigenmitteldeckung zu organisieren und die Eigenmittelhoheit der staatlichen Parlamente zu unterlaufen. Der Euroraum benötigte ein **eigenes WWU-Budget** auf eigenständiger Aufkommens- und Legitimationsgrundlage, wenn er mehr etablieren will als eine Notstandsverfassung der Haushaltssolidarität.

176

Im deutschen Finanzföderalismus werden primär – primär vertikal (Art. 106 GG) und primär horizontal (Art. 107 Abs. 1 GG) – noch-nicht-etatisierte „Deutschland-Erträge“ verteilt; erst im sekundären Finanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 GG) fließen Mittel, die, nunmehr zugeeignet, „eigentlich“ dem Bund (sekundärer vertikaler Finanzausgleich durch Bundesergänzungszuweisungen) und anderen Ländern (sekundärer horizontaler Finanzausgleich) gehören, gleichwohl umverteilt werden. In den Struktur- und Regionalfonds

177

460 Eurogroup, ESM direct bank recapitalisation instrument – Main features of the operational framework and way forward, 20.6.2013, S. 1. „This will indeed make of the ESM not only a budgetary fund but also a bank rescue fund“, *de Gregorio Merino*, CML Rev. 2012, 1623 f (Fn 35). Ohne Mandatsbeschlüsse in den nationalen Parlamenten (Österreich: Art. 50b S. 1 Nr. 3 B-VG; Deutschland: § 4 Abs. 1 S. 1 ESMFinG) kann freilich das Einvernehmen im Gouverneursrat über „Änderungen an der Liste der Finanzhilfelinstrumente“ (Art. 6 Abs. 5 lit. i ESMV) nicht zustande kommen; vgl. zudem § 2 S. 3 ESMFinG („Rückzahlung durch eine Garantie der Vertragspartei gesichert“).

461 Umfassend und mit allen Konvergenzberichten die Unterrichtung des BMF gemäß § 9 des EUZBBG, BT-Drucks. 17/13831; Beschluss des Rates v. 9.7.2013 über die Einführung des Euro in Lettland am 1. Januar 2014, ABl. EU 2013 L 195, S. 24.

462 Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Zustimmungsgesetz) v. 13.9.2012, BGBl. II, S. 981; Art. 50b Ziff. 2 B-VG Österreich.

463 *Kirchhof*, Schuldensog, S. 156. „Wenn der Staat Früchte fremder Erwerbsanstrengung nimmt, ist er rechtlich gebunden, diese Früchte für Gemeinaufgaben seiner Rechtsgemeinschaft einzusetzen“ (ebd. S. 158); *ders.*, NJW 2013, 2.

der Union (Art. 174 ff AEUV) mag man Ansätze eines primären horizontalen Finanzausgleichs erkennen.⁴⁶⁴ Allerdings handelt es sich um zielgebundene Ausgabenpolitik, gestützt auf Haushaltsmittel der Union, deren Eigenmittelcharakter nach wie vor in Frage steht (Rn 98). Dass der ESM unter finanzverfassungsrechtlichen Vorzeichen Fremdmittel verwaltet, steht außer Frage. Nimmt man hinzu, dass seine Finanzhilfen einem Ausnahmerecht zweiter Ordnung verpflichtet sind (Rn 159) und zurückfließen müssen, wird die **strukturelle Verschiedenheit von Kredithilfe und Finanzausgleich** deutlich.

178 Diese Fremdmittelverwaltung kann sich nicht verselbstständigen, weder aus dem notstandsrechtlichen Residualmandat lösen noch von der Budgetverantwortung der nationalen Parlamente abkoppeln. **Solidarität und Souveränität werden im ESM verkoppelt** durch Einschaltung der eigenmittelverantwortlichen Parlamente. Diese tragen „auch in einem System intergouvernementalen Regierens“ die haushaltspolitische **Gesamtverantwortung in aller Budgetöffentlichkeit**.⁴⁶⁵ Der mit Art. 3 ESMV verheißenen „Wahrung der Finanzstabilität“ durch Staatsressourcenpolitik entspricht die „Wahrung der Souveränität“⁴⁶⁶ durch Staatsorganisationsrecht. Die Verantwortung des Deutschen Bundestages beschränkt sich nicht darauf, den Bundesfinanzminister auf ein vorausbestimmtes Abstimmungsverhalten im Gouverneursrat zu verpflichten (Rn 168). Der Bundestag kann, wie alle nationalen Parlamente der ESM-Mitglieder, budgetöffentlich **Solidarität durch Publizität** begünstigen und hat umfassend für Legalität und Systemrationalität der ESM-Politik einzustehen. Legalität und Systemrationalität des ESM werden aber wesentlich unionsrechtlich bestimmt. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht die Maßstäblichkeit des – normativ doppelt, integrationsgesetzlich und primärrechtlich fundierten – Integrationsprogramms betont: „Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages wird seit dem Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion nicht zuletzt durch die Bestimmungen des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgesichert.“⁴⁶⁷ – Der Bundestag gewährleistet Deutschlands Finanz- und Haushaltsautonomie, indem er die WWU-Normalverfassung⁴⁶⁸ schützt und den ESM strikt in der Notstandsverfassung des Art. 136 Abs. 3 AEUV festhält.

179 Das Bundesverfassungsgericht identifiziert in den „wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung“ einzelne Katalogthemen, die „seit jeher“ als „besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates“ gelten.⁴⁶⁹ Der Katalog umfasst auch das Budgetrecht des Parlaments. „Eine notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume im Sinne des Identitätskerns der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG) besteht darin, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union trifft und dauerhaft „Herr seiner Entschlüsse“ bleibt.“⁴⁷⁰ Die flexible **Maßstabnorm des Art. 79 Abs. 3 GG**, aufgeteilt in

464 Müller-Graff, RIW 2013, 114; Potacs, EuR 2013, 139; Freise/Garbert, integration 2013, 34 ff zur Kohäsionspolitik und dem Kohäsionsbudget 2014–2020.

465 Eindrücklich BVerfGE 131, 152, 205 f – ESM/Euro-Plus-Pakt; Calliess, in: Pechstein (Hrsg.), S. 74 ff, 83 ff.

466 BVerfGE 123, 267, 357 – Lissabon.

467 BVerfGE 132, 195, 243, Rn 114 – ESM/VSKS.

468 BVerfGE 132, 195, 243, Rn 115 – ESM/VSKS, verweist auf Art. 88 S. 2, „gegebenenfalls auch“ Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 127 Abs. 1, Art. 130, Art. 123 bis Art. 126 und Art. 136 AEUV – insbesondere: „Ein wesentliches Element zur unionsrechtlichen Absicherung der verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG ist insoweit das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung durch die Europäische Zentralbank“ (Rn 116).

469 BVerfGE 123, 267, 358 f – Lissabon.

470 BVerfGE 132, 195, 240, Rn 109 – ESM/VSKS.

absolute Tabuzonen und relativierbare Identitätsrandbezirke,⁴⁷¹ gilt auch für das ESM-Integrationsgesetz. Tabu bleibt die **staatlich-parlamentarische Verantwortung für Staatsressourcen**; das ESMFinG (Rn 166 ff) erweist sich als notwendiges Begleitgesetz, das die Verkopplung von Solidarität und Souveränität in die operative ESM-Politik hinein verlängert: „Die Begleitgesetzgebung hat die Funktion, die verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligungsrechte der gesetzgebenden Körperschaften an der Tätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus im nationalen Recht abzubilden und zu konkretisieren. Sie hat sicherzustellen, dass der Bundestag – vermittelt über die Bundesregierung – einen **bestimmenden Einfluss auf das Handeln des Europäischen Stabilitätsmechanismus** ausüben kann und hierdurch seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung sowie die Integrationsverantwortung wahrzunehmen in der Lage ist.“⁴⁷²

Das ESM-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.9.2012 hat das Muster der verfassungskonformen Auslegung europarechtlicher Verträge⁴⁷³ variiert und die Ratifikation des ESMV von Vorbehalten abhängig gemacht. Dem Urteil folgten Erklärungen, die über ihren konkreten Inhalt hinaus grundsätzlich die **Rückbindung des ESM an die staatliche Souveränität im Umgang mit Staatsressourcen** verlautbaren. Die Vertragsparteien übermittelten dem Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union eine „Auslegungserklärung“, die die Bundesrepublik Deutschland „bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde“ ausdrücklich wiederholte; der Wortlaut⁴⁷⁴ folgt dem Tenor des Urteils: „Artikel 8 Absatz 5 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (im Folgenden „Vertrag“) begrenzt sämtliche Zahlungsverpflichtungen der ESM-Mitglieder aus dem Vertrag in dem Sinne, dass keine Vorschrift des Vertrags so ausgelegt werden kann, dass sie ohne vorherige Zustimmung des Vertreters des Mitglieds und Berücksichtigung der nationalen Verfahren zu einer Zahlungsverpflichtung führt, die den Anteil am genehmigten Stammkapital des jeweiligen ESM-Mitglieds gemäß der Festlegung in Anhang II des Vertrags übersteigt. Artikel 32 Absatz 5, Artikel 34 und Artikel 35 Absatz 1 des Vertrages stehen der umfassenden Unterrichtung der nationalen Parlamente gemäß den nationalen Vorschriften nicht entgegen. Die oben genannten Punkte stellen eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der vertragschließenden Staaten dar, durch die Bestimmungen des Vertrags gebunden zu sein.“ Der Vorbehalt der umfassenden Unterrichtung schützt Art. 23 Abs. 2 GG und die weitreichenden Rechte des Deutschen Bundestages auf informierte Mitwirkung,⁴⁷⁵ näher ausgeformt in § 7 ESMFinG.

Die Kommission steht nicht an, aus der Not eine Tugend zu machen, aus dem absoluten Vorbehalt der Staaten im Umgang mit Staatsressourcen reformpolitisch Funken zu schlagen und **im Zeichen demokratischer Legitimation für Eigenmittel der WWU** zu werben. Sie anerkennt das „grundlegende Rechenschaftsproblem“⁴⁷⁶ in einer gesamtschuldnerischen Haftung, die nationale Parlamente für „fiskalische Dispositionen anderer Mitgliedstaaten“⁴⁷⁷ in Verantwortung nimmt. Auch die Eurobonds diskutiert sie in ihrem „Konzept für eine vertiefte und echte WWU“ vom November 2012 unter der Überschrift „demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht“ als Instrument in einem Legitimationszusammenhang ohne Souveränitätsvorbehalt und Rechenschaftsproblem: „In einer voll integrierten Fiskal- und Wirtschaftsunion, die über ein substanzielles zentrales Budget verfügt, dessen Mittel teils aus einer spezifischen, autonomen Steuerhoheit und teils aus der

180

181

471 Näher *Hufeld*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. X, § 215, Rn 47 ff, 74 ff.

472 BVerfGE 132, 195, 270, Rn 178 – ESM/VSKS (dort mN, ohne Hervorhebung).

473 St Rspr seit BVerfGE 89, 155 – Maastricht; vgl dort nur LS 9.

474 BGBl. II 2012, S. 1086 f; parallel: BGBl. III Österreich Nr. 138 v. 28.9.2012.

475 BVerfGE 131, 152, 203 – ESM/Euro-Plus-Pakt; *M. Sarrazin/Kindler*, integration 2012, 218.

476 KOM(2012) 777 final, S. 46.

477 BVerfGE 129, 124, 180 – EFSF.

Möglichkeit herrühren, eigene EU-Anleihen auszugeben, und die mit einer weitreichenden Bündelung der Hoheitsrechte für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene einhergeht, würde sich dieses Problem hingegen nicht mehr stellen.⁴⁷⁸ Wer sich auf Grundfragen der WWU einlässt, begibt sich heute auf die Suche nach dem „optimalen Verfassungsraum“.

C. Ausblick

- 182 Die Idee der Verfassung erlebt eine erstaunliche Renaissance. Die Verfassung befestigt den Grundkonsens, der das Gemeinwesen zusammenhält, ohne die Grundlagen gegen Politik abzuschotten: sie ermöglicht Politik und begrenzt sie, die gute Verfassung hält Wege offen zwischen Identität und Variabilität.⁴⁷⁹ Der deutsch-französische Schlag gegen den SWP im Jahre 2005⁴⁸⁰ war kein Rechtsbruch, sondern jene Grobschlächtigkeit, die sich Politik in schlechter Verfassung leistet. Seinerzeit waren die **Identität der WWU** und der Konsens über ihre politisch unantastbaren Voraussetzungen nicht hinreichend stabilisiert. Heute steht außer Streit, dass die Rahmenordnung kurzfristig-eigennützige Interessen-, insbesondere Verschuldungspolitik der Mitglieder einhegen und den Interdependenzen in der Wirtschaftsunion⁴⁸¹ entsprechen muss. Verfassungsrecht wird benötigt für eine dauerhafte Verständigung über die Grundlagen der WWU und als Instrument der Entpolitisierung – als identitätsprägendes Grundlagenrecht vergrößert es aber notwendig die **Differenz zwischen WWU und EU**.⁴⁸² Entwickelt sich der Euroraum zu einem transnationalen Gemeinwesen mit eigener Identität?
- 183 Mit der Entscheidung für den VSKS haben sich die Vertragsparteien „als Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ (Art. 1 Abs. 1) auf neues Grundlagenrecht eingelassen. Je länger, je mehr, werden Notmaßnahmen unter dem Regime des ESM als Schwäche der neuen Verfassung gelten können. Künftig bestimmt wesentlich der VSKS über die Identität der Wirtschafts- und Währungsunion und das Schicksal der Europäischen Union insgesamt. „Binnen fünf Jahren“, so Art. 16, werden „die notwendigen Schritte mit dem Ziel unternommen, den Inhalt dieses Vertrages in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen“. In dieser Zeit wird sich erweisen, ob der VSKS-Konsens in das Unionsgefüge integriert werden kann oder aber als Scheidungs- und Gründungsakt in die Geschichte eingeht. Eine **konstitutionelle Verselbstständigung der WWU**⁴⁸³ – wie sie sich abzeichnet mit dem VSKS: der „Steuerung des Euro-Währungsgebiets“, dem Euro-Gipfel (Rn 69 ff) und dem Verrechtlichungsbekanntnis des Art. 10 VSKS; mit dem ESM-Rütlischwur

478 KOM(2012) 777 final, S. 40 (Überschrift), 46; Kritik: *Feld*, ORDO 2012, 416 ff.

479 Statt vieler: *Roellecke*, in: Deppenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), § 13.

480 Analyse: *Hatje*, DÖV 2006, 597; politische Bewertung: *Waigel*, in: Möllers/Zeitler (Hrsg.), S. 78 f.

481 Statt vieler: KOM(2012) 777 final, S. 3; „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, Zwischenbericht v. 12.10.2012, S. 4; Denkschrift Fiskalvertrag, BR-Drucks. 130/12, S. 20; Fiskalvertragumsetzungsgesetz, Begründung BR-Drucks. 571/12, S. 11; *Pernice/Wendell/Otto/Bettge/Mlynarski/Schwarz*, S. 78.

482 Signifikant die Überlegungen der Kommission zur „Vertretung des Euro-Währungsgebiets nach außen“: KOM(2012) 777 final, S. 28 f, 52 ff; bezeichnend auch die Schlussfolgerung des Europäischen Rates v. 14.12.2012, EUCO 205/12, S. 2: „Der Prozess der Vervollendung der WWU wird auf dem institutionellen und rechtlichen Rahmen der EU aufbauen.“

483 *Reding*, Der neue Bund, FAZ v. 25.2.2013, S. 7: „Ich bin sicher: Im Jahr 2020 wird jedenfalls die Eurozone föderal integriert sein.“; einen „Euro-Vertrag für die Euro-Union“ fordert die Glienicker Gruppe, in: Die Zeit v. 17.10.2013, S. 30 f; kritisch zur Spaltung innerhalb der EU *Bieber*, in: FS Scheuing, S. 498: „Desolidarisierung der Völker“. Europäischer Rat, EUCO 169/13 v. 25.10.2013, Schlussfolgerungen S. 14: „Die verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung und die weiteren Maßnahmen zum Ausbau der sozialen Dimension im Euro-Währungsgebiet sind für diejenigen, deren Währung nicht der Euro ist, fakultativ und werden mit dem Binnenmarkt in jeder Hinsicht uneingeschränkt vereinbar sein.“

(Rn 156 ff); mit dem Twopack (Rn 60 ff) und dem „Konzept vertraglicher Vereinbarungen“ in der Eurozone (Rn 66 ff); mit dem SSM-Konzept der „teilnehmenden Mitgliedstaaten“ in der Bankenunion – wird nicht mehr zu leugnen sein, wenn sich dieser Raum dauerhaft von Art. 48 EUV lossagt und seine Identität und Variabilität in einem eigenständigen Änderungsregime organisiert. Einen ersten Ausblick erlaubt Art. 14 VSKS, dessen Ratifikationsrecht der bismarckschen Verfassungspolitik nähersteht als dem Totalkonsensprinzip des Art. 48 EUV.

Für die heutige Wirtschaftsunion gilt: Sie stellt sich dem Maßstab des Rechts. Gegen den Fiskalpakt gibt es **keine Repolitisierung des Haushalts- und Staatsschuldenverfassungsrechts**. Über die – bislang wohlfeil, maßstablos bestrittene (Rn 128) – Verfassungstreue werden anhand der VSKS-Referenznormen rechtliche und richterliche Befunde möglich sein. Die Selbstverantwortung für eine unionsvertragliche Haushaltswirtschaft wird zu einem Gegenstand des nationalen und des europäischen Rechts – und bleibt doch eine staatliche. Der Fiskalpakt steht nicht für ein Ausweichen in die Intergovernmentalität,⁴⁸⁴ sondern für eine Bekräftigung mitgliedstaatlicher Verantwortung, für das intergouvernementale Versprechen, die Politik der Staatsfinanzierung fortan rechtsverpflichtet in die gemeinsame Ordnung einzufügen. Das Versprechen entzieht sich der schematischen Alternative zwischen supranationalem und intergouvernementalem Recht⁴⁸⁵ und leistet seinen Beitrag in der rechtskategorialen Eigenständigkeit eines Verfassungsversprechens.

Die Wirtschaftsunion verschließt sich auch für die Zukunft nicht den Vorzügen supranationaler Bauelemente. Entstaatlichung und Vergemeinschaftung der Steuer-, Verschuldungs- und Haushaltspolitik, unionseigene Steuern (Rn 99), „Eurohaushalt“⁴⁸⁶ (Rn 66 ff) und „Eurobonds“⁴⁸⁷ oder „Durchgriffsrechte“ eines europäischen Finanzministers⁴⁸⁸ lassen sich allerdings nicht mehr allein mit intergouvernementalen Versprechen ins Werk setzen. Die „**verstärkte Architektur für die Wirtschafts- und Währungsunion**“ (VSKS, 6. Erwägungsgrund) wird Halt finden nur in jener „institutionellen Architektur, die den nationalen Parlamenten in der Europäischen Union eine über die Mitgliedstaaten hinausweisende Rolle zuweist und auf diese Weise ihr demokratisches Legitimationspotential für die Europäische Union fruchtbar“ macht.⁴⁸⁹ Die reformpolitische Diskussion darf sich nicht verengen auf schlichte Alternativen zwischen supranationaler und intergouvernementaler Wirtschaftsregierung, zwischen Kommission und Euro-Gipfel. Die „echte“ WWU⁴⁹⁰ setzt eine echte Verfassungsdebatte voraus.

Die echte WWU kann nicht gedacht werden ohne den Primat der Freiheit (Rn 6–8). Diese Freiheit schließt private Verantwortung und private Haftung für privates Risiko ein. Die

484 So *Schorkopf*, ZSE 2012, 16.

485 Für ein kombinatorisches Konzept in der WWU *Müller-Graff*, *integration* 2011, 303 ff.

486 Stand der Diskussion: KOM(2012) 777 final, S. 36 ff; *Calliess*, DÖV 2013, 789 f, 792.

487 Stand der Diskussion: KOM(2012) 777 final, S. 14 f, 34 f, 45 f, 55 ff; *Heun/Theile*, JZ 2012, 973; *Feld*, ORDO 2012, 420 f; *Müller-Franken*, JZ 2012, 219; *Piecha*, EuZW 2012, 532; *Mayer/Heidfeld*, NJW 2012, 422.

488 Stand der Diskussion: *Bofinger*, aA in: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2012/13, Rn 187 ff; *Feld*, ORDO 2012, 416 ff; *Reding*, FAZ v. 25.2.2013, S. 7; *Calliess*, DÖV 2013, 788 f.

489 BVerfGE 131, 152, 198 – ESM/Euro-Plus-Pakt; *Hölscheidt*, EuR 2013 Beiheft 2, 69 f, auch zu den Risiken; *Bieber*, in: FS Scheuing, S. 497 f zu der Notwendigkeit, das Europäische Parlament einzubeziehen. Vgl nunmehr die Rückkopplung der EZB in der Bankenaufsicht, VO (EU) Nr. 1024/2013 des Rates v. 15.10.2013 (SSM-VO), durch Rechenschaftspflicht und Berichterstattung gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat (Art. 20 SSM-VO) einerseits und durch Einrichtung einer Immediatbeziehung zwischen der EZB und „den nationalen Parlamenten der teilnehmenden Mitgliedstaaten“ (Art. 21 SSM-VO) andererseits.

490 „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, Zwischenbericht des Präsidenten des Europäischen Rates v. 12.10.2012; „Konzept für eine vertiefte und echte WWU“, Mitteilung der Kommission v. 28.11.2012, KOM(2012) 777 final.

echte WWU muss sich der **Entprivatisierung und Europäisierung privater Schulden** widersetzen. „*It is imperative to break the vicious circle between banks and sovereigns.*“ Diese Standardformulierung aus dem Krisenjahr 2012 verweist auf eine Verfassungsfrage ersten Ranges. Die Übersetzungsdienste haben sich noch nicht geeinigt, ob von einem „Teufelskreis zwischen Banken und Staatsanleihen“⁴⁹¹ oder einem „Teufelskreis zwischen Banken und Staaten“⁴⁹² die Rede sein soll – des Teuflischen aber sind sie sich gewiss. Mit Recht: Wenn Schulden „systemischer“ Institute systemisch verstaatlicht und europäisiert werden, dann wird das Freiheitsprinzip pervertiert und das Prinzip der bündischen Staatensolidarität hoffnungslos strapaziert; dann werden nicht nur die Grundsätze des Art. 119 Abs. 3 AEUV und die Grundfesten des europäischen Wettbewerbsrechts beschädigt, sondern auch die Werte und Ziele des Art. 3 EUV; dann erledigt sich der Ehrgeiz, dass „Europa weiterhin eine hochwettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft bleibt und das europäische Sozialmodell gewahrt wird“.⁴⁹³

- 187 Daraus erhellt, dass die **Banken- und Finanzmarktunion**⁴⁹⁴ (zur Rolle der EZB: *Selmayr*, § 23, Rn 264 ff) Teil der Lösung oder Teil eines schier unlösbaren Problems werden kann. Wenn Mitglieder der Eurozone ihre privaten Banken rekapitalisieren und private Schulden verstaatlichen, riskieren sie die Grenzbelastungsprobe im europäischen Notstandsrecht mit seinem Solidaritätsimperativ (Rn 106 ff, 159 ff). Immerhin kann der ESM zur „Wahrung der Finanzstabilität“ (Art. 3 ESMV) dem Heimatstaat notleidender Banken beispringen (Art. 15 ESMV); dann steht dieser Empfängerstaat in der Pflicht (Rn 174). Sobald sich aber die Gemeinschaft der Euro-Staaten auf eine direkte Bankenrekapitalisierung einlässt,⁴⁹⁵ muss sie entweder den Heimatstaat im ESM-üblichen Pflichtenkorsett der Konditionalität festhalten oder die Bankenaufsicht der Union überantworten.⁴⁹⁶ Der ESM verliert den Rückhalt im Primärrecht (Art. 125, Art. 136 Abs. 3 AEUV; vgl Rn 160), wenn er eine unkonditionierte und unbeherrschbare „Bankenrettung“ zu seiner Sache macht.
- 188 Das Grundsatzpapier der Eurogruppe vom 20.6.2013 bekräftigt den Ehrgeiz „to break the vicious loop between banks and sovereigns“ und knüpft **direkte Bankenhilfe aus dem ESM an anspruchsvolle Voraussetzungen**.⁴⁹⁷ Der primär zuständige Mitgliedstaat wird aus seiner Verantwortung nicht entlassen („burden sharing between the ESM and the requesting ESM Member“), zudem die EZB einbezogen „in its capacity as supervisor“. Ver-

491 Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets v. 29.6.2012, Abs. 1 S. 1.

492 Europäischer Rat, EUCO 205/12 v. 14.12.2012, Schlussfolgerungen S. 3.

493 Zitat: Europäischer Rat, EUCO 205/12 v. 14.12.2012, Schlussfolgerungen S. 1.

494 Präsidenten-Papier „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ v. 5.12.2012, S. 6 („Finanzmarktunion“); vgl den „Fahrplan für die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“, EUCO 205/12 v. 14.12.2012, Schlussfolgerungen S. 2 f zum „integrierten Finanzrahmen“: Aufsichtsmechanismus, Abwicklungsmechanismus, Einlagensicherung. Endgültiger Kompromissvorschlag v. 16.4.2013 für eine Verordnung des Rates (Art. 127 Abs. 6 AEUV) zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die EZB: Ratsdok.-Nr. 7776/1/13 REV 1; Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2013, S. 15 ff; kritisch zur Bankenaufsicht in EZB-Verantwortung *Di Fabio*, S. 55–62; *Ruffert*, ZG 2013, 17 f; *Schneider*, EuZW 2013, 452; entbehrliche und verfassungswidrige Ermächtigung des Bundesfinanzministers (Mandatsgesetz), dem VO-Vorschlag im Rat zuzustimmen: Gesetz zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank v. 25.7.2013, BGBl. 2013 II, S. 1050; dazu das Expertengespräch im Europaausschuss: Das Parlament Nr. 24 v. 10.6.2013; ausführlich *Mayer/Kollmeyer*, DVBl. 2013, 1158. Erste Säule der Bankenunion – SSM-VO: VO (EU) Nr. 1024/2013 des Rates v. 15.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. EU 2013 L 287, S. 63 v. 29.10.2013.

495 Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets v. 29.6.2012, Abs. 1.

496 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2012/13, Rn 186.

497 Eurogroup, ESM direct bank recapitalisation instrument – Main features of the operational framework and way forward, 20.6.2013.

fehlt die notleidende, aber sanierungsfähige Bank mit „systemic relevance“ die Kernkapitalquote („Tier 1“), so hat zunächst deren Heimatstaat für das Minimum einzustehen „before the ESM enters into the capital of the institution“ – in einer neuen Troika mit der Kommission und der EZB, als Miteigentümer und Aufpasser, der das Institut auf neue Standards verpflichtet, auch auf „rules on the remuneration of management and bonuses“.⁴⁹⁸

Die Teufelskreis-Debatte macht bewusst: Verfassung ist nicht das Recht der Hoheitsträger, sondern die rechtliche Freiheit⁴⁹⁹ der Bürgerschaft; sie ist die Grundordnung der Freien – der Bürger, der Unionsbürger – im politischen, rechtlich geordneten, solidarischen Gemeinwesen. Die **echte Wirtschafts- und Währungsunion** muss eine verfasste sein, also das Gebaren nicht nur der Staaten, sondern auch der (Finanz-)Marktakteure auf jene Grundregeln politischer Gemeinwesen verpflichten, die Freiheit und Solidarität ermöglichen. In dieser Verfasstheit kann die Union das Versprechen (Art. 3 Abs. 3, Abs. 2 EUV) einlösen, „ihren Bürgerinnen und Bürgern“ einen Binnenmarkt, soziale Marktwirtschaft⁵⁰⁰ und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bieten.

Jede Staatsverschuldung, Staatsverschuldung an sich, führt in einen Teufelskreis und in eine Spirale der Entstaatlichung. Verschuldung verstrickt den Staat in die Abhängigkeit von Gläubigern. Der Steuerstaat ist hoheitlicher Gläubigerstaat, nicht privatrechtlicher Schuldnerstaat. Als Schuldnerstaat wird er Marktakteur, verlässt seinen Raum der Verfassung, der Hoheit, der Neutralität. Der Schuldnerstaat privilegiert einzelne Kreditgeber und begünstigt private Vermachtung. Der Schuldnerstaat unterläuft das steuerstaatliche Prinzip der Belastungsgleichheit und das demokratische Prinzip der Wahlrechtsgleichheit, riskiert politisch relevante Gläubigeransprüche. Staaten müssen sich entschulden, bevor sie sich als Schuldner entstaatlichen. Die auch hier so genannte **Austerität** (Rn 67) ist im Kern nicht irgendeine, gar allein von deutschen Interessen bestimmte und von Deutschland verordnete Wirtschaftspolitik. Sie ist **Entstrickung** aus staatsgefährlicher Kapitalmarktverstrickung – Staatsschutzpolitik im europäischen Interesse. Als Nicht-Staat kann die Union den amerikanischen oder japanischen Weg nicht gehen. Sie ist angewiesen auf legitimationsfähige Mitgliedstaaten. Deren **Entschuldung** öffnet den Ausgang aus der selbstverschuldeten Abhängigkeit, führt zur Rückgewinnung der Staatlichkeit.

Verzeichnis wichtiger Entscheidungen

191

Gericht	Datum	Az	Sammlung	Benennung	Fundstellen
EuGH	8.4.1976	Rs. 43/75	Slg 1976, 455	Defrenne II	NJW 1976, 2068
EuGH	14.2.1995	Rs. C-279/93	Slg 1995, I-225	Schumacker	NJW 1995, 1207 = WM 1995, 1081
EuGH	3.10.2000	Rs. C-9/99	Slg 2000, I-8207	Échirrolles	GRUR Int 2001, 49 = WuW 2000, 1261
EuGH	11.3.2004	Rs. C-9/02	Slg 2008, I-2409	de Lasteyrie du Saillant	NJW 2004, 2439 = EuZW 2004, 273

498 Eurogroup, ESM direct bank recapitalisation instrument – Main features of the operational framework and way forward, 20.6.2013, S. 4 sub „Conditionality“ mit Verweis auf Art. 12 ESMV.

499 Freiheit als rechtliche Freiheit, auch im wirtschaftlichen Handeln, soziale Marktwirtschaft als geistige Haltung: *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. VIII, § 169, Rn 70–79 (Nachw.); *ders.*, NJW 2013, 1 f.

500 *Müller-Graff*, in: FS Scheuing, S. 600–623.

Gericht	Datum	Az	Sammlung	Benennung	Fundstellen
EuGH (Plenum)	13.7.2004	Rs. C-27/04	Slg 2004, I-6649	Kommission/Rat der Europäischen Union	NJW 2004, 2359 = EuZW 2004, 465
EuGH	10.3.2005	Rs. C-39/04	Slg 2005, I-2057	Laboratoires Fournier	NJW 2005, 2213 = EuZW 2005, 249
EuGH	13.12.2005	Rs. C-446/03	Slg 2005, I-10837	Marks & Spencer	NJW 2006, 891 = EuZW 2006, 85
EuGH	7.9.2006	Rs. C-470/04	Slg 2006, I-7409	N	ISrR 2006, 702 = BB 2006, 869
EuGH	12.9.2006	Rs. C-196/04	Slg 2006, I-7995	Cadbury Schwep- pes	DStR 2006, 1686= EuZW 2006, 633
EuGH	11.9.2007	Rs. C-76/05	Slg 2007, I-6849	Schwarz und Gootjes-Schwarz	NJW 2008, 351 = EuZW 2007, 601
EuGH	18.12.2007	Rs. C-281/06	Slg 2007, I-12231	Jundt	ISrR 2008, 220 = EuZW 2008, 152
EuGH	15.5.2008	Rs. C-414/06	Slg 2008, I-3601	Lidl Belgium	NJW 2008, 3274 = EuZW 2008, 402
EuGH	27.1.2009	Rs. C-318/07	Slg 2009, I-359	Persche	NJW 2009, 823 = EuZW 2009, 139
EuGH	12.2.2009	Rs. C-67/08	Slg 2009, I-833	Margarete Block	NJW 2009, 977 = EuZW 2009, 181
EuGH	22.6.2010	verb. Rs. C-188/10 u. C-189/10	Slg 2010, I-5665	Melki und Abdeli	EuR 2012, 199 = EuGRZ 2010, 452
EuGH	29.11.2011	Rs. C-371/10	Slg 2011, I-12273	National Grid In- dus BV	ZIP 2012, 169 = EuZW 2011, 951
EuGH	5.7.2012	Rs. C-318/10	Slg 2012, zVv	SIAT	NZG 2012, 877 = EuZW 2012, 823
EuGH	12.7.2012	Rs. C-269/09	Slg 2012, zVv	Kommission/ Spanien	EWS 2012, 335
EuGH	27.11.2012	Rs. C-370/12	Slg 2012, zVv	Pringle	NJW 2013, 29 = EuZW 2013, 100
EuGH	21.2.2013	Rs. C-123/11	Slg 2013, zVv	A Oy	ISrR 2013, 239 = EuZW 2013, 269
BVerfG	12.10.1993	2 BvR 2134/92 u.a.	BVerfGE 89, 155	Maastricht	NJW 1993, 3047 = EuZW 1993, 667
BVerfG	12.7.1994	2 BvE 3/92 u.a.	BVerfGE 90, 286	AWACS	NJW 1994, 2207 = DVBl. 1994, 999
BVerfG	19.10.2006	2 BvF 3/03	BVerfGE 116, 327	Berlin-Hilfe	NVwZ 2007, 67 = DVBl. 2007, 39
BVerfG	30.6.2009	2 BvE 2/08 u.a.	BVerfGE 123, 267	Lissabon	NJW 2009, 2267 = EuZW 2009, 552
BVerfG	4.11.2009	1 BvR 2150/08	BVerfGE 124, 300	Wunsiedel	NJW 2010, 47 = DVBl. 2010, 41

Gericht	Datum	Az	Sammlung	Benennung	Fundstellen
BVerfG	2.3.2010	1 BvR 256/08 u.a.	BVerfGE 125, 260	Vorratsdatenspei- cherung	NJW 2010, 833 = EuZW 2010, 280
BVerfG	7.9.2011	2 BvR 987/10 u.a.	BVerfGE 129, 124	EFSF	NJW 2011, 2946 = DÖV 2011, 897
BVerfG	19.6.2012	2 BvE 4/11	BVerfGE 131, 152	ESM/Euro-Plus- Pakt	NVwZ 2012, 954 = EuGRZ 2012, 416
BVerfG	12.9.2012	2 BvR 1390/12 u.a.	BVerfGE 132, 195	ESM/VSKS	WM 2012, 1812-1826 = EuGRZ 2012, 569
BFH	12.5.2012	I R 73/10			DStR 2012, 1750 = IWB 2012/18, 649
BFH	19.6.2013	II R 10/12			DStRE 2013, 1179 = IStR 2013, 667
Conseil Constitu- tionnel	9.8.2012	Décision n °2012-653 DC			www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/deutsch/entscheidungen/entscheidungen.25744.html