

---

# Staatsleistungen der Eurozone

Ulrich Hufeld

---

## 1 Fragestellung

Die Eurozone kann nicht Staat heißen. Herkömmliche Merkmale der Staatlichkeit fehlen ihr. Wohl ließe sich mühelos zeigen, dass sie unter formellen Gesichtspunkten noch weniger „Staat“ für sich reklamieren kann als die Europäische Union. Die folgende Skizze interessiert sich indes für materielle Staatsqualitäten, die eine *Schicksalsgemeinschaft* ausmachen: Zusammengehörigkeit, gemeinsame Sicherheit, freiheitliche Wirtschaftsordnung und solidarische Finanzverfassung, Verantwortung in der internationalen (Staaten-)Gemeinschaft, Eigensinn und Eigenrecht.

Die Frage nach *Staatsleistungen der Eurozone* zielt nicht auf die Summe der Hoheitsgewalt, die vormals Staatsgewalt war und nunmehr supranational oder intergouvernemental wahrgenommen wird. Dass daraus, aus einer „gemeinsamen Ausübung von Kompetenzen“ (Art. 88-1 der Verfassung Frankreichs) oder einer „Übertragung von Hoheitsrechten“ (Art. 23 GG), nicht notwendig neue Oberstaatlichkeit erwächst, dürfte nach 60 Jahren Integrationsgeschichte hinreichend belegt sein. – Die Frage nach Staatsleistungen der Eurozone zielt auf *elementare Staatsfunktionen*, die weder von ihren Mitgliedstaaten noch von der Gesamtunion gewährleistet werden können. Wenn davon die Rede sein kann, sind wir der Politik im nicht-staatlichen Euroraum ebenso *schicksalhaft* verbunden wie der Politik im Staat. Dann gilt auch der Satz: „Euroraum-Politik ist unser Schicksal“.

Am 7. April 2014 stellte die FAZ dem damaligen EU-Kommissar *Olli Rehn* diese Fragen: „Welche Lektion will Präsident Putin den Europäern und dem Westen insgesamt Ihrer Meinung nach erteilen? Und welche Lektionen sollte Europa lernen?“ Antwort *Olli Rehn*: „Es gibt zwei Lektionen. Die erste ist europäische Einigkeit bei Druck von außen, die zweite Lektion ist die Wiederherstellung internationaler Sicherheit auf der Grundlage des Rechts. Wenn die Eurozone vor ein paar Jahren auseinandergefallen wäre, hätte das auch geopolitische Konsequenzen gehabt. Des-

halb war es so wichtig, zusammenzubleiben. Im Angesicht der gegenwärtigen Krise müssen wir zusammenhalten, und das können wir nur, wenn wir auch im Inneren vereint sind. Wir stehen relativ gut zusammen.“ (Rehn 2014)

---

## 2 Sicherheit und Stabilität durch Zugehörigkeit

Wer die Regierungszeit *Helmut Kohls* als politisch wacher Zeitgenosse miterlebt hat, erinnert sich an die Unerschütterlichkeit dieses Bundeskanzlers, die immer gleichen Grundformeln unbelehrbar zu wiederholen, darunter jene, Europa sei eine Frage von Krieg und Frieden. Fast ebenso unerschütterlich hat *Angela Merkel* ihre Formel wiederholt: „Scheitert der Euro, scheitert Europa.“ *Olli Rehn* hat beide Leitsätze bestätigt. Der Euro-Beitritt Estlands (2011), Lettlands (2014) und Litauens (2015) gründet im Bestreben der baltischen Politik, die selbstbestimmte Staatlichkeit abzusichern in uneingeschränkter Zugehörigkeit. Und am 11. April 2014 tauchten eher beiläufig (in der Rubrik „Kurze Meldungen“) neue Nachrichten auf über den Euro-Beitritt Polens:

„Nach der Zentralbank hat sich auch Ministerpräsident Donald Tusk für einen Euro-Beitritt aus Gründen der nationalen Sicherheit ausgesprochen. ‚Der Beitritt zur Eurozone wäre strategisch gesehen eine weitere Möglichkeit, Polen in der Gruppe der wichtigsten westlichen Staaten zu verankern und unsere Sicherheit zu verbessern‘, sagte Tusk in einem Interview der Website Polityka.pl.“<sup>1</sup>

Die putineske Lektion „Druck von außen“ hat schlagartig wieder bewusst gemacht, dass der Euroraum mehr bietet als eine Währungsgemeinschaft (und dass die Rezepte aus den geschlossenen Laboren der Ökonomik viel zu kurz greifen). Zwei Krisen unserer Zeit – enthemmten Machtansprüchen privater Geldhäuser und enthemmter russischer Aggressionspolitik<sup>2</sup> – setzt der Euroraum ein doppeltes Verfassungsversprechen entgegen. Er kombiniert die grundlegenden verfassungsnormativen Systemscheidungen der Gesamtunion (Art. 2, 3 und 21 EUV) und einen finanzpolitischen Rüttschwur mit überschießender Außenwirkung: Anleger, Händler und Spekulanten kaufen heute wieder portugiesische, sogar griechische Staatsanleihen, weil sie auf die Kraft der ertüchtigten Eurozone 2.0 vertrauen

---

1 FAZ v. 11.4.2014, S. 19. Vgl. Sokolowska (2014, S. 283 ff.).

2 Analyse der Aggression: Winkler (2015, S. 500 ff.; 514: „Politik des völkischen Nationalismus“), Luchterhandt (2014, S. 137 ff.), Snyder (2014, S. 131 ff.), Jilge (2014, S. 183 ff.), Kirchner (2014, S. 78 ff.). Grundsätzlich andere Sicht: Pradetto (2014, S. 73 ff.).

(näher u. Kap. 4) – und ebenso wird jede machtpolitische und geostrategische Kalkulation die Zusammengehörigkeit und die Verteidigungsbereitschaft der Eurostaatengemeinschaft voraussetzen. Zugleich fungiert das Eurosystem gegenseitiger kollektiver (Finanz-)Sicherheit als Stabilitätsanker der Gesamtunion. Von der Sicherheitsdividende des Rütlichschwurs profitieren auch jene Staaten der Union, die (noch) nicht Euro-Staaten sind. *Kerneuropa*, hier und im Folgenden identifiziert mit der Eurozone, und *EU-Europa* sind vertragsrechtlich *unterscheidbar* und zugleich *eng verklammert*:

- Die Eurozone ist der Stabilitätskern *innerhalb* der Union. Die Verfassungsgrundlagen (Art. 3 Abs. 4 EUV; Art. 119, 127 ff. AEUV) finden sich im *Recht der Union*. Diese – die Gesamtunion – trägt Reformverantwortung (Art. 48 EUV): Die Fortschreibung der primärrechtlichen Grundnormen obliegt nicht den 19 Eurostaaten allein, sondern allen 28 Mitgliedstaaten der Union. Wenn die Nicht-Eurostaaten an der Ankerfunktion der Währungsunion interessiert sind, übernehmen sie in der Vertragsrevision Mitverantwortung für Kerneuropa. Dieser Erwartung sind sie gerecht geworden mit ihrer Zustimmung zum neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV, der das Primärrecht öffnet für den Europäischen Stabilitätsmechanismus (s. u. Kap. 4).
- „Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.“ Dieser Art. 3 Abs. 4 EUV will die Identität von *Unionsraum* und *Euroraum*. Tatsächlich ist die Europäische Union von einer Währungseinheit weit entfernt. Seit dem Beitritt Kroatiens gehören der EU 28 Mitgliedstaaten an, der Eurozone seit dem Beitritt Litauens 19 Staaten. Für das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (Protokoll Nr. 15) und für Dänemark (Protokoll Nr. 16) gilt weiterhin vertragliches Außenseiterrecht. Alle anderen Staaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben, befinden sich aus der Sicht des Unionsrechts (Art. 139 AEUV) in einer Übergangsphase; sie sind zur Einführung verpflichtet, sobald sie die Konvergenzkriterien erfüllen. Innerstaatlich können sich verfassungsrechtliche Hindernisse aufbauen mit der Folge, dass einzelne Staaten dem Sonderstatus Britanniens und Dänemarks näherstehen als dem Übergangstatus des Art. 139 AEUV. Allerdings werden die Debatten in Schweden oder Ungarn und aktuell in Polen keineswegs allein von ökonomischer Konvergenz bestimmt, sondern wesentlich auch von politischen und strategischen Entscheidungen über die Grundorientierung des Landes. Zugespitzt: EU-Staaten, die sich *gegen* die Mitgliedschaft im Euroraum entscheiden, verharren in einer privilegierten Partnerschaft, deren Nachrangigkeit heikler wird mit jedem weiteren Schritt konstitutioneller Verselbständigung der Eurozone (s. u. Kap. 5).

- Finnland kann nicht mehr für „Finnlandisierung“ in Anspruch genommen werden. Auf die Frage nach Moskauer Drohungen antwortete Premierminister *Alexander Stubb*: „Russland ist für uns ein großer, mächtiger Nachbar, mit dem wir eine 1300 Kilometer lange Grenze teilen und gegen den wir Krieg geführt haben. Wir wissen, wie der Kreml spricht und handelt. Aber angst und bange wird mir nicht, denn Finnland ist integraler Bestandteil der EU.“ Mehr noch: Der Euro-Staat Finnland denkt über volle Zugehörigkeit nach, über den NATO-Beitritt und die Frage, ob „wir dadurch einen größeren Einfluss auf die europäische Sicherheitspolitik gewinnen“. Die Entscheidung werde getroffen „ohne um Erlaubnis zu fragen“ (Stubb 2014; vgl. Hauser 2015, S. 33 ff.). Die großen Geostrategen, die *Petro Poroschenko* eine Finnlandisierung der Ukraine empfehlen, sollten sich darauf gefasst machen, dass auch dieser Staat über seinen Weg selbst bestimmen will, sich nicht abhängig machen will von selbsternannten Weltverwaltern, seine Sicherheit, Stabilität und Selbstbehauptung in der EU und in der NATO sucht.
- Umgekehrt geraten Euroraum und NATO in Bedrängnis, wenn die Regierung Griechenlands das post-nationalistische *Familienrecht der Eurozone* in Frage stellt, anachronistisch mit Formaten des Völkerrechts („Schuldenkonferenz“) hantiert, gar mit russischer Fremdfinanzierung liebäugelt. Diese Regierung muss grundsätzlich entscheiden, ob sie sich weiter den Angehörigenverträgen der Eurofamilie verpflichten will oder doch wieder den herkömmlichen, zwischenstaatlichen Verträgen. Diese gleichen gegenläufige Interessen aus; jene sind einem gemeinsamen Interesse verpflichtet: dem Unionsinteresse. Wenn sich die *Tsipras*-Regierung für das Familienrecht entscheidet, wird der Euroraum das NATO-Mitglied Griechenland weiter schützen, auch vor den Abgesängen einer geostrategisch blinden Planspiel-Modell-Ökonomik.
- Die primärrechtliche Abhängigkeit der Eurozone von der Gesamtunion (Art. 48 EUV: Konsens der 28 als Voraussetzung jeder Vertragsreform) hat 2011/12 eine hochpolitische Grundentscheidung veranlasst, jene von *Olli Rehn* gerühmte Stabilisierungsentscheidung, zugleich das Bekenntnis zur Selbstbehauptungsfähigkeit der Eurozone innerhalb der Union. Lapidar erklärte das Bundesfinanzministerium im Januar 2012, dass die Anstrengungen insbesondere Deutschlands und Frankreichs, „den Einstieg in eine Fiskalunion durch eine Änderung der europäischen Verträge zu erreichen“, am Widerstand Großbritanniens gescheitert seien; der Einstieg solle „nun innerhalb kürzester Zeit durch einen intergouvernementalen Vertrag der teilnehmenden Mitgliedstaaten erreicht werden“ (BMF 2012). Im Jahre 2012 einigten sich die Eurostaaten auf zwei Verträge mit Verfassungscharakter, auf den ‚Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion‘ (VSKS,

BGBI. II 2012, S. 1008 ff.) – den *Fiskalpakt* – und auf den ‚Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus‘, den ESM-Vertrag (BGBI. II 2012, S. 938 ff.). Dem Fiskalpakt können sich die Nicht-Eurostaaten punktuell anschließen, der ESMV gilt exklusiv im Euroraum. Im Rückblick wird immer deutlicher: Nicht nur auf die Inhalte dieser Verträge (dazu sogleich Kap. 3 und 4) kam es an, sondern vor allem anderen auf die Selbstbehauptung der Eurozone. Der Kampf um ihren Zusammenhalt war und bleibt eine Machtfrage globaler Bedeutung (Scherpenberg 2012, S. 367 ff.).

---

### 3 Hoheitsfähigkeit

Eine, ja *die* elementare Eigentümlichkeit und Qualität des Staates ist seine Hoheitsfähigkeit. Diese ist gebunden an die Verpflichtung auf die Freiheit der Person (Verfassungsstaatlichkeit). Gemeint ist die eigentümliche Fähigkeit des Hoheitsträgers, das *Sonderrecht des Staates* konkurrenzlos in Anspruch zu nehmen und in der verfassungsrechtlich bestimmten Reichweite *durchsetzungskräftig* zu sein. Historisch hat die Durchsetzung der Souveränität und des Gewaltmonopols eine spezifisch staatliche, einheitliche Hoheitsstruktur hervorgebracht (Isensee 2004, § 15 Rn. 65). Auch und gerade der Verfassungsstaat beruht auf der Unterscheidung von Hoheit und Freiheit. Der Primat der Freiheit, auch ökonomischer Freiheit, lebt von einer freiheits- und gemeinwohlverpflichteten Hoheitsgewalt, die *gleiche Freiheit* der Grundrechtsberechtigten ermöglicht und freiheitliches Marktgeschehen begünstigt, nicht zuletzt im Wege einer Marktordnungspolitik. Formelhaft vereinfacht: Störer der gleichen Freiheit – nicht nur Kriminelle, sondern auch die privaten Übermacht- und Monopolprätendenten aller Lebensbereiche, die für ihre Freiheit den Freiheitsverlust anderer in Kauf nehmen – werden im Verfassungs dualismus der freiheitsverpflichteten Hoheit und rechtsverpflichteten Freiheit in (Grundrechts-) Schranken gewiesen. Diese Beschränkungsfähigkeit setzt Hoheitsfähigkeit voraus.

Zwei Gefährdungen der staatlichen Hoheitsfähigkeit haben die Mitglieder der Eurozone nahe an den Abgrund geführt, die Selbstgefährdung und die Gefährdung ihrer Union durch Staatsverschuldung (1) und die Staatsgefährdung durch Private, die – „*too big to fail*“ – ein Geschäftsmodell mit impliziter Steuerstaatsgarantie zu behaupten suchen (2).

(1) Jede Staatsverschuldung, Staatsverschuldung an sich, führt in einen Teufelskreis<sup>3</sup> und in eine Spirale der Entstaatlichung. Verschuldung verstrickt den Staat in die Abhängigkeit von Gläubigern. Der moderne Staat ist jedoch als Steuerstaat hoheitlicher Gläubigerstaat, nicht privatrechtlicher Schuldnerstaat. Als Schuldnerstaat geht er seiner Souveränität verlustig, wird *kooperativer Akteur*, Marktteilnehmer, verlässt seinen Raum der Verfassung, der Hoheit, der Neutralität. Der Schuldnerstaat privilegiert kreditgebende Vertragspartner (die womöglich mit Zinsertrag aus der Staatsanleihe die Nachteile aus der Steuerprogression überkompensieren), begünstigt private Vermachtung und stört die Wettbewerbsgleichheit in der Privatwirtschaft. Zudem unterläuft der Schuldnerstaat 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 so genannte Austeritätspolitik 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.

Die Eurozone hat sich – gegen ökonomische Modellierung guter und schlechter Staatsverschuldung – die Verfassungsentscheidung gegen Staatsschulden und für unangefochtene Hoheitsfähigkeit zu eigen gemacht. Genauer: Die Staaten der Eurozone haben sich wechselseitig versprochen, ihre Staaten nur mehr aus Steuern zu finanzieren, nicht mehr aus Krediten, zudem wechselseitig verpflichtet, das völkerrechtliche Versprechen in staatliches Verfassungsrecht zu überführen, je für sich eine „Schuldenbremse“ vorzusehen. Der Fiskalpakt riskiert alles: *Materiell* statuiert er mit Art. 3 VSKS die neue Fundamentalregel der Staatsfinanzierung im Euroraum. *Modal* wirft er nicht mehr nur Europarecht in die Waagschale<sup>4</sup>, sondern auch das staatliche Verfassungsrecht, wohlgemerkt das auf Zusammengehörigkeit in der Währungsunion zugeschnittene Verfassungsrecht. *Materiell* normiert er (Art. 3 Abs. 1 lit. a VSKS): „Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf.“ *Modal* gibt er den Staaten auf (Abs. 2), das neue Recht der Staatsfinanzierung „im einzelstaatlichen Recht der

3 Standardformulierung seit dem Krisenjahr 2012: „*It is imperative to break the vicious circle between banks and sovereigns.*“ Mal geht die Rede von einem „Teufelskreis zwischen Banken und Staatsanleihen“ (Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets v. 29.6.2012, Abs. 1), mal von einem „Teufelskreis zwischen Banken und Staaten“ (Europäischer Rat, EUCO 205/12 v. 14.12.2012, Schlussfolgerungen S. 3), mal von einem „Teufelskreis zwischen Banken und Staatshaushalten“ (Deutsche Bundesbank 2014, S. 46).

4 Europarecht i.w.S.: BVerfGE (2012, S. 200), von Arnauld (2013, S. 509 ff.), Lorz und Sauer (2012, S. 573 ff.) sowie Weber (2013, S. 375 ff.).

Vertragsparteien“ zu rezipieren, „in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang“.

Dieser Verpflichtungsmodus bewirkt eine *inwendige Vergemeinschaftung*, absolut verpflichtend für Euro-Staaten (Art. 1 Abs. 2 Satz 1 VSKS), offen für Nicht-Euro-Staaten (Art. 14 Abs. 5 VSKS). Dieser Modus arbeitet nicht mehr (nur) mit dem Vorrang des Unionsrechts, lässt sich nicht auf „fremdes Recht aus Brüssel“ ein, sondern fordert die Anpassung der *eigenen* Grundordnung. Wichtiger noch: Art. 3 VSKS betreibt *Vollverrechtlichung*. Das Staatsfinanzierungsrecht im Euroraum distanziert sich vom prekären Mischmodell des Art. 126 AEUV, der das Gebot, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden (Abs. 1), in Abs. 2 konkret verrechtlicht, um es vier Absätze später wieder zu repolitisieren (Abs. 6: „Der Rat beschließt [...] ob ein übermäßiges Defizit besteht.“). Mit Art. 3 VSKS bekennen sich die Eurostaaten zu einem Konzept der vergemeinschafteten Verfassungsrechtlichkeit. Nicht zuletzt sieht der Fiskalpakt einen „Korrekturmechanismus“ vor für den Fall, dass der Vertragsstaat den Pfad der Tugend verlässt (Art. 3 Abs. 1 lit. b und Art. 4 VSKS). Schiedsvertraglich schaltet Art. 8 VSKS den Europäischen Gerichtshof ein, als Kontroll- und Sanktionsgericht.

Verrechtlichung durch Verfassung ist nicht Selbstzweck, nicht „an sich“ gut. Die gute Verfassung hält die Balance zwischen Entpolitisierung und Freisetzung demokratischer Politik. Indessen zielt der Fiskalpakt mit Art. 3 VSKS auf den steuerfinanzierten, hoheitsfähigen Staat, auf Staatlichkeit, auf die Fähigkeit Staat zu sein, mithin auf die erste aller Staatsleistungen. Die schicksalhafte Verbundenheit in der Eurozone, deren Gesamtinteresse an solider Staatsfinanzierung, erweist sich als letzte Chance, den Untergang im Schuldensog zu vermeiden. Der „Fiskalpakt“ für die Eurozone darf nicht scheitern. Ließen die Staaten sein Verrechtlichungskonzept, insbesondere seinen Art. 3 leerlaufen, beschädigten sie ihre Hoheitsfähigkeit und zugleich die Verfassungsidee der Gebundenheit des Staates an Staatsrecht.

(2) Staatlichkeit bewährt sich in der Fähigkeit, im Gemeinwohlinteresse Grundrechtsschranken aufzurichten und durchzusetzen. Das meint der Bundesinnenminister, wenn er auch missverständlich formuliert: „Wir haben in der Finanzkrise wieder gelernt, dass es den Primat der Politik gibt. Dass es keinen Platz geben darf, der ohne Regeln funktioniert.“ (de Maizière 2014) Den Primat der Politik gibt es gerade nicht, vielmehr gilt der grundgesetzliche Primat der grundrechtlichen Freiheit (Art. 1 Abs. 3 GG). Die Politik bleibt verwiesen auf das Relativierungspotential der nachgeordneten Grundrechtsvorbehalte. Diese allerdings hat sie kraftvoll auszufüllen, berufen, Ordnungspolitik und Schrankenrecht gegen private (Markt-)Macht zu behaupten.

Jedoch: Dass die Staaten der Europäischen Union und insbesondere die der Eurozone bereit und je einzeln noch in der Lage sind, lokal ansässige, global tätige Geldhäuser bestimmter Größe zu kontrollieren und zu regulieren, muss man bezweifeln. In den Bereichen *Geld-* und *Datenwirtschaft* haben sich Ausweitungen der Kampfzonen ergeben. Alles spricht dafür, dass das Verfassungserfordernis des „besser“ aus Art. 5 EUV<sup>5</sup> für die Banken- und Datenschutzregulierung heute so übersetzt werden muss: Die Integrationsmotive *Größenvorteil* und *Selbstbehauptung*, in der europäischen Integrationsgeschichte von Anfang an wirksam (Loth 2014, S. 10 f.), erklären politisch und rechtfertigen rechtlich sowohl eine „allgemeine“ Datenschutzverordnung, die sog. Datenschutz-Grundverordnung, als auch die Bankenunion. Wahrscheinlich geht es auf diesen Feldern nicht mehr nur um ein „besser“, sondern um eine politisch existentielle Verbündung im Zeichen der einzelstaatlichen Überforderung. Um Datenschutz muss sich die gesamte Union kümmern; sie wird die Aufgabe und den Kompetenztitel des Art. 16 AEUV ausschöpfen; der EuGH hat mit seinem Google-Urteil vom 13. Mai 2014 (Rs. C-131/12) ein weltweit sichtbares Zeichen gesetzt. Die Bankenregulierung übernimmt hingegen das Staatenbündnis der Eurostaaten – die *Bankenunion* formiert sich signifikant eigenständig im Euroraum.

Die Bankenunion nimmt derzeit Gestalt an im SSM, dem *Single Supervisory Mechanism*, der die Aufsicht über Kreditinstitute der EZB anvertraut<sup>6</sup>, und im SRM, dem *Single Resolution Mechanism*, zuständig für Restrukturierung oder Abwicklung der Finanzinstitute<sup>7</sup> in Not<sup>8</sup>. Die Deutsche Bundesbank bezeichnet den SSM zutref-

---

5 „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union [...] tätig, sofern und soweit die Ziele [...] auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“, Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV.

6 Verordnung (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. L 287 v. 29.10.2013, S. 63 ff.; Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der EZB v. 16.4.2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM-Rahmenverordnung), ABl. L 141 v. 14.5.2014, S. 1 ff. Zum verfassungsrechtlich hochproblematischen Vorlauf in Deutschland: Mayer und Kollmeyer (2013) sowie Wernsmann und Sandberg (2014).

7 Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.7.2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds, ABl. L 225 v. 30.7.2014, S. 1 ff.

8 Siehe die „Voraussetzung“ des Art. 18 Abs. 1 lit. a SRM-VO: „Das Unternehmen fällt aus oder fällt wahrscheinlich aus.“



feld, eher noch vorsichtig als „Zäsur in der europäischen Finanzmarktarchitektur“ (Deutsche Bundesbank 2013, S. 15). Er bewirkt zudem eine Zäsur im Institutionengefüge der Union: Die EZB, bislang unabhängiges Organ der Geldpolitik, wird außerhalb ihrer angestammten Funktion Behörde der Eingriffsverwaltung, die sich richterlicher Kontrolle stellen muss. Das *Supervisory Board* (Art. 26 SSM-VO) als „internes Organ“ und letztverantwortlich der EZB-Rat übernehmen die Aufsicht über Banken, insbesondere die Erteilung und Entziehung von Banklizenzen, in einem Verbund mit nationalen Behörden, der dem Eurosystem ähnelt. Die Verordnung adressiert Banken mit einer Bilanzsumme von mehr als 30 Mrd. EUR oder mehr als 20 % des nationalen BIP, Banken mit direkter ESM-Unterstützung und die drei größten Banken in jedem „teilnehmenden Mitgliedstaat“. Der Gruppe der teilnehmenden Mitgliedstaaten (*participating Member States*) gehören ex lege alle Euro-Staaten an. Deren Einheit konstituiert die Bankenunion. SSM und SRM gründen im *participating Member States*-Konzept. Die anderen Unionsstaaten können um Zugehörigkeit nachsuchen und sich auf eine bewegliche Mitgliedschaft einlassen: Nach drei Jahren kann der Nicht-Euro-Staat „um die Beendigung der engen Zusammenarbeit ersuchen“.

Indessen führt auch der SSM-Beitritt nicht zu absoluter Statusgleichheit. Die Nicht-Euro-Staaten finden mit ihren Vertretern Zugang zum neuen Aufsichtsgremium, dem *Supervisory Board*, das die bankaufsichtlichen Rechtsakte vorbereitet. Hingegen entscheiden im EZB-Rat, der auch in der Bankenaufsicht das Letztentscheidungsrecht innehat, allein die Euro-Staaten. Die ohnehin fakultative, dann hinkende Teilnahme der Nicht-Euro-Staaten am SSM geht auf die eng beschränkte Kompetenzausstattung der Union zurück. Bankenaufsicht auf europäischer Ebene lässt der Vertrag nur unter den Bedingungen des Art. 127 Abs. 6 AEUV zu. Der Kompetenztitel benennt als Aufsichtsbehörde allein die EZB, das Zentralorgan des Eurosystems, das notwendig zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern unterscheiden muss. Die im Unionsrecht angelegte Statusverschiedenheit setzt sich fort im SSM. Solange kompetenzrechtlich nur die EZB als Bankenaufsichtsbehörde zur Verfügung steht, kann das *Supervisory Board* im Zeichen der Trennung von Geldpolitik und Aufsicht seine Mitverantwortung übernehmen, nicht aber den EZB-Rat aus seiner Letztverantwortung verdrängen. Die absolute Trennung von Geldpolitik (im Euroraum) und Bankenaufsicht (über den Euroraum hinaus) setzt eine Vertragsänderung voraus.

Die SRM-Verordnung vervollständigt das Euro-Plus-Konzept „Bankenunion“, indem es die *participating Member States* und die dort niedergelassenen Kreditinstitute auf ein spezielles Regime für die Abwicklung verpflichtet. Das Regelwerk begegnet jener historischen Fehlentwicklung, die zu einer „Bankenrettung auf Kosten der Steuerzahler“ geführt hat. Die SRM-VO ist deshalb ihrerseits ein histo-

risches Projekt. Anzuerkennen ist, dass die SRM-VO der vormalig mitgliedstaatlich parzellierten und politisierten, unsystematischen Abkehr vom regulären Insolvenzrecht entgegentritt mit einem einheitlichen System, das *spezielles Insolvenzrecht* und *spezielles Beihilfenrecht* kombiniert. Dass auch in Zukunft steuerfinanzierte staatliche Rettungsbeihilfen fließen, will das SRM-Recht nicht ausschließen, aber in der sog. Haftungskaskade systematisch hintanstellen: „Verluste werden zuerst von den Anteilseignern“ und in zweiter Linie von den Gläubigern des Instituts getragen (Art. 15 Abs. 1). Ausnahmsweise – wenn der sog. *Bail-in* nicht ausreicht – hilft der *Single Resolution Fund*, den die Finanzinstitute selbst aufzufüllen haben. Zuallerletzt nur sollen, unter Aufsicht der Kommission, staatliche Beihilfen in Frage kommen. Die SRM-Verordnung systematisiert eine irreguläre Auffangordnung. Im öffentlichen Interesse verdrängt sie das reguläre Insolvenzverfahren des Privatrechts und lässt an seine Stelle eine öffentlich-rechtliche Ordnung des Irregulären treten. Sie federt übergreifende, „ansteckende“ Bankeninsolvenzen ab, vermeidet „wilde Rettungen“ und minimiert die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel. Die Verordnung balanciert zwischen Offenheit für eine instrumentell flexible Bewältigung ungewisser Krisensituationen und hoher Verrechtlichungsintensität. Voran stehen gleichrangige Abwicklungsziele, die „abzuwägen“ sind (Art. 14): Kontinuität kritischer Bankfunktionen; Verhinderung einer Ansteckung; Schutz öffentlicher Mittel; Schutz der Einleger, Anleger und Bankkunden. Anhand dieser Ziele entscheidet sich die Vorfrage, ob überhaupt ein öffentliches Interesse an der irregulären SRM-Abwicklung besteht.

Die Verordnung zielt nicht auf Mindestharmonisierung, sondern auf „Zentralisierung des Entscheidungsprozesses im Bereich der Abwicklung“ (Erwägungsgrund 10). Die nationalen Behörden bleiben involviert, integriert in den *Single Resolution Mechanism*. Im Zentrum steht das *Single Resolution Board*, Agentur der Union mit eigener Rechtspersönlichkeit, zentralverantwortlich im SRM und Eigentümer des *Single Resolution Fund*. Abwicklungskonzepte und -verfahren werden fachlich-administrativ dominiert, auch unter EZB-Einfluss. Die Grundentscheidung über die irreguläre Abwicklung im öffentlichen Interesse obliegt zunächst dem *Board*. Allerdings hält die zentrale Verfahrensnorm des Art. 18 an Vorbehaltsrechten des Rates und der Kommission fest; sie bleiben Veto-Akteure in zweiter Linie.

## 4 Finanzierungsfähigkeit

Alle Leistungen des Staates beruhen auf Finanzmacht. *Permanente Selbstfinanzierungsfähigkeit* ist eine fundamentale Staatsleistung, die alle weiteren ermöglicht. Der „normale“ Staat heutiger steuerstaatlicher Fassung gewährleistet seine Finanzierungsfähigkeit in erster Linie durch Steuern, in zweiter Linie durch Kredit. Gerät die Kreditfinanzierung außer Kontrolle, droht der Staatsbankrott. Der Staatsbankrotteur kann allenfalls auf befristete und konditionierte Hilfe des IWF hoffen, bewegt sich aber in dieser Lage nicht mehr innerhalb einer Finanzverfassung, sondern im unverfassten Raum zwischenstaatlicher Politik.

Die Eurostaaten haben sich aus diesem Grundschemata der Staatenfinanzierung gelöst und auf einen finanzpolitischen Rüttschwur eingelassen, der die vage politische Hoffnung auf zwischenstaatliche Not- und Fremdhilfe in ein *Notstandsrecht der Euroraum-Selbsthilfe* überführt. Der ESM-Vertrag nimmt zwar die IWF-Tradition der Washington Consensus conditionalities auf (Europäische Zentralbank 2011, S. 78) und stellt ins Zentrum: Solidarität gegen Austerität, finanzieller Beistand gegen budgetäre Enthaltbarkeit, Kredit gegen Sanierung. Freilich handelt es sich hier um das dritte Teilelement einer systematisch gegliederten Euroraum-Finanzverfassung, zusammengesetzt aus

1. einer Wachstums- und Wettbewerbsfähigkeitsstrategie, die einer *Staatsfinanzierung allein aus Steuern* den Boden bereiten will (1);
2. dem Prinzip „Solidarität durch Bonität“, das die partikuläre *Eigenverantwortung für die Staatsfinanzierung* betont, auch und gerade für den Fall, dass der Eurostaat ausnahmsweise auf Kreditfinanzierung ausweicht (2);
3. dem Prinzip „Solidarität gegen Austerität“, das den Mitgliedstaat im Finanzierungsnotstand nicht nur auffängt, sondern aus der Notlage zurückführt auf die Stufen (1) und (2), gleichsam resozialisiert (3).

(1) Auf der ersten Stufe bekräftigt und verrechtlicht die Europäische Union, jedenfalls die Eurozone, das Prinzip der Steuerstaatlichkeit (Isensee 1977, S. 409 ff.; Hufeld 2007, S. 857 ff.) – freilich nicht für sich, sondern für ihre Mitglieder. Souverän ist, wer über den Einnahmezustand entscheidet. Private Markterfolge verheißen staatlichen Steuerertrag: Der Steuerstaat stimuliere privaten Markterfolg, auf dass er partizipiere zum Zweck der öffentlichen Gemeinwohlfinanzierung! Die Gesamtunion der 28, nach wir vor offen für weitere Mitglieder, ist zu heterogen, um selbst Steuerstaat zu werden; im Euroraum mag es künftig Steuerharmonisierung geben (Art. 10 VSKS),

sie wird aber, schon aus staatsverfassungsrechtlichen Gründen<sup>9</sup>, nicht einhergehen mit eigenen Ertragshoheiten und darauf gestützter Selbstfinanzierungsfähigkeit der Eurozone. Der Beitrag der Union und insbesondere ihrer Kernzone ist ein anderer: *(Kern-)Europa figuriert als Hüter einer Wirtschaftsverfassung, in der Steuerstaaten lebenskräftig bleiben und mitwachsen können.* Der Fiskalpakt schließt das Fiskalstaatsinteresse mit ein, wenn er dekretiert: „Gestützt auf die wirtschaftspolitische Koordinierung im Sinne des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verpflichten sich die Vertragsparteien, gemeinsam auf eine Wirtschaftspolitik hinzuwirken, die durch erhöhte Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion sowie das Wirtschaftswachstum fördert“ (Art. 9 Satz 1 VSKS).

Der gleichen Rationalität ist das Recht der wirtschaftspolitischen Koordinierung und haushaltswirtschaftlichen Kontrolle verpflichtet. Der Unionsgesetzgeber hat in zwei Schüben (2011 und 2013) den in der Ära *Schröder/Chirac* ramponierten Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) reanimiert und in einem „Europäischen Semester“ strukturiert.<sup>10</sup> Das Haushaltsüberwachungs- und Defizitkontrollrecht unterscheidet systematisch zwischen Gesamtunion und Euro-Währungsgebiet, verstärkt die Pflichten der Euro-Staaten zusätzlich mit Rückhalt in Art. 136 Abs. 1 AEUV. Hervorzuheben sind die Verordnung Nr. 1173 „über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet“ von 2011 und die Verordnung Nr. 473 über die „Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet“ von 2013. Der aktuelle Befund einer „exekutiv-lastigen Kontrolle durch die WWU, der die Finanz- und Budgetpolitik der Eurostaaten unterworfen wird“ (Deubner 2014, S. 21), bezogen auf das

---

9 Im Kontext der Behauptung mitgliedstaatlich-demokratischer „Selbstgestaltungsfähigkeit“ in der Europäischen Union: BVerfG (2009, S. 359; 2012, S. 205 f.) und jüngst BVerfG (2014, Rn. 162): „Für die Einhaltung des Demokratiegebots kommt es vielmehr entscheidend darauf an, dass der Bundestag der Ort bleibt, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten.“ Vgl. dazu auch Droege (2013, S. 378 f.).

10 Ausführlich: Hufeld (2015). Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 19./20.12.2013, EUCO 217/13, S. 17: „Die Strategie 2020 und das Europäische Semester bilden einen integrierten politischen Koordinierungsprozess zur Förderung von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum.“

Europäische Semester und den neuen SWP mit Sixpack<sup>11</sup> und Twopack<sup>12</sup> muss zu denken und Anlass geben, das neue institutionelle Arrangement zu verbessern. Zu bedenken ist aber auch, dass sowohl der Binnenmarkt und die „in hohem Maße wettbewerbsfähige Marktwirtschaft“ (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV) als auch „gesunde öffentliche Finanzen“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV) als Grundlagen der Steuerstaatlichkeit zur Stärkung, nicht zur Schwächung der Parlamente beitragen. Ein souverän steuerfinanzierter Staatshaushalt maximiert die Gestaltungschancen des nationalen Parlaments.

(2) Jede bündische Finanzverfassung oszilliert zwischen Autonomie und Solidarität. 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 und gilt ebenso im Euroraum. Dieser föderale Wirtschaftsraum muss allerdings dauerhaft das Gleichgewicht halten zwischen Haushaltsföderalismus und Währungsunitarismus. Bund-verträglich, zumal

---

11 Verordnung 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.11.2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 306 v. 23.11.2011, S. 1 ff.; Verordnung 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.11.2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 306 v. 23.11.2011, S. 8 ff.; Verordnung 1466/97 des Rates v. 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 209 v. 2.8.1997, S. 1 ff. i.d.F. der Verordnung 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.11.2011, ABl. L 306 v. 23.11.2011, S. 12 ff. (SWP-*präventiv*); Verordnung 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. L 306 v. 23.11.2011, S. 25 ff.; Verordnung 1467/97 des Rates v. 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 209 v. 2.8.1997, S. 6 ff. i.d.F. der Verordnung 1177/2011 des Rates vom 8.11.2011, ABl. L 306 v. 23.11.2011, S. 33 ff. (SWP-*korrektiv*); Richtlinie 2011/85 des Rates v. 8.11.2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L 306 v. 23.11.2011, S. 41 ff.

12 Verordnung 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 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 v. 27.5.2013, S. 1 ff.; Verordnung 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 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 v. 27.5.2013, S. 11 ff.

Euroraum-verträglich dosierte, dauerhaft solide Kreditfinanzierung garantiert die haushaltswirtschaftliche Autonomie der Mitgliedstaaten – und erübrigt Nothilfe.

Der Fiskalpakt verlangt, dass die steuerstaatliche Hoheitsfähigkeit in allen Euro-Staaten zum Grundgesetz erhoben wird (s. o. Kap. 3); Kreditfinanzierung soll eng begrenzte Ausnahme werden (Art. 3 Abs. 1 lit. b VSKS). Der AEUV stabilisiert die Normalität autonomer Staatsfinanzierung, gestützt auf eigene Steuern und marktgerechte Kredite, indem er Verbotssätze festschreibt: das Verbot monetärer Staatsfinanzierung (Art. 123); das Verbot marktwidrigen Zugangs zu Kreditinstituten (Art. 124); das Verbot der einklagbaren Haftung Dritter, das „Bail-out-Verbot“ (Art. 125).

Art. 123–125 AEUV repräsentieren das WWU-Verfassungselement Autonomie. Das Konzept setzt auf die Eigenverantwortlichkeit der Mitglieder, die zugleich die Unabhängigkeit der EZB schützt, vertraut auch auf Staatsklugheit. Doppeltes Staat-und-Markt-Versagen schaltet allerdings den vertraglich gewollten Disziplinierungsmechanismus 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. Dann verwandelt sich marktsensible, marktrealistische Defizitpolitik in hoheitliche Spekulation. Autonome Defizitpolitik in einer Wirtschafts- und Währungsunion spekuliert nicht, auch nicht auf Solidarität der anderen Mitgliedstaaten. Als Spekulationsverbote stemmen sich die Art. 123–125 AEUV gegen *moral hazard* und gegen eine unverfasste Politik der Staaten-Querfinanzierung, als Autonomiegebote drängen sie auf *Solidarität durch Bonität*. Das galt ausnahmslos bis zur Gründung der EFSF (befristeter „Rettungsschirm“) und des permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus, des ESM. Vormalig war die Wirtschafts- und Währungsunion unvollständig verfasst, rechtlich und politisch nicht vorbereitet auf den Krisen- und Notstandsfall.

(3) Der ESM-Vertrag etabliert Notstandsrecht für den Euroraum, ein Regiment der sanierungsvertraglichen Imperative im Finanznotstand. Die ESM-Mitglieder verpflichten sich auf Nothilfe und Resolvenz<sup>13</sup>, setzen staatliche Ressourcen ein: Öffnung der Finanzverfassung für einen irregulären Mechanismus – Durchbrechung der regulären Ordnung im *Geberstaat* (irreguläre Ausgaben; Kontrollverantwortung) und im *Nehmerstaat* (irreguläre Einnahmen; Sanierungsverantwortung, „Fremdregierung“). Das Notstandsrecht drängt auf schnellstmögliche Rückkehr in die Normalität der Selbstregierung und Selbstfinanzierung (Blanke und Pilz 2014, S. 263 ff.).

---

13 Gegen eine Staateninsolvenzordnung und für Staatenresolvenz: Kirchhof (2012, S. 149 ff.).

Dem ESM gehören ausschließlich die Euro-Staaten an. Der ESM-Vertrag trat am 27. September 2012 in Kraft. Der Mechanismus mobilisiert Finanzmittel, wenn im Euro-Währungsgebiet „schwerwiegende Finanzierungsprobleme“ bestehen oder drohen. So formuliert die Zweckbestimmung des Art. 3 ESMV. Der Vertrag setzt „Finanzierungsprobleme“ einer Vertragspartei voraus – mithin schwerwiegende Probleme der Staatsfinanzierung. Der ESM, der Akteur, der in dieser Lage auf den Plan tritt, internationale Finanzinstitution mit voller Rechtspersönlichkeit, 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 ESM schützt die Statik der Eurozone in der Notstandslage im Rückgriff auf Ressourcen nicht der Union, sondern der Mitgliedstaaten. Sie setzen in der Notlage das marktgestützte Prinzip Solidarität durch Bonität außer Kurs und vertrauen auf Nothilfe durch konditionierte Rettungspolitik. Dem Memorandum of Understanding (MoU), das der ESM mit dem Nehmerstaat vereinbart, und der mit ihm verknüpften Tranchenfreigabepolitik wächst eine Durchsetzungskraft zu, die jene der herkömmlichen Koordinierungs- und Überwachungsverfahren (Art. 121, Art. 126 AEUV) deutlich übertrifft. Die neue Vertragsnorm des Art. 136 Abs. 3 AEUV (Rathke 2011, S. 753 ff.) setzt voraus, dass die ESM-Politik auf schnellstmögliche Wiedergewinnung der Kreditmarktfähigkeit und finanzpolitischen Eigenverantwortung ausgeht. Mit der Verpflichtung auf „strenge Auflagen“ (dazu kritisch Bieling 2015, S. 77 ff.) bewirkt die ESM-Basisnorm eine inhaltliche Gebundenheit der Austeritätspolitik.

Art. 136 Abs. 3 AEUV erweist sich als strukturelle Ausnahme vom Autonomieprinzip, ermöglicht Sonderrecht in haushaltspolitischer Not und Gefahr – ein finanzpolitischer Rüttschwur, der das Autonomiekonzept von Maastricht befestigt und ergänzt. Der Solidaritätsimperativ nimmt zweiseitig in die Pflicht, verknüpft die fiskalische Notstandsverantwortung der Geberstaaten mit der Austeritätsverantwortung der Nehmerstaaten. Allein die beiderseitige Pflichterfüllung führt zurück in die vertragsrechtlich gebotene Normalität der autonomen Staatsfinanzierung. Die Finanzminister der Euro-Staaten steuern und verantworten über den ESM-Gouverneursrat das Makromanagement der Kreditfinanzierung und der Sanierungszusagen. Auf der operativen Ebene wird neben dem ESM-Direktorium der Kommission eine wichtige Rolle zgedacht. Sie soll mit dem IWF und in Absprache mit der EZB den tatsächlichen Finanzierungsbedarf ermitteln; ermächtigt vom Gouverneursrat, verhandelt und vereinbart sie die Konditionalität in einem *Memorandum of Understanding* (Art. 13 Abs. 3 ESMV) und überwacht die

Einhaltung der Auflagen, wiederum in der Troika mit IWF und EZB (neuerdings „die Institutionen“).

Die Neukonzeption konkretisiert und entlastet das – vormals ohne Flankenschutz nicht hinreichend glaubwürdige – „Bail-out-Verbot“. Sie hat Erfolg, wenn sie sich als Regel-Ausnahme-Konzeption bewährt: wenn dem Nehmerstaat unter dem Druck der Austeritätspolitik die Rückkehr in die haushaltswirtschaftliche Autonomie gelingt. Der ESM kehrt zurück in seine Reservefunktion, sobald er nur mehr Altprogramme abwickelt, im Übrigen funktionslos wird. Die Neukonzeption bleibt dauerhaft die Verfassungsgrundlage einer legalen Rückversicherungspolitik, die das Primärgebot der mitgliedstaatlichen Bonität flankiert.

---

## 5 Eigenrecht

Im Prozess der *Verselbständigung der Eurozone* sind zu unterscheiden *partielles materielles Recht* einerseits (1) und andererseits *institutionelle Arrangements*, die den Euroraum als Verbandsperson (ohne Rechtspersönlichkeit) erkennbar machen (2). Die Kommission hat bereits Überlegungen zur „Vertretung des Euro-Währungsgebiets nach außen“ präsentiert (Europäische Kommission 2012, S. 28 f., 52 ff.). In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates tauchen verdächtig routiniert salvatorische Formeln auf mit dem Versprechen, die Vertiefungsprozesse im Euroraum stets mit Rücksicht auf das Gesamtgefüge voranzutreiben<sup>14</sup>.

(1) Das Sonderrecht für die Eurozone hat sich im Zuge der Krise Schritt um Schritt verdichtet. Auf der Ebene des Sekundärrechts unterscheiden die 2011 im Sixpack und mehr noch jene 2013 im Twopack (o. Kap. 4) verabschiedeten Rechtsakte des SWP

---

14 Schlussfolgerungen v. 14.12.2012, EUCO 205/12, S. 2: „Der Prozess der Vollendung der WWU wird auf dem institutionellen und rechtlichen Rahmen der EU aufbauen.“ – Schlussfolgerungen v. 25.10.2013, EUCO 169/13, 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.“ Schlussfolgerungen v. 19./20.12.2013, EUCO 217/13, S. 16: „Der Europäische Rat hat sich in seinen Beratungen vorrangig mit der Banken- und Wirtschaftsunion befasst. Dieser Prozess baut auf dem institutionellen Rahmen der EU auf, wobei die Integrität des Binnenmarkts uneingeschränkt gewahrt und gleichzeitig sichergestellt wird, dass für alle EU-Mitgliedstaaten gleiche Bedingungen gelten. Der Prozess wird offen und transparent gegenüber denjenigen Mitgliedstaaten sein, deren Währung nicht der Euro ist.“



systematisch zwischen Euro-Staaten und Nicht-Euro-Staaten. Primärrechtlich hat der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV den Weg geebnet für ein Euroraum-Notstandsrecht völkerrechtlicher Natur (ESM-Vertrag) in einem finanzverfassungsrechtlichen Ergänzungs- und „Näheverhältnis zum Recht der Union“ (Bundesverfassungsgericht 2012, S. 199 ff., 215 ff.). 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 (Europäischer Rat 2011, Anlage I; vgl. Bundesverfassungsgericht 2012, S. 173 ff.; 223 ff.). Dieser wiederum kann als Vorläufer des Fiskalpakts gelten: Der VSKS, in Kraft getreten am 1.1.2013, schließt im Zuge der „immer engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ (Erwägungsgrund 2) inhaltlich, modal als Selbstverpflichtungsprojekt und in seiner geopolitisch variablen Raumkonstruktion an das Euro-Plus-Prinzip an.

Im November 2012 hat die Europäische Kommission ihr Konzept („Blueprint“) „für eine vertiefte und echte WWU“ veröffentlicht, darin den 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 (Europäische Kommission 2012, S. 23 ff.; S. 48 ff.). 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. Die Kommission will die „Implementierung von Strukturreformen“ finanzmächtig begleiten und Folgsamkeit belohnen können. Offenkundig hat sich die Kommission von jener *do ut des*-Logik inspirieren lassen, die seit 2010 die EU-Wirtschaftspolitik dominiert: Solidarität gegen Austerität, Finanzhilfe gegen Sanierung.

Nach der deutsch-französischen Verständigung vom 30. Mai 2013 auf ein „Konzept vertraglicher Vereinbarungen“ mit „Solidaritätsmechanismen“, auf ein „neues System begrenzter und an Bedingungen geknüpfter finanzieller Anreize – spezifisch für den Euroraum“, hat nunmehr der Europäische Rat die *Partnerschaften für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit* auf den Weg gebracht. In Rede steht ein „System der Partnerschaften“, wiederum dem Euro-Plus-Prinzip verpflichtet, eingebettet in das Europäische Semester, „offen“ für Nicht-Euro-Staaten. Der Systembegriff der Kommission („CCI“) wird ebenso vermieden wie die Blueprint-Optik einer Steuerung von oben mit vergoldetem Zügel. Der Europäische Rat will „*home-grown*“-Partnerschaften, nach „Einbindung der nationalen Parlamente, der Sozialpartner und anderer relevanter Akteure“. Die Partnerschaft

soll die „breite Palette von wachstums- und beschäftigungsfördernden Politiken und Maßnahmen abdecken“, zugleich aber „auf eine begrenzte Zahl wichtiger Hebel“ konzentriert sein. Die Inhalte werden „mit der Kommission erörtert und einvernehmlich vereinbart“, bevor sie „dem Rat zur Billigung vorgelegt werden“. In der heiklen Frage der *Solidaritätsmechanismen* hält sich der Europäische Rat noch bedeckt, legt sich insbesondere nicht auf einen Finanzierungsmodus fest, erwähnt freilich „Darlehen, Zuschüsse, Garantien“ und stellt klar: „Jede mit einer einvernehmlichen vertraglichen Vereinbarung verknüpfte Vereinbarung über finanzielle Unterstützung wird rechtsverbindlichen Charakter haben.“ (Europäischer Rat, EUCO 217/13, S. 18 f.)

(2) Erwächst aus alledem ein eigenständiger Regierungsraum, unterscheidbar sowohl von der Gesamt-Union als auch den Staaten – eine Wirtschaftsregierung, die nicht mehr nur Mitgliederinteressen bündelt, sondern die Kernzone nach eigenen Maßstäben ausrichtet, die Mitglieder mediatisiert und die größere Union stabilisiert? Hier müssen vorläufige Hinweise genügen, in Anknüpfung an die neue Rechtslage.

Der Fiskalpakt lässt mit Art.12 VSKS die Staats- und Regierungschefs der Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, aber auch den Präsidenten der Kommission zu informellen „*Tagungen des Euro-Gipfels*“ zusammentreten. Wie vormals im Europäischen Rat, setzen sich die Staats- und Regierungschefs von der Ministerformation ab, hier von der Euro-Gruppe (Art. 137 AEUV), die mit der Vor- und Nachbereitung der Euro-Gipfel betraut wird. Die deutsch-französische Erklärung vom 30. Mai 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“. In den neuen Formationen spiegelt sich institutionell die Vesselbständigung der Eurozone. Der Euro-Gipfel fungiert als Europäischer Rat für Kerneuropa, betraut mit der Aufgabe, „strategische Orientierungen für die Steuerung der Wirtschaftspolitik und größere Konvergenz“ zu erörtern (Art. 12 VSKS im Titel V: „Steuerung des Euro-Währungsgebiets“ – „Governance of the Euro Area“).

Mit Art. 10 VSKS lenkt der Fiskalpakt die politische Aufmerksamkeit auf die ohnehin gegebenen, im Primärrecht verankerten Chancen der differenzierten Integration. In der Euro-Plus-Logik mögen sich daraus Formationen der Integrationsvertiefung ergeben, die jedenfalls die Eurozone einschließen und anschlusswillige Nicht-Euro-Staaten mitnehmen – Formationen der *Föderalisierung* im Kern, offen für intensive *Assoziierung*: „Den Anforderungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht, entsprechend sind die Vertragsparteien bereit, in Angelegenheiten, die für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlich sind, wann immer dies angemessen und notwendig ist, von den in Arti-

kel 136<sup>15</sup> des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Maßnahmen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und – ohne dabei den Binnenmarkt zu beeinträchtigen – von der in Artikel 20 des Vertrags über die Europäische Union und in den Artikeln 326 bis 334 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Verstärkten Zusammenarbeit aktiven Gebrauch zu machen.“

Art. 136 Abs. 2 AEUV regelt für die Euroraum-spezifischen Maßnahmen im Hinblick „auf das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Abs. 1) den Stimmrechtsausschluss der Nicht-Euro-Staaten. Politisch brisanter, werden immer neue Vorschläge lanciert, im oder neben dem Europäischen Parlament ein *Euro-Parlament* einzurichten (Deubner 2014, S. 21). Jüngst hat eine französische Initiative um den Ökonomen *Thomas Piketty* in ihrem „Manifest für eine Euro-Union“ eine *parlamentarische Kammer für die Eurozone* vorgeschlagen, zusammengesetzt aus Abgeordneten, die aus den nationalen Parlamenten der Euro-Staaten entsandt werden<sup>16</sup>. Radikaler noch, setzt sich das von *Brendan Simms* angeführte *Project for Democratic Union*<sup>17</sup> „für die Umwandlung der Euro-Zone in einen Bundesstaat“ (Simms 2015) ein.

Alle Konzepte müssen dem *Euro-Plus-Prinzip* genügen: Die Befähigung der Eurozone, notwendige Staatsleistungen zu erbringen, darf gewiss nicht eine neue Spaltung heraufführen<sup>18</sup>. Euro-Plus heißt aber auch, dass nicht nur einige Pioniere vorangehen, ohne die anderen zurückzulassen – so die bisherige Maxime der differenzierten Integration –, sondern stets die politische Einheit der Eurozone, Eigensinn und Eigenrecht, und die Garantiefunktion für ihre Mitglieder ebenso mitbedacht wird wie die Ankerfunktion für die Europäische Union insgesamt. Von diesem Euro-Plus-Prinzip lässt sich der Vertragsentwurf der Spinelli-Gruppe „*A Fundamental Law of the European Union*“ leiten: „Der entscheidende Unterschied zwischen der Vollmitgliedschaft und assoziierten Mitgliedstaaten ist die Zugehörigkeit zum Euro“ (Duff 2014, S. 65).

---

15 Angesprochen sind hier die speziellen Kompetenztitel des Art. 136 Abs. 1, 2 AEUV.

16 [www.pouruneunionpolitiquedeleuro.eu](http://www.pouruneunionpolitiquedeleuro.eu): „Es ist in der Tat unmöglich, den nationalen Parlamenten vollständig ihre Macht, über Steuern abzustimmen, zu entziehen. Im Gegenteil, man kann eine gemeinsame europäische parlamentarische Souveränität erreichen, indem man sich auf die nationale parlamentarische Souveränität stützt.“ Einen „Euro-Vertrag für die Euro-Union“ fordert auch die Glienicker Gruppe (2013, S. 30 f.).

17 Vgl. [www.democraticunion.eu](http://www.democraticunion.eu)

18 Einerseits Reding (2013, S. 7): „Ich bin sicher: Im Jahr 2020 wird jedenfalls die Eurozone föderal integriert sein.“ Andererseits Bieber (2011, S. 498): „Desolidarisierung der Völker“ innerhalb der EU.

## Literatur

- von Arnould A (2013) Unions(ergänzungs)völkerrecht. In: Breuer M, Epiney A, Haratsch A, Schmahl S, Weiß N (Hrsg) Der Staat im Recht. Festschrift für Eckart Klein, Dunker & Humblot, Berlin, S 509-526
- Bieber R (2011) Kritik der „new economic governance“ für die Europäische Union. In: Müller-Graff P-C, Schmahl S, Skouris V (Hrsg) Europäisches Recht zwischen Bewahrung und Wandel, Festschrift für Dieter H. Scheuing, Nomos, Baden-Baden, S 493-508
- Bieling H-J (2015) Volkssouveränität und europäische Integration: Zur Transformation eines ehemals komplementären Spannungsverhältnisses. In: Abbas N, Förster A, Richter E (Hrsg) Supranationalität und Demokratie, Springer, Wiesbaden, S 63-85
- Blanke H-J, Pilz S (2014) Solidarität in der „Schuldenunion“? In: Blanke H-J, Pilz S (Hrsg) Die „Fiskalunion“, Mohr Siebeck, Tübingen, S 245-297
- Bundesfinanzministerium (2012) Monatsbericht digital, Januar 2012, [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)
- Bundesverfassungsgericht (2009) BVerfGE 123, 267 – Lissabon
- Bundesverfassungsgericht (2012) BVerfGE 131, 152 – ESM/Euro-Plus-Pakt
- Bundesverfassungsgericht (2014) BVerfG v. 18.3.2014, 2 BvR 1390/12 u. a. – ESM/VSKS
- Deubner C (2014) Stärkere Parlamente in der neuen WWU-Gouvernanz? integration 37:21-44
- Deutsche Bundesbank (2013) Gemeinsame europäische Bankenaufsicht – Erster Schritt auf dem Weg zur Bankenunion, Monatsbericht Juli 2013, S. 15-34
- Deutsche Bundesbank (2014) Der Start in die Bankenunion – Der einheitliche Aufsichtsmechanismus in Europa, Monatsbericht Oktober 2014, S 45-67
- Droegge M (2013) Steuergerechtigkeit – eine Demokratiefrage? Zeitschrift für Rechtswissenschaftliche Forschung (RW) 4:374-396
- Duff A (2014) Zurück zur Kernfrage: eine föderale Ordnung für Europa. integration 37:65-71
- Europäische Kommission (2012) Mitteilung der Kommission. Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. KOM(2012) 777 final, Brüssel
- Europäische Kommission (2013) 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, Brüssel
- Europäischer Rat (2011) Europäischer Rat v. 24./25.03.2011, EUCO 10/11, Anlage I („Der Euro-Plus-Pakt“), Brüssel
- Europäische Zentralbank (2011) Der Europäische Stabilitätsmechanismus. In: Monatsbericht Juli, S. 76-90
- Glienicker Gruppe (2013) Mobil, Gerecht, Einig. In: DIE ZEIT v. 17.10.2013:30-31
- Hauser G (2015) Neutralität und Bündnisfreiheit in Europa. Budrich, Opladen u. a.
- Hufeld U (2007) Steuerstaat als Staatsform in Europa. In: Depenheuer O, Heintzen M, Jestaedt M, Axer P (Hrsg) Staat im Wort. Festschrift für Josef Isensee, C.F. Müller, Heidelberg, S 857-874
- Hufeld U (2015) Das Recht der Europäischen Wirtschaftsunion. In: Müller-Graff P-C (Hrsg) Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht. Enzyklopädie des Europarechts Bd. 4, Nomos, Baden-Baden, S 1301-1385
- Isensee J (1977) Steuerstaat als Staatsform. In: Stödter R, Thieme W (Hrsg) Hamburg, Deutschland und Europa. Festschrift für Hans Peter Ipsen, Mohr Siebeck, Tübingen, S 409-436

- Isensee J (2004) Staat und Verfassung. In: Isensee J, Kirchhof P (Hrsg) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. II, C.F. Müller, Heidelberg, S 3-106
- Jilge W (2014) Was treibt Russland? Zum Hintergrund der Ukraine-Krise. In: Andruchowytch J (Hrsg) Euromaidan. Was in der Ukraine auf dem Spiel steht. Suhrkamp Verlag, Berlin, S 183-194
- Kirchhof P (2012) Deutschland im Schuldensog: Der Weg vom Bürgen zurück zum Bürger. Beck, München
- Kirchner M (2014) Der Ukraine-Konflikt und die Paradoxien der Linken. Blätter für deutsche und internationale Politik 59:78-82
- Lorz R A, Sauer H (2012) Ersatzunionsrecht und Grundgesetz – Verfassungsrechtliche Zustimmungsgrundlagen für den Fiskalpakt, den ESM-Vertrag und die Änderung des AEUV. Die Öffentliche Verwaltung 65:573-581
- Loth W (2014) Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte. Campus, Frankfurt/New York
- Luchterhandt O (2014) Der Anschluss der Krim an Russland aus völkerrechtlicher Sicht. Archiv des Völkerrechts 52:137-174
- de Maizière T (2014) Wir arbeiten an einem Völkerrecht des Internets, Interview mit Hoppe T, Jakobs HJ und Sigmund T. Handelsblatt vom 16./17./18. Mai 2014, S 10
- Mayer F C, Kollmeyer D (2013) Sinnlose Gesetzgebung? Die Europäische Bankenunion im Bundestag. Deutsches Verwaltungsblatt 128:1158-1167
- Pradetto A (2014) Die Krim, die bösen Russen und der empörte Westen. Blätter für deutsche und internationale Politik 59:73-78
- Rathke H (2011) Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV. Die Öffentliche Verwaltung 64:753-761
- Rehng V (2013) Der neue Bund. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.02.2013
- Rehn O (2014) Sollte es so weitergehen, wird Russland in die Rezession fallen. EU-Kommissar Olli Rehn im F.A.Z.-Gespräch. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 06.04.2014. [www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-kommissar-rehn-groessere-unge-wissheit-im-verhaeltnis-zu-russland-12882997-p2.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-kommissar-rehn-groessere-unge-wissheit-im-verhaeltnis-zu-russland-12882997-p2.html)
- van Scherpenberg J (2012) Währungsfragen sind Machtfragen. Wird Europa aus der Krise gestärkt hervorgehen? Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 5:367-377
- Simms B (2015) Europa muss das deutsche Problem lösen. Brendan Simms im Interview, Wirtschaftswoche online vom 03.01.2015, [www.wiwo.de/politik/europa/brendan-simms-europa-muss-das-deutsche-problem-loesen-seite-all/9896934-all.html](http://www.wiwo.de/politik/europa/brendan-simms-europa-muss-das-deutsche-problem-loesen-seite-all/9896934-all.html)
- Snyder T (2014) Die Ukraine hinter dem Schleier der Propaganda. In: Andruchowytch J (Hrsg) Euromaidan. Was in der Ukraine auf dem Spiel steht. Suhrkamp, Berlin, S 131-140
- Sokolowska P (2014) Die Position Polens zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zum Europäischen Weißbuch. In: Staack M, Krause D (Hrsg), Europa als sicherheitspolitischer Akteur, Budrich, Opladen u. a., S 283-295
- Stubb A (2014) Manche werden vorsichtig. Finnlands Premierminister Alexander Stubb im Spiegel-Interview. In: Der Spiegel 40/2014, S 93. [www.spiegel.de/spiegel/print/d-129456841.html](http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-129456841.html)
- Weber A (2013) Europa- und völkerrechtliche Elemente der Gewährleistung von Haushaltsdisziplin in der Währungsunion. Europarecht 48:375-388
- Wernsmann R, Sandberg M (2014) Parlamentarische Mitwirkung bei unionaler Sekundärrechtsetzung. Die Öffentliche Verwaltung 67:49-58
- Winkler H A (2015) Geschichte des Westens Bd. 4. Zeit der Gegenwart. Beck, München