

Enzyklopädie Europarecht

Herausgegeben von Armin Hatje und Peter-Christian Müller-Graff

Ulrich Hufeld | Christoph Ohler [Hrsg.]

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion



Nomos

DIKE

facultas



Dieser Band ist Bestandteil der 2. Edition der Enzyklopädie Europarecht.

Diese beinhaltet folgende Bände:

- Band 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, 2. Auflage
- Band 2: Europäischer Grundrechtsschutz, 2. Auflage
- Band 3: Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, 2. Auflage
- Band 4: Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht, 2. Auflage
- Band 5: Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, 2. Auflage
- Band 6: Europäisches Privat- und Unternehmensrecht, 2. Auflage
- Band 7: Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, 2. Auflage
- Band 8: Europäische Querschnittpolitiken, 2. Auflage
- Band 9: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. Auflage
- Band 10: Europäischer Freizügigkeitsraum –
Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht, 1. Auflage
- Band 11: Europäisches Strafrecht, 2. Auflage
- Band 12: Europäische Außenbeziehungen, 2. Auflage

Enzyklopädie Europarecht [EnzEuR]

Band 9:

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

Gesamtherausgeber der Enzyklopädie:

Prof. Dr. Armin Hatje

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

Gesamtschriftleitung:

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

Enzyklopädie Europarecht [EnzEuR]

Ulrich Hufeld | Christoph Ohler [Hrsg.]

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

Prof. Dr. Roland Broemel, M.Sc., Frankfurt am Main | Prof. em. Dr. Thomas Eger, Hamburg | Dr. Ulrich ForsthoFF, Luxemburg | Dr. Alexander Friedrich, Berlin | Prof. Dr. Ulrich Häde, Frankfurt (Oder) | Dr. Christian Heidfeld, Frankfurt a.M. | Prof. Dr. Peter Hilpold, Innsbruck | Prof. Dr. Ulrich Hufeld, Hamburg | Prof. Dr. Lars Hummel, LL.M., Potsdam | Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Otmar Issing, Würzburg | Dr. Karen Kaiser, Frankfurt a.M. | Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold, München | Prof. Dr. Marcus Klamert, M.A., Graz/Wien | Dr. Julian Langner, Frankfurt a.M. | Prof. Dr. Florian Meinel, Göttingen | Dr. Christian Neumeier, LL.M. (Yale), Berlin | Prof. Dr. Christoph Ohler, LL.M. (Brügge), Jena | Dr. Hannes Rathke, LL.M., Berlin | Prof. Dr. René Repasi, Rotterdam | Prof. Dr. Heiko Sauer, Bonn | Prof. Dr. Christian Seiler, Tübingen | Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach, LL.M. (Brüssel), Paris | Prof. Dr. Henning Tappe, Trier | Prof. Dr. Alexander Thiele, Göttingen | Prof. Dr. Tobias Tröger, LL.M. (Harvard), Frankfurt a.M. | Prof. em. Dr. Hans-Jürgen Wagener, Frankfurt (Oder) | Dr. Karl-Philipp Wojcik, Brüssel



Nomos

DIKE

facultas

Zitiervorschlag:

Autor in Hufeld/Ohler (Hrsg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EnzEuR Bd. 9), § ..., 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 978-3-8487-5894-4 (Print – Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden)

ISBN 978-3-7489-0024-5 (ePDF – Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden)

ISBN 978-3-03891-209-5 (Dike Verlag, Zürich/St. Gallen)

ISBN 978-3-7089-1970-6 (facultas Verlag, Wien)

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort der Bandherausgeber

Im zweiten Jahr der Corona-Pandemie erinnerte der niederländische Historiker *Luuk van Middelaar* an das alte Bewegungsgesetz der europäischen Integration. Die Europäische Union könne die großen Entscheidungen über ihre Zukunft immer nur treffen, wenn sie das Gefühl habe, in den Abgrund zu blicken. „Man braucht einen Schock, um zu verstehen, dass man zusammengehört. Immer wieder.“ Schocks und Krisen haben gerade die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion immer wieder ereilt, ökonomische und politische, externe und interne. Doch immer wieder hat sie sich stabilisiert, erneuert und weiter verdichtet. Der Euro hat dabei zu seiner internationalen Rolle gefunden. Mit alledem verstetigten sich Urmotive der Integration, auch das Anliegen, aus ökonomischer Einheitsbildung politische Kraft zu schöpfen. Umgekehrt bleibt die Währungseinheit auf den politischen Rückhalt der Mitgliedstaaten angewiesen. Das ist in einer Union der Staaten kein Mangelbefund. Der Euroraum sollte auch aus nationaler Sicht stets mehr sein als eine Währungsgemeinschaft: Anker der Gesamtunion und Kraftzentrum mit globaler Bedeutung. Daraus erklärte sich die Bereitschaft der Eurostaaten in den vergangenen Jahren, den Krisen zu trotzen. Immer wieder. *Krisenreaktion* wurde zu einem Markenzeichen der Wirtschafts- und Währungsunion.

Mit Band 9 der Enzyklopädie legen wir ein Werk über Gründung und Grundlagen der Wirtschafts- und Währungsunion vor, aber auch einen Sachstandsbericht über das Krisenreaktionsrecht nach 2008. Denn wenige Bereiche des Unionsrechts haben in den vergangenen Jahren eine ähnlich tiefgreifende Veränderung erfahren. Die Neuerungen reagierten nicht allein auf strukturelle Schwächen der Maastrichter Gründung, sondern bestätigten vor allem die hochpolitische Natur der Währungsunion und ihre außerordentliche wirtschaftliche Bedeutung für die Mitgliedstaaten. So kam es seit 2010 im Zuge der Schuldenkrise zu bilateralen Finanzhilfen, die bald durch die European Financial Stability Facility und schließlich den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ersetzt wurden. Gleichzeitig reformierten die Unionsorgane den Stabilitäts- und Wachstumspakt, indem sie erstmals frühzeitige Sanktionen bei Verstößen gegen die mittelfristigen Haushaltsziele ermöglichten, das Europäische Semester schufen und makroökonomische Ungleichgewichte einer Überwachung unterzogen. Parallel hierzu änderte auch die Europäische Zentralbank (EZB) ihre geldpolitische Strategie und kaufte erstmals im Jahr 2010 gezielt Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten an. Der Fortgang der Schuldenkrise über das Jahr 2012 hinaus mündete nicht nur in den sog. Fiskalpakt, sondern auch in die Schaffung der Europäischen Bankenunion mit ihren beiden Säulen der gemeinsamen Bankenaufsicht und Bankenrestrukturierung.

Nahezu alle diese Maßnahmen lösten politische und juristische Konflikte aus. Manche sind in Deutschland besonders heftig ausgetragen worden. Mehrfach entschied das Bundesverfassungsgericht über Nothilfen, den ESM, über parlamentarische Mitwirkungsrechte und Budgetverantwortung. Vor allem aber die Geldpolitik der EZB hinterließ tiefe Spuren in der Rechtsprechung. Erstmals legte das Bundesverfassungsgericht im OMT-Verfahren Fragen zur Auslegung der Verträge dem Gerichtshof der Europäischen Union vor und folgte anschließend noch dem Urteil aus Luxemburg. Zum Bruch mit dem Gerichtshof kam es dagegen durch das PSPP-Urteil vom 5.5.2020, in dem Karlsruhe – ebenfalls erstmals – auf einen Ultra-vires-Verstoß erkannte. Die Reaktionen auf dieses Urteil legten eine tiefe Spaltung innerhalb der Europawissenschaften offen und ließen je nach Grundposition einerseits eine tiefe Skepsis gegenüber dem Gerichtshof und der EZB und andererseits Unverständnis gegenüber dem Souveränitätsanspruch des Bundesverfassungsgerichts erkennen.

Ein neues Kapitel in der Geschichte der Wirtschafts- und Währungsunion wurde infolge der Corona-Pandemie aufgeschlagen. Nicht nur weitete die EZB erneut ihre Wertpapierkäufe aus und setzte ihre langfristige Niedrigzinspolitik fort. Vor allem beschlossen die Mitgliedstaaten, der Union eine umfängliche, freilich begrenzte Zuständigkeit zur Aufnahme von Krediten einzuräumen. Europas Hamilton-Moment ist das nicht. Der neue Eigenmittelbeschluss erlaubt aber für die kritische Phase der Pandemiefolgenbewältigung eine Wirtschaftspolitik der Union, die dreierlei zugleich ist: exzeptionelle Haushaltspolitik, expansive Fiskalpolitik und redistributive Programmpolitik. *Next Generation EU* soll aus der pandemischen Not in eine „grüne und digitale Zukunft“ führen. Der Streit über die rechtliche Zulässigkeit der unionalen Kreditaufnahme hat wiederum das Bundesverfassungsgericht erreicht. Dort ist unter neuen Vorzeichen über die budgetäre Integrationsverantwortung des Bundestages zu entscheiden.

Angesichts der Vielfalt der Fragen ist es das Ziel dieses Bandes, einen umfassenden Überblick über die Entwicklung und Strukturen der Wirtschafts- und Währungsunion anzubieten. Alle großen Veränderungen des vergangenen Jahrzehnts sind in separaten Beiträgen abgebildet, verfasst von renommierten Fachleuten. Wir danken den Autorinnen und Autoren für akademische Tatkraft und intensive Zusammenarbeit – und sind gewiss, dass die Leserinnen und Leser aus der Breite und Tiefe der Analysen ihren Nutzen werden ziehen können. Unvermeidlich dürfte allerdings sein, dass die Rechtsentwicklung in den beschriebenen Bereichen weiterhin rasch voranschreitet. Dazu gehören die absehbare Einführung eines digitalen Euro und die schwierigen Fragen nach dem Umgang mit dem neuerlichen Schuldenaufwuchs. In der pandemischen Lage ist der öffentliche Schuldenstand im Euroraum auf 100 % seiner Jahreswirtschaftsleistung angewachsen. Die öffentlichen Finanzen und das System der Wirtschafts- und Währungsunion werden weiterhin wesentliche Gegenstände der Diskussion über die europäische Integration bilden.

Dank gebührt nicht zuletzt dem Nomos-Verlag, vertreten durch Andrea Schneider und Stefan Simonis, für die unermüdliche Unterstützung dieses Bandes. Ihr Einsatz hat sein Erscheinen erst möglich gemacht.

Hamburg und Jena am 9. Mai 2021

Ulrich Hufeld und Christoph Ohler

Inhaltsübersicht

Vorwort der Gesamtherausgeber	5
Vorwort der Gesamtherausgeber zur 1. Edition	6
Vorwort der Bandherausgeber	7
Bearbeiterverzeichnis	23
Abkürzungsverzeichnis	27

A.

Geschichte und System der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

§ 1 Entwicklungsgeschichte der Wirtschafts- und Währungsunion (<i>Issing</i>)	45
§ 2 Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Das System (<i>Hufeld</i>)	71

B.

Gemeinwohlfunktionen und Grundausrichtung der WWU

§ 3 Gemeinwohlfunktionen der Wirtschafts- und Währungsunion (<i>Ohler</i>)	183
§ 4 Solidarität in der Wirtschafts- und Währungsunion (<i>Klamert</i>)	217
§ 5 Ökonomische Herausforderungen einer unvollständigen Währungsunion (<i>Eger/Wagener</i>)	239
§ 6 Marktwirtschaft und Systemscheidungen im Recht der WWU (<i>Steinbach</i>)	297

C.

Das Recht der Europäischen Wirtschaftsunion

§ 7 Das primäre Recht der wirtschaftspolitischen Koordinierung (<i>Broemel</i>)	349
§ 8 Das sekundäre Recht der wirtschaftspolitischen Koordinierung (<i>Hufeld/ Repasi</i>)	387
§ 9 Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU (<i>Tappe</i>)	457

D.

Staatsfinanzierung und Notfallmechanismen

§ 10 Das Unionsrecht der Staatsfinanzierung – Fiskalregeln in der asymmetrischen Währungsunion (<i>Neumeier</i>)	499
§ 11 Das Unionsrecht der repressiven Haushaltskontrolle (<i>Hilpold</i>)	569
§ 12 Unionsrechtlich beeinflusste Haushaltswirtschaft in Normallage und Finanznotstand (<i>Hummel</i>)	593
§ 13 Der Europäische Stabilitätsmechanismus – Institutionelles und modus operandi (<i>Forsthoff</i>)	633

§ 14	Der Europäische Stabilitätsmechanismus – Stabilitätshilfeverfahren (<i>Rathke</i>)	655
§ 15	Emergency Liquidity Assistance (<i>Heidfeld/Langner</i>)	733

E.

Das Recht der Europäischen Bankenunion

§ 16	Die Europäische Bankenunion (<i>Thiele</i>)	755
§ 17	Der einheitliche Aufsichtsmechanismus für Banken (SSM) (<i>Kaufhold</i>)	787
§ 18	Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) (<i>Tröger/Friedrich</i>)	847
§ 19	Einlagensicherung (<i>Wojcik</i>)	901

F.

Das Recht der Europäischen Währungsunion

§ 20	Unionsverfassungsrecht des Europäischen Systems der Zentralbanken (<i>Meinel</i>)	951
§ 21	Das Mandat des Europäischen Systems der Zentralbanken (<i>Seiler</i>)	1003
§ 22	Die Geldpolitik der EZB (<i>Heidfeld/Langner</i>)	1043
§ 23	Das Euro-Währungsrecht (<i>Häde</i>)	1085
§ 24	Rechtsschutz im Bereich der Geldpolitik der Union (<i>Kaiser/Sauer</i>)	1109
	Allgemeines Literaturverzeichnis	1149

A.

**Geschichte und System der Europäischen Wirtschafts- und
Währungsunion**

§ 2 Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Das System

Ulrich Hufeld

A. Systemvoraussetzungen	1	a) Europäisches Parlament	117
I. Das Maastrichter Wagnis der Asymmetrie	2	b) Nationale Parlamente	121
1. Einheit und Vielheit	3	c) Artikel-13-Konferenz	125
2. Mehr Symmetrie wagen?	9	2. Räte	127
a) Vorbehalt I: Souveränität	10	a) Europäischer Rat und Euro-Gipfel	128
b) Vorbehalt II: Politikerlaubnisse	12	b) ECOFIN und Euro-Gruppe	133
c) Vorbehalt III: Wirtschaft – privat und politisch	15	c) Gouverneursrat	138
3. Euro-Politik	18	3. Kommission	140
a) Euro-Politik der Union	21	a) Generalrechenkammer und politische Kommission	141
b) Euro-Politik der Eurostaaten	24	b) Wirtschaftsministerium und Schatzamt	146
c) Euro-Politik der Nicht-Eurostaaten	29	4. EZB, Eurosystem, ESZB, SSM	153
II. Fundamente	31	a) Zentralorgan EZB	154
1. Textprofil des Primärrechts	32	b) Dezentrale Systeme im Unionsinteresse	158
a) Präambeltext	33	III. Politik im WWU-System	161
b) Zielbestimmungstext	37	1. Ressourcen	162
c) Konkretisierungstexte	40	a) Macht und Legitimation	163
2. Mitgliedschaftsverfassung	48	b) Macht und Geld	167
a) Euro-Gründerkreis 1999	51	2. Solidarische Politik	172
b) Ausdehnung der Eurozone	54	a) Solidarität durch Bonität	173
c) Anwärter, Außenseiter und Austrittsszenario	58	b) Solidarität durch Beistand	175
3. Rechtsquellen	66	3. Politik im Ausnahmezustand	180
a) Primärrecht	67	a) Restabilisierung in Not	181
b) Sekundärrecht	71	b) Next Generation EU	189
c) Sondervertragliche Kooperation	75	4. Expertenmacht – politisch und fachlich	196
III. Systemgewährleistung	78	a) Unabhängige Geldpolitik	197
1. Stabilität	79	b) Unabhängige Fachpolitik	201
2. Krisen! Systemkrise?	86	IV. Der Beitrag der Justiz zur Systembildung	208
3. Krisenreaktion – spontan und systemisch	90	1. Phase der Gründung und ersten Bewährung	209
a) Spontane Krisenreaktion mit Systemfolgen	92	a) Maastricht-Urteil des BVerfG ..	210
b) Krisenreaktionsrecht mit Systemcharakter	98	b) EuGH-Urteil zur deutsch-französischen Machtdemonstration	213
c) Inkrementelle Reform	100	2. Phase der Um- und Anbauten	216
B. Das WWU-System	101	a) ESM-Judikatur	217
I. Die Leitzieltrias und der Beitrag der WWU	103	b) Bankenunion-Urteil	221
1. Frieden	104	3. Vorbehalts- und Vorlagejudikatur	225
2. Werte	108	a) Lissabon-Urteil und Folgerechtsprechung	226
3. Wohlergehen	111	b) OMT und PSPP	231
II. Systemtragende Organe	115	C. Ausblick	237
1. Parlamente	116	Verzeichnis wichtiger Entscheidungen	243

Literatur: *Antenbrink, Fabian/Herrmann, Christoph* (Ed.), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford 2020; *Antenbrink, Fabian/Repasi, René*, *The German Federal Constitutional Court's Decision in Weiss: A Contextual Analysis*, *European Law Review* 2020, 757; *von Arnould, Andreas/Hufeld, Ulrich* (Hrsg.), *Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen*, 2. Aufl., Baden-Baden 2018; *Bauerschmidt, Jonathan*, *Finanzstabilität als Ziel der Bankenunion*, *ZHR* 2019, 476; *Becker, Peter*, *Die Verhandlungen über den Haushalt der Europäischen Union – zwischen Kontinuität und Pandemie-Zäsur, integration* 2020, 257; *ders.*, *Von einer Politik der Solidarität zum europäischen Konjunkturimpuls: der funktionale Wandel der EU-Strukturfonds*, in: *Jahrbuch des Föderalismus* 2020, Baden-Baden 2020, 405; *Behrens, Peter*, *Europäisches Marktöffnungs- und Wettbewerbsrecht*, Heidelberg 2017; *Belke, Ansgar*, *Die Europäische Union als Währungsgemeinschaft*, in: *Müller-Graff*,

Peter-Christian (Hrsg.), Kernelemente der europäischen Integration, Baden-Baden 2020, 411; *Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann, Martin* (Hrsg.), Europäische Staatlichkeit, Wiesbaden 2016; *Bieling, Hans-Jürgen/Guntrum, Simon* (Hrsg.), Neue Segel, alter Kurs? Die Eurokrise und ihre Folgen für das europäische Wirtschaftsregieren, Wiesbaden 2019; *Blanke, Hermann-Josef/Pilz, Stefan* (Hrsg.), Die „Fiskalunion“, Tübingen 2014; *Hartwig, Ines/Maurer, Andreas*, Redistributive Politiken und ihre Konditionalisierung in der deutschen Europapolitik, in: Böttger, Katrin/Jopp, Mathias (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2. Aufl., Baden-Baden 2021; *Broemel, Roland*, Unionsrechtlicher Rahmen währungspolitischer Maßnahmen des EZSB, ZG 2019, 276; *Calliess, Christian/Dross, Miriam*, Umwelt- und Klimaschutz als integraler Bestandteil der Wirtschaftspolitik, ZUR 2020, 456; *Calliess, Christian* (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, Tübingen 2013; *Dijsselbloem, Jeroen*, Die Eurokrise. Erfahrungsbericht eines Insiders, Wiesbaden 2019; *Egidy, Stefanie*, Finanzkrise und Verfassung, Tübingen 2019; *Eitelbuß, Maximilian*, Intergouvernementalismus und Supranationalität als kommunizierende Grundmuster europäischer Integration, Berlin 2020; *Farahat, Anuscheb*, Transnationale Solidaritätskonflikte, Tübingen 2021; *Farahat, Anuscheb/Krenn, Christoph*, Der Europäische Gerichtshof in der Eurokrise: Eine konflikttheoretische Perspektive, Der Staat 2018, 357; *Feld, Lars P.*, Europa in der Welt von heute: Wilhelm Röpke und die Zukunft der Europäischen Währungsunion, ORDO 63 (2012), 403; *Finke, Jasper*, Krisen. Ein Erklärungsversuch dynamischer Rechtsentwicklungen in Krisenzeiten, Tübingen 2020; *Forsthoff, Ulrich*, Bankenunion und Bundesverfassungsgericht – Von der politischen Erfolgsgeschichte zur verfassungsrechtlichen Verlustsaga?, EuZW 2019, 977; *Frenz, Walter*, EU-Ökosteuern nach dem EU-Coronagipfel, DStZ 2020, 659; *Gentzsch, Markus*, Die PSPP-Entscheidung und ihre Konsequenzen für das Recht der Währungsunion, BKR 2020, 576; *Gilles, André*, Die Konditionalität der Finanzhilfen für Eurostaaten, Tübingen 2019; *Gu, Xuewu/Ohnesorge, Hendrik W.* (Hrsg.), Politische Persönlichkeiten und ihre weltpolitische Gestaltung, Wiesbaden 2017; *Häde, Ulrich*, Rechtliche Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf eine „Fiskalunion“, in: Calliess, Christian (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, Tübingen 2013, 193; *Haltern, Ulrich*, Europarecht. Dogmatik im Kontext, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2017; *Hatje, Armin*, Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes: Sieg der Politik über das Recht?, DÖV 2006, 597; *Heinemann, Friedrich*, Die Währungsunion benötigt eine Fiskalunion – aber welche? Eine Analyse der Euro-Reformblockade, integration 2020, 101; *Herrmann, Christoph*, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, 413; *ders.*, Die Wirtschafts- und Währungsunion: konstitutionelle und institutionelle Aspekte der wirtschaftspolitischen Steuerung innerhalb der Europäischen Union, EuR 2015 Beiheft 3, 7; *Herzog, Bodo*, EZB-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Neue Hindernisse für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion?, RuP 2021, 26; *Hey, Johanna*, Das Einnahmesystem der Europäischen Union: neue Steuern als neue Eigenmittel?, EuZW 2021, 277; *Hilpold, Peter*, Die Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Dimension. Die Europäische Währungsunion als Ausdruck mitgliedstaatlicher Solidarität?, in: *ders./Steinmair, Walter/Perathoner, Christoph* (Hrsg.), Europa der Regionen, Berlin, Heidelberg 2016; *Hilpold, Peter*, Eine neue europäische Finanzarchitektur – Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion als Reaktion auf die Finanzkrise, in: *ders./Steinmair, Walter* (Hrsg.), Neue europäische Finanzarchitektur, Heidelberg ua 2014; *Hufeld, Ulrich*, Der Euro. Zu den politischen und rechtlichen Implikationen der Governance in der Eurozone, in: *Uhle, Arndt* (Hrsg.), Quo vadis Europa? Gegenwarts- und Zukunftsfragen der europäischen Einigung, Berlin 2020, 57; *ders.*, Das PSPP-Urteil des BVerfG und die Statik der Wirtschafts- und Währungsunion, juris Die Monatszeitschrift 2020, 331; *ders.*, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, in: *Müller-Graff, Peter-Christian* (Hrsg.), Kernelemente der europäischen Integration, Baden-Baden 2020, 239; *ders.*, Staatsleistungen der Eurozone, in: *Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann, Martin* (Hrsg.), Europäische Staatlichkeit, Wiesbaden 2016, 135; *ders.*, Zwischen Notrettung und Rüttschwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, integration 2011, 117; *Hufeld, Ulrich/Kube, Hanno/Reimer, Ekkehart* (Hrsg.), Entwicklungslinien der Finanzverfassung, Berlin 2016; *Ioannidis, Michael*, Between Responsibility and Solidarity: Covid-19 and the Future of the European Economic Order,

ZaöRV 2020, 773; *Issing, Otmar*, Die Währungsunion im Spannungsfeld von Politik und Ökonomie, in: Pache, Eckhard/Schwarz, Kyrill-A. (Hrsg.), Grundlagen, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven der Europäischen Währungsunion, Baden-Baden 2012, 50; *Iwen, Lili-Marie*, Die Rechtsstellung der Mitglieder des EZB-Rates, Baden-Baden 2021; *Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai* (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik, 2. Aufl., Wiesbaden 2011; *Kaufhold, Ann-Katrin*, Stabilität durch differenzierte Integration?, in: Kämmerer, Jörn Axel/Kotzur, Markus/Ziller, Jacques (eds.), Integration und Desintegration in Europa, Baden-Baden 2019; *Kazimierski, Felix*, Rechtsschutz im Rahmen der Europäischen Bankenaufsicht, Tübingen 2020; *Kirchhof, Paul*, Die Rechtsarchitektur der Europäischen Union, NJW 2020, 2057; *Klein, Hans H.*, Die Stabilitätsgemeinschaft des Maastricht-Urteils, in: Callies, Christian (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, Tübingen 2013, 179; *Klement, Jan Henrik*, Der Euro und seine Demokratie, ZG 2014, 169; *Kube, Hanno/Schorkopf, Frank*, Strukturveränderung der Wirtschafts- und Währungsunion, NJW 2021, 1650; *Landfried, Christine*, Das politische Europa, 3. Aufl., Baden-Baden 2020; *Lang, Andrej*, Das „Kooperationsverhältnis“ zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof nach dem PSpP-Urteil, Der Staat 2021, 99; *Ludwigs, Markus*, Scherbenhaufen oder Chance? Zwölf Thesen zum PSpP-Urteil des BVerfG vom 5.5.2020, EuZW 2020, 530; *Ludwigs, Markus/Schmahl, Stefanie* (Hrsg.), Die EU zwischen Niedergang und Neugründung, Baden-Baden 2020; *Ludwigs, Markus/Pascher, Tobias/Sikora, Patrick*, Das Bankenunion-Urteil als judikativer Kraftakt des BVerfG, EWS 2020, 1 und 85; *Masing, Johannes*, Verfassung im internationalen Mehrebenensystem, in: Herdegen, Matthias/Masing, Johannes/Poscher, Ralf/Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, München 2021; *Mayer, Franz C.*, Der Ultra vires-Akt, JZ 2020, 725; *Mayer, Franz C./Lütkemeyer, Philipp*, Hamilton in Brüssel? Europa- und verfassungsrechtliche Aspekte der Reform des EU-Eigenmittelsystems und des Next Generation-Programms der EU, KritV 2020, 317; *Meyer, Dirk*, Next Generation EU. Neues Eigenmittelsystem weist in eine Fiskalunion, EuZW 2021, 16; *ders.*, Europäische Union und Währungsunion in der Dauerkrise, Wiesbaden 2020; *ders.* (Hrsg.), Die Zukunft der Währungsunion, Berlin 2012; *Möllers, Thomas M./Zeitler, Franz-Christoph* (Hrsg.), Europa als Rechtsgemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise, Tübingen 2013; *Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela*, Weltpolitikfähig oder weltpolitikunfähig? Notwendigkeit und politische Realität einer souveränen Europäischen Union, in: Grimmel, Andreas (Hrsg.), Die neue Europäische Union, Baden-Baden 2020, 209; *dies.*, Deutschlands bilaterale Beziehungen im Rahmen der EU, in: Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik, 2. Aufl., Wiesbaden 2011, 605; *Müller-Graff, Peter-Christian* (Hrsg.), Kernelemente der europäischen Integration, Baden-Baden 2020; *ders.* (Hrsg.), Die Beziehungen zwischen der EU und Russland. Spannung und Kooperation, Baden-Baden 2017; *ders.*, Die rechtliche Neujustierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, ZHR 2012, 2; *Nettesheim, Martin*, „Next Generation EU“: Die Transformation der EU-Finanzverfassung, AöR 2020, 381; *Ohler, Christoph*, Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion, München 2015; *ders.*, Rechtliche Maßstäbe der Geldpolitik nach dem Gauweiler-Urteil des EuGH, NVwZ 2015, 1001; *Orator, Andreas*, Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, Tübingen 2017; *Pache, Eckhard/Schwarz, Kyrill-A.* (Hrsg.), Grundlagen, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven der Europäischen Währungsunion, Baden-Baden 2012; *Potacs, Michael*, Verantwortung in der Wirtschafts- und Währungsunion, EuR 2015 Beiheft 2, 135; *Rathke, Hannes*, Sondervertragliche Kooperationen. Systemrationalität einer Handlungsform der europäischen Integration am Beispiel der Kooperationen der EU-Mitgliedstaaten in der europäischen Staatsschuldenkrise, Tübingen 2019; *ders.*, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, DÖV 2011, 753; *Rebhahn, Robert*, Solidarität in der Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 2015; *Regling, Klaus*, Aufgaben und Herausforderungen der EFSF, in: Pache, Eckhard/Schwarz, Kyrill-A. (Hrsg.), Grundlagen, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven der Europäischen Währungsunion, Baden-Baden 2012, 42; *Röger, Sebastian*, Finanzhilfemechanismen für die Eurozone, Berlin 2018; *Ruffert, Matthias*, Europarecht für die nächste Generation. Zum Projekt Next Generation EU, NVwZ 2020, 1777; *ders.*, Eine Binnenperspektive auf die deutsche Europarechtswissenschaft – zehn Jahre nach der großen Erschütterung, JöR 2020, 515; *Schäuble, Wolfgang*, Aus eigener Stärke, FAZ v. 6.7.2020, S. 6; *Schmidt, Reiner*, Zurück zum Recht oder: Die

Rechtspflicht zum Austritt aus der Währungsunion, ZSE 2017, 32; *Schoenfleisch, Christopher*, Integration durch Koordinierung?, Tübingen 2018; *Schorkopf, Frank*, Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion, NJW 2020, 3085; *Schweiss, Hanna Lena*, Die Wirtschafts- und Währungsunion und der Internationale Währungsfonds, Frankfurt a.M. 2016; *Siekmann, Helmut* (Hrsg.), EWU. Kommentar zur Europäischen Währungsunion, Tübingen 2013; *Sikora, Patrick*, Europarechtliche Gestaltung des Eurozonen-Budgets, EuR 2020 Beiheft 3, 71; *Simon, Sven*, „Whatever it takes“: Selbsterfüllende Prophezeiung am Rande des Unionsrechts?, EuR 2015, 107; *Simon, Sven/Rathke, Hannes*, „Schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar“ – Warum?, EuZW 2020, 500; *Skouris, Vassilios*, Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts vor dem nationalen Recht. Unionsrecht bricht nationales Recht, EuR 2021, 3; *Steinhardt, Paul*, Ist die EZB-Politik „voll normal“?, Leviathan 2020, 484; *Strauch, Rolf/Dahl, Juliana/Lauer, Nathalie*, Die Neuausrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus als Herzstück der Eurozonenreform, in: Ludwigs, Markus/Schmahl, Stefanie (Hrsg.), Die EU zwischen Niedergang und Neugründung, Baden-Baden 2020, 195; *Ten Elsen, Jennifer/Zell, Anna Sophie*, Freiheit – Frieden – Einheit: Helmut Kohl als außenpolitischer Erbe Konrad Adenauers am Beispiel der Euro-Einführung, in: Gu, Xuewu/Ohnesorge, Hendrik W. (Hrsg.), Politische Persönlichkeiten und ihre weltpolitische Gestaltung, Wiesbaden 2017, 173; *Terhechte, Jörg Philipp*, Europäische Verfassungsstudien, Baden-Baden 2020; *Thiele, Alexander*, Die Europäische Zentralbank, 2019; *Tils, Ralf*, Strategische Regierungssteuerung. Schröder und Blair im Vergleich, Wiesbaden 2011; *Tönningsen, Gerrit*, Grenzüberschreitende Bankenaufsicht in der Europäischen Union, Tübingen 2018; *Uerpman-Witzack, Robert*, Völkerrecht als Ausweichordnung – am Beispiel der Euro-Rettung, EuR 2013 Beiheft 2, 49; *Weber, Albrecht*, Europa- und völkerrechtliche Elemente der Gewährleistung von Haushaltsdisziplin in der Währungsunion, EuR 2013, 375; *Wegener, Bernhard W.*, Karlsruher Unheil – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 (2 BvR 859/15) in Sachen Staatsanleihekäufe der Europäischen Zentralbank, EuR 2020, 347; *Wojcik, Karl-Philipp/Ceysens, Jan*, Der einheitliche EU-Bankenabwicklungsmechanismus: Vollendung der Bankenunion, Schutz des Steuerzahlers, EuZW 2014, 893; *Wullweber, Joscha*, Zentralbankkapitalismus, Berlin 2021.

Vorschriften Sekundärrecht:

Next Generation EU (NGEU): Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABl. L 424 vom 15.12.2020, 1 ff.

Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Krise, ABl. L 433 I vom 22.12.2020, 23 ff.

Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.2.2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 vom 18.2.2021, 17 ff.

Bankenunion: Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. L 287 vom 29.10.2013, 63 ff.

Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 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 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, ABl. L 225 vom 30.7.2014, 1 ff.

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, 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, 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, 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, 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, 6 ff. idF der Verordnung 1177/2011 des Rates vom 8.11.2011, ABl. L 306 vom 23.11.2011, 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, 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, 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, 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, 13 ff (Anlage I).

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

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

Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG), BGBl. II 2021 322.

A. Systemvoraussetzungen

Das WWU-System ist weder Rechtsperson noch Träger eigener Kompetenzen. Auch dem Europäischen System der Zentralbanken und dem Eurosystem fehlen Rechtsfähigkeit und Organqualität. Art. 282 Abs. 1 AEUV verdeutlicht den für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion relevanten Systembegriff. Die Norm „bildet“ **zusammengesetzte strukturierte Einheiten**. Organe der Union und der Mitgliedstaaten figurieren als Teileinheiten in gemeinsamen politischen Missionen. Art. 282 Abs. 1 S. 2 AEUV mandatiert die Europäische Zentralbank, ein Unionsorgan mit Rechtspersönlichkeit, und die Zentralbanken der Eurostaaten, die Währungspolitik unionsrechtlich strukturiert zu betreiben: im Eurosystem. Art. 3 Abs. 4 EUV stiftet konstitutiv eine Zusammengehörigkeit von Wirtschaftsunion und Währungsunion. Zwillinge sind sie nicht. Seit der Maastrichter Entscheidung für Asymmetrie stellt sich die Systemfrage. Doch die Mitgliedstaaten und die Union selbst lassen keinen Zweifel an ihrer politischen Entschlossenheit, Krisen zu begegnen (→ Rn. 86 ff.), eine Systemkrise abzuwenden und das WWU-System zu vollenden.

I. Das Maastrichter Wagnis der Asymmetrie

Der Asymmetrie-Befund verweist auf die grundlegende Entscheidung, eine Währungsunion ohne Politische Union zu gründen (*Issing* → § 1 Rn. 103 ff.), ohne politisches Zentrum, das für die politischen und insbesondere wirtschaftspolitischen Voraussetzungen der einheitlichen Währung einsteht (*Neumeier* → § 10 Rn. 1 ff.). Das asymmetrisch konfigurierte System riskiert das Nebeneinander, womöglich Gegeneinander von **zentraler**

Geldpolitik der Union in der Verantwortung eines Unionsorgans und **dezentraler Fiskal- und Haushaltspolitik** der Unionsglieder. Die Asymmetrie bewirkt eine „scharfe Trennung der Verantwortlichkeiten“¹ – dadurch „wird getrennt, was eigentlich zusammengehört“.² Gleichwohl: Es handelt sich um eine Systementscheidung des Unionsprimärrechts. Wer mehr Symmetrie wagen will, muss auf eine Vertragsänderung hinwirken und dafür die Mitgliedstaaten gewinnen (→ Rn. 13). Solange die Systementscheidung für Asymmetrie Bestand hat, wird die Währungspolitik der Union flankiert von unionseigener, vor allem aber mitgliedstaatlicher Euro-Politik.

1. Einheit und Vielheit

- 3 Das Unionsprimärrecht ordnet die Währungspolitik den ausschließlichen Zuständigkeiten der Union zu, freilich beschränkt auf den Raum der Mitgliedstaaten, „deren Währung der Euro ist“ (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV); die anderen Mitgliedstaaten „behalten ... ihre Zuständigkeiten im Währungsbereich“ (Art. 282 Abs. 4 S. 2 AEUV). Parallel und asymmetrisch koordinieren die Mitgliedstaaten „ihre“ Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik „innerhalb der Union“ (Art. 2 Abs. 3, Art. 5 AEUV), „ausgerichtet“ (Art. 120 AEUV) auf fundamentale gemeinsame „Grundsätze“ (Art. 119 AEUV). Diese **Kompetenzasymmetrie**³ aus noch partieller, aber stetig sich ausdehnender **Währungseinheit und Vielheit der Wirtschaftspolitik** gilt den einen als Kompromiss⁴ zwischen Krönungs- und Lokomotivstrategie (→ Rn. 4 f.), anderen als Konstruktionsfehler⁵ und wieder anderen als wohlabgewogene ordnungspolitische Konzeption.⁶
- 4 Am 26.2.1988 legte der Bundesminister des Auswärtigen das *Genscher-Memorandum* „für die Schaffung eines Europäischen Währungsraumes und einer Europäischen Zentralbank“⁷ vor. Das Papier (*Issing* → § 1 Rn. 71; *Steinbach* → § 6 Rn. 19; *Neumeier* → § 10 Rn. 33 f.) repräsentiert die **Lokomotivstrategie**: Der einheitliche europäische Währungsraum wird zuallererst als Fortsetzungsprojekt begründet, als „ökonomisch notwendige Ergänzung des europäischen Binnenmarktes“. Sogleich aber begegnet die Währungseinheit als „Katalysator für die notwendige Konvergenz der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten, ohne die es keine Währungsunion geben kann“.⁸ So präsentiert das *Genscher-Memorandum* in der ersten Passage eine Verkettung der Notwendigkeiten. Die Einheitswährung erwächst „notwendig“ aus dem Binnenmarkt, die Wirtschaftsunion „notwendig“ aus der Währungsunion. In der Lokomotividee war Verkopplung angelegt.

1 *Belke* in Müller-Graff, Kernelemente, S. 411 (412 f., 413 ff.).

2 *Hatje* DÖV 2006, 597 (598).

3 *Antenbrink/Repasi* ELR 2020, 757 (759 ff.); *Eitelbuß*, Intergouvernementalismus und Supranationalität, S. 69 ff.; *Feld* ORDO 2012, 403 (410 ff.); *Heinemann* integration 2020, 101 (104 ff.); *Hilpold* in ders./Steinmair/Perathoner, S. 111 (112); *Hufeld* in Uhle, S. 66 ff.; *Payne* in Antenbrink/Herrmann EMU § 20 Rn. 20.2; *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, S. 17 f., 383; *Thiele*, Zentralbank, S. 144 ff.; zur Entwicklungsgeschichte *Mourlon-Druol* in Antenbrink/Herrmann EMU § 2 Rn. 2.4 ff.: History of an Incomplete EMU.

4 Von der Groeben/Schwarze/Hatje/Glöckler Unionsrecht AEUV Vor Art. 119–144 Rn. 7 f.

5 *Schäuble* FAZ v. 6.7.2020, S. 6: „Man einigte sich nach zähem Ringen darauf, mit der Währungsunion anzufangen in der Erwartung, weitere Schritte zur Wirtschaftsunion würden folgen. Das ist nicht geschehen. ... Konstruktionsfehler des Vertrags von Maastricht.“; *H. H. Klein* in Calliess, S. 179 (180): „politisch defizitäre Einführung der Einheitswährung“.

6 *Feld* ORDO 2012, 403 (412): „Der Konstruktionsfehler der Währungsunion lag also nicht, wie manche behaupten, in der weitgehenden nationalen Autonomie in der Finanz-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Vielmehr ist die dezentrale Verantwortlichkeit der Nationalstaaten für ihre Finanz- und Wirtschaftspolitik ein konstitutives Merkmal der Währungsunion, sozusagen einer der tragenden Pfeiler des neuen Währungsgebäudes, den einzureißen man sich nicht ohne bleibende Schäden erlauben kann.“

7 Dok. 50 in Krägenau/Wetter, EWWU, S. 309 f.

8 *Genscher* in Krägenau/Wetter, EWWU, S. 309 (sub I 1).

Das Memorandum wollte Wirtschafts- und Währungspolitik gerade nicht entkoppelt sehen, sondern „parallele Fortschritte in beiden Bereichen“.⁹

Am 15.3.1988 reagierte der Bundesminister der Finanzen mit dem *Stoltenberg-Papier* zur „weiteren Entwicklung der währungspolitischen Zusammenarbeit in Europa“¹⁰ – ein Dokument, das zuerst eine „umfassende Union“ gegründet und später gekrönt wissen will, mithin die **Krönungsstrategie** repräsentiert. Eine auf Dauer angelegte, alle Unterschiede in der Wirtschafts- und Währungsentwicklung ausgleichende Solidargemeinschaft mit einheitlicher Währung müsse durch eine weitgehende politisch-institutionelle Umgestaltung der Gemeinschaft in Richtung einer umfassenden Union fundiert werden. „Ohne eine solche politisch-institutionelle Weiterentwicklung der Gemeinschaft und ohne eine die Grundlinien der nationalen Wirtschafts- und Währungspolitik umfassende Kompetenzübertragung wäre eine gemeinsame Währung nicht hinreichend gegenüber möglichen Spannungen gesichert, die sich aus unterschiedlichen wirtschafts- und währungspolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten ergeben können.“¹¹ Das *Stoltenberg-Papier* begreift die WWU „als längerfristiges Ziel“. Vor der Krönung seien andere Aufgaben zu bewältigen, die Liberalisierung des Zahlungsverkehrs, vor allem aber die weitere Stärkung des EWS.¹²

Die Krönungsstrategie setzte sich nicht durch. Die Diskussion zwischen dem (zuständigen) Finanzministerium und dem (unzuständigen) Auswärtigen Amt, das Handeln der Bundesregierung insgesamt geriet wenig später, nach dem 9.11.1989, in den Sog der Wiedervereinigung (*Issing* → § 1 Rn. 86 ff.). Fortan stellte sich die Frage nach dem **europäischen Deutschland** unter neuen Vorzeichen. Das größere Deutschland sollte einem tiefer integrierten, ökonomisch und (währungs-)außenpolitisch relevanten Europa, einer Union mit Bürgerschaft, Euro, GASP und PJZ verpflichtet sein – und in diesem **europäischeren Europa** dauerhaft eingebunden bleiben.¹³ In dieser Konstellation setzte sich die **Lokomotive mit ungewisser Zugkraft** in Bewegung.

Auf gleiches Tempo in der wirtschafts- und währungspolitischen Einheitsbildung, auf „parallele Fortschritte in beiden Bereichen“, wie im *Genscher-Memorandum* gefordert (→ Rn. 4), mochten die Gründerstaaten der Maastricht-Union hoffen; Art. 119 Abs. 2 AEUV lässt die Hoffnung auf Parallelentwicklung nachklingen. Indessen verzichteten sie darauf, das erste „W“ der WWU auf das andere „W“ symmetrisch abzustimmen. Das Kennzeichen der Maastricht-WWU war und blieb die unvollständige Vergemeinschaftung des normativen Währungsumfeldes (*Seiler* → § 21 Rn. 57). Im Umfeld, in der Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Steuer- und Haushaltspolitik, ließen sich die Mitgliedstaaten nicht auf eine baugleiche Supranationalisierung, immerhin aber auf Koordinierung und „Ausrichtung“ (Art. 120 AEUV) im Zeichen mitgliedstaatlicher Eigenverantwortung ein (*Broemel* → § 7 Rn. 23 ff.).

So blieb die „EZB eine Bank ohne Staat“¹⁴ nicht nur in einem formellen Sinne. Der Währungsunion fehlt das Zentrum, das **Wirtschaftspolitik** als „gemeinsames Interesse“ – mit Art. 121 Abs. 1 AEUV so bezeichnet, dort freilich den Mitgliedstaaten überantwortet – jederzeit in eine WWU-Balance bringen kann, situativ angemessen, gegen Vetoposi-

9 *Genscher* in Krägenau/Wetter, EWWU, S. 309 (sub II 3).

10 Dok. 51 in Krägenau/Wetter, EWWU, S. 310 ff.

11 *Stoltenberg* in Krägenau/Wetter, EWWU, S. 310 (311); vgl. auch *Hatje* DÖV 2006, 597 (598): „hinreichende Konvergenz der nationalen Volkswirtschaften“ als „Voraussetzung einer Währungsunion“.

12 *Stoltenberg* in Krägenau/Wetter, EWWU, S. 310 (310 f.).

13 *Loth* in Gehler/Loth, S. 331 (346): „With the definitive commitment to the monetary union, Kohl had been able to secure fundamental support for the process of reunification“; *Ten Elsen/Zell* in Gul Ohnesorge, S. 173 (188 ff.).

14 *Steinhardt* Leviathan 2020, 484 (498); *Meinel* → § 20 Rn. 2.

tionen und unabhängig von mitgliedstaatlichen Interventionen (vgl. *Forsthoff* → § 13 Rn. 100 zu den Interventionen der EFSF und des ESM: „Euro gerettet“). Solange die Mitgliedstaaten, insbesondere die Eurostaaten „ihre“ Wirtschaftspolitik (Art. 121 Abs. 1 AEUV) betreiben, wird das Politikfeld von Eigeninteressen der Mitgliedervielheit und *auch* dem Einheitsinteresse bestimmt. Die WWU-Einheit ist dem **Zentralorgan EZB** aufgegeben (Art. 127 Abs. 2 AEUV: „Geldpolitik der Union“) und der **Koordinierung der Wirtschaftspolitik** (Art. 5, Art. 121 AEUV), konzentriert und administriert im Europäischen Semester (*Hufeld/Repasi* → § 8 Rn. 40 ff.) – und letztlich der Vielheit der Mitglieder anvertraut, die im System der Wirtschaftsunion gehalten sind, in Eigenverantwortung auch Gesamtverantwortung zu tragen. Das Maastrichter Wagnis der Asymmetrie beruht auf einzelnen begrenzten Zentralkompetenzen und dem Vertrauen, dass die Vielheit an der Einheit interessiert bleibt, permanent bereit, die WWU-Einheit wirtschaftspolitisch zu flankieren.

2. Mehr Symmetrie wagen?

- 9 Oder muss Symmetrie walten? Bleibt die WWU unfertiges Projekt und suboptimaler Währungsraum, bis der *Währungsunion* eine baugleiche *Wirtschaftsunion* mit Fiskalunion zur Seite steht? Wollen wir WWU-Integrationsasymmetrie ins Werk setzen, indem die Wirtschaftsunion die Integrationsmodi der Währungsunion übernimmt? Diese beruht, vereinfacht, auf **Supranationalisierung, Konstitutionalisierung und Expertokratisierung**: Währungspolitik ist ausschließliche Zuständigkeit der Union (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV), die normativen Grundlagen finden sich im Vertragsverfassungsrecht (→ Rn. 45 ff., 67 ff.) und im Zentrum steht die Europäische Zentralbank, die unabhängig und expertokratisch operiert. Dass wir das Muster der Währungsunion – die Supranationalisierung mit **Entstaatlichungseffekt**; die Konstitutionalisierung mit **Versteinerungseffekt**; die Expertokratisierung mit **Entpolitisierungseffekt** –, dass wir diese eigentümliche Kombination schlicht und exakt auf die Wirtschaftsunion übertragen, ist aus staatsrechtlichen Gründen ausgeschlossen und integrationspolitisch nicht überzeugend.

a) Vorbehalt I: Souveränität

- 10 Eine Supranationalisierung „der“ Wirtschaftspolitik¹⁵ bewirkte nicht mehr nur einen weiteren, sondern den lezthinnigen Integrations- und Zentralisierungsschub auf dem Weg zu einem unitarischen Bundesstaat EU. Wenn zutrifft, dass man der Übertragung der geldpolitischen Souveränität „**staatsbildenden Charakter**“ nicht absprechen kann,¹⁶ dann gilt das erst recht für den Transfer der Souveränität über das Recht der Wirtschaft – und vollends für die zusammengefasste einheitlich-symmetrische Hoheit über Währungspolitik einerseits, die weitreichende, definitorisch kaum fassbare Wirtschaftspolitik andererseits. Die Frage erhebt sich, ob eine währungs-, wirtschafts-, fiskal- und steuerpolitisch souveräne Union noch eine solche der „Hohen Vertragsparteien“ (Art. 1 Abs. 1 EUV) wäre. Jeder einzelne Staat beantwortet diese Frage für sich, staatsverfassungsrechtlich.
- 11 Das Bundesverfassungsgericht identifiziert in den „wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung“ einzelne Katalogthemen, die „seit jeher“ als „besonders sensibel für die

15 *Behrens* § 5 Rn. 36 ff.: Ordnungspolitik, Geldpolitik, Wachstums- und Beschäftigungspolitik, Finanz- und Haushaltspolitik; *Calliess/Ruffert/Häde* EUV/AEUV Art. 119 Rn. 4: „bereichsübergreifende Wirtschaftspolitik“; *Hatje* DÖV 2006, 597 (599): „Gesamtheit aller staatlichen Maßnahmen, die sich auf Struktur, Akteure und Ablauf wirtschaftlicher Prozesse auswirken“; *Streinz/Kempfen* EUV/AEUV Art. 119 Rn. 12: „die allgemeine, sämtliche Spezialbereiche übergreifende Wirtschaftspolitik, die naturgemäß eng mit der Finanzpolitik verzahnt ist“, dann wohl auch die Steuerpolitik einschließt.

16 *Issing* in *Pache/Schwarz*, Grundlagen, S. 50 (51). Zu Staatsleistungen der Eurozone ohne Staatsbildung *Hufeld* in *Bieling/Große Hüttmann*, Europäische Staatlichkeit, 2016, S. 135 ff.

demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates“ gelten.¹⁷ Der Katalog umfasst auch das **Budgetrecht des Deutschen Bundestages**. „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“.¹⁸ Das Gericht hat bereits im Maastricht-Urteil die Symmetriedebatte eröffnet (→ Rn. 210 ff.) und die Entwicklung hin zum „dominanten Haushalt“¹⁹ mitbedacht. Knapp dreißig Jahre später muss das schuldenfinanzierte NGEU-Programm (→ Rn. 189 ff.) als Gründungsmoment und Katalysator²⁰ herhalten. Die Fiskalunion mit dominantem Haushalt, über den Unionsorgane unabhängig und politisch freihändig disponieren – freigestellt vom Ratifikationsvorbehalt des Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV –, kann damit nicht gemeint sein. Sie wäre unvereinbar mit dem staatlichen Souveränitätsvorbehalt.

b) Vorbehalt II: Politikerlaubnisse

Der staatliche Souveränitätsvorbehalt stemmt sich nicht gegen Eigenmacht der Union. Er verhindert weder die Inanspruchnahme vorhandener Kompetenztitel noch die Zuweisung neuer Zuständigkeiten. Die Inanspruchnahme der Art. 127 Abs. 6, Art. 114 AEUV trägt wesentliche Teile der Bankenunion (→ Rn. 203 ff.); Art. 136 Abs. 3 AEUV flankiert den ESM (→ Rn. 185 ff.). Wenn der **Kompetenzbestand** des geltenden Primärrechts eine politisch gewollte WWU-Reform nicht trägt, stehen reformpolitisch die Institute der Vertragsänderung²¹ zur Verfügung. Die konsensuale Änderung des Primärrechts ist legitimes Instrument der Politik und ermöglicht den **Kompetenzzuwachs**. Auch die punktuelle Verlagerung vormals staatlicher Finanzmacht auf die Europäische Union bleibt möglich. Ein Beitrag zu „mehr Symmetrie“ im Recht der WWU mag darin bestehen, dass der Union eigene Verfügungsgewalt über Einnahmequellen, mithin eigene Ertragshoheiten zuwachsen. Der wohlbemessene Finanzmacht-Zuwachs wäre Reformschritt, kein Hamilton-Moment.

Für den bereits verfügbaren Kompetenztitel gilt ebenso wie für Art. 48 EUV und die weiteren Änderungstitel (etwa Art. 311 Abs. 3 S. 2 AEUV: „neue Kategorien von Eigenmitteln“): Er ist **Potential und Vorbehalt der Politik**. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bindet die Union an die vertraglich konsentierten Kompetenzen und Verfahrenserfordernisse. Zugleich schützt es – das ist sein integrationspolitisch überragend bedeutsamer Gehalt – die Akteure, die auf Unionsebene Kompetenzen aktivieren können, und jene Akteure, die über weitere Einzelermächtigungen der Union disponieren: Mitgliedstaaten, voran die nationalen Parlamente, die Völker Europas, die gesamteuropäische Politik. Der Politikvorbehalt des Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV ist ein Kronjuwel der europäischen Demokratien. Er ist Ausdruck ihrer souveränen Verbündungs Bereitschaft. Souverän ist, wer sich verbündet und Herrschaft aufteilt; souverän bleibt, wer sich die Aufteilungsbefugnis vorbehält.

Der Kompetenztitel der Union beruht auf mitgliedstaatlicher Ermächtigung. So verfügt sie über die NGEU-Verschuldungskompetenz (erst) dann, wenn die Mitgliedstaaten kraft

17 BVerfGE 123, 267 (358 f.) – Lissabon.

18 BVerfGE 132, 195 (240 Rn. 109) – ESM/VSKS (eA).

19 BVerfGE 89, 155 (206) – Maastricht.

20 Bundesfinanzminister *Scholz* FAZ v. 31.10.2020, S. 18: „Damit die Kredite wie geplant im kommenden Finanzzeitraum zurückgezahlt werden können braucht die EU eigene Einnahmen. Damit beseitigen wir ein großes Defizit Europas, nämlich dass man eine Währungsunion geschaffen hat ohne Fiskalunion. Der erste Schritt, den wir nun gehen, wird den nächsten nach sich ziehen.“

21 Umfassend von Arnauld/Hufeld/Rathke SK-Lissabon § 7.

ihrer Souveränität (Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV) eine unionale Hoheit über Einnahmen aus Krediten als „sonstige Einnahmen“ (Art. 311 Abs. 2 AEUV) freisetzen: Vorbehalt und Potential der Finanzpolitik. Der **Zuschnitt der Ermächtigung** entscheidet über den **Politikgehalt der Unionskompetenz**. Das Spektrum reicht von sachlich und zeitlich strikt begrenzter Zweckverschuldung im NGEU-Format (→ Rn. 191 ff.) auf der einen Seite – bis hin zu jahrzehntelanger Binnenmarktpolitik auf Basis einer Generalermächtigung (Art. 114 AEUV) auf der anderen Seite. Inwieweit mit der „Übertragung von Hoheitsrechten“ Politikfähigkeit auf die Unionsorgane transferiert wird, entscheiden die Unionsstaaten souverän. Über die Inanspruchnahme der übertragenen Kompetenz wird auf Unionsebene wiederum politisch entschieden. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung schützt das sensible Zusammenspiel von **Ermächtigung – Kompetenz – Politikerlaubnis**. Wer das Prinzip überspielt, handelt *ultra vires* und durchkreuzt den Vorbehalt derer, die über die Kompetenzausstattung der Union und über die Inanspruchnahme unionaler Kompetenzen politisch entscheiden müssen. **Auch das Maastrichter Wagnis der Asymmetrie gehört der Politik**. Sie hat das Wagnis nicht durch Vollsymmetrie beendet, wohl aber die WWU-Statik ergänzt und das Bauwerk in wesentlichen Elementen restauriert; „Krisenreaktionsrecht“ ist zu einem Markenzeichen der umgestalteten WWU geworden (→ Rn. 90 ff.).

c) Vorbehalt III: Wirtschaft – privat und politisch

- 15 Dass die Idee der Vollsymmetrie in die Irre führt, dass eine spiegelbildliche Angleichung der Wirtschaftsunion an den Bauplan der Währungsunion (→ Rn. 9) integrationspolitisch falsch wäre, erklärt sich letztlich aus der politischen Schwerkraft und Allgegenwart der Wirtschaftspolitik. Sie ist das Politische selbst, sperrt sich deshalb gegen Zentralisierung, Konstitutionalisierung und Expertokratisierung. Entpolitisierung kommt nicht in Frage. Auch nicht jene Form der Entpolitisierung, die eine Aufgabe nicht der offenen Agora, sondern dem geschlossenen Zirkel der Spezialisten anvertraut (*Meinel* → § 20 Rn. 1: „Jede Geldpolitik ist politisch“). Auf dem Feld der Wirtschaftspolitik geht es um demokratische „Selbstgestaltungsfähigkeit“ nicht mehr nur in einzelnen Katalogbereichen (→ Rn. 11), sondern – breiter – um privatautonome Selbstgestaltung und um die Selbstgestaltungsfähigkeit als Politikfähigkeit. Die Währungseinheit kann zentral gesteuert und fachmännisch bewältigt werden – „**Wirtschaft**“ findet demgegenüber dezentral, weithin ungesteuert, entwicklungs offen und verhandelbar **in Räumen des unternehmerisch Privaten und des demokratisch Politischen** statt.
- 16 Wenn Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV, Art. 119 Abs. 1 AEUV mit „*Marktwirtschaft*“ axiomatisch den Rechtssatz **Freiheit vor Hoheit** festschreiben, dann wird Wirtschaftspolitik – verstanden als hoheitlicher Beitrag zur funktionstüchtigen nachhaltigen sozialen Marktwirtschaft – von vornherein auf den Vorrang der Privatautonomie und der privatunternehmerischen Präferenzentscheidung verpflichtet (*Ohler* → § 3 Rn. 57). Wirtschaftspolitik entfaltet sich in dem ihr zugemessenen Ermöglichungs- und dem verbleibenden Interventionsraum. Sie muss Privatautonomie in einer Zivilrechtsordnung freisetzen; sie muss den „freien Wettbewerb“ (Art. 119 Abs. 1 AEUV) ermöglichen, Kartelle bekämpfen; sie muss Stabilität gewährleisten (→ Rn. 79 ff.); sie muss in der pandemischen Lage drastisch intervenieren. Sie ist in einem beweglichen System, je nach Lage unterschiedlich strikt, auf Grundrechte und Grundfreiheiten verpflichtet (*Stumpf* in Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 23 Rn. 70, 83, 107). Wirtschaftspolitik ist auf Legitimation angewiesen, im Brüsseler Zentrum, in den Mitgliedstaaten, in den Regionen, in den Kommunen. Wirtschaftspolitik findet auf allen Ebenen, in allen Arenen statt. **Das Ringen um Wohlergehen** (Art. 3 Abs. 1 EUV; → Rn. 111 ff.) und seine ökonomischen Grundlagen geht alle an. Wohlergehen ist das

allgegenwärtige Thema im polaren Legitimationssystem der Freiheit und der Hoheit: Kern des Politischen, ungeeignet für einen expertokratischen Zentralismus.

Integrationsverfassungsrecht für die Wirtschaftsunion wird benötigt – nicht aber als Instrument einer WWU-Verrechtlichung, die Expertokratie aufbaut und Demokratie abbaut, sondern für die richtige Abstimmung zwischen Festlegung und Entwicklungsoffenheit, zwischen Recht und Politik. Balance zu halten ist die vornehmste Aufgabe der Verfassung. Das Integrationsprogramm der Europäischen Union darf sich nicht auf ein Verrechtlichungsprogramm beschränken. Das anspruchsvolle Integrationsprogramm, das Rechtsgrundlagen für die Vertragsfortentwicklung einschließt (→ Rn. 70), kalkuliert mit **Politik im WWU-System** (→ Rn. 161 ff.). Eine Wirtschaftsunion ohne Politik ist weder in einer staatlichen Demokratie vorstellbar noch in einer föderalen Union demokratischer Staaten. „Die WWU ist unter den modernen Währungsunionen insofern einmalig, als sie eine zentralisierte Währungspolitik mit dezentraler Verantwortung für die meisten wirtschaftspolitischen Bereiche verbindet.“²² Der Währungsunion wird auch in Zukunft eine eigentümlich verfasste Wirtschaftsunion zur Seite stehen. Das ist kein Mangelbefund. Der primärrechtliche Begriff „Wirtschafts- und Währungsunion“ (Art. 3 Abs. 4 EUV) statuiert **kein Symmetriegebot**; auch die „Parallelität“ der „Tätigkeiten“ (Art. 119 Abs. 2 AEUV) zielt nicht auf Symmetrie. Die Bauweise der WWU erklärt sich letztlich aus dem Subsidiaritätsprinzip und aus der historisch-kulturellen Einsicht: „Europa ist seiner Idee nach zunächst Vielheit, danach Einheit“²³ – einer Maxime, die sich wohlkalkulierter Einheitlichkeit öffnet und standardisierter Einheitlichkeit widersetzt.

3. Euro-Politik

Die Europäische Union ist eine Zwei-Reiche-Gemeinschaft, solange sie eine Differenz beherrschen muss zwischen dem **Binnenmarktraum** und dem **Euroraum**. Die Wirtschaftsunion korrespondiert einerseits sachlich und konzeptionell (Art. 119 Abs. 1 AEUV) mit dem Binnenmarkt, andererseits flankiert und stabilisiert sie die Währungsunion (Art. 3 Abs. 4 EUV, Art. 119 Abs. 2 AEUV). Die Verwandlung der Zwei-Reiche-Gemeinschaft in eine WWU mit Binnenmarkt und Euro, einheitlich für alle Unionsstaaten, begreift das Primärrecht als Projekt des „Übergangs“ (Kapitelüberschrift vor Art. 139 AEUV: „Übergangsbestimmungen“). In der Übergangszeit gilt allerdings für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV: „Für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, gelten besondere Regelungen.“ Im Lissabon-Protokoll (Nr. 14) betreffend die Euro-Gruppe findet sich die Erwägung, „dass besondere Bestimmungen für einen verstärkten Dialog zwischen den Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vorgesehen werden müssen, bis der Euro zur Währung aller Mitgliedstaaten der Union geworden ist“.

Dieser Erwägungsgrund spiegelt eine bemerkenswerte Ambivalenz. Die Euro-Gruppe soll ein ausschließendes, sich abgrenzendes Minister-Forum (Art. 137 AEUV) intensivierter Wirtschaftspolitik sein – ein Quasi-ECOFIN-Rat für den Euroraum (→ Rn. 135 ff.) –, aber verschwinden, sobald der ECOFIN-Rat diese Funktion übernehmen kann. Der Euro soll den Binnenmarktraum erobern und dann in ihm aufgehen. Bis dahin aber ist der Euroraum ein **eigenständiger Politikraum**, die Euro-Gruppe ein gewichtiges Politikorgan. Wer nicht dazugehört, muss eine politische Gewichtsverlagerung besorgen – Machtkon-

22 COM(2012) 777 final, 2; *Behrens*, § 5 Rn. 43 f.; Asymmetrie als ordnungspolitische Notwendigkeit: *Feld* ORDO 2012, 403 (410 ff.); gegen einen Zentralisierungszwang *Siekman* in ders. EWU Art. 119 Rn. 26–30.

23 *Isensee*, Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen, 2018, S. 618; auch *Feld* ORDO 2012, 403 (412 f.).

zentration dort, wo politische Kraft mit dem Gewicht der weltwirtschaftlich relevanten Währung korreliert. Der vormalige Präsident der Euro-Gruppe, *Jeroen Dijsselbloem*, hat berichtet: „Und ein ganz klarer Unterschied zwischen der Euro-Gruppe und dem ECOFIN-Rat ist natürlich der Status der EU-Mitgliedstaaten außerhalb des Euros, de[r] sogenannten ‚Outs‘. Sie waren ständig in Sorge, dass wichtige Entscheidungen ohne sie getroffen würden, und natürlich hatten sie damit Recht.“²⁴

- 20 Solange Unionsrecht, Binnenmarktrecht und das Recht im Euro-Währungsgebiet nicht in eins fallen, entfaltet sich ein **Euro-Acquis**. Dieser wird dichter und komplexer, je länger je mehr. Mit jeder weiteren Vertiefung im Euroraum wird der Wechsel aus dem Lager der Nicht-Eurostaaten in den Währungsraum anspruchsvoller. Perspektivisch droht dem langfristig abstinenter Nicht-Eurostaat der Status der privilegierten Partnerschaft innerhalb der Union. Doch zugleich wird dieser Partnerstaat – gewiss Mitgliedstaat der Union, aber (noch) nicht Euro-Teilnehmerstaat – dringend benötigt für die Weiterentwicklung des Euro-Acquis, auf der Ebene der Primär-, mehr noch der Sekundärrechtsetzung. Zu unterscheiden ist die Euro-Politik der Gesamtunion und ihrer Organe (→ Rn. 21 ff.), die Euro-Politik der Eurostaaten (→ Rn. 24 ff.) und endlich die der Nicht-Eurostaaten (→ Rn. 29 f.).

a) Euro-Politik der Union

- 21 Euro-Politik war vom Maastrichter Anfang an eine gemeinsame Aufgabe aller Mitgliedstaaten. Über die primärrechtlichen Grundlagen verfügen alle Unionsstaaten, die Euro- und die Nicht-Eurostaaten (Art. 48 EUV). Die Fundamente ruhen im Konsens der allseitigen Ratifikation. Das galt in der Maastrichter Gründerzeit (→ Rn. 68) und ebenso später in der Verständigung (2011–2013) über Art. 136 Abs. 3 AEUV, den vertragspositiven Flankenschutz für einen Stabilitätsmechanismus (→ Rn. 186 ff.). Die Verankerung der WWU im Unionsprimärrecht (→ Rn. 32 ff., 67 ff.) verdeutlicht die **Verantwortung der gesamten Union für den Euro**. Das hätte selbstverständlich auch in jenen kurzen Phasen nach dem 1.5.2004 gegolten, als die 12 Eurostaaten der EU-25 und die 13 Eurostaaten der EU-27 in die Minderheit gerieten. Seit der Euro-Teilnahme Maltas und Zyperns (1.1.2008) stellen die Eurostaaten wieder die – stetig wachsende – Mehrheit (→ Rn. 54 ff.) und bleiben doch auf die (Noch-)Nicht-Eurostaaten angewiesen, wann immer sie auf einen Primärrechtskonsens im Art. 48-Verfahren ausgehen. In Fragen der **Euro-Primärrechtspolitik** kommt jeder Mitgliedstaat der Union, auch der Nicht-Eurostaat, als Vetospieler in Frage; nur das Vereinigte Königreich hat sich inzwischen aus dieser Position verabschiedet.
- 22 Das Vertragsrecht überbrückt den „Integrationsabstand“²⁵ zwischen Gesamtunion und Euroraum im transitorischen Recht der Art. 139 ff. AEUV (→ Rn. 59 ff.). Ihm gelten die Unionsstaaten ohne Euro als „Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt“. In dessen will das **Unionsprimärrecht** die konstitutionelle und politische Eigenständigkeit der Währungsgemeinschaft und ihrer Wirtschaftspolitik nicht verschleiern. Art. 282 Abs. 1 AEUV lässt sie in aller Deutlichkeit hervortreten in der Differenz zwischen Eurosystem und EZSB. Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV will eine Wirtschaftspolitik für das Währungsgebiet,²⁶ freilich mit Rücksicht auf die „gesamte Union“. Dass sich die Differenz zwischen

24 *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 13.

25 *Herrmann* EuR 2015 Beiheft 3, 11.

26 Empfehlung des Rates v. 20.7.2020 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, ABl. EU 2020 C 243, 1; Empfehlung des Rates v. 9.4.2019 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, ABl. EU 2019 C 136, 1; Empfehlung des Rates v. 14.5.2018 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, ABl. EU 2018 C 179, 1; Empfehlung der Kommission v. 18.11.2020, COM(2020) 746 final, für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets. Vgl. auch den Vor-

Teil- und Gesamttraum im Krisenjahrzehnt nach 2008 weiter vertieft hat, war das Werk der Eurostaaten selbst in sondervertraglicher Kooperation (→ Rn. 75 ff.), aber auch der **Sekundärrechtsetzung** unter Mitwirkung der EP-Abgeordneten und Ratsminister aus den Nicht-Eurostaaten. Die Gesamtunion hat sich im Euro-nahen Kontext der Bankenunion auf das Konzept der „teilnehmenden Mitgliedstaaten“²⁷ eingelassen – ein Euro-Plus-Konzept (→ Rn. 83), das die Eurostaaten zur Teilnahme *verpflichtet*, die Nicht-Eurostaaten zur Teilnahme *einlädt*.²⁸ Für die Eurostaaten und die WKM II-Staaten (→ Rn. 60) sieht Art. 2 a Abs. 2 SWP-*präventiv*²⁹ eine sekundärrechtliche Schuldenbremse vor.

Auch der EFSM, die **Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus**³⁰ 23 war ein Werk der Gesamtunion, der unionsrechtliche Beitrag in der frühen Krisenphase im Mai 2010. In der Reichweite ihrer Ermächtigungsgrundlage (Art. 122 Abs. 2 AEUV) bot die Ratsverordnung jedem „betroffenden Mitgliedstaat“ finanziellen Beistand an und ließ alle Mitgliedstaaten für das solidarische Beistandsversprechen eintreten. Damit abzeichnete sich die Mithaftung der Nicht-Eurostaaten auch für eine „Eurorettung“ ab. *Jeroen Dijsselbloem* berichtet von einer Zusage im Europäischen Rat 2011, „dass Nicht-Euroländer niemals Beiträge zur Rettung von Euroländern leisten müssen“ – und einer SMS von *David Cameron* vier Jahre später, bezogen auf eine EFSM-Notfinanzierung für Griechenland in der Übergangszeit bis zur Freigabe des neuen ESM-Programms: „Well done on deal. Don’t even think about using the EFSM. [...] It would mean Brexit, not Grexit“.³¹ Inzwischen sieht Art. 3 Abs. 2 a EFSM-VO „einen vollen finanziellen Ausgleich“ für Nicht-Eurostaaten vor.³²

b) Euro-Politik der Eurostaaten

Die Eurostaaten lassen sich nicht nur auf die unwiderrufliche Festlegung innereuropäischer Wechselkurse ein, sondern auf die von einem Unionsorgan verantwortete **einheitliche Geldpolitik**. Währungspolitik begegnet in Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV als ausschließliche 24

schlag der Kommission v. 24.7.2019 betreffend eine Verordnung „über einen Steuerungsrahmen für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet“, COM(2019) 354 final; dazu *Sikora* EuR 2020 Beiheft 3, 71, und *Hufeld/Repasi* → § 8 Rn. 65 ff.

27 Art. 2 Nr. 1 SSM-VO zum Begriff „teilnehmender Mitgliedstaat“: Dieser bezeichnet „einen Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, bzw. einen Mitgliedstaat, dessen Währung nicht der Euro ist, sofern er eine enge Zusammenarbeit nach Maßgabe des Artikels 7 eingegangen ist“. Single Supervisory Mechanism SSM: 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, 63 v. 29.10.2013. Art. 4 SRM-VO verweist auf Art. 2 Nr. 1 SSM-VO. Single Resolution Mechanism SRM: VO (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 sowie zur Änderung der VO (EU) Nr. 1093/2010, ABl. EU 2014 L 225, 1 v. 30.7.2014. Zu den Verhandlungen im ECOFIN-Rat in der ersten Jahreshälfte 2013 auch *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 145 f.

28 *Kaufhold* in *Kämmerer/Kotzur/Ziller*, S. 355 (364 ff.).

29 VO 1466/97 des Rates v. 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik, ABl. L 209 v. 2.8.1997, 1 idF der VO 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.11.2011, ABl. L 306 v. 23.11.2011, 12.

30 So der Name der VO v. 11.5.2010, ABl. EU 2010 L 118, 1 (geändert durch VO 2015/1360 v. 4.8.2015, ABl. EU 2015 L 210, 1).

31 *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 229.

32 VO 2015/1360 v. 4.8.2015 (AbL. EU 2015 L 210, 1), Erwägungsgrund 7: „Jede Verwendung des EFSM zum Zwecke des Schutzes der Finanzstabilität eines Mitgliedstaats, dessen Währung der Euro ist, wird unter der Bedingung geschehen, dass Vorkehrungen getroffen sind, die gewährleisten, dass keine finanzielle Haftung derjenigen Mitgliedstaaten eintritt, deren Währung nicht der Euro ist. Dieser Grundsatz wurde am 17.7.2015 durch eine Gemeinsame Erklärung der Kommission und des Rates über die Nutzung des EFSM untermauert.“

Zuständigkeit „der Union“, die Geldpolitik „der Union“ in Art. 127 Abs. 2 AEUV als erste der „grundlegenden Aufgaben“ des ESZB. Freilich handelt es sich um Politik im und für den Euroraum – und ist die EZB zwar Unionsorgan (Art. 13 Abs. 1 EUV), gleichwohl mehr **Zentralbank des Euro-Währungsgebiets** als Zentralbank der Union³³ und seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Eurosystem (Art. 282 Abs. 1 S. 2 AEUV) auch vertragspositiv ausgerichtet auf den Raum der Staaten, „deren Währung der Euro ist“. Dieser Raum ist ein eigenständiger Politikraum, innerhalb der Union, im Außenverhältnis nach Maßgabe der Art. 138, 219 AEUV,³⁴ auch in der Euro-Erweiterungspolitik.³⁵ Im Zentrum stehen die EZB und die **Euro-Gruppe** (→ Rn. 135 ff.), der wiederum die Euro-Arbeitsgruppe (*Eurogroup Working Group* – EWG) zuarbeitet: die (informelle) Euro-Formation des Wirtschafts- und Finanzausschusses (Art. 134 AEUV), in der die Ausschussmitglieder aus den Eurostaaten mitwirken.

- 25 Die Verselbständigung des Währungsgebiets in der Gesamtunion bleibt prekär. Je länger je mehr erhebt sich die Frage, ob die Nicht-Eurostaaten gewinnbar bleiben oder distanziert werden. Der Blick auf die **Einheit in der Einheit**, politisches Denken und Handeln im Währungsraum zeitigt Konsequenzen auch in der Wirtschaftspolitik: „Ein kohärenter und ausgewogener gesamtwirtschaftlicher Policy-Mix im Euro-Währungsgebiet mit geld-, haushalts- und strukturpolitischen Elementen ist für ein robustes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum unabdingbar. ... Für das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist eine Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken auf der Grundlage der gemeinsamen Haushaltsvorschriften entscheidend. ... Es gilt zu gewährleisten, dass die Steuersysteme die Vertiefung des Binnenmarktes voranbringen und den Wettbewerb zwischen Unternehmen fördern; dies ist eine wichtige Voraussetzung für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und der Widerstandsfähigkeit des Euro-Währungsgebiets sowie der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten.“³⁶
- 26 Die Zitate entstammen der „Grundzüge“-Empfehlung 2019/20, die aus dem Arsenal des Art. 121 Abs. 2 AEUV schöpft für eine **separate Euroraum-Wirtschaftspolitik**.³⁷ Instrumentierung für den Teilraum findet Rückhalt in Art. 136 Abs. 1, Art. 138 Abs. 1, Abs. 2 und Art. 139 Abs. 2 AEUV; die „das Euro-Währungsgebiet generell betreffenden Teile der Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ und die „einheitliche Vertretung bei den internationalen Einrichtungen und Konferenzen im Finanzbereich“ werden separiert; Art. 139 Abs. 2 AEUV katalogisiert weitere Rechtsakte und Maßnahmen der Wirtschafts- und überwiegend der Währungspolitik, die auf die Mitgliedstaaten „mit Ausnahmeregelung“ keine Anwendung finden. Art. 136 Abs. 1, 139 Abs. 2 AEUV erweisen sich als Teilungsnormen, die nicht nur die Nichtzugehörigen fernhalten. Im Raum der Zugehörigen schlagen sie eine Bresche für eigene Politik. Der Rat formiert sich je nach Politikbedarf. Mit **Art. 136**

33 Von der Groeben/Schwarze/Hatje/Selmayr Unionsrecht AEUV Art. 127 Rn. 14.

34 *Schweiss*, WWU und IWF, S. 91 ff.; Verknüpfung des Art. 219 AEUV mit 21 EUV, der Basisnorm für das „auswärtige Handeln der Union“: Pechstein/Nowak/Häde/*Gramlich* EUV/GRC/AEUV AEUV Art. 219 Rn. 5.

35 Vgl. EZB, Wirtschaftsbericht 8/2020, S. 93 (97 f.), und Wirtschaftsbericht 6/2020, S. 54, zu den Akteuren, die die Aufnahme des bulgarischen Lew und der kroatischen Kuna in den WKM II beschlossen haben.

36 Empfehlung des Rates v. 9.4.2019 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, ABl. EU 2019 C 136, 1, Erwägungsgründe 3, 4 und 5.

37 Empfehlung des Rates v. 20.7.2020 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, ABl. EU 2020 C 243, 1; Empfehlung des Rates v. 9.4.2019 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, ABl. EU 2019 C 136, 1; Empfehlung des Rates v. 14.5.2018 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, ABl. EU 2018 C 179, 1; Empfehlung der Kommission v. 18.11.2020, COM(2020) 746 final, für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets.

Abs. 2, Art. 138 Abs. 3, Art. 139 Abs. 4 AEUV wird das Stimmrecht den Eurostaaten vorbehalten – der Euro-ECOFIN entscheidet im Interesse der Staatengruppe, indessen das Europäische Parlament ungeteilt sowohl als EU- wie auch als Euro-Parlament fungiert (→ Rn. 117).

Die Euroraum-„Grundzüge“ 2019/20 beziehen sich bedenkenlos auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus (→ Rn. 185 ff.) und die Reformabsicht, den ESM als gemeinsame Letztversicherung für den Abwicklungsfonds SRF in die Bankenunion einzuschalten (*Forsthoff* → § 13 Rn. 104; *Rathke* → § 14 Rn. 145 ff.; *Tröger/Friedrich* → § 18 Rn. 88 ff.). Zwar eine völkervertragliche Verabredung der Eurostaaten außerhalb des Unionsrechts, rechnet der ESM selbstverständlich zur „**WWU-Architektur**“ – ein Begriff, den der Rat der 19 im Kontext des Art. 136 AEUV für die WWU-19 in Anspruch nimmt.³⁸ In der Euro-Formation gilt das materielle Sonderrecht des Art. 136 Abs. 1 AEUV,³⁹ mit Rückhalt in Art. 136 Abs. 3 AEUV das ESM-Vertragsrecht der 19; das Recht der Bankenunion kraft des spezifischen Anwendungs- und Teilnahmerechts;⁴⁰ zudem der VSKS („Fiskalvertrag“), der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU (*Tappe* § 9). Die Euroraum-„Grundzüge“ 2021/22 stehen ganz im Zeichen des „**Covid-19-Schocks**“.⁴¹ Die Befunde und die Empfehlungen vernachlässigen nur vorderhand die Euroraum-Spezifität des Art. 136 Abs. 1 AEUV. Der Text unterscheidet „Resilienzziele“ der Union und der Eurozone, bekräftigt die Ankerfunktion der WWU-19 in der WWU-27 und drängt auf „Resilienz des Euro-Währungsgebiets“, um „unter uneingeschränkter Wahrung des Binnenmarkts der Union die internationale Rolle des Euro zu stärken und die wirtschaftlichen Interessen Europas weltweit besser zu vertreten“.⁴² Euro-Politik und europäische Wirtschaftspolitik der Gesamtunion konvergieren.

Im Währungsgebiet regieren Unionsorgane (→ Rn. 21 ff.), aber **machtvoll** (→ Rn. 127 ff.) auch die **Exekutiven der Eurostaaten**: die Finanzminister in gleicher personeller Besetzung im Euro-ECOFIN (Art. 136 Abs. 2), in der Euro-Gruppe (Art. 137 AEUV, Art. 12 Abs. 4 VSKS) und im ESM-Gouverneursrat (Art. 5 ESMV); und das Oberregiment führt der Euro-Gipfel (Art. 12 Abs. 1 VSKS): Die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten und die Kommissionspräsidentin „erörtern“ „informell“ „Fragen im

38 Empfehlung des Rates v. 9.4.2019 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, ABl. EU 2019 C 136, 1, Erwägungsgrund 9; vgl. auch Denkschrift der Bundesregierung v. 18.3.2021 zum ESM-Änderungsvertrag, BR-Drs. 220/21, 32 (34): „Reform des ESM stärkt die Stabilitätsarchitektur der Währungsunion“.

39 Die Twopack-Verordnungen Nr. 472/2013 (ABl. L 140 v. 27.5.2013, 1) und Nr. 473/2013 (ABl. L 140 v. 27.5.2013, 11) sowie die Sixpack-Verordnungen Nr. 1173/2011 (ABl. L 306 v. 23.11.2011, 1) und Nr. 1174/2011 (ABl. L 306 v. 23.11.2011, 8) sind auf Art. 136 AEUV gestützte Verordnungen des Europäischen Parlaments und des – im Hinblick auf die Stimmberechtigung zwischen Eurostaaten und Nicht-Eurostaaten geteilten (Art. 136 Abs. 2 AEUV) – Rates, erlassen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

40 Bankenunion als Projekt der Eurozone: Art. 2 Nr. 1 („teilnehmender Mitgliedstaat“ jedenfalls alle Eurostaaten), Art. 7 SSM-VO = Verordnung (EU) v. 15.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. EU 2013 L 287, 63 v. 29.10.2013; zur „Spaltung der Gemeinschaft entlang der Eurozonengrenze“ im differenzierten (Teilnahme-)Recht der Bankenunion *Kaufhold* in *Kämmerer/Kotzur/Ziller*, S. 355.

41 Rats-Dok. 14356/20 v. 8.1.2021, Erwägungsgrund 7; Empfehlung der Kommission v. 18.11.2020, COM(2020) 746 final, für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets.

42 Empfehlung der Kommission v. 18.11.2020, COM(2020) 746 final, für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, Empfehlung Nr. 5; vgl. auch Mitteilung v. 14.4.2021 über eine neue Finanzierungsstrategie zur Finanzierung von Next Generation EU, COM(2021) 250 final, 11: „Neben dem Beitrag zur Bekämpfung der unmittelbaren Wirtschafts- und Sozialkrise wird ein erfolgreiches NGEU-Emissionsprogramm auch das Gefüge der Wirtschafts- und Währungsunion festigen, die Stellung des Euro auf den internationalen Kapitalmärkten stärken und die Führungsrolle der EU im Bereich des nachhaltigen Finanzwesens bekräftigen.“ Zu NGEU → Rn. 189 ff.

Zusammenhang mit ihrer spezifischen gemeinsamen Verantwortung für die einheitliche Währung, weitere die Steuerung des Euro-Währungsgebiets betreffende Fragen und die dafür geltenden Vorschriften sowie strategische Orientierungen für die Steuerung der Wirtschaftspolitik und größere Konvergenz im Euro-Währungsgebiet“ (Art. 12 Abs. 2 VSKS). So verfolgen die Eurostaaten „ihre“ Wirtschaftspolitik (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV), im System der Haftungs- und Haushaltstrennung (*Neumeier* → § 10 Rn. 74 ff.) insbesondere eigene Fiskalpolitik – öffnen sich aber zugleich in institutionellen Arrangements einem gegenläufigen, in Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 positivierten Imperativ: „Für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, gelten besondere Regelungen.“

c) Euro-Politik der Nicht-Eurostaaten

- 29 Die Nicht-Eurostaaten sind Mitgliedstaaten der Europäischen Union und damit jedenfalls in der Primärrechtsetzung **zur Mitwirkung berufen** (Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2, Abs. 6 UAbs. 2 S. 3 EUV), auch dann, wenn die Vertragsänderung den Euroraum betrifft. Gleiches gilt für die Sekundärrechtsetzung, soweit nicht Sondervorschriften im Format der Art. 136 Abs. 2, Art. 138 Abs. 3, Art. 139 Abs. 4 AEUV eingreifen und den Rat aufteilen. Für spezielle Euroraum-Gesetzgebung auf allgemeiner Grundlage wollen die Nicht-Eurostaaten politisch gewonnen werden, so im Aufbau der Bankenunion auf Basis der Art. 127 Abs. 6, Art. 114 AEUV (→ Rn. 73). Alle Mitgliedstaaten sind involviert, mag es auch um partiell anwendbares Recht gehen, beschränkt auf „teilnehmende Mitgliedstaaten“ (→ Rn. 27), allenfalls offen für die freiwillige Übernahme. Freilich handelt es sich perspektivisch um **Gesetzgebung auf Vorrat**, um aufschiebend bedingtes Recht für diejenigen, die eines Tages im „Übergang“ (Art. 139 ff. AEUV) den Ausnahmestatus abschütteln.
- 30 Die Rechtsanpassungs- und Konformitätsverpflichtung aus Art. 131 AEUV trifft auch die Nicht-Eurostaaten.⁴³ Mit Rückhalt im **Prinzip der rechtlichen Konvergenz** prüfen die regelmäßigen Berichte der Kommission (Art. 140 Abs. 1 AEUV) systematisch neben der ökonomischen auch die rechtliche Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft in den Anwärterstaaten (→ Rn. 58 ff.); besondere Beachtung finden „Unvereinbarkeiten“ im Hinblick auf die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbank.⁴⁴ Verkoppelt mit dem Europäischen Semester, erstreckt sich die „Konvergenzbeurteilung“⁴⁵ ausdrücklich auch auf die Wirtschaftspolitik der Anwärterstaaten, auf deren Fähigkeit und Bereitschaft zur „Ausrichtung“ auf eine „Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist“ (Art. 120 AEUV iVm Art. 3 Abs. 4 EUV). Der Übergangstatus der EZSB-Staaten ohne Euro-Zugehörigkeit wird auch sichtbar im *Erweiterten Rat der Europäischen Zentralbank*. Er fungiert als **drittes Beschlussorgan der EZB** (Art. 141 Abs. 1 AEUV); dort sind alle Zentralbankpräsidenten vertreten, jene der Eurostaaten und die der Nicht-Eurostaaten.

II. Fundamente

- 31 Die Fundamente der Wirtschafts- und Währungsunion ruhen im primären Vertragsrecht, in seiner Gesamtheit freilich ist das Recht der WWU auf eine Vielheit der Rechtsquellen angewiesen (→ Rn. 66 ff.). Entwicklungsgeschichtlich kommt der Mitgliedschaftsverfassung fundamentale Bedeutung zu (→ Rn. 48 ff.). Ausgerichtet auf Frieden, Werte und Wohlergehen (→ Rn. 103 ff.) tragen die Fundamente ein **Währungssystem** und ein

43 Von der Groeben/Schwarze/Hatje/Dziechciarz Unionsrecht AEUV Art. 131 Rn. 6.

44 COM(2020) 237 final v. 10.6.2020: in Bulgarien (S. 5), in Tschechien (S. 8), in Ungarn (S. 13), in Polen (S. 16), in Rumänien (S. 18) und nach wie vor in Schweden (S. 21).

45 COM(2020) 237 final v. 10.6.2020, S. 1.

Finanzsystem⁴⁶ – im Zusammenwirken mit dem Binnenmarktrecht (→ Rn. 111) das Wirtschaftsordnungsrecht der Europäischen Union.

1. Textprofil des Primärrechts

Das WWU-Recht fügt sich ein in die Wirtschaftsordnung der Europäischen Union und konstituiert sie mit: die offene, in hohem Maße wettbewerbsfähige, soziale Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb in einem Schutzsystem gegen Wettbewerbsverfälschungen (Müller-Graff in ders. (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 1 Rn. 24 ff. zum wirtschaftsordnungsrechtlichen Textprofil des Primärrechts und Rn. 27, 28 ff. zu den Einzelementen der Wirtschaftsordnung). Das gilt insbesondere für die Basisnorm des Art. 119 AEUV. Einerseits knüpft sie ausdrücklich an Art. 3 EUV an und setzt den Begriff „Binnenmarkt“ voraus, andererseits schärft sie ihrerseits das Profil des europäischen Wirtschaftsrechts im Ensemble der Konstitutivnormen (→ Rn. 42). Die Texte profilieren eine **Wirtschaftsordnung der Freiheit** (Marktwirtschaft, Binnenmarkt) und der freiheitsverpflichteten Hoheit (zielgebundene Wirtschaftspolitik der Hoheitsträger, supranationale Währungseinheit).

a) Präambeltext

Die erste textliche Erwähnung der Wirtschafts- und Währungsunion findet sich in der **Präambel des EUV**. Dort, im achten Absatz, bekunden die Staatsoberhäupter der Mitgliedstaaten ihre Entschlossenheit, „die Stärkung und die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften herbeizuführen und eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten, die im Einklang mit diesem Vertrag und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine einheitliche, stabile Währung einschließt“. Der Blick auf die Textgeschichte und die lediglich zwölf Subjekte dieser Bekundung, unverändert seit Inkrafttreten der Stammfassung am 1.11.1993, macht bewusst, dass der heutige Präambeltext **historische Maastricht-Substanz** vergegenwärtigt, ein lebendiges Denkmal aus der Gründerzeit. Der heutige EUV ist der Maastricht-EUV in der Fassung des Vertrages von Lissabon. Der achte Absatz der Präambel entspricht dem sechsten der Maastricht-Präambel; hinzugekommen ist nur der Verweis auf den AEUV. Heutiger Text und Stammfassung verweisen sprachlich auf den **WWU-Projektcharakter**. Die politische und vertragsgebundene Entschlossenheit zielt und zielt auf „Errichtung“. Das Errichtungsprojekt steht in Verbindung mit „Stärkung“ und „Konvergenz“ der Volkswirtschaften – welche Absichten gewiss nicht schlagartig ins Werk zu setzen, sondern „herbeizuführen“ sind.

Dieser Präambeltext verknüpft Errichtungsdynamik mit der Aussicht auf Einheit und Stabilität. Die WWU soll eine „**einheitliche, stabile Währung**“ einschließen. Der Name der Währung war der Maastricht-Präambel noch nicht geläufig; auch heute wird der Euro erst mit Art. 3 Abs. 4 EUV namhaft gemacht. Indessen gehört zum wesentlichen Maastricht-Texterbe, buchstäblich von Anfang an, die Stabilitätsmanifestation (Steinbach → § 6 Rn. 68 ff.) und das Einheitlichkeitsbekenntnis (Rathke in Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEuR Bd. 1) → Bd. 1 § 11 Rn. 33). Aus dem Kreis jener zwölf Mitgliedstaaten, die den Text der Präambel entstellungsgeschichtlich verantworten und bis heute als Urheber figurieren, übertrugen neun Staaten zum 1.1.1999 ihre Währungshoheit auf die Union; noch vor der Euro-Bargeldeinführung 2002 rückte Griechenland nach. Die **Idee der Einheitswährung** war in der Gründungsphase lebendig und unter *Tony Blair*⁴⁷ sogar im Vereinigten Königreich ein

46 Begriff Finanzsystem: Mitteilung der Kommission „Das europäische Wirtschafts- und Finanzsystem: Mehr Offenheit, Stärke und Resilienz“ v. 19.1.2021, COM(2021) 32 final, 4.

47 *Tils*, Regierungssteuerung, S. 241 ff.

Politikum. Später haben sieben der zehn Staaten, die zum 1.5.2004 der Union beigetreten sind, den Weg in die Währungsunion gefunden. Dennoch hat die Europäische Union heute mit einer Währungsunion der 19 in der EU-27 zu tun (→ Rn. 48 ff.) und erhebt sich die Frage, ob der Euro die Einheitsverheißung der Präambel so kraftvoll wie erhofft symbolisieren kann.

- 35 Wenn der im Oktober 2004 unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa in Kraft getreten wäre, hätte das Unionsrecht den **Euro als Einheitssymbol** etabliert – in aller Form und prominent positiviert als eines der fünf „Symbole der Union“ (Überschrift Art. I-8 VVE). Mit der Europa-Flagge, Beethovens „Ode an die Freude“, dem Leitspruch „In Vielfalt geeint“ und dem Europatag am 9. Mai hätte dieser Satz Eingang gefunden: „Die Währung der Union ist der Euro“ (Art. I-8 Abs. 4 VVE). In dieser Dramaturgie wäre dem Euro ausweislich der amtlichen Überschrift zuallererst der Status eines Symbols zugewiesen worden, sodann, einfach und klar, sein Platz als Währung der gesamten Union. Der Verfassungsvertrag hätte nicht eine symbolische Norm, sondern eine Norm über Symbole eingeführt. In der damals auf 25 Mitgliedstaaten vergrößerten Union hätten allerdings die Nicht-Eurostaaten auf das eine Symbol verzichten und ihr Glück suchen müssen in einer – unter symbolischen Vorzeichen – Vierfüntelzugehörigkeit. Auch textlich wäre die Währung unmittelbar mit „der Union“ verknüpft worden, nicht wie heute (Art. 3 Abs. 4 EUV) mit der Wirtschafts- und Währungsunion, die nach wie vor unterscheidbar bleibt als Club in der Gesamtunion.
- 36 Der Text der Präambel (→ Rn. 33) legt nahe, dass „Stärkung“ und „Konvergenz“ der Volkswirtschaften einerseits, das Errichtungsprojekt „Wirtschafts- und Währungsunion“ andererseits zwei Seiten einer Medaille seien und sich wechselseitig verstärken. Realitätsgerecht will der achte Absatz der Präambel eine gemeinsame Stärke der Volkswirtschaften „herbeiführen“, zugleich eine WWU „errichten“. Der Duktus folgt nicht der **Krönungsstrategie**, die Vorsicht walten lässt und eine dereinst vollendete Union mit der Einheitswährung perfektioniert sehen will, sondern der **Lokomotivstrategie** (→ Rn. 3 ff.), der Hoffnung, dass die gemeinsame Währung einer Gemeinschaft der Volkswirtschaften voranhelfen möge. Doch darf auch diese Strategie, die auf Zugkraft setzt, auf die – zwar nicht ausdrücklich normierte (→ Rn. 35), dennoch aus sich heraus wirksame – Anziehungskraft des Symbols⁴⁸ vertrauen.

b) Zielbestimmungstext

- 37 Im November 2012 legte die Kommission ihre Vorschläge für „eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion“ vor. Das Reformkonzept erinnerte noch einmal an die Maastrichter Gründungsidee, den Euro nicht nur als ökonomisches Instrument zu begreifen, sondern auch als Symbol der Einheit. In der englischen Sprachfassung der Mitteilung⁴⁹ ging die Rede von „one of Europe’s defining symbols at home and across the globe“ – in der deutschen Fassung vom „*Wahrzeichen*“ Europas „bei uns“ und „in der ganzen Welt“. Der Text berief sich auf die historische Idee der Gründer, „auch politisch ehrgeizige Ziele“ zu verfolgen (*Ohler* → § 3 Rn. 7). Doch das Dokument beschwor nicht mehr nur die alten Maastricht-Ideale. Im Jahre 2012 konnte es zugleich an die junge **Lissabon-Normativität der Ziele** anknüpfen. Wie vormalis die Europäischen Gemeinschaften, so verdankt auch die Europäische Union ihre Erfolge und ihre Dynamik

48 Mitteilung der Kommission „Das europäische Wirtschafts- und Finanzsystem: Mehr Offenheit, Stärke und Resilienz“ v. 19.1.2021, COM(2021) 32 final, 6: „Der Euro ist ein wichtiges Symbol und Instrument der Integration und Autonomie der EU“; *Hatje* DÖV 2006, 597: Euro als „herausragendes Symbol der europäischen Integration“.

49 COM(2012) 777 final.

wesentlich einem Verfassungsrecht der ehrgeizigen Ziele. Der Vertrag von Lissabon hat diese Tradition mit Art. 3 EUV eindrucksvoll befestigt. Das heutige Recht der Ziele folgt weithin dem Verfassungsentwurf von 2004. Von der WWU allerdings und dem Euro war in Art. I-3 VVE keine Rede. Erst mit dem Vertrag von Lissabon ist das **Worumwillen und seine normative Kraft im Zielespektrum des Art. 3 EUV** auch für die Wirtschafts- und Währungsunion zur ersten Referenz geworden.⁵⁰

Voran (Art. 3 Abs. 1 EUV) steht die Trias der Ober- und Leitziele **Frieden, Werte und Wohlergehen** „ihrer Völker“, der Völker in der Union. Den überragenden Leitimperativen (→ Rn. 103 ff.) folgen in der normativen Dramaturgie des Art. 3 EUV⁵¹ drei weitere herausgehobene Unionsziele, die man als Errichtungsprojekte bezeichnen 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“. Der Zielverwirklichungsauftrag verlangt eine auf die Trias der Oberziele ausgerichtete Union der gemeinsamen Wirtschaft und der einheitlichen Währung (*Rathke* in Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEuR Bd. 1) → Bd. 1 § 11). Symmetrie verlangt er nicht. Zwei unterschiedliche Säulen sollen eine WWU tragen. „Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschaftspolitik innerhalb der Union“ (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV). In diesem anspruchsvollen Gefüge soll die Wirtschaftsunion nicht „symmetrische“ Gestalt annehmen, aber doch „echte“ (*Hufeld/Repasi* → § 8 Rn. 2 ff.). Mit eigener Tragkraft ermöglicht sie das Doppelkompositum der – zusammengehörigen – *Wirtschaftsunion und Währungsunion*.

Indem Art. 3 Abs. 4 EUV die (gesamte) Union auf „eine“ Wirtschafts- und Währungsunion als Errichtungsprojekt festlegt, korrespondiert er vorderhand mit dem achten Absatz der Präambel. Beide Passagen handeln von einem Bauprojekt. Allerdings geht Art. 3 Abs. 4 EUV auf den Vertrag von Lissabon zurück, der Präambeltext hingegen auf die Maastrichter Ära der Grundlegung (→ Rn. 33). Im **Lissabon-Kontext 2009** war die Währungsunion nicht mehr Zukunftsprojekt, sondern gewachsenes, wenn auch unvollendetes Bauwerk. Der Lissabon-Vertrag trat am 1.12.2009 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die WWU-11 binnen zehn Jahren (1.1.1999 bis 1.1.2009) zu einer WWU-16 fortentwickelt (→ Rn. 51 ff.). Art. 3 Abs. 4 EUV weiß, wovon er spricht. Seine **„Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist“**, war für die Mehrheit der 27 Mitgliedstaaten (noch ohne Kroatien, noch mit dem Vereinigten Königreich) in der Adventszeit 2009 nicht Hoffnung der Ankunft, sondern Realität. Die Kommission formulierte drei Jahre später: „Als zweitgrößte Reservewährung der Welt ist der Euro fester Bestandteil der Weltwirtschaft“.⁵² Art. 3 Abs. 4 EUV etabliert die WWU prominent und zentral im Integrationsprogramm der Europäischen Union, ohne sich auf Binnensymmetrie festzulegen. Die je eigene Bauweise, der Wirtschaftsunion, der Währungsunion, wird dem weiteren, konkretisierenden Primärrecht des AEUV überantwortet.

c) Konkretisierungstexte

Auch der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union bekundet eine für das Recht der WWU relevante „Entschlossenheit“. Textverantwortlich für die Präambel zeichnen die Staatsoberhäupter der sechs EWG-Gründerstaaten; bis heute figurieren sie

50 Vgl. COM(2012) 777 final, S. 1; Calliess/Ruffert/Ruffert, EUV/AEUV, EUV Art. 3 Rn. 1: „Grundnorm des Integrationsprogramms“.

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

52 COM(2012) 777 final, S. 1.

als Herren des Textkorpus. Ihr historisches Bekenntnis, überkommen aus der Zeit der Römischen Verträge, durch den „**Zusammenschluss ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen**“, lebt fort im heutigen Primärrecht (Präambel AEUV). Rasch freilich offenbart sich die gewaltige Distanz zwischen dem Lissabonner AEUV und seiner Ursprungsfassung. Ließ sich der EWG-Vertrag angelegen sein, die „Koordinierung der Währungspolitik der Mitgliedstaaten in dem für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlichen Umfang zu fördern“ und einen „Beratenden Währungsausschuß“ einzusetzen (Art. 105 Abs. 2 EWGV), so reklamiert der AEUV-Vertrag für die heutige Union die „ausschließliche Zuständigkeit“ im Bereich der „Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist“ (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV). Aufseiten der Wirtschaftspolitik hingegen drängt der – im diachronen Vergleich ernüchternde – Textbefund die Frage nach einem Integrationsfortschritt in 75 Jahren auf: 1957/58 führte Art. 3 lit. g EWGV die „Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ als „Tätigkeit der Gemeinschaft“ auf – ähnlich bescheiden formuliert heute Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV: „Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschaftspolitik innerhalb der Union.“

- 41 So finden sich die **erste Erwähnung der Währungspolitik** (Art. 3 Abs. 1 lit. c) und die **erste Erwähnung der Wirtschaftspolitik** (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1) im Kompetenzrecht des AEUV (Erster Teil, Titel I: „Arten und Bereich der Zuständigkeiten der Union“). Dort bereits spiegelt sich das Wagnis der Asymmetrie (→ Rn. 2 ff.): ausschließliche Zuständigkeit (Kategorie: Art. 2 Abs. 1 AEUV) versus Koordinierung (Kategorie: Art. 2 Abs. 3 AEUV). Wohlgemerkt: **Die Mitgliedstaaten koordinieren „ihre“ Wirtschaftspolitik**. So stellt der AEUV von Anfang an klar, dass Art. 3 Abs. 4 EUV die eine Union mit der anderen Union in der „Wirtschafts- und Währungsunion“ vermählt, aber nicht verschmolzen hat. Dass die Eurostaaten mit womöglich (zusätzlich) reduzierter Gestaltungsfreiheit in der Koordinierung zu rechnen haben, lässt Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV anklingen: „Für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, gelten besondere Regelungen“; diese finden sich in Art. 136 ff. AEUV, im abgesetzten Kapitel 4 mit „besonderen Bestimmungen“ für das Währungsgebiet. Doch im Zentrum der AEUV-Konkretisierungstexte steht im Dritten Teil des Vertrages, unter der Überschrift „Die Wirtschafts- und Währungspolitik“, der Titel VIII mit Art. 119 ff. – einer vor die Klammer gezogenen Basisnorm (Art. 119), dem Kapitel 1 zur Wirtschaftspolitik (Art. 120–126), dem Kapitel 2 zur Währungspolitik (Art. 127–133) und dem Kapitel 3 mit weiteren institutionellen Bestimmungen, insbesondere zum Wirtschafts- und Finanzausschuss (→ Rn. 135), der am 1.1.1999 den Beratenden Währungsausschuß (→ Rn. 40) abgelöst hat.⁵³ Das fünfte und letzte Kapitel im WWU-Titel VIII steuert in „Übergangsbestimmungen“ die „**Einführung des Euro**“ (Art. 139 Abs. 1, Art. 140 Abs. 3 AEUV). Solange und soweit diese unterbleibt, hält der Text des AEUV eine spezifische Sprachregelung bereit: „Die Mitgliedstaaten, für die der Rat nicht beschlossen hat, dass sie die erforderlichen Voraussetzungen für die Einführung des Euro erfüllen, werden im Folgenden als ‚Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt‘ oder ‚Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung‘ bezeichnet.“
- 42 Die **Basisnorm des Art. 119 AEUV** hält die WWU im Singular „Tätigkeit“ zusammen. Die Norm will in „diese Tätigkeit“ nicht nur die „Einführung einer Wirtschaftspolitik“ (Abs. 1) einbezogen sehen, sondern auch die „einheitliche Währung, den Euro“, sodann

⁵³ Satzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses: ABL. EU L 121 v. 8.5.2012, 22, auf Basis des Ratsbeschlusses (Art. 242 AEUV) v. 26.4.2012, dort die Erwägungsgründe 1–4 zur Entwicklungsgeschichte des WFA; Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Palm* AEUV Art. 134 Rn. 2: „Der asymmetrischen Struktur der WWU entsprechend hat sich der Schwerpunkt der Ausschussarbeit von der Währungspolitik zur Wirtschaftspolitik verschoben. Die einheitliche Währung lässt einerseits die Währungsbeziehungen der Teilnehmerstaaten untereinander entfallen und erfordert andererseits eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung.“

die „Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- sowie Wechselkurspolitik“ (Abs. 2). Art. 119 Abs. 3 AEUV zählt Grundsätze auf (→ Rn. 44), die als übergreifende Voraussetzungen der Gesamt-Tätigkeit die „Richtung“ weisen. Dennoch, die Basisnorm verleugnet nicht das Wagnis der Asymmetrie. Sie reserviert einen je eigenen Absatz für die „Einführung“ einer Wirtschaftspolitik einerseits, eine „einheitliche“ Währung und eine „einheitliche“ Geld- und Wechselkurspolitik andererseits. Einheitlichkeit ist das Kennzeichen allein des Abs. 2-Teilbereichs. Und mit dem Doppelverweis auf die „Maßgabe der Verträge“ (Abs. 1 und Abs. 2) verzweigen sich die weiter konkretisierenden Normgruppen. So verknüpft Art. 119 Abs. 1 AEUV die „Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ mit der **Konkretisierung der Art. 120–126 AEUV** und mit der Kompetenzkategorie des Art. 5 Abs. 1 AEUV. Art. 119 Abs. 2 AEUV seinerseits verkoppelt sein Einheitlichkeitsversprechen und die ausschließliche Zuständigkeit des Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV mit der **Konkretisierung der Art. 127–133 AEUV**. Die in eigenständigen Kapiteln getrennte, auch konzeptionell je eigene Konkretisierung der „Wirtschaftspolitik“ (Kapitel 1) und der „Währungspolitik“ (Kapitel 2) lässt erkennen, dass aus dem Art. 119-Singular der einen „Tätigkeit“ im Folgenden unterscheidbare Tätigkeiten werden.

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 Verfassungsziele (→ Rn. 103 ff.) angeschlossen. Art. 119 Abs. 1 AEUV beschränkt die Rückanbindung nicht auf Art. 3 Abs. 4 EUV. Die Bezugnahme verpflichtet die Normadressaten **Union und Mitgliedstaaten** auch auf **Binnenmarkt, soziale Marktwirtschaft und Solidarität**. Wer darauf beharrt, dass Art. 3 EUV nicht die Mitgliedstaaten adressiert, sondern durchweg die Union, findet in Art. 119 Abs. 1 AEUV eine spezifische unionsrechtliche Inpflichtnahme aller Akteure. Die Wirtschaftspolitik, die Union und Mitgliedstaaten einzuführen haben, wird näher qualifiziert. Sie „beruht“ modal auf Koordinierung und der Festlegung gemeinsamer Ziele, inhaltlich auf dem Binnenmarkt und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft.

Das folgende **Kapitel 1 zur Wirtschaftspolitik** hält kunstvoll die Balance zwischen mitgliedstaatlich-eigener Wirtschaftspolitik und vertragsverbindlicher Wirtschaftsverfassung, die das „Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Art. 121 Abs. 4 S. 1 AEUV) gewährleistet. Die Mitgliedstaaten betrachten „ihre“ Wirtschaftspolitik (Art. 120 S. 1, Art. 121 Abs. 1 AEUV) als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“. Sie sind koordinierungspflichtig „nach Maßgabe des Artikels 120“ (Art. 121 Abs. 1 AEUV) und angehalten, ihre Politik „im Rahmen der ... Grundzüge“ (*Hufeld/Repasi* → § 8 Rn. 27 ff.) auf die Ziele der Union (Art. 3 EUV) auszurichten (Art. 120 S. 1 AEUV). Art. 120 Satz 2 AEUV bindet die Mitgliedstaaten und die Union an „den“ benannten Grundsatz und an „die“ richtungweisenden Grundsätze des Art. 119 Abs. 3 AEUV. „Der“ benannte Grundsatz ist eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft (Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV). „Die“ richtungweisenden Grundsätze sind stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine tragfähige Zahlungsbilanz.

„Parallel dazu“ – parallel zur Einführung einer Wirtschaftspolitik – schließt Art. 119 Abs. 2 AEUV die Einheitswährung Euro und die Einheitspolitik des EZB ein. Allerdings werden die Subjekte der benannten „Verfahren“, der „Festlegung und Durchführung“ nicht benannt, anders als in Abs. 1. Art. 119 Abs. 2 AEUV konzentriert sich darauf, der Geld- und Wechselkurspolitik **Preisstabilität als vorrangiges Ziel** aufzugeben. Soweit der Geldpolitik zukommt, die „allgemeine“ Wirtschaftspolitik „in der Union“ zu unterstützen, so „unbeschadet dieses Zieles“ und „unter Beachtung des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“. Dieser zweite Vorbehalt bekräftigt die

Parallelität (Abs. 2, erstes Wort) der beiden WWU-Bereiche. Ansonsten aber befestigt Art. 119 AEUV die **Unterscheidung von Wirtschafts- und Währungspolitik**: Einheitlichkeit der Währung und der Geldpolitik im Zeichen der Preisstabilität verheißt die Norm für den besonderen Abs. 2-Bereich; der Abs. 1-Bereich, die „allgemeine Wirtschaftspolitik“, bleibt Sache „der Mitgliedstaaten und der Union“, mithin Politik nicht nur „der“ Union, sondern auch „in der Union“, die vonseiten der Geldpolitik nur „unterstützt“ werden darf.

- 46 Das nachfolgende **Kapitel 2 zur Währungspolitik** wiederholt die Imperative des Art. 119 Abs. 2 AEUV – Preisstabilität als vorrangiges Ziel; Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Ausrichtung auf die Verfassungsziele des Art. 3 EUV – und bekräftigt die Bindung an die Grundsätze des Art. 119 Abs. 3 AEUV. Die wesentliche, erste Konkretisierungsleistung des Art. 127 AEUV besteht aber darin, die Währungspolitik und die mit ihr verbundenen „grundlegenden Aufgaben“ (Abs. 2) einem „System“ anzuvertrauen, dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) und dem Subsystem „Eurosystem“ (Art. 282 Abs. 1 S. 2 AEUV). In der Zusammenschau der Art. 127 Abs. 1, Art. 282 Abs. 1 AEUV wird das materielle Einheitlichkeitsversprechen des Art. 119 Abs. 2 AEUV konkret: Im Zentrum der Währungseinheit steht die **Europäische Zentralbank**, ein „Organ der Union“ (Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 EUV). Sie bildet mit den Zentralbanken aller Mitgliedstaaten das ESZB (Art. 282 Abs. 1 S. 1 AEUV) und mit den Zentralbanken der Eurostaaten das **Eurosystem**.
- 47 Die Eurosystem-Akteure – die EZB und „die nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist“ (Art. 282 Abs. 1 S. 2 AEUV) – „betreiben die Währungspolitik der Union“. Indem Art. 119 Abs. 2 AEUV Einheitlichkeit verheißt (→ Rn. 45), wird **einheitsstiftendes Unionsrecht** unabweisbar – der Rückgriff auf den institutionellen Rahmen des Art. 13 EUV, die Inauguration einer ESZB-Leitung, die „den Beschlussorganen der Europäischen Zentralbank, nämlich dem Rat der Europäischen Zentralbank und dem Direktorium“ zugeordnet wird (Art. 129 Abs. 1 AEUV) und die Festlegung ihrer „Befugnisse, Aufgaben und Pflichten“. Deren Reichweite muss exakt bestimmbar und bestimmt sein. In der Wahrnehmung dieser „Befugnisse, Aufgaben und Pflichten“ agieren die EZB und die mitgliedstaatlichen Zentralbanken unabhängig (Art. 130, Art. 282 Abs. 3 S. 3 AEUV). Für die Unterscheidung von Wirtschafts- und Währungspolitik kommt dem Konkretisierungsrecht der Art. 127 ff., Art. 282 ff. und der Satzung des ESZB und der EZB (Art. 129 Abs. 2 AEUV) fundamentale Bedeutung zu.

2. Mitgliedschaftsverfassung

- 48 Das Recht der Mitgliedschaft fundamementiert Zugehörigkeit. Über die – unterscheidbaren – Zugehörigkeiten zur Europäischen Union, zur Wirtschaftsunion und zur Währungsunion entscheidet das Mitgliedschaftsverfassungsrecht.⁵⁴ Das Primärrecht erfasst Wirtschafts- und Währungspolitik als – zusammengehörige, aber uneinheitliche – „Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV). Die **Mitgliedschaft in der Union der Mitglieder** (Art. 1 EUV) erweist sich als notwendige Bedingung der WWU-Zugehörigkeit.⁵⁵ Dass sich das Vereinigte Königreich wenige Wochen nach dem Brexit (1.2.2020) und noch im Übergangszeitraum des Art. 126 BrexitAbk (bis zum 31.12.2020) von der

54 Begriff der Mitgliedschaftsverfassung: *Terhechte*, S. 191.

55 Vgl. Erwägungsgrund 7 des Änderungsabkommens v. 22.1.2020, ABl. EU 2020 C 32 I, S. 1: „Nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union ab dem 1.2.2020 ist die Bank of England keine nationale Zentralbank eines Mitgliedstaats mehr. Daher kann die Bank of England ab diesem Zeitpunkt nicht mehr Vertragspartei des Abkommens der Zentralbanken über den WKM II sein.“ → Rn. 60 zum WKM II.

gemeinschaftlichen solidarischen Corona-Politik rechtsförmlich⁵⁶ ausgeschlossen sah, dokumentiert die **fundamentale Bedeutung der Zugehörigkeit**. Umgekehrt kann sich die WWU-Politik auf künftige, sich anbahnende Zugehörigkeit einstellen, etwa die Antragsberechtigung im Solidaritätsfond EUSF über den Kreis der Mitgliedstaaten hinaus erstrecken auf einen Staat, „der Beitrittsverhandlungen mit der Union führt“.⁵⁷

Alle Mitgliedstaaten der Union sind Mitglieder der Wirtschaftsunion; gleichwohl kommen, abhängig von der Mitgliedschaft „im Euro“, auch in der Wirtschaftsunion Abstufungen in Betracht, intensivere Inpflichtnahme der Eurostaaten und Rücksichtnahmepflichten der Nicht-Eurostaaten: **Art. 136 AEUV** ermöglicht im engeren Kreis der Eurostaaten eine „verstärkte“ wirtschaftspolitische Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin (Abs. 1) und Finanzhilfen in einem Stabilitätsmechanismus, mithin Wirtschaftspolitik, „um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren“ (Abs. 3). Auch die **Euro-Plus-Formate** in der WWU-27, der Fiskalvertrag (*Tappe* → § 9 Rn. 42), der Euro-Plus-Pakt (*Hufeld* in Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 24 Rn. 135) und das Teilnehmer-Konzept in der Bankenunion (→ Rn. 22) bewirken **relative Statusverschiedenheit in der Wirtschaftsunion**. Das „Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Art. 66, Art. 121 Abs. 4 S. 1, Art. 136 Abs. 1 AEUV) haben wirtschaftspolitisch zuvörderst die Eurostaaten zu gewährleisten. Jedoch sind alle Unionstaaten der auf dritter Stufe vollendeten WWU verpflichtet (→ Rn. 58); ausgenommen Dänemark (→ Rn. 64), das ersatzweise im Edinburgh-Beschluss vom Dezember 1992⁵⁸ zugesagt hat, seinen Sonderstatus nicht gegen „engere Zusammenarbeit und gemeinsames Handeln“ der anderen Mitgliedstaaten in Stellung zu bringen. Allein das Kriterium „Einführung des Euro“ (Art. 139 Abs. 1, Art. 140 Abs. 3 AEUV) trennt die Eurostaaten und die Nicht-Eurostaaten.

Der Vertrag von Maastricht trat am 1.11.1993 in Kraft. Er war das Werk der sechs Gründerstaaten und jener weiteren sechs Mitgliedstaaten, die mit der Norderweiterung 1973 (Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich) und im Zuge der Süderweiterungen 1981 (Griechenland) und 1986 (Portugal, Spanien) beigetreten waren. Doch die große **Art. 109j-Entscheidung über die Euroraum-Erstzugehörigkeiten** mit Wirkung vom 1.1.1999 fiel erst knapp fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages, nach der Erweiterungsrunde 1995 (Finnland, Österreich, Schweden) **in der WWU-15 im Mai 1998**. Diese 15 teilten sich im Rekurs auf Art. 109 j EGV-Maastricht in den Euro-Gründerkreis der 11 (→ Rn. 51 ff.) und die Gruppe der vier abstinenten Staaten. Diese vier gingen je eigene Wege: Griechenland rückte bald nach (→ Rn. 57); Dänemark blieb und bleibt fern im Opting-out-Sonderstatus (→ Rn. 64); Schweden erfor im Status der ewigen Ausnahme (→ Rn. 59, 62); das Vereinigte Königreich, zunächst Opting-in-Anwärter (→ Rn. 63), verabschiedete sich aus der Europäischen Union und damit auch aus der WWU.

56 Art. 15 Abs. 2 SURE-VO, Verordnung (EU) 2020/672 des Rates v. 19.5.2020, ABl. EU 2020 L 159, 1: „Wird in dieser Verordnung auf die Mitgliedstaaten verwiesen, so schließt dies das Vereinigte Königreich nicht ein.“ SURE steht für *Support mitigating Unemployment Risks in Emergency*.

57 Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) 2012/2002, ABl. EU 2012 L 311 v. 14.11.2012, S. 3, idF der Verordnung (EU) 2020/461 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.3.2020, ABl. EU 2020 L 99, S. 9, für die Fälle einer „Naturkatastrophe größeren Ausmaßes“ und eine „Notlage größeren Ausmaßes im Bereich der öffentlichen Gesundheit“.

58 Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs zu bestimmten von Dänemark aufgeworfenen Problemen betreffend den Vertrag über die Europäische Union, ABl. EG 1992 C 348, S. 2.

a) Euro-Gründerkreis 1999

- 51 „Geschehen zu Brüssel“: Kein anderer als *Tony Blair* setzte seine Unterschrift unter die „Entscheidung des Rates vom 3.5.1998 gemäß Artikel 109 j Absatz 4 des Vertrags“.⁵⁹ Art. 109 j EGV-Maastricht steuerte den Übergang in die dritte Stufe. Diese Norm des Maastrichter Primärrechts kann als **Mutternorm der Euro-Mitgliedschaftsverfassung** gelten. Sie thematisierte die Frage, „inwieweit die Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion ihren Verpflichtungen bereits nachgekommen sind“ (Abs. 1 S. 1). „Maßstab hierfür“ war insbesondere die „Erfüllung“ (Abs. 1 S. 3) der vier **Konvergenzkriterien** Preisstabilität, Finanzlage, Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus und Dauerhaftigkeit der Konvergenz (*Issing* → § 1 Rn. 92 ff.). Abs. 4 der Mutternorm legte den spätesten Geburtstermin auf den 1.1.1999 fest. „Vor dem 1.7.1998“ hatte der Rat „in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs“ zu bestätigen, „welche Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllen“.
- 52 So war der historische Beschluss Chefsache: die Entscheidung „gemäß Artikel 109 j Absatz 4 des Vertrags“ über die **Euro-Teilnahme von Anfang an**. Der Rechtsakt der 15 Staats- und Regierungschefs vom 3.5.1998 erläuterte im zweiten Erwägungsgrund elf Positiv- und zwei Negativentscheidungen; keine Rede war nur vom Vereinigten Königreich und Dänemark (→ Rn. 64). Griechenland und Schweden, welche im Mai 1998 („derzeit“) den Konvergenzkriterien nicht entsprechen konnten, wurde „eine Ausnahmeregelung im Sinne des Artikels 109 k des Vertrags gewährt“. Doch die weiteren elf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft nahmen in jeweils vier Spiegelstrichen für sich in Anspruch, die „vier Kriterien“ (Art. 109 j Abs. 1 EGV-Maastricht) zu erfüllen. Daraus zog **Art. 1 der Art. 109j-Entscheidung im Mai 1998** die Konsequenz: „Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Finnland erfüllen die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung der einheitlichen Währung am 1.1.1999.“ Die Entscheidung hatte gewiss die Anmutung einer technisch-administrativen Kriterienanwendungs- und Kriteriendurchführungsentscheidung. Gleichwohl war und ist (→ Rn. 61 zu Art. 140 AEUV) unverkennbar, dass die **Kompetenz der Erstzulassung** politisches Ermessen einschließt. Allein dass der Rat „in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs“ zu befinden hatte (Art. 109 j Abs. 4 S. 2 EGV-Maastricht), verdeutlichte den Charakter der Zulassungsentscheidung. Sie ist **kriteriengebundenes Politikum**.
- 53 Die Erstzulassungsentscheidung der Staats- und Regierungschefs gab der „einheitlichen Währung“ noch keinen Namen. Das übernahm am gleichen Tag der Ministerrat mit der **Verordnung (EG) Nr. 974/98 über die Einführung des Euro**.⁶⁰ Deren Art. 2 S. 1 schrieb Weltwirtschaftsgeschichte: „Ab 1.1.1999 ist die Währung der teilnehmenden Mitgliedstaaten der Euro.“ Art. 10 und Art. 11 kündigten für den 1.1.2002 an, dass „auf Euro lautende Banknoten in Umlauf“ kommen und Münzen, „die auf Euro oder Cent lauten“, ausgegeben werden. Nicht nur hatte das Kind seinen Namen. Die Euro-VO vom Mai 1998 führte den Begriff „**teilnehmende Mitgliedstaaten**“ ein. Positiv und positiviert findet sich dort die **gegenbegriffliche Antwort** auf den primärrechtlichen Begriff „Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt“ (Art. 109 k EGV-Maastricht, Art. 139 Abs. 1 AEUV). Seit 2005⁶¹ führt sie als teilnehmende Mitgliedstaaten „die in der Tabelle

59 ABl. EG 1998 L 139, S. 30.

60 ABl. EG 1998 L 139, S. 1. Rechtsgrundlage: Art. 109 I Abs. 4 S. 3 EGV-Maastricht; spätere Rechtsgrundlagen für Änderungsverordnungen (Ergänzung der Teilnehmerliste): Art. 123 Abs. 4 S. 3 EGV-Amsterdam und EGV-Nizza, Art. 140 Abs. 3 AEUV.

61 Verordnung (EG) Nr. 2169/2005 des Rates v. 21.12.2005 zur Änderung der VO (EG) Nr. 974/98 über die Einführung des Euro, ABl. EU 2005 L 346, S. 1.

im Anhang aufgeführten Mitgliedstaaten“ (Art. 1 lit. a). Die Entwicklungsgeschichte der Euro-VO und ihrer Positivliste dokumentiert die Geschichte der Euro-Ausdehnung.

b) Ausdehnung der Eurozone

Mit dem Maastricht-Protokoll „über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion“ hatten die Vertragsparteien „die Unumkehrbarkeit des Übergangs der Gemeinschaft zur dritten Stufe“ erklärt.⁶² Subjekt des Übergangs am 1.1.1999 war die Gemeinschaft.⁶³ Damit gehörten und gehören auch die Nicht-Eurostaaten einer WWU auf dritter Stufe an, ausgenommen das Vereinigte Königreich (1999–2020) und Dänemark (seit 1999). Die acht **Euro-Beitrittsstaaten** der Ausdehnungsphase 2000–2015 mag man so ansprechen. Die dritte Stufe hatten sie freilich schon zuvor betreten, vor dem Wechsel in den Euro-„Teilnehmer“-Status, am 1.1.1999 (Griechenland) oder mit dem Beitritt zur Europäischen Union am 1.5.2004. Keiner der sieben Staaten, die seit dem 1.5.2004 Mitgliedstaaten der Europäischen Union und heute Eurostaaten sind (Slowenien, Malta, Zypern, Slowakei, Estland, Lettland, Litauen), hat die Gemeinschaftswährung uno actu mit dem Beitritt 2004 eingeführt. Alle sieben sind zunächst der EU und der WWU auf dritter Stufe beigetreten – und zeitversetzt hat die „**Aufhebung der Ausnahmeregelung**“ (Art. 122 Abs. 2 EGV-Amsterdam und EGV-Nizza; Art. 140 Abs. 2 AEUV) und die „**Einführung des Euro**“ (Art. 140 Abs. 3 AEUV) stattgefunden. Das Königreich Schweden, Polen, die Tschechische Republik, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und Kroatien gehören einer Union an, die den Übergang in die dritte Stufe am 1.1.1999 vollzogen, somit das historische Übergangsprojekt des Art. 109 j Abs. 4 EGV-Maastricht („dritte Stufe“) abgeschüttelt hat wie eine Eierschale.⁶⁴

Bereits in der **Ausdehnungsphase 2000–2009** entschied der Rat nicht mehr in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs. Art. 122 Abs. 2 EGV-Amsterdam und Art. 122 Abs. 2 EGV-Nizza folgten dem Muster des Art. 109 k Abs. 2 EGV-Maastricht. Danach entschied der (Minister-)Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und „nach Aussprache im Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt“, auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit. Innerhalb des Organs zweiphasig, führte der Rat im Zugriff auf die Euro-VO (→ Rn. 53) die Entscheidung herbei über die Einführung des Euro in Griechenland (→ Rn. 57), in Slowenien,⁶⁵ Malta und Zypern⁶⁶ sowie in der Slowakei.⁶⁷ Slowenien hat den Euro-Teilnehmerstatus besonders zügig erreicht, gut zweieinhalb Jahre nach dem EU-Beitritt.

Seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon findet die Aussprache der Chefs im Europäischen Rat statt. Der anschließend formell zuständige (Minister-)Rat beschloss in der

62 ABl. EG 1992 C 191, S. 87.

63 *Siekmann* in ders. EWU Protokoll (Nr. 16) Rn. 2, 5 ff.

64 Der am 2.10.1997 geschlossene Vertrag von Amsterdam hatte noch Anlass, Art. 109 j Abs. 4 EGV-Maastricht fortzuschreiben (Art. 121 Abs. 4 EGV-Amsterdam), trat freilich erst am 1.5.1999 in Kraft, nach dem Stichtag 1.1.1999. Art. 121 Abs. 4 EGV-Nizza hielt an der obsoleten Norm fest.

65 Verordnung (EG) Nr. 1647/2006 v. 7.11.2006 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 974/98 über die Einführung des Euro, ABl. EU L 309, S. 2. Die ergänzte Teilnehmerliste vermerkt als „Termin der Euro-Einführung“ für Slowenien den 1.1.2007.

66 Verordnungen (EG) Nr. 835/2007 (Zypern) und Nr. 836/2007 (Malta) v. 10.7.2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 974/98 über die Einführung des Euro, ABl. EU 2007 L 186, S. 1 und S. 3. Die ergänzte Teilnehmerliste vermerkt als „Termin der Euro-Einführung“ für Zypern und Malta den 1.1.2008.

67 Verordnung (EG) Nr. 693/2008 v. 8.7.2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 974/98 über die Einführung des Euro, ABl. EU 2008 L 195, S. 1. Die ergänzte Teilnehmerliste vermerkt als „Termin der Euro-Einführung“ für die Slowakei den 1.1.2009.

Ausdehnungsphase 2010–2015 die Einführung des Euro in Estland,⁶⁸ Lettland⁶⁹ und Litauen.⁷⁰ Doch sollte kein Zweifel sein: Materiell ist die folgenreiche Entscheidung über die Euro-Zugehörigkeit, über die „Aufhebung der Ausnahmeregelung“, Chefsache geblieben. Den Ausschlag gibt das politische Votum⁷¹ der Staats- und Regierungschefs. Gewiss orientiert an den Konvergenzkriterien des Art. 140 Abs. 1 AEUV (→ Rn. 61), handelt die „**Aussprache im Europäischen Rat**“ (Art. 140 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV) von großer Politik: von Weltwährungspolitik mit geostrategischer Bedeutung. Das zeigt die zweite Ausdehnungsphase überdeutlich. Dass Estland, Lettland und Litauen inmitten der Finanz- und Staatsverschuldungskrisen in den Euroraum drängten, erklärt sich wesentlich aus ihrer Entschlossenheit, in den prekären Beziehungen zum Nachbarn Russland⁷² ein unmissverständliches Zeichen zu setzen.⁷³ Die **Zugehörigkeit der baltischen Staaten**, ihre politische, auch WWU-rechtlich „ausnahmslose“ Verankerung im Zentrum der Union, ist ein bedeutender Erfolg der europäischen Rechtsgemeinschaft. Wie die historische Entscheidung über die Euro-Erstzulassung (→ Rn. 53), so ist auch die Euro-Erweiterungspolitik kriteriengebundenes Politikum. Das ist vertragskonform und integrationspolitisch erwünscht, solange Rat, Parlament, Europäischer Rat und Kommission ihre ersichtlich politische Verantwortung (Art. 140 Abs. 2 AEUV) annehmen, zugleich aber die Kriterien als „Maßstab“ (Art. 140 Abs. 1 AEUV) anerkennen. Wenn sie mehr bieten als Scheinrationalität,⁷⁴ wenn sie das politische Ermessen lenken, bewährt sich die vertragspositive Kombination aus Kriterienrationalität und Politik.

- 57 Die hochpolitische Dimension der Euro-Zugehörigkeitsentscheidung offenbart sich auch im **Gegenlicht der Fehlentscheidung** des Rates „über die Einführung der Einheitswährung durch Griechenland am 1.1.2001“⁷⁵ vom Juni 2000. Dass sie auf falschen statistischen Daten zur griechischen Finanzwirtschaft beruhte, darf als gesichert gelten.⁷⁶ Der Befund, dass Griechenland „hinsichtlich aller vier Kriterien einen hohen Grad an nachhaltiger Konvergenz erreicht“⁷⁷ habe, hat sich als folgenschwere Fehleinschätzung erwiesen. Zehn

68 Verordnung (EU) Nr. 670/2010 v. 13.7.2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 974/98 über die Einführung des Euro, ABl. EU 2010 L 196, S. 1. Die ergänzte Teilnehmerliste vermerkt als „Termin der Euro-Einführung“ für Estland den 1.1.2011.

69 Verordnung (EU) Nr. 678/2013 v. 9.7.2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 974/98 über die Einführung des Euro, ABl. EU 2013 L 195, S. 2. Die ergänzte Teilnehmerliste vermerkt als „Termin der Euro-Einführung“ für Lettland den 1.1.2014.

70 Verordnung (EU) Nr. 827/2014 v. 23.7.2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 974/98 über die Einführung des Euro, ABl. EU 2014 L 228, S. 3. Die ergänzte Teilnehmerliste vermerkt als „Termin der Euro-Einführung“ für Litauen den 1.1.2015.

71 Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Palm* AEUV Art. 140 Rn. 12.

72 *Urdze* in Müller-Graff, Die Beziehungen zwischen der EU und Russland, S. 141–152, zu Bedrohungswahrnehmungen im Baltikum.

73 *Etzold* in Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, 453, zum litauischen Beitritt „unter geo- und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten als strategische Entscheidung für Europa und als weiteres Element einer vertieften Integration“, mit Verweis auf EurActiv.de v. 6.1.2015: „Euro-Beitritt gegen Russlands Muskelspiele“; *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 7, mit Blick auf die „Länder des ehemaligen Ostblocks, die die Teilnahme an der einheitlichen Währung als zusätzliche Stufe des politischen Schutzes betrachten“; vgl. auch *Hufeld* in Bieling/Große Hüttmann, S. 136 ff.

74 Pechstein/Nowak/Häde/*Kämmerer* EUV/GRC/AEUV AEUV Art. 140 Rn. 75: „Insbesondere dem zweiten Konvergenzkriterium (Finanzlage der öffentlichen Hand) wohnt eine Scheinrationalität inne“.

75 ABl. EG 2000 L 167, 19.

76 Nachw. bei *Selmayr* in Müller-Graff, Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4, 1. Aufl.) § 23 Rn. 55 Fn. 158; *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 51 ff., auch zur Mitverantwortung Deutschlands; *Theo Waigel* FAZ v. 10.10.2020, S. 8: „Die Aufnahme Griechenlands 2001 war ein Fehler; sie erfolgte nach der Amtszeit von Helmut Kohl.“

77 Entscheidung des Rates „über die Einführung der Einheitswährung durch Griechenland am 1.1.2001“, ABl. EG 2000 L 167, 21.

Jahre später war nur mehr von der **griechischen Tragödie** die Rede⁷⁸ – und von Erschütterungen, die Anlass gaben, die Maastrichter Statik der WWU zu ergänzen. Seit dem 9.5.2010, Europatag, eine Dekade nach der schicksalhaften Zugehörigkeitsentscheidung, etabliert die Europäische Union eine Euroraum-Notstandsverfassung der Haushaltssolidarität (*Hufeld* in Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 24 Rn. 150 ff.). 2019 hat die Kommission eingeräumt, dass im Sommer 2015 für mehrere Wochen die reale Gefahr eines Grexit bestanden, Griechenland nunmehr aber „seinen festen Platz inmitten der EU und des Euroraums“ behauptet habe.⁷⁹ Dieser historische Erfolg kann nicht vergessen machen, dass der Fehlschlag des Jahres 2000 in ökonomischer (nicht rechtlicher) Würdigung zu einer „sehr langfristigen Schuldenvergemeinschaftung mit Transfercharakter“⁸⁰ geführt hat.

c) Anwärter, Außenseiter und Austrittsszenario

Die Rechtslage ist eindeutig. Eines Tages soll der Euro die Währung der gesamten Union sein. Wenn Art. 3 Abs. 4 EUV „eine“ Wirtschafts- und Währungsunion errichtet sehen will, deren Währung der Euro ist, so mag man „eine“ als unbestimmten Artikel im Zeichen der Entwicklungsoffenheit begreifen – oder als Projektauftrag zur Einheitsbildung. Dann ist Art. 3 Abs. 4 EUV der bestimmte Artikel, der eine historische Bestimmung konzipiert.⁸¹ Das Recht der „Übergangsbestimmungen“ (Art. 139 ff. AEUV) für „Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung“ (Art. 139 Abs. 1 AEUV) bekräftigt und operationalisiert die Zielbestimmung des Art. 3 Abs. 4 EUV. Diese Staaten befinden sich vertragspositiv im **transitorischen WWU-Status**. Abgesehen von Dänemark (→ Rn. 64) sind sie primärrechtlich verpflichtete Anwärter. Vertragspositiv stehen **Schweden, Polen, Tschechien, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und Kroatien** unter Handlungsdruck in der Frage, ob sie „bei der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion ihren Verpflichtungen bereits nachgekommen sind“ (Art. 140 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV).

Vergleicht man die heutigen Art. 139 ff. AEUV mit den Maastrichter „Übergangsbestimmungen“ der Art. 109 e–Art. 109 m EGV, so kann von einem Triumphzug in der WWU-Entwicklungsgeschichte die Rede sein. Die zweite und die dritte Stufe sind Wirklichkeit geworden, das heutige, abgeschmolzene Recht des „Übergangs“ präsentiert sich als **Rückstandsrecht für letzte verbliebene Anwärter**. Allerdings erhebt sich die Frage, ob dessen normative Verpflichtungskraft in Schweden, Polen oder Ungarn anerkannt wird. Seit dem Brexit steht Dänemark in der Gruppe der 12 Maastricht-Gründerstaaten allein; alle anderen zehn haben das Versprechen der „einheitlichen“ Währung eingelöst. Indessen nähren allzu viele Beitrittsstaaten, voran Schweden seit 1995, Zweifel an ihrer Bereitschaft, den WWU-Besitzstand zu akzeptieren. *Jean-Claude Juncker* hat das politische Problem 2017 aufgegriffen: „Wenn wir wollen, dass der Euro unseren Kontinent mehr eint als spaltet, dann sollte er mehr sein als die Währung einiger ausgewählter Länder. Der Euro ist dazu bestimmt, die einheitliche Währung der Europäischen Union als Ganzes zu sein.“⁸²

⁷⁸ *Herrmann* EuZW 2010, 413.

⁷⁹ COM(2019) 279 final, 5. Zur Grexit-Politik der Bundesregierung vor der Tagung der Euro-Gruppe am 11./12.7.2015 und dem Euro-Gipfel am 12./13.7.2015 die Sachverhaltsrekonstruktion im Beschluss des BVerfG v. 27.4.2021, 2 BvE 4/15, Rn. 2 ff. – Grexit.

⁸⁰ *Heinemann* integration 2020, 101 (107), bezogen auf die Laufzeit des ESM-Programms für Griechenland bis zum Jahr 2060.

⁸¹ Vgl. auch das Lissabon-Protokoll (Nr. 14) betreffend die Euro-Gruppe mit der Erwägung (2), „dass besondere Bestimmungen für einen verstärkten Dialog zwischen den Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vorgesehen werden müssen, bis der Euro zur Währung aller Mitgliedstaaten der Union geworden ist“.

⁸² State of the Union-Rede des Kommissionspräsidenten *Jean-Claude Juncker* am 13.9.2017. In der Länderrangliste (EU-27) liegt Schweden mit seiner 25 %-Zustimmung im Frühjahr 2021 abgeschlagen

Nur für das damals vorgeschlagene (weitere) Euro-Vorbereitungsinstrument hat er in der Euro-Gruppe keine Gefolgschaft gefunden.

- 60 Der etablierte Vorbereitungsstatus ist die Zugehörigkeit zum **Wechselkursmechanismus II**. Das WKM II-Recht⁸³ konkretisiert die Pflicht des Anwerbers aus Art. 142 AEUV, „seine Wechselkurspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ zu behandeln; zudem unterwirft sich der Aspirant einer systematischen Konvergenzbeurteilung.⁸⁴ Der WKM II hat am 1.1.1999 das Europäische Währungssystem EWS mit seiner Rechnungseinheit ECU abgelöst und dient der Anbindung der Anwerberstaaten und der Ausrichtung ihrer Volkswirtschaften: **Politiktest** und **Markttest**.⁸⁵ Indem der Euro-teilnahmewillige Staat den Anforderungen des WKM II genügt, erfüllt er das Wechselkurs-Kriterium des Art. 140 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV (*Manger-Nestler* in Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 25 Rn. 32 und Rn. 166: Schnittstelle zwischen „Ins“ und „Pre-Ins“). Das Lissabon-Protokoll (Nr. 13) über die Konvergenzkriterien hat primärrechtlich einen **Vorbereitungszeitraum** festgeschrieben. Der Anwerberstaat muss „im Rahmen des Wechselkursmechanismus“ die „normalen Bandbreiten zumindest in den letzten zwei Jahren vor der Prüfung ohne starke Spannungen eingehalten haben“; auch darf er „nicht von sich aus abgewertet haben“ (Art. 3 Protokoll Nr. 13). **Bulgarien und Kroatien** gehören seit dem 10.7.2020 dem WKM II an,⁸⁶ die Euro-Einführung dürfte dort absehbar gelingen.
- 61 Der Anwerber schuldet darüber hinaus Konvergenz hinsichtlich Preisstabilität, Finanzlage der öffentlichen Hand und Langfristzinssätze (Art. 140 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV). Im **Konvergenzbericht 2020**⁸⁷ hat die Kommission die „Konvergenzbeurteilung mit dem umfassenderen Konzept des Europäischen Semesters abgestimmt, das eine Gesamtbetrachtung der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Herausforderungen vorsieht“ (ausführlich zum Europäischen Semester *Hufeld/Repasi* → § 8 Rn. 40 ff.). Formell prüft sie die Konformitätsverpflichtung des Art. 131 AEUV – die rechtliche Konvergenz –, insbesondere die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbank. Im Zentrum steht die ökonomische Konvergenz, messbar über die vier Kriterien des Art. 140 AEUV. Kroatien fehlt nach Einschätzung der Kommission nur die Bewährungsprobe der kroatischen Kuna im WKM II. Mit Blick auf Bulgarien, Tschechien, Ungarn, Polen, Schweden und Rumänien beklagt die Kommission „Unvereinbarkeiten“ insbesondere in Bezug auf die Unabhängigkeit der Zentralbanken. Soweit nationale Verfassungen ausschließliche Rechte der nationalen Zen-

auf dem letzten Platz, hinter Dänemark (32 %), Polen (34 %), Bulgarien und Tschechien (je 40 %), bei einer Gesamtzustimmung von 79 % im Euroraum und 70 % in der EU-27: Eurobarometer 94 (Befragung Februar/März 2021), S. T79.

83 Neben Art. 142, Art. 140 Abs. 1 UAbs. 2 Spiegelstrich 4 AEUV und dem Protokoll (Nr. 13) über die Konvergenzkriterien insbesondere das Abkommen zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken der nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten über die Funktionsweise eines Wechselkursmechanismus in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion v. 16.3.2006, ABl. EU 2006 C 73, 21, zuletzt – zum Ausscheiden der Bank of England aus dem Abkommen – geändert am 22.1.2020, ABl. EU 2020 C 32 I, 1.

84 EZB, Wirtschaftsbericht 8/2020, S. 93 (97), und EZB, Wirtschaftsbericht 6/2020, S. 54, auch zur Standardbreite von $\pm 15\%$ um den jeweiligen Euro-Leitkurs.

85 EZB, Wirtschaftsbericht 8/2020, S. 93 (94); EZB, Wirtschaftsbericht 6/2020, S. 54 ff.; Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Palm* AEUV Art. 142 Rn. 12 ff.

86 EZB, Der europäische Wechselkursmechanismus als Vorbereitung für die Einführung des Euro am Beispiel Bulgariens und Kroatiens, Wirtschaftsbericht 8/2020, S. 93; EZB, Der bulgarische Lew und die kroatische Kuna im Wechselkursmechanismus (WKM II), Wirtschaftsbericht 6/2020, S. 54 ff.; vgl. auch COM(2020) 237 final v. 10.6.2020, 7 (Bulgarien) und 12 (Kroatien).

87 COM(2020) 237 final v. 10.6.2020, mit ausführlicher Darstellung der Maßstabnormen (Konvergenzkriterien).

tralbanken festschreiben,⁸⁸ stellt sich die Frage, ob diese Mitgliedstaaten eine **Euro-Teilnahmefähigkeit** versprochen haben, die sie verfassungspolitisch nicht einlösen können.

Soweit innerstaatlich der politische Rückhalt für die Euro-Einführung fehlt, Volksabstimmungen nicht zu gewinnen sind, qualifizierte Mehrheiten für die Anpassung des Verfassungsrechts nicht zustande kommen, kann nur (und sollte) das Primärrecht die Gefahr der **Rechtsverletzung durch Abstinenz** abwenden. Eben diese Rücksicht auf Verfassungsrecht und Verfassungspolitik im Mitgliedstaat übt das Protokoll „über einige Bestimmungen betreffend Dänemark“.⁸⁹ Ohne diese Rücksicht droht dem Land die jahrelange, sogar jahrzehntelange Debatte über eine Dauerrechtsverletzung. Permanent steht zur Diskussion, ob das WWU-Recht der Mitgliedschaftsverfassung beachtet oder beschädigt wird. Für Schweden, auch für Polen drängt sich der Befund auf, dass das Königreich und die Republik die ökonomischen Voraussetzungen der Euro-Teilnahme mühelos erfüllen, indessen in verfassungspolitischer Not oder strategisch Abstand halten von der Anpassung des Verfassungsrechts und dem WKM II. An der Euro-Teilnahmepflicht und der daraus resultierenden Bemühenspflicht, den WKM II-Vorhof zu betreten, kann kein Zweifel sein.⁹⁰

Die Frage nach dem (Sonder-)Status des Vereinigten Königreichs in der Währungsunion hat sich mit dem Brexit am 1.2.2020 erledigt. Zuvor galt das Recht des Lissabon-Protokolls (Nr. 15) „über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich und Nordirland“, voran dessen Ziff. 1, primärrechtlich (Art. 51 EUV) und konstitutiv: „Sofern das Vereinigte Königreich dem Rat nicht notifiziert, dass es den Euro einzuführen beabsichtigt, ist es dazu nicht verpflichtet.“ Wiewohl sie zu einem *Opting-out* nicht verpflichtet war, sich vielmehr zu einem *Opting-in* hätte durchringen müssen, hatte die Regierung des Vereinigten Königreichs im Oktober 1996 und noch einmal im Oktober 1997 notifiziert, dass sie „nicht beabsichtigt, an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion teilzunehmen“.⁹¹ Seit Inkrafttreten des Brexit-Abkommens am 1.2.2020 gilt nur mehr **Abwicklungsrecht**: „Die Europäische Zentralbank erstattet der Bank of England im Namen der Union das von der Bank of England eingezahlte Kapital. Der Erstattungstermin und andere praktische Vorkehrungen werden gemäß dem Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank festgelegt“ (Art. 149 Brexit-Abkommen).⁹²

Dänemark hatte sich bereits im Vertrag von Maastricht ein *Opting-out* ausbedungen. Das Protokoll über einige Bestimmungen betreffend Dänemark⁹³ erlaubte eine Notifizierung

88 Etwa Art. 227 Abs. 1 S. 2 der polnischen Verfassung zur polnischen Nationalbank: „Ausschließlich ihr steht das Recht zu, Geld auszugeben sowie die Geldpolitik zu bestimmen und durchzuführen“; Neuntes Kap., §§ 13, 14 der schwedischen Verfassung zur schwedischen Reichsbank.

89 ABl. EG 1992 C 191, 89: „Mit Rücksicht darauf, daß die dänische Verfassung Bestimmungen enthält, die vor der Teilnahme Dänemarks an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion in Dänemark eine Volksabstimmung erfordern könnten ...“.

90 *Selmayr* in Müller-Graff, Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4, 1. Aufl.) § 23 Rn. 54: „Dass Schweden bis heute ... weder die Unionsrechtskonformität seines Zentralbankgesetzes vollständig hergestellt hat noch dem WKM II beigetreten ist, stellt daher einen Vertragsverstoß dar“; Pechstein/Nowak/Häde/Kämmerer EUV/GRC/AEUV AEUV Art. 140 Rn. 42; vorsichtiger Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Palm* AEUV Art. 140 Rn. 29 ff., 38.

91 Protokoll (Nr. 15), zweiter Erwägungsgrund. Kommentierung des Protokolls: *Herrmann* in Siekmann EWU.

92 Ausscheiden der Bank of England aus dem Abkommen zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken der nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten über die Funktionsweise eines Wechselkursmechanismus in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion v. 16.3.2006, ABl. EU 2006 C 73, 21, durch Abkommen v. 22.1.2020, ABl. EU 2020 C 32 I, 1.

93 ABl. EG 1992 C 191, 89.

mit der Folge, dass „eine Freistellung“⁹⁴ gilt und das Land „nicht an der dritten Stufe teilnehmen wird“ (Ziff. 2). Nach dem dänischen Referendum am 2.6.1992, in dem der Maastrichter Vertrag keine Mehrheit fand, vermerkte der Edinburgh-Beschluss vom Dezember, dass Dänemark auf der Linie des Protokolls notifiziert habe und diese Notifizierung mit Inkrafttreten des Beschlusses⁹⁵ wirksam werde. Der Edinburgh-Beschluss bahnte den Weg für ein zweites Maastricht-Referendum; das glückte am 18.5.1993. In seiner Lissaboner Fassung hält das Protokoll (Nr. 16) über einige Bestimmungen betreffend Dänemark nunmehr fest (Ziff. 1): „Aufgrund der Notifikation der dänischen Regierung an den Rat vom 3.11.1993 **gilt für Dänemark eine Freistellung**“. So hat das Land als „Maastricht-Gründerstaat“ von Anfang an eine klare Linie der Abstinenz verfochten, dennoch oder deswegen seine Ratifikationsschuld im zweiten Anlauf erfüllt, zuletzt im Jahr 2000 ein Euro-Referendum abgehalten, erfolglos. Dänemark lässt als **WKM II-Staat**⁹⁶ die Dänische Krone in einem engen Korridor gegenüber dem Euro schwanken; gelegentlich geht die Rede vom „de facto“-Mitglied der Eurozone.⁹⁷

- 65 Das Maastricht-Protokoll „über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion“⁹⁸ kann als historisches Bekenntnis zur „Unumkehrbarkeit“ der Währungsgemeinschaft gelten. Seinerzeit dem Vertrag „beigefügt“, spiegelte das Protokoll authentisch die primärrechtliche Fundamentalentscheidung für eine **unauflösbare Währungsunion**. Art. 50 EUV erlaubt die unilaterale Aufkündigung der EU-Mitgliedschaft, nicht aber die unilaterale Disposition über Vertragspflichten in der bestehenden Mitgliedschaft.⁹⁹ Ein WWU-Recht der beweglichen Teilnahme existiert nicht. Das Unumkehrbarkeitsdogma ist das wesentliche Kennzeichen der **Schicksalsgemeinschaft Euro** – hindert allerdings nicht den Zugriff auf die Mitgliedschaftsverfassung im Wege der Vertragsänderung. Auf ein individuell oder kollektiv verursachtes „Scheitern der Stabilitätsgemeinschaft“¹⁰⁰ können nur mehr die Herren der Verträge reagieren, mit dem *actus contrarius*, der den in Maastricht als „unwiderruflich“¹⁰¹ konzipierten Gründungsakt widerruft.¹⁰² Auch der „Grexit auf Zeit“¹⁰³ hätte sich nur primärrechtlich ins Werk setzen lassen, in einem Austritts- und Wiedereintrittsprotokoll. Dass das Unionsrecht für den Fall des „Scheiterns der Stabilitätsgemeinschaft“ ein **Desintegrationsprogramm verweigert**, darf

94 Ausführlich zum Begriff, im Vergleich aller Sprachfassungen: *Selmayr* in Müller-Graff, Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4, 1. Aufl.) § 23 Rn. 41 Fn. 98.

95 Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs zu bestimmten von Dänemark aufgeworfenen Problemen betreffend den Vertrag über die Europäische Union, ABL EG 1992 C 348, 2, nach dem dortigen Abschn. E Abs. 1 wirksam geworden am Tag des Inkrafttretens des Vertrages über die Europäische Union (1.11.1993).

96 EZB, Wirtschaftsbericht 8/2020, S. 93 (94).

97 Pechstein/Nowak/Häde/Kämmerer EUV/GRC/AEUV Art. 139 Rn. 46.

98 ABL EG 1992 C 191, 87.

99 *Terbechte*, S. 206 f.; aA R. *Schmidt* ZSE 2017, 47.

100 BVerfGE 89, 155 (204) – Maastricht.

101 Protokoll über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, ABL EG 1992 C 191, 87.

102 Vgl. auch BVerfGE 89, 155 (206) zu der Frage, ob „der fehlende Wille der Mitgliedstaaten zu einer vergemeinschafteten Wirtschaftspolitik ... den zukünftigen Verzicht auf die Währungsunion und eine dementsprechende Vertragsänderung bedingen wird“.

103 Von der ohne Parlamentsbeteiligung im BMF entwickelten, der Euro-Gruppe am 11./12.7.2015 vorgelegten Grexit-Initiative des vormaligen Bundesfinanzministers *Wolfgang Schäuble* handelte das Organstreitverfahren vor dem BVerfG, 2 BvE 4/15 – Grexit, entschieden durch Beschluss v. 27.4.2021: Die Bundesregierung „hat den Deutschen Bundestag in seinem Recht aus Artikel 23 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes verletzt, indem sie es unterlassen hat, ihn vor der Sitzung der Euro-Gruppe am 11. und 12. Juli 2015 und vor dem Euro-Gipfel am 12. und 13. Juli 2015 umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über ihre Verhandlungslinie zum Verbleib oder vorübergehenden Ausscheiden Griechenlands aus der Eurozone zu unterrichten.“ Zu „Schäubles Überzeugung“, „dass Griechenland die Eurozone verlassen musste“: *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 207, 216 ff.

man nicht als Lücke im Vertragsrecht begreifen. Dieser Umstand bekräftigt nur die ungeschriebene Voraussetzung der Währungsunion – die stetige Bereitschaft der Teilnehmer, die Schicksalsgemeinschaft Euro rechtstreu und politisch mitzutragen, auch in Not und Gefahr.

3. Rechtsquellen

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion ist kein Naturereignis, sondern Kunstwerk. Ihre global wirksame Kraft fließt aus Quellen des Rechts. Am Anfang stand der Konsens im Vertrag der Gründerstaaten, der „Abschluss in Maastricht“ (*Issing* → § 1 Rn. 89 ff.). Der Konsens findet Ausdruck im paktierten Primärrecht. Die allseitige parlamentarische Zustimmung der mitgliedstaatlichen Parlamente „ist der zentrale Rechtsquellengedanke für Europarecht“¹⁰⁴ und trägt die primärrechtlichen Grundlagen (→ Rn. 67 ff.). Die weiteren, daraus abgeleiteten Rechtsakte (→ Rn. 71 ff.) und die völkervertraglichen Anbauten (→ Rn. 75 ff.) vervollständigen das Bauwerk. 66

a) Primärrecht

Die Wirtschafts- und Währungsunion gründet im primären Unionsrecht, allerdings in signifikant abgestufter „Konstitutionalisierungsdichte“. Daraus erklärt sich das Wagnis der Asymmetrie (→ Rn. 2 ff.). Das Recht der **Wirtschaftsunion** hält die Mitgliedstaaten an, „ihre“ Wirtschaftspolitik „innerhalb der Union“ zu koordinieren (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Das hochverdichtete Integrationsprogramm der **Währungsunion** entfaltet auf der Ebene des Primärrechts die Vollkompetenz der Union (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV). Deren Währungshoheit ist eine nicht-staatliche, freilich gemeinsame der „im Euro“ vereinigten Staaten. Diese spezifische Form der Unionsbildung zwischen Teilnehmerstaaten setzt hochgradig **verlässliche und verfestigte Verabredungen** voraus, mithin Verfassung – hier verstanden als stabile Grundordnung –, also im Formenkanon des Unionsrechts: vertragliches Recht, Primärrecht. **Währungsverfassungsrecht** verbürgt stabiles Recht für eine stabile Währung in einer „Stabilitätsgemeinschaft“ (→ Rn. 212). Das primäre Unionsrecht mit seinen Qualitäten leistet einen wesentlichen Stabilisierungsbeitrag. 67

Dass den Akteuren der Gründerzeit an einer Befestigung ihrer Konzeption und an der Dauerhaftigkeit ihrer Kompromisse gelegen war, kann nicht zweifelhaft sein. Nach der langen Vorgeschichte seit 1970 (*Werner-Plan*) bahnte sich mit dem *Delors-Bericht* vom April 1989 und der geopolitischen Wende vom November 1989 eine den **Constitutional Moment** begünstigende Konstellation an. Wer, wie namentlich *Helmut Kohl*, die Gunst der Stunde nutzen, den Moment in Fortdauer verwandeln, die europäische Integration in der „unwiderruflichen Währungsgemeinschaft“ (→ Rn. 65) „unumkehrbar“ machen wollte,¹⁰⁵ war auf die Kraft des Primärrechts angewiesen. Das Recht aus dieser Quelle gab dem Konsens des Augenblicks dauerhafte Geltung. Der Vertragskonsens befestigt. Wer **Unumkehrbarkeit** will, setzt auf die Beharrungskraft des schwerlich umkehrbaren Primärrechts. Das einmal etablierte Vertragsrecht hat ungeachtet aktueller Mehrheitsverhältnisse weiter Bestand, bis der gegenläufige Konsens zustande kommt. Dass sich einzelne Staaten vom historischen Maastricht-Konsens lösen, etwa die Unabhängigkeit der EZB einschränken wollen, mag revisionspolitisch relevant sein; revisionsrechtlich gilt das anspruchsvolle Verfahren des Art. 48 EUV. 68

104 *P. Kirchhof* NJW 2020, 2057 (2062 Rn. 33).

105 *Ten Elsen/Zell* in *Gu/Ohnesorge*, S. 173 ff.; von der *Groeben/Schwarze/Hatje/Glückler* Unionsrecht Vor Art. 119–144 AEUV Rn. 9, zum Interesse Frankreichs und Deutschlands an einem „*saut qualitatif*“.

- 69 Der vertraglich befestigte Maastricht-Konsens 1992/93 konnte die Gründung und die Statik der WWU stabilisieren, nicht jedoch immunisieren gegen die „Herren der Verträge“¹⁰⁶ und deren Änderungsgewalt. Die Vertragsänderungen von Amsterdam, Nizza und Lissabon (*Manger-Nestler* in Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht* (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 25 Rn. 34 f.) rührten nicht an die Grundkonzeption von Maastricht. Allein die **Ergänzung des Art. 136 AEUV** um einen neuen Abs. 3 am 1.5.2013¹⁰⁷ bewirkte einen materiell erheblichen Zugriff auf das Recht der WWU: eine „grundlegende Umgestaltung der bisherigen Wirtschafts- und Währungsunion“¹⁰⁸ im Wandel „von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion“¹⁰⁹ kraft einer **Primärrechtsgarantie des ESM**. Seither gilt das Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV in der Normallage, nicht mehr im Ausnahmezustand (*Hufeld* in Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht* (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 24 Rn. 150 ff.).
- 70 Art. 136 Abs. 3 AEUV flankiert auf der Höhe und mit der Kraft des Primärrechts eine historisch bedeutsame Ergänzung der WWU-Grundkonzeption von Maastricht. Diese Norm beschirmt den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, eine Verabredung des Völkerrechts (→ Rn. 77) im Kreis der Euro-Teilnehmerstaaten. Mit dem Konsens (Art. 48 Abs. 6 AEUV) über Art. 136 Abs. 3 AEUV haben alle Mitgliedstaaten (seinerzeit mit dem Vereinigten Königreich, noch ohne Kroatien), auch die Nicht-Eurostaaten, darunter künftige Eurostaaten, mit ihrer Autorität die Primärrechtskonformität des ESM-Vertrages außer Streit gestellt. Art. 136 Abs. 3 AEUV, erwachsen aus dem Konsens aller „Hohen Vertragsparteien“ (Art. 1 Abs. 1 EUV), repräsentiert die **Gesamtverantwortung der EU-27 für die WWU-19**. Kraft ihrer Mitsprache in den Verfahren des Art. 48 EUV tragen auch jene Staaten Mitverantwortung für das Währungsverfassungsrecht, die aus der engeren WWU-Perspektive aufseiten der Außenseiter und Anwärter stehen (→ Rn. 58 ff.). Art. 48 EUV normiert die unhintergehbaren Regeln der Vertragsfortentwicklung, damit auch einer WWU-Reform auf der Ebene des Primärrechts.

b) Sekundärrecht

- 71 Das Wirtschafts- und Währungsrecht der Europäischen Union muss um seiner transnationalen Ordnungsfunktion willen weiter ausgreifen als eine nationale Wirtschaftsverfassung. Ein offenes föderales Konzept mit der Aufteilung der Verbands- und Organkompetenzen genügt nicht, eine vertragliche Wirtschaftsgemeinschaft im Zeichen „wirtschaftspolitischer Neutralität“ wäre integrationspolitisch zu riskant. Das gilt auch und insbesondere für das Währungsverfassungsrecht.¹¹⁰ Dennoch ist auch das primäre, materiell hochverdichtete, schwerlich änderbare Währungs- und Wirtschaftsrecht angewiesen auf **ergänzendes und reversibles Sekundärrecht** – auf Rechtsakte der EZB (Art. 132 AEUV), spezifische Euro-Gesetzgebung (Art. 133 AEUV), auf permanente und dynamische Bin-

106 Jüngste Bekräftigung der alten Wendung: BVerfGE 154, 17 (91 Rn. 111 und 118 Rn. 157) – PSPF (Schlussurteil).

107 Zur Entwicklungsgeschichte 2010–2013 vor dem Inkrafttreten des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV: Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Palm* AEUV Art. 136 Rn. 8 ff.

108 BVerfGE 132, 195 (247 f. Rn. 128) – ESM/VSKS (eA); vgl. COM(2019) 279 final, 8: „So weisen die Vorschriften und Institutionen, die der Wirtschafts- und Währungsunion heute zugrunde liegen, wenig Ähnlichkeit mit der Struktur auf, die vor zwanzig Jahren angelegt wurde“; auch *Hilpold* in *Hilpold/Steinmair*, S. 9, 30 ff. („Umbau der WWU“), und *Röger*, S. 157 f. Wohl aA EuGH 27.11.2012 – C-370/12 Rn. 129 ff., 183 ff. – Pringle.

109 *Rathke* DÖV 2011, 753.

110 *Terhechte*, S. 535: „Das Maß und der Umfang der rechtlichen Steuerung der Währungsunion ist überaus bemerkenswert.“

nenmarkt- und Wirtschaftspolitik unterhalb der Vertragsverfassung. Im Zugriff auf das sekundäre Recht verfügen die Unionsorgane über eine Machtressource (→ Rn. 163 ff.).

Auch und gerade im WWU-Kontext wird die **Multifunktionalität des Sekundärrechts** 72 offenkundig. Sekundärrechtsakte waren und sind in allen Entwicklungsphasen unverzichtbare Begleiter: Sherpas, die vielfach nachgeordnete technische, freilich notwendige Hilfe leisten¹¹¹ – mitunter aber auch die ganze Last tragen müssen. Namentlich der Stabilitäts- und Wachstumspakt¹¹² und die Bankenunion sind komplexe WWU-Großprojekte im Sekundärrechtsformat. Als sekundärrechtliche Wunderwaffen im Notstand haben sich die auf Art. 122 AEUV gestützten Rechtsakte erwiesen (→ Rn. 181 ff.). Soweit Vertragsänderungen nicht gelingen oder vermieden werden, kommt die sondervertragliche Kooperation in Betracht (→ Rn. 75 ff.) oder aber sekundäres Unionsrecht. Dann ist seine Komplementär- und Politikfunktion gefragt, seine normative Kraft, um das ergänzungsbedürftige Primärrecht primärrechtskonform anzureichern. Art. 121 Abs. 6 AEUV steht zur Verfügung, um „durch Verordnungen die Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung“ festzulegen; wieweit er darüber hinaus erlaubt, das Koordinierungskonzept des Art. 121 AEUV nachzuschärfen, ist ungewiss.¹¹³ Art. 126 Abs. 14 UAbs. 2 AEUV erlaubt die sekundärrechtliche Ablösung des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

Auch die **Bankenunion** – „vierte Stufe“¹¹⁴ der WWU, jedoch **im Sekundärrecht verankert** 73 – musste sich die Frage gefallen lassen, ob die Ermächtigungsgrundlagen in Art. 127 Abs. 6, Art. 114 Abs. 1 AEUV und die darauf gestützten Verordnungen den Aufsichtsmechanismus SSM und den Abwicklungsmechanismus SRM tragen, zumal die mit der Unabhängigkeit der Gremien verknüpfte „Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus“.¹¹⁵ Problematisch war zudem, ob Unionsagenturen sekundärrechtlich¹¹⁶ errichtet werden können. Das BVerfG hat insoweit Bedenken „im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ vorgetragen, gleichwohl die Inanspruchnahme des Art. 114 Abs. 1 AEUV hingenommen, „sofern dies nur eng begrenzte Ausnahmefälle betrifft“¹¹⁷ –

111 Übersicht, insbesondere zur währungsrechtlichen Sekundärgesetzgebung: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Glöckler Unionsrecht Vor Art. 119–144 AEUV Rn. 24.

112 *Keppen* in *Antenbrink/Herrmann* EMU § 28.

113 *Pechstein/Nowak/Häde/Herrmann/Rosenfeldt* EUV/GRC/AEUV AEUV Art. 121 Rn. 46 ff.; *Hufeld* in *Müller-Graff*, Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 24 Rn. 43, 58, 61, 64. Die folgenden SWP-Rechtsakte hat der Unionsgesetzgeber im Zuge der Reform 2011 auf Art. 121 Abs. 6 AEUV gestützt: VO 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, 1; VO 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, 8; Neufassung des SWP-*präventiv* (VO 1466/97 ABl. L 209 v. 2.8.1997, 1) durch VO 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.11.2011, ABl. L 306 v. 23.11.2011, 12; VO 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. L 306 v. 23.11.2011, 25.

114 *Pechstein/Nowak/Häde/Herrmann* EUV/GRC/AEUV AEUV Art. 119 Rn. 2.

115 BVerfGE 151, 202 (328 Rn. 209), bezogen auf die EZB-Aufgaben in der Bankenaufsicht: „Bedenklich“, „im Ergebnis jedoch noch hinnehmbar“ infolge kompensatorischer Rückbindung; ebenso für den Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board) und die Freistellung der nationalen Abwicklungsbehörden von parlamentarischer Verantwortung: BVerfGE 151, 202 (354 ff. Rn. 266 ff.) – Bankenunion.

116 VO (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 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, ABl. EU 2014 L 225, 1 v. 30.7.2014.

117 BVerfGE 151, 202 (338 Rn. 233) – Bankenunion.

im Ergebnis die verordnungsrechtliche Gründung des *Single Resolution Board* akzeptiert (→ Rn. 203 ff.).

- 74 Nicht zuletzt tritt die Europäische Zentralbank als Organ der Sekundärrechtsetzung in Erscheinung. Art. 132 AEUV gibt dem Arsenal des Art. 288 AEUV ein aufgabenspezifisches Format. Art. 132 Abs. 1 AEUV verknüpft das Verordnungsrecht der EZB mit benannten Kompetenztiteln der ESZB-Satzung und jenen des Art. 129 Abs. 4 AEUV (Ausführungsbestimmungen; vgl. Art. 41 ESZB-Satzung). Dass sich im Spektrum der Handlungsformen Verordnungen und Beschlüsse finden, zudem Empfehlungen und Stellungnahmen, nicht jedoch die Richtlinie, beleuchtet die Mission der EZB, den Charakter ihrer Geldpolitik im Zeichen der Einheitlichkeit.¹¹⁸

c) Sondervertragliche Kooperation

- 75 Die sondervertragliche Kooperation dient der Förderung, Vertiefung oder Stabilisierung der Integration, löst sich aber aus dem institutionellen und rechtlichen Rahmen der Europäischen Union. Sie ist **zwischenstaatliche Zusammenarbeit außerhalb und zugunsten der Union**.¹¹⁹ Aus Sicht des Grundgesetzes handelt es sich um völkervertragliche Beiträge einiger oder aller Mitgliedstaaten zur „Entwicklung der Europäischen Union“ (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG), um Verträge im „Ergänzungs- und Näheverhältnis“¹²⁰ – mit der Folge, dass die deutsche Mitwirkung dem Regime des Art. 23 GG und allen Ausprägungen der Integrationsverantwortung verpflichtet bleibt. Die Partner der sondervertraglichen Kooperation demonstrieren souveräne völkerrechtliche Handlungsmacht unter Beachtung und Wahrung des Unionsrechts.¹²¹
- 76 Der „Pakt“ zugunsten der Union, wenn auch außerhalb des Unionsrechts,¹²² gehört zu den traditionellen Rechtsquellen der Wirtschafts- und Währungsunion. Bereits der Stabilitätspakt (später: Stabilitäts- und Wachstumspakt) sollte sondervertraglich ausgestaltet werden; daraus erklärt sich die ursprüngliche, im sekundärrechtlichen Format fortgeführte Bezeichnung „Pakt“.¹²³ Das **WKM II-Konvergenzsystem** (→ Rn. 60) kann als sondervertragliches Regelwerk der Annäherung gelten.¹²⁴ Sondervertraglich-kooperative Funktionen übernehmen die **Doppelbesteuerungsabkommen** zwischen Unionsstaaten, soweit sie den zweifachen Zugriff der Steuergläubiger vermeiden oder abmildern, damit aber binnenmarktliche Freizügigkeitsrechte flankieren.¹²⁵ Das Übereinkommen vom 21.5.2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds (→ Rn. 203 ff.) lenkt die **Bankenabgabe** sondervertraglich in den SRF.¹²⁶

118 *Obler/Schmidt-Wenzel* in Siekmann EWU Art. 132 Rn. 16.

119 Begriffsprägend *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, S. 21 ff.; *Eitelbuß*, Intergouvernementalismus und Supranationalität, S. 142: „Dogma der supranationalen Union lebt auch in den Übereinkommen“ des „Eurokrisen-Intergouvernementalismus“; zu Konsequenzen für den Rechtsschutz *Farahat/Kremm* Der Staat 2018, 357 (367): „ungleich schwerer, den Weg vor den EuGH zu finden“ und „anfechtbare Akte der Unionsorgane zu identifizieren“.

120 BVerfGE 131, 152 (199 f.) – informierte Mitwirkung des Bundestages; BVerfGE 153, 74 (143 ff. Rn. 118 ff.) – EPGÜ.

121 *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, S. 28 ff.

122 Vgl. EuGH 20.9.2016 – C-8/15 P–C-10/15 P Rn. 54 – Ledra Advertising.

123 *Hatje* DÖV 2006, 597 (598).

124 *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Palm* AEUV Art. 142 Rn. 12; *WKM II-Vereinbarungen* als „völkerrechtliche Abkommen“; *Calliess/Ruffert/Hüde* EUV/AEUV AEUV Art. 142 Rn. 7: „eine Art völkerrechtliche Vereinbarung“; vgl. auch EZB, Wirtschaftsbericht 6/2020, S. 54: „multilaterale Vereinbarung“.

125 *Kirchhof/Kulosa/Ratschow/Hufeld*, EStG, 2020, § 15 Rn. 567 f. (Nachw.).

126 BVerfGE 151, 202 (244 ff. Rn. 28 ff., 368 ff. Rn. 303 ff.) – Bankenunion; *Eitelbuß*, Intergouvernementalismus und Supranationalität, S. 97 ff.; vgl. auch *Halter* Europarecht Bd. I § 4 Rn. 827, 988.

Vor allem aber hat das Krisenreaktionsrecht sondervertragliche Kooperationen hervorgebracht, den ESM-Vertrag (*Forsthoff* → § 13 Rn. 9 ff. und *Rathke* → § 14 Rn. 27 ff.) und den VSKS (*Tappe* → § 9 Rn. 47 ff.). Am 2.2.2012 unterzeichneten die damals 17 Eurostaaten den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, am 27.9.2012 trat er in Kraft¹²⁷ – ein völkerrechtlicher Vertrag zur Ergänzung des unionalen Integrationsprogramms.¹²⁸ Der gleiche Befund trifft zu auf den VSKS, den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion; dessen Inkrafttreten folgte am 1.1.2013, nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunden durch „zwölf Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist“ (Art. 14 Abs. 2 VSKS). „Sondervertragliche Kooperationen verändern nicht das konstitutionelle Fundament der europäischen Verbundverfassung an sich, ergänzen es jedoch durch sondervertragliche Anbauten“, eignen sich als Komplementärlösung und systemrationale Handlungsform.¹²⁹ Formell von außen, materiell von innen, stabilisieren diese Anbauten das Gesamtkunstwerk WWU.

III. Systemgewährleistung

Mit der Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion waren von Anfang an Stabilitätserwartungen verbunden. Sie sollte Wechselkursstabilität bringen (*Issing* → § 1 Rn. 70) und Finanzmarktstabilität für den Binnenmarkt. Der **Stabilitätspakt**, später umbenannt in „Stabilitäts- und Wachstumspakt“, sollte unter fiskalischen Vorzeichen seinem Namen alle Ehre machen. Nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht hat die deutsche Zustimmung bezogen und beschränkt auf eine WWU-Konzeption der unerschütterlichen **Stabilitätsgemeinschaft**.¹³⁰ Indessen geraten das System und seine Stabilität unter Druck, wenn Krisen heraufziehen. Die WWU hat noch auf jede Krise „reaktionsrechtlich“ geantwortet (→ Rn. 90 ff.). Ihre Entwicklungsgeschichte ist seit mehr als einer Dekade eine Geschichte der Systemgewährleistung. „Längerfristig gibt es keinen besseren Weg zu Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit als die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, die auch die internationale Rolle des Euro stärken wird.“¹³¹ Stabilitätspolitik zielt auf das System und seine langfristige Verstetigung; sie ist zu unterscheiden von kurzfristiger Stabilisierungspolitik (*Repasi* in Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 27 Rn. 13). Zur Aufgabenbeschreibung der systemtragenden Organe (→ Rn. 115 ff.) gehört beides, auch die Erwartungsstabilisierung in der öffentlichen Kommunikation mit den Marktakteuren (→ Rn. 128).

127 Bekanntmachung über das Inkrafttreten des ESMV v. 1.10.2012, BGBl. II 1086. Zur Vorgeschichte *Häde* in Hatje/Müller-Graff, Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEuR Bd. 1) § 17 – und umfänglich der ESM selbst: Safeguarding the Euro in times of crisis. The inside story of the ESM, 2019. Verhältnis zum Unionsrecht: *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, S. 289 ff.

128 BVerfGE 132, 195 (259 Rn. 153) – ESM/VSKS (eA); BVerfGE 153, 74 (145 Rn. 123) – EPGÜ: „Ersatzunionsrecht“, im Anschluss an *Lorz/Sauer* DÖV 2012, 573 (575); *von Arnould* in FS E. Klein, S. 509: „Unions(ergänzungs)völkerrecht“; *Herdegen* in FS Schmidt-Preuß, S. 360: „Sonderunionsrecht“; *Klement* ZG 2014, 169 (172): „Parallelstruktur“; *Rebhahn*, S. 150: „Nebenunions-Recht“; *Terhechte*, S. 538: „Ausweichmanöver“; *Uerpmann-Witzack* EuR 2013 Beiheft 2, 49: „Ausweichordnung“; *Weber* EuR 2013, 375 (381): „Unionsvölkervertragsrecht“; *Tappe* → § 9 Rn. 47: „Ersatzlösung“.

129 *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, S. 390 f.; *Eitelbuß*, Intergouvernementalismus und Supranationalität, S. 144 ff. und zusammenfassend S. 244 ff.: „Eurokrisen-Intergouvernementalismus mit Affinität für den supranationalen Gedanken“ eher Chance denn Rückschritt; kritisch *Terhechte*, S. 542: „rechtliche Manöver außerhalb des unionsrechtlichen Rahmens“.

130 BVerfGE 89, 155 (200) – Maastricht; BVerfGE 97, 350 (374, 376) – Euro; BVerfGE 129, 124 (181) – EFSF; BVerfGE 132, 195 (244 Rn. 117 f.) – ESM/VSKS (eA).

131 Arbeitsprogramm der Kommission für 2021, COM(2020) 690 final, 6.

1. Stabilität

- 79 Die Grundlagen des Systems müssen verfassungsrechtlich – primärrechtlich – verankert sein (→ Rn. 67): Stabilität durch Form. Im Vertrag über die Europäische Union begegnet „Stabilität“ allein in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV, in der Zielfestlegung auf **Preisstabilität**. In der Dramaturgie des Art. 3 EUV wird die WWU (Abs. 4) noch nicht direkt verbunden mit der Mission der Preisstabilität. Vor dem Auftrag des Art. 3 Abs. 4 EUV, eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten, rangiert der Errichtungsauftrag Binnenmarkt in einem anspruchsvollen Zusammenhang der Ziele und „Grundlagen“: Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV rechnet die Preisstabilität im Verein mit einem ausgewogenen Wirtschaftswachstum zu den Grundlagen, die der Union ermöglichen, auf die nachhaltige Entwicklung Europas, eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, Vollbeschäftigung, sozialen, wissenschaftlichen und technischen Fortschritt sowie Umweltschutz hinzuwirken. In dieser Struktur soll der Binnenmarkt gedeihen. Die preisstabile Währung wird benötigt als **Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit von Wettbewerbsmärkten**¹³² und als Faktor der Finanz(markt)stabilität¹³³ – „als verlässliche Wertreferenz in den Wogen einer wettbewerbsverfassten Marktwirtschaft“ (Müller-Graff in ders. (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 1 Rn. 20; Seiler → § 21 Rn. 20). Mit dieser Verlässlichkeit korrespondiert die **Unabhängigkeit der Währungshüterin** (Art. 130 AEUV) – eine „im Stabilitätsinteresse begründete demokratische Selbstbeschränkung“.¹³⁴ Zentralbanken stabilisieren, indem sie Marktvertrauen stiften; sie sind „Meisterinnen der Stabilität“.¹³⁵
- 80 Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union wird die Preisstabilität zum vorrangigen Ziel. Textlich werden sowohl der Euro (Art. 119 Abs. 2 AEUV) als auch das Mandat des EZSB (Art. 127 Abs. 1 S. 1, Art. 282 Abs. 2 S. 2 AEUV) auf das Vorrangziel ausgerichtet. Auch das Grundgesetz verknüpft den Kompetenztransfer von der Bundesbank auf die Europäische Zentralbank ausdrücklich mit deren Verpflichtung auf die „Sicherung der Preisstabilität“: Art. 88 S. 2 GG.¹³⁶ Die **Geldwertstabilität** wird mit der Währungspolitik der Union anvertraut (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV), näherhin dem Europäischen System der Zentralbanken und dem Eurosystem (Art. 282 Abs. 1 AEUV). Im Blick auf Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV erklärt sich das **Worumwillen der Systeme** EZSB und Eurosystem – und rechtfertigt sich die **Systementscheidung für eine unabhängige Zentralbank** (Seiler → § 21 Rn. 4 f.), freigestellt von parlamentarischer Verantwortlichkeit: „Diese Modifikation des Demokratieprinzips im Dienste der Sicherung des in eine Währung gesetzten Einlösungsvertrauens ist vertretbar, weil es der – in der deutschen Rechtsordnung erprobten und, auch aus wissenschaftlicher Sicht, bewährten – Besonderheit Rechnung trägt, daß eine unabhängige Zentralbank den Geldwert und damit die allgemeine ökonomische Grundlage für die staatliche Haushaltspolitik und für private Planungen und Dispositionen bei der Wahrnehmung wirtschaftlicher Freiheitsrechte eher sichert als

132 Behrens, § 5 Rn. 41.

133 Thiele, Zentralbank, S. 11 f. Von Stabilisierung und Destabilisierung durch Zentralbankpolitik handelt Wullweber, Zentralbankkapitalismus (2021), mit der These, dass heute sowohl die marktliberale Rationalität als auch staatliche Interventionen an Bedeutung gewinnen: „Im Zentrum dieses Paradoxes stehen die Zentralbanken, die versuchen, diese komplexe Konstellation mit all ihren Widersprüchen und inhärenten Krisentendenzen zu stabilisieren“ (S. 35), um das Vertrauen in das „nicht selbststabilisierende“ Geldsystem und „den Mythos der Geldwertstabilität aufrechtzuerhalten“ (S. 79 f.).

134 Müller-Graff EuZW 2019, 172 (173); BVerfGE 89, 155 (204) – Maastricht: „Stabilitätsziel“ als „Maßstab der Währungsunion“; kritisch zur „Verkopplung von Demokratie und Preisstabilität“ Farahat, Transnationale Solidaritätskonflikte, S. 204 ff.

135 Wullweber, Zentralbankkapitalismus, S. 111 f., 187 ff.

136 BVerfGE 97, 350 (372) – Euro.

Hoheitsorgane, die ihrerseits in ihren Handlungsmöglichkeiten und Handlungsmitteln wesentlich von Geldmenge und Geldwert abhängen und auf die kurzfristige Zustimmung politischer Kräfte angewiesen sind.¹³⁷ Allerdings stehen die politischen Kräfte, voran jene, die über Budgetgewalt verfügen, ihrerseits in der Verantwortung: **Haushaltsdisziplin** hat zur **Stabilität der Unionswährung** beizutragen.¹³⁸ Das Primärrecht (Art. 119 Abs. 3, Art. 126, Art. 125 AEUV) und der EuGH (→ Rn. 217) lassen daran keinen Zweifel.

Art. 127 Abs. 5 AEUV führt den Begriff **Stabilität des Finanzsystems** ein, definiert ihn nicht, bringt ihn aber in Verbindung mit der Bankenaufsicht. Zum Finanzsystem¹³⁹ gehört wesentlich die Geldversorgung der Realwirtschaft (*Steinbach* → § 6 Rn. 82), mithin auch die Widerstandsfähigkeit der Finanzmärkte und Banken (Finanzmarktstabilität), allgemeiner die Funktionstüchtigkeit der Wirtschafts- und Währungsordnung als Rechtssystem für die Wirtschaft.¹⁴⁰ Dann bezeichnet Finanzstabilität einen **Zustand verlässlicher Funktionstüchtigkeit** des Finanzsystems, **gefeht gegen Störungen und Krisen**. Der Reichweite des Begriffs entspricht eine Vielheit der Zuständigkeiten. Den unbestimmten Verweis des Art. 127 Abs. 5 AEUV auf die „zuständigen Behörden“ darf man als Verweis auf die Haupt-, jedenfalls aber Mitverantwortung der Mitgliedstaaten verstehen, auch der mitgliedstaatlichen (Umsetzungs-)Gesetzgeber; das ESZB wird mit Art. 127 Abs. 5 AEUV auf ein nachgeordnetes Unterstützungsmandat verwiesen (*Heidfeld/Langner* → § 15 Rn. 40), das auch und insbesondere hinter dem **Stabilisierungsmandat des ESM**¹⁴¹ zurücksteht.¹⁴²

Anders als die Zuständigkeit für Preisstabilität lässt sich jene für Finanzstabilität nicht abkoppeln von demokratischer Politik, zumal gesetzgeberischer Erst- und Letztverantwortung. Finanzstabilität erweist sich als übergreifende **Aufgabe der europäischen und nationalen Wirtschaftspolitik**, auch der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Die Kommission formuliert Leitprinzipien im Jahreswirtschaftsbericht, zum Auftakt des Europäischen Semesters (*Hufeld/Repasi* → § 8 Rn. 44); zu den seit 2020 vorangestellten „vier Dimensionen“ nachhaltigen Wachstums gehört die **makroökonomische Stabilität**.¹⁴³ Der Unionsgesetzgeber verlässt sich seit der ersten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie 1977¹⁴⁴ wesentlich auf seine Binnenmarktharmonisierungskompetenz. Auch die ESFS-Gesetzgebung (*Ohler* in Ruffert (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht (EnzEuR Bd. 5) → Bd. 5 § 10 Rn. 103) und den Abwicklungsmechanismus SRM (→ Rn. 73) hat er auf Art. 114 AEUV gestützt, den Aufsichtsmechanismus SSM (*Kaufhold* → § 17 Rn. 32) hingegen auf Art. 127 Abs. 6 AEUV. Die neuen Risiken, die für die Finanzstabilität aus dem digitalen Finanzwesen erwachsen, will die Kommission wiederum im Wege der Art. 114-Regulierung bewältigt sehen.¹⁴⁵ Soweit die Gesetzgeber auf Unions- und Staa-

137 BVerfGE 89, 155 (208) – Maastricht.

138 EuGH 27.11.2012 – C-370/12 Rn. 135 – Pringle. Dort die Verknüpfung von Art. 125 AEUV, „Marktlogik“, „Haushaltsdisziplin“ und „Stabilität der Unionswährung“.

139 *Ohler* Bankenaufsicht und Geldpolitik § 4 Rn. 2: „Geflecht verschiedener Finanzunternehmen, Vertragsverhältnisse und Märkte“, auf denen „die Akteure tätig sind, die mit Finanzprodukten handeln“.

140 *Bauerschmidt* ZHR 2019, 476 (477 f.); *Ohler* Bankenaufsicht und Geldpolitik § 4 Rn. 56.

141 ESM-Vertrag, Erwägungsgrund 6: „Angesichts der starken Interdependenzen innerhalb des Euro-Währungsgebiets können ernsthafte Risiken für die Finanzstabilität der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, die Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets gefährden. Daher kann der ESM auf der Grundlage strenger Auflagen, die dem gewählten Finanzinstrument angemessen sind, Stabilitätshilfen gewähren, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist“; vgl. auch Art. 12 Abs. 1 ESMV.

142 *Ohler* Bankenaufsicht und Geldpolitik § 3 Rn. 38, § 4 Rn. 25.

143 COM(2021) 500 final, 2; Jahreswirtschaftsbericht 2021, COM(2020) 575 final, 3, mit Bezugnahme auf den Vorjahresbericht.

144 RL 77/780/EWG v. 12.12.1977, ABl. 1977 L 322, 20.

145 Mitteilung über eine Strategie für ein digitales Finanzwesen in der EU, COM(2020) 591 final v. 24.9.2020, mit Verweis auf die Vorschläge für Verordnungen über Märkte für Kryptowerte

tenebene unabhängige Gremien und Agenturen in die Finanzsystemaufsicht einschalten, etwa in der Bankenunion, bleiben sie letztverantwortlich für die Kontrollierbarkeit des Systems und die Korrigierbarkeit der Systementscheidung.¹⁴⁶ Als Gouverneure im ESM agieren etwa der österreichische und der deutsche Finanzminister auch in der konkreten Stabilisierungspolitik als Mandatäre ihrer Parlamente (→ Rn. 124 zum ESMFinG). In Österreich ist der Begriff **Stabilitätshilfe** (Art. 3 S. 1, Art. 12 Abs. 1 S. 1 ESMV) in den Verfassungstext eingesickert (Art. 50 b S. 1 Nr. 1 B-VG).

- 83 Bankenunion, Eurosystem¹⁴⁷ und ESM bilden heute das aus Unions- und Völkervertragsrecht zusammengesetzte Gravitationszentrum der system- und preisstabilen WWU-19. Das gemeinsame Anliegen ist die **Finanzstabilität im Euroraum** mit Stabilisierungseffekt für die Gesamtion. Die SSM-Verordnung, die seit 2013¹⁴⁸ die EZB-Aufsicht über systemrelevante Kreditinstitute trägt, rekurriert auf die „Stabilität des Finanzsystems im Euro-Währungsgebiet und der Union als Ganzes“¹⁴⁹ und etabliert den Begriff „teilnehmender Mitgliedstaat“ (→ Rn. 22): Hauptverantwortung tragen die Eurostaaten. Sie gehören kraft Gesetzes¹⁵⁰ dem **Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM** an; die Nicht-Eurostaaten können sich auf eine „enge Zusammenarbeit“¹⁵¹ einlassen. Der SSM ist ein „**Finanzaufsichtssystem**, das sich aus der EZB und den nationalen zuständigen Behörden teilnehmender Mitgliedstaaten“ zusammensetzt.¹⁵² Im Zentrum steht die EZB. Sie ist verantwortlich dafür, dass der SSM „wirksam und einheitlich funktioniert“.¹⁵³ Ihr Augenmerk gilt vor allem den systemrelevanten Kreditinstituten.¹⁵⁴ Das Gebot der **allseitigen Zusammenarbeit**¹⁵⁵ – mit dem Abwicklungsmechanismus SRM; mit dem ESM; mit dem 2010/11 gegründeten **Europäischen System der Finanzaufsicht ESFS** (→ Rn. 84) – macht bewusst, dass Finanzstabilität zu einem Hauptziel¹⁵⁶ der Union und der Eurozone geworden ist. Art. 1 Abs. 5 S. 1 der EBA-Verordnung¹⁵⁷ flaggt als „Ziele der Behörde“ aus, „das öffentliche Interesse zu schützen, indem sie für die **Wirtschaft der Union**, ihre Bürger und Unternehmen zur kurz-, mittel- und langfristigen Stabilität und Wirksamkeit des Finanzsystems beiträgt“.

und eine Pilotregelung für auf der Distributed-Ledger-Technologie basierende Marktinfrastrukturen, COM(2020), 593 und COM(2020), 594.

146 Vgl. BVerfGE 151, 202 (329 Rn. 211): „Entscheidend ist, dass der Gesetzgeber die demokratische Verantwortung für das Handeln der unabhängigen Behörde wahrnehmen und über allfällige Änderungen ihrer Rechtsgrundlagen entscheiden kann“.

147 *Ohler* Bankenaufsicht und Geldpolitik § 4 Rn. 25 ff. zu den Aufgaben des Eurosystems in Systemkrisen.

148 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, 63 v. 29.10.2013.

149 SSM-VO (EU) Nr. 1024/2013, Erwägungsgrund 6; vgl. auch den Vortrag des Deutschen Bundestages im Bankenunion-Verfahren: BVerfGE 151, 202 (271 f. Rn. 79).

150 Art. 2 Nr. 1 SSM-VO (EU) Nr. 1024/2013.

151 Art. 7 SSM-VO (EU) Nr. 1024/2013.

152 Art. 2 Nr. 9 SSM-VO (EU) Nr. 1024/2013.

153 Art. 6 Abs. 1 S. 2 SSM-VO (EU) Nr. 1024/2013; vgl. den Erwägungsgrund 13: „Als Zentralbank des Euro-Währungsgebiets verfügt die EZB über umfangreiches Fachwissen in makroökonomischen und die Finanzstabilität betreffenden Fragen und ist damit gut geeignet, eindeutig festgelegte Aufsichtsaufgaben wahrzunehmen, mit einem Schwerpunkt auf dem Schutz der Stabilität des Finanzsystems der Union“.

154 Erwägungsgrund 16: „Die Sicherheit und Solidität großer Kreditinstitute sind für die Gewährleistung der Stabilität des Finanzsystems von entscheidender Bedeutung“.

155 Art. 3 SSM-VO (EU) Nr. 1024/2013.

156 *Bauerschmidt* ZHR 2019, 476 (482); exemplarisch Art. 2 Abs. 1 S. 2 EBA-VO zum „Hauptziel des ESFS“.

157 VO zur Errichtung einer Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, ABl. EU 2010 L 331, 12 (zuletzt geändert durch VO v. 18.12.2019, ABl. EU 2019 L 334, 1).

Die Verpflichtung des Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 der SSM-VO auf „enge“ Zusammenarbeit mit dem ESFS verkoppelt die operative EZB-Bankenaufsicht im SSM mit dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken **ESRB** (European Systemic Risk Board), der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde **EBA** (European Banking Authority), der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde **ESMA** (European Securities and Markets Authority) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung **EIOPA** (European Insurance and Occupational Pensions Authority). Diese Struktur, im Kern eine Aufsicht über die Aufsicht¹⁵⁸ (*Thiele* → § 16 Rn. 9; *Manger-Nestler* in Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 25 Rn. 182 ff.), reagiert ebenso wie die jüngere, noch unfertige Bankenunion auf das Problem der **Systemrelevanz** einzelner Marktteilnehmer und auf das **Risiko der Ansteckung**. Art. 14 Abs. 2 lit. b SRM-VO¹⁵⁹ hat die „Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität, vor allem durch die Verhinderung einer Ansteckung“ zu einem **Abwicklungsziel** erhoben. Es handelt sich freilich um eines unter anderen. Das Abwicklungsregime orientiert sich an einer Pentarchie der gleichrangigen Abwicklungsziele (Art. 14 Abs. 2 SRM-VO), die sich letztlich als Aspekte der Finanzstabilität erweisen: Kontinuität kritischer Funktionen; Verhinderung der Ansteckung; Schutz öffentlicher Mittel; Schutz der Einleger und Anleger; Schutz der Gelder und Vermögenswerte der Kunden.

Der Befund gilt für die im Zuge der Krisenreaktion befestigte WWU-19 insgesamt. Gewiss sind die je eigenen Ziele und Befugnisse in der differenzierten Funktionenordnung zu unterscheiden, voran die „scharfe Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen Geld- und Fiskalpolitik“.¹⁶⁰ Doch die präventive makroökonomische Überwachung (Art. 121 AEUV und SWP), die Bankenunion (*Kaufhold* → § 17 Rn. 2: „Stabilisierung und Vertiefung“ der WWU), das Eurosystem und der ESM leisten einen **Systembeitrag** gerade **im Zusammenwirken**, „um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren“ (Art. 136 Abs. 3 S. 1 AEUV) und den Banken-Staaten-Nexus zu lockern. Bankenstabilität mindert „auch die Risiken für die Fiskalsysteme“.¹⁶¹ Der SRF soll vollends krisenfest werden, indem der ESM eine *backstop*-Funktion übernimmt und dem Abwicklungsmechanismus in kritischer Lage Kredite gewährt (*Forsthoff* → § 13 Rn. 104; *Rathke* → § 14 Rn. 145 ff.; *Tröger/Friedrich* → § 18 Rn. 88 ff.). Wirksame Aufsicht indessen wird Notfallmechanismen erübrigen; der ESM-Vertrag bezeichnet Prävention durch wirtschaftspolitische Steuerung ausdrücklich als „erste Verteidigungslinie“ (Erwägungsgrund 4). Verbesserte Prävention und Krisenreaktionsrecht (→ Rn. 90 ff.) haben der „neuen Stabilitätsdimension in der WWU-Architektur“ (*Steinbach* → § 6 Rn. 81) verlässlichere Grundlagen gegeben. Darauf gründet die inzwischen krisenerprobte Stabilitätsgemeinschaft.

2. Krisen! Systemkrise?

Die WWU steht unter Stress. Die Wirtschafts- und Währungsunion ringt seit 2009 nicht mit einer „Dauerkrise“¹⁶² – wohl aber mit einer **säkularen Krisenära und Serie** der auf-

158 Zur EBA *Tönningssen*, Bankenaufsicht, S. 94 ff.: „Aufseherin der Aufseher“; *Kazimierski*, Rechtsschutz, S. 21 ff.

159 Der Single Resolution Mechanism im Überblick: *Wojcik/Ceyssens* EuZW 2014, 893 ff.

160 *Belke* in Müller-Graff, Kernelemente, S. 411 (412 f.); deutlich EuGH 16.6.2015 – C-62/14 Rn. 64 – Gauweiler, zur Gewährleistung der Preisstabilität als Aufgabe der Währungspolitik einerseits, andererseits zum wirtschaftspolitischen „Tätigwerden des ESM“, gerichtet „auf die Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets“.

161 *Heinemann* integration 2020, 101 (108).

162 So *Meyer*, Dauerkrise, 2020; *R. Schmidt* ZSE 2017, 32 (36); der treffliche Singular bei *Ludwigs/Pascher/Sikora* EWS 2020, 1, und *Ruffert* JöR 2020, 515 (unter Berufung auf *Juncker*): „Polykrise“.

einanderfolgenden, mitunter verketteten, aber doch unterscheidbaren Einzelkrisen. Der ESM-Vertrag unterscheidet vor- und nachgelagerte Verteidigungslinien gegen „Vertrauenskrisen“ (Erwägungsgrund 4). Die Covid-19-Krise kann wiederum als „beispiellose Krise“¹⁶³ mit „beispiellosen Auswirkungen“¹⁶⁴ gelten, als „neue tiefe Krise“¹⁶⁵ und „eine der heftigsten Herausforderungen der modernen Geschichte“.¹⁶⁶ Die Beobachtung von 2012, dass die rechtliche Neujustierung der Wirtschafts- und Währungsunion „das wirtschaftsrechtliche Hauptthema dieser Zeit“¹⁶⁷ sei, trifft auch die pandemische Lage 2020/21. Und zugespitzt: Die Währungsunion steht „für Glanz und Elend des Integrationsprozesses“.¹⁶⁸

- 87 Allerdings darf die **Einzelkrise** – nach Schockwellen, die auf dem amerikanischen Immobilienmarkt ihren Anfang nehmen;¹⁶⁹ die hausgemachte Banken- und Staatsverschuldungskrise im Banken-Staaten-Nexus;¹⁷⁰ jene im Eurostaat Griechenland, in dem Verkrustungen aufbrechen; der Konjunktüreinbruch in der Pandemie – nicht verwechselt werden mit einer Finanzkrise und noch weniger mit einer WWU-Systemkrise. Die **Finanzkrise** ereignet sich im Finanzsystem derart, dass sich Krisensymptome übertragen („Ansteckung“) und die Krisenfolgen auf die Realwirtschaft durchschlagen.¹⁷¹ Von einer **WWU-Systemkrise** kann erst die Rede sein, wenn die normative Ordnung nicht mehr standhält,¹⁷² auch durch Systemanpassung nicht mehr stabilisiert werden kann.
- 88 *Dieser Systemkrise* ist die WWU entronnen. Das WWU-System hat in der säkularen Krisenära eine frappierende Anpassungsfähigkeit bewiesen. Nur die naheliegende Krisenbewältigungs- und Systemanpassungsnorm hat eher eine Nebenrolle gespielt: Das **Recht der Vertragsänderung** (Art. 48 EUV) hat lediglich der ESM-Basisnorm (Art. 136 Abs. 3 AEUV) den Weg gebahnt. Man mag das kritisieren, auf die „Starrheit des Unionsrechts“¹⁷³ zurückführen, zugleich bedauern, dass das Völkerrecht als Ausweichordnung erhalten muss (→ Rn. 75 ff.). Der bescheidene Beitrag des Art. 48 EUV im Krisenverlauf erklärt sich andererseits aus der üppigen **Potentialität des Sekundärrechts** (→ Rn. 71 ff.). Die Bankenunion beruht hauptsächlich auf Art. 127 Abs. 6, Art. 114 AEUV, das Pandemie-Programm NGEU auf Art. 311, Art. 122 Abs. 1, Art. 175 Abs. 3 AEUV. Für die Stabilisierung Griechenlands haben die Union und die Eurostaaten alle Register gezogen, auch die des Privatrechts (EFSF) und des Völkerrechts (ESM).

163 EUCO 10/20 v. 21.7.2020, 1; auch Entschließung EP v. 23.7.2020, P9_TA(2020)0206 (sub A): „noch nie dagewesene Krise“; Mitteilung der Kommission v. 27.5.2020, Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen, COM(2020) 456 final, S. 2: „Diese Krise unterscheidet sich radikal von jeder anderen Krise, mit der wir bisher konfrontiert waren“.

164 Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABL L 57 v. 18.2.2021, 17, Erwägungsgrund 19.

165 *Wullweber*, Zentralbankkapitalismus, S. 14 ff., 165 ff.

166 Mitteilung der Kommission v. 15.6.2021, Erste Lehren aus der Covid-19-Pandemie, COM(2021) 380 final.

167 *Müller-Graff* ZHR 2012, 2; *Terhechte*, S. 533: „zentrale Herausforderung des europäischen Integrationsprozesses der letzten Dekade“; vgl. auch *Haltern* Europarecht Bd. I § 2 Rn. 216 ff.: „Post-Lissabon: Krisen und Muddling-Through“.

168 *Terhechte*, S. 536; zur Krisenerfahrung auch *Hufeld* in Uhle, S. 60 ff.

169 *Hadjiemmanuil* in Amtenbrink/Herrmann EMU § 40 Rn. 40.31 ff.; *Egidy*, Finanzkrise und Verfassung, S. 23 ff.; *Wullweber*, Zentralbankkapitalismus, S. 165 ff.

170 Eindrucksvoller Hintergrundbericht: *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 23 ff., 47 ff.; S. 39: „Das internationale Dogma nach Lehmann war, dass einige Banken zu groß waren um zu scheitern – mit anderen Worten, dass ihre Investoren vor Verlusten geschützt werden mussten“.

171 *Obler* Bankenaufsicht und Geldpolitik § 4 Rn. 2; *Kaufhold*, Systemaufsicht, S. 26 ff. zu „Systemrisiken im Finanzsystem“.

172 Instruktiv *Finke*, Krisen, S. 111 ff., zur Auswirkung der „Eurozonenkrise“ auf Diskussion und Interpretation jener Normen des Unionsrechts, die in der Normallage gelten sollen („Nicht-Notstandsnormen“).

173 *Uerpman-Witzack* EuR 2013 Beiheft 2, 49 (55 ff., 60).

Materiell hat sich eine **Maastricht-Komplementärordnung** etabliert, die nicht mehr einseitig auf „Sanktionen durch den Markt“¹⁷⁴ vertraut. Der ESM hat die Gegengewichte *Staatsressourcen* (ESM-Stammkapital) und *Staatenverantwortung* (ESM-Gouverneursrat) aktiviert. Historisch erwachsen aus einer Politik der Notrettung, präsentiert er sich heute als Rüttschwur und Systemgewährleistungsgarantie. Inzwischen steht außer Zweifel: Der ESM ist komplementärer Systemfaktor. Dagegen sind Zweifel anzumelden, dass Next Generation EU – das unionale Pandemie-Programm der situativen Systemstabilisierung im Notstand – den Weg weist in eine „Fiskalunion“. Dass die Unionsstaaten bereit sind, die spontan vermittelte **Finanzkraft** der Union in systemische, dauerhaft verfügbare **Finanzmacht** zu überführen, ist nicht ausgemacht (→ Rn. 97). 89

3. Krisenreaktion – spontan und systemisch

Die Wirtschafts- und Währungsunion sah sich in den ersten Jahrzehnten ihrer Geschichte allzu regelmäßig mit Krisen konfrontiert: Aushöhlung des SWP, Finanz- und Bankenkrise, Staatsschuldenkrise, Griechenland, Covid-19-Krise. Eine **Kategorisierung des Krisenreaktionsrechts** darf gewiss unterscheiden zwischen „spontaner“ und „systemischer“ Krisenreaktion. Jene wird von der Not des Augenblicks diktiert, hat den Charakter der ausnahmerechtlichen Maßnahme und mag unter Druck geraten zwischen „Not kennt kein Gebot“-Kritik und der apolitischen oder perfiden Erwartung, dass nur geschehen darf „was recht ist, und solt die welt drob vergehen“. Hingegen soll die echte Systemreform von „Systemgerechtigkeit“ und zeitloser Rationalität bestimmt sein, eronnen hinter dem Schleier des Nichtwissens, also frei von Partikularinteressen, legitimatorisch allem Zweifel entoben, abgesichert in makelloser Zweckrationalität und strikter Legalität. Unterscheidbar sind auch jene Reformen, deren Systemcharakter mit Verrechtlichung und „Mechanisierung“ (Stabilitätsmechanismus ESM, Korrekturmechanismus VSKS, Aufsichtsmechanismus SSM, Abwicklungsmechanismus SRM) korreliert, und jenen, die Politikzuständigkeiten umverteilen. Politik darf und soll Teil des WWU-Systems bleiben (→ Rn. 161 ff.). 90

Manche der krisenbedingt durchgesetzten Änderungen im Recht der WWU mögen den Idealtypen nahekomen. **In der historischen Wirklichkeit** dominieren freilich Ambivalenzen und Abstufungen, Vor- und Übergangsformen, nicht zuletzt politische Tauschgeschäfte und interessenbestimmte Verabredungen auf Gegenseitigkeit, die den Merksatz des Veteranen bestätigen: „Die Erfahrung lehrt: Veränderungen lassen sich europäisch ohne den Druck einer größeren Krise, die neue Handlungsräume öffnet und Blockaden überwinden hilft, kaum durchsetzen. Nationale Beharrungskräfte erweisen sich immer wieder als zu stark. Das begleitet den Integrationsprozess von seinen Anfängen an, und die Reaktion darauf gehört seit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 in der französischen Nationalversammlung quasi zur Natur des europäischen Einigungsprozesses.“¹⁷⁵ Der deutsch-französische Schlag von 2003, der den SWP ramponiert hat, zeitigt Folgen bis heute (→ Rn. 213 ff.), erklärt indessen auch die reformatorische Gegenbewegung von 2011 (*Hufeld/Repasi* → § 8 Rn. 59 ff.). Die Schuldenpolitik der Union seit 2020 (→ Rn. 178 f.) gilt nicht wenigen Kommentatoren als Tabubruch und Zumutung – die Kommission begreift sie als „Krisenreaktion“, mit der die Union „zu einem wichtigen Finanzmarktakteur geworden“ ist.¹⁷⁶ 91

174 *Belke* in Müller-Graff, Kernelemente, S. 411 (413).

175 *Schäuble* FAZ v. 6.7.2020, S. 6; auch *van Middelaar* Der Spiegel v. 24.4.2021, S. 81: „Die EU kann die großen Entscheidungen über ihre Zukunft immer nur treffen, wenn sie das Gefühl hat, in den Abgrund zu blicken, weil die Probleme und Perspektiven der vielen Mitglieder so weit auseinander sind. Man braucht einen Schock, um zu verstehen, dass man zusammengehört. Immer wieder.“

176 COM(2021) 32 final, 3.

a) Spontane Krisenreaktion mit Systemfolgen

- 92 Als situative und spontane Krisenreaktion im idealtypischen Format der **Maßnahme** kann die European Financial Stability Facility, der **Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus** (EFSF) gelten. 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 seinerzeit spontan – in der Folge aber doch mit weitreichenden systemischen Wirkungen – **fiskalische Staatsressourcenpolitik für den Euroraum** etablierte: „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. EUR bürgen und die nach drei Jahren aufgelöst wird“.¹⁷⁷
- 93 Auf dieser Grundlage spannten die Eurostaaten als Gesellschafter der EFSF – einer *société anonyme* (Aktiengesellschaft) mit Sitz in Luxemburg – einen „Rettungsschirm“ auf, der bis zum 30.6.2013 vor den Unbilden auf den Kapitalmärkten schützen und die Staatsfinanzierung absichern sollte.¹⁷⁸ Damit freilich ließen sich die Staaten auf **gegenkonzeptionelles Sonderrecht** ein, auf die Unterscheidung zwischen Alleinverantwortung für das Staatsbudget in der Maastrichter Normallage und Eurostaaten-Krisenverantwortung in der Ausnahmesituation. „Dieser Mechanismus, der die Finanzierung durch den Internationalen Währungsfonds ergänzt, ist als Ultima Ratio zu betrachten“, bekannte schon jene Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 25.3.2010, die zugleich das Grundprinzip der Konditionalität einführte, um „Anreize für eine schnellstmögliche Rückkehr an den Finanzmarkt zu risikogerechten Preisen zu setzen“.¹⁷⁹ 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.¹⁸⁰ Um notleidenden Staaten beizuspringen, reichte die EFSF Kredite aus und vereinbarte Sanierungsprogramme mit Irland (2011–2013), Portugal (2011–2014) und Griechenland (2012–2015).¹⁸¹
- 94 Das EFSF-Provisorium trug als Notbrücke aus der alten WWU ohne Nothilferecht in eine WWU mit „Stabilitätshilfe“ zur „Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten“ (Art. 3 S. 1 ESM-Vertrag), überbrückte auch die schiere Unmöglichkeit einer schnellen Vertragsänderung. Indem diese aber zeitverzögert zustande kam, sanktionierte sie rückwirkend die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten

177 Rat-Dok. (ECOFIN) 9614/10 v. 10.5.2010, Anlage, Abs. 3. Politische Hintergründe: *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 57 ff. (S. 59: „Dieser Fonds basierte auf einer Idee des niederländischen Beamten Maarten Verwey.“).

178 Ausführlich zu Rechtsquellen und Funktionsweise Röger, Finanzhilfemechanismen, S. 87–151; Verhältnis der EFSF zum Unionsrecht: *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, S. 223 ff.

179 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“.

180 Ausführlich *Hufeld* integration 2011, 117 (122 f. mN); *Kirn* in Blanke/Pilz, S. 114: „*too big to be just declared illegal*“; *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, S. 283 ff.: „Vertragserwartungsdurchbrechung“; *Finke*, Krisen, S. 129 ff.

181 ESM, Safeguarding the Euro in times of crisis. The inside story of the ESM, 2019, S. 91 ff., 117 ff., 165 ff.; *Forsthoff* EuZW 2018, 108, vermutet, dass die Übertragung der EFSF-Hilfen auf den ESM (Art. 40 ESMV) und eine Abwicklung der EFSF auf absehbare Zeit nicht stattfinden wird. Das (dritte) Griechenland-Programm 2015–2018 mit einem Volumen von bis zu 86 Mrd. EUR war ein ESM-Programm, diese Kredite sind in den Jahren 2034–2060 zurückzuzahlen.

im Euroraum, für die Währungsunion einzustehen. Die außervertragliche Notrettung hat nachträglich Halt gefunden in der Rückversicherung des Art. 136 Abs. 3 AEUV.¹⁸² Auf dieser Grundlage beruht der ESM (→ Rn. 185 ff.); seine Grundidee folgt der mit der EFSF etablierten Nothilfelegik. Entwicklungsgeschichtlich hat die spontane und erfolgreiche Krisenreaktion eine **Euroraum-Notstandsverfassung der Haushaltssolidarität** hervorgebracht und auf Dauer im WWU-System verankert.

Womöglich hat das erfolgreiche Provisorium namens EFSF im notwendigen Vorlauf die Bresche geschlagen für den permanenten Nothilfemechanismus ESM. Der Bundesrechnungshof spekuliert, dass sich die Geschichte wiederholt im Zeichen des neuen, wiederum krisengeborenen Kürzels NGEU: „Aller Erfahrung nach verstetigen sich in Krisenzeiten eingeführte Instrumente regelmäßig.“¹⁸³ Das ist freilich kein Naturereignis. *Next Generation EU* gehört zu den „Sofortmaßnahmen“, die Union und Mitgliedstaaten der „historischen Herausforderung“ Covid-19 entgegensetzen, „um die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen und einen Zusammenbruch der Wirtschaft zu verhindern“. Die „Lösung“ bestehe darin, den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 (MFR) „mit außerordentlichen Aufbaumaßnahmen“ zu verbinden: „NGEU und MFR bilden eine Einheit“.¹⁸⁴ Die Schlussfolgerungen des fünftägigen Europäischen Rates betonen mit Nachdruck, dass NGEU auf **außerordentliche Maßnahmen**¹⁸⁵ ausgeht. Doch der Präsident des Europäischen Rates fügt in einem Interview hinzu: „Ich bin mir sicher, wir werden in einigen Jahren sagen, dass diese Krise der Auslöser für eine **kopernikanische Wende** war.“¹⁸⁶

Woran denkt *Charles Michel*? Wenn die EFSF-ESM-Saga fiskalische Staatsressourcenpolitik für den Euroraum etabliert hat (→ Rn. 167 ff.), dann könnte sich NGEU in einer künftigen historischen Rückschau als Grundlegung der **fiskalischen Unionsressourcenpolitik für die Gesamtunion** darstellen. Denn der Aufbauplan *Next Generation EU* mit einem Volumen von 750 Mrd. Euro für die Jahre bis 2023 – im Zentrum steht auf der Ausgabenseite die Aufbau- und Resilienzfazilität¹⁸⁷ mit 672,5 Mrd. Euro – beruht auf eigener Kreditfähigkeit der Europäischen Union (→ Rn. 189 ff.). Der Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020¹⁸⁸ ermächtigt die Kommission, „im Namen der Union Mittel an den Kapitalmärkten bis zu 750 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 aufzunehmen“.¹⁸⁹ Nach der Zustimmung aller Mitgliedstaaten im ersten Halbjahr 2021 ist er „im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ (Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV) in Kraft getreten. **Die NGEU-Rückzahlungslasten setzen den Unionshaushalt unter Spannung** – veranlassen, wenn tiefgreifende Umschichtungen im Haushalt vermieden werden sollen, eine

182 Analyse: *Rathke* DÖV 2011, 753 ff.; *Röger*, Finanzhilfemechanismen, S. 151–157. Zustimmungsgesetz Deutschlands v. 13.9.2012, BGBl. II 978.

183 Bundesrechnungshof, Sonderbericht NGEU, 2021, S. 4, 15 ff.

184 Alle Zitate: EUCO 10/20 v. 21.7.2020, 1.

185 EUCO 10/20 v. 21.7.2020, 2 (A1); zum Verlauf des Gipfeltreffens und zur Bewertung der Einigung als „historischer Moment“ *P. Becker* *Integration* 2020, 257 (258 ff.).

186 FAZ v. 25.7.2020, S. 6; vgl. auch *Schorkopf* NJW 2020, 3085 (3090 Rn. 41): „Der Schluss liegt nahe, dass NGEU den unbenannten Einstieg in eine Fiskalunion bedeutet“; *Landfried*, Das politische Europa, S. 312: „Weichen für eine Fiskalunion gestellt“.

187 Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABL L 57 v. 18.2.2021, 17; Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Errichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität v. 28.5.2020, COM(2020) 408 final.

188 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates v. 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABL EU L 424 v. 15.12.2020, 1.

189 Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a Eigenmittelbeschluss 2020, ABL EU L 424, 1, unter der Überschrift „Außerordentliche und zeitlich befristete zusätzliche Mittel zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Krise“. Vorgeschichte: EUCO 10/20 v. 21.7.2020, 2 (A3); Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union v. 28.5.2020, COM(2020) 445 final.

Debatte über weitere Einnahmen für Zins- und Tilgung. So kann nicht wundernehmen, dass der Europäische Rat mit Blick auf die Rückzahlung der NGEU-Mittel „zusätzliche Eigenmittel“ in Betracht zieht: ein CO₂-Grenzausgleichssystem, eine Digitalabgabe, ein überarbeitetes Emissionshandelssystem und eine Finanztransaktionssteuer;¹⁹⁰ Eigenmittel, die auf nicht-recycelten Kunststoffabfällen beruhen, sieht bereits der Eigenmittelbeschluss 2020 vor.¹⁹¹

- 97 Ob aus der Covid-19-Krisenreaktion Systemfolgen erwachsen, entscheidet sich auf der Ausgaben-, vor allem aber auf der Einnahmenseite. Haushaltsrechtlich sind die Kreditmittel „externe zweckgebundenen Einnahmen“¹⁹² und „sonstige Einnahmen“ iSd Art. 311 Abs. 2 AEUV. Jedoch: Die Rückzahlung und die Zinslasten „gehen zulasten des Unionsaushalts“.¹⁹³ Eine Eigenfinanzierung der eigenen Schulden wird auf **Finanzkraft oder Finanzmacht** beruhen. Solange der Union lediglich **Finanzkraft** vonseiten der Staaten vermittelt wird – und sei es die außerordentliche Kraft, exorbitant hohe Kreditvolumina zurückzuzahlen –, bleibt die Union Kostgängerin der Mitglieder. Erst wenn der Union **Finanzmacht** zuwächst – eigene politische Verfügungsgewalt über Einnahmen und Steuerertragshoheiten –, kann von eigener Fiskalgewalt und einem ersten Schritt in Richtung Fiskalunion die Rede sein.¹⁹⁴ Auf der Ausgabenseite steht dahin, ob die **Programmsteuerung** „als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ (Art. 121 Abs. 1 AEUV) konsequent auf die Prioritäten der Union ausgerichtet wird – und alle Mitgliedstaaten bereit sind, Ausgangs- und Fluchtpunkt der Kommissionspolitik in der Mittelverwendung anzuerkennen: „Der doppelte Übergang zu einem grünen und digitalen Europa bleibt die entscheidende Herausforderung dieser Generation.“¹⁹⁵ Dass Kommissionsprojekte nicht dekretiert, sondern im Ringen der systemtragenden Organe politisch verhandelt werden (→ Rn. 115 ff.), spricht für das WWU-System. Die Wirtschafts- und Währungsunion wird als politische Ordnung bestehen, nicht als Expertokratie.

b) Krisenreaktionsrecht mit Systemcharakter

- 98 Nach der Finanzkrise 2008/09 fand die Union einen markanten Einstieg in fundamentale Reformen¹⁹⁶ mit dem Aufbau des **Europäischen Finanzaufsichtssystems** ESFS (→ Rn. 202) und „dem Anspruch, die organisatorischen Konsequenzen aus der Finanzkrise zu ziehen und Vorkehrungen zur Vermeidung künftiger Krisen zu treffen“ (Ohler in Ruffert (Hrsg.), *Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht* (EnzEuR Bd. 5) → Bd. 5 § 10 Rn. 99). Wenn zutrifft, dass Eurosystem, Bankenunion und ESM heute das Gravita-

190 Eigenmittelbeschluss 2020, ABl. EU L 424, 1, Erwägungsgrund 8; EUCO 10/20 v. 21.7.2020, 8 (A29); Entschließung des Europäischen Parlaments v. 29.4.2021 zu der Besteuerung der digitalen Wirtschaft, P9_TA(2021)0147 (sub H); „Fahrplan im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel“: Interinstitutionelle Vereinbarung v. 16.12.2020, ABl. EU L 433 I v. 22.12.2020, 28, Anhang II (Teil B); COM(2021) 251 final, 2 ff., 5 f.: „EU-Steueragenda“ und „Rückzahlung von NextGenerationEU“ im Zusammenhang. Zur Diskussion: *Hey EuZW* 2021, 277 (278 ff.).

191 Art. 2 Abs. 1 lit. c Eigenmittelbeschluss 2020, ABl. EU L 424, 1, mit Erwägungsgrund 7: „neue Eigenmittelkategorie“; dazu demnächst ausführlich *Neumeier* EuR 2022 H. 2.

192 Art. 4 Abs. 1 des Vorschlags v. 28.5.2020 für eine VO des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der EU zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Pandemie, COM(2020) 441 final.

193 Art. 5 Abs. 2 Eigenmittelbeschluss 2020, ABl. EU L 424, 1.

194 A.A. *Meyer* EuZW 2021, 16; *Schorkopf* NJW 2020, 3085 (3090); vgl. auch *Hey* EuZW 2021, 277; *Ruffert* NVwZ 2020, 1777 (1779): Blieben hauptsächliche Einnahmequelle die BIP-bemessenen Beiträge, „führt dies zu einer zeitlich verschobenen Einführung eines Finanzausgleichssystems, denn die leistungsfähigeren Staaten werden einen höheren Beitrag leisten und die stärker von Covid-19 getroffenen einen niedrigeren“.

195 COM(2020) 442 final, Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan Mitteilung v. 27.5.2020, 3.

196 Zusammenschau der „different strands of reaction to the crisis“: ESFS („the ESAs“) und EFSF/ESM bei *Payne* in *Antenbrink/Herrmann* EMU § 20.

tionszentrum der WWU bilden (→ Rn. 83), wird die Bedeutung des nicht mehr nur spontanen, sondern „systemrelevanten“ Krisenreaktionsrechts offenkundig. **Bankenunion und ESM sind Errungenschaften der Krise.** Das Bundesverfassungsgericht hat mit Blick auf den ESM und Art. 136 Abs. 3 AEUV eine „grundlegende Umgestaltung der bisherigen Wirtschafts- und Währungsunion“¹⁹⁷ konstatiert (*Forsthoff* → § 13 Rn. 13 ff.). Die Bankenunion¹⁹⁸ gilt als „vierte Stufe“¹⁹⁹ der WWU und „bedeutendste Veränderung, die sich aus der Finanzkrise entwickelt hat“.²⁰⁰ Nur das Eurosystem ist der seit Maastricht altetablierte Kern des Europäischen Systems der Zentralbanken, zusammengesetzt aus der EZB und den Zentralbanken der Eurostaaten. Das Lissabonner Vertragsrecht hat diese Konfiguration unter dem eigenen Namen „Eurosystem“ nur deutlicher vom ESZB abgesetzt (Art. 282 Abs. 1 AEUV).

Die Bankenunion weist den Weg aus dem „Teufelskreis zwischen Banken und Staaten“²⁰¹ mit der Folge, dass die Inanspruchnahme des ESM unwahrscheinlicher wird. Eine wirk- 99
same, präventive und effektive Aufsicht im Single Supervisory Mechanism (*Kaufhold* → § 17 Rn. 13 ff.) und die Beteiligung des Privatsektors in der Bankenabwicklung (*private sector involvement* – PSI) begegnen jenem *moral hazard*, der risikokalkulatorisch die Verlustübernahme antizipiert, zugleich dem **too big to fail-Problem** und seiner – politisch und ökonomisch anstößigen – Bewältigung zulasten der Steuerzahlergemeinschaft. „Einen Grundpfeiler der Reformagenda bildet die Einführung des Bail-in-Instruments, das die Verluste eines ausfallenden Instituts zwingend den Inhabern seiner Kapitalinstrumente zuweist, dh eine zuvor bestimmte Hierarchie der Verlustabsorption (Wasserfall) tatsächlich durchsetzt, und den Investoren damit zugleich die primäre Last einer Bankenrekapitalisierung aufbürdet.“²⁰² In der Rückschau darf man das Bail-in-Prinzip als Paradigmenwechsel²⁰³ und den ESM als „Meilenstein auf dem Weg zu einer stabileren Wirtschafts- und Währungsunion“²⁰⁴ anerkennen und würdigen.

c) Inkrementelle Reform

Union und Mitgliedstaaten haben sich gegen eine Totalrevision und ebenso gegen einen 100
Rückbau der WWU entschieden. Ein politisches Leitmotiv, dass die Wirtschaftsunion dem Bauplan der Währungsunion folgen müsse, ist jedenfalls aufseiten der Staaten nicht erkennbar. Die Mitgliedstaaten reformieren ihre Union seit 2011 inkrementell: ESM und Fiskalvertrag; Umbau des SWP; Bankenunion; notstandsrechtliche NGEU-Verabredung, Kredite und Ausgaben der Union mit wirtschaftspolitischer Steuerung zu verknüpfen.

197 BVerfGE 132, 195 (247 f. Rn. 128) – ESM/VSKS (eA); vgl. COM(2019) 279 final, 8: „So weisen die Vorschriften und Institutionen, die der Wirtschafts- und Währungsunion heute zugrunde liegen, wenig Ähnlichkeit mit der Struktur auf, die vor zwanzig Jahren angelegt wurde“; *Potacs* EuR 2015 Beiheft 2, 135 (138 f.).

198 *Thiele* § 16. Politische Hintergründe 2012: *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 139 ff.; S. 143: „So also entstand die Bankenunion: als Reaktion auf den Vorschlag der direkten Rekapitalisierung“ notleidender Banken aus Mitteln des ESM. Entwicklungsgeschichte vor 2012: *Kazimierski*, Rechtsschutz, S. 9 ff.

199 Pechstein/Nowak/Hädel/Herrmann EUV/GRC/AEUV AEUV Art. 119 Rn. 2.

200 *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 169; *Forsthoff* EuZW 2019, 977 (979): „eine der zentralen Reaktionen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten auf die Banken- und Eurokrise“.

201 Europäischer Rat, EUCO 205/12 v. 14.12.2012, Schlussfolgerungen S. 3; *Ohler* EuR 2016 Beiheft 2, 7 (7 f.).

202 *Tröger* ZBB 2018, 20 (21).

203 *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 109 ff. („Krise in Zypern: die Blaupause“), bes. S. 118: „Private Risiken sollten von privaten Beteiligten getragen werden. Das war eine wichtige Lektion, die ich aus den vorangegangenen Krisen Jahren gelernt hatte. Dieses „Bail-in-Prinzip“ ist sowohl wirtschaftlich als auch politisch sinnvoll“; S. 134: „Paradigmenwechsel“.

204 COM(2019) 279 final, 10; vgl. auch die ESM-eigene Rückschau: Safeguarding the Euro in times of crisis. The inside story of the ESM, 2019.

In der Krisenreaktion spiegelt sich die Krisengeschichte – „die“ Krise gab es nicht, deshalb auch nicht die Reaktion aus einem Guss. Indes hat der Euroraum zu „relativer Stabilität in einer turbulenten See globaler Risiken“²⁰⁵ gefunden. Die Union sollte ihren Stabilitätsanker so befestigen, dass für alle Zukunft gilt: „Die Existenz des Euro ist nicht gefährdet“.²⁰⁶

B. Das WWU-System

- 101 Art. 1 Abs. 1 EUV präsentiert die Europäische Union als diejenige Entität, „der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen“. Offenkundig erwarten die „Hohen Vertragsparteien“, die sich das **Gründungsversprechen des Art. 1 EUV** „auf unbegrenzte Zeit“ (Art. 53 EUV) gegeben haben, von der „gemeinsamen Zielverwirklichung“ dauerhaft einen relevanten politischen Ertrag. Denn indem sie Zuständigkeiten „übertragen“, zahlen sie für ihre Verbündungsbereitschaft einen gewaltigen Preis. Sie bauen ihr Gewaltmonopol ab. Der Staat, der sich Art. 1 EUV verpflichtet, verkörpert nicht mehr die Monopol-Anstalt „Staat“, der in seinem Machtbereich keinen konkurrierenden Hoheitsträger duldet. Er wird – das gehört wesentlich zum Gründungsversprechen in der Sprachgestalt des Art. 1 EUV – „Mitgliedstaat“, der sich mit anderen Mitgliedern einer „Union“ anvertraut.
- 102 Im Zeichen des Art. 1 EUV wirft jede Tätigkeit der Union **Systemfragen** auf, mithin auch ihr Handeln in der Wirtschafts- und Währungsunion: Welche „gemeinsamen Ziele“ verfolgen die Mitgliedstaaten? Sind die Ziele „besser“ (Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV) auf Unionsebene zu verwirklichen? Welche „Zuständigkeiten“ haben die Unionsstaaten zum Zweck der Zielverwirklichung an welche Organe der Union „übertragen“? Schließt der Zuständigkeitstransfer Politik-Mandate ein? Halten sich die ermächtigten Unionsorgane „zur Erreichung der Ziele“ an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV)? Wenn also die Mitgliedstaaten stets auf die „Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele“ ausgehen (Art. 1 Abs. 1 EUV), zuallererst auf Frieden, Werte und Wohlergehen ihrer Völker (Art. 3 Abs. 1 EUV): Welchen Beitrag leistet das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion?

I. Die Leitzieltrias und der Beitrag der WWU

- 103 Die Europäische Union, Friedensnobelpreisträgerin 2012, wurzelt tief in der historischen Nachkriegsentscheidung für eine Integrationspolitik des Friedens.²⁰⁷ Zum Wurzelgrund gehört transnationales Wirtschaftsrecht, das Nationalstaaten voraussetzt, zugleich aber **nationale Volkswirtschaften supranational bindet, verbindet und „aufhebt“**, sodann auf höherer – gemeinschaftlicher, unierter – Ebene über Staatsangehörigkeiten und Staatsgrenzen hinweg ein Wirtschaftsleben der gleich Freien ermöglicht; das noch einmal *Rudolf v. Ihering* ins Recht setzt, der den Handel als „Pfadfinder in der Wildnis, Herold des Friedens, Fackelträger der Kultur“ gefeiert hat; gehört eine Wirtschaftspolitik, die sich zu subjektiven Rechten auf Freihandel bekennt und diese verfassungsfest anerkennt; gehört ein Konzept ökonomischer Freiheit, das die Werte des Art. 2 EUV befestigt; gehört das Versprechen der Union, „das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“ (Art. 3 Abs. 1 EUV); gehört ein Beitrag der Union und namentlich der Wirtschafts- und Währungsunion zur Resilienz, verstanden als „Fähigkeit, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und die Umwelt

205 *Belke* in Müller-Graff, Kernelemente, S. 411 (438).

206 *Regling* in Pache/Schwarz, S. 42.

207 *Helmut Schmidt* in Meyer, Zukunft der Währungsunion, S. 9 ff.

betreffenden Schocks oder anhaltenden strukturellen Veränderungen auf faire, nachhaltige und inklusive Weise zu begegnen“.²⁰⁸

1. Frieden

Wirtschafts- und Währungsintegration war und blieb seit Inkrafttreten der Römischen Verträge paktierte und praktizierte Friedenspolitik. In einer staatenübergreifenden Einheit des gemeinsamen Wirtschaftens finden zusammen: das Urmotiv Friedensförderung und die „vielfältig und alltäglich feinnervig grenzübergreifenden Verflechtungen mit ihren wohlstandsfördernden, zivilisierenden und pazifizierenden Wirkungen“.²⁰⁹ *Theo Waigel* hat das Urmotiv so erläutert: „Schon 1946 forderte Dr. Josef Müller, Gründer der CSU, nachdem er dem KZ und den Nazischergen entkommen war, eine gemeinsame Währung, weil Länder, die eine gemeinsame Währung haben, nie mehr Krieg gegeneinander führen.“²¹⁰ Entwicklungsgeschichtlich und integrationspolitisch war die **Währungsunion** nach der Binnenmarktintegration nicht nur ökonomisches Fortsetzungsprojekt (→ Rn. 4), sondern auch **friedenspolitisches Vollendungsprojekt**: „In der Einführung des Euro sah Helmut Kohl die Chance, die europäische Friedensordnung unumkehrbar zu machen.“²¹¹

In dieser Tradition war der Kampf um den Zusammenhalt der Eurozone seit dem Frühjahr 2010 gewiss bestimmt von der Sorge um ökonomische Rückschläge – allein die Kosten des Scheiterns mögen politisch einschüchtern –, aber auch von der Überzeugung, dass die Währung zu schützen sei „als friedenserhaltende Maßnahme“.²¹² Wenn die **Einigungs-idee in der Währungseinheit zentriert**, von der Währung abhängig, mit ihr unumkehrbar werden soll, muss eine Politik der „Eurorettung“ aufs Ganze gehen. Art. 3 Abs. 4 EUV, der eine WWU errichtet sehen will, „deren Währung der Euro ist“, wird zur Atlas-Norm Europas, zur Existenzfrage. Am 19.5.2010 hat Bundeskanzlerin *Angela Merkel* die „Krise des Euro“ als „größte Bewährungsprobe“ bezeichnet: „Diese Bewährungsprobe ist existenziell, und ich füge hinzu: Sie muss bestanden werden.“²¹³

Die Regierungserklärung vom Mai 2010 folgte dem Unumkehrbarkeitsdogma. Die Bundeskanzlerin vermied jene bei *Helmut Kohl* übliche Zuspitzung, dass Integrationspolitik eine *Frage von Krieg und Frieden* sei,²¹⁴ ließ aber Kohls Rhetorik nachklingen im Wort von der **Schicksalsgemeinschaft**: „Es geht um viel mehr als um diese Zahlen; es geht um viel mehr als um eine Währung. Die Währungsunion ist eine Schicksalsgemeinschaft. Es geht deshalb um nicht mehr und nicht weniger als um die Bewahrung und Bewährung der europäischen Idee. Das ist unsere historische Aufgabe; denn scheitert der Euro, dann scheitert Europa.“²¹⁵

Das Primärrecht leistet seinen Beitrag, indem es auf eine Union mit gemeinsamer Währung verpflichtet und diesseits des Art. 50 EUV jede Form der Desintegration ausschließt (→ Rn. 65). Wer sich einmal auf den Euro eingelassen hat, teilt das Schicksal der Wäh-

208 So die Resilienz-Definition des Art. 2 Nr. 5 der Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 v. 18.2.2021, 17.

209 Pechstein/Nowak/Hädel/Müller-Graff EUV/GRC/AEUV EUV Art. 3 Rn. 5, auch zum Urmotiv „Friedensförderung“; *Lippert* in Müller-Graff, Kernelemente, S. 203 (218): politische und wirtschaftliche „Gemeinschaftsbildung“ löst die gescheiterte „Gegenmachtbildung“ ab.

210 FAZ v. 10.10.2020, S. 8.

211 *Ten Elsen/Zell* in Gu/Ohnesorge, S. 173

212 *Klement* ZG 2014, 169 (170).

213 Deutscher Bundestag, Plen.Prot. 17/42, S. 4125 (D).

214 Dazu *Ulrike Keßler*, Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl: Europäische Integration als „kategorischer Imperativ“? in Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.), Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Opladen 2002, S. 115 (135).

215 Deutscher Bundestag, Plen.Prot. 17/42, S. 4126 (A/B).

rungsgemeinschaft. Die schicksalhafte Verbundenheit kann Frieden stiften, aber auch entzweien. Die Hoffnung bleibt, auch nach dem Sommer 2015,²¹⁶ dass „sich diejenigen, die eng zusammenarbeiten und sich besser kennenlernen, auch innerlich näherkommen“.²¹⁷ Die Hoffnung geht jetzt auch dahin, dass der Euroraum aus der Krisenerfahrung neue Kraft schöpft. Die Eurostaaten haben gelernt, dass ihre Währungsunion von Voraussetzungen lebt, die sie beherrschen müssen und beherrschen können. Letztlich bleibt die europäische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft als politisches Versprechen auf jenen Rückhalt im Willen und Wollen angewiesen, der nicht verfasst und nicht verordnet werden kann (→ Rn. 242).

2. Werte

- 108 „Für mich ist Europa mehr als Binnenmarkt, Geld, Währung, Euro. Es geht immer vorrangig um Werte.“²¹⁸ Freilich tragen Binnenmarkt, Geld, Währung, Euro und WWU-Stabilität (→ Rn. 79 ff.) ihrerseits zur Wirklichkeit und Alltäglichkeit der Werte bei.²¹⁹ Im Spektrum des Art. 2 EUV ragt das **Prinzip personaler Freiheit** heraus: die Würde, die Freiheit, die Rechte der Person. Fundamentiert und konkretisiert in den Freiheitsgewährleistungen des Wirtschaftsordnungsrechts (*Müller-Graff* in ders. (Hrsg.), *Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht* (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 1 Rn. 73 ff.) trägt die **gleiche Unionsbürgerfreiheit im integrierten Wirtschaftsraum** zur Werte-Verwirklichung bei. Das ist ein alltäglicher Beitrag, aber nicht kleine Münze. In der Realisierung dieser subjektiven Rechte – der Grundfreiheiten des transnationalen Marktzugangs; der wirtschaftlichen Charta-Freiheiten – verbünden sich die urtümliche, natürliche Kraft menschlicher Freiheit und die politisch-etatistische Kraft der zwischenstaatlichen Integration durch Recht.
- 109 Das **Freiheitskonzept** der Union, zumal des Binnenmarktrechts erweist sich als verabredetes Kunstwerk der Hohen Vertragsparteien (Art. 1 Abs. 1 EUV) – ein politisch gewolltes, vertragsrechtlich befestigtes und verfasstes Angebot: „Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ (Art. 3 Abs. 2 EUV). Der überwältigende Unionsehrgreiz im Kaleidoskop der Ziele (Art. 3, Art. 21 EUV) wäre aber – ohne Verankerung der Union in der Gemeinsamkeit der Werte²²⁰ – haltloses Versprechen. In Rede steht ein voraussetzungsvolles Kunstwerk. Die Mitglieder der Union müssen sich auf transnationale Freiheit einlassen. Auf die staatlich-mitgliedschaftliche wechselseitige Bereitschaft, die subjektiven Unionsbürgerrechte mit allen integrationsrechtlichen Voraussetzungen auf Dauer anzuerkennen, kann nur eine Wertegemeinschaft hoffen.
- 110 Davon leben die Binnenmarktakteure, davon zehrt die Wirtschafts- und Währungsunion – und umgekehrt stabilisiert das Marktgeschehen die Wertegemeinschaft. Das Integrationsprogramm der Markt-, Wirtschafts- und Währungseinheit wird lebendig in der Vielfalt der **Tauschbeziehungen zwischen gleich Freien**, in der Interaktion der Einzelnen, im privatwirtschaftlichen Wirtschaftsleben. In der Vielfalt vertragsförmiger Begegnung, der privaten Rechtsetzung und der Organisation individueller Präferenzentscheidungen findet Integration von unten statt. Wenn das privatautonome Wirtschaftsleben im Zeichen der Rechts- und Justizgewährleistung flankiert wird, speist sich die Union in Übereinstim-

216 *Dijselbloem*, Eurokrise, S. 171 ff. (zur Lage 2015: „Griechenland am Abgrund“).

217 *Haltern* Europarecht Bd. I Rn. 272, dort freilich zum Drama der Griechenland-Krise im Sommer 2015 und zum Erschrecken derer, die an das „spill over-Versprechen des Neo-Funktionalismus“ glauben.

218 *State of the Union*-Rede des Kommissionspräsidenten *Jean-Claude Juncker* am 13.9.2017.

219 Bündig *Strauch/Dahl/Lauer* in *Ludwigs/Schmahl*, S. 195: „Bei der Arbeit des Europäischen Rettungsschirms ESM geht es um europäische Werte, insbesondere Solidarität.“

220 *Hufeld* in *Müller-Graff*, Kernelemente, S. 239 (259 ff.), näher über „Werte und Ziele“.

mung mit Art. 2 EUV aus Freiheit und Hoheit – aus gleicher Freiheit und rechtsstaatlich gebundener Hoheit.

3. Wohlergehen

Art. 3 Abs. 1 EUV vervollständigt die Leitzieltrias und gibt als weiteres übergeordnetes „Ziel der Union“ aus, „das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“. Das ist vornehmlich, aber nicht ausschließlich auf das ökonomische Wohlergehen zu beziehen.²²¹ In der Dramaturgie des Art. 3 EUV will der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Abs. 2) auch ein Raum des Wohlergehens sein. Dem folgen operative Ziele mit Ausrichtung auf Wohlstand und ökonomisches Wohlergehen: Binnenmarkt, Marktwirtschaft, Wirtschaftsunion und Währungseinheit. **Euro und Binnenmarkt ergänzen und verstärken sich.** Der Euro hat „spürbar zur Vertiefung des Binnenmarkts beigetragen“.²²² Und: „Der Binnenmarkt ist das Fundament des Euro und der Offenheit der EU für Investitionen und Handel mit der übrigen Welt; ihn zu schützen und zu vertiefen ist daher ein zentrales Anliegen im Rahmen der offenen strategischen Autonomie der EU.“²²³

Die Zielfestlegung der Union auf ökonomisches Wohlergehen steht am Anfang einer **Konkretisierungskaskade.** Das Primärrecht verortet die allgemeine Wirtschaftspolitik zwischen Binnenmarkt- und Währungsrecht, zwischen starken Flanken mit unitarisierender Kraft im supranationalen Format. Die Währungspolitik gehört der Union ausschließlich (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV) und „Binnenmarkt“ steht an der Spitze der „Hauptbereiche“, die sich Union und Mitgliedstaaten teilen (Art. 4 Abs. 2 lit. a AEUV). Für das Zwischenreich Wirtschaftspolitik will der AEUV die Regierungsform der Koordinierung (*Broemel* → § 7 Rn. 15 ff.). „Koordinierung“²²⁴ schont die mitgliedstaatliche Souveränität. Im Spektrum der Zuständigkeiten (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“ (Art. 2 Abs. 3 AEUV).

Nähere **Maßgaben für Wohlergehenpolitik** statuiert Art. 120 AEUV. *Satz 1* gibt den Mitgliedstaaten auf, „zur Verwirklichung der Ziele der Union“ beizutragen. *Satz 2* bindet die Mitgliedstaaten und die Union an „den“ benannten Grundsatz und an „die“ richtungweisenden Grundsätze des Art. 119 Abs. 3 AEUV. „Der“ benannte Grundsatz ist eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft (Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV). „Die“ richtungweisenden Grundsätze sind 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.

Das **Feinsteuersregime** des Art. 121 AEUV nimmt die Union und alle Mitgliedstaaten in die Pflicht, strukturiert das Handeln einer permanent koordinierungspflichtigen Ge-

221 Calliess/Ruffert/Ruffert EUV/AEUV EUV Art. 3 Rn. 21; Pechstein/Nowak/Häde/Müller-Graff EUV/GRC/AEUV EUV Art. 3 Rn. 23: „elementare Bedeutung der Förderung des Wohlergehens der Völker der Union durch die Orientierung auf eine nachhaltige soziale wettbewerbsverfasste Marktwirtschaft“.

222 *Regling* in Pache/Schwarz, S. 42 (43); vgl. *Belke* in Müller-Graff, Kernelemente, S. 411: „Hauptziel des EWWU-Regelwerks ist die Vertiefung des EU-Binnenmarktes durch eine gemeinsame Währung mit nachhaltiger Preisniveaustabilität“.

223 Mitteilung der Kommission „Das europäische Wirtschafts- und Finanzsystem: Mehr Offenheit, Stärke und Resilienz“ v. 19.1.2021, COM(2021) 32 final, 3.

224 Kategorie: *Schoenfleisch*, S. 7 ff. (Nachw.).

samthandsgemeinschaft.²²⁵ Art. 121 AEUV verlangt **Wohlergehenpolitik** „nach Maßgabe des Artikels 120“. Indem Art. 120 S. 2 seinerseits Art. 119 AEUV in Bezug nimmt, folgt Wirtschaftspolitik im Sinne des Art. 121 AEUV auch dem richtungweisenden Grundsatz „gesunde öffentliche Finanzen“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV). Dieser Zusammenhang rechtfertigt die Einbeziehung der haushaltspolitischen Überwachung in die Koordinierungsprozeduren des Europäischen Semesters. Das Primärrecht verteilt die „Überwachung“ (Art. 121 Abs. 3, Art. 126 Abs. 2 AEUV) der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik auf das Zweispurssystem präventiver Koordinierung und Defizitkontrolle.

II. Systemtragende Organe

- 115 Art. 13 Abs. 1 EUV verpflichtet die Organe der Union auf eine anspruchsvolle Mission. Sie sind gehalten, den Werten der Union „Geltung zu verschaffen“ und den Interessen der Bürgerinnen und Bürgern „zu dienen“ – zugleich aber den eigenen Interessen der Union und jenen der Mitgliedstaaten. Dass die **Interessen im Dreieck** stets übereinstimmen, setzt die Norm nicht voraus. Sie etabliert eine Organstruktur, in der widerstreitende Interessen zur Sprache kommen und ausgeglichen werden, und baut auf Organe, in denen die Mitgliedstaaten vertreten sind. Indem das WWU-System die eigene Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ausdrücklich anerkennt (Art. 5 Abs. 1 AEUV), involviert es von vornherein auch die mitgliedstaatlichen Organe, voran die nationalen Parlamente (Art. 12 EUV).

1. Parlamente

- 116 In einer Wirtschaftsunion der Koordinierung ohne „dominanten Haushalt“²²⁶ findet Wirtschaftspolitik im Zwei-Ebenen-System statt (Art. 5 AEUV), bleibt die koordinierte Politik eine „Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union“ (Art. 119 Abs. 1 AEUV), wesentlich angewiesen auf die nationalen Parlamente und deren **systemrelevante Budgethoheit**. Für eine WWU ohne „Fiskalzentrumsrisiko“²²⁷ ist die Budgetgewalt der Mitgliedstaaten ein Verselbständigungsrisiko, das die Union „vermeiden“ muss (Art. 126 Abs. 1 AEUV) – zugleich aber existenzsichernde Rückversicherung: Die „Finanzhilfen“, die Art. 136 Abs. 3 AEUV im Euro-Stabilitätsnotstand ermöglicht, werden dezentral-parlamentarisch freigesetzt und verantwortet.²²⁸ Das unionsrechtliche Konzept der repräsentativen Demokratie (Art. 10 EUV) baut auf die **systemrelevante Legitimationskraft** des Europäischen Parlaments²²⁹ und der nationalen Parlamente. Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) will die haushaltspolitischen und Legitimationskräfte bündeln. Art. 13 VSKS hält das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente an, eine gemeinsame Konferenz (Artikel-13-Konferenz) einzurichten.

225 *Ohler* in Siekmann EWU Art. 121 Rn. 3: „Mechanismus einer regelmäßig erneuerten Selbstverpflichtung zwischen politisch Gleichen“; Rn. 10: „Koordinierungspflicht“.

226 BVerfGE 89, 155 (206) – Maastricht.

227 *Regling* in Pache/Schwarz, S. 42 (45).

228 COM(2012) 777 final, 46, zu Legitimationsproblemen des gemeinschaftlichen Zugriffs auf Ressourcen in der Verantwortung nationaler Parlamente. Nur 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 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“.

229 Eindrucksvoll zu Selbstverständnis und Anspruch: Entschließung des Europäischen Parlaments v. 14.2.2019 zur Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen und der Gemeinsamen Erklärung zur Gewährleistung der parlamentarischen Kontrolle über die dezentralen Agenturen, ABl. EU 2020 C 449, 176.

a) *Europäisches Parlament*

Das Europäische Parlament verkörpert die institutionelle Einheit der uneinheitlichen WWU. Die Wirtschafts- und Währungsunion muss die Spannung zwischen der Einheitswährung und einer Mehrebenen-Wirtschaftspolitik aushalten (→ Rn. 3 ff.), zudem die Inkongruenz der Territorien balancieren. Der Raum der Wirtschaftsunion ist deckungsgleich mit dem Binnenmarktraum der EU-27, nicht aber mit dem Euro-Territorium der 19 Eurostaaten. Gleichwohl gilt: Das Europäische Parlament mit seinen Teileinheiten, darunter der Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON-Ausschuss), ist nicht nur **Zentralorgan der Wirtschaftsgesetzgebung** und Haushaltsbehörde (Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV), zuständig insbesondere für Binnenmarktgesetzgebung und Strukturpolitik (Art. 114 Abs. 1 S. 2, Art. 175 Abs. 3 AEUV), sondern auch das **Euro-Parlament**.²³⁰ Das Parlamentsrecht kennt kein Gegenstück zu Art. 136 Abs. 2, Art. 139 Abs. 4 AEUV, die das Stimmrecht der Nicht-Eurostaaten aussetzen. Das Europäische Parlament beschließt durchweg als Ganzes, mit Stimmrecht für jedes Mitglied, auch in Euro-Angelegenheiten.²³¹ Allerdings finden sich im Recht der WWU einerseits die Kompetenztitel mit Parlamentsbeteiligung (Art. 129 Abs. 3, Art. 133 AEUV), andererseits solche, die das Europäische Parlament fernhalten (Art. 122 AEUV) oder auf eine Anhörung beschränken (Art. 126 Abs. 14, Art. 127 Abs. 6 AEUV). Das relativiert nur den Befund, dass Abgeordnete aus Nicht-Eurostaaten im Währungsraum mitgestalten. Signifikant überantwortet **Art. 133 AEUV** „die Maßnahmen, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind“, dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.²³²

Freilich darf vonseiten des Parlaments, wie von allen „Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union“ (Art. 130 AEUV), kein Versuch unternommen werden, die Beschlussorgane der EZB oder der nationalen Zentralbanken in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen. Die Zuständigkeit aus Art. 133 AEUV ist eine „unbeschadet“-Kompetenz; unberührt bleibt insbesondere die EZB-Kompetenz aus Art. 127 Abs. 2 AEUV, die Geldpolitik der Union „festzulegen“. **Auch das Europäische Parlament**, zugleich Euro-Parlament, **achtet die Unabhängigkeit der EZB** (Art. 282 Abs. 3 S. 4 AEUV). Wenn aber Unabhängigkeit und Rechenschaft nicht unverträglich sind, sondern „zwei Seiten ein und derselben Medaille“²³³ im Zusammenspiel der Art. 282, 284 AEUV, kann und muss sich das Parlament in die kritische Begleitung der EZB-Politik, in **monetäre Dialoge** einschalten. Das Primärrecht formt Direktbeziehungen der EZB zu den Unionsorganen Parlament, Rat und Kommission (Art. 284 AEUV); mitgliedstaatliche Organe können ergänzend Rechenschaft der EZB einfordern. Die EZB legt ihren Jahresbericht auch

230 *Repasi* in Amtenbrink/Herrmann EMU § 17 Rn. 17.12.

231 Exemplarisch: Die Twopack-Verordnungen Nr. 472/2013 (ABl. L 140 v. 27.5.2013, 1) und Nr. 473/2013 (ABl. L 140 v. 27.5.2013, 11) sowie die Sixpack-Verordnungen Nr. 1173/2011 (ABl. L 306 v. 23.11.2011, 1) und Nr. 1174/2011 (ABl. L 306 v. 23.11.2011, 8) sind auf Art. 136 AEUV gestützte Verordnungen des Europäischen Parlaments und des – verkleinerten – Rates, erlassen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Der Vorschlag der EZB für die Ernennung des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden wird dem Europäischen Parlament „zur Billigung“ übermittelt. „Nach Billigung“ beschließt der Rat über die Ernennung „ohne Berücksichtigung der Stimmen der Mitglieder des Rates, die nicht teilnehmende Mitgliedstaaten sind“, Art. 26 Abs. 3 SSM-VO.

232 Exemplarisch: Verordnung (EU) 2021/840 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.5.2021 zur Errichtung eines Aktionsprogramms in den Bereichen Austausch, Unterstützung und Ausbildung zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung für den Zeitraum 2021–2027 (Programm „Pericles IV“), ABl. L 186 v. 27.5.2021, 1.

233 *Weidmann* Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 21.6.2020, S. 25; vgl. auch von der Groeben/Schwarze/Hatje/Zilioli Unionsrecht Art. 284 Rn. 13, 18: „Es war notwendig, die Unabhängigkeit der EZB und der nationalen Zentralbanken gegenüber politischer Einflussnahme mit der demokratischen Rechenschaftspflicht zu vereinbaren“, zum „Nutzen und der Information aller Bürger Europas“.

dem Europäischen Parlament vor, „das auf dieser Grundlage eine allgemeine Aussprache durchführen kann“ (Art. 284 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 AEUV). Auf dessen Ersuchen, aber auch auf Initiative der EZB-Präsidentin und der anderen Mitglieder des Direktoriums sind Anhörungen vor Parlamentsausschüssen möglich (Art. 284 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV).

- 119 Das Europäische Parlament schöpft seine Kompetenzen als WWU-Organ machtbewusst aus. Mit der Entschließung vom 23.7.2020 hat es seinen **WWU-Politikanspruch** exemplarisch demonstriert, als Mitgesetzgeber und Haushaltsplaner, auch als Hüter der Rechtsstaatlichkeit²³⁴ und „Garant für einen transparenten und demokratischen“ Aufbaufonds Next Generation EU (NGEU).²³⁵ Dass Kommission und Mitgliedstaaten für das NGEU-„Aufbauinstrument“²³⁶ Art. 122 AEUV heranziehen, einen Kompetenztitel ohne parlamentarische Beteiligung, beurteilt das Europäische Parlament mit Skepsis – umstandslos aber stützt es seinen Machtanspruch auf Art. 312 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV und „betont“, dass es der Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen „zustimmen muss“ und „bereit ist, seine Zustimmung zum MFR zu verweigern, bis bei den bevorstehenden Verhandlungen zwischen Parlament und Rat eine zufriedenstellende Einigung erzielt wird“.²³⁷ Strategisch antwortet das Europäische Parlament auf die Entscheidung des Europäischen Rates, Next Generation EU und den MFR 2021–2027 als Einheit²³⁸ zu konzipieren. Für diese Einheit aus Regulärhaushalt und Extrahaushalt²³⁹ will und muss das Parlament mit einstehen. Konsequenterweise hat es ein Dialogverfahren durchgesetzt zum **Schutz der parlamentarischen Budgethoheit** in der Art. 122-Gesetzgebung des Rates.²⁴⁰
- 120 Mit der Entschließung vom 23.7.2020 stemmt sich das Europäische Parlament gegen eine intergouvernementale Krisenbewältigung, meldet seinen Anspruch an, „entsprechend der **Gemeinschaftsmethode** in vollem Umfang am Aufbauinstrument beteiligt zu werden“. Ebenso machtbewusst legt es sich fest, „dass die Schaffung neuer Eigenmittel die einzige Methode der Gegenfinanzierung ist, die das Parlament akzeptiert“.²⁴¹ Die Entschließung rekurriert auf die Kehrseite der Kreditermächtigung, auf die langfristigen Verbindlichkeiten „zulasten des Unionshaushaltsplans“.²⁴² Damit aber ist das Europäische Parlament in seiner haushaltswirtschaftlichen Kernkompetenz betroffen (Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV, Art. 310 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV). Seinen Macht- und Mitwirkungsanspruch hat es befestigt in der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 16.12.2020.²⁴³ Im Zeichen der NGEU-

234 Historisches Verdienst des EP: Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, ABl. L 433 I v. 22.12.2020, 1, sog. „Rechtsstaatsmechanismus“; vgl. *Hufeld* in Müller-Graff, Kernelemente, S. 239 (257 f.).

235 P9_TA(2020)0206.

236 Vorschlag v. 28.5.2020 für eine VO des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der EU zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Pandemie, COM(2020) 441 final; Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates v. 14.12.2020, ABl. L 433 I v. 22.12.2020, 23.

237 P9_TA(2020)0206, Ziff. 2, 3, 7.

238 Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 1 (Präambel).

239 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2020, S. 84.

240 Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Haushaltskontrolle in Bezug auf neue Vorschläge auf der Grundlage von Artikel 122 AEUV mit potenziell spürbaren Auswirkungen auf den Haushalt der Union v. 16.12.2020, ABl. C 444 I, 5, v. 22.12.2020: Der „konstruktive Dialog“ findet „in einem gemeinsamen Ausschuss“ statt, um „zu einem gemeinsamen Verständnis bezüglich der Auswirkungen des geplanten Rechtsakts auf den Haushalt zu gelangen“.

241 P9_TA(2020)0206, Ziff. 5, 22.

242 Art. 5 Abs. 2 UAbs. 1 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates v. 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABl. EU L 424 v. 15.12.2020, 1, zur „Rückzahlung des Kapitalbetrags“ und zu den „dafür fälligen Zinsen“.

243 Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haus-

Schulden (→ Rn. 190) „werden die Organe darauf hinarbeiten, ausreichend neue Eigenmittel zur Deckung des Betrags einzuführen“.²⁴⁴ Um die Kürzung der Programmausgaben und der Investitionsinstrumente abzuwehren, zugleich den Anstieg der mitgliedstaatlichen BNE-Eigenmittel in Grenzen zu halten, letztlich aber auch: um das supranationale Politikgefüge und den Teilhabeanspruch des Parlaments abzusichern, muss die **budgetäre Verdrängungswucht der NGEU-Kreditlasten** abgefangen werden (→ Rn. 96). Im institutionellen Eigeninteresse hat das Europäische Parlament finanzpolitische Ambitionen ins Amtsblatt der Union gehoben, erwartet kurzfristig „Vorschläge für ein CO₂-Grenzausgleichssystem und für eine Digitalabgabe“ und eine Eigenmittelkategorie auf der Grundlage des EU-Emissionshandelssystems, mittelfristig für eine Finanztransaktionssteuer und eine gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage.²⁴⁵ Dass das Europäische Parlament seine Budgethoheit auf der Ausgabenseite verteidigt, wird ihm niemand ankreiden. Indessen bleibt sehr fraglich, ob es Budgethoheit auf der Einnahmenseite hinzugewinnt.²⁴⁶ Das gilt auch und insbesondere für die BEFIT-Initiative²⁴⁷ der Kommission: Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung und formelbasierte Zuordnung der Besteuerungsrechte unter den Mitgliedstaaten kann als evolutionäre Binnenmarktpolitik gelten; eine eigene Ertragshoheit der Union wäre revolutionäre Fortentwicklung des Fiskalföderalismus.

b) Nationale Parlamente

Die Wirtschafts- und Währungsunion beruht auf parlamentarischer Vertragsratifikation. Die Ratifikationsakte der 19 Eurostaaten und ihrer Parlamente, der zwölf Maastricht-Staaten 1992/93 und der sieben Beitrittsstaaten (→ Rn. 54 ff.), waren politisch, rechtlich und legitimatorisch unverzichtbare **Gründungsakte der Euroverfassung**. Doch die historisch punktuelle Entscheidung für eine fortan irreversible Währungsverfassung baut eine fortdauernde Spannungslage auf. Das nach der *gemeinsamen* Ratifikation wieder *vereinzelte* Parlament verliert den Zugriff auf die supranationalisierte Währungsunion. Die gesetzliche, sogar die verfassungsgesetzliche Revision ist dem einzelnen Parlament verwehrt – auch und insbesondere der Zugriff auf die Unabhängigkeit der EZB. Eine historische Umkehr wird, ebenso wie jede Korrektur im Detail, in das Konsensverfahren des Art. 48 EUV verwiesen. Die Summe der Effekte – Entstaatlichung infolge der Supranationalisierung, Versteinigung infolge der Konstitutionalisierung, Entpolitisierung infolge der Expertokratisierung (→ Rn. 9) – trifft mit Wucht die nationalen Parlamente. Deren **Mitwirkungsinteresse in der Europapolitik** geht dahin, ihre Hoheit über die Staatshaushalte und den über die Regierungen vermittelten Einfluss²⁴⁸ zu schützen. In der asymme-

haltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel, ABl. EU L 433 I v. 22.12.2020, 28.

244 Interinstitutionelle Vereinbarung v. 16.12.2020, ABl. EU L 433 I v. 22.12.2020, 28, Anhang II (Einleitung sub F).

245 Interinstitutionelle Vereinbarung v. 16.12.2020, ABl. EU L 433 I v. 22.12.2020, 28, Anhang II (Teil B); vgl. Entschließung EP v. 23.7.2020, P9_TA(2020)0206 (sub H 11); COM(2021) 251 final v. 18.5.2021, 5 f.

246 Mayer/Lütkemeyer KritV 2020, 317 (318); kritisch zur Tragfähigkeit der Kompetenzgrundlagen Hey EuZW 2021, 277 (279 ff.); Kubel/Schorkopf NJW 2021, 1650 (1653 Rn. 19).

247 Business in Europe: Framework for Income Taxation. BEFIT ersetzt den GKKB-Vorschlag: COM(2021) 251 final v. 18.5.2021, 13 ff.

248 Leitentscheidung zu Art. 23 Abs. 2 GG aus Anlass der Marginalisierung des Parlaments in der Vorbereitung des ESM: BVerfGE 131, 152 – informierte Mitwirkung des Bundestages; befestigt mit BVerfGE v. 27.4.2021, 2 BvE 4/15 – Grexit; vgl. zur informierten Mitwirkung auch den Vortrag des Deutschen Bundestages im Organstreitverfahren 2 BvE 4/16, NVwZ 2021, 555 Rn. 31 – CETA II; exemplarisch die Stellungnahme (Art. 23 Abs. 3 GG) zu NGEU v. 24./25.3.2021, BT-Drs. 19/27921 und Plen.Prot. 19/218, S. 27490 (B/C); aus der älteren Verfassungsrechtsprechung (vor BVerfGE 131, 152) insbesondere BVerfGE 97, 350 (369) – Euro: „Die Wahrnehmung der deutschen Mitgliedschaftsrechte in den

trischen WWU muss den nationalen Parlamenten vor allem daran gelegen sein, Tendenzen der unionalen Selbstermächtigung entgegenzutreten (*Seiler* → § 21 Rn. 59), einer Begrüdigung der Asymmetrie ohne Ermächtigungsplacet. Ihre verbliebenen, erheblichen Zuständigkeiten in der Wirtschaftspolitik müssen sie eigen- und gesamtverantwortlich wahrnehmen, als eigene Kompetenzen im eigenstaatlichen Interesse und in dezentraler Verantwortung für das gemeinsame Interesse in der Wirtschaftsunion (Art. 121 Abs. 1 AEUV).

- 122 Die Europäische Union zehrt ihrerseits von der politischen und legitimatorischen Kraft der nationalen Parlamente. Art. 10 Abs. 2 EUV vertraut auf die Repräsentations- und Legitimationsleistung des Europäischen Parlaments (UAbs. 1) und auf die Verantwortlichkeit der Regierungsvertreter (UAbs. 2), die im jeweiligen Herkunftsstaat „gegenüber ihrem nationalen Parlament“ Rechenschaft schulden. Die altväterliche Kabinettspolitik der Minister, Geheime, Diplomaten und ständigen Vertreter kann das kompetenzmächtige System der EWWU nicht tragen. Der Europäische Rat und der Euro-Gipfel, der ECOFIN-Rat, die Euro-Gruppe und der Gouverneursrat sind angewiesen auf Mitglieder, die der Union **Politikfähigkeit kraft parlamentarisch-demokratischer Legitimation** zuführen. Das können die Regierungschefs und die Minister nur als Vertreterinnen und Vertreter mit Legitimationsrückhalt in ihren nationalen Parlamenten. Deren systemtragende Kraft wird offenkundig im Vorbehalt des Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV – im **Vorbehalt der mitgliedstaatlich konsentierten Unionsfinanzierung**. Auch der voluminöse Wiederaufbauplan NGEU (→ Rn. 189 ff.) beruht auf der Bereitschaft der nationalen Parlamente, der Union eine notstandspolitisch motivierte Zweckverschuldung zu erlauben.
- 123 Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 2007 – vor dem Lissabon-Urteil und vor der Inpflichtnahme des Bundestages, in der Euro-Stabilisierungspolitik „Integrationsverantwortung“ zu übernehmen²⁴⁹ – **permanente Parlamentsverantwortung** eingefordert: „Die Zustimmung des Deutschen Bundestages zu einem völkerrechtlichen Vertrag erschöpft sich nicht in einem einmaligen Mitwirkungsakt anlässlich des Vertragsschlusses, sie bedeutet vielmehr die dauerhafte Übernahme von Verantwortung für das im Vertrag und im Zustimmungsgesetz festgelegte politische Programm.“²⁵⁰ Im Kontext der WWU tragen die nationalen Parlamente einerseits (indirekte) Legitimations- und Mitwirkungsverantwortung auf Unionsebene, andererseits (direkte) Stabilitäts- und Haushaltsverantwortung auf Staatenebene. Die **haushaltspolitische Gesamtverantwortung** des Deutschen Bundestages (*Hummel* → § 12 Rn. 28 ff.) begegnet in der Verfassungsrechtsprechung regelmäßig als Integrationsgrenze.²⁵¹ Wenn aber **Gesamtverantwortung** in Rede steht für eine WWU *ohne* „dominanten Haushalt“,²⁵² *ohne* ein „substanzielles zentrales Budget“,²⁵³ dann tragen die nationalen Parlamente budgetäre Mitverantwortung für die Funktionstüchtigkeit der gemeinsamen Währung und für „Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ (Art. 121 Abs. 1 AEUV). Für die Mitglieder einer asymmetrischen WWU haben die Loyalitätsgebote aus Art. 4 Abs. 3 EUV besonderes Gewicht.
- 124 Die Parlamente werden benötigt als indirekt wirksame Legitimationsmittler und als direkt eingeschaltete Akteure. Wenn der Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus auf Ressourcen unter parlamentarischer Budgethoheit baut (Art. 8 ESMV),

europäischen Organen wird durch die Beteiligungsrechte des Bundestages (Art. 23 Abs. 2 und 3 GG) parlamentarisch mitverantwortet.“

249 *Klement* ZG 2014, 169 (178 ff.); *Hufeld* in *Hufeld/Kube/Reimer*, S. 75 (77 ff.).

250 BVerfGE 118, 244 (258) – ISAF-Mandat.

251 BVerfGE 154, 17 (149 Rn. 227) – PSPP (Schlussurteil), mit Rückverweisen in die Rechtsprechungslinie seit BVerfGE 129, 124 (179) – EFSE.

252 BVerfGE 89, 155 (206) – Maastricht.

253 COM(2012) 777 final, 46.

muss das „System intergouvernementalen Regierens“²⁵⁴ im Vertragsvollzug mit Vorbehaltsrechten nationaler Parlamente rechnen. Wie in Österreich (Art. 50 b B-VG) und anderen ESM-Staaten,²⁵⁵ so greift auch in Deutschland ein haushaltsverfassungsrechtlicher Organvorbehalt (§ 4 ESMFinG), der auf das EFSF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom September 2011 zurückgeht.²⁵⁶ Aus der „nationalen Haushaltsautonomie als einer wesentlichen, nicht entäußerbaren Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten“²⁵⁷ folgt, dass sich der deutsche Finanzminister vor der Beschlussfassung im ESM-Gouverneursrat über Stabilitätshilfen um die „vorherige konstitutive Zustimmung“²⁵⁸ des Bundestages bemühen muss. Der ESM-Rütlischwur beruht auf **staatlich-parlamentarischer Haushalts- und Legitimationskraft**. Das Grundgesetz schlägt den ESM – ein System gegenseitiger kollektiver Finanzierungssicherheit in der WWU-19 – den „Angelegenheiten der Europäischen Union“ (Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG) zu und damit der Mitwirkungsverantwortung des Bundestages. Auf dieser Linie verknüpft das Bundesverfassungsgericht Art. 23 GG mit Art. 12 EUV und weist den nationalen Parlamenten eine gewichtige „Rolle im institutionellen Gefüge der Europäischen Union“ zu.²⁵⁹

c) Artikel-13-Konferenz

Der VSKS, der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (*Tappe* § 9) gibt dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten auf, eine gemeinsame Konferenz zu gründen. Völkervertraglich ermächtigt, bestimmen sie „gemeinsam über die Organisation und Förderung einer Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments und von Vertretern der zuständigen Ausschüsse der nationalen Parlamente, um die Haushaltspolitik und andere von diesem Vertrag erfasste Angelegenheiten zu diskutieren“. Die Artikel-13-Konferenz, auch als **Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Union**²⁶⁰ bezeichnet, hat sich mit halbjährlichen Tagungen seit 2013 etabliert und das Forum der „verstetigten Zusammenarbeit“²⁶¹ verlässlich institutionalisiert.

Ziff. 2.1 der Geschäftsordnung²⁶² umschreibt die **Zuständigkeiten der Konferenz**: „Die Interparlamentarische Konferenz für die SWKS bietet einen Rahmen für Debatten und den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren in Bezug auf die Umsetzung der Vertragsbestimmungen mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen

254 BVerfGE 129, 124 (178) – EFSF.

255 Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages v. 2.7.2014, WD 3 – 3000 – 146/14, S. 6: „Beteiligungsrechte, die den Rechten des Deutschen Bundestages ähneln, bestehen in Estland, Finnland, Österreich und teilweise in den Niederlanden (wobei die Rechtsnatur der Verpflichtungen nicht eindeutig ist) sowie in Lettland. In Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, der Slowakei, Slowenien und Spanien muss das Parlament einer Erhöhung des Stammkapitals – und in einigen Fällen auch der Änderung des Beitragsschlüssels – zustimmen. In Belgien, Luxemburg und Portugal liegen hierzu keine gesonderten Angaben vor, allerdings müsste eine entsprechende Erhöhung wohl durch ein Haushaltsgesetz abgesichert werden, das vom Parlament verabschiedet werden muss.“

256 BVerfGE 129, 124 (179 ff.) – EFSF. Dazu *Ratbke*, Sondervertragliche Kooperationen, S. 378: Gleichlauf von Haftung und Verantwortung.

257 BVerfGE 129, 124 (181) – EFSF.

258 BVerfGE 129, 124 (179) – EFSF.

259 BVerfGE 131, 152 (198) – informierte Mitwirkung des Bundestages.

260 Ziff. 1.1 der Geschäftsordnung, BT-Drs. 18/7400, 9, kürzer auch als „Interparlamentarische Konferenz für die SWKS“.

261 Von Arnould/Hufeld/*Baddenhausen* SK-Lissabon § 15 Rn. 18; vgl. die Unterrichtung durch die Delegation des Deutschen Bundestages v. 18.5.2020 über die 14. Tagung in Brüssel am 18./19.2.2020, BT-Drs. 19/19305, und die Unterrichtung v. 22.1.2021 über die 15. Tagung in Berlin am 12.10.2020, BT-Drs. 19/26139.

262 BT-Drs. 18/7400, 9.

Parlamenten und dem Europäischen Parlament zu stärken und zur Gewährleistung der demokratischen Rechenschaftspflicht im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung und Haushaltspolitik in der EU und insbesondere der WWU unter Berücksichtigung der sozialen Dimension und unbeschadet der Zuständigkeiten der EU-Parlamente beizutragen.“ Entscheidungsgewalt kommt der Konferenz nicht zu. Sie kann freilich politische Kraft schöpfen im Austausch über Grundsatzfragen²⁶³ und im Zuge einer Verständigung auch aus der Zusammenfassung partikularer Parlamentsmacht. In der Hoffnung auf *Next Generation EU* (→ Rn. 189 ff.) nahm die Konferenz im Oktober 2020 eine „neue Partnerschaft“ von Geld- und Fiskalpolitik in den Blick²⁶⁴ und debattierte die für System, Statik und Stabilität der WWU bedeutsame Frage (→ Rn. 180): Bekommt die Geldpolitik nun die geforderte fiskalpolitische Unterstützung?

2. Räte

- 127 Europäischer Rat und Euro-Gipfel, der ECOFIN-Rat, die Euro-Gruppe und der Gouverneursrat lassen sich kaum unter einer Überschrift zusammenziehen; „die“ Räte gibt es nicht, die Aufgaben und Kompetenzen unterscheiden sich allzu deutlich. Gleichwohl, in diesen Organen und Gremien versammeln sich die mitgliedstaatlichen Regierungen, der Zuschnitt der Aufgaben und Kompetenzen spiegelt **mitgliedstaatlich-dezentrale Macht** im System der Währungseinheit und der Wirtschaftspolitik „von gemeinsamem Interesse“ (Art. 121 Abs. 1 AEUV). In der Dekade der Banken- und Staatsschuldenkrise haben sich die Gewichte zugunsten der Unionsmethode, der Räte, der Gipfel und der mitgliedstaatlichen Vorbehalte verschoben.²⁶⁵ Ob Kommission und Europäisches Parlament mit dem Covid-19-Haushalt *Next Generation EU* Boden gutmachen, hängt von der Programmsteuerung und dem Grad ihrer Europäisierung ab (→ Rn. 97, 189 ff.).

a) Europäischer Rat und Euro-Gipfel

- 128 Das Vertragsrecht erwartet, dass der Europäische Rat der Union „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ gibt (Art. 15 Abs. 1 S. 1 EUV). Dieser Erwartung hat das Unionsorgan (Art. 13 Abs. 1 EUV) im ersten Vierteljahrhundert der WWU-Geschichte durchweg entsprochen. „Die Chefs“ – die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, der Präsident des Europäischen Rates und die Präsidentin der Kommission (Art. 15 Abs. 2 S. 1 EUV) – haben in der Verkettung von Finanz-, Banken- und Verschuldungskrise, dann in der Covid-19-Krise immer neuen Anlass gesehen, der Krisenentwicklung eine spezifische Reaktionspolitik entgegenzusetzen. Der Begriff „**Entwicklung der Europäischen Union**“ findet sich in Art. 15 Abs. 1 S. 1 EUV, aber auch in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG. In beiden unionsverfassungsrechtlichen Kontexten wird der Begriff weit verstanden. So können die „Entwicklungsimpulse“ der Chefs auf die Fortschreibung des Primär- oder Sekundärrechts bezogen sein (→ Rn. 67 ff.) – aber auch auf jene „Entwicklung“, die jenseits der Rechtsperson EU (Art. 47 EUV) wirksam wird: Zur Entwicklungsge-

263 BT-Drs. 19/19305 zu den Themen der 14. Tagung in Brüssel am 18./19.2.2020: Welche Rolle spielen die Wirtschafts-, Haushalts- und Sozialpolitik, um als EU weltweit führend bei der Bekämpfung des Klimawandels zu werden? Kompetenzen und Beschäftigung für inklusives Wachstum: Was können wir voneinander lernen? Die nächsten Schritte zur Erweiterung und Vertiefung der Eurozonen-Governance.

264 Unterrichtung durch die Delegation des Deutschen Bundestages v. 22.1.2021 über die 15. Tagung in Berlin am 12.10.2020, BT-Drs. 19/26139, 3.

265 *Terhechte*, S. 540: „Umbau des institutionellen Gleichgewichts“; *Haltern* Europarecht Bd. I, 2017, Rn. 1011 ff., zum plurilateralen Handeln der Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Unionsrechts (Unionsmethode) und zur Abgrenzung einer „unionskonform koordinierten Form des Völkerrechts“ vom klassischen Völkerrecht.

schichte der WWU gehören auch die „Satelliten“²⁶⁶ außerhalb der Unionsrechtsordnung (→ Rn. 75 ff.), Anbauten auf privatrechtlicher oder völkervertraglicher Basis: die „sondervertraglichen Kooperationen“ im Systemzusammenhang mit der WWU.²⁶⁷ Diese „Impulse“ (Art. 15 Abs. 1 S. 1 EUV) wirken zuallererst marktpsychologisch in der Kommunikation mit den Marktakteuren. Sie setzen Stabilisierungssignale, demonstrieren politische Handlungsfähigkeit und institutionelle Wandlungsfähigkeit. Das Politikmandat der Chefs verbürgt jene *Zusätzlichkeit zur Geldpolitik* (→ Rn. 180), der systemtragende Bedeutung zukommt.

Der Europäische Rat muss seine **politische Steuerungskraft** in konstitutionellen Grundfragen und auf der Ebene des Primärrechts entfalten. Im Verfahren der vereinfachten Vertragsänderung (Art. 48 Abs. 6 EUV) ist er der zentrale Akteur. Seine politische Autorität und die Bereitschaft der nationalen Parlamente, die amtierenden und im Europäischen Rat agierenden Regierungen zu tragen, kann der notwendigen „Zustimmung der Mitgliedstaaten“ (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 S. 3 EUV) den Weg ebnen. In der Krisenphase 2010/11 hat der Europäische Rat seine Fähigkeit demonstriert, systemtragendes und systemstabilisierendes Politikorgan zu sein: Ende Oktober 2010 waren „sich die Staats- und Regierungschefs darin einig, dass die Mitgliedstaaten einen ständigen Krisenmechanismus zur **Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets** insgesamt einrichten müssen“; sie ersuchten „den Präsidenten des Europäischen Rates, mit den Mitgliedern des Europäischen Rates Konsultationen über eine begrenzte Vertragsänderung zu führen, die hierzu erforderlich ist, wobei Artikel 125 AEUV (Nichtbestandsklausel/*no bail out*-Klausel) nicht geändert würde“.²⁶⁸ Der Entwicklungsimpuls bereitete den Boden für einen neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV und das „notwendige Instrument für den Umgang mit Risiken für die Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets“.²⁶⁹ Diese politische Grundlegung trägt den Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM.

Zehn Jahre später sah sich der Europäische Rat veranlasst, der Covid-19-Krise mit **Next Generation EU (NGEU)** zu begegnen. Die „außergewöhnliche Reaktion“ auf die „vorübergehenden, aber extremen Umstände“²⁷⁰ will den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) drastisch aufstocken und 750 Mrd. EUR mobilisieren. Derart „beispiellose Anstrengungen“ zur „Förderung der Konvergenz, der Resilienz und des Wandels in der Europäischen Union“²⁷¹ setzen einen **Kraftakt** voraus, der nur im Europäischen Rat, **im politischen Kraftzentrum** der EU und der WWU vorbereitet werden kann. Denn wiederum entscheidet die „Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ (Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV). Der Europäische Rat muss alle Systemstabilisierungs- und Überzeugungskraft entfalten, um ein MFR-NGEU-Gesamtarrangement durchzusetzen, das auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite altvertraute Gewissheiten in Frage stellt. Die Einnahmen beruhen auf großdimensionierter Verschuldung, formell zulasten der Union, materiell – abhängig von der „Reform des Systems der Eigenmittel“²⁷² – zulasten der Staatshaushalte, allemal aber zulasten der Steuerzahlergemeinschaft, weil „letztlich die europäischen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler den EU-Haushalt und

266 Vgl. BVerfGE 153, 74 (145 Rn. 121) – EPGÜ.

267 Grundlegend *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, S. 7 ff.

268 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 28./29.10.2010, EUCO 25/1/10, S. 2.

269 Beschluss des Europäischen Rates v. 25.3.2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ABl. EU 2011 L 91, 1 (Zitat: Erwägungsgrund 4).

270 Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 3 (A4).

271 Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 1 (Präambel).

272 Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 8 (A29).

die darin enthaltenen Ausgaben für den Extrahaushalt NGEU finanzieren werden“.²⁷³ Die Ausgabenpolitik kombiniert Darlehen und Transfers (Zuschüsse) für mitgliedstaatliche *Aufbau- und Resilienzpläne*. Deren „Übereinstimmung“²⁷⁴ mit Unionsinteressen – mit gemeinsamer Wirtschaftspolitik iSd Art. 121 Abs. 1 AEUV – scheint derart heikel und ungewiss, dass sich der Europäische Rat als **Schlichter im Konfliktfall** selbst eingeschaltet hat: „Sollten ausnahmsweise ein oder mehrere Mitgliedstaaten der Auffassung sein, dass schwerwiegende Abweichungen von der zufriedenstellenden Erreichung der einschlägigen Etappenziele und Zielwerte vorliegen, können sie den Präsidenten des Europäischen Rates ersuchen, den Europäischen Rat auf dessen nächster Tagung mit der Angelegenheit zu befassen.“²⁷⁵

- 131 In den langen Krisenjahren nach dem Lehman-Moment (15.9.2008) konnte sich der Europäische Rat nicht darauf beschränken, **Unionsorgan** (Art. 13 Abs. 1 EUV) zu sein. Er lenkte und initiierte als **führendes Politikorgan**, das sich – oft in Not und Bedrängnis – bereit findet, die Lissabonner EU-Formate zu verlassen und **Ersatzunionsrecht**²⁷⁶ zu etablieren: den provisorischen Rettungsschirm EFSF, eine *société anonyme* (Aktiengesellschaft) mit Sitz in Luxemburg (→ Rn. 92 ff.); den ESM, eine internationale Finanzinstitution auf völkervertraglicher Grundlage (→ Rn. 77); den Fiskalvertrag (VSKS), eigenständiger, freilich WWU-akzessorischer Vertrag im Euro-Plus-Format (→ Rn. 22, 49). Diese Initiativen im EU-„Ergänzungs- und Näheverhältnis“²⁷⁷ beleuchten eindrucksvoll die **(Krisen-)Politikfähigkeit** des Europäischen Rates. Hinzu kommt aber: Er bleibt das impulsgebende Unionsorgan, das **auch und zugleich** auf die Inanspruchnahme vorhandener Kompetenztitel drängt, jederzeit die klassische Gemeinschaftsmethode aktivieren kann. Seit 2012²⁷⁸ haben die Gipfeltreffen kaum je die Bankenunion ausgelassen, ein anspruchsvolles Großprojekt (→ Rn. 73), das auf Unionsgesetzgebung im Format des Sekundärrechts beruht.
- 132 Zur Ironie der Krisengeschichte gehört, dass der **Euro-Gipfel** seinen Platz im VSKS-Ersatzunionsrecht gefunden hat. Er ist der verkleinerte Europäische Rat für die Eurozone, berufen, „die Steuerung des Euro-Währungsgebiets betreffende Fragen und die dafür geltenden Vorschriften sowie **strategische Orientierungen** für die Steuerung der Wirtschaftspolitik und größere Konvergenz im Euro-Währungsgebiet“ zu erörtern (Art. 12 Abs. 2 VSKS). Die Chefs der Eurostaaten und die Kommissionspräsidentin treten zwar informell zusammen, mit der „eingeladenen“ Präsidentin der EZB (Art. 12 Abs. 1 VSKS). Doch die quasi-förmlichen Erklärungen lassen kaum erkennen, dass der Euro-Gipfel außerhalb des „institutionellen Rahmens“ (Art. 13 EUV) agiert. Sein Führungs- und Politikanspruch²⁷⁹ gleicht dem des Europäischen Rates, ohne jede Rücksicht verhält er sich zu Materien

273 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2020, 86.

274 Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 6 (A19 Abs. 1).

275 Erwägungsgrund 52 der Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 v. 18.2.2021, 17, im Anschluss an Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 6 (A19 Abs. 4).

276 Begriff: BVerfGE 153, 74 (145 Rn. 123) – EPGÜ, im Anschluss an *Lorz/Sauer* DÖV 2012, 573 (575); *von Arnault* in FS E. Klein, S. 509: „Unions(ergänzungs)völkerrecht“; *Herdegen* in FS Schmidt-Preuß, S. 360: „Sonderunionsrecht“; *Klement* ZG 2014, 169 (172): „Parallelstruktur“; *Rebhahn*, S. 150: „Nebenunions-Recht“; *Terhechte*, S. 538: „Ausweichmanöver“; *Uerpmann-Witzack* EuR 2013 Beiheft 2, 49: „Ausweichordnung“; *Weber* EuR 2013, 375 (381): „Unionsvölkervertragsrecht“; in diesem Band *Tappe* → § 9 Rn. 47: „Ersatzlösung“.

277 Kategorie: BVerfGE 131, 152 (199 f.) – informierte Mitwirkung des Bundestages.

278 Insiderbericht zum Gipfel Ende Juni 2012 und zum Einstieg in die Bankenunion: *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 139 ff.

279 Die deutsch-französische Erklärung vom 30.5.2013, S. 10, wollte die „Governance der Eurozone“ weiter ausgebaut sehen und schlug vor, dass der Euro-Gipfel „andere Minister der Eurozone, zum Beispiel die Arbeits- und Sozialminister, Forschungs- oder Wirtschaftsminister beauftragen kann“.

des Unionsrechts. Er steht nicht an, im Dezember 2018²⁸⁰ die Weiterentwicklung der Bankenunion zu billigen, die Reform des ESM und ehrgeizige Fortschritte bei der Kapitalmarktunion anzumahnen. Im Dezember 2020 forciert er das Projekt und präsentiert die „echte Kapitalmarktunion“ als „Schlüssel zu einer effizienten und robusten europäischen Finanzarchitektur“, als Voraussetzung privater Investitionen „für den grünen und den digitalen Wandel“ – und als „Eckpfeiler einer stärkeren internationalen Rolle des Euro“. Der Euro-Gipfel profiliert sich als **Strategie der langen Linien**. Der neue Akzent, die „echte“ Kapitalmarktunion, zielt auf weiteren Fortschritt, nachdem die „Fortschritte, die in den vergangenen zehn Jahren im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion erzielt wurden“, dazu beigetragen haben, „die Finanzstabilität zu erhöhen und die Finanzierung der Wirtschaft während der Covid-19-Krise aufrechtzuerhalten“.²⁸¹

b) ECOFIN und Euro-Gruppe

Der Rat ist ein Machtzentrum in der Union, in der ECOFIN-Formation ein **Machtzentrum in der WWU**. Er ist Gesetzgebungsorgan und Haushaltsplaner, nimmt Aufgaben der Politikfestlegung und Koordinierung wahr (Art. 16 Abs. 1 EUV). WWU-Gesetzgebung kann in besonderen Fällen ohne das Europäische Parlament stattfinden – dann legifert der Rat allein, gründet im Alleingang die erste Säule der Bankenunion (Art. 127 Abs. 6 AEUV), ergreift in der Notstandslage des Art. 122 AEUV aus eigener Kraft „die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen“ und gewährt „finanziellen Beistand der Union“ (→ Rn. 181 ff.). Auch im Koordinierungs- und Überwachungskonzept des Art. 121 AEUV hat der Rat die Schlüsselrolle inne. Er verabschiedet die **Grundzüge der Wirtschaftspolitik** (Broemel → § 7 Rn. 31 ff.; Hufeld/Repasi → § 8 Rn. 27 ff.) – für die Gesamtunion (Art. 121 Abs. 2 AEUV) und für die WWU-19 (Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV). Die **Euroraum-Grundzüge** des Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV werden ohne Stimmberechtigung der Nicht-Eurostaaten im Rat beschlossen, freilich zuvor in der Euro-Gruppe „vereinbart“.²⁸² Soweit im ECOFIN 27 stimmberechtigte Mitglieder beschließen, können die 19 Minister der Euro-Gruppe jederzeit Mehrheiten bilden.

Auch und nicht zuletzt im Verfahren der Haushaltsüberwachung trägt der Rat Gesamtverantwortung für „gesunde öffentliche Finanzen“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV) und damit für eine WWU-Stabilitätsvoraussetzung. Zur Maastrichter Balance gehört freilich von Beginn an das Repolitisierungspotential des Art. 126 Abs. 6 AEUV – institutionalisiert mit dem **Selbstbefassungsrecht der Sünder**²⁸³ im ECOFIN-Rat: „Der Rat beschließt ... ob ein übermäßiges Defizit besteht“. 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 politischem Belieben der kontrollierten Finanzminister – umschlagen kann in intergouvernemental verfügbare Selbstkontrolle. Darauf insbesondere zielt die regelmäßig erneuerte und ebenso regelmäßig zurückgewiesene Reformervartung: „Europa muss den Handlungsspielraum der Politik durch neue Regelbindungen einschränken.“²⁸⁴ Im normativ schillernden Kontext des Art. 126 AEUV wird der Rat die systemtragende Überwachungsfunktion nicht ausfüllen (Hilpold → § 11 Rn. 21 ff.).

280 EURO 503/18 v. 14.12.2018.

281 EURO 502/20 v. 11.12.2020.

282 Entwurfsfassung 2021, Rats-Dok. 14356/20 v. 8.1.2021, 1.

283 Hatje/Schwarze EuR 2019, 185: „Schutzschild“ für die „Defizitsünder“; H. H. Klein in Calliess, S. 179 (181 Fn. 12): „Feststellung eines übermäßigen Defizits den potenziellen und aktuellen Defizitsündern selber“ überlassen; Rebhahn, S. 146 ff.; Calliess/Ruffert/Häde EUV/AEUV Art. 126 Rn. 22: „Kartell der Staaten mit Haushaltsproblemen“; Hofmann/Konow ZG 2012, 139: „Allianz der Defizitsünder“.

284 Regling in Pache/Schwarz, S. 42 (44).

- 135 Einen eigenständigen **Euro-ECOFIN-Rat** anerkennt das Primärrecht bislang nicht.²⁸⁵ Das Vertragsrecht, näherhin Art. 137 AEUV und das Lissabon-Protokoll (Nr. 14) betreffend die **Euro-Gruppe**, lässt die Finanzminister der Eurostaaten²⁸⁶ „zu informellen Sitzungen“ zusammentreten. Der politischen Wahrheit entspricht das nicht. Wie der Euro-Gipfel (→ Rn. 132), so füllt auch die Euro-Gruppe kraftvoll Funktionen einer Wirtschaftsregierung der Eurozone aus. Sie ist ein **Gremium politischer Macht**,²⁸⁷ zwischenstaatliche Formation, „Bindeglied zwischen der innerstaatlichen Ebene und der Ebene der Union zu Zwecken der Abstimmung der Wirtschaftspolitiken der Euro-Länder“,²⁸⁸ keine „Stelle“ der Union.²⁸⁹ Normativ angebahnt mit Protokoll Nr. 14 („Verantwortung im Bereich der einheitlichen Währung“; „engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Euro-Währungsgebiet“), auch mit Art. 12 Abs. 4 S. 2 VSKS (Vor- und Nachbereitung der Euro-Gipfel), konzentriert sich in der Euro-Gruppe vorgelagerte, auch und gerade deshalb durchsetzungsfähige Macht.²⁹⁰ Sie ist eine bewegliche Formation, kann auch die Ministerkollegen der Nicht-Eurostaaten einschließen (*Euro-Gruppe im inklusiven Format*). Der Präsident der Euro-Gruppe stützt sich auf die **Euro-Arbeitsgruppe** (Eurogroup Working Group – EWG), eine Formation des Wirtschafts- und Finanzausschusses (Art. 134 AEUV), in der exklusiv die Ausschussmitglieder aus den Eurostaaten mitwirken.²⁹¹ Die Euro-Arbeitsgruppe hat einen Vollzeit-Präsidenten, der mit Rückhalt im Generalsekretariat des Rates und im Sekretariat des Wirtschafts- und Finanzausschusses dem Präsidenten des Euro-Gipfels und der Euro-Gruppe zuarbeitet.²⁹²
- 136 Eine Erklärung der Euro-Gruppe hat politisches Gewicht. Die Erklärung zur Pandemie-Krisenhilfe vom 8.5.2020²⁹³ demonstriert exemplarisch die politische Bereitschaft, Unzuständigkeit in Allzuständigkeit umzumünzen. Die Euro-Gruppe „begrüßt“ Initiativen der Kommission (Anpassung der Haushaltsüberwachung in der pandemischen Lage) und „Anstrengungen im Rat“ (SURE-Gesetzgebung; → Rn. 179). Bedenkenlos spricht sie für den ESM, kann freilich sicher sein, dass die Minister (als Euro-Gruppenmitglieder) immer auch als Gouverneure im Europäischen Stabilitätsmechanismus wahrgenommen werden, insoweit selbstpräjudiziell agieren. Die **Euro-Gruppe** kann sich personenidentisch und umstandslos als **ESM-Gouverneursrat** formieren. Art. 136 AEUV lässt zwar „den Rat“ Grundzüge der Wirtschaftspolitik für den Euroraum ausarbeiten (Abs. 1 lit. b),

285 Herrmann in Siekmann EWU AEUV Art. 137 Rn. 2; von der Groeben/Schwarze/Hatje/Selmayr Unionsrecht AEUV Art. 137 Rn. 6; Pechstein/Nowak/Häde/Starski EUV/GRC/AEUV AEUV Art. 137 Rn. 5.

286 Anders als Art. 16 Abs. 2 EUV („Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerienebene“, Staatssekretäre damit eingeschlossen) lassen Art. 137 AEUV und Art. 1 S. 1 Protokoll (Nr. 14) Tagungen „der Minister“ stattfinden.

287 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Palm AEUV Art. 137 Rn. 3; EuG 16.10.2014 – T-327/13 Rn. 41 – Mallis und Malli: „Diskussionsforum auf Ministerienebene der Vertreter der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und kein Beschlussfassungsorgan“.

288 EuGH 16.12.2020 – C-597/18 P ua Rn. 84 – Stabilitätshilfe Zypern.

289 EuGH 16.12.2020 – C-597/18 P ua Rn. 88 – Stabilitätshilfe Zypern: „durch ihre informelle Natur gekennzeichnet“; Rn. 90: das Gericht (EuG) habe „zu Unrecht angenommen“, „dass die Eurogruppe eine durch die Verträge geschaffene Stelle der Union sei“.

290 *Dijselbloem*, Eurokrise, S. 3: „Die Tatsache, dass die Euro-Gruppe so wenig reguliert und von Gemeinschaftsinstitutionen wie der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament formal unabhängig ist, hat uns in den entscheidenden Momenten der Krise geholfen, zu einer Einigung zu finde.“

291 Von der Groeben/Schwarze/Hatje/Prißmann Unionsrecht AEUV Art. 134 Rn. 7: „de facto ein sehr einflussreiches Gremium“.

292 Satzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses: ABl. EU L 121 v. 8.5.2012, 22, auf Basis des Ratsbeschlusses (Art. 242 AEUV) v. 26.4.2012, dort die Erwägungsgründe 4 und 5 zur Rolle des Vorsitzenden der Euro-Arbeitsgruppe.

293 PM 292/20.

beschränkt aber das Stimmrecht auf Vertreter der Eurostaaten (Abs. 2; vgl. auch Art. 138 Abs. 3 und Art. 139 Abs. 4 AEUV). Art. 140 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV überantwortet die Ratsentscheidung über Konvergenz und Beitritt der Euro-Anwärter der „Empfehlung einer qualifizierten Mehrheit derjenigen seiner Mitglieder, die Mitgliedstaaten vertreten, deren Währung der Euro ist“.

Die Sixpack-VO 1176/2011²⁹⁴ und die Twopack-VO 473/2013²⁹⁵ haben die Euro-Gruppe 137 punktuell adressiert, in die „Erkennung makroökonomischer Ungleichgewichte“ und die Haushaltsüberwachung eingeschaltet, damit institutionell weiter befestigt. Ehrgeizigere Pläne der Institutionalisierung sind steckengeblieben, etwa der Vorschlag der Kommission, einen EU-Finanzminister einzusetzen, zugleich Vorsitzender der Euro-Gruppe, „Mr. Euro“ und Vizepräsident der Kommission, zuständig für den Euro- und den Gesamttraum, zudem berufen, das Euro-Währungsgebiet nach außen zu repräsentieren (→ Rn. 148). An einer derart intensivierten Kommissionsanbindung sind machtbewusste Finanzminister nicht interessiert. Den Status ihrer Gruppe als *policy making institution*²⁹⁶ mit offenem Mandat und Teilnahme der EZB²⁹⁷ wissen sie zu schätzen. Vergleicht man die Krisenphase 2011–2015 mit der pandemischen Lage seit 2020, so sieht sich die Euro-Gruppe machtpolitisch tendenziell geschwächt. Primärverantwortung für den Wiederaufbauplan Next Generation tragen der Europäische Rat (→ Rn. 95 und → Rn. 130) und die nationalen Parlamente (→ Rn. 122) – dann freilich, in der Verwaltung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit, übernimmt die Kommission die operative Zentralverantwortung. Gleichwohl, der ECOFIN-Rat und die Euro-Gruppe bleiben involviert über die Beteiligung des Wirtschafts- und Finanzausschusses in der Verständigung über die staatlichen Aufbau- und Resilienzpläne.

c) Gouverneursrat

Auch der ESM 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. Der Gouverneursrat (*Board of Governors*) ist das höchste Entscheidungsgremium (*Forsthoff* → § 13 Rn. 27). Wiederum formieren sich die „Regierungsmitglieder“ der Eurostaaten „mit Zuständigkeit für die Finanzen“ (Art. 5 Abs. 1 S. 3 ESMV). Der ESM-Vertrag verweist seinerseits auf die Euro-Gruppe, stellt frei, ob die Gouverneure einen der ihren oder den Präsidenten der Euro-Gruppe mit dem Vorsitz betrauen.²⁹⁸ Als **Finanznotstandsregierung** trägt der ESM-Gouverneursrat 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) – für die mobilisierten Staatsressourcen und die Ressourcenverwendung.

Der Gouverneursrat fasst die wichtigen Beschlüsse in gegenseitigem Einvernehmen, 139 ansonsten mit 80 %, in einzelnen Dringlichkeitsverfahren mit 85 % der abgegebenen Stim-

294 ABl. EU L 306 v. 23.11.2011, 25.

295 ABl. EU L 140 v. 27.5.2013, 11.

296 Pechstein/Nowak/Hädel/Stariski EUV/GRC/AEUV AEUV Art. 137 Rn. 14; *Abels* in Bieling/Guntrum, S. 83 ff.

297 Art. 1 S. 3 Protokoll (Nr. 14); näher von der Groeben/Schwarze/Hatje/*Selmayr* Unionsrecht AEUV Art. 137 Rn. 13.

298 Der Gouverneursrat beschloss am 11.2.2013, „seinen Vorsitz“ dem Präsidenten der Euro-Gruppe, *Jeroen Dijsselbloem*, „zu übertragen“, Art. 5 Abs. 2 S. 1 ESMV. *Mário Centeno* führte den Vorsitz sowohl in der Euro-Gruppe als auch im Gouverneursrat von Januar 2018 bis Juli 2020. Ihm folgte in beiden Funktionen der irische Finanzminister *Paschal Donohoe*.

men.²⁹⁹ Somit verfügen Deutschland und Frankreich in allen Konstellationen, die anderen ESM-Mitglieder aber jedenfalls im Verfahren des gegenseitigen Einvernehmens³⁰⁰ 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 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 (*Forsthoff* → § 13 Rn. 30).

3. Kommission

- 140 Die Vielfalt der Aufgaben und Funktionen, die Art. 17 Abs. 1 EUV der Europäischen Kommission aufbürdet, hat sie auch im System der Wirtschafts- und Währungsunion zu bewältigen. Ihren **Generalauftrag**, „die allgemeinen Interessen der Union“ zu fördern und „zu diesem Zweck“ geeignete Initiativen zu ergreifen (Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV), begreift sie **im WWU-Kontext** als geostrategische Mission. Die Union soll im „System der globalen Governance“ politisch Kraft schöpfen aus dem europäischen Wirtschafts- und Finanzsystem: „Die Stärkung des außenpolitischen Instrumentariums der EU ist mit der internationalen Bedeutung des Euro und einem widerstandsfähigeren Finanzsektor verknüpft und ermöglicht es der EU, ihre Interessen international zu verteidigen und für ihre Werte einzustehen“.³⁰¹

a) Generalrechenkammer und politische Kommission

- 141 Die Mitgliedstaaten koordinieren „ihre“ Wirtschaftspolitik „im Rat“. Art. 121 AEUV lässt in institutioneller Hinsicht keinen Zweifel. Gewichtige Kompetenzen verbleiben bei den Mitgliedstaaten und im Rat, dem mitgliedstaatlich beherrschten Unionsorgan. Gleichwohl – auch daran besteht kein Zweifel – kommt der Kommission in der **Koordinierungs-dramaturgie des Art. 121 AEUV** eine höchst bedeutsame Rolle zu. Die „*multilaterale Überwachung*“ (Begriff: Art. 121 Abs. 3, Abs. 5, Abs. 6 AEUV) und das Europäische Semester (→ Rn. 147) – die gesamte **Koordinierung der Koordinierung** baut auf die Fähigkeiten und die Ressourcen der Europäischen Kommission. Zwar beschließt der Rat über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (→ Rn. 133). Er kann das freilich nur, indem er eine wohlpräparierte Empfehlung der Kommission (Art. 121 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV) aufnimmt. Zwar „überwacht der Rat“ die Vereinbarkeit der Wirtschaftspolitik mit den Grundzügen, wiederum aber „anhand von Berichten der Kommission“ (Art. 121 Abs. 3 UAbs. 1) und der Fülle der „Angaben“ in der stetigen Kommunikation zwischen Mitgliedstaaten und Kommission (Art. 121 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV).
- 142 Strenge, indes sanktionsschwache, immerhin Rechtfertigungslasten aufbürende, den Kontrollierten entblößende (vgl. Art. 121 Abs. 4 UAbs. 1 AEUV) Überwachung anhand vorfindlicher Maßstäbe folgt dem **Traditionsmuster der Rechnungshofkontrolle**. Auf dieser Linie kann die Kommission entpolitisierte Verfahren der „regelbasierten“³⁰² Superrevision etablieren. So bemüht sich die Kommission nach Kräften, die souveränitätsgeschützte Budgetplanung der Euro-Mitgliedstaaten unter Kontrolle zu bringen. Mit Rückhalt in

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

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

301 Mitteilung der Kommission „Das europäische Wirtschafts- und Finanzsystem: Mehr Offenheit, Stärke und Resilienz“ v. 19.1.2021, COM(2021) 32 final, 2.

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

Art. 136, Art. 121 Abs. 6 AEUV und der Twopack-VO 473/2013³⁰³ nimmt die Kommission eine „Gesamtbewertung der Haushaltslage und der Haushaltsaussichten im Euro-Währungsgebiet insgesamt“ vor.³⁰⁴ Im Zuge strenger „Bewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung“³⁰⁵ fungiert die Kommission als europäische Generalrechnungskammer. In eigener Verantwortung führt sie „zusammen mit den Mitgliedstaaten“ den Unionshaushalt aus (Art. 317 AEUV).

Für die „Koordinierungsüberwachung“ in diesem Zuschnitt hat sich denn auch der eigentliche und als solcher bezeichnete Europäische Rechnungshof (Art. 287 AEUV) interessiert. Im September 2020 hat er die Kernfrage gestellt und einen Sonderbericht vorgelegt: „Die Hauptprüfungsfrage lautete, ob die Kommission ... wirksam koordiniert“.³⁰⁶ Im Rekurs auf die **Strategie Europa 2020** (*Hufeld/Repasi* → § 8 Rn. 29 ff.) bescheinigt der Hof „weitreichende Fortschritte“ und beachtliche Erfolge, die er der Kommission, aber auch den Mitgliedstaaten gutschreibt: „Bei sechs der acht in der Strategie Europa 2020 festgelegten Zielen, die in Schlüsselbereichen wie Beschäftigung, Bildungsniveau und Energie bis 2020 erreicht werden sollen, sind gute Fortschritte zu verzeichnen und sie werden voraussichtlich vollständig erfüllt.“³⁰⁷ Zugleich setzt der Hof überaus kritische Akzente, tadelt die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen³⁰⁸ und empfiehlt der Kommission, die „Überwachung der Umsetzung“³⁰⁹ zu stärken. Der Rechnungshof konstatiert die ihm aus seiner eigenen Arbeit vertraute **Kontrollstärke und Sanktionsschwäche**.

Soweit sich die Kommission an vorfindliche Maßstäbe hält, unpolitisch und neutral, allenfalls Maßstabverletzungen ins Licht der Öffentlichkeit rückt, ähnelt ihre „Überwachung“ der Rechnungshofkontrolle. Deren Sache ist die neutralisierte und sanktionslose Vergewisserung am Maßstab des Rechts im Zeichen der Wirtschaftlichkeit; punktuell mögen „Bemerkungen“ und Sonderberichte in die Politikberatung hineinragen. Die Kommission jedoch nimmt im Kontext der **Art. 121, 126, 136 AEUV** eine maßstäblich nur halbdeterminierte Kontrollaufgabe wahr – balanciert **zwischen Politik und fachlich kontrollierender Überwachung**. Das erklärt, warum die Kommission ihrerseits den Beistand eines unabhängigen beratenden Europäischen Fiskalausschusses sucht.³¹⁰ Die Deutsche

303 ABl. EU 2013 L 140 v. 27.5.2013, 11.

304 Art. 7 Abs. 4 Twopack-VO 473/2013. Gesamtbewertung der Übersichten über die Haushaltsplanungen der Euro-Staaten: COM(2019) 900 final; COM(2018) 807 final; COM(2017) 800 final.

305 Überschrift Art. 7 Twopack-VO 473/2013. Eine letzte Steigerung der europäischen Superrevision sieht die Twopack-VO 472/2013 (ABl. EU 2013 L 140 v. 27.5.2013, 1) 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“, unter Umständen lässt er sich auf ein makroökonomisches Anpassungsprogramm ein (Art. 7), das die Prozeduren des Europäischen Semesters überlagert (Art. 12). Exemplarisch: zehnter Bericht über die verstärkte Überwachung Griechenlands, COM(2021) 528 final.

306 Sonderbericht ERH 16/2020. Zuvor bereits Sonderbericht ERH 3/2018 „Prüfung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP)“ und Sonderbericht ERH 18/2018 „Wird das Hauptziel der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht?“.

307 Sonderbericht ERH 16/2020, S. 5, 17 (Rn. 21).

308 Sonderbericht ERH 16/2020, S. 25 ff. (Rn. 34 ff.).

309 Sonderbericht ERH 16/2020, S. 40 f. (Rn. 61).

310 Beschluss (EU) 2015/1937 der Kommission v. 21.10.2015 zur Einrichtung eines unabhängigen beratenden Europäischen Fiskalausschusses, ABl. EU 2015 L 282 v. 28.10.2015, 37 (geändert durch Beschluss (EU) 2016/221 der Kommission v. 12.2.2016, ABl. EU L 40 v. 17.2.2016, 15). Dort Art. 2 Abs. 1: „Der Ausschuss trägt in beratender Funktion zur Wahrnehmung der Aufgaben der Kommission im Rahmen der multilateralen fiskalpolitischen Überwachung des Euro-Währungsgebiets im Sinne der Artikel 121, 126 und 136 AEUV bei“.

Bundesbank kritisiert, die Kommission wäge „verschiedene politische Ziele im Verhandlungsprozess mit den Mitgliedstaaten ab“, „sinnvoll“ wäre aber, „die Haushaltsüberwachung einer unabhängigen Institution zu übertragen“: „Es könnte daran gedacht werden, die Überwachungsaufgabe beispielsweise dem Europäischen Stabilitätsmechanismus zu übertragen“, indessen der Europäische Fiskalausschuss auf die Konjunktursteuerung des Euroraums ausgerichtet und „sehr eng mit der Europäischen Kommission verbunden“ sei.³¹¹

- 145 Die Kommission ist berufen, politisch „die allgemeinen Interessen der Union“ zu fördern und „geeignete Initiativen“ zu ergreifen (Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV) – zugleich soll sie eine Vollzugs- und Überwachungsbehörde sein (Art. 17 Abs. 1 S. 2, S. 3 EUV). Mithin darf sie *auch* als **politische Kommission**³¹² und als **geopolitische Kommission**³¹³ agieren, zumal im Außenwirtschaftsrecht (Art. 215 Abs. 1, Art. 218 Abs. 3 AEUV). Soweit sie aber in der „Überwachung“ (Art. 121, Art. 126, Art. 136 AEUV) verlässliche Maßstäbe vorfindet und überwachungsbehördlich exekutieren kann, sollte sie von einer Politisierung der Exekutivfunktion (Art. 17 Abs. 1 S. 5 EUV) absehen und wie eine Generalrechenkammer handeln.

b) Wirtschaftsministerium und Schatzamt

- 146 Die Kommission nimmt in der europäischen Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnung herausragend wichtige Funktionen wahr. In der Vorbereitung und Aushandlung der Unionsgesetzgebung füllt sie traditionell eine Schlüsselfunktion aus (Art. 17 Abs. 2 EUV und Art. 293 AEUV). Ihre politische Kraft in den Trilogen mit Parlament und Rat wird niemand unterschätzen. Sie führt den Haushaltsplan aus, fungiert als allzuständige Überwachungsbehörde (Art. 17 Abs. 1 S. 3 EUV) und als Kontroll- und Steuerungsbehörde in der Beihilfenaufsicht, zugleich hat sie eine „zentrale Rolle bei der Durchsetzung des Unionskartellrechts“³¹⁴ inne. In der Verwaltung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds lenkt sie die Ausarbeitung und Umsetzung der Programme im Zusammenwirken mit den Mitgliedstaaten.³¹⁵ Zunehmend strikter wird die Fonds- und Kohäsionspolitik mit dem Europäischen Semester verknüpft³¹⁶ und auf die Prioritäten der europäischen Wirtschaftspolitik verpflichtet, insbesondere auf den Grünen Deal.³¹⁷ Die weit ausgreifende, faszinierende **Aufgabenfülle des Art. 17 Abs. 1 EUV** geht auch und wesentlich auf

311 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2019, S. 81 f.

312 State of the Union-Rede des Kommissionspräsidenten *Jean-Claude Juncker* am 9.9.2015: „Den Wahlkampf habe ich als echter Spitzenkandidat geführt – das ermöglicht es mir nun auch ein politischerer Präsident zu sein. Diese politische Rolle ist in den europäischen Verträgen vorgesehen: Darin haben die Mitgliedstaaten der Kommission aufgetragen, die allgemeinen Interessen der Union zu fördern. In den Jahren der Krise ist das allerdings in den Hintergrund getreten. Deshalb habe ich im letzten September vor diesem Hohen Hause gesagt, dass ich Präsident einer politischen Kommission sein will. Einer sehr politischen Kommission“; kritisch *Rebbahn*, S. 154.

313 COM(2021) 32 final, 1; *Müller-Brandeck-Bocquet* in Grimm, S. 209 (227 ff. mit Nachw.) zu *von der Leyens* Anspruch, eine „geopolitische Kommission“ zu führen.

314 Pechstein/Nowak/Häde/Nowak EUV/GRC/AEUV AEUV Art. 105 Rn. 17.

315 Exemplarisch das Recht der „Programmplanung“ in Art. 21 ff. der Verordnung (EU) Nr. 2021/1060 v. 24.6.2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik, ABl. L 231 v. 30.6.2021, 159.

316 COM(2020) 450 final, 2 f. Paradigmatisch nunmehr Art. 17 Abs. 3 ARF-VO (→ Rn. 152 und → Rn. 189 ff.).

317 *P. Becker* in *Jahrbuch des Föderalismus 2020*, S. 405 (410 ff., 413 f.), mit dem Fazit: „Funktionswandel der europäischen Kohäsionspolitik von einem Politikfeld der redistributiven innereuropäischen Solidarität zu einem Anreiz- und Sanktionsinstrument der europäischen Wirtschaftspolitik“.

den Gesamtbereich „Wirtschaft“ zurück. Dort konzentriert die Kommission Aufgaben der politischen Leitung, Ministerialfunktionen und fachbehördliche Zuständigkeiten.

Einen politischen **Führungsanspruch** erhebt die Kommission auch und gerade im **Europäischen Semester**. Die ersten Leit- und Lenkungsimpulse überbringt die Kommission mit dem Jahreswachstumsbericht.³¹⁸ Der programmatische Text wird konzipiert als „Basis, um das notwendige gemeinsame Verständnis für die prioritären Maßnahmen auf einzelstaatlicher und EU-Ebene in den nächsten zwölf Monaten herzustellen“.³¹⁹ Die Kommission geht darauf aus, dass die Semesterpolitik des ersten Halbjahres in der staatlichen Politik des zweiten Halbjahres ihre Erfüllung finde. Unter besonderen Vorzeichen stand der Jahreswachstumsbericht 2021. Frühzeitig vorgelegt, bereits Mitte September 2020, will diese Mitteilung³²⁰ rechtzeitig Pflöcke einschlagen, die Oberhoheit der Kommission in der Durchführung von Next Generation EU schützen (→ Rn. 97, 189 ff.) und sicherstellen, dass die „Grundprinzipien der Aufbau- und Resilienzpläne“ – zentral: **der ökologische und der digitale Wandel** – durchschlagen auf die „Prioritätensetzung der Mitgliedstaaten“: „Das Europäische Semester bietet einen bewährten Rahmen für die Koordinierung von wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Strategien, der der Union und den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Herausforderungen der Erholung und des zweifachen Wandels als Richtschnur dienen kann.“³²¹ Auf dieser Grundlage bewertet die Kommission die mitgliedstaatlichen Aufbau- und Resilienzpläne³²² als Beiträge zu den in sechs NGEU-Säulen (→ Rn. 189) aufgliederten **Politikbereichen von europäischer Bedeutung**.

Gleichwohl hat sich der Vorschlag der Kommission, die Fülle der Zuständigkeiten institutionell zu bündeln und einen **europäischen Minister für Wirtschaft und Finanzen**³²³ einzusetzen, noch nicht durchgesetzt. Der Amtsinhaber soll zum Superminister mit Doppelhut aufsteigen, zuständig für den Euro- und den Gesamttraum, Vorsitzender der Euro-Gruppe sein und Vizepräsident der Kommission, zudem „das Euro-Währungsgebiet auch nach außen repräsentieren, was für das Ansehen des Euro auf der Weltbühne von entscheidender Bedeutung ist“.³²⁴ Sodann folgt im „Beitrag der Europäischen Kommission zum Euro-

318 COM(2020) 575 final, 1: „Die Covid-19-Pandemie hat die Welt in eine plötzliche und tiefe Rezession getrieben“. COM(2019) 650 final: „Wirtschaftswachstum ist kein Selbstzweck. Vielmehr muss die Rechnung für die Menschen und den Planeten aufgehen. ... Der europäische Green Deal ist unsere neue Wachstumsstrategie. Er macht die Nachhaltigkeit in all ihren Facetten und das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger zur treibenden Kraft unseres Handelns. Dazu müssen vier Dimensionen zusammengeführt werden: Umwelt, Produktivität, Stabilität und Gerechtigkeit“. COM(2018) 770 final, mit drei Prioritäten: „hochwertige Investitionen“; „Reformen, die das Produktivitätswachstum, Inklusivität und die institutionelle Qualität verbessern“; „weitere Gewährleistung makrofinanzieller Stabilität und solider öffentlicher Finanzen“ (ebd., S. 9 ff.).

319 KOM(2011) 815 endg., 3; KOM(2012) 750 final, 3: „allgemeiner Wegweiser“; COM(2020) 575 final, 6: „Richtschnur“.

320 Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021, COM(2020) 575 final.

321 COM(2020) 575 final, 5 f. Paradigmatisch nunmehr Art. 17 Abs. 3 ARF-VO (→ Rn. 152 und → Rn. 189 ff.).

322 Vgl. die Vorschläge der Kommission für Durchführungsbeschlüsse des Rates zur Billigung der Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne Portugals (COM(2021) 321 final), Spaniens (COM(2021) 322 final), Dänemarks (COM(2021) 326 final), Griechenlands (COM(2021) 328 final), Luxemburgs (COM(2021) 332 final), Österreichs (COM(2021) 338 final), der Slowakei (COM(2021) 339 final), Lettlands (COM(2021) 340 final), Deutschlands (COM(2021) 341 final), Italiens (COM(2021) 344 final), Belgiens (COM(2021) 349 final) und Frankreichs (COM(2021) 351 final). Bewertungskriterien (Art. 19 Abs. 3 ARF-VO): Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz des Aufbau- und Resilienzplans. Diese Bewertung ist Gegenstand der Billigung im Rat (Art. 20 ARF-VO).

323 COM(2017) 823 final; *Belke* in Müller-Graff, Kernelemente, S. 411 (437).

324 COM(2019) 279 final, 13; zur internationalen Vertretung des Euro *Schweiss*, WWU und IWF, S. 131 ff.

Gipfel am 21.6.2019“ diese³²⁵ Passage: „Darüber hinaus könnte ein **Schatzamt für das Euro-Währungsgebiet** Gestalt annehmen, das im Auftrag seiner Mitglieder an die Finanzmärkte gehen könnte, um einen Teil ihres regulären Refinanzierungsbedarfs zu decken. Das Schatzamt für das Euro-Währungsgebiet könnte die bestehenden Zuständigkeiten und Dienste, die heute auf verschiedene Institutionen und Einrichtungen verteilt sind, in sich vereinen, auch jene des Europäischen Stabilitätsmechanismus, nachdem dieser in den EU-Rechtsrahmen überführt wurde.“

- 149 Die Initiative fand keinen Widerhall. Doch nur ein Jahr später, im pandemischen Kontext Covid-19, etabliert sich die Kommission als **Schatzamt der Gesamtunion**. Im Auftrag *aller* Mitglieder soll sie mit dem Eigenmittelbeschluss (Art. 5) ermächtigt werden, „im Namen der Union Mittel bis zu 750 Mrd. EUR“ an den Kapitalmärkten aufzunehmen.³²⁶ Mit diesen kreditgeschöpften NGEU-Mitteln bestreitet sie die Einnahmenseite der Unionsprogramme **Next Generation EU** (→ Rn. 189 ff.). Mit der **Art. 5-Befugnis** wird die Kommission zur Schuldenagentur.³²⁷ Ihre Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans (Art. 317 AEUV) erstreckt sich auf ein jahrzehntelanges **NGEU-Schuldenmanagement**, das den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Art. 310 Abs. 5, Art. 317 Abs. 1 AEUV) beachtet. Ein Schatzamt erhebt freilich den Anspruch, Schätze souverän zu heben und deren Aufteilung politisch zu steuern – erhebt vor allem den Anspruch, über Einnahmequellen zu disponieren. Indessen wächst der Union keine Verfügungsgewalt über „Einnahmen aus Krediten“ zu; die NGEU-Kredite werden exakt beziffert und auf den exakt bestimmten Umfang beschränkt (→ Rn. 97 zur Unterscheidung zwischen *Finanzkraft* und *Finanzmacht*). Und den Amtsehrgeiz der Kommission, über den **750 Mrd.-Schatz** souverän zu entscheiden,³²⁸ haben die Staats- und Regierungschefs gebremst. Die Kommission hatte im Mai 2020 vorgeschlagen, über die Aufbau- und Resilienzpläne zur **Pandemiefolgenbewältigung**³²⁹ alleine zu beschließen. Der Europäische Rat hat eine andere Governance beschlossen.³³⁰ Er tritt ausnahmsweise selbst als Schlichter auf den Plan (→ Rn. 130), regelmäßig aber befindet der Rat: „Die Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne ist

325 COM(2019) 279 final, 14.

326 Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a Eigenmittelbeschluss 2020, ABl. EU L 424, 1. Vorgeschichte: Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 3 (A5); Vorschlag v. 28.5.2020, COM(2020) 445 final.

327 Eindrucksvolle Vorausschau auf die Finanzierungsgeschäfte bis 2026 („bis zu 806 Mrd. EUR“): Mitteilung v. 14.4.2021 über eine neue Finanzierungsstrategie zur Finanzierung von Next Generation EU, COM(2021) 250 final. Dort (S. 2 mit Fn. 3) auch zur Emissionstätigkeit seit den 1970er Jahren in der Durchführung von Makrofinanzhilfen, des EFSM und des Mechanismus zur Stützung von Zahlungsbilanzen. Der Vergleich erweist: NGEU bricht quantitativ und qualitativ mit jeder bisherigen Übung.

328 Vgl. *Landfried*, Das politische Europa, S. 312: „Die Kommission erhält einen weitreichenden Einfluss bei der Verwendung der Mittel und wird praktisch zu einem europäischen Finanzministerium“.

329 Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 v. 18.2.2021, 17, normiert „das allgemeine Ziel“ der ARF dahin, „den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern, indem Resilienz, Krisenvorsorge, Anpassungsfähigkeit und Wachstumspotenzial der Mitgliedstaaten verbessert, die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Krise insbesondere auf Frauen abgemildert werden, zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte beigetragen wird, der ökologische Wandel unterstützt, zur Verwirklichung der Klimaziele der Union für 2030 beigetragen wird, die in Artikel 2 Nummer 11 der Verordnung (EU) 2018/1999 festgelegt sind, und indem das Ziel der Klimaneutralität der EU bis 2050 und das Ziel des digitalen Wandels unterstützt wird, um so zur wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtskonvergenz, zur Wiederherstellung und Förderung des nachhaltigen Wachstums, zur Integration der Volkswirtschaften der Union, zur Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen sowie zur strategischen Autonomie der Union im Einklang mit einer offenen Wirtschaft, beizutragen und einen europäischen Mehrwert zu schaffen“.

330 Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 6 (A19).

vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission im Wege eines Durchführungsrechtsakts zu billigen“.³³¹

Der Vorgang beleuchtet exemplarisch den Anspruch der Kommission, wenn nicht Unionsregierung, dann doch Wirtschaftsregierung der Union zu sein, „in voller Unabhängigkeit“ (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 EUV) von den starken Regierungen der Mitgliedstaaten. Ihre Initiative, als Schatzamt für das Euro-Währungsgebiet ein Gegengewicht aufzubauen, auch Kompetenzen des ESM zu übernehmen, erklärt sich aus der Krisenerfahrung: Die Kommission geriet in „volle Abhängigkeit“ von der Finanzmacht der Staaten (*Hufeld* in Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 24 Rn. 113). Sie gebot nicht über hinreichend ergiebige Zentralressourcen, aus denen Zentralorgane „Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Sanierung eines Not leidenden Landeshaushalts“³³² schöpfen. Die Euro-Staaten gründeten ihren finanzsolidarischen Rüttschwur auf eigene Ressourcen, institutionalisiert im ESM (→ Rn. 185 ff.). Erst in der Covid-19-Folgenbewältigung wuchs der Kommission **zentrale Finanzkraft** zu. Zunächst hatte sie nur die Strenge der Generalrechnungskammer ausgesetzt, den Stabilitäts- und Wachstumspakt beiseitegeschoben (*Hufeld/Repasi* → § 8 Rn. 75 ff.; *Hilpold* → § 11 Rn. 19) und dessen „allgemeine Ausweichklausel“ aktiviert.³³³ Wenig später aber avancierte die Kommission zur verantwortlichen Zentralstelle der NGEU-Politik. Freilich wird sich im erst im Rückblick auf die Jahre 2021 bis 2023³³⁴ erweisen, ob von politischer Steuerungs- und Gestaltungsmacht die Rede sein kann – oder lediglich von administrativer und weithin gebundener (Um-)Verteilungszuständigkeit für letztlich doch mitgliedstaatlich verbürgte NGEU-Mittel. Der Machtanspruch der Kommission geriete zur Karikatur, wenn sie nur als schuldenfinanzierter Geldbeschaffungsapparat fungiert – verfügbar für fiskalisch erschöpfte Mitgliedstaaten, die zwar an supranationaler Kreditschöpfung, nicht aber an supranationaler Politik interessiert sind. Viel hängt ab von der politischen Kampfkraft der Kommission, den Grundsatz der **Zusätzlichkeit der Unionsfinanzierung**³³⁵ hochzuhalten und allen Varianten der Ersatzfinanzierung für wiederkehrende nationale Ausgaben zu widerstehen.

Skeptisch stimmt, dass der Europäische Rat das im Mai 2020 vonseiten der Kommission vorgeschlagene 750 Mrd.-Volumen angenommen, jedoch innerhalb des Rahmens die Akzente verschoben und die **Aufbau- und Resilienzfazilität** deutlich gestärkt hat. Deren Kredit- und Hilfepotential ließ er ansteigen von 560 auf 672,5 Mrd. EUR, aufgeteilt in 312,5

331 Art. 20 ARF-VO, ABl. L 57 v. 18.2.2021, 17.

332 BVerfGE 116, 327 (Ls. 2) – Berlin-Hilfe.

333 COM(2020) 123 final, im Rekurs auf Art. 5 Abs. 1, Art. 6 Abs. 3, Art. 9 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 3 SWP-präventiv, Art. 3 Abs. 5 und Art. 5 Abs. 2 SWP-korrektiv; vgl. auch die Empfehlung der Kommission v. 18.11.2020 für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, COM(2020) 746 final, 3 (Erwägungsgrund 7), und Erwägungsgrund 29 der Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 v. 18.2.2021, 17. Vgl. COM(2021) 344 final, 5 (Erwägungsgrund 14): „Empfehlung an Italien, im Jahr 2020 ausreichende Fortschritte bei der Verfolgung des mittelfristigen Haushaltsziels zu erzielen, sowohl aufgrund des Ablaufs des entsprechenden Haushaltszeitraums als auch aufgrund der Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts im März 2020 vor dem Hintergrund der Pandemie-Krise nicht mehr relevant“. „Schleichende Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ konstatieren *Kube/Schorkopf* NJW 2021, 1650 (1651 f. Rn. 8 ff.).

334 Vgl. Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 5 (A18): „Die Mitgliedstaaten erstellen Aufbau- und Resilienzpläne, in denen die Reform- und Investitionsagenda für den betreffenden Mitgliedstaat für die Jahre 2021–2023 dargelegt ist. Die Pläne werden 2022 überprüft und erforderlichenfalls angepasst, um der endgültigen Mittelzuweisung für 2023 Rechnung zu tragen.“

335 Erwägungsgrund 20 und Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 v. 18.2.2021, 17, vgl. dort auch Art. 9: Zusätzlichkeit auf Unionebene, in der Konkurrenz der Unionsprogramme.

Mrd. EUR für Finanzhilfen und 360 Mrd. EUR für Darlehen.³³⁶ Die Fazilität überragt nunmehr überdeutlich die geschrumpften EU-Programme ReactEU³³⁷ (Aufstockung der Kohäsionsunterstützung), Horizont Europa³³⁸ (Forschung), InvestEU³³⁹ (strategische Investitionen) und rescEU³⁴⁰ (dauerhafte grenzübergreifende Notfallinfrastruktur); dem Solvenzhilfemittel³⁴¹ „zur Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Binnenmarkts“³⁴² hat der Europäische Rat jeden Rückhalt aus NGEU-Mitteln verweigert. Die Schrumpfung dieser Programme kürzt die Ressourcen für die schon etablierte EU-eigene Politik.³⁴³ Gesamtwirtschaftlich allerdings entscheidet die *Zusätzlichkeit* über den Programmerfolg. Die nationalen Fiskalimpulse³⁴⁴ sollen nicht verdrängt, sondern unional³⁴⁵ verstärkt werden. Die expansive Fiskalpolitik der Ebenen soll additiv zusammenwirken.

- 152 Damit erhebt sich die Frage, ob das dominante ARF-Programm, ob die Aufbau- und Resilienzfazilität als **Programm unionaler Wirtschaftspolitik oder kollektives Geldbeschaffungsprogramm** funktionieren wird (Broemel → § 7 Rn. 57 ff.). Der Europäische Rat hat im Juli 2020 Kriterien der Bewertung vorgegeben: „Übereinstimmung mit den länderspezifischen Empfehlungen sowie Stärkung des Wachstumspotenzials, Schaffung von Arbeitsplätzen und wirtschaftliche und soziale Resilienz des Mitgliedstaats“ sollen bei der Bewertung „die höchste Punktzahl“ erhalten. Und: „Ein wirksamer Beitrag zur grünen und digitalen Wende ist ebenfalls Voraussetzung für eine positive Bewertung.“³⁴⁶ Damit schließt sich der Kreis: Der Nexus zwischen NGEU und dem Europäischen Semester³⁴⁷ soll das genuin Europäische der Covid-19-Bewältigungsprogramme sicherstellen.

336 Art. 6 der Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 v. 18.2.2021, 17. Zur Vorgeschichte einerseits Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 5 (A14), andererseits Mitteilung der Kommission „Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen“ v. 27.5.2020, COM(2020) 456 final, 6: „Budget von 560 Mrd. EUR – vergeben als Zuschüsse und Darlehen“; Mitteilung v. 14.4.2021, COM(2021) 250 final, 7 f., zum künftigen Darlehensmanagement: „Die diversifizierte NGEU-Finanzierungsstrategie wird es der Kommission ermöglichen, den begünstigten Mitgliedstaaten langfristige Darlehen zu attraktiven Konditionen anzubieten.“

337 Art. 92 a und Art. 92 b der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 v. 17.12.2013, ABl. L 347 v. 20.12.2013, 320, idF der ReactEU-Verordnung (EU) 2020/2221 v. 23.12.2020, ABl. L 437 v. 28.12.2020, 30. Art. 92 a knüpft an das Aufbauminstrument an (→ Rn. 189 ff.).

338 Verordnung (EU) 2021/695 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 28.4.2021 zur Einrichtung von „Horizont Europa“, dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, ABl. L 170 v. 12.5.2021, 1; COM(2020) 459 final.

339 Verordnung (EU) 2021/523 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.3.2021 zur Einrichtung des Programms „InvestEU“, ABl. L 107 v. 26.3.2021, 30; COM(2020) 403 final.

340 COM(2020) 220 final.

341 COM(2020) 404 final.

342 COM(2020) 456 final, 16.

343 Exemplarisch COM(2020) 403 final, 5 f. zu InvestEU: Der Fonds „umfasst eine EU-Haushaltsgarantie zur Absicherung der von den Durchführungspartnern bereitgestellten Finanzprodukte. Er zielt auf Projekte mit europäischem Mehrwert ab und fördert einen kohärenten Ansatz für die Finanzierung der politischen Ziele der EU“.

344 COM(2021) 105 final, Ein Jahr nach dem Ausbruch von Covid-19 – die fiskalpolitische Reaktion, 5: „Die Mitgliedstaaten haben mit beispiellos starken und schnellen fiskalpolitischen Maßnahmen reagiert, wobei die Fiskal- und Liquiditätsmaßnahmen den BIP-Einbruch im Jahr 2020 um schätzungsweise rund 4,5 Prozentpunkte gedämpft haben dürften.“

345 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Dezember 2020, S. 39 ff., in der Gesamtschau auf verfügbare Kredit- und Zuschussangebote (ESM, SURE, NGEU): mehr als eine Billion Euro, mehr als 7 % des EU-BIP.

346 Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 6 (A19 Abs. 1); Callies/Dross ZUR 2020, 456 (461 ff.) zur primärrechtlichen Verpflichtung aus Art. 11 AEUV; zum Green Deal als neuer Leitlinie der europäischen Förderpolitik P. Becker in Jahrbuch des Föderalismus 2020, S. 405 (410 ff.); zu Einzelelementen des Green Deal Frenz DStZ 2020, 659 (663 f.).

347 Art. 17 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 v. 18.2.2021, 17: „Die Aufbau- und Resilienzpläne müssen mit den einschlägigen länderspe-

Die Mitgliedstaaten sollen – eigen- und gesamtverantwortlich – nicht (nur) nationale, sondern (auch) europäische Wirtschaftspolitik betreiben. Damit aber wird *Next Generation EU* mit allen Chancen und allen Unwägbarkeiten der europäischen Wirtschaftspolitik verknüpft. Die Kommission sieht sich als systemtragendes Organ herausgefordert. Im NGEU-Vollzug muss sie alles zugleich sein und daraus Steuerungskraft schöpfen: Generalrechnungskammer und politische Kommission, Wirtschaftsministerium und Schatzamt.

4. EZB, Eurosystem, ESZB, SSM

„Eine gute Ordnung des Geldwesens trägt zur Blüte der Wirtschaft bei, ebenso wie sein Niedergang zum Ruin der Gesellschaft führt.“³⁴⁸ Die EZB soll die gute Ordnung aufblühen lassen. Sie ist die Königin der Europäischen Währungsunion. Doch steht sie nicht allein. Rund um ihren Thron formieren sich die Zentralbanken der Eurostaaten im Eurosystem und die Zentralbanken aller Unionsstaaten im Europäischen System der Zentralbanken, zudem im SSM, außerhalb der Währungspolitik,³⁴⁹ die nationalen zuständigen Aufsichtsbehörden. Diese Ordnung setzt auf dezentrale Systeme, die auf Einheitlichkeit ausgerichtet werden, auf das **Interesse der Union als Ganzes**. Im Zentrum steht die EZB.

a) Zentralorgan EZB

Der Vertrag über die Europäische Union erwähnt die Europäische Zentralbank zuerst in Art. 13 Abs. 2 – als Organ unter Organen. Das Gebot der loyalen Zusammenarbeit (Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV) trifft die EZB als **Unionsorgan** wie die anderen „Organe der Union“. Diese Zuordnung hindert nicht die primärrechtliche Entscheidung, die EZB als Organ mit Rechtspersönlichkeit zu konstituieren (Art. 282 Abs. 3 S. 1 AEUV). Die Systementscheidungen zwischen Einordnung und Verselbständigung (*Seiler* → § 21 Rn. 9) bewirken einerseits die Bindung der **EZB als Organ** an die Grundnormen des unionalen Organhandelns, voran an jene des Art. 5 EUV. Andererseits wird die **EZB als Rechtsperson** befähigt, die Offenmarkt- und Kreditgeschäfte sowie die Geschäfte mit Dritten im eigenen Namen und in der eigenen Vermögenssphäre durchzuführen. Die systemtragende Leistung der EZB besteht darin, dass sie als zentrales Unionsorgan und Leiterin des Eurosystems die **Einheitlichkeit „der“ Geldpolitik** (Art. 127 Abs. 2 AEUV) gewährleistet.³⁵⁰

Von konstitutioneller Eigenständigkeit der EZB kann keine Rede sein. Sie gehört nicht etwa einer separierten Sonderorganisation an.³⁵¹ Die Errichtung einer Wirtschafts- und

zifischen Herausforderungen und Prioritäten, die im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelt wurden, sowie für Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, mit den Herausforderungen und Prioritäten, die in der jüngsten Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets ermittelt wurden, in Einklang stehen.“ Kritisch und skeptisch: Bundesrechnungshof, Sonderbericht NGEU, 2021, S. 36 ff.

348 *Obler* Bankenaufsicht und Geldpolitik § 1 Rn. 1.

349 Vgl. BVerfGE 151, 202 (307 f. Rn. 166), zu Art. 127 Abs. 6 AEUV als „Fremdkörper“ im Kapitel über die Währungspolitik: Bankenaufsicht sei „eine im Kern gewerbepolizeiliche Aufgabe“.

350 Zur Einheitlichkeit der Geldpolitik: Delors-Bericht in *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 146 (149 Ziff. 24): „Die Koordinierung so vieler nationaler Geldpolitiken, wie Währungen an der Union teilnehmen, würde nicht ausreichen“; Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Palm* AEUV Art. 282 Rn. 6; *Selmayr* in Müller-Graff, Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4, 1. Aufl.) § 23 Rn. 233 ff.; *Waldhoff* in Siekmann EWU AEUV Art. 127 Rn. 32; *Schwarze/Wutscher* EU-Kommentar AEUV Art. 127 Rn. 16.

351 GA *Jacobs* Schlussanträge v. 3.10.2002 – C-11/00 Rn. 60 (Hervorhebungen dort): „Die besondere Stellung der EZB *innerhalb* dieses Rahmens – die sie einerseits von den Organen und andererseits von den Agenturen und Dienststellen unterscheidet, die durch abgeleitetes Gemeinschaftsrecht geschaffen wurden – kann meines Erachtens nicht zu dem Schluss führen, dass die EZB keine Einrichtung wäre, die *Teil* der Gemeinschaft ist. Die EZB gehorcht den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die Teil des Gemeinschaftsrechts sind, und fördert die in Artikel 2 EG festgelegten Ziele der Gemeinschaft durch die Erfüllung der ihr auferlegten Aufgaben und Pflichten. Sie kann daher als Zentralbank der *Europäischen Gemeinschaft* betrachtet werden; es wäre unzutreffend, sie, wie dies einige Autoren

Währungsunion – eingeschlossen das „Betreiben“ der Währungspolitik (Art. 282 Abs. 1 S. 2 AEUV) – ist ein Ziel der Union (Art. 3 Abs. 4 EUV), das nicht herausgelöst werden kann aus dem **Gesamtarrangement der Zielverwirklichung** (Art. 1 Abs. 1, Art. 3 EUV). Und Art. 119 AEUV weist die „Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- sowie Wechselkurspolitik“ als Tätigkeit derer aus, die das Gesamtgefüge tragen: als „Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union“ – streng „nach Maßgabe der Verträge“. Diese sind ihrerseits ein Werk der Mitgliedstaaten und der Union. Die EZB bleibt dem Vertragswerk verpflichtet, letztlich der Hoheit der Hohen Vertragsparteien (Art. 1 Abs. 1 EUV), bleibt damit auch verstrickt in das Ringen der konkurrierenden Verfassungsgerichte, die an den Außengrenzen der Verträge über Grenzdurchbrechungen judizieren (→ Rn. 225 ff.).

- 156 Der Rat der Europäischen Zentralbank und das Direktorium sind berufen, in der Leitung des ESZB (Art. 129 Abs. 1 AEUV) das **vorrangige Ziel der Preisstabilität** „zu gewährleisten“. Dem Gewährleistungsauftrag und den „grundlegenden Aufgaben“ des Art. 127 Abs. 2 AEUV – Geldpolitik; Devisengeschäfte; Verwaltung der mitgliedstaatlichen Währungsreserven; Förderung der Zahlungssysteme – ist die **Entscheidungsmacht der eigenen monetären Entscheidungsprärogative** (*Manger-Nestler* in Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 25 Rn. 6, mit Verweis auf die Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe) eingeschrieben. Das ist der expertokratische Kern der zielorientierten Aufgabenbeschreibung (→ Rn. 197 ff.). Das ist mehr als die Befugnis, unbestimmte Rechtsbegriffe auszufüllen. In Rede steht ein Ausschnitt aus der – rechtlich nicht determinierten – Regierungsgewalt, eine Regierungsfunktion (*Meinel* → § 20 Rn. 54): das geldpolitische Mandat.
- 157 Mit diesem Mandat kraft währungspolitischer Einzelermächtigung³⁵² handelt die EZB im Bereich der Währungspolitik als systemtragendes Organ und kann im Bereich der Wirtschaftspolitik immerhin unterstützend tätig werden (Art. 127 Abs. 1 S. 2 AEUV), um zur Verwirklichung der Unionsziele (Art. 3 EUV) beizutragen.³⁵³ Das Unionsprimärrecht unterscheidet zwischen dem spezialpolitischen Mandat der EZB und dem allgemeinpolitischen Mandat jener Akteure, die über den Legitimationsrückhalt für Wirtschaftspolitik verfügen. Deren Politik darf die EZB unterstützen, nicht ersetzen; ein verdrängender Übergriff der EZB in die Wirtschaftspolitik wäre ein Akt der Selbstermächtigung. Deshalb ist die **Unterscheidung zwischen Währungspolitik und Wirtschaftspolitik im WWU-System** unabweisbar, mag auch die Grenze schwer zu ziehen sein. Der Grenzenlosigkeitsschluss verbietet sich in einem System, das die Politikbereiche unterscheidet und mit je spezifischen Einzelermächtigungen verkoppelt. Insbesondere Entscheidungen über die Zusammensetzung der Eurozone und fortdauernde Zugehörigkeit zum Währungsgebiet sind Themen der Wirtschaftspolitik.³⁵⁴

tun, als eine Einrichtung einzustufen, die ‚unabhängig von der Europäischen Gemeinschaft‘, eine ‚Gemeinschaft innerhalb der Gemeinschaft‘, eine ‚neue Gemeinschaft‘ wäre“.

352 BVerfGE 154, 17 (111 Rn. 143) – PSPP (Schlussurteil).

353 Schwarze/*Wutscher* EU-Kommentar AEUV Art. 127 Rn. 11: „Maxime der Systemerhaltung“ im Wortlaut des Art. 127 AEUV angelegt.

354 Stellungnahme der Deutschen Bundesbank im Verfahren 2 BvR 1390/12 ua (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“; BVerfGE 134, 366 (405 f. Rn. 72) – OMT (Vorlage); anderer Akzent bei von der Groeben/Schwarze/*Hatje/Selmayr* Unionsrecht AEUV Art. 282 Rn. 67, im Rekurs auf einen Grundsatz der Unwiderlichkeit der Euro-Einführung: „Die EZB kann und muss daher währungspolitische Maßnahmen jedenfalls solange flankierend zu von den Regierungen beschlossenen Hilfsmaßnahmen einsetzen, wie existenzielle Bedrohungen der einheitlichen Währung fortbestehen.“

b) Dezentrale Systeme im Unionsinteresse

Art. 282 Abs. 1 AEUV spiegelt die WWU-Trennungslinie innerhalb der Union, indem er zwei Systeme unterscheidet. Die EZB und die nationalen Zentralbanken der Unionsstaaten bilden das **Europäische System der Zentralbanken**. Die EZB und die nationalen Zentralbanken der Eurostaaten tragen das **Eurosystem** und „betreiben die Währungspolitik der Union“. Indem Art. 139 AEUV wesentliche Normen des WWU-Rechts für die Nicht-Eurostaaten außer Anwendung setzt, markiert er die Differenz zwischen ESZB und Eurosystem. Das Eurosystem ist die Währungsbehörde der Union mit Zuständigkeit für den Euroraum.³⁵⁵ Die Systeme verknüpfen die Zentralverantwortung der EZB mit dem Organisationsprinzip der Dezentralität (Seiler → § 21 Rn. 42), wollen freilich alle Mitglieder im EZB-Rat³⁵⁶ dem Unionsinteresse verpflichtet sehen, in der Sprache der SSM-Verordnung: dem „Interesse der Union als Ganzes“ (→ Rn. 160; entsprechend die Rechtsgrundlagen des ESFS → Rn. 202).

Die nationalen Zentralbanken bleiben institutionell „nationale“ Einrichtungen, handeln indes funktional als Eurosystem-Organ³⁵⁷ und „integraler Bestandteil“ (Art. 14.3 ESZB-Satzung) des Systems. In der **einheitsstiftenden Föderalstruktur des Eurosystems** nimmt der EZB-Rat organisatorisch³⁵⁸ und geldpolitisch³⁵⁹ zentrale Leitungsmacht wahr. Er besteht seinerseits aus den sechs Mitgliedern des Direktoriums – dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern – und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken derjenigen Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Art. 283 AEUV). Die Satzung schützt die Integrität des EZB-Rates, indem sie für das mitgliedstaatliche Organisationsrecht eine Mindestamtszeit „des Präsidenten der jeweiligen nationalen Zentralbank“ festschreibt (fünf Jahre), die Amtsenthebung und den Rechtsschutz gegen die Entlassung aus dem Amt unionsrechtlich regelt (Art. 14.2 ESZB-Satzung).

Dem primärrechtlichen Muster der einheitsstiftenden Föderalstruktur folgt die SSM-Verordnung im Aufbau des *Single Supervisory Mechanism* SSM (Kaufhold → § 17 Rn. 17 ff.). Er besteht „aus der EZB und den nationalen zuständigen Behörden“ (Art. 6 Abs. 1 S. 1 SSM-VO). Die EZB ist gesamtverantwortlich³⁶⁰ und unmittelbar zuständig für die systemrelevanten Institute, darüber hinaus „jederzeit“³⁶¹ in der Lage, qua Selbsteintritt die Zuständigkeit für weniger bedeutende Banken an sich zu ziehen und „für die Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards“ zu sorgen (Art. 6 Abs. 5 lit. b SSM-VO). Innerhalb der EZB übernimmt „ein internes Organ“ (Art. 26 Abs. 1 S. 1 SSM-VO), das Aufsichtsgremium (*Single Supervisory Board* – SRB), die Planung und Ausführung der EZB-Aufgaben im SSM. Das SRB – zusammengesetzt aus einem Vorsitzenden, seinem Stellvertreter, der dem EZB-Direktorium entstammt, vier weiteren Vertretern der EZB „und jeweils einem Vertreter der für die Beaufsichtigung von Kreditinstituten in den einzelnen teilnehmenden Mitgliedstaaten verantwortlichen nationalen zuständigen Behörden“ – legt fertige Beschlussentwürfe vor, die als angenommen gelten, wenn der

355 Ohler Bankenaufsicht und Geldpolitik § 2 Rn. 2.

356 Umfassend zur Rechtsstellung der Ratsmitglieder (insbesondere des Bundesbankpräsidenten) und zum Schutz ihrer persönlichen Unabhängigkeit Iwen, Rechtsstellung, S. 42 ff., 52 ff., 87 ff.

357 Von der Groeben/Schwarze/Hatje/Selmayr Unionsrecht AEUV Art. 282 Rn. 24 (Nachw.): „operative Arme und ausführende Organe der EZB“.

358 Art. 9.2 ESZB-Satzung: Aufgabenerledigung entweder durch EZB-eigene Tätigkeit oder „durch die nationalen Zentralbanken“.

359 Art. 12.1 UAbs. 1 S. 2: „Der EZB-Rat legt die Geldpolitik der Union fest ...“.

360 Kaufhold → § 17 Rn. 31: „Führungsrolle“; Tömmingsen, Bankenaufsicht, S. 154: „eindeutiges Machtzentrum“.

361 Kritisch Ohler Bankenaufsicht und Geldpolitik § 5 Rn. 21: nur im ultima ratio-Fall, um die primärrechtliche Grenze des Art. 127 Abs. 6 AEUV zu wahren; dem folgt BVerfGE 151, 202 (314 Rn. 178; 321 Rn. 193) – Bankenunion.

EZB-Rat nicht widerspricht (Art. 26 Abs. 8 SSM-VO). Für das Handeln des Aufsichtsgremiums gilt wiederum das Einheitlichkeitsprinzip: „Alle Mitglieder des Aufsichtsgremiums handeln im Interesse der Union als Ganzes“ (Art. 26 Abs. 1 S. 2 SSM-VO).

III. Politik im WWU-System

- 161 Wirtschaftspolitik als ewiges Politikum: Das politische Ringen, das die Demokratie auszeichnet und überlegen macht, ist wesentlich der **Kampf um gerechte und richtige Wirtschaftspolitik**. Alle sind betroffen und interessiert, Unternehmer und Arbeitnehmer, Steuerzahler und Transferempfänger, der Ordnungspolitiker und der Verbandsvertreter, Hasardeure und Müßiggänger, Ordoliberalen und Kapitalismuskritiker. Wenn und weil Wirtschaftspolitik im Zentrum des Politischen steht, verbietet sich jede Leichtfertigkeit und jede Großzügigkeit im Umgang mit Wirtschaftsverfassungsrecht. Was wird verfassungsrechtlich abgeschichtet, determiniert, entpolitisiert und damit für den Alltag außer Streit gestellt? Und was wird nicht determiniert und damit – ausdrücklich und erwünscht – der politischen Alltagsdebatte, den Wahlkämpfen und zuständigen Organen überantwortet? Im europäischen Wirtschaftsverfassungsrecht stellt sich die föderale Vorfrage, ob die Unionsorgane oder die Mitgliedstaaten die (verfassungsrechtlich freigegebene) Wirtschaftspolitik verantworten (*Neumeier* → § 10 Rn. 3 ff.). Wer sich die Bedeutung von „Wirtschaft“, „Demokratie“ und (sachlicher, räumlicher) „Kompetenz“, damit von „politischer Macht“ vor Augen führt, wird nicht kritisieren, dass das Bundesverfassungsgericht die vertragsrechtliche Unterscheidung zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik streng nachvollzieht (→ Rn. 234 ff.).

1. Ressourcen

- 162 Verfassungsrecht geht nicht darauf aus, Politikressourcen zu minimieren. Die Verfassung, auch die der Europäischen Union und die der WWU, will Politik ermöglichen und ordnen – freisetzen, aber in geordnete Bahnen lenken. Das gilt für die Ressourcen **Macht und Geld** im Allgemeinen und für die EZB im Besonderen. Sie verfügt über Macht, macht eigene Politik (*Meinel* § 20), strikt verwiesen auf ihr Mandat (*Seiler* § 21). Kompetenzmacht und Finanzmacht der Europäischen Union sind verfassungstheoretisch limitiert, weil sich die Union wie ihre Mitglieder von der Rechtsstaatsidee nicht lösen kann (Art. 2 EUV); dass die Europäische Union eine Unionsverfassung haben muss, ist aus Sicht des Grundgesetzes mit Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG verfassungspositiv entschieden. Besonders charakteristisch aber: Die Union verfügt, anders als der Staat, nicht über das verfassungsrechtliche Grundmandat der „virtuellen Allzuständigkeit“.³⁶² Für sie ist das **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung** schlechthin konstituierend (Art. 5 Abs. 2 EUV). Die Union kann nur aus den ihr **ermächtigungsgenau** zugeordneten Politik- und Geldressourcen schöpfen und nur in diesem Umfang Legitimation behaupten.

a) Macht und Legitimation

- 163 Das Primärrecht hat dem Begriff **Einzelermächtigung** die Zuweisung **legitimierter politischer Macht** eingeschrieben. Die Adressaten der Macht-Zuweisungen sind durchweg Organe. Die Grundnorm der „Bestimmungen über die Organe“ (Titel III EUV) setzt voraus und bringt zum Ausdruck, dass die **Organmacht** mit **Politik** zu tun hat: Zu den Zwecken des institutionellen Rahmens, in dem sich die Unionsorgane bewegen, gehört das Anliegen, für die Union eine **Kontinuität ihrer Politik** sicherzustellen (Art. 13 Abs. 1 EUV). Wie der Macht-Begriff, so ist dem Vertragsrecht auch der Politik-Begriff vertraut. Der

³⁶² Begriff: *Isensee* in *Isensee/Kirchhof HStR* Bd. II § 15 Rn. 115.

umfängliche Dritte Teil des AEUV (Art. 26–Art. 197) handelt von „internen Politiken und Maßnahmen der Union“, umgreift das Binnenmarktrecht, aber auch Binnenmarktpolitik (Art. 114 ff. AEUV); Kartellverbot (Art. 101 AEUV) und Missbrauchsverbot (Art. 102 AEUV) gelten unmittelbar, sind eher auf legislatorische und administrative Durchführung angelegt; die Titel-Überschrift vor Art. 119–Art. 144 AEUV lautet: **Die Wirtschafts- und Währungspolitik**. Der Titel verweist auf Machtressourcen im Kampf um gerechte und richtige Wirtschaftspolitik (→ Rn. 161).

Allerdings verdeutlicht der vor die Klammer gezogene Art. 119 AEUV, dass **begrenzte, wirtschaftsverfassungsrechtlich vorfestgelegte und zielgebundene Macht** in Rede steht. 164 „Die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union“ wird begrenzt in der Reichweite der Kompetenztitel (Art. 5 Abs. 2 EUV), festgelegt auf den „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ und ausdrücklich auf die in Art. 3 EUV niedergelegten Unionsziele zurückverwiesen (→ Rn. 43 f.). In diesem Rahmen findet Politik statt: die **Wirtschaftspolitik** der Mitgliedstaaten (Art. 121 Abs. 1 AEUV: „ihre Wirtschaftspolitik“), aber auch die der Unionsorgane (Art. 121 Abs. 2, Art. 122, Art. 136 AEUV) und die gemeinsame im Zeichen der Koordinierung (*Broemel* → § 7 Rn. 17 ff.), endlich unterstützende Wirtschaftspolitik des ESZB, soweit möglich „ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität“ (Art. 127 Abs. 1 S. 2 AEUV); die **Währungspolitik** des ESZB und des Eurosystems (Art. 127 Abs. 2, Art. 282 Abs. 1 S. 2 AEUV). Ob und unter welchen Umständen die Machtressourcen des WWU-Rechts angezapft und ausgeschöpft werden, entscheidet sich politisch – freilich „nach Maßgabe der Verträge“. Die Maßgeblichkeit der primärrechtlichen Kompetenzausstattung, der Verfahren und der Ziele erinnert die politikfähigen Unionsorgane an ihre konstitutionelle Abhängigkeit (Art. 13 Abs. 2 S. 1 EUV, Art. 2 Abs. 6 AEUV). Aber auch für die WWU-spezifische Politik auf zwei Ebenen, für die Politik sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Union selbst, stehen Machtpositionen zur Verfügung in der vertragsrechtlichen Gebundenheit (Art. 5, Art. 119 Abs. 1, Abs. 2 AEUV).

Auf dieser Grundlage findet Machtentfaltung statt, immer abhängig von politischer Bereitschaft und voraussetzungsvoller Ermächtigung. Kompetenzhinzugewinn, eine neue, 165 weitere Kompetenz der Union, die „Ausdehnung“ iSd Art. 48 Abs. 2 S. 2 EUV, ist in der seit Maastricht deutlich größeren EU eine knappe Machtressource geworden. Das **Konsensprinzip** schützt die einzelne Vetoposition, im Zugriff auf das Primärrecht ebenso wie im Bemühen um bedeutsame Teile des Sekundärrechts; verzweifelt kämpft die Kommission gegen das Bollwerk des Art. 114 Abs. 2 AEUV und für Machtzugewinne der Union in der Steuerpolitik.³⁶³ Der ESM beruht auf einem Staatenkonsens über neues Primärrecht (→ Rn. 21, → Rn. 69 f.), die Bankenunion zu einem Teil auf Konsensbereitschaft im Rat (Art. 127 Abs. 6 AEUV), zu einem anderen Teil auf Binnenmarktgesetzgebung im Zusammenwirken mit dem Europäischen Parlament nach dem **Mehrheitsprinzip** des Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV (→ Rn. 73). Der Eigenmittelbeschluss wird in den Konsens der Mitgliedstaaten verwiesen (Art. 311 Abs. 3 AEUV), auf Einzelpassagen der ESZB-Satzung können Mehrheiten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zugreifen (Art. 129 Abs. 3 AEUV).

Die Grundlegung des Kompetenzrechts im Ermächtigungsprinzip und seine Ausprägungen 166 in einzelnen Kompetenztiteln vermitteln je eigene Legitimation. Der allseitige Konsens der Staaten über Vertragsänderungen begründet **Primärrechtslegitimation** auf höchstem Niveau und bewirkt zugleich Entpolitisierung durch Versteinerung; der umgekehrte Konsens kommt kaum je zustande; allenfalls gelingt die Vertragsergänzung. Konsensprinzip

363 „Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik“, COM(2019) final, 8, Mitteilung der Kommission vom 15.1.2019.

und Vetomacht relativieren die legitimatorische Kraft des Primärrechts. Voran die EZB agiert im versteinerten Status quo. Dass die Staaten auf Organisation und Mandat der EZB zugreifen, liegt allzu fern (*Meinel* → § 20 Rn. 9: „extreme Form der Unabhängigkeit“). Der politisch eigenständige Gesetzgebungsakt der Union beruht auf vertraglicher Ermächtigung und stiftet seinerseits **Sekundärrechtslegitimation**. Darauf sind im WWU-System insbesondere die Einrichtungen und Agenturen angewiesen, die sekundärrechtliche Programme in fachbehördlicher Unabhängigkeit durchführen: „Entscheidend ist, dass der Gesetzgeber die demokratische Verantwortung für das Handeln der unabhängigen Behörde wahrnehmen und über allfällige Änderungen ihrer Rechtsgrundlagen entscheiden kann“.³⁶⁴

b) Macht und Geld

- 167 Die dominanten Haushalte in der Union sind die Staatshaushalte, die aus politisch unerschöpflichen Steuerertragshoheiten gespeist werden. Die Union dagegen Haushalte in einem ihr vorgegebenen „Finanzrahmen“, der sie an „Obergrenzen“ bindet (Art. 311 Abs. 3, Art. 312 Abs. 3 AEUV). Die asymmetrische Maastrichter Statik der Wirtschafts- und Währungsunion verweigert der Union den dominanten Haushalt.³⁶⁵ Die Union bestreitet ihre eigene Wirtschaftspolitik, redistributive Haushalts- und Kohäsionspolitik aus einem „relativ bescheidenen Budget“,³⁶⁶ indessen die **Mitgliedstaaten als Steuerstaaten** über ihre Budgets aus ureigener Finanzmacht und zugleich über die Einnahmenbasis der Union entscheiden, insbesondere die Eigenmittelobergrenze festlegen. Soweit die Wirtschaftspolitik der Union und in der Union auf Finanzmitteln beruht, figurieren die Mitgliedstaaten als die **Herren der Ressourcen**. Der Union fehlt zudem eine Kompetenzressource – eine Finanzkompetenz-Kompetenz –, diesen Status quo zu ändern und sich aus eigener Kraft mit Finanzmacht und Fiskalhoheit auszustatten.³⁶⁷
- 168 Das Prinzip der mitgliedstaatlichen Fiskalhoheit, die Eigenständigkeit nationaler Haushaltspolitik (*Neumeier* § 10) und die **fiskalpolitische Unselbständigkeit der Union** kennzeichnen die Wirtschaftsunion und sind auch „für die Währungsunion konstitutiv“.³⁶⁸ Damit ist der EZB eine freie Politik der Risikoteilung versagt. Gelegentlich kommt der Verdacht auf, der Zugang zum Machthaber werde nicht mehr im Vorzimmer des Regierungschefs reguliert, sondern in der Zentralbank über den „Zugang zu krisenfester Liquidität“.³⁶⁹ Doch die Geldschöpfungsfähigkeit der EZB, gewiss ein Machtmittel, wird strikt an die Mandatsziele (zusammenfassend: Art. 2 ESZB-Satzung) und die „währungspolitischen Aufgaben und Operationen des ESZB“ (Art. 17 ff. ESZB-Satzung) gebunden. Auch die im Zeichen der Zweckmäßigkeit gewählten „sonstigen geldpolitischen Instrumente“ bleiben ausdrücklich (Art. 20 ESZB-Satzung) rückgebunden an die begrenzte Kompetenzausstattung. Wer keinen Zweifel hegt, dass die EZB mit ihren Anleihekäufen seit 2015 „außerhalb des ihr erteilten Mandats handelt“, das Weiss-Urteil des EuGH (→ Rn. 234) einen „Skandal“ nennt, gleichwohl die Hoffnung äußert, „dass sich die EZB als benevolenter Diktator verhält“, nachgerade die EZB anfeuert, „das explizit in Artikel 123 Absatz 1 AEUV formulierte Verbot der monetären Staatsfinanzierung“ zu verletzen, auf dass „einer Reihe von Ländern“ ermöglicht werde, „ihren fiskalpolitischen

364 BVerfGE 151, 202 (329 Rn. 211) – Bankenunion.

365 BVerfGE 89, 155 (206) – Maastricht.

366 *Belke* in Müller-Graff, Kernelemente, S. 411 (413).

367 BVerfGE 89, 155 (Ls. 9 a und S. 194 f.) – Maastricht; BVerfGE 123, 267 (393) – Lissabon; *Hey* EuZW 2021, 277 (278 ff.); *Siekmann* in ders. EWU Einführung Rn. 122.

368 BVerfGE 154, 17 (148 Rn. 226) – PSPP (Schlussurteil), mit Verweis auf Art. 123, Art. 125 AEUV.

369 *Wullweber*, Zentralbankkapitalismus, S. 25.

Handlungsspielraum im Gemeinwohlinteresse zu vergrößern³⁷⁰ – wer derart eine freihändig bestimmte Legitimität gegen Legalität in Stellung bringt, untertunnelt die Statik der WWU und gibt der EZB unkontrollierbare Souveränität über den Einnahmezustand in die Hand.

Diese Lesart sieht die Politikfähigkeit der Staaten erschöpft³⁷¹ und hält sich bedenkenlos an die Zentralbank, den Machthaber mit Handlungs- und vermeintlich unbegrenzter Geldschöpfungsfähigkeit. Die Einsetzung des mächtigen und wohlwollenden Diktators verwandelte die Bilanz der EZB in jenen dominanten Haushalt, den die Gründer der WWU und die seit Maastricht für die WWU-Statik verantwortlichen Mitgliedstaaten (Art. 48 EUV) der Union verwehrt haben. In dieser Statik verfügen die Staaten und deren Parlamente über die dominanten Haushalte – und schöpfen daraus Politikfähigkeit, auch Fiskalkraft zugunsten der Union. ESM und NGEU widerlegen den Mythos, dass allein die EZB in der Lage sei, die Wirtschafts- und Währungsunion zu stabilisieren. So sehr sich der ESM und das NGEU-Programm unterscheiden (→ Rn. 170; *Forsthoff* → § 13 Rn. 106 ff.), einerseits **Staatsressourcen**, andererseits **Unionsressourcen** mobilisiert werden, so sind doch beide, der Nothilfemechanismus und das Nothilfeprogramm, **abhängig von staatlicher Finanzmacht** (Art. 136 Abs. 3, Art. 311 Abs. 3 AEUV). 169

Die **NGEU-Maßnahmen** (→ Rn. 189 ff.) und die **ESM-Hilfe** (→ Rn. 185 ff.) unterscheiden sich in fast jeder Hinsicht: Diese wird ausschließlich in Form von Krediten gewährt, jene setzen sich zusammen aus „nicht rückzahlbarer Unterstützung“ und „Darlehen für die Mitgliedstaaten“; diese fließt aus einem permanenten Kapitalstock, jene aus „außerordentlichen und zeitlich befristeten zusätzlichen Mitteln zur Bewältigung der Covid-19-Krise“; diese findet Deckung in Staatsressourcen, jene in Unionsressourcen; diese wird horizontal zwischen den Staaten organisiert, jene sind vertikale außerordentliche Art. 122 Abs. 1 AEUV-„Maßnahmen“ der Wirtschaftspolitik; diese stützt sich auf einen institutionalisierten, völkervertraglich auf Dauer gestellten „Mechanismus“ mit eigenen Organen in einem „System intergouvernementalen Regierens“, jene auf etabliertes Primärrecht, auf das vorhandene, allgemeine, abstrakt konzipierte, in der Krise verfügbare Notstandsrecht des AEUV; diese wird mit einem Anpassungsprogramm verknüpft, jene wird gewährt „im Geiste der Solidarität“ (Art. 122 Abs. 1 AEUV) „zur Förderung der Konvergenz, der Resilienz und des Wandels in der Europäischen Union“; diese tritt an die Stelle der Finanzmärkte und substituiert staatlich-eigenverantwortliche „Marktdisziplin“ durch „Konditionalität“, jene erwachsen aus unionaler Wirtschaftspolitik im Notstand. Kurzfristig dürfte die **situative NGEU-Politik** mit der fiskalischen Wucht ihrer 750 Mrd. Euro in der europäischen Wirtschaftspolitik dominieren und die **systemische ESM-Politik** marginalisieren.³⁷² 170

Bei allen Unterschieden: Souverän ist, wer über den Einnahmezustand entscheidet. Diese **Finanzmacht** hat die Union bislang nicht gewonnen – und gewinnt sie auch nicht mit der zweckgebundenen NGEU-Verschuldungskompetenz. Das politische Ringen um Deckung der NGEU-Schulden in einem vergrößerten Eigenmittelhaushalt³⁷³ führt nicht ohne Weiteres in eine Fiskalunion. Zwar hat das Europäische Parlament klargestellt, 171

370 *Steinhardt* Leviathan 2020, 484 (496 f.).

371 *Steinhardt* Leviathan 2020, 484 (493, 496): „ersatzlose Streichung“ des Art. 123 AEUV sei utopisch, die Union deshalb gefangen in ihren Dilemmata.

372 *Ioannidis* ZaöRV 2020, 773 (776 ff.): „Decline of Conditionality“ – „Rise of the Solidarity Clause“; *Forsthoff* → § 13 Rn. 106 ff.

373 Bundesfinanzminister *Scholz* FAZ v. 31.10.2020, S. 18: „Damit die Kredite wie geplant im kommenden Finanzzeitraum zurückgezahlt werden können braucht die EU eigene Einnahmen. Damit beseitigen wir ein großes Defizit Europas, nämlich dass man eine Währungsunion geschaffen hat ohne Fiskalunion. Der erste Schritt, den wir nun gehen, wird den nächsten nach sich ziehen.“

„dass die Schaffung neuer Eigenmittel die einzige Methode der Gegenfinanzierung ist, die das Parlament akzeptiert“.³⁷⁴ Doch die Zuweisung neuer Eigenmittel an die Union ist nicht notwendig mit dem Transfer von Finanzmacht verbunden: Mit den neuen Einnahmen der Union in Anknüpfung an Verpackungsabfälle aus Kunststoff („Plastiksteuer“) erweitert sich das Spektrum der Eigenmittel³⁷⁵ – der Union wächst damit **Finanzkraft** zu, nicht aber *eigene* Finanzmacht in *eigener* Hoheit über eine Einnahmenquelle. Die NGEU-Fortsetzungspolitik müsste die Spontaneität der Krisenreaktion abschütteln und die außerordentliche Haushaltsdeckung durch „außerordentliche und vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenzen“ in eine Finanzverfassung überführen, die die Einnahmensouveränität zwischen Union und Mitgliedstaaten aufteilt. Indessen zeichnet sich nicht ab, dass der Union souverän verfügbares Steueraufkommen zuwachsen wird.³⁷⁶ Ihr kommen Eigenmittel nach mitgliedstaatlicher Freigabe zu (Art. 311 AEUV), nicht aber Eigenressourcen, die Unabhängigkeit verheißen in der Verfügungsgewalt über Macht und Geld.

2. Solidarische Politik

- 172 Eine suprastaatliche Wirtschafts- und Währungsunion ohne Bail-out-Garantie vertraut grundsätzlich auf Mit- und Eigenverantwortung der Unionsstaaten (*Klamert* → § 4 Rn. 67; *Neumeier* § 10). Zugleich gilt: Solidarische Hilfe bleibt möglich. Wenn der Vertrag mit Art. 4 Abs. 3 EUV **loyale Zusammenarbeit** einfordert und die Mitgliedstaaten insbesondere auf „gesunde öffentliche Finanzen“ verpflichtet (Art. 119 Abs. 3 AEUV), drängt er auf Gesunderhaltung im Eigeninteresse und im Unionsinteresse, auf solidarische Eigenverantwortung.³⁷⁷ Zugleich aber verlangt Art. 4 Abs. 3 EUV **gegenseitige Unterstützung** und erlaubt den weiteren Schluss: den Beistand Dritter in der Nothilfesituation, vonseiten anderer Mitgliedstaaten oder vonseiten der Union, will das Primärrecht nicht ausschließen.

a) Solidarität durch Bonität

- 173 Art. 123, Art. 124 und Art. 125 AEUV legen die 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 trefflich vermerkt worden, Art. 123 AEUV wolle die Mitgliedstaaten den Kapitalmärkten „aussetzen“, Art. 124 AEUV verbiete, „den Kapitalmärkten auf andere Weise auszuweichen“³⁷⁸ und Art. 125 AEUV gebiete „**marktkonforme Verschuldung**“³⁷⁹ – auf dass die Mitgliedstaaten „dem Marktmechanismus“³⁸⁰ und in „Marktabhängigkeit“³⁸¹ „der Marktlogik unterworfen bleiben“.³⁸² Ein Mitgliedstaat, der private Kreditgläubiger findet, den Marktzugang nicht verliert, dem Gesetz der marktkonformen Verschuldung folgt,

374 Entschließung EP v. 23.7.2020, P9_TA(2020)0206 (sub H 5).

375 Der Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem v. 24.9.2020 (Rats-Dok. 100046/20) sieht nunmehr mit Art. 2 Abs. 1 lit. c vor: „Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Abrufsatzes auf das Gewicht der in dem jeweiligen Mitgliedstaat angefallenen nicht wiederverwerteten Verpackungsabfälle aus Kunststoff ergeben. Der einheitliche Abrufsatz beträgt 0,80 EUR pro Kilogramm.“

376 Mahnung bei *Kube/Schorkopf* NJW 2021, 1650 (1653 Rn. 19 f.): „EU-Steuern on the doorstep“; *Hey* EuZW 2021, 277.

377 *Potacs* EuR 2015 Beiheft 2, 135 (136 ff., 140 ff.).

378 Zitate: *Calliess/Ruffert/Häde* EUV/AEUV Art. 123 Rn. 2, Art. 124 Rn. 1.

379 *Obler* in *Siekman* EWU AEUV Art. 125 Rn. 3.

380 Von der *Groeben/Schwarze/Hatje/Tutsch* Unionsrecht AEUV Art. 123 Rn. 5.

381 BVerfGE 132, 195 (248 Rn. 128) – ESM/VSKS (eA).

382 EuGH 27.11.2012 – C-370/12 Rn. 135 – *Pringle*; *Finke*, *Krisen*, S. 113 ff.

schützt seine Bonität und übt allein dadurch Solidarität in der WWU. Das BVerfG³⁸³ findet in Art. 123 und Art. 125 AEUV das „unionsrechtliche Prinzip der Eigenständigkeit der nationalen Haushalte, das für die Währungsunion konstitutiv ist“. Folgerichtig sollen sich weder notleidende Staaten noch deren Gläubiger auf dritte Haftungsschuldner verlassen können. Das Primärrecht lehnt Zwanghaftungsgemeinschaften ab und insbesondere die Notenbankfinanzierung der öffentlichen Defizite. 1994 befand *Hans Tietmeyer*: „In diesem Punkt ist der Vertrag erfreulich klar“.³⁸⁴

Art. 123–126 AEUV repräsentieren die WWU-Verfassungselemente der Autonomie und Eigenverantwortung im Zeichen der vier Grundprinzipien (*Neumeier* → § 10 Rn. 13 ff.): mitgliedstaatliche Individualhaftung; Verbot der monetären Staatsfinanzierung; Verschuldung am Markt; materielle Verschuldungsregeln. Das Konzept setzt auf eigenverantwortliche Politik der Mitglieder, auf **Bonitätspolitik**, auf Staatsklugheit, die den Haushalt aus Steuereinnahmen finanziert, damit bonitätsgefährdende Defizite von vornherein minimiert. Kluge Defizitpolitik begreift den Kredit als begründungsbedürftige Ergänzung und rechtfertigungsbedürftige Ausnahme. Kluge Staatsfinanzierung vermeidet jede Abhängigkeit von Kapitalmärkten; zugleich schützt sie die Unabhängigkeit der EZB.³⁸⁵ Verantwortliche Defizitpolitik spekuliert nicht, auch nicht auf Solidarität der anderen Mitgliedstaaten. Darauf zielen die primärrechtlichen „Verbote“ (Art. 125 Abs. 2 AEUV): Als **Spekulationsverbote** stemmen sich die Art. 123–125 AEUV gegen *moral hazard*, gegen Hochrisikopolitik zulasten Dritter – als **Autonomiegebote** drängen sie auf Solidarität durch Bonität. Haushaltswirtschaftlich solide Politik im Mitgliedstaat erweist sich als solidarische Politik, die Nothilfe grundsätzlich erübrigt.

b) Solidarität durch Beistand

Die Haushalts- und Fiskalpolitik der Unionsstaaten – zumal derer, die Eurostaaten sind – steht im Zeichen der Eigenverantwortung (*Neumeier* § 10). Der Staat, der eigenverantwortlich den **richtungweisenden Grundsätzen** des Art. 119 Abs. 3 AEUV folgt und damit auch **gesunde öffentliche Finanzen** vorzuweisen hat, ist auf Fremdhilfe, auf solidarischen Beistand und *Bail-out* nicht angewiesen. Dieser Staat begreift das **Bail-out-Verbot** (Art. 125 AEUV) als Vorwarnung mit Vorwirkung. „Wird die Nichtbeistandsklausel strikt eingehalten, muss jeder Mitgliedstaat davon ausgehen, dass er die Folgen seines Handelns selbst zu tragen hat. Es ist dann in seinem Interesse, innerstaatlich solide zu haushalten.“³⁸⁶ Der Staat mit gesunden öffentlichen Finanzen kann allenfalls im Gefolge von „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen“ (Art. 122 Abs. 2 AEUV) in Bedrängnis geraten. Das Primärrecht baut auf eine durch Bonität garantierte Normalität (→ Rn. 173 f.). Dann gilt, zugespitzt: „Während der finanzielle Beistand des Art. 122 Abs. 2 AEUV als Akt der Solidarität verstanden werden kann, begründet Art. 125 AEUV ein ausdrückliches Solidaritätsverbot im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten.“³⁸⁷ Der Vertrag unterscheidet zwischen Normallage (Art. 125 AEUV) und Ausnahmezustand (Art. 136 Abs. 3, Art. 122 AEUV).

Die Finanzhilfen, die Art. 136 Abs. 3 AEUV dem Bail-out-Verbot abringt, gewährleisten ausdrücklich **Stabilität** (→ Rn. 79 ff.). Von **Solidarität** ist im ESM-Vertrag immerhin an versteckter Stelle die Rede, im Zusammenhang mit dem Vertrag über Stabilität, Koordi-

383 BVerfGE 154, 17 (148 Rn. 226) – PSP (Schlussurteil).

384 *Tietmeyer* in FS F. Klein, S. 39.

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

386 Bundesrechnungshof, Sonderbericht NGEU, 2021, S. 15.

387 *Häde* in Calliess, S. 193 (204); *Potacs* EuR 2015 Beiheft 2, 135 (140).

nierung und Steuerung in der WWU (*Tappe* → § 9 Rn. 18): „Der vorliegende Vertrag und der VSKS ergänzen sich gegenseitig bei der Verstärkung der haushaltspolitischen Verantwortlichkeit und der Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion“ (ESMV, Erwägungsgrund 5). Der Begriff **Stabilitätshilfe** (Art. 3 S. 1, Art. 12 Abs. 1 S. 1 ESMV) verdeutlicht das Hauptanliegen der ESM-Kredite („Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt“, Art. 136 Abs. 3 S. 1 AEUV) – lässt aber im Hilfe-Begriff den solidarischen (Haupt-)Zweck anklängen.³⁸⁸ Der ESM ist ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit, in dem die Motive der Stabilisierung durch Fremd-, Selbst- und Gemeinschaftshilfe ineinander übergehen; der Helfer und Garant kann zu anderer Zeit hilfebedürftiger Garantieempfänger sein; und, vor allem: die Hilfe ist nicht Transfer, sondern Kredithilfe im Zeichen der stabilisierenden Konditionalität (*Forsthoff* → § 13 Rn. 52 ff.): **konditionierte Solidarität**.

- 177 Der Stabilitätsmechanismus ESM – „die kapitalstärkste internationale Finanzinstitution und die größte regionale Brandmauer der Welt“³⁸⁹ – schöpft Kapitalkraft aus mitgliedstaatlichen Ressourcen (Art. 8 Abs. 4 ESMV). Diese Kraft wird indessen nicht mechanisch bewegt, sondern politisch. Der ESM ist im Kern kein „Mechanismus“, sondern politische Verabredung. Die Verantwortung für die konkrete **zwischenstaatlich-solidarische Budgetpolitik** im Notstand trägt der Gouverneursrat (→ Rn. 138). Seine Staatsressourcenpolitik wird in einigen Staaten folgerichtig von parlamentarischer Zustimmung abhängig gemacht (→ Rn. 124). Dagegen lässt der unionseigene Finanzstabilisierungsmechanismus EFSM (→ Rn. 23) in der Brandmauer der Krisenabwehr eine allzu kleine Fackel der Solidarität lodern. Zwar kann der Rat die Kommission ermächtigen, im Namen der Union Anleihen aufzunehmen. Doch wird die EFSM-Politik von vornherein auf den „vorhandenen Spielraum“³⁹⁰ im Unionshaushalt beschränkt.
- 178 Eben darin unterscheidet sich Next Generation EU (→ Rn. 189 ff.) von allen bisherigen Formen der anleihefinanzierten Politik. Das Programm stützt sich auf NGEU-spezifische, voluminöse Sondereinnahmen und setzt **unionseigene Politikressourcen** „im Geiste der Solidarität“ (Art. 122 Abs. 1 AEUV) frei. Für die Ausnahme-situation, in der pandemischen Lage, sollen ihr, der Union, die „*der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen*“ (Art. 122 Abs. 1 AEUV) möglich sein – mithin: Wirtschaftspolitik der Union. Für eine historische Sekunde darf die Union den Anspruch erheben, dass sie „eine historische Herausforderung“ bewältigen, „Sofortmaßnahmen ergreifen“ muss und einen eigenen – solidarischen, buchstäblich notwendigen – „innovativen Ansatz zur Förderung der Konvergenz, der Resilienz und des Wandels“³⁹¹ aus eigenen Krediten und eigener wirtschaftspolitischer Kraft prägen und administrieren kann: schuldenfinanzierte Solidarpolitik.³⁹² „Um eine weitere Verschlechterung der Wirtschafts- und Beschäftigungslage sowie des sozialen Zusammenhalts zu verhindern und eine nachhaltige und robuste Erholung der

388 Deutlich *Strauch/Dahl/Lauer* in Ludwigs/Schmahl, S. 195: „Arbeit des ESM als ein Ausdruck europäischer Solidarität“.

389 COM(2012) 777 final, 9.

390 Art. 2 Abs. 2 VO v. 11.5.2010, ABl. EU 2010 L 118, 1 (geändert durch VO 2015/1360 v. 4.8.2015, ABl. EU 2015 L 210, 1).

391 Alle Zitate: Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 1 (Präambel).

392 *Ioannidis* ZaöRV 2020, 773 (778): „re-balancing between national responsibility and Union solidarity“; *Mayer/Lütkemeyer* KritV 2020, 317 (321): „politische Solidaritäts- und Einigungsleistung“; kritisch *Nettesheim* AöR 2020, 381, der die EU mit NGEU in eine Zweckgesellschaft (special purpose vehicle) verwandelt sieht (433 f.), andererseits aber den EU-Institutionen und den EU-Mitgliedstaaten „einen politischen Einheitswillen“ bescheinigt (382), „der in dieser Form vor Monaten noch undenkbar war“, zudem das NGEU-„Transferelement“ betont (433). Richtig ist, dass dieser politische Kraftakt nur im Konsens der Mitgliedstaaten und der mitgliedstaatlich beherrschten Organe möglich war; dass Impulse und Prioritäten des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 1 EUV) und *Maßnahmenpolitik des Rates* (Art. 122 AEUV) in Rede stehen, mithin Europapolitik, verantwortet von Unionsorganen.

Wirtschaftstätigkeit zu fördern, sollte im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ein außergewöhnliches und koordiniertes Programm zur wirtschaftlichen und sozialen Unterstützung eingerichtet werden, insbesondere für jene Mitgliedstaaten, die besonders stark betroffen sind.“³⁹³

Auch das im Jahr 2020 etablierte **SURE-Instrument**³⁹⁴ ist eine Maßnahme „im Geiste der Solidarität“, begegnet den Risiken der Arbeitslosigkeit infolge der Covid-19-Pandemie, mithin „gravierenden Schwierigkeiten“ iSd Art. 122 Abs. 1 AEUV und unkontrollierbaren „außergewöhnlichen Ereignissen“ (Art. 122 Abs. 2 AEUV). Die Kommission gebietet Anleihen im Namen der Union, schließt eine Darlehensvereinbarung mit dem ersuchenden Mitgliedstaat ab und zahlt den finanziellen Beistand in Tranchen aus:³⁹⁵ **Back-to-back-Darlehen**.³⁹⁶ Das „von der Union eingegangene Risiko“ wird durch eine freiwillige „Rückgarantie“ der Mitgliedstaaten abgesichert.³⁹⁷ SURE übernimmt das **Muster der zentralisierten, anleihefinanzierten und mitgliedergarantierten solidarischen Hilfpolitik**, erprobt mit der Beistandsfazilität des Art. 143 AEUV,³⁹⁸ dann mit dem EFSM (→ Rn. 23), der EFSF (→ Rn. 92 ff.) und dem ESM (→ Rn. 185 ff.). Die Verordnung beendet für ihr

393 Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates v. 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Krise, ABl. L 433 I v. 22.12.2020, 23; vgl. die Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission – Gesetzgeberische Prioritäten der EU für 2021, ABl. EU 2020 v. 29.12.2020 C 451 I, 1: „im Geiste echter europäischer Solidarität rasch gehandelt“.

394 Verordnung (EU) 2020/672 des Rates v. 19.5.2020, ABl. EU 2020 L 159, 1, „zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den Covid-19-Ausbruch“. SURE steht für *Support mitigating Unemployment Risks in Emergency*. Kommission und Rat haben die Verordnung auf Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV gestützt.

395 Exemplarisch: Durchführungsbeschluss (EU) 2020/1561 des Rates v. 23.10.2020 zur Gewährung einer vorübergehenden Unterstützung gemäß der Verordnung (EU) 2020/672 für Ungarn mit dem Ziel, Arbeitslosigkeitsrisiken in der Notlage infolge des Covid-19-Ausbruchs zu mindern, ABl. EU L 357, 24, Art. 2 Abs. 1 S. 1: „Die Union stellt Ungarn ein Darlehen in Höhe von maximal 504 330 000 EUR zur Verfügung.“ Für Belgien: Durchführungsbeschluss (EU) 2020/1342 des Rates v. 25.9.2020, ABl. EU L 314, 4; Bulgarien: 2020/1343, ABl. EU L 314, 10; Zypern: 2020/1344, ABl. EU L 314, 13; Tschechien: 2020/1345, ABl. EU L 314, 17; Griechenland: 2020/1346, ABl. EU L 314, 21; Spanien: 2020/1347, ABl. EU L 314, 24; Kroatien: 2020/1348, ABl. EU L 314, 28; Italien: 2020/1349, ABl. EU L 314, 31; Litauen: 2020/1350, ABl. EU L 314, 35; Lettland: 2020/1351, ABl. EU L 314, 38; Malta: 2020/1352, ABl. EU L 314, 42; Polen: 2020/1353, ABl. EU L 314, 45; Portugal: 2020/1354, ABl. EU L 314, 49; Rumänien: 2020/1355, ABl. EU L 314, 55; Slowakei: 2020/1357, ABl. EU L 314, 63; Irland: 2020/2005, ABl. EU L 412, 33; Estland: 2021/513, ABl. EU L 103, 6.

396 Vgl. zum Begriff die SURE-Halbjahresbilanz der Kommission v. 22.3.2021, COM(2021) 148 final, 9: Die Kommission nimmt im Namen der Union Mittel auf „und verleiht diese zu denselben Konditionen weiter an die Mitgliedstaaten“; Mitteilung v. 14.4.2021, COM(2021) 250 final, 2: „zur Finanzierung von SURE-Darlehen an 19 Mitgliedstaaten 75 Mrd. EUR zu vorteilhaften Bedingungen aufgenommen“.

397 Art. 4 und Art. 11; Art. 12 Abs. 1: „Das Instrument steht erst zur Verfügung, wenn alle Mitgliedstaaten gemäß Artikel 11 einen Beitrag in Höhe von mindestens 25 Prozent der in Artikel 5 genannten Obergrenze zu dem Instrument geleistet haben ...“. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage im Anschluss an den Covid-19-Ausbruch (SURE-Gewährleistungsgesetz – SURE-GewährLG) v. 10.7.2020, BGBl. I 1633; dazu BT-Drs. 19/19494, 6: „Durch die Garantien der Mitgliedstaaten wird die Bonität der Europäischen Union am Kapitalmarkt abgesichert und ein hohes Kreditrating gewährleistet. Die Abgabe einer solchen Garantie setzt gemäß Artikel 115 Absatz 1 des Grundgesetzes eine Ermächtigung durch Bundesgesetz voraus“.

398 Entscheidung über einen mittelfristigen Beistand für Ungarn v. 4.11.2008, ABl. EU 2009 L 37, 5; für Lettland: Entscheidung v. 20.1.2009, ABl. EU 2009 L 79, 39; für Rumänien: Entscheidung v. 6.5.2009, ABl. EU 2009 L 150, 8, geändert durch Beschluss v. 16.3.2010, ABl. EU 2010 L 83, 19, Beschlüsse v. 22.10.2013 über einen gegenseitigen Beistand (AbL. EU 2013 L 286, 4) und einen vorsorglichen mittelfristigen finanziellen Beistand (AbL. EU 2013 L 286, 1).

Segment die Flucht in sondervertragliche Kooperationen und führt die „Notfall-Operationalisierung einer europäischen Arbeitslosenrückversicherung“³⁹⁹ im beachtlichen Umfang von 100 Mrd. Euro zurück in die Einzelermächtigungen des Unionsrechts. Die Darlehenskomponente sollte Halt finden in Art. 122 Abs. 2, die Garantieregelung in Art. 122 Abs. 1 AEUV.

3. Politik im Ausnahmezustand

- 180 Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion hat auf der kurzen Strecke seit ihrer Gründung immer wieder Ausnahmelagen und Krisen erlebt und bewältigt. Dem **Krisenreaktionsrecht** der Art. 122, Art. 136 Abs. 3 AEUV ist eine erstaunliche politische Bedeutung zugewachsen (→ Rn. 90 ff.). Auf Nothilfe im Ausnahmezustand haben sich, so scheint es, alle Akteure eingestellt. Als die Kommission Ende Mai 2020 ihre Vorschläge für das Sonderprogramm *Next Generation EU* vorlegte, konnte sie bereits auf ein Spektrum der Hilfemaßnahmen verweisen – und sah sich im Zeichen der Kohärenz veranlasst, ihre Covid-19-Initiative abzugleichen mit der Art. 122-Verordnung SURE (→ Rn. 179), der Einschaltung der EIB und des ESM vonseiten der Euro-Gruppe und dem Notfallankaufprogramm PEPP der EZB.⁴⁰⁰ Beitrag und Reichweite der Geldpolitik, die Rolle der **EZB als Nothelferin im Ausnahmezustand**, ihre „unkonventionellen Maßnahmen“ (*Eger/Wagener* → § 5 Rn. 78 ff.; *Heidfeld/Langner* → § 22 Rn. 66 ff.) werfen besonders heikle (Grenz-)Fragen im WWU-System auf (→ Rn. 231 ff.). Der Sachverständigenrat erklärt die geldpolitische Lockerung im Zuge der Corona-Krise so: „Bei den Wertpapierkäufen der EZB handelt es sich um eine groß angelegte Stützungsmaßnahme für die Staatsanleihemärkte und die Finanzierungskosten der Mitgliedstaaten des Euro-Raums.“⁴⁰¹ Dass *Politik* in Rede steht, ist geklärt (→ Rn. 162; *Meinel* § 20). Weltweit sind die Notenbanken „mächtiger und unkonventioneller geworden“.⁴⁰² Zur althistorischen Krisenerfahrung der Zentralbanken gehört die Erwartung, in der Notlage für Geschäftsbanken als **Kreditgeber letzter Instanz** bereitzustehen. Für die EZB kommt allenfalls die *general lender of last resort*-Funktion in Betracht, die nationalen Zentralbanken können mit ELA-Krediten⁴⁰³ auch einzelnen Geschäftsbanken beispringen, damit eine *individual lender of last resort*-Funktion übernehmen (*Heidfeld/Langner* § 15; *Manger-Nestler* in Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht* (EnzEuR Bd. 4) → Bd. 4 § 25 Rn. 38 ff.). Die *fiskalpolitische* Krisenreaktion wiederum muss die Grenzen der *geldpolitischen* Nothilfe mitbedenken, die Außengrenze der währungspolitischen Kompetenz. Das Kriterium der **Zusätzlichkeit zur Geldpolitik** beeinflusst wesentlich die pandemische Restabilisierungspolitik NGEU (→ Rn. 189 ff.): „Die EZB hätte irgendwann an die Grenze der monetären Staatsfinanzierung stoßen können, wenn sie in der Stabilisierungsaufgabe alleine geblieben wäre.“⁴⁰⁴

399 COM(2020) 139 final, 4.

400 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau und Resilienzfazilität, COM(2020) 408 final, S. 4; dazu *Gentzsch* BKR 2020, 576 (583 ff.).

401 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2020/21 Rn. 114; kritisch zur „Corona-Super-Bazooka“ aus NGEU und ESZB-Anleihekaufprogramm *Meyer* EuZW 2021, 16 (21 f.); der Bundesrechnungshof, Sonderbericht NGEU, 2021, S. 16, taxiert den Wertpapierbestand des Eurosystems aus Ankaufprogrammen „bis Mitte 2021 auf voraussichtlich 4,3 Billionen Euro“.

402 *Wullweber*, Zentralbankkapitalismus, S. 17.

403 Die EZB hat in ihrem Jahresbericht 1990, S. 102, betont, „dass dieses Instrument – Finanzhilfe durch Zentralbanken – für die Wahrung eines stabilen Finanzsystems nur in Ausnahmefällen zum Einsatz gelangt, da damit ein Moral-Hazard-Risiko verbunden ist“.

404 *Feld*, Stellungnahme zum Eigenmittelbeschluss im Haushaltsausschuss des Bundestages (22.3.2021), S. 5; S. 2: „Zusätzlichkeit zur Geldpolitik“; vgl. BVerfGE 132, 195 (248 Rn. 129) – ESM/VSKS (eA); „... bekräftigt die Ermächtigung des Art. 136 Abs. 3 AEUV, einen dauerhaften Mechanismus zur

a) Restabilisierung in Not

Art. 122 AEUV vermittelt ausnahmerechtlichen Rückhalt für die **Union als Helfer und Geldgeber im Ausnahmezustand**. Die Norm erlebt in ihrer Lissabonner Fassung⁴⁰⁵ eine erstaunliche Karriere. Die Anwendungsfälle spiegeln die Krisenära (→ Rn. 86 ff.) und die politische Bereitschaft der Union, den im Tatbestand vorausgesetzten „gravierenden Schwierigkeiten“ und „außergewöhnlichen Ereignissen“ selbst – gleichsam *vertikal solidarisch* – zu begegnen. Abs. 1 stellt mit den „der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen“ das charakteristische offene Format aus dem klassischen Repertoire der Ausnahmezustandsbewältigung zur Verfügung; nur der „finanzielle Beistand“ wird verselbständigt im speziellen Abs. 2.⁴⁰⁶ Auch diese Zuständigkeit beschränkt sich auf „die Gewährung eines punktuellen finanziellen Beistands“, einen „allgemeinen und ständigen“ Nothilfe-Mechanismus trägt sie nicht.⁴⁰⁷ Das ist die normative Zutat des Art. 136 Abs. 3 AEUV, der das Bail-out-Verbot gegenkonzeptionell durchbricht (→ Rn. 175 ff.). Die Unionsorgane haben ihrerseits den ausnahmerechtlichen Charakter des Art. 122 AEUV betont und den Kompetenztitel gekennzeichnet als „Rechtsgrundlage für den Erlass von Maßnahmen zur Bewältigung spezifischer Krisensituationen“.⁴⁰⁸

Im Ausnahmezustand – nur in den Notlagen des Art. 122 AEUV – wachsen der Union **Beschlussfähigkeiten** jenseits der Art. 121, Art. 126 AEUV zu.⁴⁰⁹ Ausnahmsweise soll sie nicht mehr nur koordinieren und überwachen, sondern **eigenständige Wirtschaftspolitik der Nothilfe** verantworten, zügig, befristet, angemessen und im Geiste der Solidarität. In der Abkehr vom Normalmodus der wirtschaftspolitischen Koordinierung (Art. 5 AEUV) erweist sich die Außerordentlichkeit des Art. 122 AEUV. Er will keine Handhabe bieten, die reguläre Ordnung zu überspielen. Die Unionsorgane, die **der Wirtschaftslage angemessene Maßnahmen** ergreifen oder **finanziellen Beistand** gewähren, sollen nicht Kompetenzen und Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten beschneiden, sondern auf die von außen herandrängende Katastrophe reagieren. In der außerordentlichen Situation reagiert und regiert der Rat politisch, beschließt auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit (Art. 16 Abs. 3 EUV). Dem Europäischen Parlament bleibt lediglich Kenntnisnahme ex post (Art. 122 Abs. 2 S. 2 AEUV). In der Bewältigung der Covid-19-Lage hat das Parlament energisch dafür gefochten, seine Art. 122-Unzuständigkeit im Rekurs auf andere Kompetenztitel wettzumachen und in einem geordneten Verfahren Einfluss zu gewinnen, sobald Art. 122-Maßnahmen auf den Unionshaushalt durchschlagen (→ Rn. 119).

Gewährung von Finanzhilfen einzurichten, den Willen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, die Aufgaben der Europäischen Zentralbank strikt auf den ihr unionsrechtlich vorgegebenen Rahmen zu begrenzen“; vgl. auch Unterrichtung durch die Delegation des Deutschen Bundestages v. 22.1.2021 über die 15. Tagung der Interparlamentarischen Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Union, BT-Drs. 19/26139, 3 f. („Bekommt die Geldpolitik nun die geforderte fiskalpolitische Unterstützung?“); *Wullweber*, Zentralbankkapitalismus, S. 252 ff.

405 Zur Vorgesichte von der Groeben/Schwarze/Hatje/*Smulders/Keppenne* Unionsrecht AEUV Art. 122 Rn. 5 (Abs. 1) und Rn. 11 (Abs. 2).

406 EuGH 27.11.2012 – C-370/12 Rn. 115 ff. – Pringle.

407 Zitate: EuGH 27.11.2012 – C-370/12 Rn. 65 – Pringle; EuGH 12.9.2017 – C-589/15 P Rn. 75 – Anagnostakis; *Uerpman-Witzack* EuR 2013 Beiheft 2, 49 (50).

408 Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Haushaltskontrolle in Bezug auf neue Vorschläge auf der Grundlage von Artikel 122 AEUV mit potenziell spürbaren Auswirkungen auf den Haushalt der Union v. 16.12.2020, ABl. C 444 I, 5, v. 22.12.2020; vgl. auch Rat der Europäischen Union, Gutachten des Juristischen Dienstes v. 24.6.2020 zu den Vorschlägen zu NGEU, 9062/20, 50 mit Fn. 68: „Grundprinzip der Notsituation“.

409 *Mayer/Lütkemeyer* KritV 2020, 317 (329 ff.).

- 183 Der Rat hat seine Notkompetenz erstmals in der Finanzkrise aktiviert und für den europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus EFSM⁴¹⁰ in Anspruch genommen (→ Rn. 23). Im Notfall fungiert die Kommission auf Beschluss des Rates als **EFSM-Notverschuldungsagentur**, „ermächtigt, auf den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstituten im Namen der Europäischen Union Anleihen aufzunehmen“ (Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 EFSM-VO) und die Mittel als „finanziellen Beistand der Union“ an den notleidenden Mitgliedstaat⁴¹¹ auszureichen (back to back-Mechanismus). Für die Anleihen haftet der Unionshaushalt und stehen letztlich die Mitgliedstaaten ein, verantwortlich für die Bereitstellung der unionseigenen Mittel: zentralisierte, anleihefinanzierte und mitgliedergarantierte Nothilfepolitik. Mit der Unterscheidung zwischen Alleinverantwortung für das Staatsbudget in der Normallage und Beistandsverantwortung in der Ausnahmelage bahnte sich für den Euroraum ein Sonderrecht der Staatsfinanzierung an. „Dieser Mechanismus, der die Finanzierung durch den Internationalen Währungsfonds ergänzt, ist als Ultima Ratio zu betrachten“, bekannte schon jene Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 25.3.2010, die zugleich das Grundprinzip der Konditionalität⁴¹² einführte, um „Anreize für eine schnellstmögliche Rückkehr an den Finanzmarkt zu risikogerechten Preisen zu setzen“.⁴¹³ 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.⁴¹⁴
- 184 Die Verordnung 2016/369 vom 15.3.2016 „über die Bereitstellung von **Soforthilfe** innerhalb der Union“,⁴¹⁵ gestützt auf Art. 122 Abs. 1 AEUV, ermöglicht finanzielle Hilfe aus dem Haushalt der Union. Sie zielt auf „bedarfsorientierte Sofortmaßnahmen“ **im Katastrophenfall** (Nahrungsmittelhilfe, medizinische Notfallversorgung, Unterkünfte, Wasser- und Sanitärversorgung sowie Hygiene-, Schutz- und Bildungsmaßnahmen) und ergänzt den bereits 2002 errichteten⁴¹⁶ Solidaritätsfonds EUSE.⁴¹⁷ Sie legt ein Regelwerk für die

410 Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates v. 11.5.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. EU 2010 L 118, 1, geändert durch VO 2015/1360 v. 4.8.2015, ABl. EU 2015 L 210, 1.

411 VO 2015/1360 v. 4.8.2015 (ABl. EU 2015 L 210, 1), Erwägungsgrund 3: „Der EFSM kann allen Mitgliedstaaten einen finanziellen Beistand der Union gewähren ... Die Risiken, die aus einer Situation erwachsen, in denen ein Mitgliedstaat den Marktzugang verliert, können jedoch sehr unterschiedlich geartet sein – je nachdem, ob der betreffende Mitgliedstaat dem Euro-Währungsgebiet angehört oder nicht.“

412 Denkschrift der Bundesregierung v. 18.3.2021 zum ESM-Änderungsvertrag, BR-Drs. 220/21, 32 (34): „Prinzip der strikten Konditionalität“; umfassend zu Sache und Begriff *Gilles*, Konditionalität, bes. S. 43 ff. zur Konditionalität in der WWU und S. 55 ff. zum „Regelungsregime der Konditionalität im Euroraum“.

413 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“.

414 Ausführlich *Hufeld* integration 2011, 117 (122 f. mN); *Joerges* Der Staat 2012, 378 ff. mWn; *Kirm* in *Blanke/Pilz*, S. 114: „*too big to be just declared illegal*“; *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, S. 283 ff.: „Vertragserwartungsdurchbrechung“.

415 ABl. EU 2016 L 70, 1.

416 ABl. EG 2002 L 311, 3, gestützt auf Art. 159 Abs. 3 EGV (heute Art. 175 Abs. 3 AEUV) und die Ab rundungskompetenz des Art. 308 EGV; Covid-19-Novelle: Verordnung (EU) 2020/461 v. 30.3.2020, ABl. EU 2020 L 99, 9.

417 Exemplarisch: Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.5.2021 über die Inanspruchnahme des Solidaritätsfonds der Europäischen Union zwecks Hilfeleistung für Griechenland und Frankreich im Zusammenhang mit Naturkatastrophen sowie für Albanien, Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Montenegro, Österreich, Portugal, Rumänien, Serbien, Spanien, Tschechien und Ungarn im Zusammenhang mit einer Notlage im Bereich der öffentlichen Gesundheit, ABl. EU 2021 L 194, 40.

„Unionsfinanzierung“ fest, das „im Fall einer akuten oder potenziellen Katastrophe“ aktiviert werden muss. Auf den Vorschlag der Kommission vom 2.4.2020 hat der Rat am 14.4.2020 eine weitere Art. 122-Verordnung „zur Aktivierung der Soforthilfe“⁴¹⁸ beschlossen: „Die Soforthilfe gemäß der Verordnung (EU) 2016/369 wird zur Finanzierung der Ausgaben, die erforderlich sind, um die Covid-19-Pandemie anzugehen, für den Zeitraum vom 1.2.2020 bis zum 31.1.2022 aktiviert“.

Art. 122 AEUV rechnet mit gravierenden, jedoch endlichen „Schwierigkeiten“, mit „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen“, die nicht von Dauer sind und auf externe, unbeherrschbare Ursachen zurückgehen; „dem betreffenden Mitgliedstaat“ sind die Schwierigkeiten und Ereignisse nicht anzulasten. Das Reaktionsmuster der Norm folgt den Charakteristika der temporalen Verfassungsdurchbrechung. Der Union wachsen irreguläre Kompetenzen zu – freilich nur bis zur Rückkehr in die Normalität. Vergleichbar erlaubt Art. 136 Abs. 3 AEUV den Mitgliedstaaten die vorübergehende Abkehr von der **Normalität mitgliedstaatlicher Eigenfinanzierung** (*Neumeier* → § 10 Rn. 13). Ihr gemeinsamer „Stabilitätsmechanismus“ gewährt „Finanzhilfen“ unter „strengen Auflagen“. Er ist internationale Finanzinstitution, die die Eurostaaten „untereinander“ eingerichtet haben (Art. 1 Abs. 1 ESMV). Er durchbricht die juristische WWU-Normalität, um sie wiederherzustellen. Er durchbricht das „unionsrechtliche Prinzip der Eigenständigkeit der nationalen Haushalte“.⁴¹⁹ Anders als Art. 122 antwortet Art. 136 Abs. 3 AEUV – Produkt der Staatsschuldenkrise und „wesentliche Ausnahme“⁴²⁰ – zuallererst auf systemrelevantes Verschulden, auf **anomalies individuelles finanzpolitisches Eurostaatsversagen**. Diesen Staat soll der ESM in die Normalität zurückführen, „um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren“ (Art. 136 Abs. 3 S. 1 AEUV). Die ESM-Reform 2021 will die Ultima-ratio-Politik der Restabilisierung auch in der Bankenunion etablieren (*Forsthoff* → § 13 Rn. 104; *Rathke* → § 14 Rn. 145 ff.; *Tröger/Friedrich* → § 18 Rn. 88 ff.). Für den SRF wird, wenn seine Mittel im **Bankenabwicklungsfall** erschöpft sind, der „Rückgriff auf die Letztsicherungsfazilität“ des ESM „das Mittel der letzten Wahl“ (*last resort*).⁴²¹

Im Vergleich mit dem EFSM (→ Rn. 177) hat der Unionsgesetzgeber den deutlich größeren, mit 700 Mrd. Euro dotierten ESM als „Hauptstabilitätsmechanismus für das Euro-Währungsgebiet“⁴²² bezeichnet. Der ESM ist eine Verabredung der Eurostaaten, sondervertragliche Kooperation (→ Rn. 75 ff.) – Sonderrecht im doppelten Sinne: völkervertraglich ins Werk gesetzt außerhalb des Unionsrechts, aber mit Rückhalt in Art. 136 Abs. 3 AEUV; Ausnahmerecht für den finanzpolitischen Ausnahmezustand. Der Eurostaat in Finanzierungsnot, der als Steuerstaat die Grenzen der Teilhabe erreicht, als Kreditnehmer seine Bonität aufs Spiel gesetzt und buchstäblich verspielt hat, wird ver-

418 Verordnung zur Aktivierung der Soforthilfe gemäß der Verordnung (EU) 2016/369 und zur Änderung von deren Bestimmungen unter Berücksichtigung des Covid-19-Ausbruchs, ABl. EU 2020 L 117, 3; Vorschlag der Kommission: COM(2020) 175 final.

419 BVerfGE 154, 17 (148 Rn. 226) – PStP (Schlussurteil).

420 *Belke* in Müller-Graff, Kernelemente, S. 411 (415); BVerfGE 132, 195 (247 f. Rn. 128) – ESM/VSKS (eA): „grundlegende Umgestaltung der bisherigen Wirtschafts- und Währungsunion“; vgl. auch *Klement ZG* 2014, 169 (170); zum Gebot der „strengen Auflagen“ im Zeichen der Konditionalität *Gilles*, Konditionalität, S. 209 ff.; *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, S. 377.

421 Nach Inkrafttreten des Änderungsübereinkommens Art. 3 Abs. 2 und Art. 18 a ESMV mit Anhang IV („Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität“); dazu der Entwurf v. 18.3.2021 eines Gesetzes zu dem Übereinkommen v. 27.1.2021 zur Änderung des Vertrags v. 2.2.2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, BR-Drs. 220/21, Begründung (S. 9) und Denkschrift (S. 35) zum *ultima ratio*-Kriterium; vgl. auch *Strauch/Dahl/Lauer* in Ludwigs/Schmahl, S. 195 (205).

422 VO 2015/1360 v. 4.8.2015 (ABl. EU 2015 L 210, 1) zur Änderung der EFSM-VO v. 11.5.2010 (ABl. EU 2010 L 118, 1).

wiesen auf einen **Stabilitätsmechanismus der zwischenstaatlichen Notstandspolitik**. Der ESM-Vertrag setzt den Gouverneursrat ein (→ Rn. 138 f.), eine Notstandsregierung in der Eurozone. Im Zentrum der ESM-Politik steht ein Vertrag der konditionierten Solidarität (→ Rn. 176): *Finanzierung gegen Sanierung*. Die primärrechtliche Grundlegung in Art. 136 Abs. 3 AEUV ermöglicht und der ESM-Vertrag operationalisiert das hochpolitische **Projekt der notstandsvertraglichen Gesundung**. In seinem Anwendungsbereich wird der „Kreditmarktmechanismus“ des Art. 125 AEUV substituiert. In die Bresche springt eine Politik der Gegenseitigkeit, festgelegt auf „Finanzhilfe“ unter „Auflagen“ im Zeichen der Restabilisierung.

- 187 Art. 136 Abs. 3 AEUV und ESM-Vertrag verknüpfen die fiskalische **Notstandsverantwortung** der Geberstaaten mit der **Sanierungsverantwortung** der Nehmerstaaten. Allein die beiderseitige Pflichterfüllung führt zurück in die primärrechtlich gebotene Normalität der autonomen Staatsfinanzierung. Das gilt auch, wenn der ESM als Helfer in der Covid-19-Not auf den Plan tritt, dem staatlichen Bonitätsverlust mit vorsorglicher Finanzhilfe (Art. 14 ESMV) begegnet und mit „angemessenen“ Auflagen (Art. 12 Abs. 1 S. 1 ESMV) die Gegenleistungspflichten so reduziert, dass der Notstandsvertrag (das MoU) „den Schweregrad der zu behebenden Schwachpunkte und das gewählte Finanzhilfelinstrument“ spiegelt (Art. 13 Abs. 3 S. 2 ESMV). Dass der ESM seine Kredite präventiv allen Vertragsparteien zugleich anbietet (*Forsthoff* → § 13 Rn. 105; *Rathke* → § 14 Rn. 97, 101), setzt ein pandemisches Risiko für „die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt“ (Art. 136 Abs. 3 S. 1 AEUV) voraus. Die Pandemie ist ein symmetrischer Schock, der asymmetrische Absorptionsfähigkeiten aufdeckt, unterschiedliche Vorleistungen und Fähigkeiten, stetig auf „gesunde öffentliche Finanzen“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV) hinzuwirken.
- 188 Solange die Nehmerstaaten ihre Verpflichtungen aus Art. 119 Abs. 3, Art. 126 Abs. 1 AEUV und Nothilfe als Ausnahme anerkennen – für unverschuldete Zusatzlasten, die auf das Virus zurückgehen –, können Art. 125 und Art. 136 Abs. 3 AEUV nebeneinander Bestand haben. Das vertragstreue ESM-Mitglied (Art. 1 Abs. 2 ESMV) bleibt auch als Hilfeempfänger ein systemrelevanter ESM-Garant mit einem Anteil am Stammkapital (Art. 8 ESMV). Vertragstreue ist sein System- und Solidarbeitrag. Mit der ECCL PCSI⁴²³ und der „Billigung der allen ESM-Mitgliedern bereitzustellenden Pandemie-Krisenilfe auf Grundlage der Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen“ im Mai 2020 (*Rathke* → § 14 Rn. 96 ff.) hat der Gouverneursrat die **Doppelrolle aller Mitglieder als Geber und Nehmer**, damit die Wechselseitigkeit der ESM-Solidarität ins politische Bewusstsein gehoben. Er hat 410.105.300.000 EUR angeboten, jedem Antragsteller 2 % des je eigenen BIP in Aussicht gestellt in der Erwägung, dass der „symmetrische Schock die Finanzstabilität der Mitgliedstaaten und des Euro-Währungsgebiets insgesamt gefährdet“.⁴²⁴

b) Next Generation EU

- 189 Das Maßnahmenpaket Next Generation EU hat Anerkennung gefunden auch vonseiten der EZB: „Der Aufbauplan der EU ist ein wichtiger Meilenstein der wirtschaftspolitischen Integration in Europa“.⁴²⁵ Kritiker dagegen sehen die Union instrumentalisiert und entpo-

423 *Enhanced Conditions Credit Line als Pandemic Crisis Support Instrument*. Zur ECCL des Art. 14 ESMV: *Pröbstl* EuZW 2020, 305 (307); *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, S. 319 f.; von *Arnauld/Hufeld/Peterek* SK-Lissabon § 18 Rn. 18 f.

424 Beschlussentwurf des Gouverneursrats SG/BoG/2020/01/02, Mai 2020, Beschlussfassung im Gouverneursrat am 15.5.2020.

425 EZB, Wirtschaftsbericht 6/2020, S. 94; vgl. auch EZB, Wirtschaftsbericht 7/2020, S. 92: „Die gemeinsame europäische fiskalpolitische Reaktion stellt einen Meilenstein zur Stärkung der Finanzmarktintegration dar“; EZB, Wirtschaftsbericht 4/2021, S. 98.

litiert, herabgewürdigt auf das Niveau einer Zweckgesellschaft, „um den EU-Mitgliedstaaten Mittel zu verschaffen“; ihrerseits könne die Union über die 750 Mrd. Euro „nicht parlamentarisch-politisch“ verfügen.⁴²⁶ NGEU als Projekt der Entpolitisierung? NGEU ist politisches Werk der nationalen Parlamente, des Europäischen Rates (→ Rn. 130) und des Rates. Ohne politische Selbstverpflichtung und parlamentarische Zustimmung der Mitgliedstaaten zu Unionsanleihen mit Deckung im Unionshaushalt (Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV), ohne Festlegung auf die „allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten“ (Art. 15 Abs. 1 EUV) im Europäischen Rat⁴²⁷ und ohne die Wirtschaftsmaßnahmenpolitik des Rates (Art. 122 Abs. 1 AEUV) kommt das Projekt nicht zustande. Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV, Art. 15 Abs. 1 EUV, Art. 122 Abs. 1 AEUV ermöglichen und tragen **europäische Wirtschaftspolitik im Notstand**, gerichtet auf **koordinierte Rückkehr zum nachhaltigen Wachstum**.⁴²⁸ Nicht minder politisch ist die Bereitschaft dieser Organe – der Räte und der mitverantwortlichen Parlamente (Art. 12 EUV) –, die Politik der Kommission im „Übergang zu einem grünen und digitalen Europa“⁴²⁹ zu unterstützen mit einem „Beitrag zur grünen und digitalen Wende“.⁴³⁰ Auch das Europäische Parlament hat politische Mitsprache eingefordert (→ Rn. 119) und seinen Einfluss im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren des Art. 175 Abs. 3 AEUV geltend gemacht. Die Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität⁴³¹ legt die Mittelverwendungspolitik auf „**Politikbereiche von europäischer Bedeutung**“ fest in „sechs Säulen“, ausgerichtet auf das Ziel, „einen europäischen Mehrwert zu schaffen“.⁴³²

„Der Aufbauplan für Europa“⁴³³ greift das Vorschlagspaket⁴³⁴ der Kommission vom Mai 2020 auf. Drei Bauelemente sind zu unterscheiden: **NGEU-Mittelschöpfung** im Wege einer „außerordentlichen und befristeten Ermächtigung zur Mittelaufnahme“ am Kapitalmarkt: Volumen 750 Mrd. EUR; **NGEU-Mittelzuweisung** im Aufbauinstrument (Recovery Instrument – RI), das Zuschüsse im Umfang von 390 Mrd. Euro und Kredite in der Gesamthöhe von 360 Mrd. EUR zur Verfügung stellt;⁴³⁵ **NGEU-Mittelverwendung** in Programmen, herausragend die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF, auch: Recovery and Resilience Facility – RRF) mit Unterstützung der Mitgliedstaaten für Investitionen und Reformen, gerichtet auf „Wandel“, „Zusammenhalt“ und „Resilienz“ (→ Rn. 189). Der Bundesrechnungshof veranschlagt einen **Transfer-Nettovorteil** – die

426 *Nettesheim* AöR 2020, 381 (386 f., 433 f.): „Die Konstruktion ist weitgehend entpolitisiert – die EU wird als Zweckgesellschaft (special purpose vehicle) eingesetzt“ (387).

427 Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20.

428 „Potenzial für nachhaltiges Wachstum“: Art. 1 Abs. 2 lit. b, lit. c sowie Erwägungsgrund 7 der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates v. 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Krise, ABl. L 433 I v. 22.12.2020, 23; Art. 3 lit. c, Art. 4 Abs. 1 sowie Erwägungsgründe 4, 7 und 13 der Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 v. 18.2.2021, 17.

429 COM(2020) 442 final, Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan Mitteilung v. 27.5.2020, 3.

430 Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 6 (A19).

431 Verordnung (EU) 2021/241, ABl. L 57 v. 18.2.2021, 17.

432 Art. 3 und Art. 4 der ARF-VO. An die Seite des ökologischen und digitalen Wandels treten (3) Wachstum und wirtschaftlicher Zusammenhalt, (4) sozialer und territorialer Zusammenhalt, (5) Gesundheit, wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz und (6) „Maßnahmen für die nächste Generation“.

433 Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 2 (A2).

434 Insbesondere COM(2020) 445 final (ergänzter Eigenmittelbeschluss), COM(2020) 441 final (Aufbauinstrument) und COM(2020) 408 final (Aufbau- und Resilienzfazilität).

435 Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates v. 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Krise, ABl. L 433 I v. 22.12.2020, 23; Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 3 (A6); COM(2021) 32 final, 2: „umfangreichstes Konjunkturpaket“; *P. Becker* integration 2020, 257 (261): „Konjunkturhaushalt“.

Summe der tatsächlichen Vorteile aufseiten der „Nettoempfänger“ – auf „weniger als 145 Mrd. Euro“. ⁴³⁶ Freilich darf die Union im Zuge der Verwendung nicht zulassen, dass die Programme zweckentfremdet werden als Geldbeschaffungsmechanismen für fiskalisch erschöpfte Staaten. Die Kommission verspricht, dass die mitgliedstaatlichen Aufbau- und Resilienzpläne „auf die Prioritäten der EU abgestimmt“ ⁴³⁷ sein müssen. Sie will die aus der Finanzkrisenära vertraute *do ut des*-Logik in den horizontalen Hilfe- und Sanierungsverträgen der Eurostaaten untereinander nunmehr im vertikalen Koordinierungsmodus des Europäischen Semesters etablieren (→ Rn. 152).

- 191 Der Europäische Rat hat NGEU als „außergewöhnliche Reaktion“ auf die „vorübergehenden, aber extremen Umstände“ der Covid-19-Pandemie bezeichnet. Aus dieser knappen Beschreibung der Ausnahmelage folgt die strikte Festlegung, dass „die der Kommission übertragenen Befugnisse zur Mittelaufnahme hinsichtlich Höhe, Dauer und Umfang klar begrenzt“ seien. ⁴³⁸ Die Vorgabe des Europäischen Rates vom Juli 2020 bekräftigt den Kommissionsvorschlag vom Mai 2020, die Verschuldung der Union als zweckgebundene und befristete Sonderkompetenz anzulegen. Das Format der **Zweckverschuldung im Notstand** unterscheidet sich grundlegend und kategorial von einer regulären Fiskalkompetenz, den Haushalt eines Hoheitsträgers im Zeichen der Nonaffektation auch mit „Einnahmen aus Krediten“ (vgl. Art. 109 Abs. 3 GG) auszugleichen. NGEU ist ein vollständig kreditfinanziertes Sonderprogramm, das den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 „mit außerordentlichen Aufbaumaßnahmen verbindet“. ⁴³⁹
- 192 Dass die Sonderkompetenz zur Normalität wird, mag politisches Projekt sein. Eine rechtlich greifbare Vorleistung findet sich im Eigenmittelbeschluss 2020 ⁴⁴⁰ dafür nicht. Der Text präsentiert sich als historisches Dokument der situativen Machtbefähigung. Zwar will sich die Union „im Falle wirtschaftlicher Schocks“ mit „den erforderlichen Mitteln ausstatten“. ⁴⁴¹ Doch behauptet sie keine ordentliche Kompetenz, sondern bereitet eine „außerordentliche Reaktion“ vor in ausdrücklicher Verknüpfung mit dem notstandsrechtlichen Aufbauinstrument (→ Rn. 190): Die Kreditermächtigung „gilt ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Krise *durch die Verordnung des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments*“. ⁴⁴² Diese akzessorische Zweckverschuldung mit Rückhalt in der außerordentlichen und vorübergehenden Anhebung der Eigenmittelobergrenzen ⁴⁴³

436 Bundesrechnungshof, Sonderbericht NGEU, 2021, S. 12; S. 13 die Liste der 16 „Nettoempfänger“ (darunter die Eurostaaten Spanien, Italien, Griechenland, Portugal, Slowakei, Litauen, Lettland, Zypern, Estland, Slowenien) und der 11 „Nettozahler“ (die anderen neun Eurostaaten sowie Schweden und Dänemark). Indessen räumt der Bundesrechnungshof ein (S. 11), dass über die Rückzahlungslasten der NGEU-Kredite letztlich erst in den Verhandlungen über die Unionshaushaltsvolumina ab 2028 entschieden wird. Verhandlungen über neue Eigenmittel kommen hinzu. Der Unionshaushalt ist die einzige NGEU-Haftungsmasse und die Eigenmittelstrukturentwicklungsfähig; insbesondere kann der Union Finanz-Eigenmacht zuwachsen. So kann nur vielfach vermittelt – und auf der langen Strecke bis 2058 spekulativ – von „Transfer“ die Rede sein.

437 COM(2020) 575 final, Jahreswachstumsbericht 2021, 6.

438 Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 3 (A4).

439 Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 1 (Präambel).

440 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates v. 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABl. EU L 424 v. 15.12.2020, 1.

441 Eigenmittelbeschluss 2020, ABl. EU L 424, 1, Erwägungsgrund 14. Die Wendung erinnert an Art. F Abs. 3 in der historischen Maastrichter EUV-Fassung und an den heutigen Art. 311 Abs. 1 AEUV; dazu BVerfGE 89, 155 (Ls. 9 a und S. 194) – Maastricht: „Art. F Abs. 3 EUV ermächtigt die Union nicht, sich aus eigener Macht die Finanzmittel oder sonstige Handlungsmittel zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Zwecke für erforderlich erachtet“.

442 Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Eigenmittelbeschluss 2020, ABl. EU L 424, 1.

443 Art. 6 Eigenmittelbeschluss 2020, ABl. EU L 424, 1. Kritik: Bundesrechnungshof, Sonderbericht NGEU, 2021, S. 24 ff.

vermittelt der Union **okkasionelle Handlungs- und Haftungsfähigkeit**. Darin unterscheidet sich NGEU signifikant von der an den Eigenmittel-Spielraum gebundenen Anleihebegebung im EFSM (→ Rn. 177). Der NGEU-Ermächtigungstitel wird zum Machtinstrument derjenigen Organe auf Unions- und Mitgliedstaatenebene, die über die Mittelverwendung entscheiden. Doch die **Sonderkompetenz Zweckverschuldung** wird systematisch begrenzt: in dem an die Union adressierten Verbot, die Mittel „zur Finanzierung operativer Ausgaben“ zu verwenden,⁴⁴⁴ dann in zwei Ausschließlichkeitsgeboten, der strikten Bindung sowohl der Verschuldungsermächtigung als auch der Eigenmittelanpassung „ausschließlich“ an die „Bewältigung“ der Covid-19-Auswirkungen,⁴⁴⁵ endlich in der unauflöslichen Verbundenheit mit dem Aufbauinstrument und Art. 122 Abs. 1 AEUV (→ Rn. 182).

Die Außerordentlichkeit der Zweckverschuldung wird zusätzlich abgesichert im staatlichen Souveränitätsvorbehalt. Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV erheischt die Zustimmung der Mitgliedstaaten. Diese aber bezieht sich – so ausdrücklich die Bundesregierung⁴⁴⁶ – nur auf die „zeitlich befristete, betragsmäßig begrenzte und allein auf die Bewältigung der aktuellen, in Folge der Pandemie entstandenen Krise ausgerichtete Maßnahme“. Insgesamt widersetzen sich die unions- und staatsrechtlichen NGEU-Ermächtigungsgrundlagen einer Normalisierung der Sonderkompetenz – hin zu einer unkonditionierten, allenfalls dem Umfang nach begrenzten Fähigkeit der Union, den Haushaltsausgleich (Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV) nach politischem Belieben im Rückgriff auf „Eigenmittel aus Kredit“ herbeizuführen. Dass die NGEU-Politik im Covid-19-Ausnahmestand auf staatlich-dezentral gebilligte Kreditfinanzierung gebaut, zugleich aber auf „die Prioritäten der Union im Hinblick auf den ökologischen und digitalen Wandel“⁴⁴⁷ ausgerichtet wird, ergibt sich aus der Politik-Kompetenz der Mitgliedstaaten (Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV) und der Politik-Kompetenz des Rates (Art. 122 Abs. 1 AEUV). Dem Eigenmittelbeschluss des Rates vom 14.12.2020, der die historische Art. 5-Kreditaufnahmeermächtigung der Kommission einschließt (→ Rn. 149), hat der Deutsche Bundestag mit Gesetz vom 23.4.2021⁴⁴⁸ zugestimmt.

Außerordentlichkeit und Zweckgerichtetheit der Kreditermächtigung erklären, dass die Sondermittel nicht als „neue Kategorie von Eigenmitteln“ (Art. 311 Abs. 3 S. 2 AEUV), sondern als „externe zweckgebundene Einnahmen“ qualifiziert werden. Darauf legen sich das Aufbauinstrument⁴⁴⁹ und die Aufbau- und Resilienzfazilität⁴⁵⁰ fest. Das Aufbauinstrument beruht auf einem Art. 122-Rechtsakt, die Aufbau- und Resilienzfazilität stützt sich auf Art. 175 Abs. 3 AEUV. In der **Art. 311-Art. 122-Art. 175-Dramaturgie** wird die

444 Art. 4 Eigenmittelbeschluss 2020, ABl. EU L 424, 1.

445 Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 (situative Zweckverschuldung) und Art. 6 (Beweglichkeit der Eigenmittelobergrenze ausschließlich nach Maßgabe der Covid-19-Bewältigung) Eigenmittelbeschluss 2020, ABl. EU L 424, 1; Deutscher Bundestag, Stellungnahme (Art. 23 Abs. 3 GG) zu NGEU v. 24./25.3.2021, BT-Drs. 19/27921, 6: „absolute Ausnahmecharakter der Kreditaufnahme rechtlich fundiert und festgeschrieben“.

446 BT-Drs. 19/22020, 2, mit Verweis auf das Erfordernis der Zustimmung (Art. 311 Abs. 3 AEUV) durch Gesetz, Art. 23 Abs. 1 S. 2, Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG, gegen Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG; vgl. auch die Stellungnahmen im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union: F. Mayer Drs. 19(21)118 neu; Hufeld Drs. 19(21)117; aA Ruffert NVwZ 2020, 1777 (1779).

447 Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates v. 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Krise, ABl. L 433 I v. 22.12.2020, 23 (Erwägungsgrund 4).

448 Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz, BGBl. II 2021 322; parallel: BGBl. III Österreich 81 v. 8.6.2021.

449 Art. 3 Abs. 1 Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates v. 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Krise, ABl. L 433 I v. 22.12.2020, 23.

450 Art. 6 Abs. 1 lit. a der Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 v. 18.2.2021, 17.

inkrementelle Supranationalisierung der zunächst mitgliedstaatlich dominierten Politik der Corona-Folgenbewältigung nachvollziehbar. Die Verwandlung staatlicher Bonität in kreditgeschöpfte Sondermittel der Union muss auf Staatenebene in den nationalen Parlamenten gebilligt werden (Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV); das dortige Interesse an Fremd- und Selbsthilfe⁴⁵¹ bestimmt und begrenzt den Ermächtigungsvorgang. Der auf Art. 122 AEUV gestützte Rechtsakt präsentiert sich als „Maßnahme“ in „außergewöhnlicher“ Lage und wird im Rat, dem Unionsorgan der Mitgliedstaaten kontrolliert; dort werden nunmehr „Unionsprogramme“⁴⁵² aufgelegt, freilich volumengenau auf Euro und Cent dimensioniert, ohne Mitwirkung des Europäischen Parlaments (→ Rn. 119).

- 195 Nach der doppelt ausnahmerechtlichen Vorprägung – der „klar begrenzten“⁴⁵³ Freisetzung außerordentlicher Einnahmen (Art. 311 AEUV); der mitgliedstaatlichen Festlegung und Begrenzung der Verwendungszwecke (Art. 122 AEUV) – bricht sich das supranationale Prinzip Bahn: Art. 175 Abs. 3 AEUV überantwortet dem Europäischen Parlament und dem Rat „spezifische Aktionen“ der Kohäsionspolitik im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, auf Vorschlag der Kommission. Auf dieser Grundlage kann die Union das „Prinzip der budgetären Solidarität“⁴⁵⁴ verstärken und zugleich den Anspruch erheben, die staatlichen **Aufbau- und Resilienzpläne** auf unionale Gesamtinteressen auszurichten (*Broemel* → § 7 Rn. 58 ff.: Koordinierung über Konditionalität), insbesondere an das Europäische Semester und die länderspezifischen Empfehlungen anzukoppeln.⁴⁵⁵ Die Verordnung legt die NGEU-Politik der Mitgliedstaaten auf „Politikbereiche von europäischer Bedeutung“ fest (→ Rn. 189) und darauf, „zur strategischen Autonomie der Union“ beizutragen und „einen europäischen Mehrwert zu schaffen“.⁴⁵⁶ NGEU verfügt exzeptionelle Haushaltspolitik, expansive Fiskalpolitik und redistributive Programmpolitik.

4. Expertenmacht – politisch und fachlich

- 196 Im WWU-System finden sich vielfach Ausprägungen fachlich-expertokratischer Zuständigkeit. Der Wirtschafts- und Finanzausschuss (Art. 134 AEUV) ist gewiss ein Expertengremium;⁴⁵⁷ seine Mitglieder indes sind gebundene Spitzenbeamte der mitgliedstaatlichen Regierungen, der Kommission und der EZB. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (Art. 13 Abs. 4 EUV) setzt sich aus Interessenvertretern zusammen, insbesondere jenen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Art. 300 Abs. 2 AEUV). Gleichwohl soll er „in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union“ beitragen (Art. 300 Abs. 4 AEUV), in beratender Funktion.⁴⁵⁸ Der weisungsunabhängige Fachmann kann und soll fachlich

451 Vgl. COM(2020) 441 final, 6 (Erwägungsgrund 3): „Der unterschiedliche haushaltspolitische Spielraum, der den Mitgliedstaaten zur Verfügung steht, um finanzielle Unterstützung dort zu leisten, wo sie am dringendsten für die Erholung benötigt wird, und die uneinheitlichen nationalen Maßnahmen stellen eine Gefahr für den Binnenmarkt und den sozialen und territorialen Zusammenhalt dar“. Vgl. auch Entschließung EP v. 23.7.2020, P9_TA(2020)0206 (sub D): „Gefahr irreparabler Verzerrungen des Binnenmarkts“.

452 Begriff: Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates v. 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der Covid-19-Krise, ABl. L 433 I v. 22.12.2020, 23.

453 Europäischer Rat v. 17./21.7.2020, EUCO 10/20, 3 (A4).

454 *Hartwig/Maurer* in Böttger/Jopp, Handbuch Europapolitik, S. 269 (273).

455 Art. 17 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 v. 18.2.2021, 17; *P. Becker* integration 2020, 257 (262 f.).

456 Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 v. 18.2.2021, 17.

457 Pechstein/Nowak/Hädel/*Manger-Nestler* EUV/GRC/AEUV AEUV Art. 134 Rn. 2; Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Palm* AEUV Art. 134 Rn. 5.

458 Exemplarisch die Stellungnahme des WSA zur Empfehlung der Kommission für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, ABl. EU 2021 C 123, 12: Der WSA

fundierten Einfluss gewinnen: Expertenmacht. Doch schirmt der **Status der Unabhängigkeit** nicht notwendig ein verselbständigt Politikmandat ab. Der Fiskalpakt stemmt sich gegen Staatsverschuldung, indem er einen Korrekturmechanismus „automatisch“ auslöst und die Vertragsstaaten verpflichtet, unabhängige Expertengremien einzurichten (Art. 3 VSKS) – als unbestechliche Hüter einer unpolitischen Mechanik.⁴⁵⁹ Der Unionsgesetzgeber hat unabhängige Agenturen etabliert (→ Rn. 201 ff.), die Verwaltungsaufgaben wahrnehmen und hochgradig programmiert handeln. Deren Expertenmacht ist nicht zu bestreiten. Doch muss die unabhängige Fachlichkeit so bemessen sein, dass grundlegende Entscheidungen „bei den vertraglich hierfür zuständigen und legitimierten politischen Organen verbleiben“.⁴⁶⁰ Gewiss aber schließt das weitreichende, wesentlich zielorientierte, inhaltlich schwach determinierte Mandat der EZB eine politische Machtposition ein. Die EZB und die nationalen Zentralbanken „betreiben die Währungspolitik der Union“ (Art. 282 Abs. 1 S. 2 AEUV).

a) Unabhängige Geldpolitik

Das Unionsprimärrecht beauftragt die Europäische Zentralbank, „die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen“ (Art. 127 Abs. 2 AEUV). Dieser Zuschnitt des Mandats – **Festlegung und Ausführung der Geldpolitik** – enthält sich der konkreten Programmierung, transferiert die Konkretisierung (**Festlegung**) und das operative Handeln (**Ausführung**) auf den Mandatar, öffnet so – verfassungspolitisch gewollt – „weite Einschätzungsspielräume“ (Seiler → § 21 Rn. 25). Das fachliche Proprium hat auch die gerichtliche Kontrolle anzuerkennen und zu schützen (Kaiser/Sauer → § 24 Rn. 54 ff.). Dass die EZB unabhängig agiere wie die Deutsche Bundesbank, war auf dem Weg nach Maastricht ein Kernanliegen der deutschen Europapolitik. Das Genscher-Memorandum vom Februar 1988 „für die Schaffung eines Europäischen Währungsraumes und einer Europäischen Zentralbank“⁴⁶¹ stellte ostentativ jene „Elemente“ heraus, die „zur Grundlage einer europäischen Magna Charta der Stabilitätspolitik gemacht werden sollten“ – darunter die Unabhängigkeit der Zentralbank. Diese Position hat sich durchgesetzt, gegen „nicht unwesentlichen Widerstand“ (Issing → § 1 Rn. 76). Die im Primärrecht fest verankerte Unabhängigkeit der EZB (Meinel → § 20 Rn. 51 ff.; Seiler → § 21 Rn. 11 ff.) kann als Kernelement der WWU-Integration gelten.⁴⁶²

Deutschland hegt und pflegt sein ambivalentes Verhältnis zur Europäischen Zentralbank. Einerseits galt und gilt (Art. 88 S. 2 GG) die Unabhängigkeit der EZB als unverhandelbare Voraussetzung in der stabilitätspolitischen Tradition der Deutschen Bundesbank.⁴⁶³ Andererseits hat das BVerfG die „Verselbständigung der Währungspolitik in der Hoheits-

„befürwortet nachdrücklich“ NGEU und die „Haushaltsregeln sollten erst dann wieder in Kraft treten, wenn die Arbeitslosigkeit deutlich sinkt“; zur Steuerpolitik der Union, ABl. EU 2021 C 155, 8.

459 Deutscher Stabilitätsrat: Art. 109 a Abs. 1 Nr. 1 GG. „Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin“ (Art. 109 a Abs. 2 S. 2 GG). COM(2017) 1201 final, 9, zu den „Anforderungen“ an VSKS-Gremien, die die „Unabhängigkeit gewährleisten sollen“: gesetzlich verankerter Status, die Freiheit von Einflussnahme, die Möglichkeit, öffentlich zu kommunizieren, die Benennung ihrer Mitglieder auf der Grundlage von Erfahrung und Kompetenz, die Angemessenheit von Ressourcen und den Zugang zu Informationen; COM(2017) 1201 final, 9 ff. zur Umsetzung in den Vertragsstaaten.

460 BVerfGE 151, 202 (342 Rn. 239) – Bankenunion.

461 Dok. 50 in Krägenau/Wetter, EWWU, S. 309 f.

462 Obler Bankenaufsicht und Geldpolitik § 2 Rn. 43 ff.; Thiele, Zentralbank, S. 40 ff.; P. Kirchhof NJW 2020, 2057 (2062 Rn. 29): „Die Garantie der Unabhängigkeit meint bei der EZB wie beim Richter die Unabhängigkeit von exekutiven Weisungen, nicht die Unabhängigkeit vom Recht.“

463 Feld ORDO 2012, 403 (411); Farabat, Transnationale Solidaritätskonflikte, S. 200 ff.; zu (alten und neuen) Leitbildern auch Heinrich in Bieling/Guntrum, S. 61 ff.

kompetenz einer unabhängigen Europäischen Zentralbank⁴⁶⁴ von Anfang an nicht nur kritisch beäugt, sondern als prekäre Ausnahme eingehegt – diese heikle „Modifikation des Demokratieprinzips“ lasse sich „nicht auf andere Politikbereiche übertragen“.⁴⁶⁵ So sind aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts zwei Kontinuitätslinien zu unterscheiden, die **Frankfurter Linie** des Art. 88 GG und die **Karlsruher Linie** der Demokratieverteidigung. Die Karlsruher Linie hat im OMT-Urteil vom 21.6.2016 eine denkwürdige Kompensationsdogmatik hervorgebracht: Die Modifikation des Demokratieprinzips sei „zwar“ in Art. 88 S. 2 GG vorgesehen und gerechtfertigt. „Kompensatorisch gebieten Demokratieprinzip und Volkssouveränität jedoch eine restriktive Auslegung des währungspolitischen Mandates der EZB und eine strenge gerichtliche Kontrolle seiner Einhaltung, um das abgeseckte demokratische Legitimationsniveau ihres Handelns zumindest auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken“.⁴⁶⁶

- 199 Die unionsrechtlich verankerte Unabhängigkeit verweist die Geldpolitik in ein Politikreservat. Dort findet separierte expertokratische Politik statt – **abgekoppelt von „allgemeiner“ Politik**, von sachlicher Allgemeinheit, in der auch die Preisstabilität nur ein Gesichtspunkt unter anderen wäre, und von demokratischer Allgemeinheit, die Verantwortlichkeit einfordern, neue Legitimation stiften und die Rechtslage ändern kann. Diesen Formen der Volkssouveränität sieht sich die EZB enthoben; insoweit bewirkt ihr Unabhängigkeitsstatus eine radikale Entpolitisierung – zugleich die Freisetzung geldpolitischer Eigenmacht der „in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten“ (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV). Die Mehrheitsherrschaft richtet gegen die mandatierten Honoratioren nichts mehr aus. Auch eine Staatenmehrheit kann auf die vertragspositive Unabhängigkeit (Art. 130 und Art. 282 Abs. 3 S. 3 AEUV, Art. 7 ESZB-Satzung) nicht zugreifen. Der Maastricht-Konsens hat die „Modifikation des Demokratieprinzips“⁴⁶⁷ versteinert. Der Konsens mag bröckeln und hat doch Bestand. Dass sich die an das *Genscher-Memorandum* (→ Rn. 197) anknüpfende Tradition drehen und der gegenläufige Anti-Maastricht-Konsens schmieden lässt, darf man ausschließen (*Meinel* → § 20 Rn. 69).
- 200 Innerhalb ihres Mandats verfügt die Europäische Zentralbank über **geldpolitisches Ermessen**. Sie agiert „zwischen Kommunikation und Regulierung“ (*Kaiser/Sauer* → § 24 Rn. 22 ff.). Sie trifft „basierend auf technokratischen Prozessen gewichtige geldpolitische Entscheidungen“.⁴⁶⁸ Das ist ihr Politikreservat. Über die Reservatgrenzen disponiert sie nicht. Eine Dispositionsgewalt über die Grenzen der währungspolitischen Einzelermächtigung wäre nicht nur unvereinbar mit Ermächtigungsprinzip und Selbstermächtigungsverbot (Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV). Die Grenzverschiebung an der Grenzlinie Währungs-/Wirtschaftspolitik wäre auch Eingriff in die politisch gewollte WWU-Asymmetrie (→ Rn. 13 f.), Durchgriff auf die staatliche Mitsprache in der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Übergriff in den Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten, die sich ausweislich des Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV den Zugriff auf die asymmetrische Wirtschafts- und Währungsunion vorbehalten haben.⁴⁶⁹ „Die Gründe, die für die Zulässigkeit eines weisungsfreien Raums in der unmittelbar für die Geldstabilität maßgeblichen Politik vorgebracht werden können, tragen **keine Expertokratie in der gesamten Wirtschaftspolitik**“⁴⁷⁰ und

464 BVerfGE 89, 155 (209) – Maastricht.

465 BVerfGE 89, 155 (208 f.) – Maastricht.

466 BVerfGE 142, 123 (220 f. Rn. 189) – OMT (Schlussurteil).

467 BVerfGE 89, 155 (208) – Maastricht; BVerfGE 142, 123 (220 Rn. 189) – OMT (Schlussurteil).

468 *Wullweber*, Zentralbankkapitalismus, S. 18.

469 *Hufeld* jM 2020, 331 (332 ff.); *Ludwigs* EuZW 2020, 530 (531).

470 *Klement* ZG 2014, 169 (191).

keine „freie Hand der Bankfachleute“. ⁴⁷¹ Die EZB trägt zur Grenzkontrolle bei mit der funktionsgerechten Begründung ihrer Politik. Die Begründungspflicht (Art. 296 Abs. 2 AEUV) gibt ihr auf, „das Arkanum eines expertokratischen Diskurses zugunsten von gerichtsöffentlich verständlichen Erklärungen ihres Handelns zu verlassen“. ⁴⁷² Indem die Zentralbank der Geldpolitik ein zielbewusstes, wohlabgewogenes und transparentes Format gibt, findet sie zu einem fundierten Mandat mit festen Außengrenzen. Zumutungen der Fiskalpolitik kann sie leichter zurückweisen. Vor allem aber kann sie das expertokratisch bestimmte Proprium und die begrenzte Reichweite der Geldpolitik systematisch und kontrollierbar ausweisen.

b) Unabhängige Fachpolitik

Die Idee der unabhängigen und unpolitischen, streng fachlichen Verwaltung hat sich im WWU-System auf ganzer Linie durchgesetzt. Sie zielt auf ein expertokratisches Gegengewicht, auf eigenrationale objektive „Fachpolitik“, die „politische Zugeständnisse“ vermeidet – auch und insbesondere Zugeständnisse in heimatstaatlicher Verbundenheit (*home bias*). Das **neutralisierte Unionsinteresse** wird zum Fixpunkt der fachbehördlichen Zuständigkeit. Wohl nicht zufällig haben Finanzkrisen den Boden bereitet für eine **Verfachlichung der Stabilitätsvorsorge**, insbesondere in der Finanzmarktaufsicht und in der Bankenunion. Allerdings steht die Entscheidung für Abschottung administrativer Fachlichkeit verfassungsrechtlich unter Rechtfertigungsdruck (*Kaufhold* → § 17 Rn. 71 ff.; *Ohler* in Ruffert (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht (EnzEuR Bd. 5) → Bd. 5 § 10 Rn. 111 f.).

Ende 2010 hat der Unionsgesetzgeber das **Europäische Finanzaufsichtssystem ESFS** etabliert. Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken ESRB (European Systemic Risk Board), die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority), die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) und die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) sollen ihre Aufgaben **programmgebunden und fachlich** wahrnehmen. So gilt für den **Rat der Aufseher**, das operativ verantwortliche Organ der EBA: „Bei der Wahrnehmung der ihnen durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben handeln die Mitglieder des Rates der Aufseher unabhängig und objektiv im alleinigen Interesse der Union als Ganzes und fordern von Organen oder Einrichtungen der Union, von Regierungen sowie von öffentlichen oder privaten Stellen keine Weisungen an oder nehmen solche entgegen.“ ⁴⁷³ Gleiches gilt für die **Räte der Aufseher** in der ESMA ⁴⁷⁴ und in der EIOPA. ⁴⁷⁵ Für die Mitglieder des ESRB gilt das Gebot der Unparteilichkeit, sie handeln „einzig

471 *Masing*, Handbuch Verfassungsrecht, § 2 Rn. 116, dort bezogen auf die OMT- und PSPP-Judikatur des EuGH und dessen „Sorge, dass ohne eine freie Hand der Bankfachleute die gemeinsame Währung und damit der Zusammenhalt der Union selbst gefährdet wäre“. Vgl. demgegenüber BVerfGE 134, 366 (405 f. Rn. 72) – OMT (Vorlage): „Soweit sich die Europäische Zentralbank darauf beruft, mit dem OMT-Beschluss die aktuelle Zusammensetzung des Euro-Währungsgebietes sicherzustellen (vgl. Pressemitteilung der EZB vom 26. Juli 2012), ist dies offenkundig keine Aufgabe der Währungspolitik, sondern der in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbliebenen Wirtschaftspolitik.“

472 *Müller-Graff* EuZW 2019, 172 (173).

473 Art. 42 Abs. 1 EBA-VO, ABl. EU 2010 L 331, 12 (zuletzt geändert durch VO v. 18.12.2019, ABl. EU 2019 L 334, 1).

474 Art. 42 Abs. 1 ESMA-VO, ABl. EU 2010 L 331, 48 (zuletzt geändert durch VO v. 18.12.2019, ABl. EU 2019 L 334, 1).

475 Art. 42 Abs. 1 EIOPA-VO, ABl. EU 2010 L 331, 84 (zuletzt geändert durch VO v. 18.12.2019, ABl. EU 2019 L 334, 1).

und allein im Interesse der Union als Ganzes“, in „keinem Fall“ nehmen sie Weisungen entgegen.⁴⁷⁶

- 203 Art. 19 SSM-VO⁴⁷⁷ bekräftigt den Unabhängigkeitsstatus der Europäischen Zentralbank für die ihr zusätzlich, im Wege des Art. 127 Abs. 6 AEUV übertragene Aufgabe der **Bankenaufsicht**.⁴⁷⁸ Die Aufseher im *Single Supervisory Board* „handeln unabhängig und objektiv im Interesse der Union als Ganzes“ (Art. 19 Abs. 1 S. 2 SSM-VO). Die institutionelle, personelle, finanzielle und auch funktionelle Unabhängigkeit soll gewährleisten, „dass die Aufsichtspolitik nicht an kurzfristigen politischen Zielen, etwa einer raschen Erleichterung der Kreditvergabe, ausgerichtet und damit die Stabilität der Banken und des Finanzsystems insgesamt gefährdet wird“ (*Kaufhold* → § 17 Rn. 66). Auch für das *Single Resolution Board* (SRB) – Agentur der Union (Art. 42 Abs. 1 S. 2 SRM-VO⁴⁷⁹), verantwortlich für die Abwicklungsplanung und die **Abwicklung von Kreditinstituten** nach Maßgabe des SRM-Rechts (*Tröger/Friedrich* § 18) – und seine Mitglieder gilt, dass sie „unabhängig und objektiv im Interesse der Union als Ganzes“ (Art. 47 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 SRM-VO) agieren.
- 204 Dass die Union auf der Grundlage einer Einzelermächtigung neue Befugnisse schöpfen und von Beginn an einer zu diesem Zweck neu gegründeten Behörde (Agentur) zuweisen darf, ist grundsätzlich anerkannt.⁴⁸⁰ Sie hat jedoch das institutionelle Gleichgewicht zu wahren; unkontrollierte und unkontrollierbare Eigenmacht neuer Unionsagenturen, die sich gleichsam verselbständigen, wäre unvereinbar mit Art. 13 EUV. Daraus ergeben sich Restriktionen, die in der **Meroni-Doktrin**⁴⁸¹ zusammengezogen werden: Die auf die Agentur übertragenen Befugnisse müssen genau umgrenzt und kontrollierbar sein, die politischen Verantwortlichkeiten dürfen nicht verlagert werden, die demokratische Legitimation⁴⁸² muss gesichert, der Rechtsschutz gewährleistet sein. Erforderlich ist eine Gesamtschau der Vorkehrungen; jene Lesart, die eine starre Meroni-Doktrin postuliert, hat sich spätestens mit dem ESMA-Urteil von 2014⁴⁸³ erledigt.⁴⁸⁴
- 205 Das SRM-Recht erfüllt die heutigen Meroni-Kriterien. Die Verordnung kombiniert ein **Entpolitisierungskonzept mit einem Politikvorbehalt**, der das Meroni-Verlagerungsverbot gewährleistet. Einerseits betraut sie eine Fachbehörde in Bereichen, „die durch komplexe technische Besonderheiten gekennzeichnet sind“⁴⁸⁵ und fachlich-expertokratisch bewältigt werden müssen, zumal durch umfassende und permanente Datengewinnung, -aktualisierung und -bewertung. Darauf stützt das SRB Maßnahmen, die „ein spezifisches techni-

476 Art. 7 ESRB-VO, ABl. EU 2010 L 331, 1 (zuletzt geändert durch VO v. 18.12.2019, ABl. EU 2019 L 334, 146).

477 Verordnung (EU) v. 15.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. EU 2013 L 287, 63 v. 29.10.2013.

478 *Obler* Bankenaufsicht und Geldpolitik § 5 Rn. 82; BVerfGE 151, 202 (327 Rn. 208) – Bankenunion.

479 VO (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 sowie zur Änderung der VO (EU) Nr. 1093/2010, ABl. EU 2014 L 225, 1 v. 30.7.2014.

480 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim EUV Art. 13 Rn. 39 ff.

481 *Orator*, Unionsagenturen, S. 228 ff. (372: „Delegationsschrankendoktrin“); *Wojcik/Ceysens* EuZW 2014, 893 (895 f.).

482 Entschließung des Europäischen Parlaments v. 14.2.2019 zur Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen und der Gemeinsamen Erklärung zur Gewährleistung der parlamentarischen Kontrolle über die dezentralen Agenturen, ABl. EU 2020 C 449, 176.

483 EuGH 22.1.2014 – C-270/12 – ESMA.

484 *Orator*, Unionsagenturen, S. 374; BVerfGE 151, 202 (339 ff. Rn. 236 ff.) – Bankenunion.

485 EuGH 22.1.2014 – C-270/12 Rn. 102 – ESMA.

sches Fachwissen und die Reaktionsfähigkeit einer solchen Stelle voraussetzen“.⁴⁸⁶ Die Agentur ist als Fachbehörde unabhängig (→ Rn. 203), zur Zusammenarbeit mit EZB und EBA verpflichtet (Art. 30 SRM-VO), wie der SSM in gleicher Distanz von partikularen Interessen tätig. Insoweit verfolgt das SRM-Recht ein intensiv verrechtlichtes, geschlossenes und „genau umgrenztes“ Konzept, das zielgebunden (→ Rn. 84) und grundsätze- verpflichtet (Art. 15 SRM-VO, besonders zum *Bail-in*) auf materielle, prozedurale und institutionelle Allgemeinheit und Einheitlichkeit setzt – gegen parzellierte und allenfalls politisierbare Abwicklungsentscheidungen der Mitgliedstaaten.

Andererseits erhebt die SRM-Verordnung nicht den Anspruch einer Vollverrechtlichung, der subsumtionsautomatisch ohne Ermessen entsprochen werden könnte; das gilt besonders für die „Erforderlichkeit“ einer **Abwicklungsmaßnahme „im öffentlichen Interesse“** (Art. 18 Abs. 5, Abs. 8 SRM-VO) nach Maßgabe der Abwicklungsziele (→ Rn. 84). Art. 18 SRM-VO zieht die Konsequenz für den Abwicklungsfall (Abs. 1); das SRB legt ein Abwicklungskonzept fest (Abs. 6); Kommission und Rat bleiben involviert (Abs. 7); nur wenn Kommission und Rat keine Einwände erheben, kann das Abwicklungskonzept in Kraft treten (Abs. 7 UAbs. 5 SRM-VO). Der Vorbehalt verhindert die Verselbständigung des SRB.

Die **Legitimation** des SRM und des SRB beruht auf der Basislegitimation durch Verordnung, auf dem programmierungsintensiven materiellen Recht der SRM-VO, der BRRD und umfänglichen technischen Regulierungs- und Durchführungsstandards, auf dem Politikvorbehalt des Art. 18 Abs. 7, Abs. 8 SRM-VO (→ Rn. 205 f.), auf der gemischt-föderalen Zusammensetzung des SRB (Art. 43 SRM-VO) und der Ernennung seiner Vollzeitmitglieder nach „Annahme“ (Art. 56 Abs. 6 UAbs. 3 SRM-VO) im Europäischen Parlament. Das SRB ist dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission rechenschaftspflichtig (Art. 45 SRM-VO), im Umfang des Art. 46 SRM-VO auch den nationalen Parlamenten. Regelmäßige Evaluation (Art. 94 SRM-VO) ist ein anerkannter Legitimationsbaustein. Rechtsschutz gewährleisten die nationalen Gerichte, ansonsten der Beschwerdeausschuss im Verfahren des Art. 85 SRM-VO; Art. 86 verweist auf den Individualrechtsschutz und die Klagearten der Art. 263, 265 AEUV.

IV. Der Beitrag der Justiz zur Systembildung

Die Rechtsprechung hat in allen Entwicklungs- und Bewährungsphasen der WWU wesentlich zur Systembildung im Recht der WWU beigetragen. Das gilt selbstverständlich für den Gerichtshof⁴⁸⁷ und gilt nicht minder für die mitgliedstaatliche Justiz – für die Fach- und die Verfassungsgerichtsbarkeit. Der stetige Gewährleistungsbeitrag der Vorlagegerichte (Art. 267 AEUV) in allen Bereichen des Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrechts kann nicht überschätzt werden. Vor allem anderen schützt die Fachgerichtsbarkeit, aus eigener Kraft und im Dialog mit dem EuGH, subjektive Rechte: (Unions-)Grundrechte, Grundfreiheiten, Marktzugangsrechte, gleiche Freiheit, Gleichheit im Wettbewerb. Fachgerichtlicher und unionsgerichtlicher Rechtsschutz im Einzelfall schützt zugleich die gesamte Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnung, den **Wirtschaftsraum gleicher Freiheit**.

486 EuGH 22.1.2014 – C-270/12 Rn. 105 – ESMA.

487 Kritisch mit Blick auf die Phase der Eurokrise *Farahat/Krenn* Der Staat 2018, 357 (358 ff., 372 ff.), unter konflikttheoretischen Vorzeichen: Der EuGH habe die historische Chance verstreichen lassen, „in den existenziellen Konflikten um die Rechtmäßigkeit der Krisenreaktion einen Beitrag zur produktiven Konfliktbearbeitung zu leisten“. Traditionell festgelegt insbesondere auf den Schutz der Grundfreiheiten, habe sich der EuGH nur zögerlich auf die neue Konflikthaftigkeit eingelassen. Die neuen Konflikte im Zeichen der Sanierung durch Memoranda of Understanding zeichneten sich dadurch aus, „dass sie andere gesellschaftliche Gruppen erfassen, z.B. immobile Unionsbürger und Personen, die ökonomisch unter der transnationalen Öffnung der Märkte zu leiden hatten“.

Die folgende Übersicht beschränkt sich auf Systembildungsbeiträge der Verfassungsjustiz, des EuGH, der auch Verfassungsgericht ist, und der nationalen Verfassungsgerichtsbarkeit, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts.

1. Phase der Gründung und ersten Bewährung

- 209 In der Rückschau – unter dem Eindruck einer säkularen Krisenära der sich aneinanderreihenden Einzelkrisen (→ Rn. 86 ff.) – verdienen zwei Entscheidungen besondere Aufmerksamkeit, das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit seinen kritischen Annotationen zur WWU-Asymmetrie von 1993 und die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur deutsch-französischen Machtdemonstration von 2002, die den Stabilitäts- und Wachstumspakt mit Langzeitwirkung ramponiert hat.

a) Maastricht-Urteil des BVerfG

- 210 Das Bundesverfassungsgericht qualifizierte das Wagnis der Asymmetrie im Oktober 1993 ausdrücklich als offene Entscheidung in der Verantwortung der Politik. Das Maastricht-Urteil konstatierte einen sachlichen Zusammenhang zwischen „*der*“ Währungsunion und „*einer*“ Wirtschaftsunion⁴⁸⁸ und zog bereits vor Gründung der Währungsgemeinschaft die Notwendigkeit „alsbaldiger Ergänzung“ in Betracht. Diese aber setze ein Vertragsänderungsverfahren und „dementsprechend eine weitere parlamentarische Zustimmung voraus“.⁴⁸⁹ Mit allem Nachdruck betonte der Senat die **politische Verantwortung für beide Szenarien** – für das Wagnis der Asymmetrie ebenso wie für den Um- und Anbau, falls das Wagnis scheitert. Die beiden Schlüsselsätze von 1993 lauten: „Die Währungsunion ohne eine gleichzeitige oder unmittelbar nachfolgende politische Union zu vereinbaren und ins Werk zu setzen, ist eine politische Entscheidung, die von den dazu berufenen Organen politisch zu verantworten ist. Stellt sich heraus, daß die gewollte Währungsunion in der Realität ohne eine (noch nicht gewollte) politische Union nicht zu verwirklichen ist, bedarf es einer erneuten politischen Entscheidung“.⁴⁹⁰
- 211 Freilich bedachte das Bundesverfassungsgericht ein weiteres, **drittes Szenario**: den Rückbau der Währungsunion. Denn offen sei, ob die *Währungsunion* eine *Wirtschaftsunion* „zur Folge haben oder aber der fehlende Wille der Mitgliedstaaten zu einer vergemeinschafteten Wirtschaftspolitik und einem damit verbundenen ‚dominanten Haushalt‘ der Gemeinschaft ... den zukünftigen Verzicht auf eine Währungsunion und eine dementsprechende Vertragsänderung bedingen wird“.⁴⁹¹ Die Verweise auf politische Entscheidungen in der politischen Prozedur der Vertragsänderung stellten für jede Variante der Fortentwicklung außer Zweifel, dass die Maastricht-Architektur, solange sie Bestand hat, die asymmetrische WWU trägt, nicht aber deren Begradigung. Deshalb war unabweisbar, auch jenen *actus contrarius* mitzudenken, der die vormalis „gewollte Währungsunion“⁴⁹² vertragsförmig in den Status quo ante zurücksetzt. Allerdings machte das Maastricht-Urteil auch die **nicht mehr gewollte Währungsunion** von einer politischen Wollensentscheidung abhängig.
- 212 Mit alledem war ein Szenario des politisch unbeherrschbaren Automatismus kategorisch ausgeschlossen, ein selbsttätiger Entwicklungsautomatismus auf europäischer Ebene, ohne Zutun der nationalen Parlamente. Das Urteil garantierte den Politikvorbehalt der WWU-Mitglieder. Deren Verantwortung sei nicht bestreitbar, „weil die Währungsunion

488 BVerfGE 89, 155 (206) – Maastricht.

489 BVerfGE 89, 155 (206) – Maastricht.

490 BVerfGE 89, 155 (207) – Maastricht; BVerfGE 97, 350 (369) – Euro.

491 BVerfGE 89, 155 (206) – Maastricht.

492 BVerfGE 89, 155 (207) – Maastricht.

nach dem jetzigen Vertrag eine politische Union ebensowenig wie eine Wirtschaftsunion automatisch nach sich zu ziehen vermag⁴⁹³. Das Maastricht-Urteil sollte sich in der späteren Krisenjudikatur als wichtige Referenz erweisen. Buchstäblich grundlegend hat das BVerfG die „**Stabilitätsgemeinschaft**“ eingefordert als „Grundlage und Gegenstand“ des deutschen Zustimmungsgesetzes⁴⁹⁴ – und daraus einen **Politikvorbehalt und -auftrag** abgeleitet. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und das an die Union adressierte Verbot der Selbstermächtigung wird für die WWU spezifisch ausgeformt. Die Fortentwicklung der Maastrichter Statik mag stabilitätspolitisch geboten sein. Doch jedes *Rebalancing* der asymmetrischen WWU und vollends weitere Zentralisierungsschübe in den Bereichen der Wirtschaftspolitik bleiben abhängig von mitgliedstaatlich-parlamentarischer Ermächtigung. Im ESM-Urteil 2012 (→ Rn. 218) und im PSPP-Urteil 2020 (→ Rn. 234 ff.) sollte der Senat den Auftrag und den Vorbehalt der mitgliedstaatlichen WWU-Politik näher ausbuchstabieren.

b) *EuGH-Urteil zur deutsch-französischen Machtdemonstration*

Der deutsch-französische Schlag gegen den SWP in den Jahren 2002–2005⁴⁹⁵ war kein Rechtsbruch, wohl aber **grobschlächtige Politik und böses Omen**.⁴⁹⁶ Brachiale Europapolitik war ein Markenzeichen des damaligen Bundeskanzlers.⁴⁹⁷ Mit ihr war der Konsens von 1997 aufgebrochen – die Entschlossenheit des Europäischen Rates, den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Rat „feste politische Leitlinien“⁴⁹⁸ für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts an die Hand zu geben, orientiert an „der Gewährleistung gesunder Staatsfinanzen als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und für ein starkes, nachhaltiges und der Schaffung von Arbeitsplätzen förderliches Wachstum“. Die deutsche Brachialpolitik gehört zur Vorgeschichte der Krisenjahre nach 2008. 213

Immerhin hatte sich der ECOFIN-Rat im Januar und April 2003 bereitgefunden, übermäßige Defizite in Deutschland und Frankreich festzustellen (Art. 126 Abs. 6 AEUV, damals Art. 104 Abs. 6 EG). Eben dort, im ECOFIN-Rat, suchten **Berlin und Paris den Schutz der europäischen Finanzminister vor der drohenden Eskalation im Defizitverfahren** (Abs. 7 ff.). Die mächtigen Hauptakteure waren am 25.11.2003 nur abstimmungsförmlich nicht beteiligt. Die zuständigen „übrigen Mitglieder des Rates“ (Art. 126 Abs. 13 AEUV, damals Art. 104 Abs. 13 EG) gaben mehrheitlich⁴⁹⁹ nach: vielleicht dem deutsch-französi- 214

493 BVerfGE 89, 155 (207) – Maastricht.

494 BVerfGE 89, 155 (205) – Maastricht; BVerfGE 97, 350 (374, 376) – Euro; ausführlich: H. H. Klein in Calliess, S. 179 ff.

495 Übersicht: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Hamer Unionsrecht AEUV Art. 126 Rn. 19 ff.; Analyse: Hatje DÖV 2006, 597; Hilpold in ders./Steinmair/Perathoner, S. 111 (113): „Sündenfall“; politische Bewertung: Waigel in Möllers/Zeitler, S. 78 f.; Müller-Brandeck-Bocquet in Jäger/Höse/Oppermann, S. 612: „Seine größte europapolitische Sünde beging Schröder zweifelsohne, als er sich angesichts drohender Blauer Briefe aus Brüssel ab 2002 zusammen mit dem französischen Präsidenten Jacques Chirac daran machte, den Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinen restriktiven Defizitkriterien auszuhebeln“; *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 51, berichtet, dass Eurostat bereits 2004 mit seiner Kritik an den aus Griechenland gemeldeten Haushaltsdaten nicht mehr durchdrang; denn der „Stabilitäts- und Wachstumspakt hatte nur noch auf dem Papier bestanden, nachdem Deutschland 2003 beschlossen hatte, die Haushaltsvorgaben offen zu missachten“.

496 Zu den Langzeitfolgen: *Dijsselbloem*, Eurokrise, S. 220, 254.

497 Müller-Brandeck-Bocquet in Jäger/Höse/Oppermann, S. 612: Europapolitik auf „brachiale, unverblünte Weise“.

498 Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, Amsterdam, 17.6.1997, ABl. EG 1997 C 236, 1.

499 ZSE-Dokumentation „Die Europäische Dokumentation 2003: ein Rückblick“, ZSE 2004, 281 (292 f.): „Nach einer neunstündigen Sitzung beschlossen die Finanzminister der zwölf Euro-Staaten am 25.11.2003 – gegen die Stimmen von Finnland, Österreich, Spanien und den Niederlanden –

schen Druck, vielleicht aber auch dem budgetären Eigeninteresse daran, eines Tages der deutsch-französischen Machtdemonstration folgen zu dürfen (→ Rn. 134).

- 215 Die Nichtigkeitsklage der Kommission brachte den EuGH zunächst in Verlegenheit. Auf eine Nichtigkeitsklärung der Nichtannahme ihrer Empfehlungen im Rat, so der wunderliche erste Antrag der Kommission, konnte sich der Gerichtshof nicht einlassen. In der Unzulässigkeit des Antrags⁵⁰⁰ spiegelt sich das **Politikmoment im Defizitverfahren**. Die Eskalationsdramaturgie des Art. 126 Abs. 6–11 AEUV setzt qualifizierte Mehrheiten im ECOFIN-Rat voraus. Mit dem Verfahrensmodus korrespondiert **finanzpolitisches Ermessen**.⁵⁰¹ Doch dem zweiten Antrag der Kommission war Erfolg beschieden. Mit der Nichtigkeitsklärung der im Rat freihändig, abseits der primärrechtlichen Prozeduren und abseits des SWP beschlossenen „Schlussfolgerungen“⁵⁰² schützte der Gerichtshof die Integrität des Defizitverfahrens. „Aus dem Wortlaut und der Systematik der durch den Vertrag geschaffenen Regelung ergibt sich jedoch, dass sich der Rat nicht von den Vorschriften in Artikel 104 EG und denjenigen, die er sich in der Verordnung Nr. 1467 selbst gesetzt hat, lösen darf“.⁵⁰³ Indem der EuGH den damaligen Art. 104 EG, den heutigen Art. 126 AEUV mit guten Gründen unter strikten Integritätsschutz stellte, versperrte er die Flucht aus dem barocken Verfahrensrecht der Haushaltsüberwachung, nahm freilich auch die Unvollkommenheit der Norm (→ Rn. 134) in Schutz.

2. Phase der Um- und Anbauten

- 216 So hatte es in der Phase der Gründung an Vorzeichen und Vorwarnungen nicht gefehlt. Nur wenige Jahre später sahen sich EuGH und BVerfG mit Krisenreaktionsrecht (→ Rn. 90 ff.) konfrontiert und gehalten, über **neue „Mechanismen“** zu judizieren: den Stabilitätsmechanismus ESM, den Aufsichtsmechanismus SSM und den Abwicklungsmechanismus SRM.

a) ESM-Judikatur

- 217 Im Herbst 2012 zogen der Europäische Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht die Aufmerksamkeit der politischen und der Finanzwelt auf sich. Wird die Stabilisierungsanstrengung der Politik forensisch gebilligt oder durchkreuzt? Verträgt sich eine **Stabilitätshilfe aus dem ESM** (→ Rn. 176) mit dem **Bail-out-Verbot** (→ Rn. 175)? Beide Gerichte geben im Kern die gleiche Antwort: jene, die entschieden festhält an mitgliedstaatlicher „Marktabhängigkeit“⁵⁰⁴ und „Marktlogik“⁵⁰⁵ – damit an einer Lesart des Art. 125 AEUV, die das Verbot als **Norm für die Normalität** begreift (→ Rn. 69). In der Normallage gilt Solidarität durch Bonität (→ Rn. 173 f.). Im Ausnahmezustand darf der ESM helfen, jedoch nicht den Art. 125-Anreiz beeinträchtigen, so die **Schlüsselsentenz des Pringle-Urteils**: „Das Verbot in Art. 125 AEUV gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben, was ihnen einen Anreiz geben soll, Haushaltsdisziplin zu wahren. Die Einhaltung einer solchen Disziplin trägt auf Unionsebene zur Verwirklichung eines übergeordneten Ziels bei, und zwar dem der

die Aussetzung der beiden Defizitverfahren. Der Finanzministerrat stimmte später diesem Beschluss zu. [...] Der beispiellose Eklat im Finanzministerrat ließ das fünfjährige Bestehen der Europäischen Währungsunion zum Ende des Jahres 2003 fast vollständig in Vergessenheit geraten“.

500 EuGH 13.7.2004 – C-27/04, Slg 2004, I-6679 Rn. 25 ff. – Kommission/Rat.

501 EuGH 13.7.2004 – C-27/04, Slg 2004, I-6679 Rn. 80 – Kommission/Rat.

502 EuGH 13.7.2004 – C-27/04, Slg 2004, I-6679 Rn. 15 ff. (Inhalt), 52 ff. (Begründetheit des zweiten Kommissionsantrags und Nichtigkeitsklärung) – Kommission/Rat.

503 EuGH 13.7.2004 – C-27/04, Slg 2004, I-6679 Rn. 81 – Kommission/Rat.

504 BVerfGE 132, 195 (248 Rn. 128) – ESM/VSKS (eA).

505 EuGH 27.11.2012 – C-370/12 Rn. 135 – Pringle.

Aufrechterhaltung der finanziellen Stabilität der Unionswährung. In Anbetracht dieses mit Art. 125 AEUV verfolgten Ziels ist davon auszugehen, dass er der Union und den Mitgliedstaaten verbietet, finanziellen Beistand zu leisten, der zu einer Beeinträchtigung des Anreizes für den Empfängermitgliedstaat führen würde, eine solide Haushaltspolitik zu betreiben.⁵⁰⁶

Damit war der ESM der ausnahmerechtlichen und notstandspolitischen Mission verpflichtet, seinen MoU-Vertragspartner, den notleidenden Empfängerstaat, auf dem Rückweg in die Marktnormalität des Art. 125 AEUV zu begleiten, besser noch in die Normalität der Staatsfinanzierung aus Steuern. Das BVerfG 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.⁵⁰⁷ Der Senat knüpft unmittelbar an das Maastricht-Urteil an, an den **Politikauftrag in der Stabilitätsgemeinschaft** (→ Rn. 212) mit der Konsequenz, „dass eine kontinuierliche Fortentwicklung der Währungsunion zur Erfüllung des Stabilitätsauftrags erforderlich werden kann, wenn andernfalls die Konzeption der als Stabilitätsgemeinschaft angelegten Währungsunion verlassen werden würde“.⁵⁰⁸ Die Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV bedeute zwar „Umgestaltung der bisherigen Wirtschafts- und Währungsunion“ – deren „stabilitätsgerichtete Ausrichtung“ jedoch werde nicht aufgegeben.⁵⁰⁹ Diese Lesart korrespondiert mit der Pringle-Sentenz zur vertragsrechtlichen Verpflichtung auf solide Haushaltspolitik (→ Rn. 217). Zudem befestigt das Urteil den **Politikvorbehalt in der Stabilitätsgemeinschaft** (→ Rn. 212), sieht im ergänzten Primärrecht und mit der Gründung des ESM den Willen der Union und der Mitgliedstaaten bekräftigt, die Europäische Zentralbank „strikt auf den ihr unionsrechtlich vorgegebenen Rahmen zu begrenzen“.⁵¹⁰

Das ESM-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.9.2012 im einstweiligen Rechtsschutz (§ 32 BVerfGG) hat das Muster der verfassungskonformen Auslegung europarechtlicher Verträge 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** (→ Rn. 167 ff.) verlautbaren. Die Vertragsparteien übermittelten dem Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union eine Auslegungserklärung, die die Bundesrepublik Deutschland bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde ausdrücklich wiederholte; der Wortlaut⁵¹¹ folgte dem Tenor des Urteils: Der ESM-Vertrag sei so auszulegen, dass er die **Haftung der Bundesrepublik Deutschland** strikt begrenzt (Art. 8 Abs. 5 ESMV)

506 EuGH 27.11.2012 – C-370/12 Rn. 135 f. – Pringle. Vgl. *Finke*, Krisen, S. 116 zur „politischen Marktlogik“: „Auch an Auflagen gekoppelte Finanzhilfen beinhalten somit eine gewisse, wenn auch modifizierte Marktlogik, die nicht so sehr die drohende Insolvenz, sondern den Verlust von Gestaltungsoptionen als Anreiz begreift.“ – Kritik bei *Farahat*, Transnationale Solidaritätskonflikte, S. 115 ff., insbesondere daran, dass „Konditionalität der Finanzhilfen zur finanzverfassungsrechtlichen Ordnungsidee der Verträge“ (S. 117) aufsteigt.

507 BVerfGE 132, 195 (248 f. Rn. 129) – ESM/VSKS (eA).

508 BVerfGE 132, 195 (244 Rn. 118) – ESM/VSKS (eA).

509 BVerfGE 132, 195 (247 f. Rn. 128 f.) – ESM/VSKS (eA). Sehr kritisch *Farahat*, Transnationale Solidaritätskonflikte, S. 181 ff.: BVerfG „als Verteidiger nationaler Demokratie durch Konditionalität“. Richtig ist, dass die ESM-Hilfe dem *do ut des*-Prinzip folgt. Das ist eine Vorgabe des Art. 136 Abs. 3 S. 2 AEUV („... wird strengen Auflagen unterliegen“). Nicht richtig ist die Verallgemeinerung dahin, dass Unionsrecht und BVerfG transnationale Solidarität „nur im Modus strikter Reziprozität“ (*Farahat*, S. 220) akzeptieren wollen. Art. 311 und Art. 122 AEUV, NGEU und die (absehbare) Rechtsprechung des BVerfG zu NGEU widerlegen die These. NGEU organisiert exzeptionelle Haushaltspolitik und expansive Fiskalpolitik, um solidarische redistributive Programmpolitik zu ermöglichen (→ Rn. 189 ff.).

510 BVerfGE 132, 195 (248 Rn. 129) – ESM/VSKS (eA).

511 BGBl. 2012 II 1086; parallel: BGBl. III Österreich 138 v. 28.9.2012.

und verlässlich ausschließt, „dass für die Bundesrepublik Deutschland ohne Zustimmung des deutschen Vertreters höhere Zahlungsverpflichtungen begründet werden“.⁵¹²

- 220 Mit seinem Urteil vom 18.3.2014⁵¹³ bestätigte der Senat die summarische Prüfung von 2012. Die Entscheidung betont nochmal die **haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages** (*Hummel* → § 12 Rn. 28 ff.): „Auch in einem System intergouvernementalen Regierens müssen die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Repräsentanten des Volkes die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten. Mit der Öffnung für die internationale Zusammenarbeit und die europäische Integration bindet sich die Bundesrepublik Deutschland nicht nur rechtlich, sondern auch finanzpolitisch. Selbst wenn solche Bindungen einen erheblichen Umfang annehmen, wird das Budgetrecht nicht ohne Weiteres in einer über Art. 38 Abs. 1 GG rügefähigen Weise verletzt. 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. Würde über wesentliche haushaltspolitische Fragen ohne konstitutive Zustimmung des Bundestages entschieden oder würden überstaatliche Rechtspflichten ohne entsprechende Willensentscheidung des Bundestages begründet, so geriete das Parlament in die Rolle des bloßen Nachvollzugs und könnte die haushaltspolitische Gesamtverantwortung im Rahmen seines Budgetrechts nicht mehr wahrnehmen.“⁵¹⁴

b) Bankenunion-Urteil

- 221 Mit Urteil vom 30.7.2019⁵¹⁵ hat das BVerfG Verfassungsbeschwerden gegen die Bankenunion zurückgewiesen. An der Spitze der Leitsätze steht ein **elementarer Demokratie-Vorbehalt**,⁵¹⁶ der einer ungebremsten Verfachlichung (→ Rn. 201 ff., auch zur Meroni-Doktrin des EuGH) Grenzen setzt. Dass unabhängig-expertokratische Verwaltung spezifischer Rechtfertigung und kompensatorischer Sicherung bedarf, wird überzeugend begründet.⁵¹⁷ Der Vorbehalt wird indessen nicht nur gegen unabhängige Fachbehörden der Union in Stellung gebracht, sondern grundsätzlich gegen jedwede Europäisierung der Verwaltungsorganisation. Der mitgliedstaatlich-indirekte Vollzug solle die Regel sein, der direkte Vollzug in unionaler Eigenverwaltung stelle eine Ausnahme dar.⁵¹⁸ Der normative Status dieser Fundamentalaussage bleibt unklar. Sie findet im Maßstäbeteil keine Entsprechung. Dort rekurriert der Senat auf die Struktursicherungsklausel (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG) und leitet ab, dass die Unionsgewalt ihrerseits demokratische Grundsätze beachten muss,⁵¹⁹ insbesondere dann, wenn sie unabhängige Behörden einrichtet. Dass jedoch der direkte Vollzug von vornherein Ausnahme bleiben müsse, lässt sich Art. 23 GG schwerlich entnehmen. Das Unionsrecht kennt keine Begrenzungsnorm, die jenseits des Art. 5 EUV die

512 BVerfGE 132, 195 (196 f., Tenor Ziff. 1) – ESM/VSKS (eA).

513 BVerfGE 135, 317 – ESM/VSKS.

514 BVerfGE 135, 317 (400 f. Rn. 162) – ESM/VSKS.

515 BVerfGE 151, 202 – Bankenunion. *Verf.* hat in diesem Verfahren den Deutschen Bundestag vertreten. Analyse des Urteils: *Ludwigs/Pascher/Sikora* EWS 2020, 1 ff., 85 ff.; *Forsthoff* EuZW 2019, 977 ff.

516 BVerfGE 151, 202 (Ls. 1) – Bankenunion: „Bei der Europäisierung der nationalen Verwaltungsorganisation und der Errichtung von unabhängigen Einrichtungen und Stellen der Europäischen Union bedarf es eines Mindestmaßes an demokratischer Legitimation und Kontrolle (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 iVm Art. 79 Abs. 3 iVm Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG).“

517 BVerfGE 151, 202 (290 ff. Rn. 127 ff., 327 ff. Rn. 207 ff., 354 ff. Rn. 266 ff.) – Bankenunion; *Ohler* in Ruffert (Hrsg.), *Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht* (EnzEuR Bd. 5) → Bd. 5 § 10 Rn. 111 f.

518 BVerfGE 151, 202 (344 Rn. 243) – Bankenunion: „...stellt der direkte Vollzug durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union eine Ausnahme dar.“

519 BVerfGE 151, 202 (289 Rn. 124) – Bankenunion.

Begründung unionaler Eigenverwaltung weiteren, strengeren, ausnahmerechtlichen Anforderungen unterwirft.⁵²⁰

Im Zentrum der Entscheidung steht eine **Dogmatik der Kompensation**, die eine mit Behördenunabhängigkeit verbundene „Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus“⁵²¹ erträglich macht (*Kaufhold* → § 17 Rn. 71 ff.). Die Verselbständigung kennzeichnet der Senat vielfach mit dem Begriff „Einflussknick“. Er bekräftigt, dass die „verschiedenen Formen der Legitimation“ nicht stets gleich ausgeprägt sein müssen, sondern letztlich das in einer Gesamtschau feststellbare „Legitimationsniveau“ entscheidet.⁵²² Das BVerfG verlangt Rechtfertigung und Kompensation⁵²³ – auf dass die unabhängigen Gremien der Union (*Single Supervisory Board* und *Single Resolution Board*), aber auch die unionsrechtlich fundierte Unabhängigkeit von BaFin und Bundesbank in der Bankenaufsicht und der BaFin in der Bankenabwicklung festen Rückhalt finden im Demokratieprinzip und in der Identitätsgarantie des Art. 23 Abs. 1 S. 3, Art. 79 Abs. 3 GG. Diese Passagen rekapitulieren aufmerksam den unionsprimärrechtlich oder im nationalen Recht gewährleisteten Rechtsschutz, die sekundärrechtlich begründeten Rechenschaftspflichten und die intensive, detailgenaue Programmierung des Behördenhandelns im Verwaltungsrecht. Deutlich, ausdrücklich hervorgehoben im Leitsatz 2, akzentuiert der Senat die „Letztkontrolle“ im gesetzgeberisch möglichen Zugriff auf SSM- und SRM-Verordnung (→ Rn. 166).

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat sein Bankenunion-Urteil durchweg defensiv komponiert, nimmt durchweg Bedacht auf Haltelinien und Schranken, auf Grenzen auch für jede künftige „Europäisierung der nationalen Verwaltungsorganisation“. An Anerkennung und Würdigung der föderal organisierten SSM- und SRM-Systeme ist er nicht interessiert. Die Grundregeln des Art. 5 EUV zieht das Urteil nur in defensiver Absicht heran. Doch das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV löst die Kompetenzblockade, „sofern und soweit“ die Ziele einer Maßnahme „auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“. Diese kompetenzbejahende Sicht hätte Anlass geben können, die **Föderalstruktur der Bankenunion**, insbesondere des SSM zu würdigen – und mit ihr die Gleichzeitigkeit von Distanz und Nähe, von Kohärenz durch Zentralisierung kraft einheitlicher EZB-Zuständigkeit auf der einen Seite, dezentral-sachnaher Verantwortung nationaler Aufsichtsbehörden andererseits. Dass das strukturierte – systemische – Zusammenwirken der Ebenen einen Mehrwert eintragen, die Stärken nationaler Aufsicht erhalten, zugleich Marktfragmentierung und Regulierungsarbitrage vermeiden kann, kommt so wenig zur Sprache wie Grundanforderungen der Binnenmarktordnung im Bankensektor. Das *Joint Supervisory Team* als konkreter Arbeitsmodus im föderalen Zusammenwirken (*Kaufhold* → § 17 Rn. 41) wird nur beiläufig erwähnt. Das Selbsteintrittsrecht der EZB (Art. 6 Abs. 5 SSM-VO) wird als ultima ratio-Befugnis beschrieben (→ Rn. 160), nicht gewürdigt als präventiv wirksames Instrument, das Partikularstandards im Keim erstickt, damit die Einheit des „Single“ Supervisory Mechanism verbürgt. Dass Expertokratie auf Experten baut, deren Wirken auf dem Prinzip der gesetzlich vermuteten Kompetenz beruht, und dass die für das verwaltungsrechtliche Personalprinzip charakteristische Organisationspositivität mehr sein könnte als Kompensation, wird nicht entfaltet.

520 Dagegen *Ludwigs/Pascher/Sikora* EWS 2020, 1 (4): „Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten des nationalen Vollzugs in Art. 291 Abs. 1 AEUV“.

521 BVerfGE 151, 202 (292 Rn. 131 f.) – Bankenunion.

522 BVerfGE 151, 202 (291 Rn. 129) – Bankenunion.

523 BVerfGE 151, 202 (292 ff. Rn. 131 ff., 333 ff. Rn. 219 ff., 358 ff. Rn. 278 ff.) – Bankenunion; *Ludwigs/Pascher/Sikora* EWS 2020, 1 (4 ff.).

224 Indirekt verhält sich das Urteil auch zur **Statik der Wirtschafts- und Währungsunion**, zum Wagnis der Asymmetrie. WWU-Integrations-Symmetrie lässt sich – wie das Urteil zutreffend nahelegt – nicht dergestalt ins Werk setzen, dass die Wirtschaftsunion die Integrationsmodi der Währungsunion übernimmt (→ Rn. 9). Traditionsbewusst kennzeichnet der Senat die Bankenaufsicht als „im Kern gewerbepolizeiliche Aufgabe“ und „Fremdkörper“ im AEUV-Kapitel zur Währungspolitik.⁵²⁴ Das Urteil verwirft die Deutung, die BaFin leite die ihr verbliebenen Kompetenzen aus dem SSM-Recht ab: „Soweit die SSM-Verordnung im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus, also in einem Bereich geteilter Zuständigkeiten (Art. 4 AEUV), Aufgaben und Befugnisse bei den nationalen Aufsichtsbehörden belässt, knüpft sie ... an die Souveränität der Mitgliedstaaten an und weist sie deren Behörden nicht konstitutiv im Sinne einer Rückdelegation zu“.⁵²⁵ Mit Nachdruck betont der Senat die „Letztkontrolle“ des Unionsgesetzgebers, sein Recht auf „Änderung oder Aufhebung der Rechtsgrundlagen“.⁵²⁶ Mit Wucht stemmt sich das Urteil gegen Expertokratisierung im währungsrechtlichen EZB-Format. Auch für Behörden und Gremien mit Unabhängigkeitsstatus verlangt es „ein Mindestmaß an politischer Verantwortbarkeit“.⁵²⁷ So befreit sich der Senat aus einem Dilemma. Er bleibt auf der Linie des Maastricht-Urteils (→ Rn. 198), muss die grassierende „Agenturisierung“ auf Unionsebene nicht auf Biegen und Brechen bekämpfen. Er kann „mit Blick auf den konkreten Fall“⁵²⁸ einen anspruchsvollen, aber doch beweglichen Maßstab hochhalten, dem auch der Unionsgesetzgeber entsprechen kann und muss. Dann, nur dann „beruht“ die „Arbeitsweise“ der Union „auf der repräsentativen Demokratie“ (Art. 10 Abs. 1 EUV).

3. Vorbehalts- und Vorlagejudikatur

225 Die Europa-Rechtsprechung des BVerfG war immer, gewiss in unterschiedlicher Akzentuierung, europarechtsfreundlich – und immer auch Vorbehaltsrechtsprechung mit Rücksicht auf die **Primärverantwortung des EuGH**. Der Leitsatz der Solange I-Entscheidung vom Mai 1974⁵²⁹ hält die Fachgerichte an, vor der Karlsruhe-Vorlage (Art. 100 Abs. 1 GG) mit Luxemburg den Dialog über Grundrechte zu suchen (damals Art. 177 EWGV, heute Art. 267 AEUV). Das Maastricht-Urteil drängt 1993 auf ein Kooperationsverhältnis.⁵³⁰ Mit dem Honeywell-Beschluss⁵³¹ legt sich der Zweite Senat 2010 auf die eigene Vorlagepflicht im Kontext der Ultra-vires-Kontrolle fest. Für die Anwendung der Unionsgrundrechte im Verfahren der Urteilsverfassungsbeschwerde bekräftigt der Erste Senat in seiner Grundsatzentscheidung 2019 die „enge Kooperation“ und die Vorlagepflicht.⁵³² Auch im OMT-PSPP-Konflikt, der die historisch ersten Vorlagen des BVerfG und die erste Ultra-vires-Feststellung hervorbrachte (→ Rn. 235), hat niemand die Hauptverantwortung des EuGH für das Unionsverfassungsrecht in Frage gestellt. Das Urteil vom Mai 2020 nimmt den EuGH in die Pflicht, als Verfassungsgericht mit föderaler Gesamtverant-

524 BVerfGE 151, 202 (307 f. Rn. 166) – Bankenunion.

525 BVerfGE 151, 202 (317 f. Rn. 186) – Bankenunion; kritisch zum Ansatz Rechtsauffassungen zur Primärrechtskonformität des SSM-Rechts festzuschreiben, „mit einem deutlichen, geradezu drohenden Hinweis auf den Ultra-vires-Vorbehalt“: *Ludwigs/Pascher/Sikora* EWS 2020, 85 (88).

526 BVerfGE 151, 202 (291 f. Rn. 130, 328 f. Rn. 211, 335 f. Rn. 227, 356 Rn. 272) – Bankenunion.

527 BVerfGE 151, 202 (354 Rn. 267) – Bankenunion.

528 BVerfGE 151, 202 (293 Rn. 133) – Bankenunion.

529 BVerfGE 37, 271 – Solange I.

530 BVerfGE 89, 155 (156 Ls. 7) – Maastricht; *Lang* Der Staat 2021, 99 (101 ff.) zu Konzeptionen des Kooperationsverhältnisses vor und nach dem PSPP-Urteil.

531 BVerfGE 126, 286 (304) – Honeywell.

532 BVerfGE 152, 216 (Ls. 3 und 243 f. Rn. 68) – Recht auf Vergessen II; dem folgt wiederum der Zweite Senat mit BVerfG 1.12.2020 – 2 BvR 1845/18, 2 BvR 2100/18 (Ls. 3 und Rn. 38) – Europäischer Haftbefehl III.

wortung und Verantwortung insbesondere für das Wagnis der WWU-Asymmetrie. Vorab ist eine Wendemarke in der Vorbehaltsjudikatur in den Blick zu nehmen, das Lissabon-Urteil.

a) Lissabon-Urteil und Folgerechtsprechung

Die Währungsunion war, anders als im Maastricht-Urteil 1993, nicht eines der Hauptthemen der Karlsruher Entscheidung zum Vertrag von Lissabon im Sommer 2009. Einzelne Beschwerdeführer knüpften zwar ausdrücklich an das Maastricht-Urteil an: „Der Stabilitätspakt werde durch die in der Vergangenheit gewährten Ausnahmeregelungen seiner Substanz beraubt. Es sei daher unmöglich, noch länger von einer Zustimmung Deutschlands zur Europäischen Währungsunion zu sprechen.“⁵³³ Der Einwand mobilisierte jene Sentenz im Maastricht-Urteil, die eine „Stabilitätsgemeinschaft“ vorausgesetzt hatte als „Grundlage und Gegenstand“, mithin als fortdauernde Bedingung „des deutschen Zustimmungsgesetzes“.⁵³⁴ Das BVerfG ließ sich jedoch 2009 – nach dem *Lehman Brothers*-Konkurs, vor dem Übergreifen der Finanz- und Bankenkrise auf die Staatsverschuldung – auf eine Erörterung etwa enttäuschter Stabilitätserwartungen nicht ein. Der Zweite Senat konzentrierte alle Aufmerksamkeit auf Legitimationsfragen, auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und auf das im Vertrag von Lissabon etablierte, vielfach abgestufte **Regime künftiger Vertragsfortentwicklung**. Mit Blick auf das Spektrum der „vereinfachten“ und „besonderen“ Änderungsverfahren, der Brücken-, Kompetenzerweiterungs- und Flexibilitätsklauseln⁵³⁵ stellte das BVerfG klar: Art. 48 Abs. 6 EUV, der für den gesamten Dritten Teil des AEUV, darunter das Binnenmarktrecht sowie das Recht der WWU, die „vereinfachte“ Vertragsänderung ermöglicht, stellt in Deutschland nicht von parlamentarischer Zustimmung frei. § 2 IntVG hat diesen Parlamentsvorbehalt im Anschluss an das Lissabon-Urteil 2009 festgeschrieben und für den ersten Anwendungsfall – die Zustimmung zu **Art. 136 Abs. 3 AEUV**, der 2013 eingefügten ESM-Basisnorm – wie für alle weiteren Zustimmungsverfahren vorgezeichnet. § 3 Abs. 1 IntVG knüpft das Inkrafttreten eines Eigenmittelbeschlusses (Art. 311 Abs. 3 AEUV) an die gesetzliche Zustimmung im Wege des Art. 23 Abs. 1 GG.

In der Konzentration auf das Ermächtigungsprinzip (Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 EUV) hat das Lissabon-Urteil die in der früheren Verfassungsrechtsprechung angelegte Vorbehaltsjudikatur des BVerfG verstärkt und verfeinert – mit Langzeitfolgen für das Recht der WWU. Das gilt einerseits für die **Ultra-vires-Kontrolle**, den Kontrollvorbehalt, den das Gericht im PSPP-Urteil von 2020 aktiviert hat (→ Rn. 235). Andererseits hat der Senat den Schutz (Art. 23 Abs. 1 S. 3, Art. 79 Abs. 3 GG) vor „einer Aushöhlung des demokratischen Herrschaftssystems in Deutschland“⁵³⁶ in der **Identitätskontrolle** konkretisiert und Schwergewichte des Politischen katalogisiert.⁵³⁷ Ein Fixpunkt hat sich in den Folgejahren als überaus bedeutsame Referenz erwiesen. Im Katalog der Felder, die als „besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates gelten“⁵³⁸ stehen an dritter Stelle, nach Strafrecht und Gewaltmonopol, „die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und – gerade auch sozialpolitisch motivierte – Ausgaben der

533 BVerfGE 123, 267 (309) – Lissabon.

534 BVerfGE 89, 155 (205) – Maastricht; BVerfGE 97, 350 (376) – Euro; ausführlich: H. H. Klein, Die Stabilitätsgemeinschaft des Maastricht-Urteils, in Calliess, S. 179 ff.

535 Umfassende Analyse: von Arnaud/Hufeld/Rathke SK-Lissabon § 7.

536 BVerfGE 123, 267 (356) – Lissabon.

537 Kritisch Ruffert JöR 2020, 515 (516): „Sperrbezirke‘ für das Unionsrecht in einem übertheoretisierten Demokratiekonzept“.

538 BVerfGE 123, 267 (359) – Lissabon.

- öffentlichen Hand“: die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages mit „politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben“⁵³⁹ (→ Rn. 220).
- 228 Die Ultra-vires-Kontrolle befestigt den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Sie will die Kompetenzusurpation verhindern, die Kompetenzbehauptung ohne Ermächtigungsgrundlage. Die Zusage des Art. 4 Abs. 1 EUV, dass alle „nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten“ bei den Mitgliedstaaten „verbleiben“, soll kontrollierbar sein: Die Ultra-vires-Kontrolle ist eine **Grenzkontrolle**. Indem sie die Grenzen der erteilten Vollmachten und Mandate auf Unionsebene nachzeichnet, kontrolliert sie den „Verbleib“ iSd Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV. Der Zweite Senat des BVerfG hat die Kontrolldogmatik mehr als ein Vierteljahrhundert lang vorbereitet, im Maastricht-Urteil angebahnt,⁵⁴⁰ im Lissabon-Urteil konsolidiert,⁵⁴¹ im Honeywell-Beschluss mit der Festlegung auf den vorherigen Dialog mit dem EuGH⁵⁴² weiter verfeinert – und in der Auseinandersetzung mit dem Gerichtshof über das **Mandat der EZB und die Grenzen des Mandats 2020** erstmals einen Ultra-vires-Akt festgestellt. Im unmittelbaren Anschluss an das Lissabon-Urteil 2009 entwickelt sich im *Honeywell-Gauweiler-Weiss*-Kontinuum der Jahre 2010–2020 ein Machtkampf im Dreieck. Aus der langjährigen Ultra-vires-Warnung ist im WWU-Kontext ein Ultra-vires-Verdikt geworden (→ Rn. 235). Das Lissabon-Urteil gehört zur Vorgeschichte.
- 229 Die Identitätskontrolle zielt nicht auf Zuschnitt und Reichweite der **übertragenen** Kompetenzen, sondern auf die apriorische Ausgrenzung der **unübertragbaren** Kernkompetenzen – die unantastbare Verfassungsidentität. Die **haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages** (*Hummel* → § 12 Rn. 28 ff.) ist kein Topos, sondern eine konkrete Ausprägung der deutschen Identitätsgarantie. Art. 79 Abs. 3 GG begrenzt die Änderungsmacht des Verfassungsgesetzgebers im Verfahren des Art. 79 GG, aber auch die Revision durch Integration (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG). Die Grenzlinie der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung schützt die traditionsreiche Budgethoheit des Parlaments. Mit Rückhalt im Lissabon-Urteil⁵⁴³ und dem Katalog von Karlsruhe (→ Rn. 11) hat der Zweite Senat des BVerfG die Grenzmarkierung **im WWU-Kontext** energisch befestigt.
- 230 Der erste Streitfall betraf das Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz, die **Zustimmung zur EFSF** (→ Rn. 92 ff.): Der Deutsche Bundestag durfte „seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen“.⁵⁴⁴ In einem Husarenstück der Interpretation verwandelte das BVerfG die vage Verpflichtung der Regierung, bei einer künftigen Übernahme von Gewährleistungen aus EFSF-Mitteln das Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss herzustellen („bemüht sich“), in einen harten Parlamentsvorbehalt. Diese **permanente parlamentarische Mitwirkung nach der Ratifikation** stelle sicher, dass der Bundestag über Einnahmen und Ausgaben „frei von Fremdbestimmung“ entscheide und dauerhaft „Herr seiner Entschlüsse“

539 BVerfGE 123, 267 (359, 361 f.) – Lissabon.

540 BVerfGE 89, 155 (188) – Maastricht.

541 BVerfGE 123, 267 (353 ff.) – Lissabon.

542 BVerfGE 126, 286 (304) – Honeywell.

543 BVerfG 123, 267 (362): „Zu der vom Grundgesetz erstrebten Öffnung der Rechts- und Sozialordnung und zur europäischen Integration gehört die Anpassung an Vorgaben und Bindungen, die der Haushaltsgesetzgeber als nicht unmittelbar beeinflussbare Faktoren in die eigene Planung einstellen muss. Entscheidend ist aber, dass die Gesamtverantwortung mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben noch im Deutschen Bundestag getroffen werden kann.“ Dass bereits das Maastricht-Urteil um die Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts bemüht war, betont *H. H. Klein* in Calliess, S. 179 (181).

544 BVerfGE 129, 124 (179) – EFSF.

bleibe.⁵⁴⁵ Auf dieser Rechtsprechung⁵⁴⁶ beruht der heutige Mitwirkungsvorbehalt des Bundestages in den wesentlichen operativen Angelegenheiten des ESM (→ Rn. 185 ff.). „Je größer das finanzielle Ausmaß von Haftungsübernahmen oder Verpflichtungsermächtigungen ist, umso wirksamer müssen Zustimmungs- und Ablehnungsrechte sowie Kontrollbefugnisse des Deutschen Bundestages ausgestaltet werden.“⁵⁴⁷ Deren Wirksamkeit ist „notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume im Sinne des Identitätskerns der Verfassung“.⁵⁴⁸

b) OMT und PSPP

„Die Verfahren werden ausgesetzt.“⁵⁴⁹ Das Bundesverfassungsgericht folgte seiner Honeywell-Linie und beschloss am 14.1.2014, erstmals in seiner Geschichte, den EuGH mit Vorlagefragen zu befassen, näherhin mit dem EZB-Programm *Outright Monetary Transactions* – OMT (*Heidfeld/Langner* → § 22 Rn. 69 f.). Das **OMT-Programm** war damals und blieb auch danach Ankündigung. Dass der EZB-Präsident *Mario Draghi* im Juli 2012 Staatsanleihekäufe ohne quantitatives ex ante-Limit in Aussicht stellte, reichte aus. **Draghis Pressekonferenz am 26.7.2012** – Lancaster House London, 27° Celsius, 39 % Luftfeuchtigkeit – gilt als Schlüsselmoment der Euro-Krisenpolitik. Der Präsident baute Spannung auf mit dem Hinweis, sein dritter Punkt sei „in a sense more political“. Dann folgte das Versprechen, die EZB werde den Euro schützen – „**whatever it takes**“ –, und der Satz zum Schluss: „And believe me, it will be enough.“⁵⁵⁰

Der Zweite Senat des BVerfG trug Bedenken, besorgte eine Beschlussfassung *ultra vires*: „Vorbehaltlich der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union“ sei der OMT-Beschluss „mit Art. 119 und Art. 127 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV und Art. 17 ff. der ESZB-Satzung unvereinbar, weil er über das in den genannten Vorschriften geregelte Mandat der Europäischen Zentralbank hinausgeht und in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Wirtschaftspolitik übergreift“.⁵⁵¹ Der Beschluss erscheine ferner unvereinbar mit dem in Art. 123 AEUV verankerten Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung. Die Vorlage focht gegen die „**Überschreitung des Mandats der Europäischen Zentralbank**“,⁵⁵² der allenfalls mit einer restriktiven Auslegung begegnet werden könne. Jeder Bürgerin, jedem Bürger stehe frei, im Verfahren der Verfassungsbeschwerde der „eigenmächtigen Kompetenzanmaßung“⁵⁵³ von Organen der Europäischen Union entgegenzutreten, damit die Integrationsprozeduren des Art. 23 GG und insbesondere das demokratische Ermächtigungsprinzip vor einer Erosion zu schützen. Dass die mitgliedstaatliche Demokratie im Europäisierungssog nicht erodieren darf, schließt gedanklich an das Maastricht-Urteil an

545 BVerfGE 129, 124 (179 f.) – EFSF.

546 Ausführlich zu BVerfGE 129, 124 – EFSF: *Hufeld* in Hufeld/Kube/Reimer, S. 75 ff.

547 BVerfGE 132, 195 (240 Rn. 108) – ESM/VSKS (eA), im Anschluss an BVerfGE 129, 124 – EFSF.

548 BVerfGE 135, 317 (401 Rn. 164) – ESM/VSKS; BVerfGE 142, 123 (231 Rn. 214) – OMT (Schlussurteil).

549 BVerfGE 134, 366 (369) – OMT (Vorlage).

550 Über „die vielleicht geschickteste und erfolgreichste geldpolitische Kommunikationsmaßnahme seit Jahrzehnten“: *Simon* EuR 2015, 107; das „wirtschaftspolitische Avancieren der EZB-Kommunikation“ kritisiert *Herzog* RuP 2021, 26 (29); Rekonstruktion der Draghi-Pressekonferenz 2012 bei *Thiele*, Zentralbank, S. 1 ff.; S. 10: „Beinahe umgehend kam es zu einer Beruhigung der Finanzmärkte, die Zinsunterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der Währungsunion gingen schlagartig zurück.“

551 BVerfGE 134, 366 (398 Rn. 55) – OMT (Vorlage).

552 BVerfGE 134, 366 (398 ff. Rn. 56 ff.) – OMT (Vorlage).

553 BVerfGE 134, 366 (397 Rn. 53) – OMT (Vorlage).

und findet eine neue sprachliche Einkleidung im „Schutz vor einer Erosion der substantiellen Gestaltungsmacht des Parlaments“.⁵⁵⁴

- 233 Der Gerichtshof freilich entgegnete im Gauweiler-Urteil, dem ESZB sei, „da es bei der Ausarbeitung und Durchführung eines Programms für Offenmarktgeschäfte, wie es in der Pressemitteilung angekündigt wurde, Entscheidungen technischer Natur treffen und komplexe Prognosen und Beurteilungen vornehmen muss, in diesem Rahmen ein weites Ermessen“ zuzugestehen.⁵⁵⁵ Immerhin fand sich der Gerichtshof bereit, den „*whatever it takes*“-Anspruch zurückzuweisen⁵⁵⁶ und das geldpolitische Ermessen an Kriterien zu binden. Das Gauweiler-Urteil des EuGH von 2015, nicht erst das Karlsruher PSPP-Urteil von 2020, akzentuiert die Bindung der EZB an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Art. 5 Abs. 4 EUV verlange, „dass die Handlungen der Unionsorgane zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung verfolgten legitimen Ziele geeignet sind und nicht über die Grenzen dessen hinausgeht, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist“.⁵⁵⁷ Das BVerfG schlug ein: „Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass der Gerichtshof die von ihm herausgestellten, den Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm vom 6.9.2012 in seiner Reichweite einschränkenden Konditionen als rechtsverbindliche Kriterien ansieht, deren Missachtung einen Kompetenzverstoß – aus Sicht des Gerichtshofs einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 EUV – darstellte“.⁵⁵⁸ Der Senat bemühte sich im OMT-Schlussurteil 2016 nach Kräften, aus den Gauweiler-Kriterien Funken zu schlagen. Die Beteiligung der Deutschen Bundesbank wird abhängig von „Maßgaben“,⁵⁵⁹ abgeleitet aus den „Konditionen“ des Gauweiler-Urteils.
- 234 Der Beschluss der EZB vom 4.3.2015⁵⁶⁰ „über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten“ – das *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) – veranlasste eine weitere Vorlage des Bundesverfassungsgerichts, den zweiten justizförmigen Angriff auf die Frankfurter Geldpolitik im Juli 2017.⁵⁶¹ Wieder lautete der Einwand: Die Europäische Zentralbank überschreite ihr Mandat und betreibe monetäre Staatsfinanzierung. Der EuGH bekräftigte im Urteil *Heinrich Weiss* die prinzipielle Rechtsbindung der Währungspolitik. Der Staatsanleihenkauf am Sekundärmarkt müsse ein marktgerechter sein, ihm dürfe nicht ein amtlich angeregter, risikoloser Ersterwerb vorausgehen, der von vornherein auf einen Zweiterwerb durch EZB oder NZB kalkuliert. Die Händler dürfen nicht Mittelpersonen des ESZB sein.⁵⁶² Das wäre scheinmittelbare Offenmarktpolitik, die dem Normzweck des Art. 123 AEUV zuwiderliefe.⁵⁶³

554 BVerfGE 134, 366 (397 Rn. 53) – OMT (Vorlage). Im Schlussurteil – BVerfGE 142, 123 (186 Rn. 115) – OMT (Schlussurteil) – wandert der Gedanke in die Grundlegung über den Zusammenhang zwischen Demokratie und Ultra-vires-Verbot: Das Demokratieprinzip „verbietet nicht nur eine substantielle Erosion der Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages, sondern gewährleistet in seiner Konkretisierung im Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) zudem, dass auch das in Deutschland zur Anwendung gelangende Unionsrecht über ein hinreichendes Maß an demokratischer Legitimation verfügt; es schützt insoweit vor offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union“.

555 EuGH 16.6.2015 – C-62/14 Rn. 68 – Gauweiler.

556 *Ohler* NVwZ 2015, 1001 (1004).

557 EuGH 16.6.2015 – C-62/14 Rn. 66 f. – Gauweiler; *Ohler* NVwZ 2015, 1001 (1002 f.).

558 BVerfGE 142, 123 (222 Rn. 192) – OMT (Schlussurteil).

559 BVerfGE 142, 123 (Tenor Ziff. 4 mit sechs Spiegelstrichen) – OMT (Schlussurteil).

560 ABl. EU L 121 v. 14.5.2015, 20.

561 BVerfGE 146, 216 – PSPP (Vorlage); dazu ausführlich *Hufeld*, *Machtkampf im Dreieck: Die Europäische Zentralbank und ihre Kontrolleure in Karlsruhe und Luxemburg*, *Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften* 2017, S. 11–44.

562 EuGH 11.12.2018 – C-493/17 Rn. 110 – *Heinrich Weiss*; *Broemel* ZG 2019, 276 (287 ff.); *Simon* EuR 2015, 107 (116 ff.).

563 EuGH 11.12.2018 – C-493/17 Rn. 106 f. – *Heinrich Weiss*; *Broemel* ZG 2019, 276 (281 f.).

In der Frage kompetenzieller Verhältnismäßigkeit jedoch zog sich der EuGH wiederum auf eine Vertretbarkeitskontrolle zurück. **Expertokratie außer Kontrolle?** Kein Zweifel besteht, dass der EuGH seinen Kontrollauftrag „sehr weit zurückgenommen hat – getragen nicht zuletzt wohl auch von der Sorge, dass ohne eine freie Hand der Bankfachleute die gemeinsame Währung und damit der Zusammenhalt der Union selbst gefährdet wäre“.⁵⁶⁴ Ein Schlüsselsatz des *Weiss*-Urteils lautet: „Der Umstand, dass gegen diese mit einer Begründung versehene Analyse Einwände erhoben wurden, kann als solcher nicht genügen, um einen offensichtlichen Beurteilungsfehler des ESZB festzustellen, da vom ESZB mit Rücksicht darauf, dass geldpolitische Fragen gewöhnlich umstritten sind und es über ein weites Ermessen verfügt, nicht mehr als der Einsatz seines wirtschaftlichen Sachverständs und der ihm zur Verfügung stehenden notwendigen technischen Mittel verlangt werden kann, um diese Analyse mit aller Sorgfalt und Genauigkeit durchzuführen“.⁵⁶⁵

Das BVerfG verlangte mehr, mochte sich auf **klandestine expertokratische Selbstgewissheit** 235 (→ Rn. 200) nicht verlassen. Angesichts der erheblichen wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP „hätte die EZB diese gewichten, mit den prognostizierten Vorteilen für die Erreichung des von ihr definierten währungspolitischen Ziels in Beziehung setzen und nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten abwägen müssen. Eine solche Abwägung ist, soweit ersichtlich, weder zu Beginn des Programms noch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt, so dass auch eine Überprüfung, ob die Hinnahme der kompetenziell problematischen wirtschafts- und sozialpolitischen Wirkungen des PSPP noch verhältnismäßig beziehungsweise seit wann sie nicht mehr verhältnismäßig ist, nicht erfolgen kann.“⁵⁶⁶ Die **richterliche Ungewissheit im Umgang mit dem Kontrollgegenstand**⁵⁶⁷ führte zum *Ultra-vires*-Befund: „Die in Rede stehenden Beschlüsse verstoßen deshalb wegen eines entsprechenden Abwägungs- und Darlegungsausfalls gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV mit der Folge, dass sie von der währungspolitischen Kompetenz der EZB aus Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV nicht gedeckt sind.“⁵⁶⁸ Gute Gründe müssen jede einzelne Maßnahme und erst recht die langjährige Fortsetzung eines „Programms“ tragen, zu jedem Zeitpunkt. Abwägung und Darlegung ermöglichen Kontrolle. An den Außengrenzen der EZB-Kompetenz bleibt permanent offen und fraglich, ob die unzureichend begründete Maßnahme mit einem bloßen Nachschieben von Gründen nachträglich stabilisiert werden kann.⁵⁶⁹

Der Senat machte kein Hehl daraus, dass mehr auf dem Spiel steht als die konkret streitbefangene geldpolitische Maßnahme: „Die Abgrenzung von Wirtschafts- und Währungspolitik betrifft eine über den Einzelfall hinausgehende politische Grundentscheidung, die mit erheblichen Konsequenzen für die Verteilung von Macht und Einfluss in der Europäischen Union verbunden ist.“⁵⁷⁰ Niemand sollte einem mitgliedstaatlichen Verfassungsge-

564 *Masing*, Handbuch Verfassungsrecht, § 2 Rn. 116.

565 EuGH 11.12.2018 – C-493/17 Rn. 91 – Heinrich Weiss. Analyse: *Amttenbrink/Repasi* ELR 2020, 757 (764 ff.); Kritik: *Herzog* RuP 2021, 26 (31 ff.); *Simon/Rathke* EuZW 2020, 500 (501): „kompetenziellen Fragestellungen nicht einmal im Ansatz nachgegangen“.

566 BVerfGE 154, 17 (126 Rn. 176) – PSPP (Schlussurteil).

567 *Müller-Graff* EuZW 2019, 172 (173), sieht die EZB mit Art. 296 Abs. 2 AEUV vor die Aufgabe gestellt, „das Arkanum eines expertokratischen Diskurses zugunsten von gerichtsöffentlich verständlichen Erklärungen ihres Handelns zu verlassen“.

568 BVerfGE 154, 17 (126 Rn. 177) – PSPP (Schlussurteil).

569 Nicht überzeugend deshalb die Kritik bei *Skouris* EuR 2021, 3 (24): „Ein ausbrechender Rechtsakt, der seinen Namen wirklich verdient, kann nicht durch kosmetische Korrekturen im Nachhinein das Attribut ‚intra vires‘ erhalten.“ Dem ist entgegenzuhalten: Aus Sicht der richterlichen Kontrolle – und im Zeichen der Kontrollierbarkeit zum Zeitpunkt und auf der Zeitachse – handelt es sich um eine permanent offene Frage, ob die kosmetische Korrektur gelingt oder misslingt.

570 BVerfGE 154, 17 (118 Rn. 159) – PSPP (Schlussurteil). Analyse: *Amttenbrink/Repasi* ELR 2020, 757 (759 ff., 766 ff.); zur unionsrechtlich zwingenden Abgrenzung von Währungs- und Wirtschaftspolitik:

richt verargen, dass es im Zeichen des Art. 5 EUV über die Verteilung von Macht und Einfluss judiziert – und näherhin über **Macht und Einfluss in der asymmetrischen WWU**. Das ist seine vornehmste Aufgabe, solange die Verteilungsmacht den Mitgliedstaaten gehört und solange die Asymmetrie der WWU die staatliche Kompetenz für Wirtschaftspolitik abschirmt. Und niemand sollte dem BVerfG eine vereinzelt, „sehr deutsche“, staatsrechtlich verengte Sicht vorwerfen. Grundlage für die Verteilung von Macht und Einfluss in der EU ist das Ermächtigungsprinzip.⁵⁷¹ Jede Selbstermächtigung erübrigt Vertragsänderung und verkleinert die Politiksubstanz des Art. 48 EUV (→ Rn. 13): die gemeinsame (Abs. 4 UAbs. 1) und die je einzelne (Abs. 4 UAbs. 2) politische Hoheit über die Integrationsverfassung. Der Bundestag darf sich seine politische Hoheit aus Art. 23 GG, Art. 48 EUV nicht streitig machen lassen. Das ist seine Verantwortung. Wer in der PSPP-Entscheidung nur einen „echten Eklat“⁵⁷² sehen kann, übersieht den *check and balance*-Gedanken des Urteils, damit aber sein konstruktives, europafreundliches Anliegen.

C. Ausblick

- 237 Am 13. Februar 2021 vereidigte der Staatspräsident der Italienischen Republik einen neuen Ministerpräsidenten. An die Spitze der 67. Regierung trat *Mario Draghi* – eine Persönlichkeit, die in der Krisen- und Krisenbewältigungsgeschichte der Wirtschafts- und Währungsunion ikonisch den Part des Retters repräsentiert. Mit seinem Namen wird das „whatever it takes“ von 2012 verbunden, ein Wunderwerk der autoritativen Kommunikation (→ Rn. 231 ff.; *Egerl/Wagener* → § 5 Rn. 82, Rn. 100; *Steinbach* → § 6 Rn. 93; *Meinel* → § 20 Rn. 77): *Forward Guidance*, bevor sie etabliert war (2013). Unter Systemvorzeichen absolviert Mario Draghi einen Rollenwechsel, der das **Wagnis der Asymmetrie** (→ Rn. 2 ff.) persönlich akzentuiert. Ein vormaliger Schlüsselakteur der Zentralebene, verantwortlich für die supranationale Währungspolitik, übernimmt partikuläre Verantwortung, zuallererst für die italienische NGEU-Wirtschaftspolitik. Ohne Next Generation EU (→ Rn. 189 ff.) wäre Mario Draghi nicht in sein neues Amt gelangt, nicht am Fastnachtssamstag 2021. *Matteo Renzi* wusste bereits am 5. Februar 2021: „Ich hoffe, er wird seine Regierung schon bald vorstellen, und ich hoffe, diese wird lange halten. Draghi ist fähig, und das wissen alle in Europa. Wir sprechen hier von jenem Italiener, der vor Jahren den Euro gerettet hat. Jetzt wird er der Europäer sein, der Italien rettet.“⁵⁷³ Das Eurobarometer hat im Zeitraum Februar/März 2021 in Italien Rekordzustimmung zur WWU „mit einer gemeinsamen Währung, nämlich dem Euro“ gemessen, einen Zuwachs von 60 auf 72 %; damit ist der Zustimmungswert in der WWU-19 auf 79 % gestiegen, den höchsten Wert seit Einführung des Euro.⁵⁷⁴
- 238 Draghis Rollenwechsel beleuchtet auch die je eigentümlichen Systembeiträge der expertokratisch-unabhängigen Institutionen einerseits, andererseits der politisch verantwortlichen Regierungen, abhängig von Legitimationszufuhr und ihrerseits Legitimationsmittel. Die

Ludwigs EuZW 2020, 530 (531); gleichwohl scharfe Kritik am PSPP-Urteil: *Wegener* EuR 2020, 347: „verhängnisvolles Fehlurteil“; *Mayer* JZ 2020, 725.

571 Von *Arnauld/Hufeld/Rathke* SK-Lissabon § 7 Rn. 20 ff. Das Ermächtigungsprinzip, mithin die Ermächtigungs- und Kompetenz-Kompetenz der Mitgliedstaaten (Art. 1 Abs. 1 EUV, Art. 23 Abs. 1 GG), steht auch einem suprakonstitutionellen Kompetenzgerichtshof entgegen: *Lang* Der Staat 2021, 99 (123 ff.); *Hufeld* jM 2020, 331 (338).

572 *Skouris* EuR 2021, 3 (19); die Besonderheiten der Streitkonstellation betonen *Amtenbrink/Repasi* ELR 2020, 757 (778); für Dialogbereitschaft der Gerichte im Zeichen einer europäischen Rechtskultur: *Lang* Der Staat 2021, 99 (126 ff.); *Simon/Rathke* EuZW 2020, 500 (502 f.); *Hufeld* jM 2020, 331 (337 f.); *P. Kirchhof* NJW 2020, 2057 (2061 Rn. 23): „BVerfG und EuGH können bei einem Streit um die Reichweite vertraglicher Hoheitsübertragung nur gemeinsam erfolgreich sein“.

573 Interview mit *Matteo Renzi*, „Unser Land ist jetzt in den besten Händen“, FAZ v. 5.2.2021, S. 5.

574 Eurobarometer 94 (Befragung Februar/März 2021), S. T79.

Experten haben im WWU-System ihren Anteil (→ Rn. 196 ff.). Als EZB-Präsident hat *Mario Draghi* immer wieder die Reformaufgaben der Regierungen betont.⁵⁷⁵ Ihm war nicht daran gelegen, dass die EZB in die Bresche springt. Der Ministerpräsident dürfte den politischen Kraftakt NGEU (→ Rn. 189) würdigen als Wirtschaftspolitik der Zuständigen, die ihre Verantwortung angenommen, ihre Kompetenzen ausgeschöpft, die EZB entlastet und vor weiteren Grenzbelastungsproben geschützt haben (→ Rn. 180). Nunmehr aber steht er selbst in der politischen Verantwortung für den italienischen Aufbau- und Resilienzplan (→ Rn. 152, 195), den *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Draghi darf auf dessen Billigung hoffen. Die Kommission hat am 22.6.2021 vorgeschlagen, Italien 68 880 513 747 EUR nicht rückzahlbare Unterstützung und ein Darlehen in Höhe von maximal 122 801 810 400 EUR zur Verfügung zu stellen.⁵⁷⁶

Am 18. März 2021 leitete die Bundesregierung dem Bundesrat den „Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus“ zu (*Rathke* → § 14 Rn. 145 ff.; *Tröger/Friedrich* → § 18 Rn. 88 ff.). Dem Gesetzentwurf hängt eine Denkschrift der Bundesregierung an.⁵⁷⁷ Sie erinnert an einen historischen Befund. Der ESM habe „maßgeblich zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet beigetragen“. Das ist nicht zu bestreiten (*Forsthoff* → § 13 Rn. 100 zu den Interventionen der EFSF und des ESM: „Euro gerettet“). Wenige Tage später allerdings, am 22. April 2021, veröffentlichte Eurostat den neuen Stand der öffentlichen Verschuldung, nunmehr wesentlich beeinflusst von **expansiver Fiskalpolitik in der Pandemie**⁵⁷⁸ – Zahlen der Jetztzeit, zugleich ein Ausblick auf die Finanz-, Wirtschafts- und Entschuldungspolitik der nächsten Jahre und Jahrzehnte: Italien hat sich einen Schuldenstand von nunmehr 155,8 % aufgebürdet, Griechenland liegt bei 205,6 %, für Portugal werden 133,6 %, für Spanien 120,0 % und für Frankreich 115,7 % verzeichnet. Die Gesamtverschuldung im Euroraum liegt bei knapp 100 %. Absehbar steht die Wirtschafts- und Währungsunion neuerlich vor Bewährungsproben, die eine „jenseits des Krisenmodus geführte Debatte über die künftigen Regeln einer zukunftsfähigen, nachhaltig angelegten Wirtschafts- und Währungsunion“⁵⁷⁹ erheischen.

Am 15. April 2021 entschied das Bundesverfassungsgericht über einen Eilantrag gegen Next Generation EU – ein Programm, das die expansive Fiskalpolitik der Staaten vonseiten der Union ergänzen, zugleich aber den Boden bereiten will für **Entschuldung durch „nachhaltiges Wachstum“** (→ Rn. 189). Der Zweite Senat hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt.⁵⁸⁰ Im Eil- und im Hauptsacheverfahren bestritten und bestreiten 2.281 Beschwerdeführer, zudem die AfD-Bundestagsfraktion im Organstreitverfahren,⁵⁸¹ die Nothilfe- und Maßnahmenkompetenz der Union. Die Anträge zielen auf eine strategische Lähmung der Union. Wer Art. 122 AEUV zusammenstutzt, will unionale Fiskalpolitik in der Ausnahmesituation blockieren, damit aber die Geldpolitik nicht entlasten (*Meinel* → § 20 Rn. 101), sondern überfordern. Aus den OMT/PSPP-Kämpfen (→ Rn. 231 ff.) sind die systematisch richtigen Konsequenzen zu ziehen. Die EZB muss und kann sich auf ihre geldpolitische Funktion zurückziehen, wenn die

575 *Antenbrink/Repasi* ELR 2020, 757 (763 f.).

576 Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Italiens, COM(2021) 344 final, Art. 2 Abs. 1 S. 1, Art. 3 Abs. 1.

577 BR-Drs. 220/21, 32 ff.

578 Eurostat, euroindikatoren, 48/2021 v. 22.4.2021.

579 *Kube/Schorkopf* NJW 2021, 1650 (1656 Rn. 38).

580 BVerfG v. 15.4.2021, 2 BvR 547/21 – NGEU (eA).

581 Den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat der Zweite Senat verworfen: BVerfG v. 8.6.2021, 2 BvE 4/21 – NGEU (eA II).

WWU-Asymmetrie der Normallage (→ Rn. 236) ausnahmerechtlich flankiert wird. Dann sind „die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen“ (Art. 122 Abs. 1 AEUV) politisch verantwortlich und legitimatorisch unterfangen. Die der Wirtschaftslage angemessene Wahrnehmung fiskalpolitischer Verantwortung stabilisiert die Kompetenzordnung.⁵⁸²

- 241 Am 15. Juni 2021 hat die Kommission eine Mitteilung⁵⁸³ vorgelegt über „Erste Lehren aus der Covid-19-Pandemie“. Nach den Erfahrungen mit der „Jahrhundertherausforderung“ will sie die Union für die Zukunft und gegen künftige Gesundheitskrisen besser gewappnet sehen – und für eine Gesundheitsunion politisch Kraft schöpfen aus Stärke, Krisenreaktionsfähigkeit und Systembildung im Recht der Wirtschafts- und Währungsunion. „In der europäischen Gesundheitspolitik gibt es keine solchen Instrumente, die in Krisenzeiten hätten aktiviert werden können“ – aber: „Krisen waren schon häufig Katalysatoren für eine stärkere Europäische Union“.⁵⁸⁴ Das Dokument postuliert „Resilienz des Systems“⁵⁸⁵ in Anlehnung an die historisch bewährte Krisenreaktionserfahrung (→ Rn. 90 ff.); NGEU findet Erwähnung als „außerordentliche Maßnahme zur Bewältigung einer außergewöhnlichen Krise“.
- 242 Als mitgliedstaatliche Maßnahmenpolitik verweist *Next Generation EU* hintersinnig auf die *Maastrichter Erbschaft*. Deren Weitergabe ist Auftrag für jede Generation, gewiss in den Phasen kritischer Zuspitzung, ebenso aber im Alltag der Wirtschafts- und Währungspolitik. Die Gründer der Wirtschafts- und Währungsunion waren Staaten. Sie bleiben „elementare Machtzentren“ und die „maßgeblichen Zentren politischer Kommunikation“.⁵⁸⁶ Die Restabilisierungspolitik in der Krise lässt nur deutlicher sichtbar werden, was die transnationale Gemeinschaft der europäischen Wirtschaft und Währung im Innersten zusammenhält. Ohne Staatsgewalt, ohne die stetige, politisch fundierte Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihre Union zu tragen – in der Normallage und im Ausnahmezustand –, wird sich der Imperativ des Art. 3 Abs. 4 EUV nicht durchsetzen: „Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.“ Das Subjekt dieser Norm ist nicht allein die Rechtsperson des Art. 47 EUV, sondern die Union der Staaten. Das ist das Erbe von Maastricht.

243 Verzeichnis wichtiger Entscheidungen

Gericht	Datum	Az.	Sammlung	Benennung	Fundstellen
EuGH	13.7.2004	C-27/04	Slg 2004, I-6649	Kommission/Rat der Europäischen Union	NJW 2004, 2359 = EuZW 2004, 465
EuGH	27.11.2012	C-370/12		Pringle	NJW 2013, 29 = EuZW 2013, 100
EuGH	22.1.2014	C-270/12		ESMA	NJW 2014, 1359 = EuZW 2014, 349

582 BVerfGE 132, 195 (248 Rn. 129) – ESM/VSKS (eA): „... bekräftigt die Ermächtigung des Art. 136 Abs. 3 AEUV, einen dauerhaften Mechanismus zur Gewährung von Finanzhilfen einzurichten, den Willen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, die Aufgaben der Europäischen Zentralbank strikt auf den ihr unionsrechtlich vorgegebenen Rahmen zu begrenzen“; vgl. COM(2021) 500 final, 3, zur wirtschaftspolitischen Reaktion in der Covid-19-Krise: „Sehr umfangreiche finanzpolitische und breit gefächerte geldpolitische Maßnahmen haben den Schaden für die Wirtschaft in Grenzen gehalten und treiben nun die Erholung voran.“

583 Mitteilung der Kommission v. 15.6.2021, COM(2021) 380 final.

584 Mitteilung der Kommission v. 15.6.2021, COM(2021) 380 final, 4, 18.

585 Mitteilung der Kommission v. 15.6.2021, COM(2021) 380 final, 4.

586 *Masing*, Handbuch Verfassungsrecht, § 2 Rn. 190.

Gericht	Datum	Az.	Sammlung	Benennung	Fundstellen
EuGH	16.6.2015	C-62/14		Gauweiler	NJW 2015, 2013 = EuZW 2015, 599
EuGH	20.9.2016	C-8/15 P- C-10/15 P		Ledra Advertising	NJW 2016, 3291 = EuZW 2016, 836
EuGH	11.12.2018	C-493/17		Heinrich Weiss	NJW 2019, 907 = EuZW 2019, 162
BVerfG	12.10.1993	2 BvR 2134/92 ua	BVerfGE 89, 155	Maastricht	NJW 1993, 3047 = EuZW 1993, 667
BVerfG	31.3.1998	2 BvR 1877/97 ua	BVerfGE 97, 350	Euro	NJW 1998, 1934 = EuZW 1998, 279
BVerfG	30.6.2009	2 BvE 2/08 ua	BVerfGE 123, 267	Lissabon	NJW 2009, 2267 = EuZW 2009, 552
BVerfG	6.7.2010	2 BvR 2661/06	BVerfGE 126, 286	Honeywell	NJW 2010, 3422 = EuZW 2010, 828
BVerfG	7.9.2011	2 BvR 987/10 ua	BVerfGE 129, 124	EFSF	NJW 2011, 2946 = DÖV 2011, 897
BVerfG	19.6.2012	2 BvE 4/11	BVerfGE 131, 152	Informierte Mitwirkung	NVwZ 2012, 954 = EuGRZ 2012, 416
BVerfG	12.9.2012	2 BvR 1390/12 ua	BVerfGE 132, 195	ESM/VSKS (eA)	NJW 2012, 3145 = EuGRZ 2012, 569
BVerfG	14.1.2014	2 BvR 2728/13 ua	BVerfGE 134, 366	OMT (Vorlage)	NJW 2014, 907 = EuZW 2014, 192
BVerfG	18.3.2014	2 BvR 1390/12 ua	BVerfGE 135, 317	ESM/VSKS	NJW 2014, 1505 = EuGRZ 2014, 193
BVerfG	21.6.2016	2 BvR 2728/13 ua	BVerfGE 142, 123	OMT - (Schlussurteil)	NJW 2016, 2473 = EuGRZ 2016, 440
BVerfG	18.7.2017	2 BvR 859/15 ua	BVerfGE 146, 216	PSPP (Vorlage)	NJW 2017, 2894
BVerfG	30.7.2019	2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14	BVerfGE 151, 202	Bankenunion	NJW 2019, 3204 = EuZW 2019, 982
BVerfG	6.11.2019	1 BvR 276/17	BVerfGE 152, 216	Recht auf Vergessen II	NJW 2020, 314 = EuZW 2019, 1035
BVerfG	13.2.2020	2 BvR 739/17	BVerfGE 153, 74	EPGÜ	EuGRZ 2020, 288 = EuZW 2020, 324
BVerfG	5.5.2020	2 BvR 859/15 ua	BVerfGE 154, 17	PSPP - (Schlussurteil)	NJW 2020, 1647 = NVwZ 2020, 857
BVerfG	2.3.2021	2 BvE 4/16		CETA II	NVwZ 2021, 555 = WM 2021, 552
BVerfG	15.4.2021	2 BvR 547/21		NGEU (eA)	NJW 2021, 1867 = NVwZ 2021, 865
BVerfG	27.4.2021	2 BvE 4/15		Grexit	WM 2021, 1104
BVerfG	29.4.2021	2 BvR 1651/15 ua		PSPP (Vollstreckungsanordnung)	WM 2021, 1042
BVerfG	8.6.2021	2 BvE 4/21		NGEU (eA II)	WM 2021, 1304