

# Die „Fiskalunion“

Voraussetzungen einer Vertiefung der politischen  
Integration im Währungsraum der Europäischen Union

Herausgegeben von  
Hermann-Josef Blanke und Stefan Pilz

Mohr Siebeck

Digitaler Sonderdruck des Autors mit Genehmigung des Verlages

*Hermann-Josef Blanke* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt.

*Stefan Pilz* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt.

Diese Veröffentlichung wurde durch die Stiftung „Geld und Währung“ sowie die Landesbank Hessen-Thüringen gefördert.

ISBN 978-3-16-152506-3

ISSN 1860-2339 (Neue Staatswissenschaften)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2014 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Stempel-Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Digitaler Sonderdruck des Autors mit Genehmigung des Verlages

# Inhaltsverzeichnis

## A. Instrumente und Verfahren einer „genuinen“ Wirtschafts- und Währungsunion

*Albrecht Weber*

Europa- und völkerrechtliche Elemente der Gewährleistung von Haushaltsdisziplin in der Währungsunion . . . . . 3

*Norbert Kleinbeyer*

Die Rolle der EZB in einer Europäischen Wirtschaftsregierung . . . . . 25

*Oliver Morwinsky*

Die Rolle der Europäischen Zentralbank in der Staatsschuldenkrise . . . . . 39

*Markus C. Kerber*

Alternativen zur gegenwärtigen Wirtschafts- und Währungsunion.  
Eine „Fiskalunion“ der Guldenmark-Länder . . . . . 91

## B. Politische, rechtliche und ökonomische Voraussetzungen einer bundesstaatähnlichen „Fiskalunion“

*Michael Kirn*

Vom „Staatenverbund“ zum funktionalen Aufbau Europas.  
Ein transparentes gesellschaftliches System als Bürgerrecht . . . . . 109

*Jürgen Neyer*

Deutsche Europapolitik als Demokratiepolitik.  
Implikationen für die europäische Finanzkrise . . . . . 133

*Nicolai von Ondarza*

Die vertragliche und außervertragliche verstärkte Zusammenarbeit als Katalysator einer engeren Integrationsgemeinschaft . . . . . 149

*Norbert Berthold / Klaus Gründler*

Dezentrale Wirtschaftspolitik in Europa. Basis einer stabilen Währungsunion . . . . . 171

*Michael Wohlgemuth*

Ist Deutschlands Außenhandelsüberschuss ungerecht? . . . . . 191

### C. Folgen und Erträge einer Wirtschafts- und Fiskalunion

*Kunibert Raffer*

Gemeinschaftshaftung und Anreizkompatibilität.

Eurobonds und ihre Alternativen . . . . . 207

*Sebastian Müller-Franken*

Das Spannungsverhältnis zwischen Eigenverantwortlichkeit

und Solidarität in einer „Fiskalunion“ . . . . . 227

*Hermann-Josef Blanke / Stefan Pilz*

Solidarität in der „Schuldenunion“? . . . . . 245

*Cornelia Manger-Nestler*

Die Bankenunion. Einheitliche Mechanismen zur Bankensicherung

und -abwicklung . . . . . 299

*Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz*

Die Bankenunion aus rechtsvergleichender und internationaler Sicht:

eine spanische Perspektive . . . . . 347

*Hanno Kube*

Voraussetzungen und Grenzen eines europäischen Finanzausgleichs . . . 371

### D. Resümee

*Christian Fahrholz / Andreas Freytag*

Finanzpolitiken in Europa aus ordnungsökonomischer Sicht . . . . . 395

Autorenverzeichnis . . . . . 415

Liste der wichtigsten Verträge und Rechtsakte . . . . . 417

Stichwortverzeichnis . . . . . 421

# Solidarität in der „Schuldenunion“?

*Herm.-J. Blanke / Stefan Pilz*

In der Staatsschuldenkrise einer Reihe von Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird das Prinzip der Solidarität in der Politik, aber auch im gesellschaftlichen Diskurs immer wieder beschworen. *A. Merkel* brachte im Herbst 2012 die Idee eines „Solidaritätsfonds“ auf, der es Unionsstaaten ermöglichen soll, zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit projektbezogen Gelder in Anspruch zu nehmen.<sup>1</sup> Zuvor hatte der Präsident des Europäischen Rates, *H. Van Rompuy*, den Vorschlag unterbreitet, eine „Fiskalkapazität“ einzurichten, die namentlich dazu dienen soll, Länder des Euro-Währungsgebiets bei asymmetrischen Schocks über Wirtschaftszyklen hinweg zu unterstützen.<sup>2</sup> Beide Überlegungen sind im Schatten des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) nicht zu konkreten Projekten gediehen. Doch hallt der Appell von *J. Habermas* nach, der mit Blick auf Deutschland sogar von einer „Rechtspflicht“ gesprochen hat, den Krisenstaaten der Union beizustehen.<sup>3</sup> Dieses Verständnis solidarischen Handelns als eine rechtliche Obliegenheit weist zurück auf eine im nationalen Kontext namentlich von *L. Bourgeois*<sup>4</sup> am Ende des 19. Jhds. begründete

---

<sup>1</sup> Vgl. die Regierungserklärung der Bundeskanzlerin v. 18.10.2012 Plenarprotokoll Nr. 17/198 der 198. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 23815 C.: „Um dann allen Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit zu geben, zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit wirklich in der Lage zu sein, diese Verpflichtungen umzusetzen, schlage ich vor, dass wir ein neues Element der Solidarität einführen, einen Fonds, aus dem zeitlich befristet projektbezogen, also nicht unbestimmt, sondern ganz projektbezogen Gelder in Anspruch genommen werden können.“

<sup>2</sup> Präsident des Europäischen Rates, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht vom 5.12.2012, S. 8 ff. Zur Finanzierung einer Fiskalkapazität unter dem Grundgesetz vgl. *Callies* (2013), S. 789f. Lehren aus der US „fiscal union“ mit Blick auf eine „Fiskal-Kapazität“ für die Eurozone zieht *D. Gros* (2013), S. 65 (67ff.).

<sup>3</sup> Vgl. *J. Habermas*, Democracy, Solidarity and the European Crisis, Vorlesung am 26.4.2013 an der Universität Löwen, sub II. in fine: „Germany not only has an interest in a policy of solidarity; I would propose that it has even a corresponding normative obligation.“

<sup>4</sup> Vgl. das Manifest von *L. Bourgeois* (1926) aus dem Jahre 1896, S. 53: „Au fond de toute obligation juridique, publique ou privée, se retrouve donc cette notion de la dette reconnue ou présumée reconnue.“ Mit Blick auf die Schwachen einer Gesellschaft nimmt *Bourgeois* eine Rechtspflicht der Regierenden zur Solidarität an. Aus ihr erwuchs im Laufe der Entwicklung des öffentlichen Rechts in Frankreich eine Verpflichtung der Gemeinschaft (*collectivité*), die Schwachen zu unterstützen, vgl. *Borgetto* (2003), S. 1427 (1428f.).

Auffassung. In auffälligem Kontrast zu dem Aufruf von *Habermas* steht der Umstand, dass in den rechtlichen Bestimmungen, die den „Rettungsschirmen“ zugrunde liegen, angefangen mit dem wirtschaftlichen Anpassungsprogramm für Griechenland, allein in der Präambel des ESM das Prinzip der Solidarität kurz apostrophiert wird.<sup>5</sup>

Als naturrechtliche Maxime wird die internationale Gemeinschaft als verpflichtet angesehen, zur Sicherung des internationalen Gemeinwohls Solidarität zu üben.<sup>6</sup> Doch ist diese Pflicht im Völkerrecht im Wesentlichen darauf gerichtet, eine internationale Friedensordnung zu gewährleisten. Eine naturrechtliche Pflicht der Staatengemeinschaft, eine „internationale soziale Gerechtigkeit“ herzustellen,<sup>7</sup> ist dem Völkerrecht im Regelfall nicht zu entnehmen.<sup>8</sup> So kann sich der Solidaritätsgrundsatz als Subprinzip des völkerrechtlichen Sozialprinzips nur in Extremsituationen, in denen es um existentielle Belange von Völkern und Gruppen geht – etwa in Hungerkatastrophen –, zu einem unbedingten Hilfsgebot verdichten.<sup>9</sup> Ein allgemeiner Konsens über die mit dem Prinzip verbundenen Verhaltensanforderungen zeichnet sich mangels einer konstanten Staatenpraxis<sup>10</sup> oder gar entsprechender kodifizierter Rechtsnormen in der geltenden souveränitätsbezogenen Völkerrechtsordnung nicht ab.<sup>11</sup> Ein Kooperationsgebot bei finanziellen Krisen oder gar Solidarstrukturen sind in ihr tendenziell gerade nicht angelegt.<sup>12</sup> Wegen seiner auch im Wirtschaftsvölkerrecht vagen Bedeutung ist in dem Grundsatz sogar eine „Büchse der Pandora“ gesehen worden, aus der sich „alle möglichen wirtschaftlichen Forderungen“ entnehmen lassen.<sup>13</sup>

Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag zum einen, ob sich innerhalb des auf den föderalen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) gegründeten supranationalen Verbands der Europäischen Union<sup>14</sup> aus

<sup>5</sup> In Satz 3 der fünfte Erwägung der Präambel des am 27.9.2012 in Kraft getretenen ESMV heißt es: „Der vorliegende Vertrag und der VSKS ergänzen sich gegenseitig bei der Verstärkung der haushaltspolitischen Verantwortlichkeit und der Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion“. Siehe auch → *Weber*, S. 11, der den ESMV als ein prägnantes Beispiel eines „binnenunionsvölkerrechtlichen“ Instrumentariums gegenseitiger Solidaritätshilfe [...] bezeichnet.

<sup>6</sup> Vgl. *Messner* (1966), S. 191.

<sup>7</sup> So *Messner* (1966), S. 1249f.

<sup>8</sup> Vgl. *Hilpold* (2007), S. 201ff., der selbst mit Blick auf die Entwicklungshilfe zu diesem Ergebnis gelangt.

<sup>9</sup> *Bryde* (1986), S. 42ff.

<sup>10</sup> Vgl. zu diesem Erfordernis *Sauer* (1954), S. 118.

<sup>11</sup> *Schütz* (1994), S. 105, 109f. m.w.N.

<sup>12</sup> Vgl. *Lewinsky* (2011), S. 476f.; *Kirchhof* (2012a), § 214 Rn. 111.

<sup>13</sup> *Oppermann* (1988), S. 458. Nach *Isensee* (1998), S. 13, ist beim Begriff der Solidarität „die intellektuelle Reinigung ... dringlich geboten“.

<sup>14</sup> Schon im Jahre 1973, lange vor dem Ausbau der Europäischen Gemeinschaft zu einer Politischen Union, formulierte der EuGH, Slg. 1973, 101 (115) eine „Pflicht der Solidarität, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben.“

der Solidarität eine rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten ergibt, einem Mitgliedstaat in einer haushaltspolitischen Krisenlage beizustehen, namentlich durch das Aufspannen temporärer oder dauerhafter Rettungsschirme (IV. 2. b). Deshalb ist die Forderung, solidarischen Beistand zugunsten der Krisenstaaten zu leisten, auf ihre Vereinbarkeit mit dem Prinzip der demokratischen Legitimation der Finanzhilfen vor dem Hintergrund der Budgetverantwortung der nationalen Parlamente sowie im Zeichen der Fiskalunion zu überprüfen. Das Verhältnis der parlamentarischen Budgetverantwortung – als Ausschnitt aus der finanzpolitischen Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten – zu europarechtlich möglicherweise begründbaren Solidaritätspflichten ist ein Indikator für die bündische Verfasstheit der Europäischen Union. Völkervertragsrechtlich vereinbarte solidarische Finanzhilfen, die außerhalb des Rahmens des Unionsrechts stehen, indizieren – unter der Geltung des ESM – einen schleichenden Wandel des Grundsatzes der mitgliedstaatlichen Eigenverantwortlichkeit im Bereich der Wirtschaftspolitik.<sup>15</sup> Zugleich bekennen sich die Mitgliedstaaten indes zu dieser Eigenverantwortung in der Haushaltspolitik, indem sie sich – gleichfalls völkerrechtlich in Gestalt des VSKS – auf einheitliche Schuldenbremsen in ihren nationalen Rechtsordnungen verpflichten. Die Leistungen politisch motivierter Solidarität und die im Rahmen der Übernahme der Gewährleistungen praktizierten Verfahren exekutivischer Abstimmung überformen zunehmend die nationalen Verfassungen sowie die europäischen Verträge: Simultaneität, ja ein Paradoxon bestimmt auch hier das Bild: Das Bekenntnis zur „uneingeschränkten Achtung der Haushaltsvorrechte der nationalen Parlamente“ (Art. 3 Abs. 2 Satz 3 VSKS) kontrastiert zu dem Umstand, dass die nationale Haushaltsautonomie als Garantie der Unabhängigkeit und nationaler Souveränität zunehmend durch Überprüfungs- und – wenn auch nur schwach sanktionsbewährte<sup>16</sup> – Überwachungsverfahren reduziert wird (Art. 5 VSKS) und die Parlamente als Träger des Haushaltsrechts jedenfalls im Fall einer drohenden Staatsinsolvenz in ihren legislativen Befugnissen durch die Vorgaben der Troika gleichsam enteignet werden. Deutschland als einer der nördlichen Geberländer des ESM – mit einem Stimmgewicht von 27,1464 % (Anhang I ESM-V)<sup>17</sup> und einem Anteil am genehmigten Stammkapital von 190 Mrd. Euro (An-

<sup>15</sup> Zu diesem Grundsatz vgl. *Seidel* (1999), S. 175 ff.

<sup>16</sup> Mit der Six-Pack-Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde zur Effektivierung der Haushaltsüberwachung in Art. 4 Abs. 1 VO (EU) 1173/2011 die Hinterlegung einer verzinslichen Einlage iHv 0,2 % des Vorjahres-BIP in den präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts integriert. In der korrektiven Komponente ist als Sanktionsmechanismen die Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage iHv 0,2 % der Vorjahreswirtschaftsleistung (Art. 5 Abs. 1 VO (EU) 1173/2011) vorgesehen, die nach Art. 6 Abs. 5 VO (EU) 1173/2011 in eine Geldbuße umgewandelt werden kann; VO (EU) 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.11.2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 306/1 (2011).

<sup>17</sup> Zur Kritik an dieser bloßen Sperrminorität vgl. *Ch. Degenhart/H. Däubler-Gmelin*,

hang II ESMV) – umgibt auf Veranlassung des Bundesverfassungsgerichts den Bundestag als Hort der Demokratie mit Schutzschirmen und Brandmauern: Entscheiden müssen hier die Volksvertreter über die Vergabe von Finanzhilfen.<sup>18</sup> Politisch prägen diese Gleichzeitigkeiten, konzeptionellen Undeutlichkeiten und Grenzverwischungen zunehmend den föderalen Herrschaftsverband der Union im Sinne einer „Mehrebenenverflechtung“.<sup>19</sup> Kompetenzabgrenzungen werden schwierig – trotz unangetasteter Geltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung der Union und des Konsenses der Vertragsstaaten, dass „die Handlungsbefugnisse der Union auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion unberührt“ bleiben (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 VSKS).<sup>20</sup> Denn das völkerrechtliche Regime von Solidarhaftung sowie europarechtlich prädestinierter nationaler Haushaltspolitik und die daraus folgende Vernetzung der Ebenen entfalten sichtbare Rückwirkungen auf die autonome Ausübung nationaler Zuständigkeiten. Informelle Formen der horizontalen – im Euro- Gipfel institutionalisierten (Art. 12 VSKS) – und vertikalen Kooperation – zwischen Kommission sowie Rat einerseits und nationale Regierungen andererseits (Art. 5 Abs. 3 VSKS) – überlagern namentlich im Verbund der Eurostaaten das Dogma verfassungsrechtlich fundierter Allzuständigkeit der Mitgliedstaaten.<sup>21</sup>

## I. Ursprung und Bedeutung des Grundsatzes der Solidarität

Der Ursprung der Idee der Solidarität als ein zentraler Begriff der politisch-rechtlichen Rhetorik liegt in Frankreich, wo er seit der Februarrevolution von 1848 unter dem politischen Leitbegriff der *fraternité* zum Programmsatz aufstieg (*L. Blanc, P.J. Proudhon*) und sich zu einer der „*idées forces*“ (*A. Fouillée*) der Demokratie unter den Vorzeichen der Pflicht der Republik entwi-

---

Verfassungsbeschwerde v. 29.6.2012 gegen die Zustimmungsgesetze zum ESM-FinG, zum VSKS und den Beschluss des Europäischen Rates zur Änderung von Art. 136 AEUV, S. 7.

<sup>18</sup> BVerfGE 89, 155 (172) – Maastricht; BVerfGE 123, 267 (330) – Lissabon, BVerfGE 129, 124 (177/183) – EFS; Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) vom 12. März 1993 – zunächst geändert durch Art. 2 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2.3.2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BGBl. II S. 1006), nunmehr in der Fassung des Änderungsgesetzes v. 4.7.2013 (BGBl. I S. 2170).

<sup>19</sup> Vgl. *Oeter* (1998), S. 559 ff. (563), der diese Tendenzen im Zeitraum zwischen dem Vertrag von Maastricht und dem Vertrag von Nizza schon vor über eineinhalb Jahrzehnten beschrieben hat. Zu Recht deutet *Di Fabio* (2011), S. 460 den Zustand der Union als „zweideutig, unentschieden, vernetzt und verschachtelt.“

<sup>20</sup> Der VSKS legt damit die Rechtsauffassung nahe, Verträge zwischen weniger als – inzwischen – 28 Mitgliedstaaten dürften unter Wahrung des Europarechts höhere Stabilitätshürden errichten, das Primärrecht also gleichsam übererfüllen. Das Stabilitätsrecht regelt aber Ober- und Untergrenzen staatlichen Finanzgebarens. Vgl. *Kirchhof* (2012b), S. 100 (Fn. 463).

<sup>21</sup> Zum Phänomen der Politikverflechtung im Bundesstaat *Scharpf* (1976), S. 13 ff.; *Scharpf* (1985), S. 327 ff.

ckelte, für die soziale Sicherheit („Securité sociale“) der Bürger zu sorgen. Vor diesem Hintergrund ist auch die in der zwölften Erwägung der Präambel der Französischen Verfassung von 1946 normierte Grundpflicht der Franzosen auf die nationale Gemeinschaft in Fällen nationaler Notsituationen zu verstehen: „La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.“<sup>22</sup> Dabei ging es zuvörderst um Homogenisierung und Versöhnung der gespaltenen Gesellschaft nach Kollaboration und Résistance während des Zweiten Weltkriegs.<sup>23</sup>

Im individuellen Handeln bedeutet Solidarität gegenseitiges Einstehen, wie sie schon im römisch-rechtlichen Institut der Verpflichtung von mehreren Gläubigern oder Schuldern zur gesamten Hand (*obligatio in solidum*) zum Ausdruck kommt.<sup>24</sup> Bereits dieser Ausgangspunkt belegt, dass es sich bei der Solidarität – anders als bei der *caritas* – um einen Rechtsbegriff handelt. Im Verhältnis des Einzelnen zur Gemeinschaft wurzelt Solidarität in der Erfahrung, dass einer für den anderen eintreten muss, weil „alle als Genossen an der Integrität ihres gemeinsamen Lebenszusammenhangs in derselben Weise interessiert sein müssen“<sup>25</sup> („Einer für alle und alle für einen“). Solidarität ist der legitimierende Grund für staatliche Umverteilung, die dem Ziel dient, grundrechtliche Freiheit mit der Idee sozialer Gerechtigkeit in einen Ausgleich zu bringen.<sup>26</sup> Im Zusammenhang der liberalen Grundrechte stellt sich die gesetzliche Inpflichtnahme des Einzelnen zur Herstellung gesellschaftlicher Solidarität als eine von außen auferlegte Last – eine Grundpflicht – dar.<sup>27</sup> Vor allem im Umverteilungsstaat wird deutlich, dass Solidarität nur bei einer inneren Verbundenheit der Glieder einer Gemeinschaft eingefordert werden kann. Jede Umverteilung muss mithin in einer Solidarbeziehung gründen, um mit dem Freiheitsanspruch des Einzelnen vereinbar zu sein.<sup>28</sup> „Das Solidarverhältnis wird nicht vermutet, es muss ausdrücklich verabredet werden“ – so hat Art. 1202 des Code Civile die rechtstheoretische Erkenntnis, dass es für jede Solidarität einer legitimen Solidargemeinschaft bedarf, mit Blick auf die Verantwortungsgemeinschaft der Schuldner in einen Rechtssatz gegossen.<sup>29</sup> Diese Solidarbeziehung verweist im Verhältnis des Individuums zum Staat zurück auf die genos-

<sup>22</sup> „Die Nation verkündet die Solidarität und die Gleichheit aller Franzosen gegenüber den Aufgaben, die aus nationalen Notständen herrühren.“ Im Deutschen wird der Begriff der „solidarité“ an dieser Stelle bisweilen als „gemeinschaftliche Verpflichtung“ übersetzt.

<sup>23</sup> Brand (2005), S. 43.

<sup>24</sup> 3. Buch, 16. Titel der *Institutiones Iustiniani* (533 n. Ch.). Siehe auch Nass (2006), S. 27.

<sup>25</sup> Nach Habermas (1986), S. 311, ist der zur individuellen Gleichbehandlung komplementäre Gesichtspunkt die Solidarität.

<sup>26</sup> Deppenheuer (2009), S. 5 ff. (8).

<sup>27</sup> Vgl. Isensee (1998), S. 28.

<sup>28</sup> Deppenheuer (2009), S. 12.

<sup>29</sup> „La solidarité ne se présume point; il faut qu'elle soit expressément stipulée.“

senschaftliche Grundlegung des Gemeinwesens.<sup>30</sup> Zu jedem umverteilenden Handeln des Staates korrespondiert eine sittliche Solidarhaftung, nämlich im Dienste des Gemeinwohls zu handeln. Im staatlichen Verband garantiert Solidarität den Gliedern der Gemeinschaft Teilhabe an all dem, was dem Einzelnen an Werten und Möglichkeiten der Persönlichkeitsentfaltung nur innerhalb des staatlich geeinten Volkes zugänglich ist. Das solidarische Verteilungsprinzip garantiert hier eine optimale – physische oder soziale – Sicherheit der einzelnen Bürger.<sup>31</sup> Damit werden Einseitigkeiten des Individualismus wie auch des Kollektivismus vermieden. Zum System erhoben, kennzeichnet die Sozialphilosophie diese Verbundenheit als Solidarismus.<sup>32</sup> Sie resultiert stets aus einer Situation, in der ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis der Mitglieder ein und derselben Gruppe besteht.<sup>33</sup>

Ein Solidarverhältnis kann nur angenommen werden, wenn der tragende Grund des hierfür vorausgesetzten Zusammengehörigkeitsgefühls<sup>34</sup> für alle Mitglieder der Solidargemeinschaft erkennbar ist. Der Verzicht, die Existenz einer solchen Solidarbeziehung im Einzelfall zu konkretisieren und damit die Bedingungen einer legitimen Solidargemeinschaft als Voraussetzung einer Umverteilung von Mitteln im Zeichen des Sozialstaates, der sozialen Grundrechte oder der ökonomischen und sozialen Kohäsion der Europäischen Union darzulegen, hat den Begriff der Solidarität im nationalen sozio-politischen Diskurs ebenso wie anlässlich seiner appellativen Verwendung in der jüngsten „Krise“ mancher Staaten des Euroraums oftmals zu einer Leerformel verkommen lassen.<sup>35</sup> Als Maxime einer universalen Ethik hat sich der Gedanke menscheitums spannender Brüderlichkeit gar als unrealisierbar erwiesen, denn kein Mensch kann alle Brüder lieben. Nur über Unterscheidung und Ausgrenzung ist Solidarität praktikabel.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Auch die gemeinsame Sprache kann ein solidarisches Band zwischen den Mitgliedern einer Gemeinschaft knüpfen. So heißt es in Art. 87 der Französischen Verfassung (1958): „Die Republik wirkt an der Entwicklung der Solidarität und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten und Völkern, denen die französische Sprache gemeinsam ist, mit.“

<sup>31</sup> *Depenheuer* (2009), S. 148.

<sup>32</sup> Seine Vertreter sind: *Bourgeois* (1926), S. 53 ff., der von einer „dette sociale“ spricht, die dem Individuum Partizipation an allen kollektiven Errungenschaften – Kultur, Sprache, Nahrung, produzierte Güter – ermöglicht; zudem *Gide* (1919), S. 44 ff. Aus der katholischen Soziallehre vgl. *Pesch* (1914), S. 392 ff., der maßgeblich zum Ausbau dieses Systems beigetragen hat; vgl. zu diesen Wegbereitern *Volkman* (1998), S. 146 ff.

<sup>33</sup> Vgl. *Borgetto* (2003), S. 1429.

<sup>34</sup> Vgl. *Volkman* (2006), S. 2166.

<sup>35</sup> Vgl. *Borgetto* (2003), S. 1429 f., spricht insoweit von einem „fourre-tout“, einer Worthülse; *Depenheuer* (2009), S. 13, spricht von einem „schillernden Begriff“. *P. Kirchhof* (2012b), S. 160 erkennt einen „vieldeutigen, teilweise allerdings konturenarmen Gedanken“.

<sup>36</sup> Vgl. *Depenheuer* (1998), S. 51 – Formulierungen in Umkehrung von F. Schillers, „Ode an die Freude“ (1785).

## II. Solidarität als „unbewußt-selbstverständliche Basis“<sup>37</sup> des deutschen Verfassungsstaates

Das liberal-rechtsstaatliche Verfassungsrecht deutschen Ursprungs kannte über lange Zeit den Begriff der „Solidarität“ als Rechtsbegriff nicht.<sup>38</sup> Im Grundgesetz hat die Solidarität – anders als etwa in Art. 2 der italienischen Verfassung<sup>39</sup> oder Art. 25 Abs. 4 der griechischen Verfassung<sup>40</sup> – bis in die Gegenwart keine explizite Anerkennung als Grundpflicht gefunden,<sup>41</sup> die die zentrale Kategorie des solidarischen Verteilungsprinzips bildet.<sup>42</sup> In der vierbändigen „Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland“ wird der Begriff an keiner Stelle kanonisiert.<sup>43</sup> In den deutschen Länder hat sie – nach der deutschen Einheit – in pointierter Weise allein in die Verfassung Brandenburgs (Präambel sowie Art. 2 und 3), eher randständig in die Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns (Art. 19) Eingang gefunden. An der rechtlichen Realität, dass der (deutsche) Staat Solidargemeinschaft ist und damit an der Geltung des Rechtsprinzips der Solidarität kann indes nicht gezweifelt werden: der Staat ist Solidargemeinschaft.<sup>44</sup> Der Verfassungsstaat ist nicht nur durch das liberale Freiheitsprinzip, sondern zugleich auch durch das Solidaritätsprinzip geprägt.

<sup>37</sup> *Depenheuer* (2009), S. 18.

<sup>38</sup> *Depenheuer* (2009), S. 12, der seine Feststellung indes verallgemeinert und damit nicht auf Deutschland beschränkt. Schon die Paulskirchenverfassung v. 28.3.1849 kannte weder den Begriff der Solidarität noch ein Synonym.

<sup>39</sup> Art. 2 der italienischen Verfassung vom 27.12.1947 lautet: „Die Republik anerkennt und gewährleistet die unverletzlichen Rechte des Menschen, sei es als Einzelperson, sei es innerhalb der gesellschaftlichen Gebilde, in denen sich seine Persönlichkeit entfaltet, und fordert die Erfüllung der unabdingbaren Pflichten politischer, wirtschaftlicher und sozialer Verbundenheit.“

<sup>40</sup> Art. 25 Abs. 4 der griechischen Verfassung lautet: „Der Staat ist berechtigt, von allen Bürgern die Erfüllung ihrer Pflicht zu gesellschaftlicher und nationaler Solidarität zu fordern.“

<sup>41</sup> Der Versuch, im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung jedermann zu Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn im Grundgesetz aufzurufen (Art. 2a), scheiterte an der notwendigen Mehrheit. *O. Bachof*, VVDStRL 41 (1983), S. 98 ff., hat in einem Diskussionsbeitrag anlässlich der Staatsrechtslehrertagung 1982 eine ungeschriebene verfassungsrechtliche Grundpflicht wie folgt gerechtfertigt: „Keine Gemeinschaft kann existieren, ohne daß ein Mindestmaß an Solidarität vorhanden ist, an wechselseitiger Achtung; ein Mindestmaß an Bemühen, andere nicht zu schädigen, nicht zum Nachteil und nicht auf Kosten anderer zu leben.“

<sup>42</sup> *Depenheuer* (2009), S. 235.

<sup>43</sup> *M. Stolleis*, Bd. 1, 2. Aufl. (2012), Bd. 2 (1992), Bd. 3 (2002), Bd. 4 (2012). Doch ist das Prinzip in die 3. Aufl. des Handbuchs des Staatsrechts, hrsg. v. J. Isensee/P. Kirchhof, Bd. IX, 2011, § 194 (*O. Depenheuer*) sowie in den Abschnitt „Staat und Verfassung“ der von H. Kube u. a. hrsg. Festschrift für P. Kirchhof „Leitgedanken des Rechts“, 2013, § 4 (*U. Volkemann*) eingegangen.

<sup>44</sup> *Depenheuer* (2009), S. 148; *Kirchhof* (2012a), § 214 Rn. 137 mit FN 340 sieht in der Solidarität der Bürger untereinander eine rein „ethische Erwartung“, keine rechtliche Regel, die Eingang in das Grundgesetz finden könnte; dabei verweist er auf *Denninger* (1998), S. 321.

### III. Solidarität als Leitidee des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Solidarität ist in der deutschen Rechtsordnung vor allem als ein bundesstaatlicher Grundsatz anerkannt. Dies beweist nicht zuletzt die Verankerung dieses Prinzips in den Art. 104a Abs. 6 Satz 3 1. HS GG über einen Teil (35%) der Lastentragung der Länder untereinander „in Fällen länderübergreifender Finanzkorrekturen der Europäischen Union“ (etwa wegen fehlerhafter Verausgabung von EU-Mitteln) sowie in den Art. 109 Abs. 5 Satz 3 1. HS GG hinsichtlich eines Teils (35%) der Lastentragung bei Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Union bei einer Verletzung der sich aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ergebenden Verpflichtungen. Auch diese erst anlässlich der Föderalismusreform 2006 in das Grundgesetz eingefügten Regelungen zur finanziellen Lastentragung zwischen den Ländern (horizontale Haftungsverteilung) belegen, dass der Gesamtstaat eine Solidareinheit bildet, in die die Länder integriert sind. Der Gesamtstaat steht auch im Außenverhältnis für die Länder ein und muss ihre existenzbedrohenden Risiken absichern. In finanzieller Hinsicht verwirklicht sich die gesamtstaatliche Solidarität über den Finanzausgleich.<sup>45</sup> Damit tritt der Gesamtstaat in die Position eines Garanten, der mit Wirkung für alle Angehörigen des Staatsverbandes solidarisch haftet.

Das finanzpolitische Instrument der Solidarität im Bundesstaat ist der Finanzausgleich. In ihm verwirklicht sich ein bündisches Prinzip des Einstehens füreinander. In Deutschland wird durch den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich eine weitgehende Nivellierung der Unterschiede in der Finanzkraft der Haushalte der Länder herbeigeführt. Die Schlüsselbegriffe des grundgesetzlich normierten Finanzausgleichs (Art. 107 Abs. 2 GG) lauten Finanzkraft und Finanzbedarf. Die Finanzkraft umfasst alle finanzielle Leistungsfähigkeit begründenden laufenden und insoweit ausgleichsrelevanten Einnahmen.<sup>46</sup> Der Begriff der Finanzkraft ist mithin umfassend zu verstehen.<sup>47</sup> Er darf nicht allein auf die Steuerkraft reduziert werden, sondern meint grundsätzlich alle Finanzmittel eines Landes.<sup>48</sup> Die Finanzkraft eines Landes ist Umfang und Maßstab des Länderfinanzausgleichs.<sup>49</sup>

Durch seine rechtlichen Regeln erhalten politische Kooperation und Auseinandersetzung der Glieder des föderalen Staatenverbandes Rahmen und Form.<sup>50</sup> Ziel des Finanzausgleichs ist der angemessene Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft der Glieder einerseits und der solidargemeinschaftlichen Mitverant-

<sup>45</sup> Vgl. *Korioth* (1997), S. 59 ff., 119 ff.; *Häde* (1996), S. 501 ff., 554 ff.

<sup>46</sup> Vgl. *Heintzen* in Münch/Kunig (2012), Art. 107 Rn. 21.

<sup>47</sup> BVerfGE 72, 330 (397) – Finanzausgleich I.

<sup>48</sup> *Grawert* (1989), S. 60; *Häde* (1996), S. 224; *Korioth* (1997), S. 548 f.

<sup>49</sup> *Ossenbühl* (1984), S. 42.

<sup>50</sup> Vgl. BVerfGE 72, 330 (386, 389) – Finanzausgleich I mit Blick auf Art. 107 Abs. 2 GG.

wortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen andererseits.<sup>51</sup> Dabei ist „die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität“ der Glieder auf der einen und „der solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen“ auf der anderen Seite.<sup>52</sup> Hierüber streiten die Länder Bayern<sup>53</sup> und Hessen einerseits sowie die Empfängerländer des horizontalen Finanzausgleichs vor dem Bundesverfassungsgericht.<sup>54</sup>

#### IV. Solidarität in der Europäischen Union

##### 1. Rettungsschirme als Ausdruck völkerrechtlich zugesicherter Solidarität?

In der deutschen staatsrechtlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion über temporäre und permanente Rettungsschirme wurde vereinzelt kritisch angemerkt, dass die europäischen Rettungsschirme mit dem System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vergleichbar seien und damit ein „weiterer Schritt in Richtung auf bundesstaatliche Strukturen der Europäischen Union“ gemacht werde.<sup>55</sup> Die „leistungsstärkeren“ Mitglieder des Euroraums übernehmen dieser Ansicht zufolge innerhalb des disparaten – also gerade nicht optimalen – Währungsraums<sup>56</sup> der Union mittels der Rettungsschirme Einstandspflichten für die „leistungsschwachen“ Länder.<sup>57</sup> Die vergleichende Föderalismusforschung zeigt, dass es kaum ein Staatsgebilde mit einem einheitlichen Währungsraum gibt, das nicht in irgendeiner Form Transfers zwischen seinen Teilen (Regionen, Provinzen, Staaten) organisiert. In den USA gibt es zwar keinen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Staaten, durch die zentral organisierte Arbeitslosenversicherung, die wie alle anderen sozialen Sicherungssysteme (Alter, Krankheit und Pflege) zu Transfers zwischen den Regionen eines Staates führen, werden allerdings auch dort durch nicht unerhebliche regionale

<sup>51</sup> BVerfGE 72, 330 (396, 398) – Finanzausgleich I.

<sup>52</sup> BVerfGE 72, 330 (398) – Finanzausgleich I.

<sup>53</sup> Bayern zahlte allein 2013 4,3 Mrd. Euro in den horizontalen Finanzausgleich ein, Hessen weitere 1,7 Mrd. Euro. Der größte Profiteur ist Berlin mit mehr als 3 Mrd. Euro, vgl. Handelsblatt, „Bayern zahlte 4,3 Mrd. Euro an andere Länder“, 15.1.2014.

<sup>54</sup> Zum primärrechtlichen Nebeneinander von Eigenverantwortung und Solidarität innerhalb eines „europäischen Finanzausgleichs“ → *Kube*, S. 380.

<sup>55</sup> *Degenhart* (2011), S. 374; *Lammers* (2011), S. 381 f. Auch *Kirchhof* (2012a), § 214 Rn. 77, spricht mit Blick auf die Rettungsschirme, namentlich den ESM („dieses Vertragswerk“), davon, dass sie auf „eine stetige Umverteilung unter den Euro-Mitgliedstaaten und letztlich auf eine Art bundesstaatlichen Finanzausgleich (zielen)“.

<sup>56</sup> Vgl. hierzu *Mundell* (1961).

<sup>57</sup> *Degenhart* (2011), S. 374.

Transfers bewirkt.<sup>58</sup> Transferzahlungen erfolgen fast ausschließlich in Form von zweckgebundenen Zuweisungen (*conditional grants*). Dazu gehören neben den sog. *categorical transfers*, die für besondere Programme bestimmt sind, die sog. *block transfers*, die in den Bereichen des Gesundheitswesens und der Sozialleistungen anzutreffen sind und eine weite Zweckverwendung erlauben.<sup>59</sup>

Untersucht man die Finanzleistungen auf der Grundlage des völkerrechtlichen Vertrags zur Gründung des ESM vor dem Hintergrund des Systems des Finanzausgleichs, so liegen die Gemeinsamkeiten der beiden Sachverhalte im Finanzbedarf – hier der Glieder des Bundes, dort der Krisenstaaten der Union –, die Unterschiede hingegen in den Gründen des Finanzbedarfs und in der Endgültigkeit bzw. in der Rückzahlbarkeit des Finanztransfers. Der Finanzbedarf bezieht sich auf die Ausgabensphäre eines Landes und ist abhängig von dessen Lasten- und Einnahmenverteilung.<sup>60</sup>

Während sich der horizontale Finanzausgleich im Bundestaat durch die unterschiedliche Finanzkraft der Länder – infolge ihrer divergierenden Einnahmen – rechtfertigt, sollen Finanzhilfen im Rahmen der Rettungsschirme und des ESM Mitgliedstaaten in nationalen Finanzkrisen dann helfen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsraums und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist (Art. 12 ESMV). Der ESM gewährt einem Mitglied Staatlichkeitshilfe, „wenn dessen regulärer Zugang zur Finanzierung über den Markt beeinträchtigt ist“ (zehnte Erwägung der Präambel des ESMV). Seine *ratio* gründet mithin in den Schuldenstandsquoten und Finanzierungsdefiziten der von der Krise besonders betroffenen Mitgliedstaaten des Euroraums. Ausgebliebene Einnahmen wegen mangelnden Wachstums und fehlender Wettbewerbsfähigkeit können hierfür – auch infolge der Wirtschaftskrise – mitursächlich sein, doch liegen die Gründe vor allem in einer staatlichen Haushaltspolitik, die durch strukturelle Defizite gekennzeichnet ist (*deficit spending*) sowie in einem System von Banken, das teilweise marode Strukturen aufweist und daher auf staatliche Hilfen angewiesen ist.<sup>61</sup> Zwischenstaatliche Transfers sind vor diesem Hintergrund auch, aber nicht nur zur kurzfristigen Abfederung der Krise eines Mitgliedstaates unausweichlich geworden.

Ein weiterer gravierender Unterschied zwischen dem bundesstaatlichen Finanzausgleich und den Finanztransfers im Rahmen des ESM liegt in dem Umstand, dass der Ausgleich zu einer Umverteilung von Steuermitteln führt, der die Unterschiede hinsichtlich der Einnahmen der Glieder mindern, aber nicht einebnen soll.<sup>62</sup> Daraus folgt die Endgültigkeit dieser Zuweisungen, sofern die

<sup>58</sup> Lammers (2011), S. 381f.; Blanke (2005), S. 93ff.; Singh (2003), S. 244f. Vgl. auch → Neyer, S. 145f.

<sup>59</sup> Blanke (2005), S. 94; Hueglin/Fenna (2006), S. 334.

<sup>60</sup> Häde (1996), S. 242; Koriath (1997), S. 33f.

<sup>61</sup> → Jimenez-Blanco, S. 347ff.

<sup>62</sup> BVerfGE 101, 158 (221) – Finanzausgleich III.

verfassungsrechtliche und einfach-gesetzliche Ausgestaltung des staatsfinanzwirtschaftlichen Vorgangs rechtmäßig ist. Die Mittel des ESM werden hingegen als Darlehen ausgereicht (Art. 16 Abs. 1 ESMV). Hier zeigt sich eine deutliche Parallele zum Internationalen Währungsfonds (IWF), dessen Instrumenten und Mitteln der ESM nachgebildet ist, um Mitgliedstaaten mit Refinanzierungsproblemen zu unterstützen. Der ESM ist wegen dieser Konzeption als ein „Europäischer Währungsfonds“ (*W. Schäuble*) bezeichnet worden. Die Rückzahlung des Darlehens wird in der jeweiligen Finanzhilfefazilität (Art. 16 Abs. 3 ESMV) festgelegt;<sup>63</sup> der Gläubigerstaat ist – hinter dem IWF – vorrangig zu behandeln.<sup>64</sup> Die erste große Rückzahlung an die internationalen Kreditgeber erfolgt im Fall der irischen Finanzhilfefazilität 2015 in Höhe von 5,7 Mrd. Euro. Die Refinanzierungslasten steigen bis zum Ende des Jahrzehnts auf 27 Mrd. Euro im Jahr 2020.<sup>65</sup>

Als Gegenthese lässt sich daher formulieren, dass die Aufgabe des ESM, der wie der IWF eine internationale Finanzinstitution ist (Art. 1 ESMV), darin besteht, seine Mitglieder mit internationaler Liquidität zu versorgen. Als eine funktionale Zweckverbindung von Staaten hat er für sie Finanzmittel zu mobilisieren. Dann, wenn sie schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder ihnen solche Probleme drohen und sie keinen regulären Zugang zur Finanzierung über den Markt haben, ist es seine Aufgabe, den betroffenen Staaten unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeinstrument angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen (Art. 3 Satz 1 ESMV). Die Haftung der ESM-Mitglieder bleibt allerdings ausweislich des Art. 8 Abs. 5 ESMV „unter allen Umständen“ auf den jeweiligen Anteil am genehmigten Stammkapital zum Ausgabekurs begrenzt. So wie der IWF als einer seiner Aufgaben den Mitgliedsländern in Zahlungsbilanzschwierigkeiten die allgemeinen Fondsmittel zeitweilig und unter angemessenen Sicherungen zur Verfügung stellt (Art. 1 Abs. 5 IWF), teilt sich der ESM mit ihm als kleiner Bruder – begrenzt auf den Raum der Eurländer, aber (noch) angewiesen auf die Zusammenarbeit mit dem IWF – die Aufgabe der Refinanzierung der ESM-Mitglieder, verfolgt aber ebenso wenig wie er das Ziel, solidarische Hilfe zu leisten. Es geht vielmehr um die Eigeninteressen der Staaten, die wirtschaftliche Kooperation aufrechtzuerhalten, was letztlich nach der Rationalität des Wirtschaftsvölkerrechts dem Vorteil aller Beteiligten dient.<sup>66</sup> Im Euroraum ist der Erhalt dieser ökonomischen Handlungsfähigkeit – also die Abwendung der Staatsinsolvenz – mittels konditionierter

---

<sup>63</sup> Vgl. hierzu auch Art. 2 Abs. 3 der Durchführungsmodalitäten der ESM-Darlehen nach Art. 16 Abs. 4 ESMV.

<sup>64</sup> Vgl. die dreizehnte und vierzehnte Erwägung der Präambel des ESMV.

<sup>65</sup> European Commission, *European Economy: The Economic Adjustment Programme for Ireland*, Occasional Papers No. 76, February 2011, S. 38.

<sup>66</sup> Vgl. *Hoffmann* (2009), S. 53, mit Blick auf die Durchsetzungsmechanismen im WTO- und im IWF-Recht. Auch *W. Schäuble* hat erklärt, dass der ESM „nicht nur ein Akt der Solidarität für andere, sondern auch eine Investition in unsere (scil.: der Deutschen) eigene Zu-

Liquiditätshilfe und einer finanziellen Absicherung von Restrukturierungen im Bankensektor auf das Ziel gerichtet, den Euro-Raum fiskalisch zu stabilisieren. Die dafür im ESM vereinbarten Garantien der Vertragsstaaten sowie die bereitgestellten Mittel sind Konsequenz des Umstandes, dass die Mitgliedstaaten in ihrer nationalen Wirtschafts-, Steuer- und Fiskalpolitik und damit in ihrem konjunkturellen Potenzial unterschiedlich aufgestellt und mithin auch für exogene Schocks in unterschiedlichem Maße anfällig sind.<sup>67</sup>

Bei einem nüchternen Vergleich des währungspolitischen Auftrags des ESM und einer Auslegung seines völkerrechtlichen Statuts erscheint die Proklamation der „Solidarität“ in der Präambel des ESMV – auch angesichts der zahlreichen weiteren Parallelen des ESM mit dem IWF etwa hinsichtlich der Konditionalität (Art. 5 Section III IWF)<sup>68</sup> – als Apostrophierung eines Rechtswerts der Union, der die Gesellschaften der Mitgliedstaaten in der Krise der Haushalts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten zusammenhalten soll. Der Vergleich der Euro-Rettungsschirme mit dem Finanzausgleich im Bundesstaat, der zugleich implizit die Frage aufwirft, ob das „bündische Prinzip des Einstehens füreinander“ zwischen den ESM-Mitgliedern überhaupt anwendbar ist, hinkt damit unverkennbar, auch wenn hier wie dort eine Dominanz der Exekutiven auszumachen ist (E. I). Im Ergebnis werden durch die „Formel“ der Solidarität die Ungewissheiten über eine normativ begründbare Solidarhaftung zwischen den Mitgliedern der Union im ESMV politisch überdeckt.

## 2. Die Entwicklung einer Solidarhaftung in der Union

Die Konstruktion und die gegenseitigen Verpflichtungen, die aus den Verträgen zur Errichtung der Rettungsschirme, namentlich des ESM, folgen, lassen zwar gegenwärtig nicht auf die Annahme einer Solidarhaftung der Mitgliedstaaten untereinander schließen, da sie eher Ausdruck politisch gebotener denn rechtlich geschuldeter Solidarität sind. Doch geben sie Anlass zu einer Prüfung, ob und in welchem Maße sich eine Solidarhaftung in der Europäischen Union bis zum Zeitpunkt des Eintritts der Krise im Jahr 2008 entwickelt hat und wozu sie die Mitgliedstaaten verpflichtet. Zuletzt hat die Errichtung der Bankenunion Anlass zum Streit über die Frage gegeben, ob – einem Vorschlag von Kommissar *M. Barnier* folgend<sup>69</sup> – bei der Einlagensicherung für Banken eine unions-

kunft“ sei; „Schäuble zur Sache“: Europäischer Stabilitätsmechanismus, finanzministeriumTV.

<sup>67</sup> → *Berthold/ Gründler*, S. 172 ff.

<sup>68</sup> Vgl. zum Spannungsverhältnis zwischen Konditionalität und Staatssouveränität *Weigelt* (1999), S. 208 ff.

<sup>69</sup> Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 6.6.2012, MEMO/12/416, Ziff. 16, unter Bezugnahme auf den Vorschlag v. 12.7.2010 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme (Neufassung), KOM(2010) 368 endg.

weite Solidarhaftung vorzusehen ist. Im Ergebnis wird nun keine solidarische und grenzüberschreitende Haftung der nationalen Einlagensicherungssysteme (sog. *Pooling*) etabliert. Vielmehr wird jeder Mitgliedstaat selbst dafür sorgen müssen, dass die Stabilität und Leistungsfähigkeit des Bankensektors den einheitlichen Einlagensicherungsregeln entspricht. Die nationalen Einlagensicherungssysteme sollen aber mittelfristig harmonisiert werden.<sup>70</sup> Das Entstehen einer Form staatlich verordneter Solidarität im Bereich der Privatwirtschaft ist gegenwärtig im Bankensektor zu beobachten. Auf der Grundlage der Verordnung über den „Einheitlichen Abwicklungsmechanismus“ soll innerhalb von acht Jahren ein gemeinsamer Bankenabwicklungsfonds für marode Geldinstitute in den Euro-Staaten eingerichtet werden.<sup>71</sup> Der Fonds, in den alle Banken der Euro-Staaten einzahlen müssen, soll die Finanzierung der Abwicklung insolventer Institute ermöglichen. Bei diesem Instrument handelt es sich um keine Form zwischenstaatlicher Solidarität, sondern um Solidarität zwischen den Banken untereinander, die in der Situation einer Schieflage nicht – allein – dem Steuerzahler zur Last fallen sollen. Dieser zweite Pfeiler der Bankenunion verfolgt damit das Ziel, im Fall eines Bankenausfalls die notwendige Sanierung möglichst kostengünstig, vor allem aber stärker zu Lasten der privaten Gläubiger zu betreiben.

In einer integrationspolitischen Perspektive stellt sich schließlich die Frage, welches Maß an Solidarhaftung bei der Schaffung eines reformierten Ordnungsrahmens der Union notwendig ist, um die in der Krise offengelegten Schwächen des institutionellen Gefüges der Europäischen Währungsunion dauerhaft zu beheben. Im Widerstreit der Positionen, in der Fiskalpolitik entweder die nationale Verantwortung einzufordern<sup>72</sup> oder eine größere fiskalische Integration der Mitgliedstaaten vorzubereiten,<sup>73</sup> ist der institutionelle Vorschlag, einen Schuldenwächter für die Haushalte der Mitgliedstaaten einzusetzen („europäischer Finanzminister“)<sup>74</sup> – im Ergebnis also die Kompetenzen des

<sup>70</sup> → *Manger-Nestler*, S. 339f.

<sup>71</sup> Vgl. VO-E zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds sowie zur Änderung der VO (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM (2013) 520 endg., S. 6 f, eingegangen in den Kompromiss von Rat und EP v. 20.3.2014. → *Jimenez-Blanco*, S. 364ff.

<sup>72</sup> So das Gutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2013/2014 – „Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik“, S. 158ff. (Ziff. 269ff.) – „Maastricht 2.0 als Leitlinie“.

<sup>73</sup> Vgl. etwa die abweichende Meinung des Sachverständigen *P. Bofinger* innerhalb des Sachverständigenrats: Gutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2013/2014 – „Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik“, S. 164ff. (Ziff. 281ff.).

<sup>74</sup> Der Vorschlag wird BMF *W. Schäuble* zugeschrieben (Oktober 2012). Doch hat bereits im Juni 2011 der frühere Präsident der EZB, *J.-C. Trichet*, anlässlich seiner Rede als Karls-

europäischen Währungskommissars zu stärken – mit einer Solidarhaftung in der Union eng verbunden. Zu Recht ist eingewandt worden, dass Haftung und Kontrolle in jedem relevanten wirtschaftspolitischen Bereich auf einer Ebene zu vereinen sind.<sup>75</sup> Eine Kontrollinstanz, die über die nationalen Budgets wacht, wird ohne eine erweiterte Solidarhaftung daher nicht realisierbar sein. Eine umfassende Gemeinschaftshaftung würde es wiederum zwingend erforderlich machen, dass die Mitgliedstaaten einen großen Teil ihrer fiskalpolitischen Souveränität auf die europäische Ebene verlagern.<sup>76</sup>

a) *Die Unionsverträge als ein „Verbundnetz effektiver Gegenseitigkeit“*

Der britische Historiker *Timothy Garton Ash* hat die Frage gestellt, ob es nicht genau der Wert der Solidarität ist, der das Wesen Europas – oder präziser: das Wesen der Union – am besten beschreibt.<sup>77</sup> In der Geschichte der Verträge zur europäischen Integration und damit im Kontext institutioneller Friedenssicherung taucht die Solidarität erstmals in der Erklärung der französischen Regierung vom 9. Mai 1950 zum Schuman-Plan auf, die die Vereinigung der deutschen und französischen Kohle- und Stahlindustrie als eine im Entstehen begriffene „Solidarität der Produktion“ kennzeichnet.<sup>78</sup> Im Vertrag von Lissabon erscheint der Begriff der Solidarität in der Präambel des EU-Vertrags, die sich auf den Wunsch der Mitgliedstaaten stützt, „die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken“, sowie in weiteren elf Vorschriften.<sup>79</sup> Als Institut erscheint die Solidarität zudem vor allem in den Politiken über die Strukturförderung (Art. 174 ff. AEUV) und die transeuropäischen Netzen (Art. 170 ff. AEUV).

Die vertraglichen Ausprägungen der Solidarität sind im Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten unterschiedlichen Kategorien zuzuordnen. Die Vertragsschöpfer differenzieren zwischen der Solidarität als einem Motiv zur Steigerung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem Prinzip der Unionstreue nach Art. 4 Abs. 3 EUV, einem organisatorischen Prinzip des Staatenverbundes und einem derivativen Leistungsrecht der Unionsbürger. Mehr denn je ist angesichts dieses vertraglichen Befundes der

---

preisträger in einer „Langzeitperspektive“ für ein „gemeinsames Finanzministerium“ ausgesprochen. Vgl. dazu auch *Marzinotto/Sapir/Wolff* (2011), S. 2 ff.

<sup>75</sup> Gutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2013/2014 – „Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik“, S. 13, 243 (Ziff. 33, 432).

<sup>76</sup> Gutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2013/2014 – „Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik“, S. 160 (Ziff. 271); *Blanke* (2012), S. 81.

<sup>77</sup> *Ash* (2007), S. 36 ff.

<sup>78</sup> Abgedr. in *E. Steindorff* (1995), *Europarecht: Textausgabe*, 13. Aufl., S. 196.

<sup>79</sup> Vgl. weiterhin zum Begriff der Solidarität in den Verträgen Art. 2, 3 Abs. 3 UAbs. 2, 21, 24, 31, 32 EUV sowie Art. 67 Abs. 2, 80, 122, 194 Abs. 1 und 222 AEUV.

Analyse von *Ch. Tomuschat* zuzustimmen, der schon 1987 die Gemeinschaftsverträge als „ein Verbundnetz effektiver Gegenseitigkeit“ bezeichnet hat.<sup>80</sup> Es lässt die Mitgliedstaaten in Krisenzeiten nicht allein.

### *b) Solidaritätspflichten nach Maßgabe der Regel der begrenzten Einzelermächtigung*

Die kasuistische Aufzählung von Situationen, in denen die Mitgliedstaaten ein solidarisches Handeln untereinander erwarten können, deutet an, dass der Grundsatz der Solidarität nicht grenzenlos gilt, sondern stets gemäß der Regel der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV) vertraglich ausdrücklich normiert sein muss.<sup>81</sup> Deutlich wird dies mit Blick auf das Institut der Kohäsionsfonds (Art. 174 ff. AEUV), in dem sich das Solidaritätsprinzip dadurch verwirklicht,<sup>82</sup> dass die Union die Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung des Kohäsionsziels aus den Strukturfonds unterstützt (Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV) (D. V. I.). Auf dieser Grundlage ergänzt die Union durch Finanzierungshilfen die Bemühungen der Mitgliedstaaten, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken (Art. 174 Satz 1 AEUV).<sup>83</sup>

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob sich – jenseits des Bekenntnisses des ESMV zur „Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion“<sup>84</sup> (IV. 1.) – aus den Unionsverträgen selbst eine konkrete Rechtspflicht zu Lasten der Mitgliedstaaten ableiten lässt, „Finanzmittel zu mobilisieren [und] eine Stabili-

<sup>80</sup> *Tomuschat* (1987), S. 754; *Everling* (1997), S. 1233 spricht vor dem Hintergrund des Unionsvertrags von Maastricht hinsichtlich der «gemeinschaftlichen Solidarität» davon, dass sie «wie die Gemeinschaftstreue ein tragendes Prinzip der Gemeinschaft ist».

<sup>81</sup> *Sommermann* in Blanke/Mangiameli (2013), Art. 3 TEU Rn. 42.

<sup>82</sup> Diese Interpretation steht im Einklang mit der ersten und dreizehnten Erwägung der Präambel des Protokolls über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt v. 7.2.1992, wonach die Vertragsstaaten auf das in Art. 3 AEUV genannte Ziel der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten verweisen und in diesem Konnex ihre Bereitschaft bekunden, „die Höhe der Unionsbeteiligung an Programmen und Vorhaben im Rahmen der Strukturfonds zu differenzieren, um einen übermäßigen Anstieg der Haushaltsausgaben in den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten zu vermeiden.“ Vgl. Protokoll über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt v. 7.2.1992 (ABl. Nr. C 191 S. 93), zuletzt geändert durch Art. 1 Nr. 2, Nr. 5 Buchst. e, Nr. 23 Prot. Nr. 1 zum Lissabonner Vertrag vom 13.12.2007 (ABl. Nr. C 306 S. 165). Vgl. auch *Sommermann* in Blanke/Mangiameli (2013), Art. 3 TEU Rn. 41; *Rossi* in *Niedobitek* (2014), § 5 Rn. 33.

<sup>83</sup> Trotz der grundsätzlichen Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten und des subsidiären Charakters der Strukturfonds sind im EU-Haushalt in den Jahren 2014–2020 für die Kohäsionspolitik der Union Investitionen von 325 Mrd. Euro vorgesehen. Vgl. Europäische Kommission, Neuausrichtung der EU-Kohäsionspolitik, um maximale Wirkung in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung zu erzielen: Die Reform in 10 Punkten, Memo/13/378 v. 19.11.2013.

<sup>84</sup> Fünfte Erwägung der Präambel des ESMV.

tätshilfe bereitzustellen“ (Art. 3 Satz 1 ESMV). Einen ersten Anknüpfungspunkt bildet der Kanon des Art. 2 EUV. Solidarität ist ein Wert der Union nach Art. 2 Satz 2 EUV, doch erscheint sie normativ abgesetzt von den in Satz 1 genannten unverletzlichen und unveräußerlichen Rechten des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als den universellen Werten der Union. Auf letztere „gründet sich die Union“, weshalb sie den Verfassungskern der Europäischen Union bilden.<sup>85</sup> Die Solidarität ist demgegenüber ein programmatisches Attribut, eine „wertende Beschreibung“<sup>86</sup> der „Grundkonturen eines gemeinsamen europäischen Werteverständnisses“<sup>87</sup> einer europäischen Gesellschaft im Werden.<sup>88</sup> Unbeschadet dieser Differenzierung binden sämtliche Werte des Art. 2 EUV die Union sowie die Mitgliedstaaten bei der Ausübung öffentlicher Gewalt.<sup>89</sup> Diese umfassende Bindung ist unstreitig. Sie impliziert auch die Geltung für die Mitgliedstaaten, wenn sie völkerrechtliche Verträge schließen. Zur Solidarität verpflichtet sind die Mitgliedstaaten mithin auch beim Abschluss und bei der Umsetzung des ESMV und des VSKS, also von Verträgen, die zwar europarechtlich induziert sind, aber im Völkerrecht zentrieren.

Eine Verpflichtung, ihren Partnern in einer haushaltspolitischen Krisenlage beizustehen, könnte sich überdies aus dem Loyalitätsgebot des Art. 4 Abs. 3 EUV ergeben. Es zielt auf die Wahrung der kohäsiv-föderalen Funktionsfähigkeit der Europäischen Union.<sup>90</sup> Danach müssen die Mitgliedstaaten „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen (treffen), die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben“. Ohne dies ausdrücklich zu erwähnen, beinhaltet der im Schrifttum als Unionstreue<sup>91</sup> bezeichnete Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aber auch eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Solidarität.<sup>92</sup> Sie umfasst den unterstützenden und ausgleichenden Beistand zugunsten anderer Vertragsstaaten angesichts ihres unterschiedlichen sozioökonomischen Entwicklungsstands sowie in Krisen- und Notstandssituationen; nach Ansicht des Schrifttums kann dies im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander auch in Form von Maßnahmen finanzieller Umverteilung geschehen.<sup>93</sup> Angesichts der offenen Formulierung kann Art. 4 Abs. 3 EUV jedoch keine Rechtspflicht der Mitgliedstaaten entnommen werden.<sup>94</sup> Vielmehr wurzelt ihre gegenseitige Lo-

<sup>85</sup> *Murswiek* (2009), S. 483.

<sup>86</sup> *Hilf/Schorkopf* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (2014), Art. 2 EUV Rn. 41.

<sup>87</sup> *Calliess* in *Calliess/Ruffert* (2011), Art. 2 EUV Rn. 31.

<sup>88</sup> *Mangiameli* in *Blanke/Mangiameli* (2013), Art. 2 TEU Rn. 35.

<sup>89</sup> Vgl. etwa *Bogdandy* (2013), § 232 Rn. 36.

<sup>90</sup> *Härtel* in *Härtel* (2012), § 82 Rn. 216.

<sup>91</sup> *Zuleeg* (2000), S. 2847; *Kabl* in *Calliess/Ruffert* (2011), Art. 4 EUV Rn. 30.

<sup>92</sup> *Steiner* (2013), S. 249.

<sup>93</sup> *Kabl* in *Calliess/Ruffert* (2011), Art. 4 EUV Rn. 41.

<sup>94</sup> *Härtel*, in *Härtel* (2012), § 82 Rn. 221; *Kabl* in *Calliess/Ruffert* (2011), Art. 4 EUV Rn. 38.

yalität in den gemeinsamen Zielen, Werten und Normen der Verträge, zu deren Umsetzung und Einhaltung sie sich freiwillig verpflichtet haben.<sup>95</sup> Als allgemeines Vertragsprinzip bildet diese Bestimmung einen konkretisierungsbedürftigen Ausgangspunkt für solidarische Maßnahmen der Mitgliedstaaten,<sup>96</sup> ohne die Bündnispartner auf eine bestimmte Leistung zu verpflichten.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Integration setzt Solidarität mithin stets eine rechtlich normative Konkretisierung in den Verträgen voraus (Art. 5 Abs. 2 EUV), um so eine Rechtspflicht zu Lasten der Vertragsstaaten zu begründen. Ohne eine ausdrückliche Kompetenz, die das abstrakte Prinzip der Solidarität normativ verdichtet, sind die Mitgliedstaaten nicht zu solidarischem Handeln verpflichtet. Andernfalls würde aus einem bloßen Rechtswert der Union eine konkrete Rechtspflicht zu Lasten der Mitgliedstaaten deduziert. Dies aber sieht der Vertrag, der nur punktuelle Solidaritätspflichten statuiert, gerade nicht vor. Würde etwa Art. 4 Abs. 3 AEUV als eine konkrete Leistungspflicht der Mitgliedstaaten interpretiert, wäre Art. 80 AEUV, der für den Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik die „Solidarität und die gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“ auch „in finanzieller Hinsicht“ normiert, obsolet.

### c) Der Kerngehalt unionsrechtlicher Solidaritätspflichten

Unbeschadet der Notwendigkeit, eine Solidarhaftung der Mitgliedstaaten im jeweiligen vertraglichen Kontext normativ herzuleiten, kann der Grundgehalt der Solidarität aus der Bindungskraft der gemeinsamen Werte und rechtlichen Traditionen erschlossen werden, zu denen sich die Mitgliedstaaten bekennen (Art. 1 lit. a der Satzung des Europarates; Art. 2 EUV; zweite Erwägung der Präambel der EuGrCh).<sup>97</sup> Solche wertfundierte Kohäsionskräfte sind für den Zusammenhalt des Staatenverbands der Union unverzichtbar, da seine Mitglieder politisch und rechtlich weniger eng miteinander verbunden sind als die Glieder eines Bundesstaates. Angesichts der tiefgreifenden Erfahrungen von Kriegen, Krisen und Notständen ist das Band der Solidarität, das die Staatsangehörigen und damit auch die Glieder eines Bundesstaates unaufkündbar eint, ungleich fester gewebt als der mangels des Fehlens einer politischen Gemeinschaft eher lockere Konnex zwischen den Völkern der Union. Dies weist zurück auf die historischen Wurzeln der Union, die in einer rein wirtschaftlichen Integration liegen.<sup>98</sup> Wirtschaftliche Interessen können Einung fördern. Doch reichen sie nicht aus, um Solidarität zu begründen, die über ein rein rationales

<sup>95</sup> Härtel, in Härtel (2012), § 82 Rn. 223; M. Potacs, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und das Solidaritätsprinzip, EuR 2013, S. 133 (140).

<sup>96</sup> Vgl. dazu auch Bleckmann (1997), Rn. 697; Durner (2004), S. 561; Unruh (2002a), S. 61 f.

<sup>97</sup> Calliess (2004), S. 1033 ff.; Joas/Mandry (2005), S. 541 ff.; Härtel in Härtel (2012), § 82 Rn. 92 ff.

<sup>98</sup> Art 2 EWGV sowie fünfte Erwägung der Präambel.

Gegenseitigkeitskalkül hinausgeht.<sup>99</sup> Im Nationalstaat wird Solidarität durch gemeinsames Wollen in einer Schicksals- und Verantwortungsgemeinschaft begründet; ihre staatsrechtliche Grundlage ist die Staatsangehörigkeit. Dieses durch Geburt oder Verleihung geknüpft Band verbindet die Staatsangehörigen untereinander zu einer Lebensgemeinschaft. Es schafft eine personale wechselseitige Rechts- und Pflichtenbeziehung der Angehörigen dieses Verbandes<sup>100</sup> und verkettet sie in einem „Verantwortungsverhältnis“<sup>101</sup>. Die Staatsbürgerschaft garantiert mithin das Aufgehobensein im staatlichen Solidarverband. Zugleich folgt aus ihr eine substantielle Gleichheit der an der Solidargemeinschaft Beteiligten, die einander mehr schulden als außenstehenden Dritten.<sup>102</sup> Im Vergleich hierzu ist die geistig-ideelle Verbundenheit der „Gesellschaft (der) Mitgliedstaaten“ (Art. 2 Satz 2 EUV), die Einheit im Wertefundament, keine ausreichende Basis, um eine Beziehung schicksalhafter Verbundenheit im Sinne einer Wollensgemeinschaft zu begründen.<sup>103</sup> Zwar schöpft jeder Mitgliedstaat aus dem Fundus der gemeinsamen Werte, konkretisiert sie aber gemäß dem nationalen Erbe sowie den nationalen historischen Erfahrungen und gestaltet sie als Elemente eigener kollektiver Identität aus. Auch deshalb entfalten sie keine ausreichende Bindekraft zwischen den Völkern. Zu stark ist die Rolle der Mitgliedstaaten als souveräne Völkerrechtssubjekte, die – bei einer deutlichen Dominanz ihrer nationalen Exekutiven – politische Gesamtverantwortung für die Union übernommen haben. Das Ziel einer immer engeren Union der Völker Europas (Art. 1 Abs. 2 EUV)<sup>104</sup> und das gleichzeitige Beharren darauf, dass die Mitgliedstaaten die Herren der Verträge bleiben, markieren dabei ein weiteres – scheinbares – Paradoxon.<sup>105</sup>

Bei aller betonten „Alternativlosigkeit“<sup>106</sup> der Rettungsschirme und einer gebotenen Solidarität mit den Krisenstaaten gehen die Rettungsschirme über die solidarischen Rechtspflichten hinaus, die die Unionsverträge den Mitgliedstaaten auftragen. Die Errichtung eines 700 Mrd. Euro umfassenden Stabilitätsmechanismus, der im Kern außerhalb des Systems der Union institutionalisiert wurde, steht außerhalb des Gestaltungsauftrags der Wertegemeinschaft, vor allem weil zentrale Zukunftsfragen außerhalb der Räume entschieden werden,

<sup>99</sup> Vgl. *Isensee* (1997), S. 149.

<sup>100</sup> Vgl. *Isensee* (2008), § 126 Rn. 57; *Böckenförde* (1995), § 22 Rn. 26; *Volkman* (1998), S. 348, 410, 413.

<sup>101</sup> Vgl. *Merten* (1996), S. 7 (24ff.).

<sup>102</sup> *Deppenheuer* (1998), S. 59.

<sup>103</sup> *Böckenförde* (2011), S. 276f.

<sup>104</sup> *Blanke* in *Blanke/Mangiameli* (2013), Art. 1 Rn. 24ff.

<sup>105</sup> *U. Di Fabio*, *Friedliche Koexistenz*, FAZ v. 20.10.2010 („Staat und Recht“), spricht von einer „temporalen Differenz“.

<sup>106</sup> *BK A. Merkel* in einer Regierungserklärung zu den Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro in der 42. Sitzung des Deutschen Bundestages am Mittwoch, dem 19.5.2010, Plenarprotokoll Nr. 17/42 der 42. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 4125 (4126).

in denen nach traditionellen Vorstellungen Politik gemacht wird.<sup>107</sup> Hier zeigt sich eine Tendenz zur budgetären Entparlamentarisierung bei gleichzeitiger Informalisierung infolge des Übergewichts der mitgliedstaatlichen Exekutiven.<sup>108</sup> Dies wird in der Verlagerung von haushaltspolitischen Entscheidungen von den nationalen Parlamenten auf den Gouverneursrat (Art. 5 Abs. 6 und 7 ESMV) und das Direktorium (Art. 5 Abs. 6 lit. m ESMV) des ESM deutlich.<sup>109</sup> Damit der Wertekanon des Art. 2 EUV in seiner Gesamtheit gewahrt bleibt und einzelne seiner Grundsätze nicht infolge der politischen Überbetonung der „Solidarität“ erodieren, müssen die Maßnahmen der Krisenbewältigung die föderale Balance zwischen Union und Mitgliedstaaten wahren. Dies kann nur gelingen, wenn den Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Integration die Fähigkeit erhalten bleibt, das Verhältnis von Eigenständigkeit und Bindung in ihren Beziehungen zur Union zu bestimmen.<sup>110</sup> Eine einseitige Betonung der Solidarität in Gestalt der Rettungsschirme würde, vor allem wenn sie vornehmlich ökonomisch motiviert wäre, das Integrationsgefüge zwischen Union und Mitgliedstaaten stören (D. V. 3). Dies vor allem dann, wenn die Finanzhilfen zugunsten der Krisenländer das vertragliche Regime der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten missachten.

### 3. Das Verhältnis von Eigenverantwortung und Solidarität in den völkerrechtlichen Verträgen ESMV und VSKS

Die vertragliche Ausgestaltung der europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik ist geprägt von einer asymmetrischen Struktur, die auf einen unterschiedlichen Grad der Vergemeinschaftung verweist.<sup>111</sup> Der Grundsatz der Eigenverantwortung bestimmt überwiegend die Wirtschaftsunion, weil den Vertragsschöpfern nur so die in ihrer Konstruktion riskante Verklammerung der supranationalen Währungspolitik mit der nationalen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten unter Aspekten der Wahrung der Souveränität der Mitgliedstaaten in der Haushalts-, Fiskal- und Sozialpolitik realisierbar erschien.<sup>112</sup> Von grundsätzlicher Bedeutung für die Wahrung der mitgliedstaatlichen Eigenverantwortung in der Wirtschaftspolitik erweist sich die Entscheidung des Art. 125 AEUV. Danach ist jeder Mitgliedstaat selber dafür verantwortlich, seine natio-

<sup>107</sup> *Nettesheim* (2012a), S. 259 (263).

<sup>108</sup> Vgl. grundlegend *Herdegen* (2003), S. 9 (50 ff., 58 ff.); *Ruffert* (2011), S. 844, 850.

<sup>109</sup> *Nettesheim in Oppermann/Classen/Nettesheim* (2011), § 15 Rn 16. Kritisch dazu auch *Kirchhof* (2013), S. 2.

<sup>110</sup> So auch *Unruh* (2002), S. 562 f., hinsichtlich des Verhältnisses von Bund und Gliedstaaten.

<sup>111</sup> *Kempen in Streinz* (2012), Art. 119 AEUV Rn. 2, 8; *Siekmann in Siekmann* (2013), Art. 119 AEUV Rn. 22 f.; *Blanke* (2012), S. 79 ff.

<sup>112</sup> *Seidel* (1992), S. 133 f.

nale Verschuldung in den Grenzen der Maastrichter Referenzwerte zu halten, weshalb er im Fall von Refinanzierungsschwierigkeiten nicht mit einem *Bail-out* durch die Union oder die Mitgliedstaaten rechnen kann. Art. 125 AEUV ist im Kontext von Art. 121–126 AEUV die zentrale Norm, die die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten mit Blick auf ihre Verschuldung disziplinieren und damit eine auf Preisstabilität ausgerichtete Währungspolitik der EZB (Art. 3 Abs. 3 EUV, Art. 127 Abs. 1 AEUV) absichern soll.<sup>113</sup> Die zentrale Bedeutung der Eigenverantwortung belegen die Verhandlungen im *Delors*-Ausschuss, der die Möglichkeit, den gesamtstaatlichen Regierungen der Mitgliedstaaten einen „Kassenkredit“ als geldpolitisches Instrument zuzugestehen, diskutierte, diese Option aber dann „rundweg abgelehnt“ hat.<sup>114</sup> Stabilitätshilfen aus den Rettungsschirmen könnten bei einer engen Auslegung des *Bail-out*-Verbots an Art. 125 AEUV scheitern.<sup>115</sup> Denn allein in Art. 122 Abs. 2 AEUV wird die „Solidarität“ als Motiv eines finanziellen Beistands seitens der Union normativ konkretisiert. Diese Norm rechtfertigt einen solchen Beistand für den Fall, dass ein Mitgliedstaat „von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder [...] ernstlich bedroht ist“. Da diese Bestimmung nur eine von der Union, nicht aber von den Mitgliedstaaten gewährte Finanzhilfe vorsieht, handelt es sich ohne Zweifel um keine geeignete Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus in der Form des ESM.<sup>116</sup>

Gestärkt wird der Grundsatz der nationalen Eigenverantwortung durch den völkerrechtlichen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (VSKS), der zur Förderung der Haushaltsdisziplin beide Maastrichter Kriterien in Art. 3 Abs. 1 lit. b, Art. 4 VSKS bestätigt und damit die Mitgliedstaaten auf budgetäre Richtwerte verpflichtet, die ihre nationale Haushaltspolitik begrenzen.<sup>117</sup> Die beiden völkerrechtlichen Verträge ESMV und VSKS – letzterer auch als „Fiskalvertrag“ bezeichnet – scheinen somit von unterschiedlichen Prinzipien geleitet zu sein: Während der VSKS auf eine Stärkung der Haushaltsdisziplin zielt und zu diesem Zweck die Einhaltung der Budgetregeln und der haushaltsrechtlichen Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten betont, bringt der ESMV den Solidaritätsgedanken hinsichtlich der Vergabe von Finanzhilfen („Stabilitätshilfen“) zugunsten eines Krisenstaates zum Ausdruck, die den anderen ESM-Staaten nur unter strikter Konditionalität und bei Beachtung der Vorgaben des VSKS zugemutet werden können (Art. 12 Abs. 1, fünfte Erwägung der Präambel ESMV). Beide Verträge, die „sich gegen-

<sup>113</sup> *Obler* in *Siekmann* (2013), Art. 125 AEUV Rn. 2.

<sup>114</sup> *Schlesinger*, „Abweichende Meinungen müssen möglich sein“, *Handelsblatt* v. 23.5.2014, S. 56.

<sup>115</sup> *Seidel* (2011), S. 529.

<sup>116</sup> EuGH, Rs. C-370/12, Rn. 118 (*Pringle*); *Potacs* (2013), S. 138.

<sup>117</sup> Vgl. dazu auch *Blanke* (2012), S. 95 ff.; *Pilz* (2012a), S. 457 ff.; *Pilz* (2012b), S. 912.

seitig bei der Verstärkung der haushaltspolitischen Verantwortlichkeit und der Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion (ergänzen)<sup>118</sup> stehen hinsichtlich der die sie prägenden Grundsätze in einem gewissen Widerstreit. Während die im ESM „verkörperte Solidarität“<sup>119</sup> einzig auf die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt gerichtet ist (Art. 3 S. 1 ESMV), soll der VSKS die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für ihre Fiskalpolitik stärken. Auch angesichts dieser Dichotomie haben Wirtschaftswissenschaftler gefordert, dass der Krisenbewältigungsmechanismus des ESM als Instrument zur Wiederherstellung haushaltspolitischer Eigenverantwortung zu handhaben ist.<sup>120</sup> Nur so wird vermieden, dass der ESM zu einem die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten überspielenden Finanzkraftausgleich oder gar zur Anerkennung von „Notausgleichsansprüchen“<sup>121</sup> der Krisenländer führt und damit den „Kernbereich der wirtschaftspolitischen Kompetenz der Mitgliedstaaten“<sup>122</sup> überlagert.

Beide Verträge sind nach der höchstrichterlichen Auslegung des EuGH und des Bundesverfassungsgerichts im Bereich der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten anzusiedeln.<sup>123</sup> Bei dieser Qualifizierung stützt sich insbesondere der EuGH, vor dem Hintergrund der fehlenden vertraglichen Definition der Währungspolitik,<sup>124</sup> auf die währungspolitischen Ziele und Instrumente des Vertrages.<sup>125</sup> Allerdings erscheint dieser Befund bei einer systematischen Gesamtbeurteilung der Regelungen zur Wirtschafts- und Währungsunion unter Titel VII des dritten Teils des AEUV sowie unter Berücksichtigung der Ausgestaltung des ESM zweifelhaft. Die hybride Gestalt des ESM als ein Mosaik von wirtschafts- und währungspolitischen Elementen lässt eine solche Interpretation indes ebenfalls nicht zu. Vielmehr verdient die Bewertung von *U. Hufeld* Zustimmung. Er identifiziert den ESM als einen „Zweckbau [...], der sich in die asymmetrische Statik der WWU mit staatlicher Fiskal- und supranationaler Währungspolitik schiebt.“<sup>126</sup>

<sup>118</sup> Fünfte Erwägung der Präambel des ESMV.

<sup>119</sup> *Pernice* (2013), S. 49.

<sup>120</sup> Vgl. *Fahrholz/Freytag/Obler* (2012), S. 3, 28, 33 ff.

<sup>121</sup> Im System des deutschen bundesstaatlichen Finanzausgleichs hat die Bundesregierung im Jahr 1989 einen „Notausgleichsanspruch“ des Saarlandes abgelehnt; vgl. die Stellungnahme der Bundesregierung v. 11.10.1989 zum Normenkontrollantrag der Regierung des Saarlandes, S. 26 ff.

<sup>122</sup> BVerfG, 2 BvR 2728/13 v. 14.1.2014, Rn. 40

<sup>123</sup> BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, Abs.-Nr. 65. Die Auffassung der Bundesregierung wird wiedergeben: „Bei der Gewährung von Finanzhilfen handele es sich um wirtschaftspolitische Vorgänge, für die die Mitgliedstaaten zuständig seien.“ und ihr zumindest nicht widersprochen. EuGH, Rs. C-370/12, 27.11.2012, Rn 57, 93–98 (Pringle). Bestätigt durch BVerfG, Beschluss v. 14.1.2014, 2 BvR 2728/13, Abs.-Nr. 40.

<sup>124</sup> EuGH, Rs. C-370/12, 27.11.2012, Rn. 53 (Pringle).

<sup>125</sup> EuGH, Rs. C-370/12, 27.11.2012, Rn. 56 f. (Pringle).

<sup>126</sup> *Hufeld* (2011), S. 120.

Der EuGH sieht in der finanziellen Unterstützung einzelner Mitgliedstaaten durch den ESM im Fall einer „tragbaren Staatsverschuldung“ und bei bestehender Gefahr für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt oder eines seiner Mitgliedstaaten (Art. 12 und 13 ESMV) keine Unvereinbarkeit mit Art. 125 AEUV. Ohne den Stabilitätsmechanismus als Ausprägung zwischenstaatlicher Solidarität zu interpretieren, stellen die Luxemburger Richter fest, dass angesichts des Wortlauts des Art. 125 AEUV nicht „jede Form der finanziellen Unterstützung eines anderen Mitgliedstaates untersagt werden soll.“<sup>127</sup> Art. 125 AEUV ziele zwar darauf ab, den Mitgliedstaaten einen Anreiz zur Wahrung der Haushaltsdisziplin zu geben,<sup>128</sup> doch solle so zugleich das übergeordnete Ziel der „Aufrechterhaltung der finanziellen Stabilität der Unionswährung“<sup>129</sup> sichergestellt werden. Da der ESM eine Finanzhilfe lediglich in den Fällen bereitstelle, in denen dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets unabdingbar sei und strengen Auflagen unterliege, dieses Instrument aber nicht für die Schulden des Empfängermitgliedstaates bürge, sei Art. 125 AEUV nicht verletzt.<sup>130</sup> Mit der Änderung von Art. 136 AEUV schufen die Mitgliedstaaten im Absatz 3 eine ausdrückliche Grundlage für die Einrichtung dieses „ständigen Krisenmechanismus“.<sup>131</sup> Durch diese Vertragsänderung haben sie das Prinzip der staatlichen Eigenverantwortung ohne Zweifel reduziert<sup>132</sup> und eine permanente Durchbrechung der Art. 122 ff. AEUV ermöglicht.<sup>133</sup> Um gleichwohl „ein ausgewogenes Verhältnis von Eigenverantwortung und Solidarität“<sup>134</sup> zu schaffen, ist die Inanspruchnahme von Solidarleistungen aus dem ESM an die vorherige Ratifizierung des VSKS geknüpft.<sup>135</sup> Die

<sup>127</sup> EuGH, Rs. C-370/12, Rn. 130 (Pringle).

<sup>128</sup> EuGH, Rs. C-370/12, Rn. 135 (Pringle).

<sup>129</sup> EuGH, Rs. C-370/12, Rn. 135 (Pringle).

<sup>130</sup> EuGH, Rs. C-370/12, Rn. 138, 142, 147 (Pringle). Vgl. dazu auch *Lengauer* (2013), S. 7 f. Ähnlich auch *GA J. Kokott*, die einen „Widerspruch zum Solidaritätsgedanken“ feststellt, würde Art. 125 AEUV den Mitgliedstaaten die Vergabe von Finanzhilfen untersagen, vgl. *EuGH, GA J. Kokott*, Rs. C-370/12, Rn. 142 f. (Pringle).

<sup>131</sup> Beschluss 2011/199/EU v. 25.3.2011 zur Änderung des Art. 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ABl. L 91/1 (2011).

<sup>132</sup> *Potacs* (2013), S. 141 f.

<sup>133</sup> *Rathke* (2011), S. 753 ff.

<sup>134</sup> So die *BK A. Merkel* in ihrer Regierungserklärung vor dem Tagung des Europäischen Rates am 24./25.3.2011, Plenarprotokoll Nr. 17/99 der 99. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 24.3.2011, S. 11255 A f. *BMF Schäuble* hat vor der Einrichtung des ESM erklärt: „Sinnvoll wäre, dass wir den neuen Pakt mit dem neuen ESM-Vertrag verknüpfen. Das würde verdeutlichen, dass Solidarität untrennbar mit Solidität zusammenhängt“ (Handelsblatt online v. 19.12.2011).

<sup>135</sup> 25. Erwägung der Präambel des VSKS: „the granting of assistance in the framework of new programmes under the European Stability Mechanism will be conditional [...] on the ratification of this Treaty“. Als ein „politisches Junktim zwischen Fiskalvertrag und ESM“ bezeichnen *Hofmann/Konow* das Verhältnis der beiden völkerrechtlichen Verträge. Vgl. *Hofmann/Konow* (2012), S. 156. Ähnlich auch *Calliess* (2012), S. 113 (155).

Parteien des Fiskalvertrages verpflichten sich im Ergebnis, ihre gesamte Haushaltspolitik auf die vereinbarten Richtwerte hin eigenverantwortlich auszurichten und sich den externen Kontrollen – namentlich in Form des Europäischen Semesters – zu unterwerfen. Vor diesem Hintergrund ist ein offener Widerspruch hinsichtlich der tragenden Vertragsgrundsätze von VSKS und ESMV nicht auszumachen; vielmehr gewährleisten beide Abkommen die Einhaltung des Normzwecks des Art. 125 AEUV, also die Absicherung einer stabilitätsorientierten nationalen Haushaltspolitik und die Aufrechterhaltung der finanziellen Stabilität der Unionswährung. Mithin soll das Junktim zwischen den beiden völkerrechtlichen Verträgen sicherstellen, dass „die Anomalie der Nothilfe“ schnellstmöglich beendet und „die Normalität der Selbstverantwortung und Eigenfinanzierung“ wiederhergestellt wird.<sup>136</sup>

#### 4. Eine Stabilitätskultur der Mitgliedstaaten als Voraussetzung solidarischen Beistands in der Wirtschafts- und Währungsunion

Mit der Einrichtung des ESM verpflichten sich die Mitgliedstaaten „unwideruflich und uneingeschränkt“, ihren Beitrag zum genehmigten Stammkapital des ESM zu leisten (Art. 8 Abs. 4 ESMV). Die ESM-Mitglieder stellen damit eine solidarische Finanzhilfe zugunsten des Haushalts eines Krisenstaates auf Darlehensbasis bereit, die im Krisenfall zum Einsatz kommt. Unbeschadet der Notwendigkeit, Finanzhilfen zugunsten anderer Eurostaaten vertragskonform auszugestalten, setzt die Gestaltung einer im Zeichen der Solidarität stärker vergemeinschafteten Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Kern eine homogenere Struktur der Wirtschafts- und Währungsunion voraus. Es ist daher entscheidend, dass die Mitgliedstaaten auch im Zeichen der Krise auf den Anpassungspfad zur Sicherung der Haushaltsdisziplin zurückkehren und Konsolidierungsbemühungen nicht weiter in die Zukunft verschieben. Die nationalen Finanz- und Wirtschaftspolitiken müssen besser und verbindlicher aufeinander angestimmt werden.<sup>137</sup> Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets durch ein gemeinsames normativ verbindliches „Leitmotiv“ verbunden sein: Erst eine gemeinsame Stabilitätskultur könnte sie zu einer echten „Stabilitätsgemeinschaft“<sup>138</sup> verklammern.<sup>139</sup> Bereits vor dem Übergang zur Gemeinschaftswährung hat die Deutsche Bundesbank hervorgehoben, dass die

<sup>136</sup> Hufeld (2014), § 22 Rn. 160.

<sup>137</sup> Schäuble (2011), S. 301, 303.

<sup>138</sup> Dieses Ziel attestierte das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 89, 155 (205) – Maastricht) der Union bereits nach dem Vertrag von Maastricht. Vgl. auch BVerfGE 97, 350 (373) – Euro; BVerfGE 129, 124 (181) – EFS.

<sup>139</sup> Schorkopf spricht in diesem Zusammenhang von einer „Kultur solider Haushaltsführung“, vgl. Schorkopf (2012), S. 3. U. Di Fabio betont die Bedeutung einer auf die Haushaltsführung der Mitgliedstaaten bezogenen „Good Governance“ mit Blick auf „das Überleben

„Währungsunion ... eine nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft [ist].“<sup>140</sup> Diese Aussage bezog sich indes nicht auf eine Einstandspflicht der Staaten der Eurozone im Sinne eines Finanzausgleichs untereinander, sondern auf ihren prononciert politisch-wirtschaftlichen Zusammenhalt. Er ist das Vehikel, das es ihnen durch solidarisches – nicht auf Finanztransfers bezogenes – Handeln ermöglicht, zu einer mit dem Ziel der Preisstabilität konformen nationalen Haushalts-, Fiskal- und Sozialpolitik – als Grundlage der Währungsunion – zu gelangen.<sup>141</sup>

Die Position „Geldwertstabilität als Spielregel“<sup>142</sup> formulierte alsdann auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil als Bedingung einer Beteiligung Deutschlands an der Währungsunion.<sup>143</sup> Auch wegen der ganz unterschiedlichen Traditionen, Erfahrungen und Wertschätzungen hinsichtlich des Ziels der Geldwertstabilität – die völlige Entwertung der als mündelsicher angesehenen Kriegsanleihen führte anlässlich der Inflation (1914–1923) in Deutschland zu einem immensen Vertrauensverlust in den Staat<sup>144</sup> – konnte sich kein Konsens der Völker der Union und ihrer politischen Eliten über ein solches Stabilitätsziel entwickeln. In ihrer gegenwärtigen Verfassung ist die Union ein gelockerter Verbund von haushalts- und wirtschaftspolitisch eigenständigen Staaten, die durch den VSKS nur ansatzweise auf eine gemeinsame Stabilitätskultur ausgerichtet werden,<sup>145</sup> zugleich aber im Krisenfall durch auflagengebundene Finanzhilfen aus dem ESM zusammengehalten werden sollen. Im ESM manifestiert sich daher lediglich ein rechtspolitischer Gehalt der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Vor dem Hintergrund der Asymmetrie der Wirtschafts- und Währungsunion ist dieser Mechanismus ein Akt wirtschafts- und währungspolitischer Rationalität, nicht aber Ausdruck echter bündischer Solidarität. Die im Fiskalvertrag getroffene Vereinbarung der Mitgliedstaaten, ihre Haushaltspolitik über alle Unterschiede in ihrer Arbeitsmarkt-, Sozial- und Steuerpolitik sowie ihre völlig unterschiedliche Wirtschaftskraft hinweg mittels einer intensiveren Koordinierung (Art. 1 Abs. 1 VSKS) stärker zu verklammern, vermag noch keine gemeinsame Stabilitätskultur hervorzubringen und damit eine Solidarhaftung zwischen den Staaten zu begründen. Voraussetzung hierfür ist namentlich eine stärkere parlamentarische Beteiligung sowohl auf der nationalen Ebene<sup>146</sup> als auch auf Unionsebene, um so das Verständnis für die Bedeutung einer gemeinsamen Stabilitätskultur in den Mitgliedstaaten zu

---

der Union als internationaler Machtfaktor und als ein Raum der Freiheit, des Friedens und des Wohlstandes“. Vgl. *Di Fabio* (2011), S. 459f.

<sup>140</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 10/1990, S. 41.

<sup>141</sup> *Duwendag* (1999), S. 5.

<sup>142</sup> *Starbatty* (2003), S. 537.

<sup>143</sup> BVerfGE 89, 155 (208) – Maastricht.

<sup>144</sup> Vgl. für das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland *Löffler* (2011), S. 35 ff.

<sup>145</sup> *Hofmann/Konow* (2012), S. 161.

<sup>146</sup> Nur so kann der Deutsche Bundestag den Integrationsprozess beeinflussen, ohne mit

mehren und der europäischen Öffentlichkeit in demokratisch legitimer Weise zu vermitteln (IV. 5. c).<sup>147</sup>

#### 4. Das Maß an Solidarität in der Union – ein unionsweiter sozialstaatlicher Mindeststandard

##### *a) Kohäsion der wirtschaftlichen und sozialen Grundbedingungen: die vertragliche Kohäsionspolitik als Parameter*

Die Vertragsschöpfer haben in den Verträgen konkrete Ausformungen der Solidarität zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten untereinander vereinbart. Namentlich in der Asyl- (Art. 80 AEUV), Kohäsions- (Art. 174 ff. AEUV) und Wirtschaftspolitik (Art. 122 AEUV) sind *einzelne* – genau umrissene – bündische Elemente der Solidarität in einer ansonsten in vielen Politikbereichen auf Eigenverantwortung und damit Achtung der Souveränität der Mitgliedstaaten gegründeten Unionsverfassung normiert. Auf diesen Feldern normierter und nicht nur proklamierter Solidarität drängt die dem Bundesstaat inhärente Idee der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der gerechten Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten – in unterschiedlicher Ausprägung – auf Verwirklichung.

Am deutlichsten tritt dieses Movens in der Kohäsionspolitik (Art. 174 ff. AEUV) hervor. Nach Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV ergänzt die Union in Form einer fondsfinanzierten Strukturförderung die Bemühungen der Mitgliedstaaten, Standortnachteile abzubauen<sup>148</sup> und den Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu halten.<sup>149</sup> Die Kohäsionspolitik zielt somit auf eine harmonische Entwicklung „der Gemeinschaft als Ganzes“. Ziel der Kohäsionspolitik ist es, neben der partiellen Annäherung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Lebensbedingungen in der Union (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV), eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen. Dieses Gebot ist Folge der Divergenz der sozialen Verhältnisse, die wiederum aus un-

---

Blick auf die Diktion des Bundesverfassungsgerichts „in eine bloß nachvollziehende Rolle“ zu geraten. Vgl. dazu *Möllers/Reinhardt* (2012), S. 700.

<sup>147</sup> → *Neyer*, S. 143 f. Zur Bedeutung parlamentarischer Debatten um verlorengegangenes Vertrauen der Bürger zurückzugewinnen, vgl. *Kirchhof* (2012b), S. 97. Ebenso *Kühnhardt* (2012), S. 6.

<sup>148</sup> Europäische Kommission, Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion: Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Februar 2004, 2004, S. 2.

<sup>149</sup> Trotz der grundsätzlichen Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten und des subsidiären Charakters der Strukturfonds sind im EU-Haushalt in den Jahren 2014–2020 für die Kohäsionspolitik der Union Investitionen von 325 Mrd. Euro vorgesehen. Vgl. Europäische Kommission, Neuausrichtung der EU-Kohäsionspolitik, um maximale Wirkung in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung zu erzielen: Die Reform in 10 Punkten, Memo/13/378 v. 19.11.2013.

terschiedlichen Einkommensniveaus<sup>150</sup> und heterogenen strukturellen Voraussetzungen der Regionen Europas<sup>151</sup> herrühren.<sup>152</sup> Die Kohäsionspolitik zielt somit auf eine Annäherung zwischen den unterentwickelten und hochentwickelten Regionen der Gesamtheit der Mitgliedstaaten, die in ihrer Entwicklung konvergieren sollen.<sup>153</sup>

Das Anliegen der Kohäsionspolitik ist im Ansatz vergleichbar mit der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG), ein in seinem normativen Gehalt allerdings schon in der deutschen bundesstaatlichen Verfassung schillernder Begriff.<sup>154</sup> Im deutschen Rechtsraum ist es das durch das einfache Recht konkretisierte Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) in Verbindung mit der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG, welches dem Gesetzgeber aufträgt, für eine sozialstaatliche Mindestordnung<sup>155</sup> durch Gewährleistung eines „menschenwürdigen Existenzminimums“ zu sorgen.<sup>156</sup> Auf die Europäische Union ist diese Herleitung nicht übertragbar. Zwar ist die Politik wirtschaftlicher Kohäsion in der Union an einem sozialstaatlichen Mindeststandard ausgerichtet, der in den Verträgen durch das Ziel der sozialen Marktwirtschaft (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV) rechtlich vorgegeben wird. Die Grundentscheidung für eine soziale Marktwirtschaft<sup>157</sup> beinhaltet das Gebot des sozialen Ausgleichs in der Union. Es kann jedoch mangels einer supranationalen Zuständigkeit nicht im Sinne einer ständig fortschreitenden Ausweitung sozialstaatlicher Umverteilungsmuster verstanden werden.<sup>158</sup> Während die Herstellung gleich-

<sup>150</sup> Dazu schon *Stockhammer* (2011), 378 ff.

<sup>151</sup> Deutlich wird das Belastungsungleichgewicht im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik (Art. 80 AEUV). Da die Mitgliedstaaten, die Außengrenzen der Union aufweisen, angesichts ungleicher Einwanderungsbewegungen besonderen Belastungen auch in finanzieller Hinsicht ausgesetzt sind, ist der Anwendungsbereich des Grundsatzes der Solidarität und der gerechten Lastenverteilung nach Art. 80 AEUV eröffnet. Näher dazu *Pache* in *Niedobitek* (2014), § 10 Rn. 173 f. Vor diesem Hintergrund stellte die Kommission im Dezember 2013 30 Mio Euro zur Unterstützung Italiens (Lampedusa) bereit. Vgl. dazu Pressemitteilung der Europäischen Kommission v. 4.12.2013, IP/13/1199, Ziff. 2.

<sup>152</sup> *Puttler* in *Calliess/Ruffert* (2011), Art. 174 AEUV Rn. 10; *Huber* (2009), S. 36.

<sup>153</sup> *Puttler* in *Calliess/Ruffert* (2011), Art. 174 AEUV Rn. 1; *Rossi* in *Niedobitek* (2014), § 5 Rn. 22.

<sup>154</sup> Zur „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im Bundesstaat vgl. *Koriotb* (1997), S. 177 ff.; *Waldhoff* (2007), S. 216 (248 ff.); *Hey* (2007), S. 277 (291 ff.); *Häde* (2011), S. 5; *Häde* (2006), S. 565.

<sup>155</sup> *Hey* (2007), S. 277 (291). Zu Begriff und Entwicklung des Sozialstaatsprinzips *Sommermann* in *Mangoldt/Klein/Starck* (2010), Art. 20 Abs. 1, Rn. 98 ff.

<sup>156</sup> BVerfGE 125, 175 (222 ff.) – Hartz IV. Dazu auch *Herdegen* in *Maunz/Dürig* (2013), Art. 1 Abs. 1 Rn. 121.

<sup>157</sup> *W. Kabl* spricht mit Blick auf die in Art. I-3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 VVE gleichlautende Formulierung von einem Selbstverständnis der Union als „Sozialunion.“ Vgl. *Kabl* (2006), S. 95, 98. So auch *Sommermann* in *Mangoldt/Klein/Starck* (2010), Art. 20 Abs. 1 Rn. 140.

<sup>158</sup> *Ruffert* in *Calliess/Ruffert* (2011), Art. 3 EUV Rn. 27, 37. *J. Raschke* wirft mit Blick auf zugezogene Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten die Frage nach den Belastungsproben entstehend aus der Forderung nach „europäischer Solidarität“ auf. Vgl. *Raschke* (2013), S. 126.

wertiger Lebensverhältnisse im Bundesstaat ein Höchstmaß an föderaler Homogenität bedeutet, ist ein realistisches Maß der Solidarität im Kontext der Union allenfalls das Ziel, „vergleichbare Lebensverhältnisse“ herzustellen, die sich im Grundsätzlichen gleichen. Es geht – ungeachtet der zunehmenden faktischen Angleichung des Wohlstandsniveaus der Regionen der Mitgliedstaaten infolge des Einsatzes der Europäischen Sozialfonds<sup>159</sup> – rechtlich lediglich um die vertraglich gebotene Herstellung oder Wahrung von Mindeststandards. Um zu vermeiden, dass einzelne Regionen der Union zu einem Armenhaus verkommen, während andere Teile der Region prosperieren, soll ein Mindeststandard an sozialem Zusammenhalt und an elementaren Lebenschancen<sup>160</sup> gewahrt werden.<sup>161</sup> An diesem Befund ändert auch die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 GG nichts, nach der die Union sozialen Grundsätze verpflichtet sein muss. Da es sich dabei lediglich um einen an die innerstaatlichen Organe in Deutschland gerichteten Entwicklungsauftrag handelt, kann daraus keine Verpflichtung der Union abgeleitet werden, das Niveau der Sozialstaatlichkeit in Europa an der deutschen Sozialordnung auszurichten.<sup>162</sup>

Die Hauptverantwortlichkeit für das Soziale trifft daher die Mitgliedstaaten, die nach ihrer Leistungskraft den Sozialstaat verwirklichen.<sup>163</sup> Der angestrebte sozialstaatliche Mindeststandard soll keine substantielle Gleichheit oder gar Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse schaffen, sondern eine elementare Grundhomogenität in den Lebens- und Wirtschaftsbedingungen sicherstellen.<sup>164</sup> Das Unionsrecht entspricht sozialen Grundsätzen, wenn es dazu beiträgt, dass alle Unionsbürger an den kulturellen, ökonomischen und rechtlichen Standards des jeweiligen Staates teilhaben. Ein Anspruch auf Gleichförmigkeit der sozialen Verhältnisse und damit auf Umverteilung innerhalb der Union, der schon vom bundesstaatlichen Auftrag der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht umfasst ist,<sup>165</sup> folgt hieraus nicht.<sup>166</sup>

<sup>159</sup> Der Europäische Sozialfonds ist ein „zentraler Baustein“ der Union, der in Verbindung mit den Kohäsionsfonds ärmere Mitgliedstaaten in die Lage versetzen soll, die für die Wirtschafts- und Währungsunion geforderten Konvergenzkriterien zu erreichen. Vgl. dazu *Kin-green* in Grabitz/Hilf/Nettesheim (2014), Art. 162 AEUV Rn. 12.

<sup>160</sup> *Glienicker Gruppe* (2013), S. 3.

<sup>161</sup> Europäische Kommission, Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion: Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Februar 2004, 2004, S. 20.

<sup>162</sup> BR-Drs. 501/92, S. 13f.; *Schede* (1994), S. 60. Weiterführend dazu *Uhrig* (2000), S. 120f.

<sup>163</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. BVerfGE 125, 175 (222) – Hartz IV, nach der der Gesetzgeber unter Ausübung seines Gestaltungsspielraums die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und an den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat. Vgl. auch *Herdegen* in Maunz/Dürig (2013), Art. 79 Rn. 151.

<sup>164</sup> *Oeter* (1998), S. 541.

<sup>165</sup> *Lindner* (2005), S. 347; *Oeter* (1998), S. 541.

<sup>166</sup> *Kirchhof* (2012a), § 214 Rn. 138; *Kühnhardt* (2012), S. 16; *Rossi* in Niedobitek (2014), § 5 Rn. 32; *Potacs* (2013), S. 139.

Gleichwohl schimmert in der finanziellen Unterstützung einzelner Mitgliedstaaten innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion ein neues Muster an praktizierter politischer Solidarität außerhalb der abgegrenzten Institute der unionalen Solidarität durch. Ausgangspunkt dieses Paradigmenwechsels ist die heterogene Leistungsfähigkeit der nationalen Ökonomien innerhalb der Wirtschaftsunion;<sup>167</sup> da ihre Folgen in der Krise besonders spürbar werden, erscheinen völkervertraglich begründete Instrumente und Verfahren von Nöten, um die Lage zu beherrschen. Die Politik der Rettungsschirme der Eurostaaten<sup>168</sup> dient ebenso wie die Währungspolitik der EZB<sup>169</sup> als Kompensat für das Steuerungsversagen der Wirtschaftsunion, das durch eine harmonische Entwicklung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten im Binnenmarkt<sup>170</sup> und ihre Verpflichtung auf die Konvergenzziele<sup>171</sup> gerade ausgeschlossen werden sollte. Der Beistand im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander zeigt an diesem zugespitzten Punkt der europäischen Integration ein Ausmaß, das mit der Politik der Solidarität im Rahmen der Kohäsionsfonds nicht vergleichbar ist. Im Gegensatz zur Kohäsionspolitik als vertraglich anerkanntes bündisches Prinzip, begründen extrinsische Faktoren in Gestalt der Finanz- und Bankenkrise<sup>172</sup> somit eine neue Form der Solidarität in der Eurozone, die auf dieser Entwicklungsstufe der Union vertraglich nicht vorgesehen ist. Während innerhalb der Kohäsionspolitik eine partielle Annäherung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Lebensbedingungen angestrebt wird, zielt die Solidarität des ESM auf den Erhalt der Einheit der Eurozone. Damit zeigen die ESM-Staaten ein solidarisches Verhalten, das mit dem vertraglichen Grundsatz der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für ihre Haushaltspolitik nicht vereinbar ist und weit über das in der Kohäsionspolitik der Union vereinbarte Maß an Solidarität hinausreicht. Die Strukturförderung innerhalb der Kohäsionspolitik zielt gerade auf die Stärkung des wirtschaftlichen Zusammenhalts zwischen den Mitgliedstaaten, setzt also – trotz solidarischer Hilfe – auf Eigenverantwortung. So betont Art. 175 Abs. 1 S. 1 AEUV zunächst die grundsätzliche Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für ihre Wirtschaftspolitik und verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung des Kohäsionsziels nach Art. 174 S. 1 AEUV.<sup>173</sup> Insofern erfolgt die Unterstützung im Rahmen der Strukturfonds grundsätzlich subsidiär,<sup>174</sup> auch wenn die „unterstützende“ Strukturförderung in „funk-

<sup>167</sup> Enderlein (2010), S. 10.

<sup>168</sup> Calliess (2011), S. 213 ff.; Nettesheim (2011a), S. 31 ff.

<sup>169</sup> Kerber/Städter (2011), S. 536 ff.; Kerber (2012), S. 65 ff.; Homburg (2012), S. 673 ff.

<sup>170</sup> Noch unter dem Terminus Gemeinsamer Markt bei Tomuschat (1987), S. 732.

<sup>171</sup> Zur Ausgestaltung, Aufgabe und Wirkung der Konvergenzkriterien vgl. Kortz (1996), S. 79 ff.

<sup>172</sup> Michler/Smeets (2011), S. 3 ff.

<sup>173</sup> Puttler in Calliess/Ruffert (2011), Art. 175 AEUV Rn. 1.

<sup>174</sup> Eggers in Grabitz/Hilf/Nettesheim (2014), Art. 175 AEUV Rn. 14; Rossi in Niedobitek (2014), § 5 Rn. 33.

tional gerechtfertigten zweckgebundenen Einzelakten<sup>175</sup> die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten schmälert. Ganz anders ist der ESM zu bewerten, der von der politischen Absicht bestimmt ist, die Krisenländer von (den Folgen) ihrer Eigenverantwortung für die nationale Wirtschafts- und Fiskalpolitik – zumindest vorübergehend – zu entlasten. Wenn allerdings bereits die vertraglichen Institute der Solidarität die Mitgliedstaaten nicht von der Eigenverantwortung freistellen, sondern insoweit lediglich eine partielle Entlastung vorsehen, dann dürfen die Mitgliedstaaten bei den Finanztransfers des ESM ebenfalls nicht aus ihrer Selbstverantwortlichkeit entlassen werden.

### b) Subsidiarität als Bedingung von Solidarität

Neben dem Ausmaß vertraglich gebotener Solidarität ist auch der notwendige Eigenanteil der Krisenländer an den Maßnahmen zur Überwindung dieser Schieflage zu überprüfen. Solidarität zieht sich wie ein Leitmotiv durch die Verträge. Sie darf aber nicht unbegrenzt gewährt werden, sondern bedarf des „Augenmaßes und der Zurückhaltung“.<sup>176</sup> Solidarische Hilfe ist daher zu dosieren.<sup>177</sup> Hinter diesem Ansatz steht die Überlegung der „Hilfe zur Selbsthilfe“, die ein Übermaß an Interventionen durch die höhere Einheit ausschließt, wenn dies die Entfaltung der eigenen Kräfte zur Selbsthilfe hindert.<sup>178</sup> Es geht nicht darum einzelne Glieder einer Gemeinschaft durch die Übernahme ihrer Kompetenzen zu entreechten, sondern ihnen durch entsprechende Maßnahmen zu helfen, ihre Leistungsfähigkeit wiederzuerlangen.<sup>179</sup> Die durch den Grundsatz der Subsidiarität geschaffene Ordnung fordert daher zunächst die individuelle Selbsthilfe ein und appelliert an die Eigenverantwortung der Mitglieder einer Gemeinschaft. Dem Primat der individuellen Selbsthilfe nachgeordnet ist die Hilfe durch die Gemeinschaft im Geiste der Solidarität.

Die hier skizzierte Grenze für solidarische Hilfsmaßnahmen scheint infolge der Rettungsschirme brüchig zu werden. Die Finanzhilfen begründen ein neues Paradigma an Solidarität in der Europäischen Union, indem sie die abgegrenzten Institute der unionalen Solidarität „ergänzen“. Die Solidarleistungen bergen damit aber die Gefahr, sich außerhalb des Richtmaßes begrenzter unionaler Solidarität zu verselbständigen. Sie sind zugleich dazu angetan, die Union im Sin-

<sup>175</sup> Ohler (1997), S. 410.

<sup>176</sup> Tomuschat (1987), S. 730.

<sup>177</sup> Voraussetzungen für den Beistand in einer Notlage entwirft Kirchhof. Er bindet einen solidarischen Finanzbeistand durch „finanzstärkere Staaten“ an eine gesetzliche Grundlage, die ausschließt, dass einem Mitgliedstaat ein Beistand gewährt wird, der zu einer geringeren Pro-Kopf-Verschuldung führt als sie in Deutschland festzustellen ist, und zugleich sicherstellt, dass finanzstarke Staaten ihre Stellung nicht durch überdimensionierte Rettungsschirme einbüßen (jährliches BIP-Wachstum als Grenze des Hilfsvolumens). Vgl. Kirchhof (2012b), S. 91.

<sup>178</sup> Isensee (1968), S. 30; Heinze (1998), S. 71.

<sup>179</sup> Süsterhenn (1956), S. 147.

ne eines verkappten horizontalen Finanzausgleichs gleichsam bundesstaatlich zu überfrachten.<sup>180</sup>

Im Lichte der Subsidiarität dürfen die ESM-Mitglieder Hilfe zur Selbsthilfe leisten, um einen sozialen Mindeststandard aufrechtzuerhalten und um zu vermeiden, dass durch Austeritätsprogramme soziale Verwerfungen, wie etwa im Rahmen der Argentinienkrise (2001/2002)<sup>181</sup> eintreten. Die Hilfe zur Selbsthilfe aus dem ESM entlässt die Mitgliedstaaten indes nicht aus der Verantwortung Sparmaßnahmen und Strukturereformen durchzuführen. Die Sparpolitik unter einem makroökonomischen Anpassungsprogramm kann zu tiefgreifenden Einschnitten in die sozialen Grundrechte der Bürger führen.<sup>182</sup> Diese mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung verbundenen Eingriffe sind jedoch unvermeidbar und müssen von den Bürgern des auf die Solidarität der Partnerländer angewiesenen Mitgliedstaats mitgetragen werden. Denn er befindet sich nicht nur in einer haushaltspolitischen Notlage, sondern muss seine bisherigen sozialpolitischen Gewährleistungen kürzen. Die mit der Troika vereinbarten Interventionen überwölben das nationale Verfassungsrecht, indem sie die Autonomie des nationalen Parlaments durch eine Reduzierung seines Budgetrechts beschneiden.<sup>183</sup> Von Bedeutung ist vor diesem Hintergrund die Wesensgehaltsgarantie, insbesondere in Fällen der Staatsinsolvenz oder einer schweren Staatskrise, in denen nicht, wie in der Normallage die Prüfung der Verhältnismäßigkeit unter Abwägung zwischen staatlichen Interessen und einem Grundrecht die Prüfung der Schranken-Schranken dominiert.<sup>184</sup> Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit allen staatlichen Handelns, das eine rigide Sparpolitik einschließt, gilt gewiss auch in der Krise, aber der Ausgleich, der im Lichte der *Angemessenheit* zwischen dem betroffenen Grundrecht und dem Ziel der Sanierung der staatlichen Haushalte herzustellen ist, zwingt Legislative und Gubernative zu einer Abwägung. Sie kann nicht mit den üblichen Kategorien des angemessenen staatlichen Eingriffs in einer Normallage erfasst werden. Diese Angemessenheit der Austeritätspolitik ist daher auch nicht in einer umfassenden Weise justiziabel. Die Wesensgehaltsgarantie steigt damit zur entscheidenden Schranken-Schranke staatlicher Austeritätspolitik am Rande der Staatsinsolvenz auf. Ein Eingriff in die sozialen Grundrechte der Grundrechtecharta kann nicht nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen als verhältnismäßig anzuse-

<sup>180</sup> Nach *Kirchhof* (2012a), § 214 Rn. 77, bietet der deutsche Finanzausgleich „in seiner Realität weniger eine Empfehlung als eine Warnung vor einem Finanzausgleichssystem.“

<sup>181</sup> Zur Argentinienkrise vgl. *Bickel* (2005).

<sup>182</sup> *Fisahn* (2010), S. 248 ff.; *Koursovitis* (2012), S. 1 ff.; *Schrader/Laaser* (2012), passim.

<sup>183</sup> *Hufeld* (2014), § 22 Rn. 174.

<sup>184</sup> A.A. vertreten von *A. Fischer-Lescano*, Austeritätspolitik und Menschenrechte, Rechtspflichten der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding v. 24.11.2013, der unter Bezugnahme auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip eine Verletzung der Grundrechte der Grundrechtecharta im Zuge der Staatsschuldenkrise beklagt.

hen sein.<sup>185</sup> In Zeiten einer schweren Krise ist letztlich ein Mindestmaß an sozialen Gewährleistungen zugunsten der Unionsbürger sicherzustellen, ohne dabei die Notwendigkeit einer rigiden Reform- und Sparpolitik aus dem Blick zu verlieren. Ob diese Politik der Austerität letztlich dazu geeignet ist, eine Phase der wirtschaftlichen Erholung einzuleiten, wurde zuletzt von *P. Krugman* in Frage gestellt, der einer von der Troika oktroyierten Politik ein demokratisches „Legitimationsdefizit“ attestiert.<sup>186</sup> Schließlich können die Bürger in den betroffenen Mitgliedstaaten auch durch eine Abwahl ihrer Regierungen nichts an der Pflicht zur Umsetzung ändern, die mit den auferlegten Maßnahmen einhergeht.<sup>187</sup>

Bei diesen Überlegungen darf indes nicht außer Acht bleiben, dass die Ursachen der fehlenden Konvergenz zwischen den Staaten durch eine unterlassene Ausschöpfung aller nationalen Einnahmequellen und Drosselung der Ausgaben teilweise selbst verschuldet sind.<sup>188</sup> Es müssen daher zunächst innerhalb der nationalen Haushaltspolitik alle nationalen Einnahmequellen ausgeschöpft werden, bevor die Solidargemeinschaft zur Kasse gebeten wird.<sup>189</sup> Lediglich in Situationen, die ein Staat nicht mehr selbst steuern kann, etwa bei einer eintretenden Vertrauenskrise an den Kapitalmärkten trotz Einhaltung der Vorgaben des VSKS, entsteht eine Pflicht der Gemeinschaft, den Schwächeren mitzunehmen.

### *c) Solidarität nach Maßgabe der politischen Einheit der Unionsvölker und des institutionellen Integrationsstandes*

Der im Unions-Vertrag (Art. 2 EUV) kodifizierte Wert der Solidarität ist als ein Auftrag an die Mitgliedstaaten zu verstehen, die Lebensverhältnisse der Unionsbürger nach Maßgabe der jeweils von den Völkern gewollten und von ihnen mitgetragenen politischen, rechtlichen und sozialen Einheit allmählich zu harmonisieren. Die Pflicht zur Solidarität korrespondiert insoweit zum Aggregatzustand politischer Einheit der Union, beschreibt mithin keinen schon endgültig erreichten Zustand der Zusammengehörigkeit der Unionsbürger, wie er in-

<sup>185</sup> *A. Fischer-Lescano*, Austeritätspolitik und Menschenrechte, Rechtspflichten der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding v. 24.11.2013, S. 49 ff.

<sup>186</sup> *Krugman*, Crisis of the Eurocrats, New York Times v. 24./25.5.2014, S. 7; vgl. auch *Streeck* (2013), S. 28, 79 ff., der von einem „Prozess der Entdemokratisierung des Kapitalismus“ mittels Entökonomisierung der Demokratie“ spricht.

<sup>187</sup> So auch *F. Scharpf* (2014), S. 36.

<sup>188</sup> Exemplarisch sind etwa die unterlassene Ausschöpfung des Steuerpotenzials, ineffizienten Verwaltungsstrukturen und unverhältnismäßig hohen sozialen Vergünstigungen in den Krisenstaaten Griechenland, Irland und Portugal anzuführen.

<sup>189</sup> *P. Kirchhof* verweist darauf, dass autonom verantwortete Ausgabenminderungen und Ausgabensteigerungen bei der Gewährung von Solidarität berücksichtigt werden müsse. Vgl. *Kirchhof* (2012b), S. 92.

nerhalb eines Staatsverbands nachgewiesen wurde.<sup>190</sup> Solidarität ist vielmehr nach dem Maß gewollter politischer Einheit im Aufwachsen begriffen. Perspektivisch erscheint es daher möglich, ein stärkeres solidarisches Band zwischen den Völkern der Mitgliedstaaten zu knüpfen. Allerdings sind die Voraussetzungen in der Union dafür noch nicht erfüllt, auch wenn ein recht verbreitetes ökonomisches Denken<sup>191</sup> glaubt, eine politische „Solidargemeinschaft“ im Wege von Rettungsschirmen befördern zu können.<sup>192</sup> Ein gemeinsames politisches Bewusstsein der Solidarität kann indes nicht aus ökonomischer Rationalität erwachsen, sondern ist ein ebenso mühsamer wie dynamischer und offener Prozess einer Verflechtungsgeschichte, den die Mitgliedstaaten gemeinsam durchlaufen müssen.<sup>193</sup>

Wollen die Mitgliedstaaten ein stärkeres solidarisches Band zwischen den Völkern und Bürgern der Europäischen Union knüpfen, bedürfte es auch institutionell einer politisch und sozial verbundenen Gemeinschaft, die in der Lage ist, als soziale Einheit eine solidarische Maßnahme zu legitimieren.<sup>194</sup> Diese Gemeinschaft benötigt ein hinreichendes Maß an Gemeinsamkeiten und Übereinstimmungen über die Grundsätze des politischen Miteinanders.<sup>195</sup> Der aus rationalen und emotionalen Gemeinsamkeiten zwischen den Gliedern entstehende „sense of belonging“<sup>196</sup> schließt die Bereitschaft zu Transferleistungen ein.<sup>197</sup> Fraglich bleibt, wie ein gemeinsames politisches Selbstbewusstsein, eine kollektive Identität, angesichts der Sprachenvielfalt in der Union sowie der unterschiedlichen nationalen Kulturen und geschichtlichen Erfahrungen entstehen kann.<sup>198</sup> Letztlich ist wohl der von den europäischen Völkern getragene politische Wille, eine solche bündische Solidargemeinschaft zu gründen, für den Schritt auf eine neue Stufe der Integration entscheidend.<sup>199</sup> Dieser Ansatz könn-

<sup>190</sup> So vermisst *Kühnhardt* eine „europäische Gesellschaft“, die Zielperspektiven formuliert und „über die im Rahmen der europäischen politischen Institutionen gemeinschaftlich, demokratisch und öffentlich diskutiert und entschieden werden könnte.“ *Kühnhardt* (2012), S. 5f. Dazu auch *Sommermann* in *Niedobitek* (2014), § 3 Rn. 51.

<sup>191</sup> *Heidenreich* (2009), S. 370 ff.

<sup>192</sup> So auch *Schorkopf* (2012), S. 21.

<sup>193</sup> Zu Recht stellt *P. Kirchhof* mit Blick auf den Gestaltungsauftrag fest: Recht geht vor Ökonomie.“, vgl. *Kirchhof* (2012a), § 214 Rn. 25.

<sup>194</sup> *Tomuschat* (1987), S. 754f.

<sup>195</sup> Insofern ist *U. Hufeld* zuzustimmen, der eine „langfristige Evolution von unten“ voraussetzt, um die europäischen Sozialressourcen freizusetzen. Vgl. *Hufeld* (2014), § 22 Rn. 10. Eine ähnliche Bedeutung misst auch *Borger* den europäischen Bürgern bei, vgl. *Borger* (2013), S. 36.

<sup>196</sup> *Dabrendorf* (1995), S. 16f.

<sup>197</sup> *Böckenförde* (2011), S. 270f.

<sup>198</sup> *Graf v. Kielmansegg* (2009), S. 228. Gerade ein politisches und kulturelles Zusammengehörigkeitsgefühl sieht *Di Fabio* (2011), S. 461, als notwendige Bedingung für das Funkzionieren von Ausgleichsmechanismen an. Zur kulturellen Identität als Voraussetzung des freiheitlichen Verfassungsstaates grundlegend *Uhle* (2004), S. 22 ff., 108 ff., 353 ff.

<sup>199</sup> Damit sich eine europäische politische Solidarität über die bestehenden vertraglichen

te eine Grundlage bilden, um die politischen Einflussmöglichkeiten der Bürger in der Union zu stärken<sup>200</sup> und die vom Bundesverfassungsgericht konstatierte „erhebliche Überföderalisierung“ der Union hierdurch allmählich zu überwinden.<sup>201</sup>

So wie dem Wunsch der Völker der Union nach größerer politischer Einheit institutionell durch ein „funktionales Äquivalent“<sup>202</sup> entsprochen werden könnte, das die verfassungsstaatlichen Errungenschaften, namentlich Demokratie und eine mit der Menschenwürde und den Grundrechten verknüpfte Rechtsstaatlichkeit im supranationalen Raum garantiert,<sup>203</sup> so kann aus gemeinsam gemeisterten Krisensituationen ein stärkeres Band der Solidarität zwischen den Völkern entstehen. Beide Prozesse können, vor allem, wenn sie miteinander verbunden sind, in einer europäischen Föderation münden,<sup>204</sup> die qualitativ „mehr“ ist als der jetzige Bund der Staaten in der Union, keineswegs aber zwangsläufig dem Modell eines Bundesstaates („Europastaat“<sup>205</sup>) entspricht:<sup>206</sup> Hier wählen die Völker der Mitgliedstaaten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht mehr wie noch gegenwärtig nach nationalen Wahlrechtsvorschriften und damit gemäß den verfassungsrechtlichen Vorgaben des jeweiligen Mitgliedstaates, die ihrerseits allein durch einen europarechtlichen Gestaltungsrahmen („Direktwahlakt“<sup>207</sup>) hinsichtlich einiger grundsätzlicher Wahlrechtsregelungen, namentlich über die Begründung und die Freiheit des Mandats (Art. 1 und Art. 6 Abs. 1 Satz 2 Direktwahlakt), europarechtlich harmonisiert sind.<sup>208</sup>

---

Institute hinaus bilden und festigen kann, schlägt *Böckenförde* vor, bei einem gemeinsamen Geschichtsbild der europäischen Völker anzusetzen, das die Entwicklung und Förderung eines Nationen-Bewusstseins der Europäer unterstützt ohne die nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten auszulöschen. Die Keimzelle eines solchen Bewusstseins sollte der Schulunterricht in den Mitgliedstaaten sein, der durch koordinierte, miteinander abgestimmte Lehrbücher und Lehrpläne sowie die obligatorische Ausbildung von drei europäischen Sprachen, die Grundlage für eine europaweite Kommunikation und gegenseitiges Verständnis bildet. Vgl. *Böckenförde* (2009), S. 28.

<sup>200</sup> *Kühnhardt* (2012), S. 10 schlägt die Einrichtung von „Europa-Talkshows“ vor, in denen Europäer unterschiedlicher Herkunft ihre Sicht der alle Unionsbürger gemeinsam bewegenden Dinge austauschen.

<sup>201</sup> BVerfGE 123, 267 (376 f.) – Lissabon.

<sup>202</sup> *Sommermann* (2013), S. 711; *Joerges* (2012), S. 361, mit Blick auf den „sozialen Rechtsstaat“ und die „soziale Marktwirtschaft“.

<sup>203</sup> *Sommermann* (2013), S. 711, 713.

<sup>204</sup> Nach *Kühnhardt* besteht eine solche europäische Föderation bereits „in vielerlei Hinsicht“, *Kühnhardt* (2012), S. 22.

<sup>205</sup> Vgl. zu dieser hypothetischen Entwicklung *Isensee* (1995), S. 567 ff., der hierin – nach dem Vertrag von Maastricht – ein Schreckensszenario sieht. Europas Einheit verträgt hier nach nicht die staatliche Form, auch nicht die bundesstaatliche; vgl. *Isensee* (1994), S. 137.

<sup>206</sup> So etwa *Weiler* (1994), S. 113, der die Zukunft der Union in einem Bundesstaat sieht.

<sup>207</sup> Vgl. den Direktwahlakt v. 20.9.1976 (BGBl. 1977 II S. 733/734), zuletzt geändert durch Beschluss des Rates vom 25.6.2002 und 23.9.2002, BGBl. 2003 II S. 810; 2004 II S. 520.

<sup>208</sup> Vor dem Hintergrund dieses Stands der europarechtlichen Entwicklung im Bereich des

Erst ein Europäisches Parlament, das nach einem – nicht absehbaren – einheitlichen Wahl(verfahrens)recht oder zumindest nach einem Wahl(verfahrens)recht gemäß den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen (Art. 223 Abs. 1 AEUV) gewählt wird, wäre ausreichend legitimiert, um nicht länger auf eine nur ergänzende Rolle bei der Vermittlung demokratischer Legitimität verwiesen zu werden.<sup>209</sup> Solche harmonisierten Regelungen würden nicht nur eine Politisierung der Beratungen des Parlaments, sondern – auch wegen des Gegeninanders von Regierung und Opposition sowie ihrer jeweiligen politischen Sympathisanten in der Gesellschaft der Mitgliedstaaten<sup>210</sup> – die öffentliche Debatte in der gesamten Union befördern;<sup>211</sup> umgekehrt kann ein Wahlverfahrensrecht der Union erst dann entstehen, wenn sich die Völker der Union und ihre nationalen politischen Parteien als *eine* politische Gemeinschaft verstehen. Solidarität in der Union gründet dann nicht mehr ausschließlich auf einer ideologischen Verbundenheit der Mitgliedstaaten<sup>212</sup> in der „Wertegemeinschaft“,<sup>213</sup> sondern auf praktizierter Solidarität politischer Bundesgenossen. Eine solche Entwicklung hin zu einer europäischen politischen „Solidargemeinschaft“, die das supranationale Nebeneinander in ein Miteinander überführt, erscheint derzeit noch utopisch. Sie ist aber bereits in der jetzigen Unionsverfassung (Art. 1 Abs. 2 EUV: „eine immer engere Union der Völker Europas“) im Ziel der „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ nach Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV rechtlich angelegt. Die Anwendungsdiskurse zu diesen Normen sind jedoch jenseits der konkreten Ausformungen der Staatsolidarität in den Unionsverträgen (IV. 5. a) noch dünn.

---

Wahlrechts zum Europäischen Parlament hat das BVerfG zuletzt die 3%-Sperrklausel, die das deutsche Recht (Europawahlgesetz) für die Wahlen zum EP vorsah, mit nationalem Verfassungsrecht für unvereinbar erklärt; vgl. BVerfG, Urteil v. 26.2.2014, 2 BvE 2/13 u.a. – 2 BvR 2220/13 u.a.

<sup>209</sup> So aber bisher BVerfGE 89, 155 (184) – Maastricht sowie BVerfGE 123, 267 (371 f.) – Lissabon.

<sup>210</sup> Eine solche – politisch angestrebte – Entwicklung der Union steckt nach der eher politischen als rechtlichen Bewertung, die das BVerfG in seinem Urteil zur 3%-Sperrklausel im Anschluss an seine Entscheidung zur 5%-Sperrklausel (BVerfG v. 9.11.2011, Rn. 103) mit Blick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament abgegeben hat (Rn. 72), „noch in den Anfängen“.

<sup>211</sup> Dies hat das BVerfG im Maastricht-Urteil zutreffend erkannt (BVerfGE 89, 155 [184 f.]). Das Lissabon-Urteil sowie die Urteile des BVerfG v. 9.11.2011 sowie v. 26.2.2014 haben indes erhebliche Hürden aufgebaut, die es dem Europäischen Parlament erschweren, sich zum „Vollparlament“ zu entwickeln. Dazu auch *Kühnhardt* (2012), S. 11 f. Siehe außerdem → *Neyer*, S. 141 ff.

<sup>212</sup> U. *Volkman*, der den Wert der Solidarität lediglich als „Richtschnur für das Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander“ bezeichnet. Vgl. *Volkman* (1998), S. 412.

<sup>213</sup> *Tomuschat* (1987), S. 754, zur Solidarität in der Gemeinschaft am Ende der achtziger Jahre.

## V. Die Krise als Triebfeder der Mehrebenenverflechtung in der Fiskalunion

### 1. Kompetenzielle Verwischungen im Bereich der nationalen haushaltspolitischen Gesamtverantwortung

#### a) *Wirkungen des VSKS*

Durch die im VSKS völkervertraglich – nicht unionsrechtlich – begründeten Verpflichtungen wird die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu einem verbindlicheren Grad der Koordinierung geführt und damit ansatzweise vergemeinschaftet. Die Regelungen in Art. 3 Abs. 1 und 2 sowie Art. 4 VSKS, die im Zeichen statuerter Kooperationspflichten die Haushaltspolitik der Vertragsstaaten an verbindlichen, in zeitlichen Rhythmen überprüfbaren Richtwerten ausrichten und hinsichtlich ihrer Intensität ein Mehr gegenüber der bloßen Koordination im Sinne des Art. 121 AEUV beinhalten, unterstreichen diesen Befund.<sup>214</sup> Im Einzelnen statuiert der Fiskalvertrag konkrete Vorgaben für die Haushaltsführung der Mitgliedstaaten, etwa die Verpflichtung, den gesamtstaatlichen Haushalt auszugleichen oder einen Überschuss zu erwirtschaften (Art. 3 Abs. 1 lit. a VSKS), die Möglichkeit von Korrekturmaßnahmen bei erheblichen Abweichungen vom Haushaltsziel (Art. 3 Abs. 1 lit. e VSKS), die verbindliche Implementierung der Defizitregeln und des Korrekturmechanismus „vorzugsweise mit Verfassungsrang“ (Art. 3 Abs. 2 VSKS) sowie die Einführung von nationalen „Schuldenbremsen“ (Art. 4 VSKS).<sup>215</sup> Das primäre Unionsrecht wird so im Ergebnis durch „eine verstärkte Zusammenarbeit auf Primärrechts- und Staatsverfassungsrechtsebene“ überlagert.<sup>216</sup>

Freilich mögen diese Regelungen so manchem in ihren einzelnen Elementen – vor dem Hintergrund ihrer notwendigen Konformität mit dem seit dem Vertrag von Lissabon (2009) unverändert gebliebenen Primärrecht der Union – noch nicht spürbar genug in die Haushaltssouveränität der Krisenländer einschneiden oder gar zahnlos<sup>217</sup> wirken. Zutreffend ist auch, dass die im Rahmen des VSKS vereinbarten Referenzwerte sich mit denen des reformierten Stabili-

<sup>214</sup> *Schorkopf* (2012), S. 9 verweist in diesem Zusammenhang auf die Genese des Fiskalvertrags, die durch ein Ringen um einzelne Formulierungen und Wörter geprägt ist.

<sup>215</sup> Zu den Kernregelungen des Fiskalvertrags vgl. *Blanke* (2011), S. 415 f.; *Pilz* (2012a), S. 457 ff.; *Häde* in *Kahl/Waldhof/Walter* (2012), Art. 88 GG Rn. 522 ff.; *Hofmann/Konow* (2012), S. 144 ff.; *Antpöhler* (2012), S. 382 ff.; *Griller* (2012), S. 185 ff.; *Calliess/Schoenfleisch* (2012), S. 477 ff.

<sup>216</sup> *Hufeld* (2014), § 22 Rn. 22.

<sup>217</sup> Vor dem Hintergrund der eingeschränkten Bereitschaft der Mitgliedstaaten, das geltende Unionsrecht anzuwenden, wirft *Schorkopf* zu Recht die Frage auf, ob der neue Vertrag letztlich angewendet wird, vgl. *Schorkopf* (2012), S. 17 f.

täts- und Wachstumspaktes decken.<sup>218</sup> Doch wird die nationale Haushaltsautonomie bei einer kontinuierlichen Ausformung dieser Prozessgrößen und Verfahrensvorgaben in der Praxis – auch vor dem Hintergrund des noch lange anhaltenden Schocks der Staatsschuldenkrise – faktisch beschränkt. Dafür sprechen auch die arithmetisch relativ klaren Vorgaben in Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 VSKS sowie ihre gegenüber den Maastrichter Kriterien gesteigerten Präzision, namentlich in Form des Grenzwerts von 0,5 % für das strukturelle Defizit und die bereits im reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt kodifizierte 1:20-Regel.<sup>219</sup>

Nationale Haushaltsvorrechte werden durch das Europäische Semester überformt. Es verklammert die Verfahren der makroökonomischen Überwachung und der wirtschaftspolitischen Steuerung mit dem Ziel, die Entwürfe der innerstaatlichen Haushaltspolitik frühzeitig zu kontrollieren, um Widersprüche und Ungleichgewichten innerhalb der Planung zu vermeiden.<sup>220</sup> Damit findet eine Überprüfung der Haushaltspläne der Mitgliedstaaten bereits vor der Beschlussfassung auf nationaler Ebene statt.<sup>221</sup> Ungeachtet des formalen Verbleibs der Wirtschaftspolitik im Souveränitätsbereich der Nationalstaaten, kann eine endgültige Entscheidung über die Ausgestaltung des Haushalts immer erst dann erfolgen, wenn zuvor eine hinreichende Komplementarität der Planungen der nationalen Wirtschaftspolitiken auf europäischer Ebene erreicht ist.<sup>222</sup>

Dies ist im Ergebnis auch hinsichtlich der an die Paktstaaten gerichteten Vorgabe festzustellen, einen verbindlichen und dauerhaften Korrekturmechanismus (Art. 3 Abs. 2 VSKS) einzurichten. Bei der Ausgestaltung dieses Mechanismus, namentlich hinsichtlich Art, Umfang und Zeitrahmen der Korrekturmaß-

<sup>218</sup> So ist etwa die Vorgabe, einen ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt zu führen (Art. 3 Abs. 1 lit. a VSKS), angelehnt an Art. 2a VO (EU) 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.11.2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 306/12 (2011), der bereits das Ziel eines „nahezu ausgeglichenen [...] Haushalts“ vorgibt. Die Referenzwerte des Legislativpaktes 2011 und 2013 wurden ihrerseits mit der Absicht der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (1997) entwickelt. Vgl. dazu *Weber* (2012), S. 801 ff.; *Antpöbler* (2012), S. 362 ff.; → *Weber*, S. 14.

<sup>219</sup> Die bereits in Art. 2 Abs. 1a VO (EU) Nr. 1177/2011 enthaltene Vorgabe des beschleunigten Schuldenquotenabbaus wird hier zwar nicht weiter verschärft, jedoch wird die Bedeutung der Regelung durch die Überführung in den völkerrechtlichen VSKS noch einmal betont und sichtbar gemacht, vgl. *Pilz* (2012a), S. 459.

<sup>220</sup> Zur Verklammerung der Economic Governance Reformen im Europäischen Semester vgl. *Pilz/Dittmann* (2012), S. 78; *Häde* in Kahl/Waldhof/Walter (2012), Art. 88 GG Rn. 503 ff.; *Gaitanides* in Siekmann (2013), Art. 126 AEUV Rn. 47 ff.; *Callies* (2013), S. 787 f.

<sup>221</sup> Mitteilung der Kommission, Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung, KOM (2010) 367 endg., S. 13; Mitteilung der Kommission, Abschluss des ersten Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, KOM (2011) 400 endg., S. 3.

<sup>222</sup> *Pilz/Dittmann* (2012), S. 78.

nahmen sowie der Rolle und Unabhängigkeit der für die Überwachung zuständigen nationalen Institutionen, orientieren sich die Mitgliedstaaten an den von der Europäischen Kommission vorzuschlagenden gemeinsamen Grundsätzen.<sup>223</sup> Im Hinblick auf die Unabhängigkeit der für die Überwachung zuständigen nationalen Institutionen drängt sich allerdings die Frage auf, inwieweit hierdurch das Haushaltsrecht der nationalen Parlamente beeinträchtigt wird.<sup>224</sup> Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts, das seine Hüterrolle allerdings allein hinsichtlich der Rechte des Deutschen Bundestages und nicht der Parlamente anderer Mitgliedstaaten wahrnehmen kann, ist es allein Sache der gesetzgebenden Körperschaften sicherzustellen, „dass der demokratische Prozess offen bleibt [...] und eine irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen vermieden wird.“<sup>225</sup> Im Lichte dieser Bedingung könnte der Gesetzgeber auch eine unabhängige Instanz zur Überwachung der Einhaltung der Haushaltsregeln einsetzen, die gegenüber den nationalen Haushaltsbehörden eine „funktionelle Eigenständigkeit“ besitzt und mit der Überwachung der Umsetzung der nationalen Haushaltsregeln betraut ist.<sup>226</sup> Ein Blick in die europäischen Nachbarländer offenbart indes die Einzigartigkeit der durch die höchstrichterliche deutsche Rechtsprechung aufgerichteten Brandmauer gegenüber den gubernativen Vorgaben. Mit Blick auf die Mehrzahl der nationalen Parlamente in der Eurozone sind dagegen lediglich schwach ausgeprägte parlamentarische Beteiligungsrechte festzustellen. Nur wenige Mitgliedstaaten haben ihre Beteiligung am Prozess der europäischen Integration in einem Maße entwickelt,<sup>227</sup> wie es für die deutsche Situation kennzeichnend ist. Die skandinavischen Mitgliedstaaten, namentlich Dänemark, aber auch Österreich<sup>228</sup> sowie Lettland, die Slowakei und Ungarn verfügen über ein vergleichsweise stark zentralisiertes System parlamentarischer Beteiligung wie Deutschland – häufig indes zentralisiert über Europaausschüsse.<sup>229</sup>

<sup>223</sup> Art. 3 Abs. 1 lit. b Satz 2 VSKS. Zur Rolle der Kommission bei der Ausgestaltung des Korrekturmechanismus vgl. *Schorkopf* (2012), S. 24.

<sup>224</sup> So auch *Calliess/Schoenfleisch* (2012), S. 482; *Oberndorfer* (2012), S. 172.

<sup>225</sup> BVerfG, UrT. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, Abs.-Nr. 124.

<sup>226</sup> Art. 2 Abs. 1 lit. a, Art. 5 VO des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.5.2013 über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 140/11 (2013). Vgl. dazu auch *Pilz* (2012b), S. 913.

<sup>227</sup> Zur differenzierten „Europafunktion der nationalen Parlamente“ vgl. grundlegend *Mayer* (2012), passim; einen Überblick geben *Benz/Broschek* (2010), S. 11.

<sup>228</sup> Die verfassungsrechtliche Stellung des dänischen und österreichischen Parlaments sowie ihre Beteiligungsrechte, vgl. *Mayer* (2012), S. 177 ff, 370 ff.

<sup>229</sup> Zentralisierte Systeme parlamentarischer Beteiligung im Überblick bei *Kiiver* (2006), S. 48 f.; *ders.* (2012), S. 5 ff.

### b) Wirkungen des ESMV

Auch im Anwendungsbereich des ESM ist die haushaltspolitische Eigenverantwortung der nationalen Parlamente betroffen, da diese Internationale Organisation jederzeit Finanzmittel mobilisieren und ESM-Mitgliedern eine Stabilitätshilfe bereitstellen kann. Ohne demokratische Rückbindung in den Mitgliedstaaten fehlt den Maßnahmen des ESM eine hinreichende Legitimationsgrundlage.<sup>230</sup> Gerade im Bereich der Finanzverfassung ist dies von besonderer Bedeutung, handelt es sich doch hier um „die eigentliche Achillesferse einer föderalen Ordnung.“<sup>231</sup> Die Ausübung haushaltsrelevanter Entscheidungen durch die Organe des ESM muss sich in Deutschland am Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG messen lassen. Danach ist ein „Zurechnungszusammenhang“<sup>232</sup> zwischen Volk und staatlicher Herrschaft herzustellen, um die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages zu wahren. Vor diesem Hintergrund ist es unverzichtbar, dass „der Bundestag der Ort bleibt, in dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird“<sup>233</sup>. Indem die nationalen Parlamente mit ihrer Zustimmung die jeweiligen Anteile am genehmigten Stammkapital (Art. 8 Abs. 4 Satz 1 ESMV) bereitstellen und damit den finanziellen Handlungsrahmen des ESM faktisch deckeln, wird die Dominanz der Gubernativen zumindest ansatzweise gebändigt. An diesem Befund ändern auch die Regelungen über den Kapitalabruf und Verlustausgleich nach Art. 8 Abs. 5, Art. 9 Abs. 2 und 3, Art. 25 Abs. 2 ESMV nichts. Auch wenn bei einer nicht verfassungskonformen Auslegung von Art. 25 Abs. 2 ESMV eine Erhöhung der Zahlungsverpflichtungen aus Art. 8 Abs. 5 ESMV möglich erscheint – zumindest wollte der EuGH anlässlich der *Pringle*-Entscheidung einen Kapitalabruf nach Art. 25 Abs. 2 ESMV nicht ausschließen<sup>234</sup> –, ist auf Betreiben der deutschen Bundesregierung eine interpretative Erklärung zum ESM-Vertrag hinzugefügt worden, um die Verfassungskonformität und eine das Haushaltsrecht und die Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages wahrende Auslegung der entsprechenden Vorschriften sicherzustellen.<sup>235</sup>

<sup>230</sup> BVerfGE 123, 267 (280f.) – Lissabon.

<sup>231</sup> *Bogdandy* (2003), S. 183.

<sup>232</sup> BVerfGE 83, 60 (72) – Ausländerwahlrecht II.

<sup>233</sup> BVerfGE 129, 124 (178) – EFS.

<sup>234</sup> EuGH, Rs. C-370/12, Rn. 145 (*Pringle*).

<sup>235</sup> BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, Abs.-Nr. 136. Die Erklärung enthält folgende Bestimmung: „Artikel 8 Absatz 5 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (im Folgenden ‚Vertrag‘) begrenzt sämtliche Zahlungsverpflichtungen der ESM-Mitglieder aus dem Vertrag in dem Sinne, dass keine Vorschrift des Vertrags so ausgelegt werden kann, dass sie ohne vorherige Zustimmung des Vertreters des Mitglieds und Berücksichtigung der nationalen Verfahren zu einer Zahlungsverpflichtung führt, die den Anteil am genehmigten Stammkapital des jeweiligen ESM-Mitglieds gemäß der Festlegung in Anhang II des Vertrags übersteigt. Artikel 32 Absatz 5, Artikel 34 und Artikel 35 Absatz 1 des Vertrages stehen der umfassenden Unterrichtung der nationalen Parlamente gemäß den nationalen Vorschriften nicht entgegen. Die oben genannten Punkte stellen eine wesentliche

Doch droht bei einer Aussetzung der Stimmrechte nach Art. 4 Abs. 8 ESMV, etwa bei unterbliebenen Leistungen des einzuzahlenden Kapitals bzw. der weiteren auf Deutschland entfallenden Anteile am genehmigten Stammkapital im Fall von Abrufen nach Art. 9 ESMV, die Beteiligung des Deutschen Bundestages leerzulaufen.<sup>236</sup> Um einer Aussetzung der Stimmrechte vorzubeugen, hat der deutsche Gesetzgeber haushaltsrechtlich durchgehend sicherzustellen, „dass die Bundesrepublik Deutschland Kapitalabrufen [...] fristgerecht und vollständig nachkommen kann“.<sup>237</sup>

Eine Überformung der Haushaltsautonomie der nationalen Parlamente droht indes nicht nur durch die Zahlungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten an den ESM, sondern insbesondere durch die Umsetzung makroökonomischer Anpassungsprogramme in den sogenannten Krisenländern. Angesichts der konkreten Vorgaben der Troika haben etwa das griechische, irische oder portugiesische Parlament kaum noch Mitspracherechte. Allenfalls bei der Aushandlung und Annahme eines Memorandum of Understanding (Art. 13 Abs. 3 ESMV) werden die nationalen Parlamente beteiligt. In der Durchführungsphase werden sie hingegen faktisch übergangen. So sind etwa im Anpassungsprogramm für Griechenland für jedes Quartal detaillierte Einsparungsziele vorgesehen, die durch Maßnahmen wie Steuererhöhungen oder Streichung von Gratifikationen im öffentlichen Dienst erreicht werden müssen.<sup>238</sup> Ohne die strikte Umsetzung dieser qualitativ und quantitativ genau definierten Auflagen werden keine weiteren Tranchen freigegeben.

### c) Gesamtschau

Im Lichte der aufgezeigten kompetenziellen Grenzverwischungen wird die nationale Haushaltspolitik in Krisenzeiten zu einem Paradigma dafür, in welchem Maße die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten durch die exekutivisch-gouvernementalen Vorgaben der in der Fiskalunion organisierten und im „Euro Gipfel“ zusammentretenden Vertragsstaaten überlagert werden. Die haushaltspolitische Entmachtung der nationalen Parlamente wird in Verfahren der multilateralen Überwachung und Beschlussfassung und sanfter Sanktionierung im Fall von Regelverstößen erkennbar (Art. 6 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1175/2011; Art. 7 VSKS), die ausschließlich die nationalen Regierungen (dritte Erwägung der Präambel VSKS; Art. 12 Abs. 1 und 2 VSKS) oder die Organe der Internationalen Organisation ESM – namentlich also den aus Mitglie-

Grundlage für die Zustimmung der vertragschließenden Staaten dar, durch die Bestimmungen des Vertrags gebunden zu sein.“ Vgl. BGBl. 2012 II, S. 1086.

<sup>236</sup> BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 18.3.2014, Abs.-Nr. 199 ff.

<sup>237</sup> BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 18.3.2014, Ls. 2 sowie Abs.-Nr. 200.

<sup>238</sup> Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality v. 3.5.2010, in: European Commission, The Economic Adjustment Programme for Greece, Occasional Papers 61, May 2010, Annex II, S. 59 f.

dern der nationalen Regierungen der Vertragsstaaten zusammengesetzten Gouverneursrat oder das dem Gouverneursrat gegenüber verantwortliche Direktorium (Art. 5 und 6 ESMV) – berechtigen. Während der ESMV diese Entparlamentarisierung dadurch offenkundig macht, dass der Vertrag die nationalen Parlamente nur ein einziges Mal im Zusammenhang mit der Vorlage der Prüfberichte des Prüfungsausschusses über die Konten, die Gewinn- und Verlustrechnung sowie die Bilanz des ESM erwähnt (Art. 30 Abs. 3 und 5 ESMV), bedient sich der VSKS eines Feigenblatts, indem er Vertreter der Haushaltsausschüsse der nationalen Parlamente in eine Konferenz beruft, die die „haushaltspolitischen Maßnahmen und andere unter diesen Vertrag fallende Themen“ gemeinsam mit den Vertretern der einschlägigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments „erörtern“ soll (COSAC: Art. 13 VSKS i.V.m. Art. 10 des Protokolls Nr. 1 und Art. 12 lit f. EUV).<sup>239</sup> Das Defizit an demokratischer Legitimation bei der Umsetzung beider Verträge kann so nicht ansatzweise ausgeglichen werden. Denn das Europäische Parlament bleibt auch unter dem Vertrag von Lissabon ohne jede Entscheidungsbefugnisse in Fragen der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten und damit auf ein bloßes Recht auf Unterrichtung über die vom Rat an den jeweiligen Mitgliedstaat gerichtete Empfehlung beschränkt (Art. 121 Abs. 2 UAbs. 3 Satz 2 AEUV).<sup>240</sup>

Im Ergebnis wird damit ein exekutivisch gesteuerter „europäischer Staatshaushaltsfonds“<sup>241</sup> erkennbar. Endgültige Gestalt gewinnt diese „neue informelle Finanzordnung Europas“<sup>242</sup> freilich erst im praktischen Einsatz des Krisenmechanismus ESM und in seinem Zusammenwirken mit dem VSKS. Ein Vergleich mit dem Finanzausgleich im Bundesstaat unterstreicht die Dominanz der Exekutiven. Denn auch im deutschen Bundesstaat ist das Parlament in die Verfahren zur Verteilung des Steueraufkommens nach Art. 106 und 107 GG nicht eingebunden.<sup>243</sup> Im Rahmen der völkervertraglich eingeführten Instrumente und Verfahren fehlt indes eine konkretisierende Rahmenregelung („Maßstäbesgesetz“<sup>244</sup>), die Transparenz und Rationalität des Verfahrens vermittelt.

<sup>239</sup> Ähnlich auch *Fischer-Lescano/Oberndorfer* (2013), S. 13.

<sup>240</sup> Vgl. vor diesem Hintergrund die vom Europäischen Parlament in seiner Stellungnahme v. 20.11.2012 erhobene Forderung nach einer substantiellen Verbesserung der demokratischen Legitimation und Verantwortlichkeit der Steuerung der WWU auf Unionsebene durch eine stärkere Rolle des Parlaments als erforderliche Vorbedingung für jeden weiteren Schritt in Richtung einer Bankenunion, einer Fiskalunion und einer Wirtschaftsunion, Ziff. 9 der Entschließung des Europäischen Parlaments, P7\_TA(2012)0430.

<sup>241</sup> *Schorkopf* (2012), S. 22.

<sup>242</sup> Vgl. *Kirchhof* (2012), § 214 Rn. 80.

<sup>243</sup> Zu den einzelnen Stufen der Finanzverteilung vgl. BVerfGE 101, 158 (214 ff.) – Finanzausgleich III.

<sup>244</sup> Vgl. zu dieser Figur BVerfGE 101, 158 (214 ff.) – Finanzausgleich III.

## 2. Ausbau quasi-föderaler Verfahren und Kontrollmechanismen

Sollten die Mitgliedstaaten den ESM als einen dauerhaften Ausgleichsmechanismus ohne festgeschriebene Haftungsobergrenze etablieren, muss hiermit ein Ausbau föderaler fiskalischer Kontrollmechanismen unter Wahrung der haushaltspolitischen Eigenverantwortung der Empfängerstaaten einhergehen. Um die haushaltspolitische Gesamtverantwortung zu gewährleisten, ist nicht nur die Zustimmung des Bundestages vor der Zusage von Finanzhilfen einzuholen, sondern auch ein „hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln“,<sup>245</sup> etwa durch eine verstärkte haushaltspolitische Kontrolle der Leistungsempfänger, sicherzustellen.<sup>246</sup> Bislang vollzieht sich freilich die intergouvernementale Kooperation stets auf Augenhöhe. Vor allem verfügt die Europäische Kommission weder über Hüter- noch Aufsichtsfunktionen; Zwangselemente sind auch ansonsten – wenn überhaupt – nur schwach ausgebildet.<sup>247</sup> Das facettenreiche und inkonsistente Gebilde der *European Economic Governance* als ein *compositum mixtum* aus bundesstaatlichen und unionsrechtlichen Kontrollmechanismen vermag die Fähigkeit und Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sie zu befolgen, nicht zu gewährleisten.<sup>248</sup> Der Widerstand, der sich vor den Verfassungsgerichten Deutschlands, Irlands, Österreichs, Tschechiens und Estlands gegen die Stärkung der Solidarität letztlich auch mangels hinreichender Kontroll- und Sanktionselemente innerhalb der Rettungsschirme formiert hat, unterstreicht diesen Befund.

Es bedarf daher einer Ergänzung der bestehenden Überwachungs- und Kontrollmechanismen durch ein Zwangs- und Sanktionsinstrumentarium, das auf ausbrechende Mitgliedstaaten reagiert.<sup>249</sup> Das bundesstaatliche Vorbild ist insoweit der Bundeszwang;<sup>250</sup> grundsätzliche Überlegungen zur Einführung dieser Figur in das Recht der Union werden durch die Diskussion über die Einführung eines „supranational“-völkerrechtlich gesteuerten Sparkommissars<sup>251</sup> für Griechenland bisher eher überdeckt. Ob der Bund mittels eines kommissarischen Bundesbeauftragten – einen Sparkommissar – in die Ausgabenstruktur eines deutschen Landes eingreifen kann, gilt – mangels einer Praxis in der Geschichte

<sup>245</sup> BVerfGE 129, 124 (180) – EFS.

<sup>246</sup> Zu Recht verweisen *Hofmann/Konow* (2012), S. 161 auf den Grundsatz „no taxation without representation“.

<sup>247</sup> Ähnlich auch *Hofmann/Konow* (2012), S. 147, die die tatsächliche Anwendung und Durchsetzung der vorhandenen Regelungen in Frage stellen.

<sup>248</sup> So auch *Schorckopf* (2012), S. 17.

<sup>249</sup> *Calliess* (2013), S. 788.

<sup>250</sup> Vgl. zum Bundeszwang *Lewinski* (2011), S. 427.

<sup>251</sup> *Calliess* (2012), S. 113 (171 f.). Vgl. zu den Befugnissen und der Rechtfertigung des Einsatzes eines Sparkommissars im Bundesstaat *M. Kerber*, Der verdrängte Finanznotstand, 2002, S. 390 ff.

des deutschen Finanzföderalismus – als *terra incognita*.<sup>252</sup> Immerhin ermächtigt Art. 37 GG die Bundesregierung dann, wenn ein Land die ihm nach dem Grundgesetze oder einem anderen Bundesgesetze obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um es im Wege des Bundeszwanges zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten. Die Erfüllung der zwangsweise durchsetzbaren Bundespflichten obliegt den Ländern als Gliedern des Bundes, ergeben sich also aus dem bundesstaatlichen Verhältnis. Bei der Pflichtverletzung muss es sich jedoch um einen Verstoß handeln, der das Fundament des bundesstaatlichen Gefüges antastet.<sup>253</sup> Eine Verletzung der haushaltsrechtlichen Pflichten (Art. 109 Abs. 2 und 3 GG, Art. 109a GG) der Länder, die eine finanzielle Krise in der Dimension eines bundesstaatlichen Notstands oder eine (gesamtstaatliche) Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bewirkt, würde einen Verstoß gegen die den Ländern nach dem Grundgesetz obliegenden Bundespflichten darstellen und damit die Voraussetzungen für einen Bundeszwang nach Art. 37 GG erfüllen. Auf der Blaupause dieses in bundesstaatlichen Verfassungen normierten, wenn auch in der Praxis kaum bewehrten Zwangs wäre zu erwägen, in die Rechtsordnung der Union – oder zumindest in das intergouvernementale Rechtsregime der Fiskalstaaten – ein Element der Beugung einzufügen. Bislang ist in Art. 8 VSKS lediglich ein Klagerecht der anderen Vertragsstaaten gegen solche Mitgliedstaaten vor dem EuGH geregelt, die es versäumt haben, die Haushaltsvorschrift des Art. 3 Abs. 1 VSKS in nationales Recht zu übertragen und damit Art. 3 Abs. 2 VSKS verletzen.<sup>254</sup> Ein Klagerecht wegen eines Verstoßes gegen die Referenzwerte in Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 VSKS ist hingegen nicht verankert worden. Unter dem Blickwinkel der Justitiabilität der Haushaltsführung der Mitgliedstaaten wird damit deutlich, dass die Überwachungs-, Bericht- sowie Nachsteuerungspflichten, die auch den reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt kennzeichnen, sowie die fiskalpolitischen Prozessgrößen (Art. 3 Abs. 1 lit. b und Art. 4 VSKS) und der automatische Korrekturmechanismus (Art. 3 Abs. 1 lit. e VSKS) nur Zwischenschritte auf dem Weg von einer Krisensteuerung zu einer Fiskalunion darstellen.

---

<sup>252</sup> Vgl. *Lewinski* (2011), S. 430.

<sup>253</sup> Vgl. *Klein* in Maunz/Dürig (2011), Art. 37 Rn. 46.

<sup>254</sup> Für einen Überblick über das Klagerecht der Kommission vgl. *Pilz* (2012a), S. 461.

### 3. Die Bedeutung von Gleichzeitigkeiten, konzeptionellen Undeutlichkeiten und Grenzverwischungen für den föderalen Verbund der Union

Die Europäische Währungsunion hat ihre Governance-Strukturen als Antwort auf die Staatsschuldenkrise deutlich verändert und die finanz- und wirtschaftspolitische Integration durch eine engere Abstimmung der Finanzpolitik, strengere fiskalische Regeln, eine makroökonomische Überwachung sowie einen Europäischen Stabilitätsmechanismus zur Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets markant vertieft.<sup>255</sup> Die fehlende politische, rechtliche und institutionelle Kohärenz der völkerrechtlichen Verträge erschwert indes trotz unangetasteter Geltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung der Union und trotz des Konsenses der Vertragsstaaten über den Fortbestand ihrer wirtschaftspolitischen Handlungsbefugnisse die Abgrenzung der Kompetenzen von Union und Mitgliedstaaten (E. I.).

Quo vadis, Europa? Die völkervertraglich eingeführten Instrumente und Verfahren sind zaghafte Schritte hin zu einer exekutivisch-gouvernemental geführten europäischen Wirtschaftsregierung innerhalb einer Fiskalunion. Die derzeitige Verfasstheit der Fiskalunion lässt sich indes nicht aus einer Gesamtschau des europäischen Vertragswerkes erschließen. Ein Überblick über die Bestandteile der Fiskalunion erfordert vielmehr die Lektüre des Grundgesetzes sowie der Unionsverträge und überdies der „binnenunionsvölkerrechtlichen Verträge“<sup>256</sup> über den ESM und über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU (VSKS). Der ESMV und der VSKS begründen eine „Hilfe- und Austeritätsverantwortung“<sup>257</sup>, die die ESM-Staaten bindet, wirtschaftswissenschaftlich aber mit Blick auf das Ausmaß und das „Wie“ der Austeritätspolitik durchaus umstritten ist.<sup>258</sup>

Der *status quo* der Fiskalunion präsentiert sich als eine Gemengelage aus bundesstaatlichen und unionsrechtlichen Instrumenten und Verfahren, die den föderalen Herrschaftsverband der Union zunehmend durch Gleichzeitigkeiten, konzeptionelle Undeutlichkeiten und Grenzüberschreitungen im Sinne einer „Mehrebenenverflechtung“ prägen. Die dabei zu Tage tretende „Politikverflechtung“ (F. Scharpf)<sup>259</sup> à l'Europe ist durch „solidarische Hilfsmaßnahmen“<sup>260</sup> in Form von Finanzbürgschaften (Griechenland, EFSF) und Finanzhilfen (ESM) der Mitgliedstaaten bei unionaler Steuerung durch die Organe der

<sup>255</sup> → Weber, S.4 ff.

<sup>256</sup> → Weber, S. 9.

<sup>257</sup> Hufeld (2014), § 22 Rn. 172.

<sup>258</sup> Vgl. die englischsprachige Ökonomenplattform [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org) sowie Corsetti (2012).

<sup>259</sup> Scharpf (1985), S. 323 ff.

<sup>260</sup> BVerfGE 129, 124 (180); BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Rn 110; BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 18.3.2014, Rn 165.

EU gekennzeichnet (E. I.). Es wird sich zeigen, ob es den Mitgliedstaaten gelingt, das in Art. 16 VSKS formulierte Ziel zu verwirklichen, „binnen fünf Jahren ... die notwendigen Schritte [einzuleiten]“, um das völkerrechtlich konzipierte Regime „in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen“. Innerhalb des gegenwärtigen Systems der Rettungsschirme und völkervertraglich implementierter Schuldenbremsen verlieren die Mitgliedstaaten – erst recht bei Missachtung der Vorgaben, die im Rahmen der präventiven Koordinierung nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbart werden – an parlamentarischer Haushaltsouveränität (E.I.); dies wird nur schwerlich durch die Mitbestimmung der nationalen Exekutiven im Rahmen forcierter Koordinierung kompensiert. Namentlich die im Rahmen des VSKS eingeführten strengeren Regeln für die nationale Haushaltsführung deuten an, dass die demokratisch-parlamentarische Legitimation der im Rahmen des Fiskalpakts zu treffenden Entscheidungen auf der Strecke bleibt.<sup>261</sup> Das hehre Diktum, das den Mitgliedstaaten die Rolle als „Herren der Verträge“ attestiert, verliert in diesem schleichenden und durch politische Unausweichlichkeiten bestimmten Prozess<sup>262</sup> – vier Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – an wirklichkeitsnaher Aussagekraft. Denn von der Herrschaft der Mitgliedstaaten bliebe mangels anderer politischer Optionen bei einem Verbleib in der WWU oftmals nur noch eine formale Hülle übrig.<sup>263</sup> Die polyzentrische Gestalt der Union verschiebt sich allmählich hin zu stärker unitarisch-kooperativ geprägten Strukturen.

Die völkervertraglichen Regelungen über die notwendigen Konditionen bei Hilfen für Krisenländer und die damit verbundenen haushalts- und fiskalpolitischen Reformen bedürfen der Einbettung in ein System demokratischer und zurechenbarer politischer Entscheidungsfindung.<sup>264</sup> Ein robuster Rahmen ist erst dann wirklich erkennbar, wenn eine Entscheidung den im Mehrebenensystem berufenen Organen nach Maßgabe der ihnen im Wege einer Reform der Unionsverträge zuzuweisenden Kompetenzen rechtlich und politisch eindeutig zurechenbar ist („*accountability*“) und zugleich der verfassungsrechtliche sowie politische Selbststand der Mitgliedstaaten gewahrt bleibt. Hierfür ist zuvor-

<sup>261</sup> Hacker (2012), S. 2, der mit Blick auf die parlamentarische Beteiligung feststellt, dass das „Europäische Parlament und auch die nationalen Parlamente [...] nicht einmal am Katzenstisch dieses zwischenstaatlichen Vertragswerks Platz nehmen [dürfen].“

<sup>262</sup> Mahnend mit Blick auf eine solche „Zwangsintegration“ P. Graf Kielmansegg, Zwangsintegration, FAZ v. 15.12.2012.

<sup>263</sup> Schorkopf (2012), S. 20 spricht von einer „politischen und institutionellen Vertiefung der europäischen Integration“. Nach Hofmann/Konow (2012), S. 162 sei ein föderales Gebilde „bei dem die zentrale Ebene eine deutlich stärkere demokratische Legitimation haben müsste als dies bei der EU heute der Fall ist“, Voraussetzung für gegenseitige Haftung und Mitbestimmung. Vgl. weiterführend Kühnhardt (2012).

<sup>264</sup> Vgl. dazu die Beiträge von Nettesheim (2011b), S. 765 ff.; Nettesheim (2012b), S. 177 ff.; Nettesheim (2012c), S. 313.

derst eine engere Rückkoppelung zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament im Verfassungsverbund der Union unverzichtbar.<sup>265</sup> Ein solcher Vorschlag wurde auch von elf europäische Außenminister (Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Österreich, Niederlande, Polen, Portugal und Spanien) im Juni 2012 im Rahmen der Arbeitsgruppe zur „Debatte über die Zukunft Europas“ unterbreitet. Eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit und die Stärkung der demokratischen Legitimation wirksamer öffentlicher Gewalt auf der Ebene der Union können nach diesen Vorstellungen durch effizientere Entscheidungsprozesse, bessere Koordinierung zwischen den Institutionen und eine entsprechend stärkere demokratische Legitimation sowohl des Europäischen Parlaments als auch der nationalen Parlamente erreicht werden. Im Mittelpunkt der Reformbemühungen sollen namentlich die Zahl der Kommissionsmitglieder, eine Verlängerung der Ratspräsidentschaft, die Schaffung eines sog. „Doppelhuts“ durch Übertragung der Kommissionspräsidentschaft und der Präsidentschaft des Europäischen Rats auf eine Person sowie die Schärfung des demokratischen Profils des Europäischen Parlaments im Wege der Nominierung eines europäischen Spitzenkandidaten stehen.<sup>266</sup>

Bei einer Umsetzung dieser Vorschläge und der Übertragung der völkerrechtlich vereinbarten haushaltsrechtlichen Instrumente und Verfahren in das Primärrecht würden die Grundlagen für eine bundestaatsähnliche Verfassung gelegt, die hinreichend Gewähr dafür bieten könnte, dass sich in der Union „der nötige Grundkonsens über die anzustrebenden Ziele bildet und [...] die Verwirklichung dieser Ziele auch institutionell gesichert werden kann.“<sup>267</sup> Eine föderale Union ist, ohne „Superstaat“ zu werden, „das einzige Modell, das sowohl den historischen Vorprägungen als auch den künftigen Notwendigkeiten Europas gerecht wird.“<sup>268</sup> Ein Konsens der Lenker der Union, deren Pläne für die Zukunft der europäischen Integration von einer Abkehr vom Ziel „mehr Europa“, wenn erforderlich gar einem Austritt aus der Union, bis hin zu einer vertieften politischen Union reichen, ist trotz aller Erfahrungen aus der Ukraine-Krise insoweit jedoch nicht in Sicht.

<sup>265</sup> Zur Notwendigkeit einer Stärkung des Europäischen Parlaments vgl. *Bieber* (2011), S. 493 (497f.); *Antpöhler* (2012), S. 353 (392f.).

<sup>266</sup> Zwischenbericht der Außenministergruppe zur Zukunft Europas, Erklärung des Vorsitzes v. 15.6.2012. Weitere Ansätze für einen strukturellen Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion sind auch den Vorlagen der Vierergruppe um *H. Van Rompuy* zu entnehmen. Vgl. *H. Van Rompuy/J. M. Barroso/J.-C. Juncker/M. Draghi*, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Abschlussbericht v. 5.12.2012. Dazu auch → *Weber*, S. 15f.

<sup>267</sup> *Tietmeyer* (1994), S. 54.

<sup>268</sup> So bereits vor 20 Jahren *Tietmeyer* (1994), S. 54f. Auch *Calliess* stellt eine Transformation der Union in einen „Superstaat“ infolge eines weitreichenden Kompetenztransfers in den Bereichen Wirtschafts-, Haushalts-, Finanz- und Sozialpolitik in Frage und spricht sich lediglich für eine bloße „europäische Überformung“ der nationalen Politiken aus. Vgl. *Calliess* (2013), S. 795.

## Literaturverzeichnis

- Antpöhler, C.* (2012). Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung: Das Six Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit. *ZaöRV*, S. 353 ff.
- Ash, T. G.* (2007). Europe's true stories. *Prospect Magazine* 131, S. 36 ff.
- Benz, A./Broschek, J.* (2010). Nationale Parlamente in der Europäischen Politik, *FES Internationale Politikanalyse*, März 2010.
- Bickel, M.* (2005). Die Argentinien-Krise aus ökonomischer Sicht: Herausforderungen an Finanzsystem und Kapitalmarkt. Halle (Saale): Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Bieber, R.* (2011). Kritik der „new economic governance“ für die Europäische Union, in: P.-C. Müller-Graff et al (Hrsg.), *Europäisches Recht zwischen Bewahrung und Wandel: Festschrift für D. Scheuing*, S. 493 ff. Baden-Baden: Nomos.
- Blanke, Herm.-J.* (2005). Staatsfinanzen im Föderalismus. *ZaöRV*, S. 71 ff.
- Blanke, Herm.-J.* (2011). The European Economic and Monetary Union – between vulnerability and reform. *Int. J. Public Law and policy* Vol. 1, S. 402 ff.
- Blanke Herm.-J.* (2012). Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion zwischen Krisenanfälligkeit und Reform, in: A. Scherzberg (Hrsg.), *Zehn Jahre Staatswissenschaftliche Fakultät Erfurt*, S. 70 ff. Berlin: De Gruyter.
- Blanke, Herm.-J./Mangiameli, S.* (2013). *The Treaty on European Union: A commentary*. Heidelberg: Springer.
- Bleckmann, A.* (1997). *Europarecht: Das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften*, 6. Auflage. Köln: C. Heymanns.
- Böckenförde, E.-W.* (1995). Demokratie als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 2. Auflage. Heidelberg: Müller.
- Böckenförde, E.-W.* (2009). Die Bedingungen europäischer Solidarität, in: M. T. Vogt et al. (Hrsg.), *Collegium PONTES: Bedingungen europäischer Solidarität*, S. 17 ff. Frankfurt am Main: Lang.
- Böckenförde, E.-W.* (2011). Die Bedingungen europäischer Solidarität, in: E.-W. Böckenförde (Hrsg.), *Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht*, S. 267 ff. Berlin: Suhrkamp.
- Bogdandy, A. v.* (2003). Europäisches Prinzipienlehre, in: A. v. Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht: theoretische und dogmatische Grundzüge*, S. 149 ff. Berlin: Springer.
- Bogdandy, A. v.* (2013). Prinzipien von Staat, supranationalen und internationalen Organisationen, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. XI, 3. Auflage. Heidelberg, Hamburg: Müller.
- Borger, V.* (2013). How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area. *European Constitutional Law Review*, S. 1 ff.
- Borgetto, M.* (2003). Solidarité, in: D. Alland/St. Rials (Hrsg.), *Dictionnaire de la culture juridique*, S. 1427 ff. Paris : Presses Univ. de France.
- Bourgeois, L.* (1926). *Solidarité*, 11. Auflage. Paris: Colin.
- Brand, J.* (2005). Solidarität und Identität. *Rechtsgeschichte, Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte* 6, S. 40 ff.
- Bryde, B.-O.* (1986). Von der Notwendigkeit einer neuen Weltwirtschaftsordnung, in: B.-O. Bryde/P. Kunig/T. Oppermann (Hrsg.), *Neuordnung der Weltwirtschaft*, S. 42 ff. Baden-Baden: Nomos.

- Calliess, Ch.* (2004). Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?. JZ, S. 1033 ff.
- Calliess, Ch.* (2011). Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms. ZEuS, S. 213 ff.
- Calliess, Ch.* (2012). Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung. VVdStRL 71, S. 113 ff.
- Calliess, Ch.* (2013). Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion. DÖV, S. 785 ff.
- Calliess, Ch./Ruffert, M.* (2011). EUV/AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 4. Auflage. München: Beck.
- Calliess, Ch./Schoenfleisch, Ch.* (2012). Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrags. JZ, S. 477 ff.
- Corsetti, G.* (Hrsg.) (2012). Austerity: Too much of a good Thing?, London: Centre for Economic Policy Research.
- Dabrendorf, R. et al.* (1995). Report on Wealth Creation and Social Cohesion in a free society. London: Commission on Wealth Creation & Social Cohesion.
- Degenhart, Ch.* (2011). Auf dem Weg zu einer quasi-föderalen Haftungs- und Transfergemeinschaft. Wirtschaftsdienst, S. 374 ff.
- Denninger, E.* (1998). Verfassungsrecht und Solidarität, in: K. Bayertz (Hrsg.), Solidarität: Begriff und Problem, 1998, S. 319 ff. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Depenheuer, O.* (1998). „Nicht alle Menschen werden Brüder“ – Unterscheidung als praktische Bedingung von Solidarität. Eine rechtsphilosophische Erwägung in praktischer Absicht, in: J. Isensee (Hrsg.), Solidarität in Knappheit. Zum Problem der Priorität, S. 41 ff. Berlin: Duncker & Humblot.
- Depenheuer, O.* (2009). Solidarität im Verfassungsstaat. Grundlegung einer normativen Theorie der Verteilung. Norderstedt: Books on Demand.
- Di Fabio, U.* (2011). Europa in der Krise. ZSE, S. 459 ff.
- Durner, W.* (2004). Die Unabhängigkeit nationaler Richter im Binnenmarkt – Zu den Loyalitätspflichten nationaler Gerichte gegenüber der EG-Kommission, insbesondere auf dem Gebiet des Kartellrechts. EuR, S. 547 ff.
- Duwendag, D.* (1999). Geldtheorie und Geldpolitik in Europa: Eine problemorientierte Einführung mit einem Compendium monetärer Fachbegriffe. Berlin: Springer.
- Enderlein, H.* (2010). Warum wir mehr Europa brauchen, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Lehren aus der Finanzmarktkrise: Ein Comeback der Sozialen Marktwirtschaft, S. 9 ff. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Everling, U.* (1997). Subsidiaritätsprinzip und «ausschließliches» Gemeinschaftsrecht – ein «faux problème» der Verfassungsauslegung, in: J. Burmeister u.a. (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit, FS für Klaus Stern, S. 1227 ff. München: Beck.
- Fahrholz, Ch./Freytag, A./Ohler, Ch.* (2012). Die EWU vor der Rückkehr zur Stabilität: Regeln und Institutionen – Eine Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM). Jena.
- Fisahn, A.* (2010). Griechenland und die Perspektiven. Kritische Justiz, S. 248 ff.
- Fischer-Lescano, A./Oberndorfer, L.* (2013). Unionsrechtliche Grenzen völkervertraglicher Fiskalregulierung und Organleihe. NJW, S. 9 ff.
- Gide, Ch.* (1919). Cours d'Economie politique, Bd. 1, 5. Aufl. 1919; S. 44 ff.
- Glienicker Gruppe* (2013). Aufbruch in die Euro-Union: Warum ohne mehr Integration weitere Krisen drohen., in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 93.

- Grabitz, E./Hilf, M./Nettesheim, M.* (2014). Das Recht der Europäischen Union: Kommentar, 52. EL. München: Beck.
- Graf von Kielmansegg, P.* (2009). Lässt sich die Europäische Union demokratisch verfassung?, in: F. Decker/M. Höreth (Hrsg.), Die Verfassung Europas, Perspektiven des Integrationsprojekts, S. 219 ff. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grawert, R.* (1989). Die Kommunen im Länderfinanzausgleich. Berlin: Duncker & Humblot.
- Griller, St.* (2012). Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“). JRP, S. 177 ff.
- Gros, D.* (2013). Banking Union instead of Fiscal Union?, in: F. Allen/E. Carletti/J. Grae (Hrsg.), Political, Fiscal and Banking Union in the Eurozone?, S. 65 ff. Philadelphia: Wharton Financial Institutions Center.
- Habermas, J.* (1986). Gerechtigkeit und Solidarität. Eine Stellungnahme zur Diskussion über „Stufe 6“, in: W. Edelstein/ G. Nunner-Winkler (Hrsg.), Zur Bestimmung der Moral: philosophische und sozialwissenschaftliche Beiträge zur Moralforschung, S. 291 ff. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hacker, B.* (2012). Der Fiskalvertrag braucht ein Protokoll: Erweiterung um Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und soziale Kohäsion. FES Perspektive, Mai 2012.
- Häde, U.* (1996). Finanzausgleich – Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union. Tübingen: Mohr.
- Häde, U.* (2006). Rechtliche Grenzen für die Staatsverschuldung der Länder. Wirtschaftsdienst, S. 563 ff.
- Häde, U.* (2011). Das Ende der Solidarität zwischen den Ländern? – Der Streit um den Länderfinanzausgleich. LKV, S. 1 ff.
- Härtel, I.* (Hrsg.) (2012). Handbuch des Föderalismus, Bd. IV. Heidelberg: Springer.
- Heidenreich, F.* (2009). Ökonomismus – eine Selbstgefährdung der Demokratie ? Über Legitimation durch Wohlstand, in: A. Brodocz (Hrsg.), Bedrohungen der Demokratie, S. 370 ff. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinze, M.* (1998). Grund und Mißbrauch von Solidarität im System der sozialen Gerechtigkeit, in: J. Isensee (Hrsg.), Solidarität in Knappheit. Zum Problem der Priorität, S. 67 ff. Berlin: Duncker & Humblot.
- Herdegen, M.* (2003). Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? VVDStRL 62, S. 9 ff.
- Hey, J.* (2007). Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, in: Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, VVDStRL 66, S. 277 ff.
- Hilpold, P.* (2007). Solidarität als Rechtsprinzip – völkerrechtliche, europarechtliche und staatsrechtliche Betrachtungen. JöR Bd. 55, S. 195 ff.
- Hoffmann, J.* (2009). Theorie des internationalen Wirtschaftsrechts. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hofmann, H./Konow, Ch.* (2012). Die neue Stabilitätsarchitektur der Europäischen Union. ZG, S. 138 ff.
- Homburg, St.* (2012). Der neue Kurs der Europäischen Zentralbank. Wirtschaftsdienst, S. 673 ff.
- Huber, W.* (2009). Solidarität in einem größer werdenden Europa, in: M. T. Vogt et al. (Hrsg.), Collegium PONTES: Bedingungen europäischer Solidarität, S. 31 ff. Frankfurt am Main: Lang.

- Hueglin, Th. O./Fenna, A.* (2006). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Peterborough: Broadview Press.
- Hufeld, U.* (2011). Zwischen Not-Rettung und Rütlichswur: Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise. *Integration*, S. 117 ff.
- Hufeld, U.* (2014). Das Recht der Europäischen Wirtschaftsunion, in: P.-C. Müller-Graff et al. (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Bd. IV: Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht. Baden-Baden: Nomos.
- Isensee, J.* (1968). Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht: eine Studie über das Regulatorische Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Berlin: Duncker & Humblot.
- Isensee, J.* (1994). Nachwort. Europa – die politische Erfindung eines Erdteils, in: J. Isensee (Hrsg.), *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, 2. Auflage, S. 103 ff. Berlin: Duncker & Humblot.
- Isensee, J.* (1995). Integrationsziel Europastaat?, in: O. Due/M. Lutter/J. Schwarze (Hrsg.), *Festschrift für U. Everling*, Bd. I, S. 567 ff. Baden-Baden: Nomos.
- Isensee, J.* (1997). Nationalstaat und Verfassungsstaat – wechselseitige Bedingtheit, in: R. Stober (Hrsg.), *Recht und Recht*, Festschrift für G. Roellecke, S. 137 ff. Stuttgart: Kohlhammer.
- Isensee, J.* (1998). Solidarität und Konkurrenz als Kategorie des Verfassungsstaates, in: D. Fritz-Assmus (Hrsg.), *Wirtschaftsgesellschaft und Kultur: Gottfried Eisermann zum 80. Geburtstag*, S. 13 ff. Bern: Haupt.
- Isensee, J.* (2008). Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV, 3. Auflage. Heidelberg: Müller
- Joas, H./Mandry, C.* (2005). Europa als Werte- und Kulturgemeinschaft, in: G. F. Schuppert/I. Pernice/U. Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaft*, S. 541 ff. Baden-Baden: Nomos.
- Joerges, Ch.* (2012). Europas Wirtschaftsverfassung in der Krise. *Der Staat*, S. 357 ff.
- Kabl, W.* (2006). Freiheitsprinzip und Sozialprinzip in der Europäischen Union, in: H. Bauer (Hrsg.), *Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat*, Festschrift R. Schmidt, S. 75 ff. München: Beck.
- Kabl, W./Waldhoff, Ch./Walter, Ch.* (2012). *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 159. EL. Heidelberg: Müller.
- Kerber, M. C.* (2002). Der verdrängte Finanznotstand: Zur finanzpolitischen Verantwortlichkeit von Parlament und Regierung sowie zur Rolle des Bundes als Hüter der finanzwirtschaftlichen Souveränität. Berlin: Springer.
- Kerber, M. C.* (2012). Spielmacher der Wettbewerbsverfälschung? Anmerkungen zur Rolle der EZB auf den Kapitalmärkten. *ORDO*, S. 65 ff.
- Kerber, M. C./Städter, St.* (2011). Die EZB in der Krise: Unabhängigkeit und Rechtsbindung als Spannungsverhältnis – Ein Beitrag zum Individualrechtsschutz gegen Rechtsverstöße der EZB. *EuZW*, S. 536 ff.
- Kiiver, Ph.* (2006). *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*. Den Haag: Kluwer.
- Kiiver, Ph.* (2012). *The Early Warning Integration System for the Principle of Subsidiarity Constitutional theory and empirical reality*. London: Routledge
- Kirchhof, P.* (2012a). Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. X, 3. Auflage. Heidelberg: Müller.

- Kirchhof, P.* (2012b). Deutschland im Schuldensog: Der Weg vom Bürgen zurück zum Bürger. München: Beck.
- Kirchhof, P.* (2013). Stabilität von Recht und Geldwert in der Europäischen Union. NJW, S. 1 ff.
- Korioth, St.* (1997). Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. Tübingen: Mohr.
- Kortz, H.* (1996). Die Entscheidung über den Übergang in die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Baden-Baden: Nomos.
- Koursovitis, A.* (2012). Griechenland: Keine Zukunft ohne Katharsis. IBW Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 1, S. 1 ff.
- Kühnhardt, L.* (2012). Regieren in der europäischen Föderation. ZEI Discussion Paper C212.
- Lammers, K.* (2011). Die EU auf dem Weg in die Transferunion?. Wirtschaftsdienst, S. 381 f.
- Lengauer, A.* (2013). Neue Grundlagen der Währungsunion. ZfRV, S. 4 ff.
- Lewinsky, K. v.* (2011). Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Lindner, J. F.* (2005). Theorie der Grundrechtsdogmatik. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Löffler, B.* (2011). Ein deutscher Weg in den Westen. Soziale Marktwirtschaft und europäischer Neoliberalismus, in: F. Kießling/B. Rieger (Hrsg.), Mit dem Wandel leben: Neuorientierung und Tradition in der Bundesrepublik der 1950er und 60er Jahre, S. 29 ff. Köln: Böhlau.
- Mangoldt, H. v./Klein, F./Starck, Ch.* (2010). Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage. München: Vahlen.
- Marzinotto, B./Sapir, A./Wolff, G. B.* (2011). What kind of Fiscal Union?. Bruegel Policy Brief 2011/6, S. 1 ff.
- Maunz, T./Dürig, G.* (2013). Grundgesetz: Kommentar, 69. EL. München: Beck.
- Maunz, T./Dürig, G.* (2011). Grundgesetz: Kommentar, 63. EL. München: Beck.
- Mayer, M.* (2012). Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Merten, D.* (1996). Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat. VVD-StRL 55, S. 7 ff.
- Messner, J.* (1966). Das Naturrecht: Handbuch der Gesellschaftsethik, Staatsethik und Wirtschaftsethik. Innsbruck: Tyrolia-Verlag.
- Michler, A. F./Smeets, H.-D.* (2011). Die Finanzkrise: Ursachen, Wirkungen und Maßnahmen, in: A. F. Michler/H.-D. Smeets (Hrsg.), Die aktuelle Finanzkrise: Bestandsaufnahmen und Lehren für die Zukunft, S. 3 ff. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Möllers, Ch./Reinhardt, J.* (2012). Verfassungsrechtliche Probleme bei der Umsetzung des Fiskalvertrages. JZ, S. 693 ff.
- Münch, I. v./Kunig, P.* (2012). Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage. München: Beck.
- Mundell, R. A.* (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. The American economic review, S. 657 ff.
- Murswiek, D.* (2009). Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung – Zu den Konsequenzen der Auflösung der Säulenstruktur der Europäischen Union und der Erstreckung der Gerichtsbarkeit des EU-Gerichtshofs auf den EU-Vertrag. NVwZ, S. 481 ff.
- Nass, E.* (2006). Der humane Sozialstaat: ein sozialetischer Entwurf zur Symbiose aus ökonomischer Effizienz und sozialer Gerechtigkeit. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Nettesheim, M.* (2011a). Der Umbau der europäischen Währungsunion: Politische Aktion und rechtliche Grenzen, in: St. Kadelbach (Hrsg.), Nach der Finanzkrise: Rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, S. 31 ff. Baden-Baden: Nomos.
- Nettesheim, M.* (2011b). „Euro-Rettung“ und Grundgesetz. EuR, S. 765 ff.
- Nettesheim, M.* (2012a). Bundesverfassungsgericht und Staatsschuldenkrise: Parlamentarisierung und Repolitisierung der „Eurorettung“, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa 13, S. 259 ff. Baden-Baden: Nomos.
- Nettesheim, M.* (2012b). An den Grenzen der Legitimität: Euro-Krisenbewältigungspolitik und EU-Entwicklungsperspektiven, in: St. Talmon (Hrsg.), Über Grenzen: Kolloquium zum 70. Geburtstag von W. Graf Vitzthum, S. 177 ff. Berlin: Duncker & Humblot.
- Nettesheim, M.* (2012c). Wo endet das Grundgesetz?. Der Staat, S. 313 ff.
- Niedobitek, M.* (2014). Europarecht: Politiken der Union, Bd. II. Berlin: De Gruyter.
- Oberndorfer, L.* (2012). Der Fiskalpakt – Umgehung der „europäischen Verfassung“ und Durchbrechung demokratischer Verfahren. Juridikum, S. 168 ff.
- Oeter, St.* (1998). Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchung zur Bundesstaatstheorie und dem Grundgesetz. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ohler, Ch.* (1997). Die fiskalische Integration in der Europäischen Gemeinschaft. Baden-Baden: Nomos.
- Oppermann, Th.* (1988). Die Seoul-Erklärung der international Law Association vom 29.–30. August 1986 über die fortschreitende Entwicklung von Völkerrechtsprinzipien einer neuen Weltwirtschaftsordnung, in: K.-H. Böckstiegel/H.-E. Folz/J. M. Mössner/K. Zemanek (Hrsg.), Völkerrecht, Recht der Internationalen Organisationen, Weltwirtschaftsrecht, Festschrift I. Seidl-Hohenveldern, S. 449 ff. Berlin, Köln: Heyman.
- Oppermann, T./Classen, C. D./Nettesheim, M.* (2011). Europarecht: Ein Studienbuch. München: Beck.
- Ossenbühl, F.* (1984). Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG. Baden-Baden: Nomos.
- Pernice, I.* (2013). Solidarität in Europa: Eine Ortsbestimmung im Verhältnis zwischen Bürger, Staat und Europäischer Union, in: Ch. Calliess (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität: Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum, S. 25 ff. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pesch, H.* (1914). Lehrbuch der Nationalökonomie Bd. 1, 2. Auflage. Freiburg im Breisgau: Herder.
- Pilz, St.* (2012a). Ein fiskalpolitischer Pakt als Brücke in die Stabilitätsunion?. Wirtschaftsdienst, S. 457 ff.
- Pilz, St.* (2012b). Europa auf dem Weg zur Stabilitätsunion? Der Fiskalvertrag im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. DÖV, S. 909 ff.
- Pilz, St./Dittmann, H.* (2012). Perspektiven des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Rechtliche und ökonomische Implikationen des Reformpakets „Economic Governance“. ZEuS, S. 53 ff.
- Potacs, M.* (2013). Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und das Solidaritätsprinzip. EuR, S. 133 ff.
- Raschke, J.* (2013). Freizügigkeit von Unionsbürgern und Zugang zu sozialen Leistungen. EuR-Beiheft I, S. 116 ff.

- Rathke, H.* (2011). Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV. DÖV, S. 753 ff.
- Ruffert, M.* (2011). Die europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht – Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011. EuR, S. 842 ff.
- Sauer, E.* (1954). Souveränität und Solidarität: Ein Beitrag zur völkerrechtlichen Wertlehre. Göttingen: Musterschmidt.
- Scharpf, F.* (1976). Theorie der Politikverflechtung, in: F. Scharpf et al (Hrsg.), Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, 1976, S. 13 ff. Kronberg/Ts.: Scriptor-Verlag.
- Scharpf, F.* (1985). Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift 26, S. 323 ff.
- Schäuble, W.* (2011). Staatsfinanzen in der Eurozone: Ansätze zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen. ZSE, S. 301 ff.
- Schede, Ch.* (1994). Bundesrat und Europäische Union: die Beteiligung des Bundesrates nach dem neuen Artikel 23 des Grundgesetzes. Frankfurt am Main: Lang.
- Schorkopf, F.* (2012). Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrags. ZSE, S. 1 ff.
- Schrader, K./Laaser, C.-F.* (2012). Die Krise in Südeuropa oder die Angst vor dem Dominoeffekt: Griechenland, Portugal und Spanien im Krisentest. Kiel: Inst. Für Weltwirtschaft.
- Schütz, R.* (1994). Solidarität im Wirtschaftsvölkerrecht: eine Bestandsaufnahme zentraler entwicklungsspezifischer Solidarrechte und Solidarpflichten im Völkerrecht. Berlin: Dunker & Humlot.
- Seidel, M.* (1992). Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht. EuR, S. 125 ff.
- Seidel, M.* (1999). Die Verfassung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion als Wirtschaftsunion, in: W. Nölling/K.A. Schachtschneider/J. Starbatty (Hrsg.), Währungsunion und Weltwirtschaft, Festschrift W. Hankel, S. 165 ff. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Seidel, M.* (2011). Die No-Bail-out-Klausel des Art. 125 AEUV als Beistandsverbot. EuZW, S. 529 ff.
- Siekmann, H.* (2013). Kommentar zur Europäischen Währungsunion. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Singh, R.* (2003). American Government and Politics: A Concise Introduction. London: SAGE.
- Sommermann, K.-P.* (2013). Integrationsgrenzen des Grundgesetzes: Brauchen wir eine neue Verfassung? DÖV, S. 708 ff.
- Starbatty, J.* (2003). Regeln für das Club-Gut Euro – die Währungsunion nach dem Konvent, in: W. Hankel/K. A. Schachtschneider/J. Starbatty (Hrsg.), Der Ökonom als Politiker: Europa, Geld und die soziale Frage, Festschrift W. Nölling, S. 535 ff. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Steiner, S.* (2013). Die Verwirklichung des Solidaritätsprinzips im Unionsrecht. ZfRV, S. 244 ff.
- Stockhammer, E.* (2011). Polarisierung der Einkommensverteilung als strukturelle Ursache der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise. Wirtschaft- und Gesellschaft, S. 378 ff.
- Streeck, W.* (2013). Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Streinz, R.* (2012). EUV/AEUV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage. München: Beck.
- Süsterhenn, A.* (1956). Das Subsidiarprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung, in: Th. Maunz (Hrsg.), Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung: Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky, S.141 ff. München: Isar-Verlag.
- Tietmeyer, H.* (1994). Probleme einer europäischen Währungsunion und Notenbank, in: J. Isensee (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, S.35 ff. Berlin: Duncker & Humblot.
- Tomuschat, Ch.* (1987). Solidarität in Europa, in: F. Capotorti u. a. (Hrsg.), Du droit international au droit de l'integration – Liber amicorum Pierre Pescatore, S.729ff. Baden-Baden: Nomos.
- Uble, A.* (2004). Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ubrig, St.* (2000). Die Schranken des Grundgesetzes für die europäische Integration: Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten nach dem Grundgesetz am Beispiel des Vertrages von Maastricht. Berlin: Duncker & Humblot.
- Unruh, P.* (2002a). Die Unionstreue – Anmerkungen zu einem Rechtsgrundsatz der Europäischen Union. EuR, S.41 ff.
- Unruh, P.* (2002b). Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes: eine verfassungstheoretische Rekonstruktion. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Volkman, U.* (1998). Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Volkman, U.* (2006). Solidarität, in: W. Heun (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, S.2163 ff. Stuttgart: Kohlhammer.
- Waldhoff, Ch.* (2007). Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, in: Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, VVDStRL 66, S.216 ff.
- Weber, A.* (2012). Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion?. DVBl., S.801 ff.
- Weigeldt, K.* (1999). Die Konditionalität des Internationalen Währungsfonds in ihrem Verhältnis zur Staatssouveränität und zu den Menschenrechten: zugleich ein Beitrag zu den Entwicklungen staatlicher Souveränität im modernen Völkerrecht. Aachen: Shaker.
- Weiler, J.H.H.* (1994). Europe After Maastricht – Do the New Clothes Have an Emperor?, Jean Monnet Working Paper Nr. 12.
- Zuleeg, M.* (2000). Die föderativen Grundsätze der Europäischen Union. NJW, S.2846 ff.