

# EuR

**5** 2014  
49. Jahrgang  
Seite 471 – 606

# EUROPARECHT

HERAUSGEGEBEN VON PROF. DR. DR. H.C. CLAUS-DIETER EHLERMANN, ehem. Generaldirektor der EU-Kommission, Rechtsanwalt, Brüssel | PROF. DR. DR. H.C. ULRICH EVERLING, ehem. Richter am EuGH, Universität Bonn | PROF. DR. ARMIN HATJE, Universität Hamburg | PROF. DR. MEINHARD HILF, Bucerius Law School, Hamburg | PROF. DR. DR. H.C. PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg | PROF. DR. GERT NICOLAYSEN, Universität Hamburg | PROF. DR. HANS-JÜRGEN RABE, Rechtsanwalt, Berlin | PROF. DR. MATTHIAS RUFFERT, Universität Jena | PROF. DR. JÜRGEN SCHWARZE, Universität Freiburg | PROF. DR. DR. H.C. VASSILIOS SKOURIS, Präsident des Gerichtshofs der Europäischen Union, Luxemburg | PROF. DR. ULRICH WÖLKER, Juristischer Dienst der EU-Kommission, Brüssel

SCHRIFTFLEITER: PROF. DR. ARMIN HATJE, Universität Hamburg | DR. INGO BRINKER, LL.M., Rechtsanwalt, München

## INHALTSVERZEICHNIS

### AUFSÄTZE

- Prof. Dr. Franz C. Mayer, Bielefeld*  
Rebels without a cause? Zur OMT-Vorlage des Bundesverfassungsgerichts ..... 473
- Henner Gött, Düsseldorf*  
Die ultra vires-Rüge nach dem OMT-Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts .... 513
- Prof. Dr. Herm.-J. Blanke, Stefan Pilz*  
Solidarische Finanzhilfen als Lackmustest föderaler Balance in der Europäischen Union ... 540

### KLEINERE BEITRÄGE, BERICHTE UND DOKUMENTE

- Emilia Fronczak LL.M., Luxemburg*  
50 Jahre gerichtliche Durchsetzung des Beihilfenrechts – Vom Durchführungs- zum Prüfungsverbot? ..... 566
- Dr. Franz A.M. Koppensteiner, Wien*  
Die Transparenzverordnung im Wandel der Zeit ..... 583

---

**SCHRIFTFLEITUNG:**

Prof. Dr. Armin Hatje (V.i.S.d.P.) | RA Dr. Ingo Brinker LL.M. | unter Mitarbeit von Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

**REDAKTIONSANSCHRIFT:**

Universität Hamburg | Seminar für Öffentliches Recht und Staatslehre | Rothenbaumchaussee 33 | 20148 Hamburg | Telefon 040/428 38 40 81 | Telefax 040/428 38 43 67  
www.eur.nomos.de

**ERSCHEINUNGSWEISE:**

6 Ausgaben pro Jahr

**BEZUGSPREISE 2014:**

Jahresabonnement 173,- €, für Studierende (jährliche Vorlage einer Studienbescheinigung erforderlich) 101,- € ; Einzelheft 34,- €. Alle Preise verstehen sich incl. MWSt, zzgl. Vertriebskostenanteil 10,70 €, plus Direktbestellungsgebühr Inland 2,14 € p.a.

Beihefte die zu diesem Titel erscheinen, werden den Abonnenten mit einem Vorzugspreis automatisch zugesandt und können bei Nichtgefallen zurückgegeben werden.

**BESTELLMÖGLICHKEITEN:**

Bestellungen beim örtlichen Buchhandel oder direkt bei der Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

**KÜNDIGUNGSFRIST:**

jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende

**BANKVERBINDUNG GENERELL:**

Zahlungen jeweils im Voraus an Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe: BIC PBNKDEFF, IBAN DE07 6601 0075 0073 6367 51 oder Sparkasse Baden-Baden Gaggenau: BIC SOLADE51BAD, IBAN DE05 6625 0030 0005 0022 66

**DRUCK UND VERLAG:**

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG | Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden | Telefon (07221) 2104-0 | Fax (07221) 2104-27

E-Mail [nomos@nomos.de](mailto:nomos@nomos.de)

**ANZEIGEN:**

Sales friendly Verlagsdienstleistungen Pfaffenweg 15 53227 Bonn | Telefon (0228) 978980 | Fax (0228) 9789820

E-Mail [roos@sales-friendly.de](mailto:roos@sales-friendly.de)

**URHEBER- UND VERLAGSRECHTE:**

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags.

Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts. Eingeschlossen sind insbesondere auch das Recht zur Herstellung elektronischer Versionen und zur Einspeicherung in Datenbanken sowie das Recht zu deren Vervielfältigung und Verbreitung online oder offline ohne zusätzliche Vergütung. Nach Ablauf eines Jahres kann der Autor anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung erteilen; das Recht an der elektronischen Version verbleibt beim Verlag.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Herausgeber/Redaktion oder des Verlages wieder. Unverlangt eingesendete Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages.

Die Redaktion behält sich eine längere Prüfungsfrist vor. Eine Haftung bei Beschädigung oder Verlust wird nicht übernommen. Bei unverlangt zugesandten Rezensionen keine Garantie für Besprechung oder Rückgabe. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

ISSN 0531-2485



**Nomos**

## Solidarische Finanzhilfen als Lackmustest föderaler Balance in der Europäischen Union

*Herm.-J. Blanke/Stefan Pilz\**

*Solidarität ist ein zentrales Prinzip der europäischen Integration. Inhalt, Reichweite und Grenze dieses Grundsatzes sind im Vertrag von Lissabon definiert. In der Staatsschuldenkrise der Union wird Solidarität unter Zurückdrängung der staatlichen Eigenverantwortung im Bereich der Wirtschaftspolitik als Ausgangspunkt einer Rechtspflicht der Mitgliedstaaten angesehen, die es verlange, einem Staat in einer haushaltspolitischen Krisenlage beizustehen. Dies aber sehen die Integrationsverträge nicht vor, denn sie statuieren nur punktuelle Solidaritätspflichten. Solidarität wird so mangels eines Konsenses über eine Vertragsreform zum Fluchtpunkt völkerrechtlicher Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten, namentlich in Gestalt des „Fiskalvertrags“. Sie überformen den supranationalen Herrschaftsverband der Union durch Instrumente und Verfahren einer „Mehrebenenverflechtung“, die bundesstaatlich vorgeprägt sind. Im Ergebnis leisten die Mitgliedstaaten solidarische Finanzhilfen untereinander. Die Bedingungen ihrer Zuteilung werden indes maßgeblich von den Organen der Union gesteuert.*

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. *Angela 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> In auffälligem Kontrast zu dem Appell von *Habermas* steht der Umstand, dass in den rechtlichen Bestimmungen, die den „Rettungsschirmen“ zugrunde liegen, angefangen mit dem wirtschaftlichen Anpassungsprogramm für Griechenland,

\* *Herm.-J. Blanke* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt. *St. Pilz*, M.A. ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt.

1 Regierungserklärung v. 18.10.2012, Plenarprotokoll Nr. 17/198 der 198. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 23815 C.

2 *H. Van Rompuy/J. M. Barroso/J.-C. Juncker/M. Draghi*, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 5.12.2012, S. 8 ff.

3 *J. Habermas*, Democracy, Solidarity and the European Crisis, Vorlesung am 26.4.2013 an der Universität Löwen.

allein in der Präambel des ESM das Prinzip der Solidarität kurz apostrophiert wird.<sup>4</sup>

Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag, ob sich innerhalb der Europäischen Union<sup>5</sup> aus 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.

## 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 entwickelte, 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.<sup>6</sup> Dabei ging es zuvörderst um Homogenisierung und Versöhnung der gespaltenen Gesellschaft nach Kollaboration und *Résistance* während des Zweiten Weltkriegs.<sup>7</sup>

Im individuellen Handeln bedeutet Solidarität gegenseitiges Einstehen, wie sie schon im römisch-rechtlichen Institut der Verpflichtung von mehreren Gläubigern oder Schuldnern zur gesamten Hand (*obligatio in solidum*) zum Ausdruck kommt.<sup>8</sup> Bereits dieser Ausgangspunkt belegt, dass es sich bei der Solidarität 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>9</sup> („Einer für alle und alle für einen“).

4 In Satz 3 der 5. Erwägung der Präambel des 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“.

5 Schon im Jahre 1973 formulierte der EuGH, Slg. 1973, 101 (115) eine „Pflicht der Solidarität, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben.“

6 „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.

7 *J. Brand*, Solidarität und Identität, in: *Rechtsgeschichte*, 6 (2005), S. 40 (43).

8 3. Buch, 16. Titel der *Institutiones Iustiniani* (533 n.Ch.).

9 *J. Habermas*, Gerechtigkeit und Solidarität. Eine Stellungnahme zur Diskussion über »Stufe 6«, in: *Edelstein/Nunner-Winkler* (Hrsg.), *Zur Bestimmung der Moral*, 1986, S. 291 (311).

Solidarität ist der legitimierende Grund für staatliche Umverteilung. 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>10</sup> Ein Solidarverhältnis kann jedoch nur angenommen werden, wenn der tragende Grund des hierfür vorausgesetzten Zusammengehörigkeitsgefühls<sup>11</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>12</sup> Als Maxime einer universalen Ethik hat sich der Gedanke menschheitsumspannender Brüderlichkeit gar als unrealisierbar erwiesen, denn kein Mensch kann alle Brüder lieben. Nur über Unterscheidung und Ausgrenzung ist Solidarität praktikabel.<sup>13</sup>

## II Solidarität als „unbewusst-selbstverständliche Basis“ des Verfassungsstaates

Das liberal-rechtsstaatliche Verfassungsrecht deutschen Ursprungs kannte über lange Zeit den Begriff der „Solidarität“ als Rechtsbegriff nicht.<sup>14</sup> Im Grundgesetz hat die Solidarität – anders als etwa in Art. 2 der italienischen Verfassung oder Art. 25 Abs. 4 der griechischen Verfassung – bis in die Gegenwart keine explizite Anerkennung als Grundpflicht gefunden, die die zentrale Kategorie des solidarischen Verteilungsprinzips bildet.<sup>15</sup> In der vierbändigen „Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland“ wird der Begriff an keiner Stelle kanonisiert.<sup>16</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

10 O. Depenheuer, Solidarität im Verfassungsstaat. Grundlegung einer normativen Theorie der Verteilung, [1991] 2009, S. 5 ff. (8).

11 Vgl. U. Volkmann, in: Heun et al (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2006, S. 2163 (2166).

12 Vgl. M. Borgetto, Solidarité (Unterabschnitt: „La banalisation“), in: Alland/ Rials (Hrsg.), Dictionnaire de la culture juridique, 2003, S. 1427 (1429 f.), spricht insoweit von einem „fourre-tout“, einer Worthülse; O. Depenheuer (Fn. 10), S. 13, spricht von einem „schillernden Begriff“. P. Kirchhof, Deutschland im Schuldensog: Der Weg vom Bürgen zurück zum Bürger; 2012, S. 160, erkennt einen „vieldeutigen, teilweise allerdings konturenarmen Gedanken“.

13 Vgl. O. Depenheuer, „Nicht alle Menschen werden Brüder“ – Unterscheidung als praktische Bedingung von Solidarität. Eine rechtsphilosophische Erwägung in praktischer Absicht, in: Isensee (Hrsg.), Solidarität in Knappheit, 1998, S. 41 (51) – Formulierungen in Umkehrung von F. Schillers, „Ode an die Freude“ (1785).

14 O. Depenheuer (Fn. 10), S. 12.

15 O. Depenheuer (Fn. 10), S. 235.

16 M. Stolleis, Bd. 1, 2. Aufl. (2012), Bd. 2 (1992), Bd. 3 (2002), Bd. 4 (2012).

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>17</sup> Der Verfassungsstaat ist nicht nur durch das liberale Freiheitsprinzip, sondern zugleich auch durch das Solidaritätsprinzip geprägt.

### 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 Grundsatzes in den Art. 104a Abs. 6 S. 3 1. HS GG über einen Teil (35%) der Lastentragung der Länder untereinander „in Fällen länderübergreifender Finanzkorrekturen der Europäischen Union“ sowie in den Art. 109 Abs. 5 S. 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>18</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 (Art. 107 Abs. 2 GG). 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. Durch seine rechtlichen Regeln erhalten politische Kooperation und Auseinandersetzung der Glieder des föderalen Staatenverbandes Rahmen und Form. Ziel des Finanzausgleichs ist der angemessene Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft der Glieder einerseits und der solidarischen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen andererseits. Dabei ist „die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbstständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität“ der Glieder auf der einen und „der solidarischen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen“ auf der anderen Seite.<sup>19</sup>

17 O. Depenheuer (Fn. 10), S. 148.

18 Vgl. St. Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 59 ff., 119 ff.; U. Häde, Finanzausgleich - Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, 1996, S. 501 ff., 554 ff.

19 BVerfGE 72, 330 (386, 389, 396, 398) – Finanzausgleich I.

## IV Solidarität in der Europäischen Union

### 1. 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, geben 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.

In einer integrationspolitischen Perspektive stellt sich 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 Rahmens der Europäischen Währungsunion dauerhaft zu beheben. Im Widerstreit der Positionen, in der Fiskalpolitik entweder die nationale Verantwortung einzufordern<sup>20</sup> oder eine größere fiskalische Integration der Mitgliedstaaten vorzubereiten,<sup>21</sup> ist der institutionelle Vorschlag, einen Schuldenwächter für die Haushalte der Mitgliedstaaten einzusetzen („europäischer Finanzminister“) – im Ergebnis also die Kompetenzen des 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>22</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>23</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>24</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. Im Vertrag von Lissabon erscheint der Begriff der Solidarität in der

20 Gutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2013/2014 - „Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik“, S. 158 ff. (Ziff. 269 ff.).

21 Gutachten des Sachverständigenrats (Fn. 20), S. 164 ff. (Ziff. 281 ff.).

22 Gutachten des Sachverständigenrats (Fn. 20), S. 13, 243 (Ziff. 33, 432).

23 Gutachten des Sachverständigenrats (Fn. 20), S. 160 (Ziff. 271); *Herm.-J. Blanke*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion zwischen Krisenanfälligkeit und Reform, in: Scherzberg (Hrsg.), Zehn Jahre Staatswissenschaften in Erfurt, 2012, S. 70 (81).

24 *T. G. Ash*, Europe's true stories, Prospect Magazine 131 (2007), S. 36 ff.



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>25</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). Mehr denn je ist angesichts dieses vertraglichen Befundes der Analyse von *Ch. Tomuschat* zuzustimmen, der schon 1987 die Gemeinschaftsverträge als „ein Verbundnetz effektiver Gegenseitigkeit“ bezeichnet hat.<sup>26</sup> Es lässt die Mitgliedstaaten in Krisenzeiten nicht allein. Auch der völkerrechtliche Vertrag über den ESM apostrophiert in der 5. Erwägung der Präambel das Prinzip der Solidarität.

*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>27</sup> Deutlich wird dies mit Blick auf das Institut der Kohäsionsfonds (Art. 174 ff. AEUV), in dem sich das Solidaritätsprinzip dadurch verwirklicht,<sup>28</sup> dass die Union die Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung des Kohäsionsziels aus den Strukturfonds unterstützt (Art. 175 Abs. 1 S. 3 AEUV) (IV. 5. a). Auf dieser Grundlage ergänzt die Union durch Finanzierungshilfen die Bemühungen der Mitgliedstaaten, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken (Art. 174 S. 1 AEUV).

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob sich – jenseits des Bekenntnisses des ESMV zur „Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion“<sup>29</sup> (WWU) (IV. 1.) – aus den Unionsverträgen selbst eine konkrete Rechtspflicht zu Lasten der Mitgliedstaaten ergibt, „Finanzmittel zu mobilisieren [und] eine Stabilitätshilfe bereitzustellen“ (Art. 3 S. 1 ESMV). Einen ersten Anknüpfungspunkt bildet der Kanon des Art. 2 EUV. Solidarität ist ein Wert der Union nach Art. 2 S. 2 EUV, doch erscheint sie normativ abgesetzt von den in Satz 1 genannten unverletzlichen und unveräußerlichen Rechten des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit

25 Vgl. weiterhin 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.

26 *Ch. Tomuschat*, Solidarität in Europa, in: Capotorti (Hrsg.), *Liber amicorum Pierre Pescatore*, 1987, S. 729 (754).

27 *K.-P. Sommermann*, in: Blanke/Mangiameli, TEU, 2014, Art. 3 TEU, Rn. 42.

28 Diese Interpretation steht im Einklang mit der 1. und 13. Erwägung der Präambel des Protokolls über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt vom 7. Februar 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. ABl. Nr. C 191/93, 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 306/165).

29 5. Erwägung der Präambel des ESMV.



und Rechtsstaatlichkeit als universellen Werten der Union. Auf letztere „gründet sich die Union“, weshalb sie den Verfassungskern der Europäischen Union bilden.<sup>30</sup> Die Solidarität ist demgegenüber ein programmatisches Attribut, eine „wertende Beschreibung“<sup>31</sup> der „Grundkonturen eines gemeinsamen europäischen Werteverständnisses“<sup>32</sup> einer europäischen Gesellschaft im Werden.<sup>33</sup> Unbeschadet dieser Differenzierung binden sämtliche Werte des Art. 2 EUV die Union sowie die Mitgliedstaaten bei der Ausübung öffentlicher Gewalt.<sup>34</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. 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 bezeichnete Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aber auch eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Solidarität.<sup>35</sup> Sie umfasst den unterstützenden und ausgleichenden Beistand zugunsten anderer Vertragsstaaten – auch in Form von Maßnahmen finanzieller Umverteilung<sup>36</sup> – angesichts ihres unterschiedlichen sozioökonomischen Entwicklungsstands sowie in Krisen- und Notstandssituationen. Angesichts der offenen Formulierung kann Art. 4 Abs. 3 EUV jedoch keine Rechtspflicht der Mitgliedstaaten entnommen werden.<sup>37</sup> Als allgemeines Vertragsprinzip ist Art. 4 Abs. 3 EUV lediglich ein konkretisierungsbedürftige Ausgangspunkt für solidarische Maßnahmen der Mitgliedstaaten,<sup>38</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 ver-

30 *D. Murswiek*, 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 2009, S. 481 (483).

31 *M. Hilf / F. Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, 41. EL (2010), Art. 2 EUV Rn. 41.

32 *Ch. Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2011, Art. 2 EUV, Rn. 31.

33 *St. Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Fn. 27), 2014, Art. 2 TEU Rn. 35.

34 Vgl. etwa *A. von Bogdandy*, Prinzipien von Staat, supranationalen und internationalen Organisationen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XI, 3. Aufl. (2013), § 232 Rn. 36.

35 *S. Steiner*, Die Verwirklichung des Solidaritätsprinzips im Unionsrecht, ZfRV 2013, 244 (249).

36 *W. Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 32), Art. 4 EUV, Rn. 41.

37 *I. Härtel*, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus Bd. IV (2012), § 82 Rn. 216.

38 *P. Unruh*, Die Unionstreue - Anmerkungen zu einem Rechtsgrundsatz der Europäischen Union, EuR 2002, S. 41 (61 f.).

dichtet, 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.<sup>39</sup> Solche wertfundierten 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. Dies weist zurück auf die historischen Wurzeln der Union, die in einer rein wirtschaftlichen Integration liegen.<sup>40</sup> Wirtschaftliche Interessen können Einung fördern. Doch reichen sie nicht aus, um Solidarität zu begründen, die über ein rein rationales Gegenseitigkeitskalkül hinausgeht.<sup>41</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 geknüpfte Band verbindet die Staatsangehörigen untereinander zu einer Lebensgemeinschaft. Es schafft eine personale wechselseitige Rechts- und Pflichtenbeziehung der Angehörigen dieses Verbandes<sup>42</sup> und verkettet sie in einem „Verantwortungsverhältnis“<sup>43</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>44</sup> Im Vergleich hierzu ist die geistig-ideelle Verbundenheit der „Gesellschaft (der) Mitgliedstaaten“ (Art. 2 S. 2 EUV), die Einheit im Wertefundament, keine ausreichende Basis, um eine Beziehung schicksalhafter Verbundenheit im Sinne einer Wollengemeinschaft zu begründen.<sup>45</sup> Zwar schöpft jeder Mit-

39 Art. 1 lit. a Satzung des Europarates; Art. 2 EUV; 2. Erwägung Präambel GRC. Dazu auch *Ch. Calliess*, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, JZ 2004, S. 1033 ff.

40 Art 2 EWGV; 5. Erwägung der Präambel.

41 *J. Isensee*, Nationalstaat und Verfassungsstaat – wechselseitige Bedingtheit, in: Stober (Hrsg.), FS für G. Rottlecke, 1997, S. 137 (149).

42 *J. Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, HbStR Bd. IV, 3. Aufl. (2008), § 126 Rn. 57; *E.-W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, HbStR Bd. I, 2. Aufl. (1995), § 22 Rn. 26.

43 *D. Merten*, Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, VVDStRL 55 (1996), S. 7 (24 ff.).

44 *O. Depenheuer* (Fn. 13), S. 41 (59).

45 *E.-W. Böckenförde*, Die Bedingungen europäischer Solidarität, in: Böckenförde (Hrsg.), Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht, 2011, S. 267 (276 f.).

gliedstaat 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) und das gleichzeitige Beharren darauf, dass die Mitgliedstaaten die Herren der Verträge bleiben, markieren dabei ein weiteres – scheinbares – Paradoxon der Verfasstheit der Union.<sup>46</sup>

Bei aller betonten „Alternativlosigkeit“<sup>47</sup> der Rettungsschirme und einer gebotenen Solidarität mit den Krisenstaaten gehen die Rettungsschirme über die solidarischen Rechtspflichten hinaus, die die Unionsverträge den Mitgliedstaaten auferlegen. Die Errichtung des 700 Mrd. Euro umfassenden ESM, 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, in denen nach traditionellen Vorstellungen Politik gemacht wird.<sup>48</sup> Hier zeigt sich eine Tendenz zur budgetären Entparlamentarisierung bei gleichzeitiger Informalisierung infolge des Übergewichts der mitgliedstaatlichen Exekutiven.<sup>49</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>50</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. Eine einseitige Betonung der Solidarität in Gestalt der Rettungsschirme würde, vor allem wenn sie vornehmlich ökonomisch motiviert wäre, das Integrationsgefüge zwischen Union und Mitgliedstaaten hingegen stören (IV. 5. c). Dies vor allem dann, wenn die Finanzhilfen zugunsten der Krisenländer das vertragliche Regime der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten missachten.

46 U. Di Fabio, Friedliche Koexistenz, FAZ v. 20.10.2010, spricht von einer „temporalen Differenz“.

47 BK A. Merkel, Regierungserklärung in der 42. Sitzung des Deutschen Bundestages, 19. Mai 2010, Plenarprotokoll Nr. 17/42, S. 4125 (4126).

48 M. Nettesheim, Bundesverfassungsgericht und Staatsschuldenkrise: Parlamentarisierung und Repolitisierung der „Eurorettung“, Jahrbuch des Föderalismus 13 (2012), S. 259 (263).

49 Vgl. grundlegend M. Herdegen, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, VVDStRL 62 (2003), S. 9 (50 ff., 58 ff.).

50 Th. Oppermann/C.-D. Classen/M. Nettesheim, Europarecht, 5. Aufl. (2011), S 246 Rn 16.

## 2. 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>51</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>52</sup> Von grundsätzlicher Bedeutung für die Wahrung der mitgliedstaatlichen Eigenverantwortung in der Wirtschaftspolitik erweist sich die Entscheidung des Art. 125 AEUV, der die Eigenverantwortung der jedes Mitgliedstaates für seine nationale Haushaltspolitik statuiert. Art. 125 AEUV ist im Kontext von Art. 121 bis 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>53</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, doch dann „rundweg abgelehnt“ hat.<sup>54</sup> Stabilitätshilfen aus den Rettungsschirmen könnten bei einer engen Auslegung des *Bailout*-Verbots an Art. 125 AEUV scheitern.<sup>55</sup> Denn allein in Art. 122 Abs. 2 AEUV wird die „Solidarität“ als Motiv eines finanziellen Beistands seitens der Union normativ konkretisiert. 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>56</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>57</sup> Die beiden völkerrechtlichen Verträge ESMV und VSKS

51 *H. Siekmann*, in: Siekmann (Hrsg.), WWU, 2013, Art. 119 AEUV Rn. 22 f.; *Herm.-J. Blanke* (Fn. 23), S. 70 (79 ff.).

52 *M. Seidel*, Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, EuR 1992, S. 125 (133 f.).

53 *Ch. Ohler*, in: Siekmann, (Fn. 51), Art. 125 AEUV Rn. 2.

54 *H. Schlesinger*, „Abweichende Meinungen müssen möglich sein“, Handelsblatt v. 23.5.2014, S. 56.

55 *M. Seidel*, Die No-Bail-out-Klausel des Art. 125 AEUV als Beistandsverbot, EuZW 2011, S. 529.

56 EuGH, Rs. C-370/12, Rn. 118 (Pringle); *M. Potacs*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und das Solidaritätsprinzip, EuR 2013, S. 133 (138).

57 Vgl. dazu auch *Herm.-J. Blanke* (Fn. 23), S. 70 (95 ff.); *St. Pilz*, Ein fiskalpolitischer Pakt als Brücke in die Stabilitätsunion?, Wirtschaftsdienst 2012, S. 457 ff.; *ders.*, Europa auf dem Weg zur Stabilitätsunion? Der Fiskalvertrag im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 2012, S. 909 (912).

– letzterer auch als „Fiskalvertrag“ bezeichnet – scheinen somit von unterschiedlichen Prinzipien gelenkt 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, 5. Erwägung Präambel ESMV). Beide Verträge, die „sich gegenseitig bei der Verstärkung der haushaltspolitischen Verantwortlichkeit und der Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion (ergänzen)“,<sup>58</sup> stehen hinsichtlich der die sie prägenden Grundsätze in einem gewissen Widerstreit. Während die im ESM „verkörperte Solidarität“<sup>59</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>60</sup> Nur so wird vermieden, dass der ESM zu einem die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten überspielenden Finanzkraftausgleich oder gar zur Anerkennung von „Notausgleichsansprüchen“<sup>61</sup> der Krisenländer führt und damit den „Kernbereich der wirtschaftspolitischen Kompetenz der Mitgliedstaaten“<sup>62</sup> überlagert. Beide Verträge sind nach der höchstrichterlichen Auslegung des EuGH und des Bundesverfassungsgerichts im Bereich der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten anzusiedeln.<sup>63</sup> Bei dieser Qualifizierung stützt sich insbesondere der EuGH, vor dem Hintergrund der fehlenden vertraglichen Definition der Währungspolitik,<sup>64</sup> auf die währungspolitischen Ziele und Instrumente des Vertrages.<sup>65</sup> Allerdings erscheint dieser Befund bei einer systematischen Gesamtbetrachtung der Regelungen zur WWU sowie unter Berücksichtigung der Ausgestaltung des ESM zweifelhaft. Auch die hybride Gestalt des ESM als ein Mosaik von wirtschafts- und währungspolitischen Elementen lässt eine solche Interpretation nicht zu. Vielmehr verdient die

58 5. Erwägung der Präambel des ESMV.

59 I. Pernice, Solidarität in Europa: Eine Ortsbestimmung im Verhältnis zwischen Bürger, Staat und Europäischer Union, in: Calliess (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität: Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum, 2013, S. 25 (49).

60 Vgl. Ch. Fahrholz/A. Freytag/Ch. Ohler, Die EWU vor der Rückkehr zur Stabilität: Regeln und Institutionen, S. 28 (5. Spstr.).

61 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.

62 BVerfG, 2 BvR 2728/13 v. 14.01.2014, Rn. 40.

63 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 zumindest nicht widersprochen. EuGH, Rs. C-370/12, 27.11.2012, Rn 57, 93 - 98 (Pringle). Bestätigt durch BVerfG, Beschluss v. 14.01.2014, 2 BvR 2728/13, Abs.-Nr. 40.

64 EuGH, Rs. C-370/12, 27.11.2012, Rn 53 (Pringle).

65 A.a.O., Rn 56 f. (Pringle).

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>66</sup>

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 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>67</sup> Art. 125 AEUV ziele zwar darauf ab, den Mitgliedstaaten einen Anreiz zur Wahrung der Haushaltsdisziplin zu geben,<sup>68</sup> doch solle so zugleich das übergeordnete Ziel der „Aufrechterhaltung der finanziellen Stabilität der Unionswährung“<sup>69</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 büрге, sei Art. 125 AEUV nicht verletzt.<sup>70</sup> Mit der Änderung von Art. 136 AEUV schufen die Mitgliedstaaten im Absatz 3 eine ausdrückliche Grundlage für die Einrichtung dieses „ständigen Krisenmechanismus“.<sup>71</sup> Durch diese Vertragsänderung haben sie das Prinzip der staatlichen Eigenverantwortung ohne Zweifel reduziert<sup>72</sup> und eine permanente Durchbrechung der Art. 122 ff. AEUV ermöglicht.<sup>73</sup> Um gleichwohl „ein ausgewogenes Verhältnis von Eigenverantwortung und Solidarität“<sup>74</sup> zu schaffen, ist die Inanspruchnahme von Solidarleistungen aus dem ESM an die vorherige Ratifizierung des VSKS geknüpft.<sup>75</sup> Die 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 Einhal-

66 *U. Hufeld*, Zwischen Not-Rettung und Rüttelschwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, *Integration* 2011, 117 (120).

67 EuGH, Rs. C-370/12, 27.11.2012, Rn. 130 (Pringle).

68 A.a.O., Rn. 135 (Pringle).

69 A.a.O., Rn. 135 (Pringle).

70 A.a.O., Rn. 138, 142, 147 (Pringle).

71 Beschluss 2011/199/EU v. 25.3.2011, ABl. EU 2011 L 91/1.

72 *M. Potacs* (Fn. 56), S. 133 (141 f.).

73 *H. Rathke*, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, *DÖV* 2011, S. 753 (756).

74 So die BK *A. Merkel* in ihrer Regierungserklärung am 24. März 2011, Plenarprotokoll Nr. 17/99 der 99. Sitzung des Deutschen Bundestages, 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).

75 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”.



tung 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>76</sup>

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

Mit der Einrichtung des ESM verpflichten sich die Mitgliedstaaten „unwiderruflich 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 WWU 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 abgestimmt werden.<sup>77</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>78</sup> verklammern.<sup>79</sup> Bereits vor dem Übergang zur Gemeinschaftswährung hat die Deutsche Bundesbank hervorgehoben, dass die „Währungsunion ... eine nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft [ist].“<sup>80</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>81</sup>

76 U. Hufeld, Das Recht der Europäischen Wirtschaftsunion, in: Müller-Graff et al. (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. IV (2014): Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, § 22 Rn. 160.

77 W. Schäuble, Staatsfinanzen in der Eurozone: Ansätze zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen, ZSE 2011, S. 301 (301, 303).

78 BVerfGE 89, 155 (205) – Maastricht. Vgl. auch BVerfGE 97, 350 (373) – Euro; 129, 124 (181) – EFS.

79 F. Schorkopf, Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrags, ZSE 2012, S. 1 (3).

80 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 10/1990, S. 41.

81 D. Duwendag, Geldtheorie und Geldpolitik in Europa, 5. Aufl. (1999), S. 5.



Die Position „Geldwertstabilität als Spielregel“<sup>82</sup> formulierte alsdann auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil als Bedingung einer Beteiligung Deutschlands an der Währungsunion.<sup>83</sup> Auch wegen der ganz unterschiedlichen Traditionen, Erfahrungen und Wertschätzungen hinsichtlich des Ziels der Geldwertstabilität 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 Schuldenkultur ausgerichtet werden,<sup>84</sup> zugleich aber im Krisenfall durch auftraggebundene 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 von WWU 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 und 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 fundieren. Voraussetzung hierfür ist namentlich eine stärkere parlamentarische Beteiligung sowohl auf der nationalen Ebene<sup>85</sup> als auch auf Unionsebene, um so das Verständnis für die Bedeutung einer gemeinsamen Stabilitätskultur in den Mitgliedstaaten zu mehren und der europäischen Öffentlichkeit in demokratisch legitimer Weise zu vermitteln (IV. 5. c).<sup>86</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 *einzelne* – genau umrissene – bündische Elemente der Solidarität zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten untereinander vereinbart.<sup>87</sup> Auf diesen Feldern nor-

82 J. Starbatty, Regeln für das Club-Gut Euro — die Währungsunion nach dem Konvent, in: Hankel et al (Hrsg.), FS für Wilhelm Nölling, 2003, S. 535 (537).

83 BVerfGE 89, 155 (208) – Maastricht.

84 H. Hofmann/Ch. Konow, Die neue Stabilitätsarchitektur der Europäischen Union, ZG 2012, S. 138 (161).

85 Ch. Möllers/J. Reinhardt, Verfassungsrechtliche Probleme bei der Umsetzung des Fiskalvertrages, JZ 2012, S. 693 (700).

86 J. Neyer, Deutsche Europapolitik als Demokratiepolitik. Implikationen für die europäische Finanzkrise, in: Blanke/Pilz (Hrsg.), Die „Fiskalunion“ - Voraussetzungen einer Vertiefung der politischen Integration im Währungsraum der Europäischen Union (i. E.).

87 Etwa in der Asyl- (Art. 80 AEUV), Kohäsions- (Art. 174 ff. AEUV) und Wirtschaftspolitik (Art. 122 AEUV).

mierter 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. Ziel 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. Auf die Europäische Union ist die Idee der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG)<sup>88</sup> indes nicht übertragbar. Während die Herstellung gleichwertiger 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 – *rechtlich* lediglich um die vertraglich gebotene Herstellung oder Wahrung von Mindeststandards.

Gleichwohl schimmert in der finanziellen Unterstützung einzelner Mitgliedstaaten innerhalb der WWU ein neues Muster an praktizierter politischer Solidarität außerhalb der abgegrenzten Institute der unionalen Solidarität durch, das mit der Politik der Solidarität im Rahmen der Kohäsionsfonds nicht vergleichbar 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>89</sup> Insofern erfolgt die Unterstützung im Rahmen der Strukturfonds grundsätzlich subsidiär,<sup>90</sup> auch wenn die „unterstützende“ Strukturförderung in „funktional gerechtfertigten zweckgebundenen Einzelakten“<sup>91</sup> die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten schmälert. Hinter dieser Ausgestaltung steht die Überlegung der „Hilfe zur Selbsthilfe“, die ein Übermaß an Interventionen

88 Vgl. dazu *St. Koriath* (Fn. 18), S. 177 ff.; *Ch. Waldhoff*, Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, in: *Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation*, VVDStRL 66 (2007), S. 216 (248 ff.).

89 *A. Puttler*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 32), Art. 175 AEUV, Rn. 1.

90 *M. Rossi*, in: *Niedobitek* (Hrsg.), *Europarecht: Politiken der Union (EuR II)*, 2014, § 5 Rn. 33.

91 *Ch. Ohler*, *Die fiskalische Integration in der Europäischen Gemeinschaft*, 1997, S. 410.

durch die höhere Einheit ausschließt, wenn dies die Entfaltung der eigenen Kräfte zur Selbsthilfe hindert.<sup>92</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.

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. 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 Sinne eines verkappten horizontalen Finanzausgleichs gleichsam bundesstaatlich zu überfrachten.<sup>93</sup> Doch dürfen die ESM-Mitglieder im Lichte der Subsidiarität nicht aus der Verantwortung entlassen werden, Sparmaßnahmen und Strukturformen durchzuführen. 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 zum Mitnehmen des Schwächeren durch die Gemeinschaft.

*b) 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 innerhalb eines Staatsverbands nachgewiesen wurde.<sup>94</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

<sup>92</sup> J. Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 1968, S. 30.

<sup>93</sup> Nach P. Kirchhof, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: HbStR Bd. X (2012), § 214 Rn. 77, bietet der deutsche Finanzausgleich „in seiner Realität weniger eine Empfehlung als eine Warnung vor einem Finanzausgleichssystem.“

<sup>94</sup> L. Kühnhardt, Regieren in der europäischen Föderation, ZEI Discussion Paper C212 (2012), S. 5 f.

erfüllt, auch wenn ein recht verbreitetes ökonomisches Denken<sup>95</sup> glaubt, eine politische „Solidargemeinschaft“ im Wege von Rettungsschirmen befördern zu können.<sup>96</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>97</sup> Diese Gemeinschaft benötigt ein hinreichendes Maß an Gemeinsamkeiten und Übereinstimmungen über die Grundsätze des politischen Miteinanders. Der aus rationalen und emotionalen Gemeinsamkeiten zwischen den Gliedern entstehende „sense of belonging“<sup>98</sup> schließt die Bereitschaft zu Transferleistungen ein.<sup>99</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. Letztlich ist es wohl der von den europäischen Völkern getragene politische Wille, eine solche bündische Solidargemeinschaft zu gründen, der über den Schritt auf eine neue Stufe der Integration entscheidet.<sup>100</sup> Dieser Ansatz könnte eine Grundlage bilden, um die politischen Einflussmöglichkeiten der Bürger in der Union zu stärken und die vom Bundesverfassungsgericht konstatierte „erhebliche Überföderalisierung“ der Union hierdurch allmählich zu überwinden.<sup>101</sup>

So wie dem Wunsch der Völker der Union nach größerer politischer Einheit institutionell durch ein „funktionales Äquivalent“<sup>102</sup> entsprochen werden könnte, das die verfassungsstaatlichen Errungenschaften, namentlich Demokratie und eine mit der Menschenwürde und den Grundrechten verknüpfte Rechtstaatlichkeit im supranationalen Raum garantiert,<sup>103</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>104</sup> die qualitativ „mehr“ ist als der jetzige Bund der Staaten in der Union, keineswegs aber zwangsläufig dem Modell eines Bundes-

95 F. Heidenreich, Ökonomismus – eine Selbstgefährdung der Demokratie? Über Legitimation durch Wohlstand, in: Brodacz (Hrsg.), *Bedrohungen der Demokratie*, 2009, S. 370 ff.

96 So auch F. Schorkopf (Fn. 79), S. 1 (21).

97 Ch. Tomuschat (Fn. 26), S. 729 (754 f.).

98 R. Dahrendorf et al., *Report on Wealth Creation and Social Cohesion in a free society*, 1995, S. 16 f.

99 E.-W. Böckenförde (Fn. 45), S. 267 (270 f.).

100 Vertiefend dazu E.-W. Böckenförde, Die Bedingungen europäischer Solidarität, in: Vogt et al. (Hrsg.), *Collegium PONTES: Bedingungen europäischer Solidarität*, S. 17 (28).

101 BVerfGE 123, 267 (376 f.) – Lissabon.

102 K.-P. Sommermann, Integrationsgrenzen des Grundgesetzes: Brauchen wir eine neue Verfassung?, DÖV 2013, S. 708 (711).

103 A. a. O., S. 708 (711, 713).

104 Nach Kühnhardt (Fn. 94), S. 22 besteht eine solche europäische Föderation bereits „in vielerlei Hinsicht“.

staates („Europastaat“<sup>105</sup>) entspricht.<sup>106</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>107</sup>) hinsichtlich einiger grundsätzlicher Wahlrechtsregelungen, namentlich über die Begründung und die Freiheit des Mandats (Art. 1 und Art. 6 Abs. 1 S. 2 Direktwahlakt), europarechtlich harmonisiert sind.<sup>108</sup> 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>109</sup> Solche harmonisierten Regelungen würden nicht nur eine Politisierung der Beratungen des Parlaments, sondern – auch wegen des Gegeneinanders von Regierung und Opposition sowie ihrer jeweiligen politischen Sympathisanten in der Gesellschaft der Mitgliedstaaten – die öffentliche Debatte in der gesamten Union befördern,<sup>110</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 in der „Wertegemeinschaft“,<sup>111</sup> sondern auf praktizierter Solidarität politischen 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 jenseits der konkreten Ausformungen der Staatensolidarität in den Unionsverträgen (D V.1) aber noch dünn.

105 Vgl. zu dieser hypothetischen Entwicklung *J. Isensee*, Integrationsziel Europastaat?, in: Due et al (Hrsg.), FS für U. Everling, Bd. I, 1995, S. 567 ff., der hierin – nach dem Vertrag von Maastricht - ein Schreckensszenario sieht. Europas Einheit verträgt hiernach nicht die staatliche Form, auch nicht die bundesstaatliche.

106 So etwa *J.H.H. Weiler*, Europe After Maastricht - Do the New Clothes Have an Emperor?, 1994, S. 113, der die Zukunft der Union in einem Bundesstaat sieht.

107 Vgl. den Direktwahlakt v. 20.9.1976 (BGBl. 1977 II S. 733/734) zuletzt geändert durch Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002, BGBl. 2003 II S. 810; 2004 II S. 520.

108 Vor dem Hintergrund dieses Stands der europarechtlichen Entwicklung im Bereich des 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.

109 So BVerfGE 89, 155 (184) – Maastricht; 123, 267 (371 f.) – Lissabon.

110 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 und v. 26.2.2014 haben indes erhebliche Hürden aufgebaut, die es dem Europäischen Parlament erschweren, sich zum „Vollparlament“ zu entwickeln.

111 So *Ch. Tomuschat* (Fn. 26), S. 729 (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. Das primäre Unionsrecht wird so im Ergebnis durch „eine verstärkte Zusammenarbeit auf Primärrechts- und Staatsverfassungsrechtsebene“ überlagert.<sup>112</sup>

Freilich mögen die Regelungen des Fiskalpakts<sup>113</sup> 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 wirken. Zutreffend ist auch, dass die im Rahmen des VSKS vereinbarten Referenzwerte sich mit denen des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes decken.<sup>114</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. Nationale Haushaltsvorrechte werden durch das Europäische Semester überformt. Ungeachtet des formalen Verbleibs der Wirtschaftspolitik im Souveränitätsbereich der Nationalstaaten, kann eine endgültige Entscheidung über die Ausgestaltung des Haushalts immer erst dann erfolgen,

112 U. Hufeld (Fn. 76), § 22 Rn. 22.

113 Zu den Kernregelungen des Fiskalvertrags vgl. Herm.-J. Blanke, *The European Economic and Monetary Union – between vulnerability and reform*, Int. J. Public Law and policy, Vol. 1, No. 4 2011, S. 402 (415 f.); St. Pilz (Fn. 57), S. 457 ff.

114 Vgl. dazu A. Weber, *Grundzüge europa- und völkerrechtlich normierter Krisensteuerung zur Gewährleistung von Haushaltsdisziplin*, in: Blanke/Pilz (Fn. 86).



wenn zuvor eine hinreichende Komplementarität der Planungen der nationalen Wirtschaftspolitiken auf europäischer Ebene erreicht ist.<sup>115</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 orientieren sich die Mitgliedstaaten an den von der Europäischen Kommission vorzuschlagenden gemeinsamen Grundsätzen.<sup>116</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. 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>117</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>118</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 im innerstaatlichen Raum in einem Maße entwickelt,<sup>119</sup> wie dies für die deutsche Situation kennzeichnend ist. Die skandinavischen Mitgliedstaaten, namentlich Dänemark, aber auch Österreich<sup>120</sup> sowie Lettland, die Slowakei und Ungarn verfügen über ein vergleichsweise starkes System parlamentarischer Beteiligung wie Deutschland – häufig indes zentralisiert über Europaausschüsse.<sup>121</sup>

115 Zur Verklammerung der Economic Governance Reformen im Europäischen Semester vgl. *St. Pilz/H. Dittmann*, Perspektiven des Stabilitäts- und Wachstumspakts - Rechtliche und ökonomische Implikationen des Reformpakets "Economic Governance", ZEuS 2012, S. 53 (78).

116 Art. 3 Abs. 1 lit. b S. 2 VSKS.

117 BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, Abs.-Nr. 228.

118 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. Nr. L 140/11. Vgl. dazu auch *St. Pilz* (Fn. 57), S. 909 (913).

119 Zur differenzierten „Europafunktion der nationalen Parlamente“ vgl. grundlegend *M. Mayer*, Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, 2012; einen Überblick geben *A. Benz/J. Broschek*, Nationale Parlamente in der Europäischen Politik, FES Internationale Politikanalyse, März 2010, S. 11.

120 Die verfassungsrechtliche Stellung des dänischen und österreichischen Parlaments sowie ihre Beteiligungsrechte, vgl. *M. Mayer* (Fn. 119), S. 177 ff, 370 ff.

121 Das zentralisiert System parlamentarischer Beteiligung wird im Überblick bei *Ph. Kiiver*, The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building, 2006, S. 48 f., beschrieben; *ders.*, The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity Constitutional theory and empirical reality, 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. 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>122</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>123</sup>. Indem die nationalen Parlamente mit ihrer Zustimmung die jeweiligen Anteile am genehmigten Stammkapital (Art. 8 Abs. 4 S. 1 ESMV) bereitstellen und damit den finanziellen Handlungsrahmen des ESM faktisch deckeln, wird die Dominanz der Gubernativen zumindest ansatzweise gebändigt.

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 durch die Troika haben etwa das griechische, irische oder portugiesische Parlament kaum noch Mitspracherechte. Vor diesem Hintergrund attestiert *P. Krugman* der Austeritätspolitik der Troika ein demokratisches Legitimationsdefizit.<sup>124</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>125</sup> 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>126</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

122 BVerfGE 83, 60 (72) – Ausländerwahlrecht II.

123 BVerfGE 129, 124 (178) – EFS.

124 *Krugman*, Crisis of the Eurocrats, International New York Times v. 24./25.5.2014, S. 7.

125 So auch *F. Scharpf*, Legitimierung, oder das demokratische Dilemma der Euro-Rettungspolitik, Wirtschaftsdienst 2014, S. 35 (36).

126 European Commission, Occasional Papers 61, Annex II, S. 59 f.

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, die ausschließlich die nationalen Regierungen oder die Organe der Internationalen Organisation ESM – namentlich also den aus Mitgliedern der nationalen Regierungen der Vertragsstaaten zusammengesetzten Gouverneursrat oder das dem Gouverneursrat gegenüber verantwortliche Direktorium – 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). 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 S. 2 AEUV).<sup>127</sup>

Im Ergebnis wird damit ein exekutivisch gesteuerter „europäischer Staatshaushaltsfonds“<sup>128</sup> erkennbar. Endgültige Gestalt gewinnt diese „neue informelle Finanzordnung Europas“<sup>129</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 Bundesstaat ist das Parlament in die Verfahren zur Verteilung des Steueraufkommens nach Art. 106 und 107 GG nicht eingebunden.<sup>130</sup> Im Rahmen der völkervertraglich eingeführten Instrumente und Verfahren fehlt indes eine konkretisierende Rahmenregelung („Maßstäbengesetz“), die Transparenz und Rationalität des Verfahrens vermittelt.

127 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.

128 F. Schorkopf (Fn. 79), S. 1 (22).

129 Vgl. P. Kirchhof (Fn. 93), § 214 Rn. 80.

130 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>131</sup> etwa durch eine verstärkte haushaltspolitische Kontrolle der Leistungsempfänger, sicherzustellen. 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>132</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. 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>133</sup> Das bundesstaatliche Vorbild bildet insoweit der Bundeszwang.<sup>134</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>135</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 des deutschen Finanzföderalismus – als *terra incognita*.<sup>136</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. Auf der Blaupause dieses in bundesstaatlichen Verfassungen normierten,

131 BVerfGE 129, 124 (180) – EFS.

132 Ähnlich auch H. Hofmann/Ch. Konow (Fn. 84), S. 138 (147), die die tatsächliche Anwendung und Durchsetzung der vorhandenen Regelungen in Frage stellen.

133 Ch. Calliess, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, DÖV 2013, S. 785 (788).

134 Vgl. zum Bundeszwang K. v. Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 427.

135 Ch. Calliess, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVdStRL 71 (2012), S. 113 (171 f.).

136 Vgl. K. v. Lewinski (Fn. 134), S. 430.

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. 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.

### **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. 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.

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>137</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>138</sup>, die die

137 A. Weber, Grundzüge europa- und völkerrechtlich normierter Krisensteuerung zur Gewährleistung von Haushaltsdisziplin, in: Blanke/Pilz (Fn. 86).

138 U. Hufeld (Fn. 76), § 22 Rn. 172.

ESM-Staaten bindet, wirtschaftswissenschaftlich aber mit Blick auf das Ausmaß und das „Wie“ der Austeritätspolitik durchaus umstritten ist.<sup>139</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>140</sup> *à l'Europe* ist durch „solidarische Hilfsmaßnahmen“<sup>141</sup> in Form von Finanzbürgschaften (Griechenland, EFSF) und Finanzhilfen (ESM) der Mitgliedstaaten bei unionaler Steuerung durch die Organe der EU gekennzeichnet (V. 1). 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 Haushaltssouveränität (V.1.); 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>142</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>143</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>144</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

139 Vgl. die englischsprachige Ökonomenplattform [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org) sowie *G. Corsetti* (Hrsg.), *Austerity: Too much of a good Thing?*, 2012.

140 *F. Scharpf*, Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift* 26 (1985), S. 323 ff.

141 BVerfGE 129, 124 (180); 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Rn 110; 2 BvR 1390/12 v. 18.3.2014, Rn 165.

142 *B. Hacker*, Der Fiskalvertrag braucht ein Protokoll: Erweiterung um Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und soziale Kohäsion, *FES Perspektive*, Mai 2012, S. 2, der mit Blick auf die parlamentarische Beteiligung feststellt, dass das „Europäische Parlament und auch die nationalen Parlamente [...] nicht einmal am Katzentisch dieses zwischenstaatlichen Vertragswerks Platz nehmen [dürfen].“

143 Mahnend mit Blick auf eine solche „Zwangintegration“ *P. Graf Kielmansegg*, *Zwangintegration*, *FAZ* v. 15.12.2012.

144 *F. Schorkopf* (Fn. 79), S. 1 (20); *H. Hofmann/Ch. Konow* (Fn. 84), S. 138 (162).

politischer Entscheidungsfindung.<sup>145</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 zuvörderst eine engere Rückkoppelung zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament im Verfassungsverbund der Union unverzichtbar.<sup>146</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 Koordination zwischen den Institutionen und eine entsprechend stärkere demokratische Legitimation sowohl des Europäischen Parlaments als auch der nationalen Parlamente erreicht werden.<sup>147</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>148</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>149</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 Ukrainekrise insoweit jedoch nicht in Sicht.

145 Vgl. dazu die Beiträge von *M. Nettesheim*, „Euro-Rettung“ und Grundgesetz, EuR 2011, S. 765 ff.; *ders.*, Wo endet das Grundgesetz?, *Der Staat* 3/2012, S. 313.

146 Zur Notwendigkeit einer Stärkung des Europäischen Parlaments vgl. *R. Bieber*, Kritik der >> new economic governance << für die Europäische Union, in: Müller-Graff et al (Hrsg.), FS Scheuing, 2011, S. 493 (497 f.).

147 Zwischenbericht der Außenministergruppe zur Zukunft Europas, Erklärung des Vorsitzes v. 15.6.2012. Weitere Ansätze für einen strukturellen Umbau der WWU sind auch den Vorlagen der Vierergruppe um *H. Van Rompuy* zu entnehmen. Vgl. *H. Van Rompuy/J. M. Barroso/J.-C. Juncker/M. Draghi* (Fn. 2).

148 *H. Tietmeyer*, Probleme einer europäischen Währungsunion und Notenbank, in: Isensee (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, 2. Aufl. (1994), S. 35 (54).

149 So bereits vor 20 Jahren *H. Tietmeyer* (Fn. 148), S. 35 (54 f.). Ähnlich *Calliess*, der sich für eine bloße „europäische Überformung“ der nationalen Politiken ausspricht. Vgl. *Ch. Calliess* (Fn. 133), S. 785 (795).