



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 80

10.09.2012

Hans H. Klein:

Die Stabilitätsgemeinschaft des Maastricht-Urteils Aspekte zwischen „Fiskalunion“ und Budgetrecht des Bundestages

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



*Univ.-Prof. em. Dr. Hans H. Klein**

Der Beitrag geht auf einen Vortrag des Verfassers am 11. Mai 2012 bei der Europarechtkonferenz „In Vielfalt geeint – Wieviel europäische Solidarität? Wieviel nationale Identität?“ zurück, die am 10. und 11. Mai 2012 in Berlin stattgefunden hat. Der Tagungsband zur Konferenz wird demnächst unter gleichlautendem Titel im Mohr Siebeck Verlag erscheinen und den vorliegenden Beitrag enthalten.

Die Stabilitätsgemeinschaft des Maastricht-Urteils

Aspekte zwischen „Fiskalunion“ und Budgetrecht des Bundestages

Lassen Sie mich mit einem Zitat beginnen. Es lautet:

„Man darf nicht mehr ausgeben als man einnimmt. Sparen kann man vor allem bei den Ausgaben, indem man nur die notwendigen macht. Schulden soll man nur machen für Aufwendungen, die auch für die nachfolgende Generation von Nutzen und Bedeutung sind, aber nur so viele, dass sie auch bei einer unerwarteten Verschlechterung der Wirtschafts- und Finanzlage ohne Beeinträchtigung der sonstigen wesentlichen Staatsaufgaben verzinst und getilgt werden können. Die Meinung, ein Objekt sei endgültig finanziert, wenn die Kosten durch Anleihen und Kreditzusagen zunächst gedeckt sind, gehört zu den großen und meist verhängnisvollen Irrtümern.“

Hausväterliche Ermahnungen solcher Art wurden über Jahrzehnte hinweg bestenfalls mitleidig belächelt. Das hat sich nun bitter gerächt, ohne dass sich sagen ließe, die Lehren aus dieser Erfahrung hätten schon feste Wurzeln geschlagen. Der Autor der zitierten Zeilen ist übrigens *Gebhard Müller*, Staatspräsident von Württemberg-Hohenzollern, Ministerpräsident von Baden-Württemberg und Präsident des Bundesverfassungsgerichts, einer aus jener Spezies von Politikern, deren Redlichkeit und Solidität in Zweifel zu ziehen niemanden einfallen würde.¹

Das Verhängnis nahm seinen Lauf, auf eine andere Weise gewiss, als *Müller* es sich vorzustellen vermochte, aber mit umso größerer Wucht. Zwangsläufig war es wohl nicht, aber konstruktive Mängel der durch den Vertrag von Maastricht ins Leben gerufenen Europäischen Währungsunion und eine Aufeinanderfolge kapitaler politischer Fehlentscheidungen² haben in Europa eine monetäre und politische Krise unerahnten Ausmaßes ausgelöst.

* Der Verfasser ist Richter am Bundesverfassungsgericht a. D.

¹ *G. Müller*, Württemberg-Hohenzollern von 1945 bis 1952, in: M. Gögler/G. Richter (Hrsg.), *Das Land Württemberg-Hohenzollern 1945 – 1952*, 1982, S. 13 ff. (27).

² Vgl. nur *O. Issing*, Gefahr für die Stabilität, FAZ vom 11. Nov. 2010, S. 14.

Am 6. November 1991 erklärte Bundeskanzler *Kohl* im Bundestag: „Die Politische Union ist das unerlässliche Gegenstück zur Wirtschafts- und Währungsunion. Die ... Geschichte ... lehrt uns, dass die Vorstellung, man könne eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne Politische Union auf Dauer erhalten, abwegig ist.“³ Die Bundesregierung hat sich damals nicht durchgesetzt, die Währungsunion trat in Kraft, ohne dass sie um eine politische, alle finanzwirtschaftlich wesentlichen Aufgaben umfassende Union ergänzt worden wäre. Die politisch defizitäre Einführung der Einheitswährung setzte die Sanktionierung verantwortungsloser Politik durch die nicht immer zu Recht gescholtenen „Märkte“ lange Zeit außer Funktion,⁴ indem sie denjenigen Staaten, die dafür wegen ihrer geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sonst keine Chance gehabt hätten, erlaubte, sich mit billigem Geld zu versorgen, das sie in den Konsum fließen ließen, statt es in Projekte zu investieren, „die auch der nachfolgenden Generation von Nutzen und Bedeutung sind“.

Das Maastricht-Urteil⁵ sah durch die asymmetrische Konstruktion der Währungsunion „keine verfassungsrechtliche sondern eine politische Frage aufgeworfen“, eine mithin politisch zu verantwortende Entscheidung. Es hielt allerdings auch fest, dass für die Ergänzung der Währungsunion durch eine für ihre Erhaltung notwendige politische Union „rechtlich Raum“ sei. Das Urteil versuchte, Kriterien herauszuarbeiten, deren normative Absicherung durch den Vertrag Voraussetzung sei für die Vereinbarkeit der Währungsunion mit dem Grundgesetz: die Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft, dauerhafte Preisstabilität und gesunde öffentliche Finanzen – Art. 104 Abs. 1 EGV (heute Art. 126 Abs. 1 AEUV) enthielt das Gebot, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden – als Vorbedingung für den Eintritt eines Mitgliedstaates in die 3. Stufe der Währungsunion, die Verpflichtung der EZB auf das vorrangige Ziel der Preisstabilität (unter Hinweis auf Art. 88 Satz 2 GG) und die Gewähr ihrer Unabhängigkeit, schließlich die Erklärung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu einer Angelegenheit von gemeinsamem Interesse, verbunden mit einer Koordinierung und Überwachung durch Empfehlungen des Rates: die Wirtschaftspolitik blieb also in nationaler Verantwortung, die Mitgliedstaaten verpflichteten sich aber zur Beachtung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben, deren Einhaltung „einem behutsamen gemeinschaftlichen Kontrollverfahren un-

³ Zitiert nach *Issing*, ebenda; s.a. *derselbe*, Die EU auf dem Weg zur Fiskalunion?, FAZ vom 6. Januar 2012, S. 10.

⁴ Die „Märkte“ informieren über den Außenkurs der Währung die Staaten über ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit. Mit der Einführung der Einheitswährung wurde diese Disziplinierungsfunktion für die Mitgliedstaaten der Eurozone als solche außer Kraft gesetzt. Die im Unionsrecht verankerte Haushaltsdisziplin erwies sich als undurchsetzbar und konnte deshalb die Disziplinierungsfunktion der Märkte nicht übernehmen.

⁵ BVerfGE 89, 155 (206 f.).

terworfen“⁶ wurde. „Diese Konzeption der Währungsunion“, so heißt es wörtlich, „als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes.“⁷

Dem Maastricht-Urteil wie späteren einschlägigen Erkenntnissen des Gerichts ging es vor allem darum, um des demokratischen Prinzips willen einerseits dem Bundestag einen hinreichenden Einfluss auf die dynamische Fortentwicklung der europäischen Integration zu sichern und andererseits das Budgetrecht des Parlaments als „grundlegenden Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat“⁸ zu erhalten.

In der Konsequenz der im Maastricht-Vertrag bekundeten guten Absichten lag der Versuch, mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997⁹ eine Disziplinierung der mitgliedstaatlichen Finanzpolitiken zu erreichen, also die offene Flanke der Währungsunion abzudecken. Dieser Versuch konnte schon mit der lässlichen Handhabung der Konvergenzkriterien bei allfälligen Erweiterungen der Eurozone als gescheitert gelten,¹⁰ spätestens aber, als Deutschland und Frankreich, die 2002 bzw. 2003 gegen das Verbot übermäßiger Defizite verstießen, die Anwendung der Regeln des Paktes gegen ihr vertragswidriges Verhalten verhinderten. Die Folge war eine Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes.¹¹ Es liegt seither am Tage, dass sich die Mitgliedstaaten der EU, insbesondere die der Eurozone, in Ansehung einer soliden Haushaltspolitik weder aufeinander noch auf zwischen ihnen bestehende vertragliche Vereinbarungen verlassen können. Diese Entwicklung wurde dadurch befördert, dass die Pflicht zur Einhaltung der vertraglich festgelegten Pflichten zu solider Haushaltsführung von dem unionsrechtlichen Vertragsverletzungsverfahren vertraglich ausgeschlossen worden war (Art. 104 Abs. 10 EGV/Art. 126 Abs. 10 AEUV): Vertragsbruch leicht gemacht.¹²

⁶ R. Streinz, Europarecht, 8. Aufl., 2008, Rdnr. 1042.

⁷ BVerfGE 89, 155 (200 ff.), das Zitat S. 205; 97, 350 (375 ff.); das Urteil des BVerfG vom 7. Sept. 2011 nimmt diese Punkte ausdrücklich auf: BVerfGE 129, 124 (181). Vgl. F. Schorkopf, Finanzkrisen als Herausforderung der Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012), S. 183 ff. (204).

⁸ BVerfGE 123, 267 (359); 129, 124 (177).

⁹ Vgl. unten Fn. 17.

¹⁰ Das Auseinanderklaffen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten der Eurozone gilt heute als eine entscheidende Ursache der Finanzkrise. Dass es auch durch noch so umfangreiche Transferleistungen nicht behoben werden kann, darf nach den Erfahrungen in Deutschland (Ost/West) und in Italien (Mezzogiorno) als wahrscheinlich gelten. Die Konvergenzillusion ist verflogen.

¹¹ Verordnungen (EU) Nrn. 1055 und 1056/2005, ABl. Nr. L 174, S. 1 und 5.

¹² Vgl. auch Art. 126 Abs. 6 AEUV, der die Feststellung eines übermäßigen Defizits den potentiellen und aktuellen Defizitsündern selber überlässt.

Das schon in der Vergangenheit beschädigte Vertrauen in die „Rechtsgemeinschaft“ EU wurde durch die nach verbreitetem Urteil sich zumindest an den Grenzen des geltenden Rechts bewegenden Maßnahmen, die seit 2010 zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise ergriffen worden sind, weiter geschwächt. In der raschen Aufeinanderfolge zur Bekämpfung der Schuldenkrise bestimmter Schritte spiegelt sich gleichermaßen die Ratlosigkeit der „Experten“ wie die Unsicherheit der Politik, was Zweifel an der Problemlösungskompetenz der nationalen wie der supranationalen Institutionen nährt.

Es fing bekanntlich an mit dem ersten Rettungspaket für Griechenland, dem das Währungsunions-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG) vom 7. Mai 2010 (BGBl I S. 537) innerstaatliche Verbindlichkeit verlieh. So begann die Vergemeinschaftung der Schuldnerisiken, die ausgeschlossen zu haben ein der Einführung des Euro zugrunde liegendes Versprechen war. Es folgten:

- die (auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützte) Verordnung des Rates zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) vom 11. Mai 2010 (ABl EU Nr. L 118 S. 1);
- das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungsverpflichtungen im Rahmen der EFSF (Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG) vom 22. Mai 2010 (BGBl I S. 627), mit dem der Bundesgesetzgeber auf nationaler Ebene die Voraussetzungen für die Leistung des finanziellen Beistands durch die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität schuf;¹³ das StabMechG wurde durch Gesetz vom 09.10.2011 geändert;¹⁴
- die am 7. Juni 2010 erfolgte Gründung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), einer Gesellschaft luxemburgischen Rechts, und deren Vertrag vom gleichen Tag mit den damals 16 Mitgliedstaaten der Eurogruppe;¹⁵
- seit dem Frühjahr 2010 der Aufkauf von Staatsanleihen hoch verschuldeter Eurostaaten auf dem Sekundärmarkt durch die EZB;¹⁶
- das der „Ertüchtigung“ der EFSF dienende Gesetz zur Änderung des StabMechG vom 9. Oktober 2011 (BGBl I S. 1992) zur Ausweitung der Garantien der Eurostaaten zwecks Erhaltung des Triple-A für die EFSF;
- der Brüsseler Gipfel vom 27. Oktober 2011, auf dem ein Maßnahmenpaket aus gemeinsamen Garantien der Eurostaaten zur Absicherung von Staatsanleihen der Eurostaaten,

¹³ Dazu BVerfGE 129, 124.

¹⁴ Dazu BVerfGE 130, ... U.v.28.2.12

¹⁵ Diese Gesellschaft erhält Garantien von Mitgliedstaaten der Eurozone, um die für überschuldete Mitgliedstaaten benötigten Mittel an den Kapitalmärkten aufnehmen zu können.

¹⁶ Beschluss des Rates vom 14. Mai 2010, ABL. EU Nr. L 124 S. 8.

- Ausgabenkürzungen in Griechenland und ein freiwilliger Teilverzicht der Gläubiger auf die von ihnen gehaltenen griechischen Staatsanleihen beschlossen wurde;
- das im September 2010 von der EU-Kommission vorgeschlagene, ein Jahr später beschlossene und im Dezember 2011 in Kraft getretene „Sixpack“, ein Konvolut aus einer Richtlinie und fünf Verordnungen;¹⁷
 - zuvor schon, im ersten Halbjahr 2011, hatten sich die Mitgliedstaaten der EU auf den sog. Euro-Plus-Pakt geeinigt und das Europäische Semester¹⁸ eingeführt, Instrumente, vermittels derer die haushalts- und wirtschaftspolitische Koordinierung verbessert werden soll – um zwingende rechtliche Regeln handelt es sich dabei nicht;¹⁹
 - zur Ratifizierung steht an der Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BRDrucks 130/12; „Fiskalvertrag“), der von 25 Mitgliedstaaten der EU vertraglich vereinbart werden soll; sein Verhältnis zum EU-Primärrecht ist nicht zweifelsfrei (vgl. dazu die salvatorische Klausel in Art. 2 des Vertrags);²⁰
 - auf den Weg der Gesetzgebung gebracht ist auch der Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) vom 2. Februar 2012 (BTDrucks 17/9045 = BRDrucks 165/12), an dem (vorerst?) ebenfalls nur 25 Mitgliedstaaten der EU beteiligt sind. Zweck des Vertrages ist, den Mitgliedstaaten „Stabilitätshilfe“ zur Verfügung zu stellen, wenn es zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist. Der ESM wird mit einem Stammkapital von 700 Mrd. EUR ausgestattet, bestehend aus 80 Mrd. EUR eingezahltem und 620 Mrd. EUR abrufbarem Kapital. Auf Deutschland entfallen davon 21,7 und 168,3 Mrd. EUR. Um Bedenken gegen die Vereinbarkeit des ESM-Vertrags mit den europäischen Verträgen zu begegnen, soll Art. 136 AEUV um einen Absatz 3 zu ergänzt werden, der die Eurostaaten

¹⁷ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8.11.2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABi Nr. L 306 S. 41; Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABi Nr. L 306, S. 1; Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, ABi Nr. L 306, S. 8; Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABi Nr. L 306, S. 12; Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABi Nr. L 306, S. 25; Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABi Nr. L 306, S. 33.

¹⁸ Siehe Art. 1 Nr. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 (vorige Fußnote).

¹⁹ C. Calliess, Finanzkrisen als Herausforderung der Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012), S. 114 ff. (164 f.), bescheinigt der Methode der Koordinierung ein Demokratiedefizit.

²⁰ Näher F. Schorkopf, Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages, ZSE 2012; zur Indienstnahme der Kommission s. unter II.2.d.

von den Verboten der Art. 123 bis Art. 125 AEUV unter bestimmten Voraussetzungen befreit.²¹

Die genannten Maßnahmen werfen eine Fülle europarechtlicher – im einzelnen vielfach streitiger – Fragen auf, die hier nur teilweise angedeutet werden können.²² Etwa:

- Wurde durch die Vergabe von Krediten an Griechenland durch öffentliche Banken zu nicht marktkonformen Bedingungen und durch den vorläufigen Stabilitätsmechanismus (EFSM) gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV verstoßen, der eben dies (ausdrücklich allerdings nur der EZB und den nationalen Zentralbanken) verbietet?
- Wurde durch das Aufspannen von Rettungsschirmen das Verbot des bail-out (Art. 125 Abs. 1 AEUV) verletzt?²³
- Die Hilfe der Union im Rahmen der Rettungsaktion dürfte mit Art. 122 AEUV nicht vereinbar sein, der solche Hilfen nur bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen erlaubt, die sich der Kontrolle des betroffenen Mitgliedstaates entziehen.
- Mindestens zweifelhaft ist die Vereinbarkeit des Ankaufs von Anleihen verschuldeter Eurostaaten durch die EZB mit Art. 123 Abs. 1 AEUV, auch wenn sie nicht unmittelbar von diesen erworben worden sind.²⁴ Der Vorwurf lautet: unzulässige monetäre Staatsfinanzierung.²⁵
- War die massive Einflussnahme der Politik auf die EZB mit der ihr in Art. 130 AEUV garantierten Unabhängigkeit vereinbar (die Antwort lautet: nein) und kann man deren Respektierung in Zukunft erwarten (die Antwort ist: vermutlich nicht)? Nur unter der Voraussetzung der Unabhängigkeit der EZB ist aber die Währungsunion mit dem Grundgesetz vereinbar (Art. 88 S. 2 GG).
- Art. 311 UAbs. 2 AEUV bestimmt, dass der Haushalt der Union „unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln“ zu finanzieren ist. Die EU refinanziert aber offenbar ihre Hilfen über Anleihen.

²¹ Vgl. BTDrucks 17/4880 und BRDrucks 164/12. - Dazu *H. Kube/E. Reimer*, Die Sicherung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Rückkehr in die Bahnen des Rechts, ZG 26 (2011), S. 332 ff. (338 f.). Kritisch: *Schorkopf* (Fn. 7), S. 207.

²² Ausführlich *Kube/ Reimer* (Fn. 21), passim.

²³ Die Meinungen darüber sind geteilt. Bundestag und Bundesregierung stehen auf dem Standpunkt, ein Verstoß gegen Art. 125 AEUV liege nicht vor, vgl. *BVerfGE* 129, 124 (152 f., 159 f.); zust. *M. Herdegen*, Das belastbare Grundgesetz, FAZ vom 05.04.2012, S. 7; a.M. *Kube/Reimer* (Fn. 21), S. 336. *Calliess* (Fn. 19), S. 153 f.: „Not-hilfen an den Grenzen des Rechts“; s.a. *Schorkopf* (Fn. 7), S. 205 ff. mit zahlr. Nachw.

²⁴ *E.-J. Mestmäcker*, FAZ vom 18. Nov. 2011, spricht davon, der Ruf der EZB als unabhängiger Institution sei dadurch „verramscht“ worden. Vgl. auch *Schorkopf* (Fn. 20), unter III.

²⁵ So etwa das Mitglied des Vorstandes der Bundesbank *Carl-Ludwig Thiele* (FAZ vom 17. Januar 2012).

- Verstoßen das WFStG und das StabMechG gegen europäisches Primärrecht, sind sie nicht anwendbar.²⁶ Sollte es den projektierten Art. 136 Abs. 3 AEUV jedenfalls zum vorgesehenen Zeitpunkt des Inkrafttretens des ESM-Vertrages nicht geben, wären auch der ESM-Vertrag und das Gesetz zu diesem Vertrag mit dem europäischen Primärrecht nicht vereinbar.²⁷
- Die im Zusammenhang mit den verschiedenen Rettungsmaßnahmen zur Anwendung gebrachte und mit Fiskalvertrag und ESM-Vertrag manifest gewordene gouvernementale, die „Gemeinschaftsmethode“ zurückdrängende „Unionsmethode“ könnte, wenn sie Schule macht, mehr als alle vorstellbaren Rückverlagerungen von Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten eine Desintegration oder gar Renationalisierung Europas herbeiführen.

Das WFStG und das StabMechG ermächtigen das Bundesministerium der Finanzen zur Übernahme von Gewährleistungen für Kredite, die von der Kreditanstalt für Wiederaufbau Griechenland gewährt oder von der EFSF aufgenommen werden. Die von Deutschland übernommenen Garantien erreichen ein gewaltiges finanzielles Volumen. Es liegt zutage, dass die verfassungsrechtliche Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG) aus den Angeln gehoben würde, wenn diese Garantien zu mehr als einem geringen Teil in Anspruch genommen würden. Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 7. September 2011 zum Euro-Rettungsschirm auf dieses Problem hingewiesen, hat aber im Blick auf den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers die Frage offen gelassen, ob die Schuldenbremse zur Einhaltung von Obergrenzen bei Gewährleistungsübernahmen zwingt.²⁸

Nach der Rechtsprechung des BVerfG²⁹ ist die Währungsgemeinschaft als Stabilitätsgemeinschaft – ohne bail-out – (also nicht als „Stabilisierungsgemeinschaft“) konzipiert und nur als solche mit dem Grundgesetz vereinbar. Die de-facto-Außerkraftsetzung des bail-out-Verbots, die wiederholten Schritte hin zu einer gemeinsamen Haftung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets für die Schulden jedes Mitglieds, nähren Zweifel an der Verfassungskonformität der Währungsunion. Der ESM-Vertrag etabliert einen dauerhaften Krisenbewältigungsmechanismus. Damit werden die bisher als vorübergehend ausgegebenen Hilfsmaßnahmen perpetuiert. Die Deutsche Bundesbank hat in dem verfassungsgerichtlichen Verfahren zum Griechenland-Rettungsschirm vor der Überführung der befristeten europäischen Finanzierungsfazilität in eine dauerhafte Unterstützungsfazilität gewarnt; es würde damit ein

²⁶ Kube/Reimer (Fn. 21), S. 337.

²⁷ M. Herdegen, Europarecht, 14. Aufl., 2012, § 23 Rn. 10.

²⁸ BVerfGE 129, 124 (182), s.a. S. 179 f.

²⁹ Vgl. die Nachweise in Fußnote 7.

weiterer Schritt in Richtung einer Haftungs- und Transfergemeinschaft gegangen.³⁰ Dieser Schritt wird mit dem ESM getan. Das durch den Vertrag von Maastricht geschaffene Modell einer Wirtschafts- und Währungsunion wird damit aufgegeben oder doch grundlegend verändert. Der ESM-Vertrag markiert einen „währungsrechtlichen Richtungswechsel“.³¹ Nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG ist das deutsche Zustimmungsgesetz zu einer solchen Neukonzeption der Wirtschafts- und Währungsunion mit verfassungsändernder Mehrheit zu beschließen.³² Die Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG wäre allerdings nicht erreicht, da Deutschland bei der Ausführung des ESM darauf zu achten in der Lage und verpflichtet ist, dass die Beschränkung der Budgethoheit des Parlaments sich im verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen hält.³³

Über die Vergabe der dem ESM zur Verfügung stehenden Mittel, sei es in der Form von Darlehen, sei es durch den Ankauf von Staatsanleihen (Art. 14 ff. ESM-V), entscheidet mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit der Gouverneursrat. Da auch Deutschland von dessen Entscheidungen betroffen sein kann, liegt darin eine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG. Lässt man folgerichtig den ESM-Vertrag teilhaben am Anwendungsvorrang des Unionsrechts, ergeben sich aus ihm Einschränkungen des nationalen Budgetrechts und eine potentielle Durchbrechung der Schuldenbremse – das Zustimmungsgesetz hätte als „vergleichbare Regelung“ im Sinne von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG also auch deshalb verfassungsändernden Charakter. Die durch die Rechtsprechung des BVerfG³⁴ konkretisierten Schranken der Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 3 GG) wären jedenfalls dann beachtet, wenn durch die Begleitgesetzgebung eine hinreichende Mitwirkung des Bundestages gewährleistet und Vorkehrungen gegen die nationale Haushaltsautonomie aushebelnde Belastungen getroffen würden.³⁵

Von anderer Art als die bisher im Vordergrund der Betrachtung stehenden finanziellen Belastungen, bewirkt durch parlamentarische Selbstbeschränkung des Budgetrechts im Zuge der verschiedenen Rettungsaktionen – verfassungsrechtliche Bedenken lassen sich insoweit durch eine Beteiligung des Bundestages am Vollzug regelmäßig ausräumen – sind jene Einschrän-

³⁰ BVerfGE 129, 124 (164).

³¹ Kube/Reimer Fn. 21), S. 340.

³² Ebenso Herdegen (Fn. 23); derselbe (Fn. 27), § 23 Rn. 10. Anders die Bundesregierung in der Begründung des Entwurfs des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu Art. 1 (BRDrucks 165/12, S. 6).

³³ Kube/Reimer (Fn. 21), S. 341. Vgl. Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes zum ESM-Vertrag.

³⁴ BVerfGE 129, 124 (171).

³⁵ Näher dazu Kube/Reimer (Fn. 21), S. 343 ff. - § 2 Abs. 2 des Gesetzes zum ESM-Vertrag (BTDrucks 17/9045) genügt diesen Anforderungen schwerlich. Die Bundesregierung hat deshalb erklärt, die Regelung der parlamentarischen Beteiligungsrechte dem Bundestag überlassen zu wollen: Pressemitteilung des BMF vom 14.03.2012.

kungen der Haushaltsautonomie, die nationale Haushaltsdisziplin gewissermaßen von außen erzwingen sollen, sei es, wie mit dem Sixpack geschehen, durch Unionsrecht, sei es, wie im Falle des Fiskalvertrags, durch eine zum Unionsrecht hinzutretende völkervertragliche, aber eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ bildende Vereinbarung. Es handelt sich – wie beim ESM-Vertrag – um „komplementäres Unionsrecht“.

Ziel des Sixpack genannten Bündels von Normen des EU-Sekundärrechts ist es, dem Stabilitäts- und Wachstumspakt³⁶ zu neuer Wirksamkeit zu verhelfen. Gestützt auf die Artikel 121, 126 und 136 AEUV wird das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit³⁷ deutlich verschärft.³⁸ Im Bemühen, aus Fehlern zu lernen,³⁹ werden die „Vorschriften für die Haushaltsdisziplin ... insbesondere durch stärkere Berücksichtigung der Höhe und der Entwicklung des Schuldenstands sowie der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ und ebenso die „Mechanismen zur Gewährleistung der Beachtung dieser Regeln und deren Durchsetzung ... gestärkt ...“⁴⁰ Die Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitglieder der Eurozone wird ebenfalls verschärft. Ziel ist, das Entstehen übermäßiger öffentlicher Defizite schon im Vorfeld zu verhindern und makroökonomische Ungleichgewichte frühzeitig zu erkennen und nach Möglichkeit zu vermeiden. Die Staaten werden u.a. vielfältigen Transparenz- und Berichtspflichten unterworfen, das Aktionsfeld der Kommission wird wesentlich erweitert bis hin zu „Überwachungsmissionen“,⁴¹ die die Kommission in die Mitgliedstaaten entsenden kann, um die Ziele des Stabilitätspakts durchzusetzen. Auch das Sanktionensystem⁴² ist nicht von Pappe⁴³ – so sehr man auch am Sinn finanzieller Belastungen eines unter einem übermäßigen Defizit leidenden Staates zweifeln mag. Cum grano salis kann man sagen, dass Defizitsündern in Zukunft droht, was man gegenüber Griechenland ohne Rechtsgrundlage praktiziert: die teilweise Sequestration ihrer Staatsgewalt.

Der Fiskalvertrag setzt noch einen drauf. Er spricht das Ziel, „to improve the governance of the euro area“, offen aus (Art. 1), verpflichtet die Vertragsparteien zur Einführung von Schul-

³⁶ Die Rechtsgrundlagen des Paktes sind in der VO (EU) Nr. 1175 vom 16.11.2011 und in der VO (EU) Nr. 1176 vom 8.11.2011 (s.o. Fn. 17) jeweils im Erwägungsgrund (2) genannt.

³⁷ Vgl. ergänzend zu Art. 126 AEUV das den Verträgen beigegefügte Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

³⁸ Die Tragfähigkeit der Ermächtigungsgrundlagen ist nicht unumstritten. Dazu: *Calliess* (Fn. 19), S. 169, 171.

³⁹ Vgl. VO (EU) Nr. 1175 vom 16.11.2011 Erwägungsgrund (8) und VO (EU) Nr. 1177 vom 8.11.2011 Erwägungsgrund (4).

⁴⁰ VO (EU) Nr. 1177 vom 8.11.2011 Erwägungsgrund (12).

⁴¹ Vgl. Art. 13 der VO (EU) Nr. 1176 vom 16.11.2011 und Art. 1 Nr. 10 der VO (EU) Nr. 1177 vom 8.11.2011.

⁴² Vgl. insbesondere die Art. 1 ff. der VO (EU) Nr. 1173 vom 16.11.2011.

⁴³ Zu der vorgesehenen Strafe von 0,1 v.H. des BIP bemerkt allerdings *H.-W. Sinn*, FAZ vom 18.02.2012, S. 12, das sei so gut wie nichts.

denbremsen nach dem (seiner Bewährung noch harrenden) deutschen Vorbild und zu einem ausgeglichenen Haushalt, das strukturelle Defizit soll 0,5 v.H. des BIP nicht übersteigen (Art. 3). Übersteigt die Staatsschuld 60 v.H. des BIP, sind die Vertragsparteien gehalten, ihre Schulden jährlich um ein Zwanzigstel zu reduzieren (Art. 4),⁴⁴ was auch Deutschland unmittelbar trifft. Die Vertragsparteien verpflichten sich zur Korrektur vertragswidriger Defizite, unterwerfen sich der Überwachung durch Rat und Kommission, akzeptieren Berichtspflichten und sichern zu, dass sie Vorschläge und Empfehlungen der Kommission bei Auftreten eines unzulässigen Defizits unterstützen: das ist die sog. Quasi-Automatisierung des Defizitverfahrens nach Art. 126 AEUV.⁴⁵ Die Verpflichtung zur Einführung der Schuldenbremse wird kontrolliert und kann durch den Europäischen Gerichtshof sanktioniert werden, wenn er von einer oder mehreren Vertragsparteien befasst wird.⁴⁶ Die Gewährung von Leistungen aus dem ESM wird an die Ratifizierung des Fiskalpakts und die Einführung nationaler Schuldenbremsen geknüpft (Art. 8). Weitere „Durchgriffsrechte“,⁴⁷ die die deutsche Politik beharrlich gefordert hatte, sieht der Pakt nicht vor. Allerdings können insoweit die im Sixpack geregelten Instrumente zur Anwendung gebracht werden.⁴⁸

Der Ende 2012 aus dem Dienst geschiedene ehemalige Chefvolkswirt der EZB, Jürgen Stark, hatte die Errichtung einer neuen Behörde auf EU-Ebene vorgeschlagen, die, ausgestattet mit quasirichterlicher Unabhängigkeit, die Aufgabe und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Befugnisse haben sollte, die haushaltspolitische Solidität der Mitglieder der Eurozone zu erzwingen – von der vorgängigen Prüfung der nationalen Haushaltsentwürfe bis zur Suspendierung eines den Stabilitätskriterien nicht entsprechenden, vom nationalen Parlament beschlossenen Haushaltsgesetzes. Diskutiert wurde auch ein der des Wettbewerbskommissars entsprechender Ausbau der Kompetenzen des für die Währung zuständigen Mitglieds der EU-Kommission.⁴⁹ Das Zustimmungsgesetz zum Vertrag unterliegt als Europarecht dem Regime

⁴⁴ Diese sog. 1/20-Regel ist schon in Art. 2 der VO EG Nr. 1467/97 i.d.F. der VO EU Nr. 1177/2011) – s. Fn. 17 – enthalten.

⁴⁵ Die in Art. 7 des Fiskalvertrages festgelegte sog. umgekehrte qualifizierte Mehrheit bedeutet, dass die Vertragsparteien eine verbindliche Vereinbarung über ihre Stimmrechtsausübung im Rat treffen, soweit dort mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird: Art. 126 Abs. 3 i.V.m. Art. 238 Abs. 3 Buchst. a) AEUV. Die umgekehrte qualifizierte Mehrheit ist schon in den Art. 4 Abs. 2, 5 Abs. 2 und 6 Abs. 2 der VO EU Nr. 1173/2011 über die Sanktionierung übermäßiger Defizite vorgesehen. Deren Feststellung selbst bedarf aber der qualifizierten Mehrheit. Vgl. auch die Begründung zu Art. 7 des Fiskalvertrags, BRDrucks 130/12, S. 23. Genauer: *Schorkopf* (Fn. 20), unter II.2.c.

⁴⁶ Vgl. dazu das dem Vertrag vom 2. März 2012 beigefügte Protokoll. – Bekanntlich ist die Anrufung des EuGH im Defizitverfahren nach Art. 126 Abs. 10 AEUV ausgeschlossen. Der Fiskalpakt versteht sich jedoch als Schiedsvertrag i.S.v. Art. 273 AEUV.

⁴⁷ Näher: *Calliess* (Fn. 19), S. 171 Fn. 304.

⁴⁸ Vgl. auch Art. 126 Abs. 11 AEUV.

⁴⁹ Vgl. *J. Ackermann*, Die EU muss sich der Verfassungsdebatte stellen, FAZ vom 5. Nov. 2011, S. 14.

des Art. 23 Abs. 1 GG und bedarf, wie mir scheint, aus mehreren Gründen der Zweidrittelmehrheit gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG.⁵⁰

Auch wenn Zweifel angezeigt sein mögen, ob – angesichts des erwiesenen Mangels an Rechtsgehorsam – das an Wortreichtum kaum zu überbietende und von Beschwörungsformeln strotzende Regelwerk die in es gesetzten Erwartungen erfüllen wird, markiert es doch einen spürbaren, das nationale Budgetrecht je nach den Umständen nachhaltig beschränkenden Ausbau unionaler Überwachung der Haushaltsdisziplin insbesondere jener Mitgliedstaaten der EU, deren Währung der Euro ist. Das hat Befürchtungen ausgelöst, das Budgetrecht des Bundestages als „grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat“⁵¹ könne substantiell beeinträchtigt, das ganze Unterfangen damit verfassungswidrig sein. Das trifft indessen nicht zu.

Schon das Maastricht-Urteil des BVerfG hat, wie erinnerlich, das finanzpolitische Defizit der Währungsunion betont und erklärt, dass für die Ergänzung der Währungs- durch eine Wirtschaftsunion „rechtlich Raum“ sei.⁵² Spätere Entscheidungen, insbesondere das Lissabon-Urteil und das Urteil zum Euro-Rettungsschirm, stehen dem nicht entgegen. So heißt es etwa im Lissabon-Urteil, die von Art. 23 GG erlaubte Mitwirkung Deutschlands an der Entwicklung der EU umfasse auch eine politische Union, also „die gemeinsame Ausübung öffentlicher Gewalt, einschließlich der gesetzgebenden, bis hinein in die herkömmlichen Kernbereiche des staatlichen Kompetenzraums“,⁵³ zu denen bekanntlich auch das Budgetrecht gehört. Die Grenze wird erst dort gezogen, wo den Mitgliedstaaten „kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt.“⁵⁴ Für das Haushaltsrecht bedeutet das, so das Urteil zum Rettungsschirm, dass der Haushaltsgesetzgeber „seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der EU“ treffen können muss.⁵⁵

⁵⁰ Die „Verfassungsintensität“ (vgl. *I. Pernice*, in: H. Dreier [Hrsg.], Grundgesetz. Kommentar, 2. Aufl., Band II, 2006, Art. 23 RN 90) ist deutlich: der Zwang zur Einführung nationaler Schuldenbremsen hindert den verfassungsändernden Gesetzgeber völkerrechtlich an deren Abschaffung; die Verpflichtung, einen ausgeglichenen Haushalt zu beschließen, schränkt die Befugnis des Haushaltsgesetzgebers zur Kreditaufnahme ein; Gleiches gilt für die Verpflichtung zum Schuldenabbau; die im Stabilitäts- und Wachstumspakt bereit gehaltenen Instrumente ermöglichen die Durchsetzung dieser Verpflichtungen durch supranationales Recht. Vgl. auch BRDrucks 130/12, S. 6, 20 = BTDrucks 17/9046, S. 4 zu Art. 1, S. 18. – A. M. *Schorkopf* (Fn. 20), unter V.1. sowie S. *Hölscheidt/K. Rohleder*, Vom Anfang und Ende des Fiskalvertrags, DVBl ...

⁵¹ BVerfGE 129, 124 (177); BVerfG, Urt. vom 28.02.2012 – 2 BvE 8/11 – S. 23

⁵² BVerfGE 89, 155 (207).

⁵³ BVerfGE 123, 267 (357).

⁵⁴ Ebenda, S. 358.

⁵⁵ BVerfGE 129, 124 (179 f.).

Zwar müsse der Bundestag „auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten“.⁵⁶ Mit ihrer Öffnung für die europäische Integration binde sich aber die Bundesrepublik Deutschland auch finanzpolitisch, und auch dann, wenn solche Bindungen einen erheblichen Umfang annähmen, werde das Budgetrecht nicht in einer mit dem Wahlrecht rügefähigen Weise verletzt.⁵⁷ In dem Urteil vom 7. September 2011 geht es, das darf nicht übersehen werden, vor allem darum, dass der Bundestag „einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgerschafts- und Leistungsautomatismus nicht zustimmen darf, der – einmal in Gang gesetzt – seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen ist“.⁵⁸

Das Thema von Sixpack und Fiskalpakt ist ein anderes: die lang vermisste und folgerichtige Ergänzung der Währungsunion mit den finanzwirtschaftlichen Mitteln, deren sie – mindestens – für ihre Funktionsfähigkeit bedarf. Sie ist von den bereits bestehenden primärrechtlichen Ermächtigungen und im Übrigen von der Integrationsermächtigung des Grundgesetzes gedeckt, die unverfügbare Schwelle des Art. 79 Abs. 3 GG wird bei weitem nicht erreicht. Das Verhältnis von nationaler Souveränität und Demokratie einerseits und Supranationalität andererseits neu zu bestimmen, wie es gelegentlich gefordert wird, besteht kein Anlass. Es wird nur nachgeholt, was im Integrationsprogramm des Maastricht-Vertrages tendenziell bereits angelegt war und über zwei Jahrzehnte hinweg versäumt worden ist. Die Haushaltsautonomie eines Staates wird nicht dadurch aufgehoben, dass der Haushaltsgesetzgeber sich sehenden Auges in die Verschuldensfalle begibt, also wissentlich gegen ihn bindendes supranationales Recht verstößt und die dort vorgesehenen Sanktionen auslöst. Schon gar nicht kann die Rede davon sein, dass sich Deutschland mit der Unterwerfung unter einen die Durchsetzung der längst vereinbarten Stabilitätskriterien gewährleistenden Mechanismus seiner souveränen Staatlichkeit begäbe und sich einem imaginären europäischen Bundesstaat eingliederte.

Richtig ist allerdings auch, dass mit der stetig, von Kommission und EU-Parlament unbeirrbar vorangetriebenen Vermehrung des *acquis communautaire* der der Bundesrepublik Deutschland von Verfassungen wegen vorbehaltenen ausreichenden Raum zu eigener politischer Gestaltung dahinschmilzt wie der Schnee vor der Sonne. Jede weitere Übertragung von Hoheitsrechten auf die Union stößt vor allem deshalb heute schnell an die verfassungsrechtliche Tole-

⁵⁶ BVerfGE 129, 124 (178).

⁵⁷ Ebenda.

⁵⁸ Ebenda, S. 179 f.

ranzgrenze. Auf leisen Sohlen, nicht offen, begibt sich die Union auf staatsanaloges Niveau. Für weitere Zentralisierungsschübe ist deshalb verfassungsrechtlich nur Raum, wenn die Mitgliedstaaten von der Union kompensatorisch Kompetenzen zurückerhalten. Dabei ist zuzugeben, dass es – gleichsam gegenläufig – in der gegenwärtigen Krise nach wie vor die Staaten sind, die politisch den Ton angeben, die Gemeinschaftsmethode tritt zurück und Kommission wie Europäisches Parlament erscheinen eher als Vollzugsorgane denn als Richtliniengeber. Im Schwerpunkt ist die EU noch immer ein „System intergouvernementalen Regierens“.

Und richtig ist es schließlich auch, dass das schwindende Vertrauen weiter Bevölkerungskreise – beileibe nicht nur in Griechenland – in die Verlässlichkeit der Europapolitik und in die demokratische Legitimation des politischen Entscheidungsprozesses im europäischen Mehrebenensystem nicht allein durch den juristischen Nachweis wiederhergestellt werden kann, dass verfassungsrechtlich alles (noch) seine Ordnung hat. Die im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise eingetretene Entfremdung zwischen Europa und den Unionsbürgern bedarf dringlich einer politischen Aufarbeitung, nicht zuletzt im Blick auf das deutsche Dilemma zwischen eingeforderter Führungsstärke und unerwünschter europäischer Dominanz.