

§ 4 Europäisierung der Finanzverfassung

Ulrich Hufeld

I.	Geld und Macht.....	75
II.	Über Gesetze der politischen Physik in der Europäisierung.....	76
	1. Das Schwerkraft-Gesetz.....	77
	2. Das integrationspolitische Bewegungsgesetz.....	81
	3. Das gubernative Vorsprungsgesetz.....	84
	4. Das geldpolitische Ausdehnungsgesetz.....	87
III.	Das Breaking bad-Gesetz der Finanzpolitik.....	90

I. Geld und Macht

„Der Haushaltsplan als Gesetz“, die Habilitationsschrift, die *Reinhard Mußgnug* im Sommersemester 1969 der Juristischen Fakultät der *Ruperto Carola* vorgelegt und 1976 publiziert hat¹, ist auch und vor allem eine Erzählung über Geld und Macht im Staat. Sie handelt von Machtkämpfen zwischen Regierung und Parlament, von der Parlamentarisierung der Finanzverfassung. Das fünfte Kapitel des Buches schildert – wie es in der Überschrift heißt – den „Kampf um das parlamentarische Ausgabebewilligungsrecht“ in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Eine historische Ausweitung der Kampfzone: Die Landstände und Landtage mochten sich nicht mehr beschränken auf die einnahmenseitige Steuer-Bewilligung. Sie mussten die Ausgaben-Seite des Haushalts erobern, weil dort, wie *Reinhard Mußgnug* formuliert hat, „so gut wie alle politischen Entscheidungen

¹ Bd. 6 der „Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft e.V., Frankfurt a.M.“ im Verlag Otto Schwartz & Co., Göttingen 1976. *Reinhard Mußgnugs* Dank im Vorwort adressierte seinen Lehrer *Hans Schneider* und die weiteren Betreuer *Karl Doehring* und *Klaus Vogel*. – S. die Porträts bei Häberle/Kilian/Wolff (Hrsg.), *Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts*, 2015, über *Hans Schneider* (*R. Mußgnug*), *Karl Doehring* (*Th. Stein*) und *Klaus Vogel* (*P. Kirchhof*), S. 799 ff., 909 ff., 1005 ff.

vorgeformt werden“². Dann das Folgekapitel über die preußische Haushaltsverfassung und den preußischen Budgetkonflikt, den berühmten Konflikt zwischen *Bismarck* und der liberalen Mehrheit in der Abgeordnetenversammlung. Wieder ein Machtkampf – ein Kampf, den der preußische Ministerpräsident durchhalten, aber nicht triumphal gewinnen konnte. Er hielt über Jahre durch, weil er sich auf permanente Ressourcen stützen konnte, auf permanent fließende Steuereinnahmen – nicht mehr angewiesen war auf periodische Bewilligungen. Indessen konnte *Bismarck* über das Parlament nicht triumphieren, das Parlament nicht entmachten, jedenfalls nicht auf Dauer. Denn das *budgetlose* Regiment war ein *gesetzloses* Regiment – deshalb machtpolitisch ein Hochrisiko-Unterfangen, seit das preußische Verfassungsrecht ein Budget in Gesetzesform verlangte: „*Alle Einnahmen und Ausgaben des Staats müssen für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etat gebracht werden*“ (Art. 99 der revidierten Verfassung vom 31. Januar 1850).

Die folgenden Überlegungen wollen an die Kapitel fünf und sechs der Habilitationsschrift anknüpfen – nicht jedoch Vorgeschichte und europäische Gegenwart verknüpfen, nicht diachron vergleichen. Mich interessieren Gesetze der politischen Physik und jene anspruchsvollen normativen Gegengewichte, die wir Finanzverfassung nennen. Mich interessiert der Kampf gegen finanzpolitische Naturgesetzmäßigkeiten in einer konstitutionellen Ordnung, die das Einsammeln und das Verausgaben öffentlicher Mittel nicht allein der Krone, nicht der königlichen oder republikanischen Regierung, nicht der Europäischen Kommission überlassen will – und auch nicht einem Gouverneursrat im Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM.

II. Über Gesetze der politischen Physik in der Europäisierung

Um den Gesetzen der politischen Physik im heutigen Europäisierungskontext auf die Spur zu kommen, beschränke ich mich auf institutionelle Be-

² R. Mußgnug, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, 1976, S. 120.

funde und setze die materielle Einbindung der Finanz- und Haushaltsverfassung³ voraus: die Zugehörigkeit Deutschlands zur Wirtschafts- und Währungsunion, die wechselseitigen Abhängigkeiten im Raum der 19 Euro-Staaten, das transnationale, gemeinschaftliche Interesse an Haushaltsdisziplin und Stabilität in der gesamten Währungsunion, auch das Solidaritätsversprechen⁴ und die mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus begründete Haftungsgemeinschaft im Finanznotstand. Fluchtpunkt meiner institutionellen Perspektive ist die Frage, ob sich die Idee der Einhegung und Bändigung, der Machtverteilung auf je zuständige Organe – ob sich die Idee der Finanzverfassung im Zuge der Europäisierung behaupten kann.

1. Das Schwerkraft-Gesetz

Zuallererst interessiert das Schwerkraft-Gesetz der Finanzverfassung: Die Überlegenheit der Exekutive, die gubernative Dominanz im Haushaltskreislauf⁵, die fiskalpolitische Wucht der Regierungsgewalt hat das Zeitalter der konstitutionellen Monarchie offenkundig überlebt. In allerjüngster Zeit – in der sog. Eurokrise und Eurorettung – hat sich bestätigt: Um die Gestaltungsmacht der Exekutivspitzen müssen wir uns keine Sorgen machen. Deren Primat scheint naturgesetzlich, gleichsam physikalisch gesichert. Dagegen bleibt das Parlament angewiesen auf die normative Gegenkraft der Verfassung. Allzu prekär und immer gefährdet erscheint der Status der parlamentarischen Versammlung, die berufen ist, für die Gemeinschaft der Steuerzahler einzustehen.

Den Historikern des 22. Jahrhunderts, die wie *Reinhard Mußgnug* zurückblicken und unsere Gegenwart rekonstruieren werden, sei empfohlen: Analysiert die verfassungsgerichtliche, im Finanzverfassungsrecht abge-

³ Überblick: *H. Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 110, Rn. 44 ff.; vgl. auch *U. Hufeld*, Staatsleistungen der Eurozone, in: Bieling/Große Hüttmann (Hrsg.), Europäische Staatlichkeit, 2016, S. 135 ff.

⁴ Eindrucksvoll: *R. Rebhahn*, Solidarität in der Wirtschafts- und Währungsunion. Grundlagen und Grenzen, 2015.

⁵ *J. Isensee*, Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, JZ 2005, S. 971 ff.; *U. Hufeld*, Der Bundesrechnungshof und andere Hilfsorgane des Bundestages, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 56 Rn. 25.

stützte Reaktion auf die Machtverteilungskonzeption im „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“ vom 22. Mai 2010⁶ – ein historisches Exempel.

Das Gesetz war ein sprödes Meisterwerk exekutiver Machtentfaltung auf engstem Raum: zwei ganze Paragraphen. Der zweite regelte das Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung (23. Mai 2010). § 1 Abs. 1 Satz 1 zapfte die Ressourcen des Bundeshaushalts an, erlaubte dem Bundesfinanzminister den Zugriff auf üppige „Gewährleistungen bis zur Höhe von 123 Milliarden Euro“ – auf dass sich die Bundesregierung bis zum 30. Juni 2013 (§ 1 Abs. 1 Satz 4) auf den wiederum gubernativ dominierten Rettungsschirm EFSF (*Europäische Finanzstabilisierungsfazilität*) einlassen konnte. Hier, im Aufbau einer Nothilfestruktur für die Eurozone, zunächst der provisorischen EFSF, dann des permanenten ESM⁷, zog allerdings Gefahr auf für die Budgethoheit des Parlaments. Problemzone und Menetekel war § 1 Abs. 4:

„Vor Übernahme von Gewährleistungen nach Absatz 1 bemüht sich die Bundesregierung, Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages herzustellen. Der Haushaltsausschuss hat das Recht zur Stellungnahme. Sofern aus zwingenden Gründen eine Gewährleistung bereits vor Herstellung eines Einvernehmens übernommen werden muss, ist der Haushaltsausschuss unverzüglich nachträglich zu unterrichten; die Unabweisbarkeit der Übernahme der Gewährleistung vor Herstellung des Einvernehmens ist eingehend zu begründen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ist darüber hinaus vierteljährlich über die übernommenen Gewährleistungen und die ordnungsgemäße Verwendung zu unterrichten.“

Mehr Parlamentarismus war damals nicht vorgesehen! Das hatte sich der Bundestag bieten lassen, hatte er selbst in Gesetzesform überführt, den Zuruf der Regierung: „Wir danken für die Bereitstellung von 123 Milliarden Euro – Einvernehmen über die Inanspruchnahme mag es künftig geben, aber nur vielleicht – im Übrigen kümmern wir uns um das Schicksal der

⁶ BGBl. I S. 537.

⁷ Ausführlich: U. Hufeld, Das Recht der Europäischen Wirtschaftsunion, in: Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie des Europarechts Bd. 4, 2015, § 22 Rn. 150 ff. (Nachw.); S. Pilz, Der Europäische Stabilitätsmechanismus, 2016.

Eurozone alleine!“ Wenn sich dieses Muster durchgesetzt hätte, wäre die „Euro-Rettungspolitik“ seit 2010 ausschließlich gubernativ erledigt worden – in der Wilhelmstraße 97 und der Willy-Brand-Straße 1; nicht am Platz der Republik. Der Bundestag wäre allenfalls Gewährleistungs-Ermächtigungsgesetzgeber geblieben, ohne Gestaltungskraft in einer Schicksalsfrage der Europapolitik.

Zum Wohle der Finanzverfassung hat das Bundesverfassungsgericht das Menetekel nicht übersehen. Der Zweite Senat hat sich gegen das Schwerkraft-Gesetz gestemmt und dem Bundestag die Selbstentmachtung verweigert⁸. Der Deutsche Bundestag darf „seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen“⁹. Das Gericht hat in einem Husarenstück der Interpretation die vage Verpflichtung auf ein Bemühen der Regierung (§ 1 Abs. 4) umgelesen und umgeformt in einen harten Parlamentsvorbehalt.

„Mit diesen Regelungen allein wäre der fortdauernde Einfluss des Bundestages auf die Gewährleistungsentscheidungen durch verfahrensrechtliche Vorkehrungen – über die allgemeine politische Kontrolle der Bundesregierung hinaus – nicht sichergestellt. Denn diese Vorkehrungen würden – auch zusammen mit der Zwecksetzung, der Höhe des Gewährleistungsrahmens und der Befristung des Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetzes – nicht verhindern, dass die parlamentarische Haushaltsautonomie in einer das Wahlrecht beeinträchtigenden Weise berührt wird. Daher bedarf es zur Vermeidung der Verfassungswidrigkeit einer Auslegung des § 1 Abs. 4 Satz 1 des Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetzes dahingehend, dass die Bundesregierung vorbehaltlich der in Satz 3 genannten Fälle verpflichtet ist, die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen.“¹⁰

Das Urteil vom 7. September 2011 hat einen Bruch in der Entwicklungsgeschichte parlamentarischer Haushaltsverantwortung verhindert. In Deutschland war der nachfolgende Ausbau der europäischen Nothilfepolitik, die Gründung des ESM¹¹ – „die kapitalstärkste internationale

⁸ BVerfGE 129, 124 – Griechenlandhilfe/Euro-Rettungsschirm; näher dazu U. Hufeld, Anwendung des europäischen Rechts in Grenzen des Verfassungsrechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 215 Rn. 74 ff.

⁹ BVerfGE 129, 124 (179).

¹⁰ BVerfGE 129, 124 (186).

¹¹ Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 2.2.2012 (ESMV), BGBl. II S. 983; ebd. S. 981 Deutschlands Zustimmungsgesetz.

Finanzinstitution und die größte regionale Brandmauer der Welt¹² – nicht mehr machbar als Projekt der Entparlamentarisierung. Für den Europäischen Stabilitätsmechanismus gilt seither: Ohne parlamentarisches Placet ist der Bundesfinanzminister nicht handlungsfähig. In den Gremien der Haftungsgemeinschaft ist er Mandatar des Parlaments, gebunden an § 4 ESM-Finanzierungsgesetz¹³, den „Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen im Europäischen Stabilitätsmechanismus“¹⁴.

Heute wissen wir: Das Gesetz vom 22. Mai 2010 war ein historischer Grenzverschiebungstest im Widerstreit zwischen Exekutivmacht und Parlamentsverantwortung – zwischen politischer Schwerkraft und Verfassung. Im Zuge der sich anschließenden größeren, strukturellen Umbauten im Recht der Wirtschafts- und Währungsunion konnte der Bundestag den haushaltsverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt mühelos behaupten. Er hat das Karlsruher Machtwort dankbar aufgegriffen und in der Folgegesetzgebung, vor allem in der ESM-Begleitgesetzgebung seine europäische Mitverantwortung energisch angenommen.

In der Plenardebatte am 29. Juni 2012 traf der FDP-Fraktionsvorsitzende *Rainer Brüderle* den Nagel auf den Kopf:

„Meine Damen und Herren, mit dem Fiskalpakt und dem ESM betreten wir europapolitisches Neuland. Wir betreten auch verfassungsrechtliches Neuland. Wir ändern keinen Grundgesetzartikel, aber wir ändern die innere Verfasstheit unserer Republik. Manche sprechen von einer stillen Verfassungsänderung. Unsere Republik erfährt eine neue Prägung, eine Prägung, die europäischer ist. Auch das Haushaltsrecht wird davon berührt werden.“

¹² So die Europäische Kommission: KOM(2012) 777 final, S. 9.

¹³ Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) v. 13.9.2012, BGBl. I S. 1918.

¹⁴ So die amtliche Überschrift; vgl. insbesondere § 4 Abs. 2: „In den Fällen, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen, darf die Bundesregierung einem Beschlussvorschlag in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem das Plenum hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat. Ohne einen solchen Beschluss des Plenums muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen. Der Vertreter der Bundesregierung hat an der Beschlussfassung teilzunehmen.“

*Aber wir verpfänden die Kronjuwelen des Parlaments, die Haushaltsautonomie, nicht leichtfertig. Wir wollen einen europäischen Kronschatz daraus machen, und zwar aus Überzeugung.*¹⁵

2. Das integrationspolitische Bewegungsgesetz

Nun mag man einwenden: Ein ESM, ein Rettungsschirm, taue nicht als Referenz. Er sei völkervertraglicher Sonderling der Notstandsverfassung. Darin allerdings sehen einige Vordenker und Spitzenpolitiker nur den Anfang, eine Vorstufe. In manchen Konzepten verwandelt sich der ESM in einen Europäischen Währungsfonds oder in ein Europäisches Schatzamt – ein Finanzministerium für die Eurozone.¹⁶ Mit Blick auf den status quo besorgen nicht wenige Europapolitiker, dass der große Geld-Fonds in seiner Abhängigkeit von mitgliedstaatlichen Regierungen und nationalen Parlamente allzu leicht stillzulegen sei. Sein Macht- und Steuerungspotential müsse – oberhalb der Sprengelpolitik und Partikularinteressen – den Unionsorganen anvertraut, die Legitimationszufuhr müsse Sache des einen, zentralen, des Europäischen Parlaments werden. Indem so eine zentral-europäische *Aufgabe* identifiziert wird, die nicht bewältigt werden kann ohne unionseigene *Ausgaben*, erhebt sich die Forderung nach unionseigenen *Einnahmen*.

Manuel Sarrazin, Abgeordneter des Deutschen Bundestages, schlägt vor:

*„Der ESM sollte zu einem Europäischen Währungsfonds umgebaut werden – auch wenn hierfür eine Änderung der EU-Verträge notwendig ist. Dafür müssten die finanziellen Mittel des ESM von den nationalen Ebenen auf die europäische Ebene übertragen werden. Neben den ESM-Mitgliedern (Regierungen der Euro-Staaten) würde dann das EU-Parlament als einzige, direkt gewählte EU-Institution über die konkrete Ausgestaltung der Kredit- und Reformprogramme mitentscheiden.“*¹⁷

¹⁵ Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Sten. Prot. der 188. Sitzung v. 29.6.2012, S. 22707 (C) und (D).

¹⁶ *M. Selmayr*, Das Recht der Europäischen Währungsunion, in: Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie des Europarechts Bd. 4, 2015, § 23 Rn. 299; vgl. auch *C. Reiermann*, Ernsthafter Mitspieler, *Der Spiegel* 36/2015, S. 74 f.; *W. Mussler*, Auf dem Weg zum Europäischen Währungsfonds, *FAZ* v. 2.1.2016, S. 19.

¹⁷ www.manuelsarrazin.de/27-06-2015/eine-demokratische-wirtschaftsregierung-f%C3%BCr-die-eu-der-28, sub II 4.

In dieser Debatte begegnet uns das altvertraute Gesetz der europapolitischen Physik – das integrationspolitische Bewegungsgesetz, auch Fahrrad-Theorie genannt. Stablen Stillstand darf die „immer engere Union“ (Art. 1 Abs. 2 EUV) nicht erhoffen, sie lebt in und aus permanenter Verfassungsdynamik. In der Verkettung anerkannter Aufgaben-Ausgaben-Einnahmen-Notwendigkeiten kann sich der ESM integrationspolitischer, verfassungsdynamischer Bewegung nicht entziehen. Nicht allein der billige Kredit macht die Vermögensbildung im ESM attraktiv. Seine politische Attraktivität beruht für die meisten Mitgliedstaaten derzeit auf einem eigentümlich halbierten Paritätsprinzip. Stellt man sich den ESM in einem Gedankenexperiment als Haushalt der Eurozone vor, fällt auf der *Ausgabenseite* die Fülle der Vetopositionen auf (Art. 4 Abs. 3, Art. 5 Abs. 6 ESMV zur Reichweite des „gegenseitigen Einvernehmens“), indessen die Bereitstellungspflichten auf der *Einnahmenseite* von der extrem unterschiedlichen Finanzkraft der Mitglieder abhängen (Art. 8 Abs. 1, Art. 11 ESMV). Hätte sich Bismarck nach 1871 auf diese Logik eingelassen, wären der Großherzog von Baden und der König von Bayern auf Reichsebene mächtige Veto-Akteure gewesen, ungeachtet der relativ bescheidenen Beiträge badischer und bayerischer Provenienz auf der Einnahmenseite des Haushalts.

Das integrationspolitische Bewegungsgesetz drängt denn auch nicht auf Verstetigung des status quo, sondern darauf, die Union von Mitgliedsbeiträgen abzukoppeln – drängt auf *Eigenmittel* zur Deckung *eigener* Finanzpolitik in symmetrischer Balance. Allzu peinlich, allzu genau machen die ESM-Vertragsanlagen (Beitragsschlüssel; Zeichnungen des genehmigten Stammkapitals) die wenigen schwergewichtigen – Deutschland; Frankreich; Italien; Spanien – und viele leichtgewichtige Finanzierungsbeiträge sichtbar, nicht zuletzt deren Herkunft aus den staatlichen Budgets. Das Europäische Parlament kann Finanzmacht reklamieren nur über Einnahmen *der Union*. Ein Ausgabenbewilligungsrecht des Europäischen Parlaments setzt *Eigenmittel* voraus. Die 700 Milliarden Euro im heutigen ESM (Art. 8 Abs. 1 Satz 1 ESMV) sind aber nicht Mittel der Union. Man kann nicht einmal in alter Bismarckscher Diktion davon sprechen, dass die Union hier Kostgängerin der Mitgliedstaaten sei. Der Fonds ist kein Unionsorgan. Er verwaltet Staatsressourcen, Ressourcen seiner Mitglieder. Der ESM ist in seiner derzeitigen Fassung ein System bündisch-horizontaler, gegenseitiger

kollektiver Finanzsicherheit, eine Art NATO in der Wirtschafts- und Währungsunion, nicht aber Organisation *der* Union.

Nicht zu empfehlen ist eine asymmetrische Transferlösung, die nationale Parlamente entstehen lässt für schmerzhafteste Steuerbelastungspolitik und Geldfreisetzungspflichten, um die Einnahmen eines europäischen Währungsfonds zu garantieren – die Ausgabenhoheit jedoch dem Europäischen Parlament vorbehalten. Das wäre politisch so unplausibel und heikel wie ein wehrverfassungsrechtlicher Parlamentsvorbehalt, der dem Europäischen Parlament aufgibt, nationale Militärkontingente für eine GSVP-Mission zu mobilisieren. Wenn wir unionseigene Finanzmacht wollen, sollten wir weder dem Europäischen Schatzamt noch gar dem Europäischen Parlament eine Fremdressourcenverwaltung zumuten. Das wäre kühner noch als Bismarcks einseitige Politik in der Konfliktzeit bis 1866, freihändige Ausgabenpolitik, die Einnahmen schlicht voraussetzt, aber nicht verantwortet.

Wie man es wendet: Wer den ESM entstaatlichen will, muss den Zugriff auf die Deckungsressourcen europäisieren, den *europäischen Fonds* in die Lage versetzen, seine Politik aus eigener Kraft zu finanzieren. Erst dann kann der Vorrang einer europäischen „Fiskalkapazität“ in der WWU¹⁸ Wirklichkeit werden. Wer den ESM entstaatlichen, ausbauen und verselbständigen will, muss eine hinreichende Ertragshoheit der Union etablieren, ohne die integrationsfeste (Art. 79 Abs. 3 GG) haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages für Einnahmen und Ausgaben¹⁹ zu beschneiden.

¹⁸ Diesen Vorrang brachte das Stabilisierungsmechanismus-Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung vom 22. Mai 2010 (BGBl. I S. 627) in § 1 Abs. 2 zum Ausdruck: „Die Übernahme von Gewährleistungen nach Absatz 1 setzt voraus, dass die Staaten des Euro-Währungsgebietes [...] übereinkommen, dass Notmaßnahmen nach der Verordnung des Rates der EU zur Errichtung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus [EFSM] nicht oder nicht in vollem Umfang ausreichen, um die Gefährdung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes abzuwenden.“ – Der (später durch Gesetz vom 9.10.2011, BGBl. I S. 1992 gestrichene) Verweis auf den Vorrang der Unionshilfe war realitätsfremd. Der unionseigene EFSM, gestützt auf die Beistandsklausel des Art. 122 Abs. 2 AEUV, lässt in der Brandmauer der Krisenabwehr eine allzu kleine Fackel der Solidarität lodern.

¹⁹ BVerfGE 123, 267 (361 f.) – Lissabon: „Nicht jede haushaltswirksame europäische oder internationale Verpflichtung gefährdet die Gestaltungsfähigkeit des Bundestages als Haushaltsgesetzgeber. Zu der vom Grundgesetz erstrebten Öffnung der Rechts- und Sozialordnung und zur europäischen Integration gehört die Anpassung an Vorgaben

3. Das gubernative Vorsprunggesetz

Wenn die Historiker des 22. Jahrhunderts auf die Krisenjahre zu Beginn des 21. Jahrhunderts zurückblicken, werden sie ein weiteres altvertrautes Gesetz der politischen Physik wiedererkennen – das gubernative Vorsprung-Gesetz auf der Zeitachse. Ungebrochen scheint die Bereitschaft der Regierungen, nach Art der höfischen Kabinettpolitik vorab und kaum verrückbar die Pflöcke einzuschlagen. Indem sie die *politische Initiative* dominieren, zumal ihre Domäne in auswärtigen Angelegenheiten tatbestandlich weit ausdehnen und abschotten, dort einsam vorpreschen unter Berufung auf den „weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung“²⁰, bringen sie die Parlamente immer wieder in sog. *Ratifikationslagen*, in politische Verlegenheit, angewiesen auf rechtzeitige Unterrichtung, verwiesen auf späte, gestaltungspolitisch zu späte Billigung oder, allenfalls, zeitverzögerte und riskante Verweigerung. Das gilt allgemein²¹, gilt aber in Sonderheit für die Finanz- und Haushaltspolitik, in der Steuerpolitik und Jahr für Jahr im Haushaltskreislauf²² – und es

und Bindungen, die der Haushaltsgesetzgeber als nicht unmittelbar beeinflussbare Faktoren in die eigene Planung einstellen muss. Entscheidend ist aber, dass die Gesamtverantwortung mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben noch im Deutschen Bundestag getroffen werden kann.“

²⁰ BVerfGE 131, 152 (195) – ESM/Euro-Plus, dort bezeichnet als „traditionelle Staatsauffassung“.

²¹ Aktueller Versuch, den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt einzugrenzen, damit für die „traditionelle Staatsauffassung“ Terrain zurückzuerobert: „Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentarischen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge fortschreitender Bündnisintegration“ v. 26.1.2016, BT-Drucks. 18/7360; dazu die Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung v. 13.4.2016, Protokoll-Nr. 18/27-G.

²² BVerfGE 45, 1 (46 f.) zu Art. 110 Abs. 2 und 3 i.V.m. Art. 76 Abs. 2 und weiteren haushaltsverfassungsrechtlichen Vorschriften des GG: „Der Zusammenhang aller vorgeannten Bestimmungen des Grundgesetzes bestätigt, daß [die Bundesregierung] das Verfassungsorgan ist, das entsprechend seiner politischen Leitungsaufgabe – Bestimmung der Ziele der Politik, Aufstellung des Regierungsprogramms und Verwirklichung dieses Programms – auch im Bereich des Haushaltswesens als bestimmendes Organ der Exekutive dem Bundestag gegenübersteht.“

gilt traditionell für die transnationale Finanzpolitik. Die europäischen Exekutiven haben institutionell alle Vorkehrungen getroffen, müssen sich um ihren Politik-Vorsprung auf der Zeitachse nicht sorgen.

Der ECOFIN gilt als besonders mächtige Ratsformation. Die Euro-Gruppe kann sich auf ihren primärrechtlichen Sonderstatus verlassen, Art. 137 AEUV. Im Gouverneursrat des ESM regieren die Finanzminister der Euro-Staaten (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 ESMV). Der Euro-Gipfel hat im völkerrechtlichen Format des Fiskalvertrages von 2012 – VSKS²³ – zu seinem institutionellen Design gefunden: „Die Staats- und Regierungschefs der Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, und der Präsident der Europäischen Kommission treten informell zu Tagungen des Euro-Gipfels zusammen“, Art. 12 Abs. 1 Satz 1 VSKS. Dass in diesen Gremien die Weichen gestellt werden, die Parlamente nur mehr nachvollziehen, allenfalls noch blockieren können, scheint unvermeidbar. Und wenn eine Währungsunion in Bedrängnis gerät, in den Ausnahmezustand, dann wirken zusammen: das alte Schwerkraft-Gesetz – die auf Reichweite, Personalstärke, Informationsvorsprung und Reaktionsschnelligkeit gestützte Überlegenheit der Regierungen –, das integrationspolitische Bewegungsgesetz in rasanter Beschleunigung und das aus alledem gespeiste gubernative Vorsprung-Gesetz auf der Zeitachse der Politik. Frage also: Gehört der Regierung die Initiative allein, darf sie die Abgeordneten beschränken auf Beobachtung, Kenntnisnahme vollendeter Tatsachen, allenfalls Mitentscheidung *post festum politicum*?

Das Grundgesetz will es anders. Art. 23 Abs. 2 GG²⁴ drängt auf parlamentarische Mitgestaltung und verlangt zu diesem Zweck in Superlativen „umfassende“ und „frühestmögliche“ Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung in allen Angelegenheiten der Europäischen Union. Das ist kein Transparenzkonzept nach dem Muster des IFG, sondern ein Wissen-ist-Macht-Konzept, ausgerichtet auf frühes Mitwissen im Zeichen rechtzeitiger Einflussnahme und politischer Mitgestaltung²⁵: *Prinzip der*

²³ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2.3.2012, BGBl. II S. 1008; ebd. S. 1006 Deutschlands Zustimmungsgesetz.

²⁴ Vorzüglich kommentiert bei F. Wollenschläger, in Dreier (Hrsg.), GG Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 109 ff.

²⁵ BVerfGE 131, 152 (196 ff.) – ESM/Euro-Plus.

informierten Mitwirkung. Das funktioniert im Alltag fast reibungslos²⁶ und hat im Deutschen Bundestag einen historischen Kulturwandel herbeigeführt. Dass für nahezu jede Politikmaterie mit Determinanten des Europarechts und der Europapolitik zu rechnen ist, wird nicht mehr verkannt. Der Bundestag hat seine Rolle angenommen, auch als Mitgestalter der europäischen Finanzpolitik.²⁷

Zugleich aber fällt auf, dass der Bundesfinanzminister – seinerseits Mitglied des Deutschen Bundestages seit 44 Jahren – einzelne große Themen der Verfassungspolitik denn doch dem Mitwirkungsregime entziehen und exekutivisch abgeschottet vorverhandeln will. Mit Urteil vom Juni 2012 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt²⁸, dass der Bundestag am Umbau der Währungsunion und Aufbau der ESM-Haftungsgemeinschaft nicht so frühzeitig beteiligt war, wie es das Grundgesetz vorsieht. Nunmehr ist ein weiterer Organstreit²⁹ anhängig – in der Frage, ob der Bundesfinanzminister den Verbleib Griechenlands in der Eurozone, den sog. Grexit in der *time out*-Variante, in die Verhandlungen der Euro-Gruppe und des Euro-Gipfels einbringen durfte ohne jede Vorberatung im parlamentarischen Raum.

²⁶ Den Unterrichts- und Mitwirkungsalltag steuert das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG). Vereinzelt Störungen in der Zusammenarbeit ergeben sich im Streit über die Handhabung des EUZBBG in sensiblen Zonen, etwa § 7 (GASP und GSVP). Dann bricht wieder die Frage nach der verfassungsrechtlichen Determinante, nach Art. 23 Abs. 2 GG auf (davon handelt der Organstreit 2 BvE 3/15 – EUNAVFOR MED/Sophia).

²⁷ BVerfGE 131, 152 – ESM/Euro-Plus hat zu einer Novelle des EUZBBG geführt; vgl. etwa die Ausdehnung des § 4 (Übersendung von Dokumenten und Berichtspflichten) auf Dokumente „des Eurogipfels, der Eurogruppe und vergleichbarer Institutionen, die auf der Grundlage von völkerrechtlichen Verträgen und sonstigen Vereinbarungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen, zusammentreten“ (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 lit. b; s. zudem § 4 Abs. 2 Nr. 1); vgl. auch das Unterrichts- und Mitwirkungsregime der §§ 3 ff. ESMFinG.

²⁸ BVerfGE 131, 152 (195) – ESM/Euro-Plus.

²⁹ 2 BvE 4/15.

4. Das geldpolitische Ausdehnungsgesetz

Wer entscheidet über den Rückbau des Euro-Währungsgebietes, wer verhindert die Reversibilität des Euro? Dass sich die Frage stellt, wirft grelles Licht auf die Krise der Staatsfinanzierung im Euroraum. Auf der Suche nach Antworten hat sich auch die Europäische Zentralbank beteiligt – mit ihrem Handeln allerdings den Widerstreit zwischen Können und Dürfen, zwischen schierer Macht und finanzverfassungsrechtlicher Kompetenzausstattung noch einmal verschärft. Das Nachdenken über Gesetze politischer Physik darf *die EZB und das Selbstermächtigungsrisiko in Unabhängigkeit* nicht vernachlässigen³⁰.

Die Kontrolle der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik und das Bemühen, die aktuelle Zusammensetzung des Euro-Währungsgebietes sicherzustellen, seien „offenkundig keine Aufgabe der Währungspolitik“. Das ist der Ausgangsbefund des Bundesverfassungsgerichts³¹ im Streit um den OMT-Beschluss der EZB über „Technical features of Outright Monetary Transactions“ vom 6. September 2012.

„Nach dem OMT-Beschluss soll ein Ankauf von Staatsanleihen nur unter der Bedingung erfolgen, dass die begünstigten Mitgliedstaaten die Auflagen eines Hilfsprogramms, das von der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität oder dem Europäischen Stabilitätsmechanismus bereitgestellt wird und die Möglichkeit des Ankaufs von Staatsanleihen dieses Mitgliedstaats am Primärmarkt vorsieht, vollständig erfüllen. Die entsprechenden Auflagen des Hilfsprogramms betreffen neben der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik vor allem die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten. Deren Überwachung aber ist, wie sich aus Art. 126 AEUV ergibt, Sache der Kommission (Art. 126 Abs. 2 Satz 1 AEUV) beziehungsweise des Rates (Art. 126 Abs. 5 bis Abs. 14 AEUV).“³²

Das Bundesverfassungsgericht bestreitet dem OMT-Beschluss, „legt man seinen Wortlaut zugrunde“, den Rückhalt im Mandat der EZB.³³ Die Gültigkeitszweifel haben den Zweiten Senat bewogen, mit Beschluss vom 14. Januar 2014 den Europäischen Gerichtshof mit der Auslegungs- und

³⁰ Den Hinweis verdanke ich Herrn Kollegen *Bernhard Kempen* und der Diskussion über „Entwicklungslinien der Finanzverfassung“ in der Alten Aula der Universität Heidelberg anlässlich des 80. Geburtstages von Reinhard Mußnug.

³¹ BVerfGE 134, 366 (403, 405 f., Rn. 67, 72).

³² BVerfGE 134, 366 (407, Rn. 75).

³³ BVerfGE 134, 366 (404, Rn. 69).

der Gültigkeitsfrage zu befassen (Art. 267 Abs. 1 lit. a und lit. b AEUV). Die Große Kammer des EuGH hat über die Vorlagen zur Vorabentscheidung am 16. Juni 2015 sein „Gauweiler“-Urteil gesprochen³⁴; die abschließende Entscheidung des BVerfG über die Vielzahl der gegen OMT gerichteten Verfassungsbeschwerden folgte am 21. Juni 2016³⁵.

Indessen steht seit Juni 2015 bereits fest: Eine Selbstermächtigungsfähigkeit kommt der EZB nicht zu. Die Ausdehnung ihres Mandats ist ihr nicht trotz, sondern wegen ihrer institutionellen Unabhängigkeit (Art. 130 AEUV) zu versagen. Das Mandat in Unabhängigkeit „muss, um demokratischen Anforderungen zu genügen, eng begrenzt sein“³⁶ – richtiger: exakt in seinen primärrechtlichen Grenzen verbleiben. Geldpolitisches Ermessen darf die EZB nur innerhalb der Mandatsgrenzen in Anspruch nehmen. Ihre Unabhängigkeit „bezieht sich nur auf die der Europäischen Zentralbank durch die Verträge eingeräumten Befugnisse und deren inhaltliche Ausgestaltung, nicht aber auf die Bestimmung von Umfang und Reichweite ihres Mandats“³⁷.

Auf dieser Linie sieht auch der Europäische Gerichtshof das ESZB auf die Währungspolitik beschränkt³⁸ und verlangt, die EZB habe ihr Tätigwerden „mit hinreichenden Garantien“ zu versehen, um sicherzustellen, „dass es mit dem in Art. 123 Abs. 1 AEUV festgelegten Verbot der monetären Finanzierung in Einklang steht“³⁹. Allerdings trägt der Gerichtshof keine Bedenken, wenn die Währungspolitik die Anpassungsprogramme der EFSF und des ESM „mittelbar“ stärkt und vermeidet, dass die „währungspolitischen Maßnahmen der Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten verfolgten Wirtschaftspolitik zuwiderlaufen“⁴⁰.

Der EuGH lässt keinen Zweifel an diesem finanz- und haushaltsverfassungsrechtlich wesentlichen Verbotssatz: Ein Programm, das „geeignet

³⁴ Rs. C-62/14.

³⁵ 2 BvR 2728/13 u.a.

³⁶ BVerfGE 134, 366 (399, Rn. 58).

³⁷ BVerfGE 134, 366 (400, Rn. 60).

³⁸ EuGH, Urt. v. 16.6.2015, Rs. C-62/14, Rn. 41.

³⁹ EuGH, Urt. v. 16.6.2015, Rs. C-62/14, Rn. 102.

⁴⁰ EuGH, Urt. v. 16.6.2015, Rs. C-62/14, Rn. 57 ff.

wäre, den betreffenden Mitgliedstaaten den Anreiz zu nehmen, eine gesunde Haushaltspolitik zu verfolgen⁴¹, verletzte das Unionsrecht. Das BVerfG hat den Verbotssatz und das vorausgesetzte Bekenntnis des EuGH zu unionsrechtlichen Maßstäben, Grenzen, Kontrollierbarkeit⁴² und Begründungspflicht⁴³ der Währungspolitik aufgegriffen – und daraus Verfassungsgesetzlichkeiten geformt, die sich gegen Ausdehnung des geldpolitischen Mandats stemmen, gegen Verselbständigung und Selbstermächtigung der EZB, gegen Freizeichnung von *checks and balances*, gegen expertokratische Unangreifbarkeit, letztlich gegen politische Physik, die in Alchemie umschlägt. Es sei „davon auszugehen, dass der Gerichtshof die von ihm herausgestellten, den Grundsatzbeschluss über das OMT-Programm vom 6. September 2012 in seiner Reichweite einschränkenden Konditionen als rechtsverbindliche Kriterien ansieht, deren Missachtung einen Kompetenzverstoß“ darstelle⁴⁴.

„Die vom Gerichtshof anerkannte gerichtliche Kontrolle der Handlungen der Europäischen Zentralbank (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 41) und die bestehenden Begründungspflichten, denen künftige Rechtsakte über die Durchführung des Programms unterliegen (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 69), gewährleisten, dass das vom Senat aufgezeigte nahezu unbegrenzte und weit in die Wirtschaftspolitik übergreifende Potential des Grundsatzbeschlusses (vgl. BVerfGE 134, 366 [404 ff. Rn. 69 ff.]) beschränkt wird. Nur die Gewährleistung der Preisstabilität, nicht aber die Gewährleistung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets darf dabei ein die Durchführung des OMT-Programms lenkendes Motiv sein (vgl. EuGH, Gauweiler, a.a.O., Rn. 64). [...] Mit dieser primär verfahrensrechtlichen Einhegung durch die gerichtliche Kontrolle der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes greift der Gerichtshof das Problem des nahezu unbegrenzten Potentials des Beschlusses vom 6. September 2012 auf. Zwar beseitigen die vom Gerichtshof insoweit entwickelten beschränkenden Parameter den in die Wirtschaftspolitik übergreifenden Charakter des OMT-Programms nicht vollständig. Zusammen mit den im Beschluss vom 6. September 2012 festgelegten Konditionen – insbesondere die Teilnahme der Mitgliedstaaten an Anpassungsprogrammen, deren Zugang zum Anleihemarkt, die Fokussierung auf Anleihen

⁴¹ EuGH, Urt. v. 16.6.2015, Rs. C-62/14, Rn. 109.

⁴² EuGH, Urt. v. 16.6.2015, Rs. C-62/14, Rn. 41.

⁴³ EuGH, Urt. v. 16.6.2015, Rs. C-62/14, Rn. 69 ff.

⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 21.6.2016, 2 BvR 2728/13 u.a., Rn. 192.

mit geringer (Rest-)Laufzeit – lassen sie die Annahme eines jedenfalls im Schwerpunkt geldpolitischen Charakters des OMT-Programms aber als vertretbar erscheinen.“⁴⁵

III. Das *Breaking bad*-Gesetz der Finanzpolitik

Eine Erzählung über Geld und politische Macht muss auch den Verschuldungsfuror in der staatlichen Finanzwirtschaft bedenken, das *Breaking bad*-Gesetz einer Finanzpolitik ohne Finanzverfassung. Für die verlockende Finanzmacht auf Leihbasis gibt der Staat zeitversetzt preis, was ihn ausmacht: die steuerstaatliche Stärke des Gläubigers. Wie für das Schwerkraft-, das Bewegungs-, das Vorsprung- und das Ausdehnungsgesetz, so gilt auch für die Finanzmacht auf Leihbasis: Ohne die Gegenkraft der Verfassung bricht sich rohe Politik ihre freie Bahn – in einer Währungsunion allerdings, wie wir schmerzlich gelernt haben, mit ausgreifenden Gefährdungswirkungen im größeren suprastaatlichen Raum.

Staatsverschuldung ist „ein riskanter Wechsel auf die Zukunft“⁴⁶, führt in einen Teufelskreis⁴⁷, eine Spirale der Entstaatlichung. Verschuldung verstrickt den Staat in die Abhängigkeit von Gläubigern. Doch als Steuerstaat ist der moderne Staat hoheitlicher Gläubigerstaat, nicht privatrechtlicher Schuldnerstaat. Als Schuldnerstaat riskiert er Souveränität, wird kooperativer Akteur, Marktteilnehmer, verlässt seinen Raum der Hoheit, der Neutralität. Der Schuldnerstaat privilegiert private Kreditgeber in guten Zeiten und diskriminiert sie in schlechten Zeiten. Der Schuldnerstaat un-

⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 21.6.2016, 2 BvR 2728/13 u.a., Rn. 194, 196.

⁴⁶ E. Reimer, Die sieben Stufen der Steuerrechtfertigung, in: Gehlen/Schorkopf (Hrsg.), Demokratie und Wirtschaft, 2013, S. 113 (117), dort auch zu den Varianten der Kreditfinanzierung.

⁴⁷ Standardformulierung der Krisenjahre: „*It is imperative to break the vicious circle between banks and sovereigns.*“ Mal geht die Rede von einem „Teufelskreis zwischen Banken und Staatsanleihen“ (Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets v. 29.6.2012, Abs. 1), mal von einem „Teufelskreis zwischen Banken und Staaten“ (Europäischer Rat, EUCO 205/12 v. 14.12.2012, Schlussfolgerungen, S. 3), mal von einem „Teufelskreis zwischen Banken und Staatshaushalten“, so die Deutsche Bundesbank im Monatsbericht Oktober 2014, S. 45 (46).

terläuft das steuerstaatliche Prinzip der Belastungsgleichheit und das demokratische Prinzip der Wahlrechtsgleichheit, riskiert politisch relevante Gläubigeransprüche. Staaten müssen sich entschulden, bevor sie sich als Schuldner entstaatlichen.

Frankreichs vormaliger Finanz- und Wirtschaftsminister *Thierry Breton* schlägt einen dem ESM nachgebildeten Fonds vor, der das Verschuldungsproblem der Euro-Staaten lösen und zugleich ihre Wehrfähigkeit wiederherstellen soll. Ein *Sicherheits- und Verteidigungsfonds* könne die „zwei fundamentalen Bedrohungen“ der Gegenwart abwehren: die fiskalpolitische Handlungsunfähigkeit abwenden durch Altschuldenübernahme und die Unterfinanzierung im Kampf gegen „Terrorismus, Migrationswellen und Kriege“ beenden durch Gründung einer Verteidigungsunion.⁴⁸ Wer bei *Reinhard Mußnug* gelernt hat, historisch zu denken, kann von der scheinbar kühnen Verknüpfung nicht überrascht sein. Auch bei *Breton* handelt es sich nur um eine weitere Verzweigung der uralten Geld-Macht-Erzählung. *Ernst Rudolf Huber* hat den preußischen Verfassungskonflikt so rekonstruiert:

„Nicht ob die Regierung ohne ein vom Parlament bewilligtes Budget arbeiten könne, sondern ob die Heeresreform ohne ein vom Parlament mitbeschlossenes „Gesetz“ durch einen einseitigen Kommandoakt des Königs angeordnet werden könne, war das Problem, von dem der Verfassungskonflikt seinen Ursprung nahm und das während der ganzen Dauer des Kampfes, wenn auch verborgen, die Kernfrage des Konfliktes blieb. Die Verfassung von 1850 schwieg auch zu diesem Punkt, und darin lag eine weit bedeutsamere „Lücke“, als sie in der im Vordergrund stehenden Frage, wie bei nicht vorhandenem Budget zu verfahren sei, gegeben war. ... Nur weil hinter dem Budgetstreit der Konflikt über die königliche Kommandogewalt stand, mußte der König für sich unter allen Umständen das Recht der selbständigen Finanzgebarung beanspruchen.“⁴⁹

Wenn heute (Kern-)Europa gemeinschaftlichen Anlass hat, sich zu wappnen gegen „Terrorismus, Migrationswellen und Kriege“, sollte es seine

⁴⁸ „Wir brauchen einen Sicherheitsfonds“. Frankreichs Exminister Breton will Schulden vergemeinschaften und mehr Geld für Rüstung, FAZ v. 18.2.2016, S. 17, dort auch Zahlen zum Rückbau der Verteidigungshaushalte in der EU und zum Ausgabenwachstum im Bereich Verteidigung außerhalb der Union.

⁴⁹ *E. R. Huber*, Heer und Staat in der deutschen Geschichte, 2. Aufl. 1943, S. 213, 218.

Verteidigungsbereitschaft nicht auf restaurierte Majestätsrechte und Gubernativreservate bauen. „Integrationsverantwortung“ ist eine im Bürgerrecht auf Selbstregierung verankerte⁵⁰ Verantwortung der Parlamente. Das gilt für die Geld- und die Machtfrage. *Thierry Breton* verlangt für den Sicherheits- und Verteidigungsfonds jährlich zwei bis drei Prozent des nationalen Umsatzsteueraufkommens.⁵¹ Eigenmittelausstattung zum Zwecke gemeinsamer Verteidigung setzt eine verfassungsgesetzgeberische Grundentscheidung des Deutschen Bundestages voraus (Art. 42 Abs. 2 EUV, Art. 23 Abs. 1 GG) und permanente Mitverantwortung des Europäischen Parlaments (Art. 14 Abs. 1 EUV, Art. 311, 314 AEUV). Wenn aber der Sicherheits- und Verteidigungsfonds wie der ESM gebaut sein soll, gelten weiter die Parlamentsvorbehalte des Grundgesetzes.⁵² *Bretons* Vorschlag macht bewusst, dass sich die europäischen Parlamente mit Macht und Recht gegen das *Breaking bad*-Gesetz der Finanzpolitik stemmen müssen. Die Sicherheit der Staaten, die Sicherheit der Union ist nicht zu denken ohne fiskalisch unterlegte Handlungs- und Hoheitsfähigkeit.

Immerhin hat sich die Eurozone – gegen ökonomische Modellierung guter und schlechter Staatsverschuldung – die Verfassungsentscheidung gegen Staatsschulden und für unangefochtene Hoheitsfähigkeit zu eigen gemacht. Genauer: Die Staaten der Eurozone haben sich im *Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion* (VSKS) vom 2. März 2012⁵³ wechselseitig versprochen, ihre Budgets nur mehr aus Steuern zu finanzieren, nicht mehr aus Krediten – zudem wechselseitig verpflichtet, das völkerrechtliche Versprechen in staatliches Verfassungsrecht zu überführen, je für sich eine „Schuldenbremse“ vorzusehen. Der Fiskalpakt riskiert alles: Materiell statuiert er mit Art. 3 VSKS die neue Fundamentalregel der Staatsfinanzierung im Euroraum. Modal wirft er nicht mehr nur Europarecht in die Waagschale, sondern auch das staatliche Verfassungsrecht, wohlgemerkt das auf Zusammengehörigkeit in der Währungsunion zugeschnittene Verfassungsrecht. Materiell normiert er (Art. 3 Abs. 1 lit. a VSKS): „*Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf.*“ Modal gibt

⁵⁰ BVerfG, Urt. v. 21.6.2016, 2 BvR 2728/13 u.a., Rn. 129 ff., bes. Rn. 134, sowie Rn. 163 ff.

⁵¹ S.o. Fn. 48.

⁵² BVerfGE 123, 267 (360 f.); BVerfGE 129, 124 (179).

⁵³ S.o. Fn. 23.

er den Staaten auf (Abs. 2), das neue Recht der Staatsfinanzierung „im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien“ zu rezipieren „in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang“.

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

Das Gesamtinteresse an solider Staatsfinanzierung in der schicksalhaft verbundenen Eurozone, das gemeinsame Recht erweist sich als letzte Chance, den Untergang im Schuldensog⁵⁴ zu vermeiden. Der Fiskalpakt für die Eurozone darf nicht scheitern. Ließen die Staaten sein Verrechtlichungskonzept, insbesondere seinen Art. 3 leerlaufen, beschädigten sie ihre Hoheitsfähigkeit und zugleich die Verfassungsidee der Gebundenheit des Staates an Staatsrecht.

Noch einmal die Frage aus europäisch-institutioneller Perspektive: Wer kann das Unglück abwenden? Alle Hoffnungen ruhen auf individueller Vergemeinschaftung und auf dem Europäischen Gerichtshof. Wir haben hier zu tun mit dem größten Verfassungsehrgeiz und dem größten Verfassungsrisiko seit der Erfindung des supranationalen Prinzips. In äußerster Kühnheit verlangt der Fiskalvertrag von 19 Verfassungsgesetzgebern, die je eigene Verfassung auf das Gebot der unionsfreundlichen Bonität auszurichten. Allein diesen Modus der Selbstverfassung auf völkervertraglichen

⁵⁴ Eindrucksvoll: P. Kirchhof, Deutschland im Schuldensog, 2012.

Befehl muss man ehrgeizig und riskant nennen. Noch ehrgeiziger und riskanter statuiert der Vertrag die Grundnorm der Null-Verschuldung und setzt einen Vertragswächter ein in Gestalt des Europäischen Gerichtshofs, der eine Politik im Schuldensog verhindern, die Befolgung der goldenen Regel gewährleisten soll. Mehr Verfassung geht nicht: justiziable Maßstäbe der Entpolitisierung und ein Gericht mit Normenkontrollfunktion.

Die Bürde, die der EuGH mit Art. 8 des Fiskalvertrages zu tragen hat, wiegt schwer, vielleicht zu schwer. Eben das ist das Verfassungsrisiko. Dem halte ich Leitsätze entgegen, die ich sinngemäß *Reinhard Mußgnugs* Monographie aus dem Jahre 1969 entlehne: Ohne Finanzverfassung geht es nicht. Um Verfassung als Idee des Rechts, um Finanzverfassung, die sich ungebändigter Macht widersetzt, muss man kämpferisch ringen.