

Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht

Band 59

**Vorgaben föderaler Ordnungen
für das Ausmaß und die Grenzen
finanzieller Solidarität
in der Europäischen Union**

Von

Andreas Keller



Duncker & Humblot · Berlin

ANDREAS KELLER

Vorgaben föderaler Ordnungen für das Ausmaß
und die Grenzen finanzieller Solidarität
in der Europäischen Union

Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht

Begründet von Professor Dr. Wolfgang Blomeyer † und
Professor Dr. Karl Albrecht Schachtschneider

Band 59

Vorgaben föderaler Ordnungen für das Ausmaß und die Grenzen finanzieller Solidarität in der Europäischen Union

Von

Andreas Keller



Duncker & Humblot · Berlin

Die Bucerius Law School – Hochschule für Rechtswissenschaft Hamburg
hat diese Arbeit im Jahre 2013 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0947-2452

ISBN 978-3-428-14199-9 (Print)

ISBN 978-3-428-54199-7 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84199-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommer 2012 fertiggestellt und im Frühjahrstrimester 2013 als Dissertation an der Bucerius Law School – Hochschule für Rechtswissenschaften – angenommen. Die mündliche Prüfung erfolgte am 8. Mai 2013.

Besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer für seinen Rat und seine Unterstützung bei der Erstellung dieser Arbeit. Prof. Dr. Hermann Pünder, LL.M. (Iowa), gilt mein herzlicher Dank für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens. Ganz besonders danke ich auch der FAZIT-Stiftung für ihren großzügigen Zuschuss zu den Druckkosten dieser Arbeit.

Für die Veröffentlichung konnte die Rechtsentwicklung in den einzelnen Ländern und die Rechtsprechung weitestgehend bis zum Sommer 2013 berücksichtigt werden.

Hamburg, im September 2013

Andreas Keller

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Die „Finanzkrise“ als Krise der Europäischen Union	19
I. Das Scheitern institutioneller Lösungen	20
II. Herausforderungen europäischer Finanzpolitik	22
B. Problemstellung	25
I. Fiscal federalism als Grundlage der Bewertung	26
1. Dezentralisierungstheorem	26
2. Die Rolle der Finanzverfassung	27
II. Die Europäische Union als Föderaler Bund	28
III. Unionssolidarität	30
IV. Föderale Ordnungen als Referenzrahmen	31
V. Die Länderstudien im Einzelnen	32
VI. Ziel des Vergleichs	33
C. Gang der Untersuchung	34

1. Kapitel

Konstitutive Grundlagen finanzieller Solidarität	35
A. Solidarität als Rechtsprinzip	35
I. Der Ursprung als obligatio plurium in solidum	36
II. Vereinnahmung und Prägung durch die Religion	37
III. Die französische Revolution als Wendepunkt für einen säkularisierten Solidarbegriff	38
1. Die Frühsozialisten: Solidarité versus Fraternité	38
2. Nach der Revolution: Überführung des überkommenen Begriffs Fraternité	39
IV. Justitiable Solidarität: Die Lehre von den Quasi-Kontrakten	40
B. Solidarische Implikationen der Finanzverfassung	42
I. Distribution	43
II. Redistributive Finanztransfers	43
III. Solidarischer Beistand	44

2. Kapitel

Finanzsolidarität in föderalistischen Systemen	45
A. Föderalstaaten	45
I. Deutschland	45
1. Das Verhältnis der föderalen Partner untereinander	45
2. Wirtschaftspolitischer Zusammenhang des Bundeshaushalts und der Länderhaushalte: Das „kooperative“ Finanzgefüge des Grundgesetzes	45
3. Länderfinanzausgleich zwischen gerechter Kostenverteilung und Homogenitätsbestrebungen	48
a) Normative Grundlage	51
b) Ablauf des Finanzausgleichs	52
c) Ausgleichsberechnung im horizontalen Finanzausgleich	52
d) Bundesergänzungszuweisungen	53
4. Verfassungsrechtsprechung zu Haushaltsnotlagen	54
a) Der Fall Bremen und Saarland – BVerfGE 86, 148	55
(1) Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage	56
(2) Bundesstaatliche Pflichten in extremen Haushaltsnotlagen	56
(3) Maßnahmen zur Beseitigung von Haushaltsnotlagen	57
b) Der Fall Berlin – BVerfGE 116, 327	58
(1) Das Spannungsverhältnis von Bundesergänzungszuweisungen und Haushaltsautonomie	59
(2) Der bundesstaatliche Notstand und die Subsidiarität von Sanierungshilfen	60
(3) Sanierungshilfe für Berlin?	61
c) Bewertung	61
5. Exkurs: Solidarische Krisenprävention mittels Schuldenbremsen	62
6. Fazit zum deutschen Föderalismus	64
II. USA	65
1. Das Verhältnis der föderalen Partner untereinander	66
a) Doppelte Steuerkompetenz und Steuerwettbewerb	67
b) Folgen des Steuerwettbewerbs: „Race to the bottom“?	68
2. Finanzielle Ausgleichsmechanismen	70
a) Grants-in-aid	70
(1) Sozialstaatsbindung der Grant-Vergabe unter der General Welfare Clause	73
(2) Bundesstaatliche Politiksteuerung durch bedingte Zuwendungen (conditional grants)	75
b) Redistributive Elemente der Finanzverfassung	79
(1) Verteilungswirkung der grants	79
(2) Verteilungswirkung des Steuersystems	81
3. Der bundesstaatliche Ausnahmezustand	82

a) Keine Einstandspflicht der Bundesebene im Krisenfall	85
b) Anleiheschulden der Bundesstaaten	86
4. Fazit zum amerikanischen Föderalismus	86
III. Schweiz	88
1. Das Verhältnis der föderalen Partner untereinander	88
2. Zentralisierung der Grundversorgung	90
3. Der Finanzausgleich als Motor der kantonalen Teilautonomie	90
a) Ressourcenausgleich	91
b) Lastenausgleich	93
c) Bundesfinanzhilfen	94
4. Korrektive der subnationalen Eigenständigkeit	95
a) Fiskalische Äquivalenz	95
b) Interkantonale Zusammenarbeit	95
5. Fazit zum Schweizer Föderalismus	96
IV. Österreich	97
1. Das Verhältnis der föderalen Partner untereinander	97
2. Dominante Stellung des Bundesgesetzgebers im Ausgleichssystem der Finanzverfassung	98
3. Solidarische Fiskalpolitik	101
a) Notlagentransfers	101
b) Haushaltspolitische Beschränkungen durch den Solidarpakt	102
c) Wechselseitige Rücksichtnahme im Rahmen des Konsultationsmechanismus	104
4. Fazit zum österreichischen Föderalismus	105
V. Belgien	105
1. Das Verhältnis der föderalen Partner untereinander	105
2. Steuerverteilung	109
3. Ergänzungsfinanzierung durch den Bund	111
4. Fazit zum belgischen Föderalismus	112
B. Regionalistische Staaten	114
I. Spanien	115
1. Föderalistische Ausprägungen	115
2. Die Finanzverfassung der Autonomen Gemeinschaften	118
a) Steuerverbund und Steuerwettbewerb	119
b) Das Fondswesen	120
3. Finanzielle Solidarität in der Regionalautonomie	123
4. Fazit zum spanischen Regionalismus	126
II. Italien	127
1. Föderalistische Ausprägungen	127
2. Die Reform von 2001 – Föderalisierung des Zentralstaats	130
3. Dezentralisation der Finanzausstattung	132
a) Neue Befugnisse	132

b) Normative Standardausstattung im Bereich der Daseinsvorsorge	132
4. Wechselseitige Solidarpflichten	136
5. Fazit zum italienischen Regionalismus	137
III. Das Vereinigte Königreich	139
1. Föderalistische Ausprägungen	139
2. Föderalcharakter	142
3. Die Finanzarchitektur der devolvierten Gebietskörperschaften	144
4. Solidarität im Devolutionsstaat	145
5. Fazit zur devolution	147
C. Zwischenergebnis	148

3. Kapitel

Struktur einer Europäischen Finanzverfassung	150
A. Solidarische Einnahmenallokation	150
I. Das Eigenmittelsystem	151
1. Rechtsnatur der Eigenmittelbeschlüsse	153
2. Die Eigenmittelarten	154
a) Traditionelle Eigenmittel	154
b) Mehrwertsteuer-Eigenmittel	155
(1) Berechnungsmodalitäten	155
(2) Justiziabilität der Mehrwertsteuer-Eigenmittel	157
c) BNE-Eigenmittel	158
(1) Bedeutungswandel	158
(2) Beitragscharakter der BNE-Eigenmittel	159
d) Sonstige Abgaben	160
3. Korrekturmechanismen	161
a) Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs	161
b) Annexrabatte	162
4. Föderale Implikationen des Eigenmittelsystems	163
5. Reformbedarf des Eigenmittelsystems	164
a) Anforderungen an Finanzierungsgerechtigkeit	164
b) Leistungskraftorientierung des BNE-Eigenmittels	165
(1) Redistributive Pro-Kopf-Belastung	166
(2) Überproportionale Pro-Kopf-Belastung schwächerer Mitgliedstaaten	167
(3) Der „Juste retour“-Gedanke	168
c) Ökonomische Obsoleszenz des VK-Korrekturmechanismus	168
d) Fehlorientierung der VK-Korrektur	169
e) Belastungsdifferenzen im gesamten Eigenmittelsystem	170
6. Eigener Reformansatz	172

a)	Mögliche Ausgestaltungen eines neuen Korrekturmechanismus	173
(1)	Flexibilisierung des Globalausgleichs	173
(2)	Angepasste BNE-Eigenmittel-Anteile	173
(3)	Variante: Leichte Progression	175
(4)	Alternative: Sachbereichsorientierte Korrektur	177
b)	Überwachungsfunktion der Kommission	178
c)	Solidarität durch Verfahren	178
II.	Kreditaufnahme	179
1.	Verschuldungskompetenz	179
2.	Verschuldungsverbot	180
III.	EU-Steuern	181
1.	Abgabehoheit der EU	181
a)	Forderungen nach Steuererfindungsrecht	182
b)	Demokratiethoretische Bedenken	183
c)	Negative Folgen einer gemeinschaftlichen Steuerkompetenz ..	183
d)	Neue Rechtsgrundlage Art. 311 Abs. 3 S. 2 AEUV?	184
e)	Folge: Keine Kompetenz de lege lata	185
2.	Vorschläge der Kommission	186
a)	MwSt.-Eigenmittel	187
b)	EU-Finanztransaktionssteuer	187
IV.	Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF)	188
B.	Redistribution	190
I.	Direkte Umverteilung durch das Fondswesen	191
1.	Finanzausgleichscharakter	192
a)	Anspruch	192
b)	Umsetzung	192
2.	Strukturfonds	193
a)	Thematische Ausrichtung	193
(1)	„Konvergenz“	194
(2)	„Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“	195
(3)	„Europäische interterritoriale Zusammenarbeit“	195
b)	Subsidiarität	196
c)	Mittelzuteilung	196
(1)	Verteilungsprinzipien	197
(2)	Programmansatz	197
(3)	Anteilsberechnung	198
(4)	Obergrenzen	199
(5)	Berücksichtigung besonderer Bedürfnisfaktoren	199
d)	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung	200
e)	Europäischer Fonds für die regionale Entwicklung	201

f) Europäischer Sozialfonds	203
3. Kohäsionsfonds	203
a) Zielbestimmung	203
b) Konditionalität	205
c) Empfängerkreis	205
4. Effektivität des Fondswesens	206
II. Indirekte Umverteilung	207
1. Rückflüsse	207
2. Gemeinsame Agrarpolitik	208
C. Beistand in Notfalllagen	209
I. Art. 122 Abs. 2 AEUV	210
1. Tatbestand	211
a) Naturkatastrophen	211
b) „Außergewöhnliche Ereignisse“	211
c) Betroffensein	213
2. Verschulden	213
3. Rechtsfolgen	214
a) Beistandsmittel	214
b) Obligatorische Auflagen	215
4. Der sog. Rettungsschirm	216
a) EFSM	217
b) EFSF	218
c) ESM	219
(1) Ausstattung	222
(2) Finanzhilfeleistung	224
(a) Arten der Finanzhilfe	224
(b) Verfahren	225
(c) Auflagen	226
(3) Verhältnis zu EFSM und EFSF	226
II. Zahlungsbilanzhilfen	227
1. Zahlungsbilanzschwierigkeiten	227
2. Beihilfemaßnahmen	228
3. Die Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands	229
4. Notfallmaßnahmen	231
III. Strukturfonds	231
IV. Der Solidaritätsfonds	232
V. Grenzen finanzieller Beihilfen	233
1. Die unvollendete WWU	233
a) Grundkonfiguration der WWU	234
b) Die Moral-hazard-Problematik	234
c) Leistungsbilanzdefizite	235
2. Funktion der Art. 123–125 AEUV	236

3. Verletzung von Art. 123, 124 AEUV	237
4. Das „Bailout-Verbot“ nach Art. 125 AEUV	240
a) Verbot der Haftungsübernahme	240
b) Verhältnis zu Art. 122 Abs. 2 AEUV	241
c) Ingerenzerwägungen	242
(1) Widerstand gegen die WWU	242
(2) Aufnahme in die WWU	243
(3) Ökonomische Folgen der EU-Osterweiterung	244
d) Beurteilung des Handlungsspielraums unter Art. 125 AEUV ...	246
(1) Kredite	247
(2) ESM	249
(3) Unerheblichkeit der Freiwilligkeit	250
(4) Anforderungen des Art. 125 AEUV	251
(5) Schuldentilgungspakt	251
D. „Economic Governance“	255
I. „Six-Pack“	255
1. Haushaltspolitik	255
2. Makroökonomische Ungleichgewichte	257
3. Durchsetzungsmaßnahmen	258
a) Sanktionen im Rahmen des Defizitverfahrens	258
b) Sanktionen bei makroökonomischen Ungleichgewichten	259
4. Unsichere Rechtsgrundlage	260
II. Der neue Fiskalpakt	260
1. Schuldenbremse	261
2. Schuldenstandskriterium	262
3. Umkehrung der qualifizierten Mehrheit	262
III. Europäisches Semester	263
IV. Euro-Plus-Pakt	264
V. Konsolidierungsfazit	265

4. Kapitel

**Strukturvergleich föderaler Finanzverfassungen mit der
Finanzverfassung der Europäischen Union**

267

A. Der Referenzrahmen der föderalen und quasiföderalen Ordnungen ..	267
I. Strukturprinzipien föderaler Finanzsolidarität	267
1. Konvergente Leistungsniveaus	267
2. Grundversorgung und Grundausstattung	270
a) Rolle der Zentralebene	270
b) Homogenitätskorridor	270
3. „Bundestreue“	273
II. Mechanismen der Finanzausstattung	274

1. Bedarfsorientierte Verteilungsschlüssel	274
2. Leistungskraft als Ausgleichsmaßstab	275
3. Steuerwettbewerb und Steuerverbund	275
III. Präventive Solidarpflichten	277
1. Verschuldung der Regionen und Defizitgrenzen	277
2. Konsolidierungsanstrengungen zugunsten des Bundesbudgets	278
IV. Notlagentransfers und Beistandsregeln	279
1. Der deutsche Sonderweg	279
2. Anderweitige Behelfsmaßnahmen	281
B. Der solidarische Finanzrahmen der Europäischen Union	283
I. Prinzipien der gemeinschaftlichen Finanzverfassung	284
1. Leistungskraftorientierung	284
2. „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“	284
3. Subsidiarität der Struktur- und Kohäsionsfonds	286
4. Angleichung und Grundversorgung	287
II. Europäischer Finanzausgleich	288
1. Finanzausgleichscharakter des Eigenmittelsystems	288
2. Redistributive Kohäsionspolitik	290
a) (Um-)Verteilungswirkung	290
b) Gebundene versus ungebundene Finanztransfers	290
III. Föderalistische Beistandsdichte	291
1. Bedingt normative Finalität	292
2. Offenheit föderaler Beistandsregime	294
3. Einschränkungen europäischer Notstandssolidarität	295
4. Europäische Krisenbewältigungsmaßnahmen	296
Schlussfolgerungen	298
Anhang	301
Literaturverzeichnis	308
Stichwortverzeichnis	335

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Anteilige Pro-Kopf-Belastung BNE-Eigenmittel	166
Abbildung 2: Pro-Kopf-Anteil Eigenmittel-Beiträge der MS mit überdurchschnittlichen BNE	171
Abbildung 3: Pro-Kopf-Anteil Eigenmittel-Beiträge der MS mit unterdurchschnittlichen BNE	171
Tabelle 1: Berechnung der BNE-Anteile (eigener Reformvorschlag)	174
Tabelle 2: Reformentwurf „leichte Progression“	177
Tabelle 3: Anteilige Pro-Kopf-Belastung BNE-Eigenmittel	302
Tabelle 4: Pro-Kopf-Anteil Eigenmittel-Beiträge	303
Tabelle 5: Reformmodell BNE-Eigenmittel	304
Tabelle 6: Reformentwurf „leichte Progression“ vollständig	306

Abkürzungsverzeichnis

ACIR	Advisory Commission on intergovernmental Relations
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Am J. Int'l L.	American Journal of International Law
Ariz. L. Rev.	Arizona Law Review
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts der Schweiz
BBl.	Bundesblatt (Schweizer Amtsblatt)
Belg. FSG	Belgisches Sondergesetz vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen (Belgisches Finanz-Sondergesetz) – <i>Loi spéciale de 16 janvier 1989 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions</i> , M.B. vom 03.08.2001, S. 26646
BOE	Boletín Oficial de Estado (Spanisches Amtsblatt)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2011)
B-VG	Österreichisches Bundesverfassungsgesetz
Cal. L. Rev.	California Law Review
CB	Constitution Belge, Die koordinierte Verfassung Belgiens vom 17. Februar 1994, zuletzt geändert am 22. Dezember 2008
CE	Constitución Española, Spanische Verfassung vom 31. Oktober 1978, erstmals veröffentlicht im Boletín Oficial de Estado Nr. 311.1 vom 29. Dezember 1978
Clrgh. Rev.	Clearinghouse Review
CMLR	Common Market Law Review
Const. Comm.	Constitutional Commentary
Const. Rev.	Constitutional Review
Corn. Int'l L.J.	Cornell International Law Journal
CRI	La Costituzione della Repubblica Italiana, italienische Verfassung vom 22.12.1947, erstmals veröffentlicht in der Gazzetta Ufficiale Nr. 298 vom 27.12.1947, neue Fassung durch Verfassungsgesetz 3/2001, Gazzetta Ufficiale Nr. 248 vom 24.10.2001
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951

Emory L.J.	Emory Law Journal
Eur. Pub. L.	European Public Law
FA	Finanzarchiv
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
Finanz-VG	Österreichisches Finanzverfassungsgesetz
FS	Festschrift
Hans. GBl.	Hanseatische Geschichtsblätter
Hastings Const. L.Q.	Hastings Constitutional Law Quarterly
HdBdSR	Handbuch des Staatsrechts
HdWW	Handbuch der Wirtschaftswissenschaften
HMSO	Her Majesty's Stationery Office, Amtsblatt des Vereinigten Königreichs
HWdbSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
itVerfG	Corte Costituzionale – italienisches Verfassungsgericht
JBl	Juristische Blätter
J. I. B. L. R.	Journal of International Banking Law and Regulation
J. Legis.	Journal of Legislation
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart – Neue Folge
L. & Con. Pr.	Law & Contemporary Problems
Loy. L. A. L. Rev.	Loyola of Los Angeles Law Review
MaßstG	Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbegesetz)
M.B.	Le Moniteur belge (Belgisches Gesetzesblatt)
NFA I	Schweizer Bundesrat, Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl. 2001, S. 2291 (2369).
NFA II	Schweizer Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich und zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2012–2015 vom 24.11. 2010, BBl. 2010, S. 8615
Ö-BGBL.	Österreichisches Bundesgesetzblatt
Ö-FAG	Österreichisches Finanzausgleichsgesetz
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
Pub. Cont. L. J.	Public Contract Law Journal

SFG	Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz)
StabiRatG	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz)
Stan. J. Int'l L.	Stanford Journal of International Law
Touro Int'l L. Rev.	Touro International Law Review
U.C. Davis L. Rev.	University of California, Davis Law Review
Urb. Law.	The Urban Lawyer
US-Const. Comm.	Congressional Research Service, The Constitution of the United States of America – Analyses and Interpretation, U.S. Government Printing Office, Washington 2004–2008, offizielle Kommentierung der US-amerikanischen Verfassung
VfSlg.	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes Österreichs, Neue Folge (1921–1933, 1946 ff.)
VGH	Österreichischer Verfassungsgerichtshof
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
W. Eur. Pol.	West European Politics
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern

Einleitung

„L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas.“
(Jacques Rueff)

A. Die „Finanzkrise“ als Krise der Europäischen Union

Die gegenwärtige und nunmehr seit 2007 anhaltende wirtschaftliche Lage als „globale Rezession“¹ zu beschreiben, wird den Entwicklungen gerecht, welche die im Ursprung regionale Krise des US-amerikanischen Hypothekenmarktes genommen hat.² Die gemeinhin als „Finanzkrise“ wahrgenommene Bedrohung der gesamten Wirtschaft der industrialisierten Länder hat zwar hauptsächlich im Banken- und Finanzsektor gleichsam öffentlichkeitswirksame wie konzertierte Aktionen staatlicher Akteure nach sich gezogen.³ Allerdings sind die Krisenwirkungen selbst für weite Teile der mittelständischen Wirtschaft in Form von Kreditklemmen⁴ spürbar geworden und haben bisweilen ganze Staaten an den Abgrund der Überschuldung geführt. Vor allem Länder mit fragilen Haushaltsplänen, deren Balance von optimalem Wirtschaftswachstum abhängt, sind durch das Ausbleiben eines solchen Wachstums in Bedrängnis geraten. Auch innerhalb der Europäischen Union hat die Finanzkrise verheerende Spuren hinterlassen. Notorisch ist der Fall Griechenlands, das seit dem Jahr 2008 und auch nach zahlreichen Finanzspritzen mit einer Verschuldungsquote von 157,7% des jährlichen Brutto-

¹ IWF, World Economic Outlook, April 2008, abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/index.htm>.

² Die Ursachen der Finanzkrise sind weitestgehend erforscht. Streit besteht nach wie vor in der Frage des Zusammenwirkens der verschiedenen Faktoren und Katalysatoren, vgl. die Darstellung bei *Merrouche/Nier*, IMF Working Paper 10/265, S. 4 (m. w. Nachw.).

³ Die Einrichtung des Financial Stability Board und die Etablierung der G-20 als international zuständiges Forum für wirtschaftliche Fragen sind nur zwei Beispiele, vgl. Erklärung der G-8-Staaten zum Gipfel in Pittsburgh, abrufbar unter: <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>.

⁴ Vgl. „Führt die Häusermarktkrise zur Kreditklemme?“, in F.A.Z. vom 21. Februar 2007; „Euro-Zone steuert auf Kreditklemme zu“, in: Handelsblatt vom 30. Dezember 2008.

inlandsprodukts in 2011 nahe am Staatsbankrott agiert.⁵ Auch in anderen Mitgliedstaaten allerdings sind bedenkliche Schuldenstände erreicht worden. Italien (120,1%), Portugal (107,8%) und Belgien (98%) sind nur einige der akuten Fälle.⁶ Trotz der Fokussierung der öffentlichen Meinung auf die hohen Schuldenstände der Mitgliedstaaten bedarf die vorliegende Untersuchung eines weiter greifenden Blicks. Das Problem drohender Überschuldung wird bereits vielseitig wissenschaftlich unter dem thematischen Schwerpunkt der Staateninsolvenz⁷ und des vom IWF vorgeschlagenen Restrukturierungsmechanismus⁸ beleuchtet. Die Krise der Union ist dagegen vor allem eine Krise wirtschaftlicher Diskrepanz. Die in der Union nach den verschiedenen Erweiterungsrounds – zehn neue Mitglieder im Jahr 2004 und zwei neue im Jahr 2007, zuletzt ist 2013 auch Kroatien beigetreten – allmählich gewachsenen oder verfestigten Wirtschaftskraftunterschiede werden in der Krisenterminologie nur unzureichend wiedergegeben. Angesichts des grundsätzlich stabilen Kurses des Euro im Verhältnis zum US-Dollar konnte zunächst von einer „Euro-Krise“ nicht die Rede sein.⁹ Tatsächlich handelt es sich im Grunde um eine „Europäische Wirtschaftskrise“, bei der strukturelle Entwicklungsunterschiede und teilweise horrende Leistungsbilanzunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten eine wesentliche Rolle spielen.¹⁰

I. Das Scheitern institutioneller Lösungen

Vor der Finanz- und Wirtschaftskrise schien das Instrumentarium zumindest in der Eurozone für dauerhafte Stabilität zu sorgen. Das Defizitverfah-

⁵ Nach dem Regierungsantritt der neugewählten Papandreou-Administration hatten griechische Stellen am 21. Oktober 2009 an Eurostat korrigierte Daten für das Verfahren bei einem übermäßigem Defizit (VÜD, nach Art. 126 AEUV i. V. m. dem Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigem Defizit) geschickt, die Angaben über das öffentliche Defizit und den Schuldenstand im Zeitraum 2005–2008 sowie eine Prognose für 2009 enthielten. Das öffentliche Defizit Griechenlands für das Jahr 2008 wurde von 5% des BIP auf 7,7% des BIP erhöht. Für das Jahr 2009 erhöhte Griechenland die ursprünglichen Schätzungen von 3,7% des BIP sogar auf 12,7% des BIP.

⁶ Alle Angaben *EU-Kommission*, Public Finances in EMU 2012, S. 40.

⁷ Statt vieler *Paulus*, ZIP 2002, 383.

⁸ *Krueger*, A New Approach To Sovereign Debt Restructuring, IWF 2002.

⁹ Langfristig ist der Wechselkurs zum Dollar innerhalb einer Bandbreite von 0,90 US-Dollar und 1,50 US-Dollar stabil geblieben.

¹⁰ Vgl. *Horn/Joebges/Zwiener*, Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (II), IMK Report Nr. 40, August 2009; *Horn/Sturn/van Treeck*, in: Wirtschaftsdienst 2010, 22; siehe auch Empfehlungen in *IWF*, World Economic Outlook, Oktober 2009, Kapitel 1, S. 32 f.

ren nach Art. 126 AEUV i. V. m. dem Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sollte eine solide Haushaltsführung in der Union absichern. Dieser Überwachungsföderalismus in der Haushalts- und Wirtschaftspolitik hat mit der gegenwärtigen Krise seine Grenze erreicht. Nicht nur konnte das Defizitverfahren keine exzessive Schuldenpolitik der Eurostaaten Griechenland, Italien und Belgien verhindern.¹¹ Auch zeigt sich, dass die Unionsorgane bisher über keine Handhabe verfügen, wenn Eruptionen an den Finanzmärkten und Verschuldungskrisen in einzelnen Mitgliedstaaten die gesamte EU bedrohen. Die Behelfsmaßnahmen der Mitglieder der Eurozone in der Griechenlandkrise zum Beispiel haben sich exklusiv darauf konzentriert, Geldmittel für die Schuldenfinanzierung zur Verfügung zu stellen. Die dabei gemachten Auflagen zur Haushaltssanierung sind lediglich Beiwerk makroökonomischer Leitvorstellungen und zeugen gerade nicht von einem kohärenten Gesamtkonzept geschweige denn einer gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik. Dafür fehlt der EU und den Gremien der Eurozone allzumal die legislative Kompetenz. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen sieht keine gemeinschaftliche Erfassung der Wirtschaftspolitik vor. So aber muss jeder Lösungsansatz in ökonomischen Krisen Stückwerk bleiben. Demgemäß drängt sich bei den gesamten Maßnahmen innerhalb der EU, sei es die Installation des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM),¹² sei es die Diskussion um gemeinsame Anleihebegebung durch so genannte „Eurobonds“¹³, ein improvisatorischer Charakter auf. Die Maßnahmen wirken stets mit Blick auf die kurzfristige Anleihebewertung internationaler Ratingagenturen und Finanzmärkte gestaltet, statt den langfristigen Blick auf den Erhalt und die Förderung des Unionsprojekts zu werfen.¹⁴

¹¹ Im ersten Quartal 2012 stieg der Schuldenstand Griechenlands auf 132,4% des BIP, Italiens auf 123,3% und Belgiens auf 101,8%, alle Angaben Eurostat, Pressemitteilung vom 23. Juli 2012, abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23072012-AP/DE/2-23072012-AP-DE.PDF.

¹² Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), T/ESM/de, abrufbar unter: <http://www.european-council.europa.eu/media/582866/02-tesm2.de12.pdf>.

¹³ Vgl. dazu *Kommission*, Grünbuch über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen, KOM(2011) 818 endgültig, S. 14 ff.; *Claessens/Mody/Vallée*, Paths to Eurobonds, IMF Working Paper 12/172.

¹⁴ So der Vorwurf des Parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Fraktion, Thomas Oppermann: „Diese Regierung hechelt den Ereignissen auf den Finanzmärkten weiterhin hinterher“, in: Rheinische Post vom 17. August 2011.