

Professor Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider

**Ordinarius für Öffentliches Recht
Universität Erlangen-Nürnberg**

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

Stellungnahme

zur

Ausschussdrucksache 19(21)17

9. Sitzung, 4. Juni 2018

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den
Rat und die Europäische Zentralbank**

**Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas:
Ein Fahrplan**

KOM(2017)821 endg.; Ratsdok.-Nr. 15653/17

A

Grundsätzliche Kritik der Wirtschafts- und Währungsunion

Von alters her gehört die Wirtschafts- und Währungshoheit zu den zentralen Souveränitätsrechten. Das gute Leben der Bürger, das gemeine Wohl, hängt von der Stabilität der Wirtschaft ab. Zu dieser gehört essentiell die richtige Währung. Wirtschaft, Währung und Soziales sind eine volkswirtschaftliche und folglich eine staatliche Einheit, die nicht auseinander gerissen werden können. Nur als Einheit können sie demokratisch und rechtlich geordnet sein. Ein Staat zielt auf einheitliche Lebensverhältnisse. Darum können heterogene Volkswirtschaften nicht ohne großen Schaden, vor allem für die schwächeren, zusammengezwungen werden. Der staatswidrige Finanzausgleich wird sonst unausweichlich und ruiniert alle.

Seit langem soll der Strukturfehler der Wirtschafts- und Währungsunion eines großen heterogenen Marktes ohne einheitlichen existentiellen Staat, behoben und die politische Union geschaffen werden, zunächst die Haftungs-, Schulden-, Banken- und Finanzunion. Die Transferunion **Fehler! Textmarke nicht definiert.** wird Schritt für Schritt weiterentwickelt. Aber das zielt endgültig auf den europäischen Bundesstaat, ja der zum Zentralismus führende Unionsstaat, dessen wesentliche Agenda die Umverteilung des in den Mitgliedstaaten erwirtschafteten Vermögens in der ganzen Union mit dem Ziel der für einen Bundesstaat typischen einheitlichen Lebensverhältnisse ist. Dem steht nicht nur unüberwindlich die Souveränität der Völker entgegen (dazu meine Schrift Souveränität. Grundlegung einer freiheitlichen Souveränitätslehre, 2015, S. 428 ff., 501 ff.), sondern auch wirtschaftlich ist das nicht zu schultern, weder solange die soziale Verantwortung national bleibt, noch auch wenn diese unionsweit oder soweit, als die einheitliche Währung reicht, vereinheitlicht wird, d. h. auf lange Zeit vor allem von Deutschland, Österreich, den Niederlanden zu alimentieren ist.

Eine einheitliche Sozialpolitik kann nicht einmal eine gediegene Vertragsordnung begründen. Es bedarf des durch Volksabstimmungen ermittelten Willens der Völker, ihre Eigenstaatlichkeit zugunsten einer europäischen Schicksalsgemeinschaft, eines Unionsbundesstaates, aufzugeben, also eines Verfassungsaktes auch des Deutschen Volkes. So hat das auch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen (BVerfGE 123, 267, Rn. 179, 228, 263). Vor einem solchen Schritt kann man um der Freiheit willen nur warnen.

I.

Binnenmarkt

Der Binnenmarkt ist die wichtigste Einrichtung der Wirtschaftsunion. Der Binnenmarkt folgt der Freihandelsdoktrin, nimmt den Völkern die Wirtschaftshoheit, die Währungsunion die Geldhoheit.

Die Europäische Union hat sich dem Freihandel, nämlich „der harmonischen Entwicklung des Welt Handels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalem Handelsverkehr und bei den ausländischen Direktinvestitionen sowie zum Abbau der Zollschränken und anderer Schranken“ (Art. 206 AEUV), verschrieben, zumal in der Union „ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist“ (Art. 26 Abs. 2 AEUV). Der Binnenmarkt ist der Versuch, die Freihandelsdoktrin in der Europäischen Union zu praktizieren. Binnenmarkt ist zugleich ein ökonomistisches Wort für einen ‚Staat‘, freilich einen funktional begrenzten Staat der Wirtschaft, freilich ein Staat ohne Legitimation.

Die Wirtschafts- und Währungspolitik ist dem „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ verpflichtet, freilich heißt es empiristisch formuliert, aber normativ gemeint, weiter „wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird“ (Art. 119 Abs. 1 und 2, Art. 120 Abs. 1 S. 2 und Art.127 Abs. 1 AEUV). Die offene Marktwirtschaft wird global und wiederum freihändlerisch verstanden. „Freihandel“ ist das große Argument für die vor allem rechtsstaatlich und demokratisch fragwürdigen Freihandelsabkommen der Europäischen Union, jetzt mit Kanada (CETA) und in Vorbereitung mit den Vereinigten Staaten von Amerika (TTIP), das alle Kritik an diesen Abkommen zu ersticken sucht, Abkommen, für die die EU trotz Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV („gemeinsame Handelspolitik“) und trotz Art. 207 AEUV vor allem wegen der Souveränität der Mitgliedstaaten keine Zuständigkeit, schon gar nicht die ausschließliche Zuständigkeit beanspruchen kann, die der Europäische Gerichtshof aber seit der AETR-Judikatur 1973 praktiziert¹.

Die Freihandelsdoktrin ist brüchig. Für den echten Freihandel fehlen die Voraussetzungen. Die Wirtschaft eines europäischen Europas kann einem Prinzip des Freihandels nicht folgen, dessen eigentliches Prinzip, die komparativen Kostenvorteile, allseitige Auslastung der Ressourcen erfordert. Davon kann keine Rede sein. Vielmehr werden absolute Vorteile unter den kooperierenden Staaten für die Bereicherung weniger Unternehmer und Geldgeber mißbraucht, insbesondere global. Der Binnenmarkt ist ein Teil des globalen Marktes. Damit wird unechten Freihandel kaschiert. Die meisten der Völker und Menschen verarmen dabei. Die Praxis beweist das, aber die betroffenen Menschen sind gegenüber dieser korrupten Politik wehrlos. Die meisten Opfer durchschauen diese Lebenslüge des Globalismus nicht einmal. Hinzu kommt, daß dem globalen Wettbewerb, der dieses Ausbeutungssystem rechtfertigen soll, die wesentliche Voraussetzung mangelt, die Chancengleichheit, weltweit und auch unter den verschiedenen Volkswirtschaften der EU. Insbesondere führt die Währungseinheit zu einer gravierenden Unterschiedlichkeit der in den Ländern praktizierten Währung des Euro. In Deutschland ist der

¹ K. A. Schachtschneider, Verfassungsrecht der Europäischen Union, Teil 2: Wirtschaftsverfassung mit Weltwirtschaftsordnung, 2010, S. 445 ff.; ders., Verfassungsbeschwerde namens Prof. Dr. Klaus Buchner, MEP, gegen das CETA vom 28. Juni 2016, 2 BvR 1368/16, Homepage: www.KASchachtschneider.de

Euro krass unterbewertet, in den meisten anderen Euroländern mehr oder weniger überbewertet. Das verschafft Deutschland einen erheblichen Wettbewerbsvorteil, der stetig verleugnet wird. Das ist unfairer Wettbewerb, nicht etwa Stärke durch Leistung, wenn auch nicht zu leugnen ist, dass die Unterbezahlung der meisten Arbeitnehmer und die geringe Arbeitsplatzsicherheit in Deutschland den Wettbewerb in Deutschland ansässiger Unternehmen genauso begünstigen wie die weitgehend überlegenen Produktionsverhältnisse, somit die Stückkosten. Die ständige lautstarke Propaganda des sogenannten Freihandels durch die Wirtschaftsvertreter Deutschlands hat einen trefflichen Grund: Ausbeutung.

Die Europäische Union veranstaltet staatsmäßig einen unechten Freihandel, um einen zumindest unitarischen Bundesstaat ähnlich der Bundesrepublik Deutschland herbeizuführen. Sie hat bereits eine zentralistische Bürokratie mit durchgreifenden Instrumenten aufgebaut. Sie verfügt über Gesetzgebungs- und vor allem über Rechtsprechungsmacht, hat aber auch weitgehende Verwaltungsbefugnisse.

Das Gemeinschaftsrecht unterschied den Gemeinsamen Markt, dessen Errichtung nach Art. 2 EGV vornehmliche Aufgabe der Gemeinschaft war, vom Binnenmarkt (Art. 3 Abs. 1 lit. c, Art. 14 EGV). Die Unterscheidung war in vielen Regelungen des Gemeinschaftsvertrages bedeutsam, insbesondere bei den Befugnissen zur Rechtsangleichung nach Art. 94 und Art. 95 EGV, aber auch die Wettbewerbsregeln stellten auf den „Gemeinsamen Markt“ ab. Der Gemeinsame Markt umfaßte Politiken, die nur subsidiär dem Binnenmarktprinzip, der Wirklichkeit der Grundfreiheiten (Art. 14 Abs. 2 EGV), unterlagen, etwa die Gemeinsame Agrarpolitik (Art. 32 Abs. 2 EGV)². Der Europäische Gerichtshof hat ausgesprochen, der Gemeinsame Markt ziele seinem Begriff nach „auf die Beseitigung aller Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel mit dem Ziel der Verschmelzung der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt, dessen Bedingungen denjenigen eines Binnenmarktes möglichst nahe kommen“³. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte zielte die Gemeinschaft auf den Binnenmarkt (Art. 8 a EWGV) und verwirklichte diesen mehr und mehr, ohne den begrifflichen Unterschied schon eingeebnet zu haben. Der Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 benutzt den Begriff „Gemeinsamer Markt“ nicht mehr, sondern handelt nur noch vom „Binnenmarkt“, insbesondere Art. 3 Abs. 3 S. 1 EUV: „Die Union errichtet einen Binnenmarkt“.

Die „Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2“ umfaßte „nach Maßgabe dieses Vertrages und der darin vorgesehenen Zeitfolge“, nach Art. 3 Abs. 1 EGV u.a. nach lit. c „einen Binnenmarkt, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist.“ In Art. 14 Abs. 2 EGV hieß es: „Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist“. Der Vertrag von Lissabon hat diese Regelung in Art. 26 Abs. 2 AEUV beibehalten. Zum Binnenmarkt gehört somit vornehmlich die Wirklichkeit der sogenannten Grundfreiheiten, die im Titel II und Titel IV des Dritten Teils im Arbeitsvertrag von Lissabon über „Die internen Politiken und Maßnahmen der Union“ geregelt sind, nämlich Art. 28 ff. AEUV „Der freie Warenverkehr“, Art. 45 ff. AEUV „Die Arbeitskräfte“, Art. 49 ff. AEUV „Das Niederlassungsrecht“, Art. 56 ff. AEUV „Dienstleistungen“, sowie Art. 63 ff. AEUV „Der Kapital- und Zahlungsverkehr“. Der Binnenmarkt ist weitgehend verwirklicht. Die Union soll (weiterhin) nach Art. 26 Abs. 1 AEUV „die erforderlichen Maßnahmen erlassen, um nach

² Dazu K. A. Schachtschneider, *Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung*, S. 51 ff.

³ EuGH v. 05.05.1982 – Rs. 15/81 (Gaston Schul), Slg. 1982, 1409, Rdn. 33.

Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der Verträge den Binnenmarkt zu verwirklichen beziehungsweise dessen Funktionieren zu gewährleisten“. Neben dem Verbot der „Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit“ (Art. 18 Abs. 1 AEUV) sind die Grundfreiheiten als der Binnenmarkt (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1. S. 1 EUV) ein Grundprinzip der Union. Der Binnenmarkt ist nicht identisch mit dem früheren Gemeinsamen Markt. Der Vertrag von Lissabon konzipiert die Marktunion durchgehend als „Binnenmarkt“.

Ein Binnenmarkt, welcher die Grundfreiheiten genannten Marktfreiheiten verwirklicht und zudem einem einheitlichen Wettbewerbsregime unterworfen ist (Art. 101 ff. AEUV)⁴, ist zwar eine von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union geschaffene Ordnung, aber nicht schon ein Staat im republikanischen Sinne. Das ergibt die freiheitliche Definition des Staates als die „Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen“ (Kant, *Metaphysik der Sitten*, ed. Weischedel, Bd. 7, S. 431). Unternehmer und Verbraucher wirtschaften unter den primärrechtlichen Regelungen der Grundfreiheiten und des Wettbewerbs, welche durch eine Fülle von sekundärrechtlichen Vorschriften ergänzt werden. Die Praxis wendet diese, wie vom Europäischen Gerichtshof diktiert, vorrangig an. Diese Regelungen ordnen den gesamten Bereich der Wirtschaft einschließlich der öffentlichen Unternehmen (Art. 106 AEUV). Im Bereich der Wirtschaft, wenn man so will, als Marktbürger, sind die Unternehmer und Verbraucher somit unter vertragsgesetzlichen Regelungen, die „Rechtsgesetze“ wären, wenn sie dem Recht entsprächen, vereinigt. Diese Marktordnung ist nicht nur durch die Vorschriften, sondern auch durch hoheitliche Einrichtungen, welche die Vorschriften durchsetzen (sollen), nämlich alle Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten und der Union selbst, gesichert. Das wäre jedenfalls ein Staat, wenn Gesetze des Rechts diese Ordnung geschaffen hätten. Der Begriff des Staates verlangt nicht, daß alle Ordnungsbereiche von einer einzigen Organisation verantwortet werden. Die Vielfalt der Einrichtungen zur Verwirklichung des gemeinen Wohls, die um des guten Lebens willen geboten sein kann, widerspricht der Staatseigenschaft von funktional begrenzten Organisationen nicht. Das erweist sich gerade in dem staatlichen Mehrebenensystem der Europäischen Union, aber auch schon in dem unechten Bundesstaat Deutschland (Souveränität, S. 402 ff.). Die Staatseigenschaft einer staatlichen Organisation erfordert begrifflich weder die Legitimation dieses Staates durch einen existentiellen Staat, ein Volk, mit einem dem Staat identischen Territorium, noch die existentielle Staatlichkeit der Aufgaben und Befugnisse des Staates. Der Binnenmarkt wäre als Einrichtung des Rechts ein funktionaler Teilstaat, dessen Funktion freilich zur existentiellen Staatlichkeit der in diesem Teilstaat vereinigten Menschen und Völker gehören würde⁵. Allein schon durch den Binnenmarkt hätten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu einem echten Bundesstaat vereinigt (vgl. Souveränität, S. 402 ff.). Jeder Staat hat eine, mehrere oder viele Funktionen, deren Zweck es ist, das gemeinsame Wohl der Menschen, welche den Staat bilden, zu verwirklichen. Es gibt Märkte, welche keinen Staat ausmachen, wie der globale Markt erweist, obwohl die Welthandelsordnung zumindest die Frage nahelegt, ob sie nicht bereits den funktionalen Weltstaat der Wirtschaft geschaffen hat⁶.

Die Funktionen des jeweiligen Staates hängen davon ab, welche Aufgaben und Befugnisse ihm die Menschen übertragen haben. Die Übertragung erfolgt durch einen Verfassungsakt, sei es ein Verfas-

⁴ Dazu K. A. Schachtschneider, *Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung*, S. 294 ff.

⁵ Zur Begrifflichkeit des Staates, des existentiellen Staates und der existentiellen Staatlichkeit, auch des echten und unechten Bundesstaates, K. A. Schachtschneider, *Prinzipien des Rechtsstaats*, S. 58 ff.

⁶ Dazu A. Emmerich-Fritsche, *Vom Völkerrecht zum Weltrecht*, 2007, S. 1054 ff.

sungsgesetz oder sei es ein Verfassungsvertrag, oder auch durch Rechtsakte im Rahmen des Verfassungsaktes. Auf die Bezeichnung des Aktes kommt es nicht an. Deswegen ist es auch richtig, von einer Verfassung der Europäischen Union zu sprechen, die im übrigen vielfältige Funktionen zur Verwirklichung des gemeinen Wohls der Menschen in der Union, vor allem der Unionsbürger (Art. 9 Abs. 1 S. 2 und 3 EUV; Art. 20 ff. AEUV) umfaßt. Im freiheitlichen Sinne kann aber nur die Vereinigung im Recht Staat sein; nur der Rechtsstaat ist Staat (dazu mein *Res publica res populi*. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre, 1994, S. 14 ff., 519 ff.; auch Prinzipien des Rechtsstaates, 2005, S. 19 ff., 25 ff., 50 ff., 55 ff.; Freiheit in der Republik, 2007, S. 374 f.)⁷.

Der Europäische Gerichtshof hat die Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaft durch seine schon im Judikatur zu den Grundfreiheiten weit ausgedehnt (dazu Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, S. 71 ff.) und die Schranken der Grundfreiheiten sehr eingeengt, um dem binnenmarktlichen Integrationsprinzip größtmögliche Effektivität zu verschaffen. Er hat die Grundfreiheiten, die Warenverkehrsfreiheit, die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Niederlassungsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit und die Kapitalverkehrsfreiheit der Art. 26 ff., 45 ff., 49 ff., 56 ff., 63 ff. AEUV, denkbar weit ausgelegt und für unmittelbar anwendbar in den Mitgliedstaaten erklärt. Es hat jedem einzelnen Unionsbürger und Unionsunternehmen ein subjektives Recht auf Beachtung der Grundfreiheiten eingeräumt. Weichenstellend war schon vor mehr als 50 Jahren die Entscheidung im Fall van Gend & Loos (EuGH vom 5. 2. 1963 - Rs. 26/62, Slg. 1963, S. 1 ff., Rdn. 7 ff.). Die Mitgliedstaaten dürfen die Grundfreiheiten nur beschränken, wenn sie das entweder mit den in den vertraglichen Regelungen der Grundfreiheiten ausdrücklich genannten Gründen rechtfertigen können oder die Inländer und andere Unionsbürger unterschiedslos treffenden Beschränkungen als immanente Schranken durch zwingende Erfordernisse des allgemeinen Wohls geboten sind⁸. Grundlegend hat der Gerichtshof im Urteil Cassis-de-Dijon als „immanente Schranken“ des damaligen Art. 30 EWGV, jetzt Art. 34 AEUV, weitere nicht abschließende Rechtfertigungsgründe neben dem damaligen Art. 36 EWGV, jetzt Art. 36 AEUV, für unterschiedslos geltende Maßnahmen entwickelt⁹. Auch unterschiedslos anwendbare Regelungen der Mitgliedstaaten, welche etwa die Dienstleistungsfreiheit beschränken, werden vom Gerichtshof nur akzeptiert, wenn sie durch ein zwingendes Allgemeininteresse, etwa Verbraucherschutz, Schutz sozialer Sicherheit, gerechtfertigt, für alle im Gebiet des Mitgliedstaates, in dem die Leistung erbracht wird, ansässigen Personen verbindlich sind und dem Allgemeininteresse nicht durch Vorschriften des Herkunftslandes des Leistungserbringers Rechnung getragen ist. Für alle Grundfreiheiten praktiziert der Gerichtshof inzwischen einheitlich, „daß nationale Maßnahmen, die die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Freiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können, vier Voraussetzungen erfüllen müssen, nämlich: Sie müssen in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie dürfen nicht über das hin-

⁷ Anders die h.L., die mit Hegel Herrschaftsmacht als Kriterium des Staates dogmatisiert, vgl. W. Mäder, Kritik der Verfassung Deutschlands. Hegels Vermächtnis 1801 und 2001, 2002, S. 16 ff.

⁸ Zur Judikatur und Literatur der Grundfreiheiten K. A. Schachtschneider, Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, S. 71 ff., zusammenfassend S. 117 ff.

⁹ EuGH v. 20.02.1979 – Rs. 120/78 (Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein), Slg. 1979, 649, Rdn. 14; modifiziert in EuGH v. 26.06.1997 – Rs. C-368/95 (Vereinigte Familiapress/Bauer Verlag), Slg. 1997, I-3689, Rdn. 8.

ausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist“ (Gebhard-Formel)¹⁰. Im Gegensatz zur extensiven Auslegung des Anwendungsbereichs der Tatbestände der Grundfreiheiten legt der Gerichtshof die Ausnahmen zu den Grundfreiheiten, die immanenten Schranken und Rechtfertigungsgründe für besondere Maßnahmen der Mitgliedstaaten, welche letzteren Gestaltungsmöglichkeiten lassen, möglichst restriktiv aus. Damit will er im Sinne des *effet utile* den Grundfreiheiten maximale Wirkung verschaffen. So läßt er Ausnahmen vom „grundlegenden Prinzip des freien Warenverkehrs“ nur insoweit zu, „als sie gerechtfertigt, das heißt nötig sind“, um die in diesen Artikeln bezeichneten Ziele zu sichern. Ob die Maßnahmen gerechtfertigt sind, überprüft der Gerichtshof eng und streng anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, d. h. der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit der Maßnahme um des legitimen Regelungszieles willen¹¹. Die Darlegungs- und Beweislast haben die Mitgliedstaaten.

Der Gerichtshof befindet über die Legitimität und damit Legalität des von den Mitgliedstaaten bezweckten Schutzes, deren Ziel, läßt aber den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum der Zielsetzung. Rein wirtschaftliche Ziele akzeptiert er nicht. Die Begriffe der Ausnahmetatbestände, etwa den der „öffentlichen Gewalt“ in Art. 51 AEUV, engt er scharf ein. Der Gerichtshof überprüft die Legitimität der Mittel, mit denen die Mitgliedstaaten Schutzziele des Vertrages zu verwirklichen suchen, und läßt den Mitgliedstaaten einen nicht geringen Spielraum zur Einschätzung der Geeignetheit der Mittel. Die Erforderlichkeit der Mittel mißt der Gerichtshof eng und streng an deren sachdienlichen Notwendigkeit. So hat sich der Gerichtshof im Fall *Bosman*, in dem es u.a. um die Vereinbarkeit der Transferregelungen im Profifußball mit dem damaligen Art. 39 EGV, jetzt Art. 45 AEUV, ging, nicht mit der Feststellung einer Teileignung des Transfersystems begnügt, sondern letztlich deren bestmögliche Zweckmäßigkeit für den Fußball zum Kriterium erhoben¹². Das überschreitet die Grenzen rechtlicher Prüfung. Die Erforderlichkeit oder „Notwendigkeit“ einer Maßnahme hat der Gerichtshof schon auf deren „Unerläßlichkeit“ reduziert, um festzustellen, ob es mildere Mittel gibt, um den Zweck zu verwirklichen¹³, weil die Grundfreiheiten sich größtmöglich entfalten können sollen. Die Erforderlichkeit pflegt er abzulehnen, wenn der Schutz hinreichend durch Regelungen des Herkunftslandes gewährleistet ist.

Teilweise verneint der Gerichtshof sogar ein Schutzbedürfnis und behält sich vor, zu beurteilen, ob eine „Gefahr“, etwa für die Gesundheit drohe. Er beurteilt nicht nur die Vertretbarkeit der mitgliedstaatlichen Schutzmaßnahme, sondern maßt sich im Rahmen der Geeignetheits- und Erforderlichkeitsprüfung eine eingehende Tatsachen- und Zweckbeurteilung an, wie er sie gegenüber den Akten der Gemeinschaftsorgane nicht ansatzweise beansprucht¹⁴. Auf eine Angemessenheitsprüfung im engeren Sinne verzichtet er wegen der strikten Eignungs- und Erforderlichkeitsprüfung meist oder beschränkt seine Prüfung auf „offenkundige Unangemessenheit“. Bei der Abwägung berücksichtigt er die Uni-

10 EuGH v. 30.11.1995 – Rs. C-55/94 (*Gebhard/Consiglio dell’ordine degli avvocati e procuratori di Milano*), Slg. 1995, I-4165, Rdn. 37; dazu A. Emmerich-Fritsche, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Direktive und Schranke der EG-Rechtsetzung*, 2000, S. 418 ff.

11 Dazu umfassend A. Emmerich-Fritsche, a. a. O., S. 96 ff., 410 ff.

12 EuGH v. 15.12.1995 – Rs. C-415/93 (*ASBL u. a. / Bosman u.a.*), Slg. 1995, I-4921, Rdn. 106 ff.

13 U. a. ebenda Rdn. 110 unter Verweis auf die ausführlichen wirtschaftlichen Betrachtungen des GA C.O. Lenz, *Schlußanträge*, S. 4930 (Nr. 226 ff.).

14 Dazu A. Emmerich-Fritsche, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Direktive und Schranke der EG-Rechtsetzung*, S. 232 ff., 492 ff.

onsgrundrechte.

Der Souveränität der Bürger entspricht der unechte Freihandel, den die Europäische Union auf ihre Fahnen geschrieben hat, in keiner Weise, in keinem der beteiligten Länder. Demgemäß ist der Binnenmarkt nicht nur ein ökonomischer Mißgriff, sondern auch eine Verletzung der Souveränität der Bürger, aller Bürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Er liefert durch die harte Handhabung der sogenannten Grundfreiheiten durch den Europäischen Gerichtshof die Bürger der Staaten mit schwächeren Volkswirtschaften schutzlos dem Wettbewerb mit den Unternehmen der starken Volkswirtschaften aus. Das ist eine wirtschaftliche Intervention, die durch die Integrationspolitik keine Rechtfertigung zu finden vermag. Sie ist eine Art Wirtschaftskrieg, der als Marktintegration ideologisiert wird. Die Schäden und Kosten haben die Eurorettungsversuche vor Augen geführt.

Für komparative Vorteile echten Freihandels fehlen die Voraussetzungen. Die Freihandelsdoktrin gefährdet die Souveränität der Völker in hohem Maße. Der Begriff des Freihandels kaschiert unechten Freihandel, der wenigen nützt und den meisten schadet.

II

Währungsunion

Die stetige Euro-Rettungspolitik ist mit fundamentalen Grundsätzen des Grundgesetzes unvereinbar, nämlich erstens mit dem Sozial(staats)prinzip, zu dessen Kern die Verpflichtung des Staates gehört, die wirtschaftliche Stabilität zu wahren und zu fördern, die aber durch die Schulden-, Haftungs-, Banken- und Finanzunion, die aller Erwartung nach die Finanzstabilität gänzlich ruinieren wird, zweitens mit dem demokratischen Prinzip, weil die Völker weiter existentiell entmachtet und entstaatlicht werden und der Union, die keine demokratische Legalität hat, weitestgehend die schicksalhafte Währungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik übertragen wird, drittens mit dem Rechtsstaatsprinzip, weil die Verpflichtungen und finanziellen Belastungen Deutschlands durch die verschiedenen Kosten-, Haftungs- und Risikoübernahmen, etwa die Gewährleistungen der Refinanzierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, und die Ermächtigungen der internationalen Gremien zu weiteren belastenden Maßnahmen so gut wie unbestimmt sind, viertens mit der Eigentumsgewährleistung, weil die Vermögen der Deutschen, der Reichen und der Armen, durch die Finanzierung fremder Völker geschmälert werden, und fünftens, weil das Recht der Deutschen auf Recht, nämlich auf Achtung des Grundgesetzes jedenfalls im Verfassungskern, mißachtet wird.

Die Eurorettung betreibt neuerdings, weil die vom Bundesverfassungsgericht akzeptierten Rettungsschirme EFSF, Europäische Finanzstabilisierungsfazilität, und ESM, Europäischer Stabilitätsmechanismus (BVerfGE 129, 124 ff.; 135, 317 ff.), die Aufgabe wegen der ihnen vorgeschriebenen desaströsen Austeritätsmaßnahmen nicht zu bewältigen fähig sind, fast ausschließlich die Europäische Zentralbank, jetzt mit dem Expanded Asset Purchase Programme (EAPP), einem Programm des quantitative easing, des leichten Geldes, bisher mit einem Volumen von fast zweieinhalb Billionen Euro. Monatlich hat die Zentralbank zunächst für 80 Milliarden Euro Anleihen der Staaten oder Unternehmen am Markt gekauft. Ab April 2017 sind es nach dem Verlängerungsbeschluß der Europäischen Zentralbank 60 Milliarden, weil die vermeintliche Deflationsgefahr sich gemindert habe. Das mehr oder weniger zinslose Zentralbankgeld dient vorrangig der Staatenfinanzierung und ist schon allein deswegen vertrags-

und verfassungswidrig¹⁵. Ersparte Vermögen, vor allem Lebensversicherungen und Sparguthaben, werden dadurch entwertet. Der deutsche Staat hat seit der Finanzkrise 2008 bis 2016 etwa 240 Milliarden Euro an Zinskosten, durchschnittlich 2,05 %, verglichen mit den Zinskosten zum Durchschnittsniveau der Zinsen für Staatsanleihen vor der Krise von etwa 4,2 %, jährlich etwa 25 Milliarden Euro, für die Kreditfinanzierung der Staatshaushalte gespart¹⁶. Die Zinsersparnisse anderer durch das Euro-Desaster stark belasteter Staaten der Euro-Zone sind weitaus größer, weil die drastischen Risikoaufschläge der Finanzmärkte entfallen. Die Bundesfinanzminister rühmen sich mit einer schwarzen Null im Haushalt ihrer Sparsamkeit, auf Kosten des ‚kleinen Mannes‘, der die enteignenden Zinseinbußen für sein Erspartes wegen der monetären Finanzierung vornehmlich fremder Staaten hinnehmen muß.

Die Währungseinheit der meisten der der Währungsunion verpflichteten Mitgliedstaaten der Europäischen Union war der Versuch, die wachsende ökonomische Divergenz deren Volkswirtschaften im Binnenmarkt durch eine weitere schwere Souveränitätsverletzung abzufangen und auszugleichen, nämlich durch die Nivellierung der Zinsunterschiede. Der Versuche ist krachend gescheitert, aber die Integrationspolitik versucht das Projekt Euro mit aller Kraft zu verteidigen. Der Euro ist zur Staatsräson ‚Europas‘ stilisiert worden. Die Schäden sind unermeßlich. Ich habe alle Verfassungsprozesse gegen die Eurorettungspolitik geführt und führe sie noch. Auf meine Schriftsätze und Schriften, die sich durchgehend auf die Souveränität der Deutschen, auf ihre Freiheit, die demokratisch verwirklicht werden muß, stützen, will ich hier zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen (Souveränität, S. 501 ff.)¹⁷.

Nur eines sei gesagt: Das Entstehen des einen Volkes für die Schulden eines anderen ist mit der Souveränität beider Völker unvereinbar. Einerseits wird die nationale Stabilität des kreditierenden Staates gefährdet. Andererseits wird die Selbstbestimmung des kreditierten Volkes durch die Bindung an „strenge Auflagen“, die der für die Eurorettung eigens eingeführte Art. 136 Abs. 3 AEUV ebenso staats- wie völkerrechtswidrig zur Umgehung des Bail-out-Verbots des Art. 125 AEUV anordnet, als ‚Gegenleistung‘ für die Kredite und Gewährleistungen ausgehöhlt. Die Finanzierung fremder Staaten verstößt nicht nur gegen das Bail-out-Verbot, sondern ist staatswidrig. Die Bürger zahlen Steuern, um ihren Staat, mittels dem sie das gemeine Wohl verwirklichen wollen, zu finanzieren, nicht den Staat anderer Völker, schon gar nicht deren Banken und Unternehmen.

3. Die Initiative der Kommission der Europäischen Union (EU) ist ein weiterer Schritt, die Einheit der EU als Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion voranzutreiben. Sie wird damit material zu einem Staat, ohne das institutionell zu sein, denn die Union verfaßt kein Volk, wie auch das Bundesverfassungsgericht klargestellt hat (BVerfGE 123, 267, Rnn. 280 ff., 346 ff.), und hat keine demokratische

¹⁵ Dazu K. A. Schachtschneider, Verfassungsbeschwerde auch namens Dr. Wolfgang Freitag gegen das EAPP vom 4. Januar 2016, die vom Bundesverfassungsgericht zum Aktenzeichen 2 BvR 43/16 bearbeitet wird, Homepage: www.KASchachtschneider.de

¹⁶ Handelsblatt vom 13./14./15. Januar 2017, Nr. 10, S. 10 f.

¹⁷ Insbesondere: Die Rechtswidrigkeit der Euro-Rettungspolitik. Ein Staatsstreich der politischen Klasse, 2011; aber auch: Die Souveränität Deutschlands, 2012, S. 246 ff.; Souveränität, S. 501 ff.; Sachverhalt zum Ende des Euro-Abenteuers. Entwicklung der Eurorettungspolitik seit 2010 und: Der letzte Akt des Euro-Abenteuers. Unrecht und Unvernunft des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in: Das Euro-Abenteuer geht zu Ende. Wie die Währungsunion unsere Lebensgrundlagen zerstört, 2011, zusammen mit Wilhelm Hankel, Wilhelm Nölling, Dieter Spethmann, Joachim Starbatty, S. 104 ff., 142 ff.; die Schriftsätze der Verfassungsprozesse finden sich in meiner Homepage www.KASchachtschneider.de

Legalität für die umfassenden Hoheitsbefugnisse, die ihr zur Ausübung übertragen sind und weiter werden sollen. Ihr Demokratiedefizit ist unüberwindbar. Aber das scheint der Reiz für die Integrationisten zu sein, ihr Herrschaftssystem von dem lästigen Einfluß der Wähler zu befreien (dazu mein Die nationale Option. Plädoyer für die Bürgerlichkeit des Bürgers, 2017, S. 239 ff.; die Souveränität, S. 460 ff.; u. ö.). Allein das Ziel der Kommissionsinitiative, die Integration mit dem Versuch, den gescheiterten Euro zu retten, bis zur zentralistischen Unitarität eines Bundesstaates voranzutreiben, setzt die Initiative ins Unrecht. Aus staatsrechtlichen Gründen nämlich ist die Union kein Bundesstaat (BVerfGE 37, 271 (277, 279)) und wird solange keiner sein, als nicht die Völker in Referenden ihre Souveränität zugunsten eines Unionsstaats aufgegeben haben (BVerfGE 89, 155 (186, 188, 207); 123, 267, Rn. 179 f.; auch BVerfGE 75, 223 (235, 242); 113, 273 (296); Souveränität, S. 222, 348, 394 f.) haben. Diesen Schritt wagen die Integrationisten nicht und versuchen, eine Staatlichkeit der Union entgegen der Souveränität der Völker zu verwirklichen. Diese Politik ist unverbesserlich verfassungswidrig, schlimmer noch, sie mißachtet die Freiheit der Bürger, deren Souveränität. Es gibt nur diese Souveränität, nicht etwa eine Staatssouveränität, schon gar nicht die einer internationalistischen politischen Klasse, die sich als neuer Souverän gebärdet, allem voran die Organe der Europäischen Union, leider gestützt von den Staatsorganen Deutschlands.

B

Europäischer Währungsfonds

Die Kommission schlägt die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds (EWF) vor, der den Europäischen Stabilitätsmechanismus ablösen soll. Um den EWF einschätzen zu können, ist eine Skizze des ESM notwendig:

I

ESM

1. Der permanente Schutzmechanismus ESM ist eine völkervertragliche zwischenstaatliche Organisation. Nach Art. 1 Abs. 1 des Vertrages „richten die Vertragsparteien eine internationale Finanzinstitution untereinander ein, die den Namen ‚Europäischer Stabilitätsmechanismus‘ (‚ESM‘) trägt“.

„Zweck des ESM ist es“ nach Art. 3 des Vertrages „Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten, dem gewählten Finanzhilfemittel angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist. Zu diesem Zweck ist der ESM berechtigt, Mittel aufzunehmen, indem er Finanzinstrumente begibt oder mit ESM-Mitgliedern, Finanzinstituten oder sonstigen Dritten finanzielle oder sonstige Vereinbarungen oder Übereinkünfte schließt“.

2. Das „internationale Finanzinstitut“ ESM hat nicht anders als vorher die Zweckgesellschaft EFSF als Fonds eine Bankfunktion übernommen, welche der Europäischen Zentralbank (EZB) und den Zentralbanken der Mitgliedstaaten durch Art. 123 Abs.1 AEUV ausdrücklich verboten ist, nämlich den unmittelbaren Erwerb von Staatsanleihen (Art. 17 ESM-Vertrag, 4. Erwägungsgrund der EFSF-Rahmenvereinbarung). Der EFSF war die zentrale Finanzierungsbank der Mitglieder des Euro-

Verbundes, der ESM für die ESM-Mitglieder, soweit diese zum Euro-Verbund gehören. Das wird auch die Funktion des EWF werden. Ihre Befugnis, Staatsanleihen der Mitglieder zu erwerben, dient augenscheinlich der Umgehung des staatsgemäßen Verbots des Art. 123 AEUV. Das Verbot hat die Funktion, die direkte Finanzierung von Staaten durch das ESZB im Interesse der Geldmengenbegrenzung und damit der Preisstabilität zu unterbinden. Aber der Zweck des Instruments ist gerade diese stabilitätswidrige Haushaltsfinanzierung ohne realwirtschaftliche Grundlagen, sogar unabhängig von den Finanzmärkten. Das verfassungsrangige Stabilitätsprinzip, das im Sozialprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG und in der Eigentumsgewährleistung verankert ist, wird mißachtet.

Demselben Zweck, der Staatsfinanzierung, dient der mittelbare Erwerb von Staatsanleihen am Sekundärmarkt nach Art. 18 ESM-Vertrag, den der ESM wie eine Bank durchführen dürfen soll. Dem ESZB und der EZB sind die Staatsfinanzierung untersagt. Sie tun es dennoch. Ihre Aufgabe ist die Geldwert-sicherung. Diese Staatsfinanzierung hebt die finanzielle Eigenständigkeit der ESM-Mitglieder entgegen der Eigenstaatlichkeit der Staaten auf, die Grundlage der Europäischen Union ist und sein muß, solange die Union nicht rechtens zum Bundesstaat entwickelt ist. Sie ist zudem ein schwerer Souveränitätsverstoß, weil sie mit haushalts- und wirtschaftspolitischen Auflagen verbunden wird und werden soll.

3. Der ESM hat mit eingezahltem und abrufbarem Kapital von 700 Milliarden Euro ein Kreditierungsvolumen von etwa 500 Milliarden Euro haben, der EFSF mit seinem Gewährleistungsvolumen von 400 Milliarden Euro nach den Kreditierungen von Portugal und Irland ein weiteres Kreditierungsvolumen von 200 Milliarden Euro. Die Kombination des ESM mit der Finanzstabilisierungsfazilität EFSF hatte somit das Kreditierungs- und damit Gewährleistungsvolumen um gut 200 Milliarden Euro erhöht. Spanien hat 100 Milliarden Euro für die Bankenrettung erhalten. Zypern, das sich auch von Rußland unterstützen ließ, hat der EFSF mit 3 bis 4 Milliarden Euro geholfen. Hinzu kamen bei Einführung des ESM die bereits außerhalb des EFSF ausgereichten Kredite an Griechenland von insgesamt (mit den Krediten des Internationalen Währungsfonds) 245 Milliarden Euro, von denen Deutschland in etwa 67 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt hatte. Die Rettungskredite sind im weiteren Verlauf erheblich ausgeseht worden, vornehmlich durch Kredite für Griechenland. Das Gesamtvolumen möglicher Kredite und Haftungen belief sich auf etwa 800 Milliarden Euro. Bankmäßige Hebeleffekte sollten das Kreditvolumen und damit das Haftungsrisiko weiter erhöhen. Die Kreditierung durch das Verrechnungssystem der Europäischen Zentralbanken (ESZB), die in den TARGET 2-Salden zum Ausdruck kommen, machte gut 727 Milliarden Euro aus. Zurzeit betragen die Salden über eine Billionen Euro. Die Haftung für die sogenannten TARGET 2 - Forderungen ist umstritten. Richtigerweise gibt es für eine solche Haftung keine Rechtsgrundlage. Die Salden haben eine bilanzielle Funktion. Es gibt keine Nachschußpflicht im ESZB und die Zentralbanken sind nicht insolvenzfähig. Sie haben im Rahmen der Beschlüsse der Europäischen Zentralbank (EZB) unbegrenzte monetäre Geldschöpfungsbefugnis, die nur durch das wenig stringente Prinzip der Preisstabilität begrenzt ist. Die Preisstabilität verantwortet die EZB. Sie ist dort in schlechten Händen. Die Politik des leichten Geldes hat eine starke Vermögensinflation bewirkt, die u. a. die Mieter durch die Investitionen in Wohnungen in Nöte bringt. Jedenfalls gehören diese Maßnahmen des ESZB zur Staatsfinanzierung mittels Kredit.

Die Ausdehnung des Finanzvolumens durch die beiden Fonds EFSF und ESM hatte die Haftungs- und damit Schadensrisiken für Deutschland auf 190 Milliarden Euro durch den ESM und 123 Milliarden

Euro zuzüglich 20 % Erweiterungsbefugnis, also insgesamt 148 Milliarden Euro, durch den EFSF außer den der Griechenlandhilfe von zunächst 22, 4 Milliarden Euro und weiteren 35 Milliarden Euro durch das zweite Rettungspaket, insgesamt also auf 395, 4 Milliarden Euro erhöht. Auf Grund des § 1 des Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG) vom 29. Juni 2012 hat Deutschland 21, 7 Milliarden Euro auf das Kapital des ESM von insgesamt 80 Milliarden Euro eingezahlt und 168, 3 Milliarden abrufbares Kapital von insgesamt 620 Milliarden abrufbarem Kapital bereitgestellt. Es unterliegt wenig Zweifeln, daß der der Europa-Ideologie hörige deutsche Gesetzgeber die Gewährleistung und Finanzierung des ESM und dann des EWF weiter ausdehnen wird, wenn das der Union, dominiert von den hilfsbedürftigen Mitgliedstaaten im Süden Europas und von Frankreich, das immer in Finanzschwierigkeiten ist, nötig erscheint. Es wird, wenn das Euro-Abenteuer nicht aufgegeben wird und die Mitgliedstaaten sich nicht ihrer Souveränität besinnen, nötig werden, wenn die EZB die Politik des leichten Geldes beendet. Die meisten ESM-Mitglieder werden ihre geschuldeten Beiträge für den ESM nicht leisten (können). Der permanente Rettungsschirm wird in seiner vereinbarten Größe angesichts der massiv angestiegenen Schulden in der Union von gut 10 Billionen Euro (wenn nicht über 12 Billionen Euro) Staatsschulden und noch weitaus höheren Privatschulden in der Union keinesfalls ausreichen, um die zu erwartenden Zinsforderungen der Finanzmärkte zu mindern. Die Schulden, weitgehend illegitim und illegal, sind nicht zu bezahlen, nicht einmal zu begrenzen oder gar abzubauen. Dem widerspricht schon das System der Zinseszinsen. Wer soll allein die Zinsen erwirtschaften, die ohnehin ein Großteil der Preise für Waren und Dienstleistungen ausmachen. Es ist ein „Faß ohne Boden“, wie Hans-Werner Sinn in der Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts über die Rettungspolitik am 10. Juli 2012 ausgeführt hat.

Das Instrumentarium der Stabilisierungshilfe wurde durch den ESM gegenüber dem des EFSF weiterentwickelt. Nach Art. 14 ESM- Vertrag kann der ESM Finanzhilfe in Form einer vorsorglichen bedingten Kreditlinie oder in Form einer Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen gewähren. Nach Art. 16 ESM- Vertrag kann der ESM Finanzhilfen in Form von Darlehen an ein ESM-Mitglied ausreichen. Dafür sind nach Art. 12 ESM-Vertrag jeweils im Memorandum of Understanding (MoU) „strenge, dem gewählten Finanzhilfelinstrument angemessene Auflagen“ für das ESM-Mitglied, dem durch den Kauf seiner Staatsanleihen Stabilitätshilfe geleistet wird, zu vereinbaren. Er kann nach Art. 15 ESM-Vertrag auch Darlehen an ein ESM-Mitglied speziell zum Zwecke der Rekapitalisierung von Finanzinstituten mit weniger strengen Auflagen (Art. 13 Abs. 3 ESM- Vertrag) geben. Nach Art. 17 ESM- Vertrag darf er Staatsanleihen der ESM- Mitglieder unmittelbar am Primärmarkt, aber nach Art. 18 ESM-Vertrag auch mittelbar am Sekundärmarkt übernehmen. Der ESM wird zu einer Finanzierungsbank der ESM-Mitglieder, also fast aller Unionsmitgliedstaaten. Er hat Bankaufgaben und Bankbefugnisse, welche der EZB untersagt sind. Er ist demgemäß als Finanzinstitut eingerichtet.

4. Der Ankauf von Staatsanleihen, sei das unmittelbar oder mittelbar, ist mit Art. 123 AEUV und mit dem Stabilitätsprinzip der Währungsunion und des Grundgesetzes unvereinbar. Das Stabilitätsprinzip ist in Deutschland im Sozialprinzip des Art. 20 Abs. 1 und in der Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 verankert ist (BVerfGE 8, 274 (328 f.); ebenso in der Sache BVerfGE 89, 155 (199 ff.); 97, 350 (370 ff.))¹⁸. Wie der temporäre Schutzmechanismus EFSF, der Euro-Stabilitätsfonds, ist trotz des völ-

¹⁸ Dazu K. A. Schachtschneider, Wirtschaftliche Stabilität als Rechtsprinzip, in: W. Hankel u. a., Die Euro-Illusion, 2001, S. 314 ff.; ders., Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, S. 637

kerrechtlichen Status auch der permanente Schutzmechanismus ESM ein Fonds der öffentlichen Hände. Jedenfalls soweit Deutschland an diesen beteiligt ist, sind die Einrichtungen in das deutsche Verfassungsrecht eingebunden. Diese Fonds oder Finanzinstitute dürfen nicht agieren wie ein privater, gewinnorientierter Fonds.

5. Nur wenn und soweit Deutschland anderen Staaten Kredite geben und Staatsanleihen anderer Staaten erwerben darf, dürfen das auch die EFSF, der ESM und schließlich der EWF, wenn Deutschland an diesem beteiligt ist. Ein Staat, jedenfalls Deutschland, darf seinen Organisationen, seien diese staatlich oder zwischenstaatlich, keine Befugnisse einräumen, die es selbst nicht hat. Das wäre *ultra vires*, also über seine Hoheit hinaus, und verletzt die Souveränität des Volkes, dessen Verfassungsgesetz seiner staatlichen Lebensbewältigung Grenzen zieht. Die vom Volk begründeten staatlichen Einrichtungen einer Republik sind auf die Befugnisse begrenzt, welche das Volk ihnen durch das Verfassungsgesetz und die Gesetze gibt; denn der Staat ist die Organisation eines Volkes zur Verwirklichung des gemeinen Wohls, hat aber keine vom Volk unabhängige Existenz (dazu Prinzipien des Rechtsstaates, S. 50 ff., 94 ff., 150 f.). Das Gemeinwohl aber wird in dem Verfassungsgesetz und den Gesetzen materialisiert, welche den Willen der Bürgerschaft, des Volkes, formulieren (ebenda). Der Staat ist kein großer Mensch (*μᾶκρο ἀνθρώπος*), der allmächtig ist, und schon gar nicht ein Gott. Zinsgewinne rechtfertigen keinesfalls ein staatliches Geschäft; denn dem Staat ist gewinnorientiertes Handeln verboten¹⁹. Die Staatsanleihen sollen auch aus einem ganz anderen Grunde erworben werden, um nämlich die Mitglieder der Euro-Verbundes, „die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, ..., wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren“, gemäß Art. 3 ESM-Vertrag „Stabilitätshilfe bereitzustellen“, sprich, diese zu finanzieren. Der primäre Erwerb der Staatsanleihen ist Kredit- und Finanzhilfe und verschafft den kreditsuchenden Staaten marktunabhängige Finanzierungsbedingungen, insbesondere marktwidrig administrierte, als niedrige, Zinsen. Die Rückführung der Anleihen, also die Darlehensrückzahlung, wird meist zweifelhaft sein. Aber davon unabhängig ist die Finanzierung fremder Staaten, wiewohl der Erwerb von Anleihen fremder Staaten üblich ist, ein staatsfremdes Geschäft, welches die Befugnisse eines Staates, jedenfalls Deutschlands, übersteigt. Aus diesem Grunde darf der Staat keinerlei Risiko eingehen. Nichts anders gilt für den mittelbaren Erwerb von Staatsanleihen von den Geschäftsbanken, deren Staatsfinanzierungsfunktion als „eine Stabilitätshilfe“ sich allein schon durch die „strikten, dem gewählten Finanzhilfemittel angemessenen Auflagen bereitzustellen“, von denen der Erwerb der Staatsanleihen abhängig gemacht wird, erweist. An diesen Rechtsprinzipien scheitert jede Art einer Haftungs-, Banken- und Fiskalunion, wie diese Schritt für Schritt von der EU angestrebt wird. Nur daran haben die verschuldeten und nicht auf dem gewünschten Sozialniveau leistungsfähigen Mitgliedstaaten der EU jedoch Interesse. Ein Finanzausgleich kommt nur in einem Staat in Betracht. Das ist die EU zwar funktional, aber nicht institutionell und insbesondere nicht legal oder wenigstens legitim.

6. Nicht einmal in einem Bundesstaat wie Deutschland kommt eine solche Finanzierung der Länder als Glieder des Bundesstaates in Betracht. Wenn die Länder Finanzierungsschwierigkeiten haben, können sie nach Maßgabe der Finanzverfassung des Grundgesetzes Hilfe der anderen Länder und auch des

ff.; ders., Die Rechtswidrigkeit der Euro-Rettungspolitik, 2011, S. 117 ff.

¹⁹ BVerfGE 61, 82 (107); BVerwGE 39, 329 (333 f.); BGHZ 82, 375 (381 ff.); K. A. Schachtschneider, Staatsunternehmen und Privatrecht, 1986, S. 310 ff.

Bundes beanspruchen. Grundsätzlich sichert der bundesstaatliche Finanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 GG) die Landesfinanzierung mit dem Kriterium der einheitlichen Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet (Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG). Nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG kann das Finanzausgleichsgesetz in Deutschland bestimmen, „daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt“. „Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden“, „die zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“, kann der Bund den Ländern nach Art. 104 b Abs. S. 1 GG (seit der Föderalismusreform) auch gewähren, soweit er die Gesetzgebungsbefugnis hat. Darüber hinaus kann „der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnis Finanzhilfen gewähren“ (S. 2). Das sind die bundesstaatstypischen Möglichkeiten der Finanzhilfen des Bundes für die Länder. Umgekehrt sind Finanzhilfen der Länder für den Bund nicht vorgesehen und nicht nötig, weil der Bund die finanzpolitische Gesetzgebungsmacht hat. Das geschlossene System der Ausgabenfinanzierung von Bund und Ländern, das mit dem Einnahmesystem, welches vor allem auf Steuern beruht, aber auch mit der Aufgabenverantwortung und der demokratischen Legitimation der Gesetzgebung abgestimmt ist, verbietet weitere Finanzierungsmaßnahmen, deren Gebrauch in das verfassungsrechtliche Gefüge eingreifen würde. Ganz abwegig wäre es, wenn der Bund einem Land, dem es Kredit gewährt, gar durch Erwerb von Staatsanleihen, Vorschriften über seine Politik machen wollte. Genauso abwegig wäre es, wenn ein Land dem Bund oder einem anderen Land als Bedingung der Kreditierung solche Vorschriften machen würde.

7. Die Eigenständigkeit der deutschen Länder, gewissermaßen die Souveränität der Landesvölker, genießt größeren Respekt als die der Mitgliedstaaten der EU. Aber dem ESM ist wie schon dem ESFS erlaubt, „einem ESM-Mitglied unter strengen Auflagen, die dem gewählten Finanzhilfelinstrument angemessen sind, Stabilitätshilfe zu gewähren“ und „diese Auflagen können von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm bis zur durchgängigen Einhaltung von vorab festgelegten Zugangsbedingungen reichen“ (Art. 12 Abs. 1 ESM-Vertrag): Souveränen Staaten soll von durch den Euro verbundenen, aber doch fremden Staaten, die im Gouverneursrat des ESM die Mehrheit haben, die Politik vorzuschreiben vertraglich erlaubt sein. Das ist mit der Souveränität der Völker und der Freiheit der Bürger unvereinbar. Im Währungsverbund soll auf Grund einer so gut wie unbestimmten Zuständigkeitsöffnung erlaubt sein, was im entwickelten unitarischen Bundesstaat, wie es Deutschland einer ist, verboten ist. Das ist nichts anderes als rechtlose Bevormundung mit dem Zwangsmittel der Schulden- und Finanzhilfe, also dem „goldene Zügel“.

8. Eine Finanzierung des Staates durch die Zentralbank, etwa durch den unmittelbaren oder auch mittelbaren Erwerb von Staatsanleihen, ist dem Staatsprinzip zuwider. Es geschieht trotzdem. Das läuft der Erfahrung nach auf inflationäre, der staatlichen Leistungsfähigkeit widersprechende Staatsfinanzierung durch Geldmengenerweiterung hinaus. Weder darf im Bundesstaat der Bund die Länder durch Erwerb von deren Staatsanleihen finanzieren noch dürfen umgekehrt die Länder den Bund auf diese Weise finanzieren. Das muß erst recht im Verhältnis unabhängiger souveräner Staaten zueinander gelten, welche die Mitgliedstaaten der Union noch immer zu sein beanspruchen und auch dem Recht nach sind. Der Deutschen Bundesbank sind Darlehen sowohl an den Bund als auch an die Länder durch §

20 in Verbindung mit § 19 Nr. 1 BBankG untersagt. Das schließt den mittelbaren Erwerb solcher Anleihen durch die Bundesbank am offenen Markt im Rahmen ihres Auftrages nicht aus. Folgerichtig sind der EZB und den nationalen Zentralbanken durch Art. 123 Abs. 1 AEUV der „unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln“ (u.a.) der „Zentralregierungen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“ untersagt. Der unmittelbare Erwerb von Staatsanleihen durch den Euro-Stabilitätsfonds und den ESM mißbraucht staatswidrig die Kreditwürdigkeit einiger Mitglieder der Euro-Zone, insbesondere Deutschlands, zur Finanzierung anderer Mitglieder, als seien die die Kredite sichernden Staaten Banken. Aber auch die unmittelbare Kreditierung oder die Kreditierung der Banken, die ebenfalls eine mittelbare Staatsfinanzierung ist, und der mittelbare Erwerb von Staatsanleihen, der ausschließlich oder wesentlich der Staatsfinanzierung dient, ist dem Staatsprinzip der Eigenverantwortung für das wirtschaftliche Schicksal des Staates zuwider. Das ESZB betreibt das im Rahmen der lockeren Geldpolitik (EAPP) seit Jahren mit monatlich 60 Milliarden Euro, auch weil der ESM für die Staatsfinanzierung als nicht hinreichend und nützlich eingeschätzt worden ist. Vor allem aber, weil das ESZB die Staatsfinanzierung nicht mit „strengen Auflagen“ verbindet oder auch nur verbinden könnte. Das Quantitative Easing dient vornehmlich der Umgehung des mißglückten und völkerrechts- und demokratiewidrigen Art. 136 Abs. 3 AEUV, der zur nachträglichen Rechtfertigung des vertragswidrigen Bail-Outs eingeführt worden ist. Seine Anwendung hat die politischen Verhältnisse jedenfalls in Griechenland destabilisiert.

9. Nach Art. 12 des ESM-Vertrags kann der ESM, „ist dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar, einem ESM-Mitglied unter strengen, dem gewählten Finanzhilfelinstrument angemessenen Auflagen Stabilitätshilfe gewähren. Diese Auflagen können von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm bis zur kontinuierlichen Erfüllung zuvor festgelegter Anspruchsvoraussetzungen reichen“. Der Gouverneursrat überträgt nach Art. 13 Abs. 3 S. 1 ESM-Vertrag „der Europäischen Kommission die Aufgabe, – im Benehmen mit der EZB und nach Möglichkeit zusammen mit dem IWF – mit dem betreffenden ESM-Mitglied ein Memorandum of Understanding („MoU“) auszuhandeln, in dem die mit der Finanzhilfefazilität verbundenen Auflagen im Einzelnen ausgeführt werden“ Voraussetzung der Stabilisierungshilfe ist nach Art. 13 Abs. 1 ESM-Vertrag insbesondere „das Bestehen einer Gefahr für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt oder seiner Mitgliedstaaten“ (lit a) und die Schuldentragfähigkeit des ESM-Mitglieds (lit b). Diese Konditionierung der Finanzhilfe orientiert sich an der (rechtlich und ökonomisch fragwürdigen) Praxis des IWF (näher J. B. Funk). Die Auflagen sind in keiner Weise definiert. Sie sind Vertragssache, aber die Vertragsform ist nur formal. Die Troika aus IWF, EZB und Kommission diktiert diese. Wenn die hilfsbedürftigen Staaten nicht einwilligen, erhalten sie die Finanzhilfe nicht, die (zu Unrecht) als notwendig hingestellt wird, um sie vor der Insolvenz zu bewahren. Das alles sind Eingriffe in die Souveränität der Völker, die nur durch die falsche, aber einheitliche Währung erforderlich sind, welche die Abwertung ausschließt. Der Finanzmarkt würde die Staaten und deren Bürger vor einer übermäßigen Kreditaufnahme bewahren, welche sie in die Überschuldung treibt, wenn die nationale Währung marktgerecht abgewertet würde. Die Zinsen wären zu teuer und die Kreditfähigkeit wäre ohne die erwartbare Schuldenübernahme durch die ESM-Mitglieder beschränkt. Die Finanzhilfen dienen auch erklärtermaßen der Erhaltung des Euro als Hebel der Staatswerdung der Europäischen Union, ein Unterfangen, das schon wegen der Entdemokratisierung der Politik und der Entrechtlichung der Lebensverhältnisse abzulehnen ist. Dafür müssen die weniger wettbewerbsfähigen

Völker leiden und die Bevormundung ertragen. Letztere ist ein großer Schritt zur europaweiten bürokratischen Diktatur der Union. Das dürfte die eigentliche Triebfeder der ökonomisch verfehlten Währungsunion sein.

10. Der Rechtsverstoß wird durch den ESM als zwischenstaatliche Organisation, welche die Kreditierung finanzbedürftiger Euro-Staaten von Vereinbarungen über „makroökonomische Anpassungsprogramme“ abhängig machen soll, nicht behoben werden, genausowenig wie er durch den EFSF behoben wird. Diese Programme, die sich an den Auflagen, die Griechenland, Irland und Portugal zu erfüllen haben, orientieren, sind demokratiewidrig und mißachten das Selbstbestimmungsrecht der Völker, also deren Freiheit und Souveränität, ausweislich Art. 1 Nr. 2 und Art. 2 Nr. 1 der Charta der Vereinten Nationen das Fundamentalprinzip des Völkerrechts. An solchen Verträgen darf sich Deutschland, das sich in Art. 1 Abs. 2 GG „zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ bekennt, nicht beteiligen, um die Währungsunion zu stützen. Die Währungsunion ist ein ökonomisches Projekt, mit dem illegal ein Unionsbundesstaat erzwungen werden soll. Die Programme mißachten insbesondere den Grundsatz der „souveränen Gleichheit“ der Staaten des Art. 2 Nr. 1 der UN-Charta, der auch das Recht umfaßt, das wirtschaftliche und soziale System selbst zu bestimmen. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der die genannten Grundsätze der UN-Charta materialisiert, klärt in Art. 1 Abs. 1: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung“. Zudem sind die Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker „allgemeine Regeln des Völkerrechts“, die nach Art. 25 GG den Gesetzen vorgehen und auch nicht durch völkerrechtliche Verträge gebrochen werden dürfen. Die Vereinbarungen unterwerfen die Nehmerstaaten einer Haushalts- und Wirtschaftsaufsicht, welche über bundesstaatliche Prinzipien noch hinausgeht und ihr Vorbild gewissermaßen in der Bismarckschen Reichsaufsicht nach Art. 4 der Reichsverfassung von 1871 haben, die dem Reich in der Praxis gegenüber den Ländern jedwede Maßnahme erlaubte, welche vom Reichwohl gefordert war²⁰. Sie sind eine haushaltliche und damit wirtschaftspolitische Sequestration der Verfassungsorgane der hilfsbedürftigen Staaten, die wegen ihrer Unvereinbarkeit mit dem demokratischen Prinzip und dem Rechtsprinzip auch nicht durch Verträge, dem Regierung und Parlament zustimmen, legalisiert werden kann. Die Illegitimität zeigt sich in dem Aufstand des Volkes in Griechenland aber auch in den Demonstrationen in Portugal, Spanien und auch Italien, das durch die Austeritätspolitik des Brüsselianers Mario Monti in eine ähnliche Notlage geraten ist, gegen eine Knebelung, die allein den Profiteuren der Kreditierung an den Finanzmärkten zu Gute kommt.

11. Die Stetigkeit des ESM hat den bundesstaatlichen Status der EU verstärkt, jedenfalls den der Währungsunion, den die erstere ohnehin seit langem hat und der mit jeder Vertiefung der Zusammenarbeit intensiviert wird. Bereits durch den ESM wurde die Union eine dauerhafte Schulden-, Haftungs- und Finanzunion, die sie nach den Verträgen, vor allem aber nach dem Grundgesetz Deutschlands nicht sein darf. Dadurch wurde die Sozialunion vertieft, weil die Staatsschulden weitgehend auf der Überforderung der wirtschaftsschwachen Mitgliedstaaten durch Sozial- und Personalkosten beruhen, mittels derer die Lebensverhältnisse zumindest an ein Durchschnittsniveau der Union angepaßt werden sollten und auch wurden.

²⁰ Dazu H. Triepel, Die Reichsaufsicht, Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1917.

II

EWF

1. Der EWF ist dem Internationalen Währungsfonds (IWF) nachgebildet. Der hat mehr Schwächen als Stärken. Vor allem ist dessen Arbeit mit der Souveränität der kreditierten Staaten schwerlich vereinbar, die zu einer Austeritätspolitik verpflichtet werden, die sie meist nicht nur wirtschaftlich knebelt, sondern die keinerlei demokratische Dignität hat. Jens Burkhard Funk hat das in seiner Dissertation: Der Internationale Währungsfonds, Status, Funktion, Legitimation, 2016, ausführlich dargelegt. Seine demokratisch mehr als bedenklichen Sanierungsmaximen hat der IWF bei der sogenannten Griechenlandhilfe unter Beweis gestellt. Sie hat das Land nicht nur in bittere Armut gestürzt, sondern auch politisch destabilisiert. Jedenfalls ist Griechenland gegen dem Willen des Volkes zu Austeritätsmaßnahmen gezwungen worden. Die einzig hilfreiche Maßnahme für Griechenland wäre das Ausscheiden aus dem Eurowährungsverbund gewesen und ist das noch, weil das Land dann eine seiner Wirtschaftskraft angemessene Währung erreicht hätte, die ihm ermöglicht hätte, eine wettbewerbsfähige Wirtschaft zu entwickeln. Die Banken hätten dann allerdings im Rahmen einer Restrukturierung auf ihre Forderungen verzichten müssen. Zahlungsunfähigkeit eines Staates ist nicht nur häufig, sondern das probate Mittel, eine Überschuldung zu beenden. Das wäre durchaus legitim gewesen und wäre es noch, weil die Schulden der Griechen weitgehend auf einer von den Banken ermöglichten korrupten politischen Politik herbeigeführt worden sind. Außerdem trägt das Risiko der Schuldentilgung der Gläubiger, der sich nicht darauf verlassen kann und können darf, daß dritte, gar dritte Staaten und damit Völker, die Verpflichtungen der Schuldner befriedigen. Die Griechenlandhilfe des Euroverbundes diene vornehmlich dem Bestand des Euro, dessen Bestand in keiner Weise schützenswert ist. Er hat die Souveränität der Mitgliedstaaten beschädigt, er ist vertragswidrig eingeführt worden, er schadet der Prosperität der Volkswirtschaften. Er ist ein illegitimes integrationspolitisches Projekt, dessen Scheitern gewiß war. Aber gerade dieses Scheitern war und ist sein Zweck, weil es durch die ‚Heiligsprechung‘ des Euro (Angela Merkel: „Scheitert der Euro, scheitert Europa“) die Maßnahmen des unionsweiten Finanzausgleichs zu rechtfertigen scheint, ohne den der Euro nicht gerettet werden könne. Auch die Finanzunion, wie die Haftungs- und die Bankenunion werden „Europa“, wie die Europäischen Union von den Europäern sachwidrig genannt zu werden pflegt, wird die Union nicht zu einer Einheit verschmelzen, die den Unionsbürgern Prosperität bringt. Sie wird vielmehr die Mitgliedstaaten ökonomisch und politisch destabilisieren.

Es wird nicht recht in Rechnung gestellt, daß ausschließlich die durch und durch staatswidrigen monetären Maßnahmen des ESZB und der EZB den Euro bislang erhalten haben. Diese Maßnahmen insbesondere des Quantitative Easing (EAPP) sind im Streit. Auch die zu erwartende Rechtfertigung derselben durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) wird sie nicht ins Recht setzen, weil Fehlurteile das Recht nicht verändern. Der EuGH hat keinerlei demokratische Legalität (Souveränität, S. 485 ff.), wie das für ein Höchstgericht mit Aufgaben der Verfassungsrechtsprechung unverzichtbar ist. Die Richter eines solchen Gerichts dürfen um der Gewaltenteilung willen nicht von den Staats- und Regierungschefs, von denen die größte Gefahr für die freiheitliche Ordnung auszugehen pflegt, eingesetzt werden. Die Völker müssen nach den Fehlurteilen der volksfernen Verfassungsgerichte ihr Recht selbst wiederherstellen. Die Griechen haben das zum Teil geschafft, die Italiener haben in der jüngsten Wahl

einen großen Schritt dorthin gemacht. Die Britten haben sich von der Bevormundung durch die EU und vor allem durch den EuGH zu befreien beschlossen. Auch die Deutschen fangen an, sich ihr Recht zurückzuholen. Aber die Integrationisten sind durch nichts bereit, den Willen der Völker zu respektieren. Sie halten eine Verschärfung des Tempos in den Untergang für eine fortschrittliche Vision und feiern Emmanuel Macron. Die Deutschen haben Martin Schulz, der mit seinem Europäismus meinte Wähler zu gewinnen, eine historische Abfuhr erteilt. Das irritiert seine Partei, die SPD, nicht. Sie machen weiter – gegen das Volk. Jedenfalls ist die monetäre Staatsfinanzierung keine Dauerlösung. Sie ist nicht nur gegen das Recht. Sie kann auch ökonomische Verwerfungen auslösen, welche die Stabilität aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union beendet. Diese Wirkungen der außerordentlichen Geldmengenerweiterung, die zwar im Vermögensbereich inflationäre Wirkung entfaltet, hat keine nennenswerten Investitionen hervorgebracht. Für Investitionen gerade der Länder mit schwachen Volkswirtschaften fehlen die Voraussetzungen. Die werden nämlich spezifisch durch den Binnenmarkt verhindert, der Schutz der schwachen gegen die starken Volkswirtschaften ausschließt. Die Freihandelsdoktrin ist der verhängnisvolle Irrtum. Freihandel setzt die volle Auslastung aller Ressourcen aller beteiligten Länder voraus. Komparative Kostenvorteile kommen anders nicht in Betracht. Was Freihandel genannt wird, ist ein internationales Ausbeutungssystem, das die Reichen reicher und die Armen ärmer macht, unechter Freihandel (Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, S. 434 ff; Die nationale Option. Plädoyer für die Bürgerlichkeit des Bürgers, 2017, S. 304 ff.). Die abgezwungene Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion wird allenfalls den Eurokraten nützen. Ein Europäischer Währungsfonds ist somit nicht hilfreich. Keinesfalls hat sich der EWS bewährt, wie die Kommission behauptet. Gerade weil dem Fond nicht zugetraut wurde, den Bestand des Euro zu erhalten, vor allem wegen des Widerstandes der Völker gegen die „strengen Auflagen“, haben das ESZB und die EZB die Rettung in die Hand genommen, gegen alle parktische Vernunft und gegen alles Recht, bislang mit gewissen Erfolg, aber auf Kosten des Spareigentums der kleinen Leute und zum Vorteil der Aktionäre und Hauseigentümer usw., also zutiefst gegen das Sozialprinzip ausgleichender Verteilung. Das läßt sich nicht aufrecht erhalten, wenn die verbrauchte politische Klasse an der Macht bleiben will.

2. Der EWF ist auch aus weiteren Erwägungen verfassungswidrig:

Mittels einer Verordnung soll der zwischenstaatliche ESM, der notdürftig mit Art. 136 Abs. 3 nachträglich zu legalisieren versucht wurde, in das Ordnungssystem der Europäischen Union eingefügt werden. Als Ermächtigungsgrundlage soll Art. 352 AEUV erhalten. Der souveränitätsrechtlich ohnehin bedenkliche Art. 352 AEUV setzt voraus, daß eines der Ziele der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche ohne eine Befugnisserweiterung nicht erreicht werden kann. Zu den Gegenständen der Unionspolitik gehören die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist, die in Art. 3 Abs. 4 EUV institutionalisiert ist, und die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und die Solidarität der Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 EUV nicht. Wirtschafts- und Währungsunion sind wie auch die Errichtung eines Binnenmarktes nach Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 1 EUV „Politikbereiche“ der Union im Sinne des Art. 352 AEUV. Die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und die Solidarität der Mitgliedstaaten ist kein Politikbereich. Der wäre uferlos. Sie ist eine nähere Erläuterung des Zielkanons. „Ziel der Union ist es den Frieden, die Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“ Art. 3 Abs. 1 EUV. Dieser Zielbegriff erfaßt weder die Wirtschafts- und Währungsunion noch „den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und die Solidarität

der Mitgliedstaaten“. Den Völkern Europas wurde es ohne die Wirtschafts- und Währungsunion besser gehen, auch ohne den Binnenmarkt. Der Tatbestand der Kompetenzerweiterungsregelung des Art. 352 AEUV greift schon deswegen nicht. Er muß ohnehin restriktiv interpretiert werden. Das gebietet das demokratierechtlich unumgehbare Prinzip der begrenzten Ermächtigung der Europäischen Union (BVerfGE BVerfGE 89, 155 (181 ff., 191 ff.); 123, 267, Rn. 226, 234 ff., 262, 265, 272, 275, 298 ff., 300 ff., 326; Prinzipien des Rechtsstaates, 2005, S. 71 ff.; Souveränität, S. 479 ff.). Sonst würde er zur Grundlage einer umfassenden Verfassungsgesetzgebung der Unionsorgane ohne jede demokratische Legitimation. Um Art. 352 AEUV denkbar unbegrenztes Wirkungsfeld zu verschaffen, werden die in Art. 3 WUV genannten Politikbereiche zu Zielen stilisiert. Das ist ultra vires und mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren. Die nationalen Parlamente werden nur informiert, damit sie das Subsidiaritätsprinzip zur Geltung bringen können. Noch haben die Völker die Souveränität, die ihnen nicht mittels einer zudem höchst fragwürdigen Selbstermächtigung streitig gemacht werden darf. Auch Art. 136 Abs. 3 AEUV formuliert kein weiteres Ziel der Union, sondern erlaubt lediglich die zwischenstaatliche Hilfestellung bei Haushaltsnöten einzelner Mitgliedstaaten.

Gegen die Aktivierung des Art. 352 AEUV als Ermächtigungsgrundlage für eine EWF-Verordnung spricht des Weiteren gebieterisch das No-bail-out-Prinzip der Union, das mittels Art. 136 Abs. 3 AEUV gerade durch zwischenstaatlich vereinbarte Haushaltshilfen umgangen werden sollte. Nur in engen Grenzen lassen Art. 122 bis Art. 125 AEUV Finanzhilfen der Union für Mitgliedstaaten in besonderen Notlagen zu, nicht um die Folgen mangelnder Haushaltsdisziplin zu beheben. Dem steht insbesondere Art. 126 AEUV entgegen. Übermäßige Defizite eines Mitgliedstaates sollen Sanktionen nach sich ziehen, nicht Unterstützungszahlungen oder „Rettungsschirme“. Der sogenannte Stabilitäts- und Wachstumspakt sollte derartige Maßnahmen gerade ausschließen. Diese Grundlage der Währungsunion auszuhebeln ist der Sinn des EWF. Dafür gibt Art. 352 AEUV keine Ermächtigungsgrundlage.

Wenn die Finanzhilfen des EWF nach Art. 136 Abs. 3 AEUV mit „strengen Auflagen“ zu Lasten der hilfsbedürftigen Euroländer verbunden sein sollen, um deren Haushaltsdisziplin gemäß Art. 126 AEUV zu erzwingen, also mit abgenötigter Austerität der Völker, werden die Maßnahmen des EWF eine völkerrechtswidrige Intervention in die inneren Angelegenheiten der betroffenen Staaten sein, die mit deren demokratischen Verfassungen unvereinbar sind. Das richtet sich gegen die vielbeschworenen Werte der Union (Art. 2 EUV). Italien wendet sich zu Recht gegen diese Austeritätsdiktate, will allerdings die finanziellen Hilfen der Union, in welcher Form auch immer, nicht missen. Zurzeit bekommt es reichliche finanzielle Unterstützung durch die staatswidrigen Anleihekäufe des Zentralbanksystems und das ebenso staatswidrige Verrechnungssystem TARGET 2.

Der EWF soll die gemeinsame Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds übernehmen. Er soll Garantien für den Abwicklungsfonds geben, die letztlich aus Hausmitteln finanziert werden. Für eine Stabilisierungsfunktion in der Zukunft soll der EWF neue Finanzinstrumente entwickeln können. Vom EWF erwartet die Kommission ein robustes Krisenbewältigungsgremium in der Rechtsordnung der EU zu etablieren, das in voller Synergie mit den anderen EU-Organen arbeitet. Die Eigenart der neuen Instrumente bleibt offen. Ob die Maßnahmen dieses Krisenbewältigungsgremiums mit „strengen Auflagen“ für die betroffenen Mitgliedstaaten geknüpft sein werden, darf bezweifelt werden. Wie sollten diese mit der Bankenadministration verbunden werden. Auch der EWF ist nichts anderes

als ein Mechanismus, der die Haftung für die Schulden eines Mitgliedstaates, nämlich seiner Kreditinstituten auf die Schultern aller an dem Mechanismus beteiligten Staaten laden soll. Das begegnet den staatsrechtlichen Bedenken wie jeder Versuch der Union, die Haftungsunion zu erweitern und auf unionsgesetzliche Grundlagen zu stellen. Er ist eine Form des Bail-out, wenn das Bail-in versagt oder nicht ausreicht, um die Abwicklungspflichten zu erfüllen. Die Gläubiger der Banken werden Wege finden, um sich gegen das Bail-in zu schützen, ausgenommen die wenig verhandlungsmächtigen gewöhnlichen Kontoinhaber und kleinen Sparer.

C

Fiskalpakt

Der Vertrag, den 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ergänzung des haushaltspolitischen Rahmens der Europäischen Union zwischenstaatlich geschlossen haben, soll auf der Grundlage des Art. 126 Abs. 14 Unterabs. 2 AEUV gemäß Art. 16 des Vertrages als Verordnung in das Unionsrecht überführt werden. Die ebenfalls vorgeschlagene Richtlinie soll die Substanz des Art. 3 des Vertrages vom 2. März 2012 über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag), den Fiskalpakt, in das Unionsrecht überführen. Es sollen mit der Regelung strukturell ausgeglichene Haushalte erreicht werden. Bei erheblichen Abweichungen soll ein Korrekturmechanismus greifen.

I

Art 126 AEUV

1. Art. 126 AEUV, der Bestandteil des Konvergenzprinzips und Strukturprinzip der Währungsunion (vgl. Art. 140 Abs. 1 AEUV) ist, bezweckt, im Interesse der Preisstabilität in der Währungsunion, „übermäßige öffentliche Defizite“ der Mitgliedstaaten zu unterbinden. Die Kommission hat das Recht, „die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstandes in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler“ zu überwachen (Art. 126 Abs. 2 S. 1 AEUV). Insbesondere prüft sie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand der Kriterien des jährlichen Haushaltsdefizits, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, nach dem Referenzwert von 3% (S. 2 lit. a), und den öffentlichen Schuldenstand, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, nach dem Referenzwert von 60 % (S. 2 lit. b). Die Referenzwerte werden im Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit im Einzelnen festgelegt (Art. 126 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV). Die Haushaltsdisziplin ist jeweils gewahrt, wenn im ersten Fall das Verhältnis des öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt „erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt“, und im zweiten Fall, wenn „das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt“ „hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert“ (Art. 126 Abs. 2 lit. a, b AEUV). Die Referenzwerte sind gemäß Art. 126 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV in Art. 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (10. Protokoll zum EU-Vertrag 2007, ursprünglich 12. Protokoll zum EU-Vertrag 1992) festgelegt. In den Absätzen 3 ff. des Art. 126 AEUV ist das Verfahren näher geregelt, in dem die Mitgliedstaaten, welche es an der vertragsgemäßen Haushaltsdisziplin haben fehlen lassen, zur vertragsgemäßen Haus-

haltspolitik zurückgeführt werden sollen. Das Verfahren, das Öffentlichkeit als Druckmittel nutzen soll und als letztes Disziplinierungsinstrument hohe Geldbußen ausgerechnet für Staaten, die in finanziellen Schwierigkeiten stecken, vorschreibt, ist mehr als unbehelflich und hat sich nicht bewährt.

Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 16./17. Juni 1997 sind im Interesse der Stabilität des Euro die Befugnisse verschärft worden. Insbesondere ist die Höhe der Geldbuße dahin festgelegt worden, daß der Mitgliedstaat, dessen Haushaltspolitik defizitär ist, 0,2 % (und eine variable Komponente) des Bruttoinlandsprodukts zu erbringen hat (für Deutschland etwa für 2002 bis zu 10 Mrd. Euro²¹), die zur Geldbuße umgewandelt wird, wenn das übermäßige Defizit nicht zwei Jahre nach dem Einlagebeschluß korrigiert ist²². Weiterhin sollte der Rat entgegen Absatz 11 des Art. 126 AEUV kein Sanktionsermessen haben, sondern zu unmittelbaren Sanktionsmaßnahmen auf Grund des Defizits des Mitgliedstaates verpflichtet sein. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt war schon deswegen problematisch, hat aber auch die Zuständigkeitsordnung des Vertrages verletzt, weil die wesentliche Materie desselben durch den Europäischen Rat festgelegt worden war, der nach Art. 4 Abs. 1 EUV nicht befugt war, verbindliche Rechtsakte zu erlassen. Dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wird eine hohe politische Verbindlichkeit zugemessen²³. Die Kommission hat auf seiner Grundlage Sanktionsmaßnahmen gegen Deutschland und Frankreich wegen deren Haushaltsdefiziten im Jahre 2002/3 durchzusetzen versucht und ist damit im Rat gescheitert²⁴. Der Europäische Gerichtshof hat die Nichtigkeitsklage der Kommission gegen den Rat als unzulässig abgelehnt, aber die Schlußfolgerungen des Rates, mit denen dieser das Defizitverfahren aussetzen wollte, für nichtig erklärt²⁵. Mehrere Mitgliedstaaten waren jahrelang nicht in der Lage und sind es noch immer nicht, das verbotene Defizit abzuwenden, auch Frankreich nicht. Deutschland hat das in dem langen Konjunkturaufschwung und den Exportüberschüssen, die es wesentlich der für Deutschland krass unterbewerteten Währung dankt, in Verbindung mit der lockeren Geldpolitik des EZB geschafft. Sanktionen haben sich gegen diese Mitgliedstaaten nicht durchsetzen lassen. Die Voraussetzungen für die Feststellung des öffentlichen Haushaltsdefizits und des übermäßigen öffentlichen Schuldenstandes sind von den Regierungschefs in der Regierungskonferenz vom 22./23. März 2005 durch einfachen Beschluß²⁶ geändert worden. Insbesondere soll Deutschland nach näheren Kriterien die Transferleistungen in die neuen Länder und die Nettozahlungen an die Europäische Union bei der Berechnung des Haushaltsdefizits und des Schuldenstandes mindernd berücksichtigen dürfen. Der vom damaligen Kommissionspräsidenten Romano Prodi öffentlich als „stupid“ bezeichnete Stabilitäts- und Wachstumspakt, das (Mach)Werk des damaligen Bundesfinanzmi-

²¹ Zur innerdeutschen Verteilung der Sanktionslasten Art. 109 Abs. 5 GG (Föderalismusreform v. 30.06.2006).

²² Art. 12 und 13 der VO (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7.07.1997 (ABl. L 209/6 ff.).

²³ Vgl. die (15.) Erklärung zu den Bestimmungen der Verträge des Vertrages von Lissabon u.a.: „Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ein wichtiges Instrument für die Verwirklichung dieser Ziele“ („Wachstumspotential zu steigern“ und „solide Haushaltslage“). „Die Konferenz bekennt sich erneut zu den Bestimmungen über den Stabilitäts- und Wachstumspakt als Rahmen für die Koordinierung der Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten“.

²⁴ Entscheidung des ECOFIN v. 25.11.2003.

²⁵ EuGH v. 13.07.2004 – Rs. C-27/04 (Kommission/Rat), Slg. 2004, 738, Rdn. 29 ff., 44 ff., 81, 92.

²⁶ Vgl. die ÄnderungsVOen (EG) Nr. 1055 und 1056 des Rates vom 27.06.2005 (ABl. 2005 L 174/1 und L 174/5).

nisters Theo Waigel, ist dadurch zumindest in zentralen Teilregelungen geändert und in der Sache für obsolet erklärt worden. Nicht anders werden die neuerlichen Sanktionsmaßnahmen, welche die Haushaltsdisziplin sichern sollen, zumal die des Fiskalpaktes, aber wirtschaftlich und politisch illusionär sind, gehandhabt.

2. Die Haushaltskrisen in der Euro-Gruppe werden als Gefährdung der Stabilität des Euro, ja als Gefährdung der Währungsunion überhaupt, gesehen und propagandistisch gar als Gefährdung der EU stilisiert. Das rechtfertigt aber nicht, von dem vertraglichen Überwachungssystem abzugehen und das genaue Gegenteil von finanziellen Sanktionen zu praktizieren, nämlich finanzielle Hilfen für vertragswidrig handelnde Mitgliedstaaten bereitzustellen, zudem entgegen dem bisherigen vertraglichen Verbot derartiger Hilfen in Art. 125 AEUV. Dieses Verbot wird durch den nachgereichten Art. 136 Abs. 3 AEUV wegen dessen Unbestimmtheit und sonstigen Verfassungswidrigkeit, vor allem aber wegen des Widerspruches zur allgemeinen für die Mitglieder der Währungsunion (alle Unionsstaaten), die den Euro noch nicht einführen mußten, geltenden Währungs- und Haushaltsordnung, nicht aufgehoben. Diese Politik der Union ist ultra vires. Sie praktiziert einen Bundesstaat, der nicht auf dem Willen der Völker beruht und nicht durch ein verfaßtes Unionsvolk legalisiert wird.

II

Fiskalpakt

1. Der Fiskalpakt bezweckt nach dem Zustimmungsgesetzentwurf der Regierungsfractionen (DrS. 17/9046) „die Wirtschafts- und Währungsunion durch neue vertragliche Regelungen zu verstärken, um die Haushaltsdisziplin zu verbessern, gesunde öffentliche Finanzen zu erreichen und eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung zu ermöglichen“. Er wurde als eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag geschlossen, weil die erwünschte Änderung des Unionsvertrages nicht die Zustimmung aller Mitgliedstaaten gefunden hat, nämlich nicht die des Vereinigten Königreiches und der Tschechischen Republik. „Das Vertragsgesetz bedurfte entsprechend Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates, da der Vertrag eine der Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union vergleichbare Regelung darstellt, durch die sich die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich bindet, keine Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes, insbesondere der Artikel 109, 115 und 143d des Grundgesetzes, die diesem Vertrag entgegenstehen würden, vorzunehmen“. Der Gesetzesentwurf hatte weiter begründet: „Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion führt zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und weiteren Vertragsparteien, soweit diese die Verpflichtungen schon vor Euro-Beitritt übernehmen möchten. Die betreffenden Mitgliedstaaten werden – durch den Europäischen Gerichtshof überprüfbar – dazu verpflichtet, verbindliche und dauerhafte Regelungen in ihren innerstaatlichen Rechtsordnungen vorzusehen, die Haushalte gewährleisten müssen, welche ausgeglichen sind oder Überschüsse aufweisen sowie, sofern dieses Ziel noch nicht erreicht wurde, die Einhaltung eines Anpassungspfades zu diesem Haushaltsziel. Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden, müssen darüber hinaus ein Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm auflegen, das von Rat und Kommission genehmigt und überwacht wird. Außerdem bewirkt der Vertrag eine weitgehende Automatisierung des Defizitverfahrens. Flankiert wird dies durch Regelungen zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung

und Steuerung, die ihrerseits die Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Finanz- und Haushaltspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion verstärken. Die Zustimmung zum Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) leistet einen Beitrag zur mittel- bis langfristigen Prävention von Staatsschuldenkrisen im Euro-Währungsgebiet. Sie ist außerdem Ausdruck eines entschlossenen Handelns zur Stärkung der Haushaltsdisziplin in der Wirtschafts- und Währungsunion und somit eine wichtige Grundlage für das Vertrauen der Märkte in die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Euro-Währungsgebiet²⁷. Der Vertrag bezweckt erneut, die Maßstäbe des Maastricht-Vertrages für die Haushaltsdisziplin durchzusetzen, nämlich ein jährliches Haushaltsdefizit von nur 3% des BIP und einen Staatsschuldenstand von nicht mehr als 60 % des BIP (Art. 126 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vom 7. Februar 1992, 10., nach Novellierung 12. Protokoll zum Maastricht- bzw. Lissabon-Vertrag).

2. Die vereinbarte Haushaltsdisziplin wurde noch nie gewahrt und wird nie gewahrt werden. Die neue Mehrheit im Parlament Italien verweigert sich erklärtermaßen dieser Disziplin und legt nur noch Wert auf Transferleistungen, die helfen sollen, die sozialpolitischen Wahlversprechen zu erfüllen. Die lange von der Regierung Mario Monti, einem Europäisten, abgenötigte Rezessionspolitik stand dem heeren Ziel ohnehin entgegen. Weder die vom Maastricht-Vertrag den Euro-Staaten vorgeschriebene Disziplin ist eingehalten oder durchgesetzt worden noch die des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997. Durch Spargebote in Verträgen und Gesetzen kann man Wettbewerbsfähigkeit schwacher Volkswirtschaften im globalen Markt nicht bewirken, nicht einmal deren Konjunktur beleben. Das geht nur durch Abwertung, Zölle oder Kosten-, also Lohnsenkung, Schutz/Protektion der entwicklungsbedürftigen Volkswirtschaft, nicht in der kapitalistischen Illusion des unions- und gar weltweiten Freihandels, zumal des freien Kapitalverkehrs²⁷. Das ursprüngliche Konzept, den Vertrag als „verstärkte Zusammenarbeit“ eines Teils der Mitgliedstaaten der Union nach Art. 20 EUV und Art. 326 bis 334 AEUV und des Art. 136 Abs. 1 AEUV, der Regelungen zur „verstärkten Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin“ der Euro-Staaten vorzuschreiben erlaubt, zu etablieren, wurde dadurch ersetzt, daß die Integration des Vertrages in das Vertragswerk der Europäischen Union in den Art. 1 und 2 herausgestellt worden ist. Aber die Sparzwänge der Währungsunion sind entgegen Art. 2 EUV demokratiewidrig und ignorieren die Souveränität der Mitgliedstaaten. Der Vertrag wäre als verstärkte Zusammenarbeit vertragswidrig gewesen und ist es auch in der jetzigen Form. Er war und ist zudem verfassungswidrig.

3. Nach Art. 3 Abs. 1 lit b des Vertrages „gilt die Regel unter Buchstabe a“, nämlich: „Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf“, gilt „als eingehalten, wenn der jährliche strukturelle Saldo des Gesamtstaats dem länderspezifischen mittelfristigen Ziel im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, mit einer Untergrenze von einem strukturellen Defizit²⁸ von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen, entspricht. Die Ver-

²⁷ Dazu kritisch Wirtschaftsverfassung mit Welthandelsordnung, S. 111 ff., 430 ff., 624 ff.

²⁸ Mit dem strukturellen Defizit bezeichnet der Sachverständigenrat den Teil des Gesamtdefizits der öffentlichen Haushalte, der dauerhaften Charakter hat, sich also nicht im Laufe eines Konjunkturzyklus selbsttätig abbaut oder durch gesetzlich befristete Maßnahmen begründet ist, und der den mittelfristig als unbedenklich, somit als akzeptabel erscheinenden Umfang staatlicher Kreditfinanzierung überschreitet. Das strukturelle Defizit entspricht also jenem Teil des Gesamtdefizits, der bei Normalauslastung des Produktionspotentials

tragsparteien stellen eine rasche Annäherung an ihr jeweiliges mittelfristiges Ziel sicher. Der zeitliche Rahmen für diese Annäherung wird von der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit vorgeschlagen werden. Die Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel und dessen Einhaltung werden dem geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakt entsprechend auf der Grundlage einer Gesamtbewertung evaluiert, bei der der strukturelle Haushaltssaldo als Referenz dient und die eine Analyse der Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen einschließt“. Nach lit c „dürfen die Vertragsparteien nur unter den in Absatz 3 Buchstabe b festgelegten außergewöhnlichen Umständen vorübergehend von ihrem jeweiligen mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad abweichen“. Lit d: „Liegt das Verhältnis zwischen öffentlichem Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen erheblich unter 60 % und sind die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering, so kann die Untergrenze des in Buchstabe b angegebenen mittelfristigen Ziels ein strukturelles Defizit von maximal 1,0 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen erreichen“. Lit e: „Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad lösen automatisch einen Korrekturmechanismus aus. Dieser Mechanismus schließt die Verpflichtung der betreffenden Vertragspartei ein, zur Korrektur der Abweichungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums Maßnahmen zu treffen“. Absatz 2 des Artikel 3 ist der Pferdefuß des illusorischen Vertragswerkes, nämlich: „Die Regelungen nach Absatz 1 werden im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist, spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Vertrags wirksam“. Die Parteien sollen weitere nationale Korrekturmechanismen nach den Grundsätzen der Kommission einrichten, um der Regelung des Absatz 1 gerecht werden zu können. Der nächste Schwachpunkt des Vertrages aus der Sicht seines Zwecks ist Artikel 4: „Geht das Verhältnis zwischen dem gesamtstaatlichen Schuldenstand einer Vertragspartei und dem Bruttoinlandsprodukt über den in Artikel 1 des den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit genannten Referenzwert von 60 % hinaus, so verringert diese Vertragspartei es gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (sc. der Stabilitäts- und Wachstumspakt) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 geänderten Fassung als Richtwert um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich. Das Bestehen eines übermäßigen Defizits durch die Verletzung des Schuldenkriteriums wird vom Rat nach dem Verfahren des Artikels 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgestellt werden“.

Diese Vertragsbestimmung hat Deutschland verpflichtet, dessen Staatsschulden bei Vertragsschluß etwa 80% des BIP von etwa 2.5 Billionen Euro betragen haben, zu einer jährlichen Schuldenreduzierung von 25 Milliarden Euro. Das war damals nicht leistbar. In Zeiten geringstmöglicher Zinsen ist das machbar. Zurzeit erfüllt Deutschland die Stabilitätspflichten, aber nur dank der mehr als bedenklichen Zinspolitik der Europäischen Zentralbank. Der Vertrag verlangte eine Änderung des Grundgesetzes, weil die Haushaltsverfassung den Abbau der Staatsschulden nicht explizit geregelt hatte. Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 und Art. 143 d Abs. 1 GG regeln den jährlichen Defizitabbau und verstehen das als die Rückführung der Nettokreditaufnahme. Das Grundgesetz ist gemäß dem Fiskalpakt geändert wor-

die dauerhaft akzeptable Neuverschuldung überschreitet.

den.

4. Souveränitätswidrig und demokratiewidrig waren und sind Art. 5 und 6 des Vertrages: „Eine Vertragspartei, die gemäß den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, Gegenstand eines Defizitverfahrens ist, legt ein Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm auf, das eine detaillierte Beschreibung der Strukturreformen enthält, die zur Gewährleistung einer wirksamen und dauerhaften Korrektur ihres übermäßigen Defizits zu beschließen und umzusetzen sind. Inhalt und Form dieser Programme werden im Recht der Europäischen Union festgelegt. Sie werden dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission im Rahmen der bestehenden Überwachungsverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Genehmigung vorgelegt werden und auch innerhalb dieses Rahmens überwacht werden. Die Umsetzung des Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramms und die mit diesem Programm in Einklang stehenden jährlichen Haushaltspläne werden vom Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission überwacht werden“ (Art. 5). „Zur besseren Koordinierung der Planung für die Begebung von Staatsschuldtiteln erstatten die Vertragsparteien dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission im Voraus über ihre entsprechenden Planungen Bericht“ (Art. 6).

Art. 7 des Vertrages offenbart trotz seines Verpflichtungscharakters die Strukturschwäche der Disziplinierungsordnung, nämlich mit Mehrheit können die Eurostaaten ihre Anwendung relativieren: „Die Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, verpflichten sich unter uneingeschränkter Einhaltung der Verfahrensvorschriften der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht, zur Unterstützung der Vorschläge oder Empfehlungen der Europäischen Kommission, in denen diese die Auffassung vertritt, dass ein Mitgliedstaat der Europäischen Union, dessen Währung der Euro ist, im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gegen das Defizit-Kriterium verstößt. Diese Verpflichtung entfällt, wenn zwischen den Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, feststeht, dass eine analog zu den einschlägigen Bestimmungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht, unter Auslassung des Standpunkts der betroffenen Vertragspartei ermittelte qualifizierte Mehrheit von ihnen gegen den vorgeschlagenen oder empfohlenen Beschluss ist“. Nach Art. 8 des Vertrages können die Kommission oder die Vertragsparteien den Europäischen Gerichtshof klären lassen, ob eine Partei der Regelungsverpflichtung des Art. 3 Abs. 2 nachgekommen ist. Sanktionen wegen Mißachtung des verbindlichen Urteils können aber nur die Vertragsparteien beim Gerichtshof beantragen, nicht die Kommission. Demgemäß ist es niemals zu Sanktionen gekommen und das Regelungswerk war und ist überflüssig. Das war nach der Staatenpraxis nicht anders zu erwarten. Die bloße Klagebefugnis der Mitgliedstaaten nahm und nimmt politisch der Schuldenbremse die Verbindlichkeit. Wesentlich ist, daß eine Regelung der Mitgliedstaaten und sei diese auch verfassungsrangig noch längst nicht bedeutet, daß diese eingehalten wird. In der Rechtlosigkeit ihres Handelns haben die EU und ihre Mitgliedstaaten hinreichend Übung. Titel IV, Art. 9 bis 11, des Vertrages regelt die „wirtschaftspolitische Koordinierung und Konvergenz“, Verpflichtungen, die schon lange bestehen und nicht einhaltbar und durchsetzbar waren und in dem heteronomen Währungsgebiet niemals durchsetzbar sein werden.

III

Kritik des Fiskalpaktes

1. Ein solcher Eingriff, wie ihn der Fiskalpakt, wenn auch brüchig, bezweckt hat und weiter bezweckt, erst recht wenn er in eine Richtlinie der Union umgewandelt ist, in die Eigenständigkeit der Staaten ist

nicht nur staats-, also souveränitätswidrig, sondern mißachtet den Unionsvertrag, der die Haushaltsdisziplin mit eigenständigen Schuldenbremsen regelt, nämlich in Art. 126 AEUV in Verbindung mit Art. 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, die 3% öffentliches Defizit und 60% öffentlichen Schuldenstand, jeweils im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, zulassen. Die Elemente einer Wirtschaftsregierung der Union sind ökonomisch unvereinbar mit der Eigenständigkeit der Volkswirtschaften, die nicht essentiell beendet ist, und rechtlich unvereinbar mit der Souveränität der Völker, die vor allem auch ausweislich des Völkerrechts, etwa Art. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 9. Dezember 1966, ihr wirtschaftliches und soziales Schicksal allein zu bestimmen das Recht haben. Das Bundesverfassungsgericht hat im Lissabon-Urteil diese Eigenständigkeit zum Kern der Verfassungsidentität Deutschlands als der Substanz der Souveränität erklärt (Absätze 249 ff.).

2. Deutschland hat eine Schuldensperre in das Grundgesetz geschrieben, von der nicht erwartet werden kann und nur von wenigen erwartet wird, daß die Politik sie immer respektieren werde. Nur der damalige Bundesminister der Finanzen Wolfgang Schäuble hat eine Zeitlang den Knüppel der Schuldensperre geschwungen, aber niemand hat ihm abgenommen, daß er zuschlagen werde, wenn es darauf ankommt. Ganz im Gegenteil, die Euro-Rettungspolitik ignoriert die Schuldensperre in grober Weise mit dem abwegigen Argument, die Gewährleistungen würden nicht in Anspruch genommen werden und wenn doch, dann würden die Kredite von den kreditnehmenden Mitgliedstaaten zurückbezahlt werden, so daß Deutschland und die anderen kreditgebenden Staaten nur Sicherheit, aber nicht Geld gegeben haben würden, sondern sogar an den Zinsen verdienen würden. Es ist reine Illusion, wie die Entwicklung der Staatsschuldenkrise der Euro-Länder zeigt, nichts als Hohn und Spott auf die Leichtgläubigkeit der desinformierten Untertanen. Geradezu gesetzmäßig mußte ein PIIGS-Staat nach dem anderen die Finanzhilfen in Anspruch nehmen, zudem in der erwarteten Reihenfolge. Inzwischen ist jedem, der nicht aus Gründen politischer Opportunität die Realität leugnet, klar, daß Griechenland auch die verbliebenen Kredite nicht zurückzahlen können wird und auf eine weitere Restrukturierung der Schulden, also den weiteren Hair-Cut, die insolvenzmäßige Schuldenkürzung, zugeht, nachdem die privaten Gläubiger auf Forderungen von 107 Milliarden Euro gedrängt wurden, ein Verzicht, der ihnen freilich durch den Umtausch der Schrottpapiere in vergleichsweise werthaltige Forderungen versüßt wurde. Seit April 2012 mußte den Spanischen Banken geholfen werden. Sie sind vor allem durch die Immobilienblase, welche einige Zeit die Konjunktur in Spanien belebt hat, in Schieflage geraten. Dafür wurden vertragswidrig 100 Milliarden Euro aus dem Mitteln des EFSF zur Verfügung gestellt. Der Haushalt Spaniens wurde keinesfalls wie versprochen saniert. Vielmehr wuchs sein Volumen um 2 % durch Gehaltserhöhungen und Finanzierung der autonomen Regionen u. a. m. Das von der Regierung erhoffte Wachstum bleibt erwartungsgemäß aus (Handelsblatt Nr. 78, 20./21./22. April 2012, S. 10, 32). Es dauerte nicht mehr lange, bis Spanien des Rettungsschirms bedurfte, der freilich ohne den ESM nicht groß genug war.

3. Die Schuldenbremse wird in Deutschland niemals getreten werden. Art. 143 d S. 7 GG hat für den Bund den Beginn der harten Grenze von 0,35 % des BIP von vornherein auf 2016 verschoben. Die Länder dürfen nach Art. 143 d S. 3 GG sogar bis Ende 2019 von der Verpflichtung, ihren Staatshaushalt ohne Kredite, d. h. Netto-Neukredite, auszugleichen, abweichen. Die Konjunktur erlaubt nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG ohnehin besondere Regelungen. Bis es soweit ist, ist entweder das Grundgesetz wieder geändert oder die EU hat die Finanzpolitik gänzlich usurpiert. Allein die Zinsen zu finanzieren,

benötigen Bund und Länder normalerweise Kredite. Nur die Politik des quantitative easing, die lockere Geldpolitik oder Nullzinspolitik der EZB (EAPP) hat vor Zinslasten bewahrt, die auch Bund und Länder Deutschlands überfordert hätten, erst recht die meisten anderen Euroländer. Die Staatshaushalte auch Deutschlands wären ohne diese monetäre Staatsfinanzierung durch die Euro-Rettungsversuche zusammengebrochen und die verfassungsgesetzlichen Vorgaben hätten sich als Makulatur erwiesen. Sie hatten ohnehin propagandistische, aber auch finanzmarktpolitische Täuschungsfunktion. Die Schuldensperre hat sich schon am Anfang ihrer Geltung nicht bewährt.

4. Der Finanzausgleich des Bundesstaates verhindert (u.a.) Zinsunterschiede und Abwertungszwänge der wettbewerbsschwachen deutschen Länder. Das ist das Modell für das Euro-Gebiet, das die Europäer anstreben. Deutschland verkraftet den inneren Transfer, weil der Bund als Staat die soziale Homogenität und damit weitgehend die wirtschaftliche Konvergenz herstellt, freilich vornehmlich mit wenig transparenten Transfers durch das Steuer- und Beitragssystem. Die Deutschen sind ein Volk in Solidarität. In der Europäischen Union gibt es diese nicht und wird es nie geben. Die Völker geben sich zwar mehr oder weniger befreundet, noch, aber trotz und wegen des aufgezwungenen Integrationismus bleiben sie sich fremd. Die vermeintliche Freundschaft hat einen Zweck, die gegenseitige Ausnutzung.

5. Nach Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG in der seit 2011 anzuwendenden Fassung sind „Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“. „Diesem Grundsatz ist“ nach Satz 2 „entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten“. Art. 143 d Abs. 1 S. 5 GG erlaubte dem Bund, in den Jahren 2011 bis 2015 von der Vorgabe des Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG abzuweichen. Das war dekuvierend. Die Schuldensperre gilt immer für die fernere Zukunft. Die Gegenwart erzwingt eine Ausnahme. So wird das immer sein. Die jährlichen Haushalte sollten aber so aufgestellt werden, daß im Haushaltsjahr 2016 diese Vorgabe erfüllt wird (S. 7). Die tatsächliche Entwicklung ging, wie gesagt, wegen der lockeren Geldpolitik, sprich der monetären Staatsfinanzierung in eine andere Richtung. Die Schuldensperre bleibt eine Farce, wenn Kredite zur Finanzierung des Staatshaushalts erforderlich sind. Sie kann ebenso einfach, wie sie in das Grundgesetz geschrieben wurde, auch wieder aus diesem gestrichen werden. Die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat ist für die Parteienoligarchie, die keine hinreichend starke Opposition hat, kein Hindernis. Die Verschuldungsgrenze des bisherigen Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG, die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen, ist durch einen weiten Investitionsbegriff (Ausgaben mit „zukunftsbegünstigendem Charakter“, aber nicht schon Kosten für Ausbildung, „human capital“) und durch die Ausnahme der Kreditaufnahme „zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, welche das Bundesverfassungsgericht als Alternative behandelt, deren Anwendung dem Einschätzungsspielraum des Parlaments unterliege und die (mehr als bedenklich) keiner formellen Feststellung bedürfe (BVerfGE 79, 311 (334 ff., Abs. 71 ff.)), aufgeweicht worden. Die Kreditaufnahmen sind jedenfalls insoweit verfassungswidrig, als die Investitionen abgeschrieben sind, also der jeweiligen Nachwelt keinen Vorteil mehr bringen und die Beendigung der gesamtwirtschaftlichen Störung niemals genutzt wurde, die Verschuldung zu reduzieren.

Hinzu kommt, daß die Schulden niemals abgebaut worden sind, auch nicht in der gegenwärtigen guten Haushaltslage. Der relative Schuldenstand ist in Deutschland nur deswegen von etwa 80% des BIP auf gut 60 % des BIP gesunken, weil das BIP durch den lang anhaltenden Aufschwung erheblich gestiegen

und keine neuen Schulden eingegangen worden sind.

6. Die Lage der deutschen Schuldenbremse zeigt, was von den Schuldenbremsen zu erwarten ist, welche die ESM-Mitglieder durch den Fiskalpakt in ihre Verfassungsgesetze zu schreiben genötigt worden sind und weiter werden. Sie haben das gemacht, solange davon ihre Kreditierung durch den EFSF oder den ESM, sprich vor allem von Deutschland, aber durchaus auch noch von Frankreich, abhing und abhängt. Die rechtliche Verbindlichkeit der Schuldenbremsen in den einzelnen Ländern wäre zu prüfen, jedenfalls ist die politische Verbindlichkeit fragil. Sie besteht in dem völkerrechtlich mehr als fragwürdigen Druck, den vor allem Deutschland als der wichtigste Zahlmeister ausübt. Weltweit wird die Austeritätspolitik von namhaften Ökonomen, zumal Joseph Stiglitz, scharf kritisiert (Handelsblatt vom 16. April 2012, S. 20 f.). Sie führt unweigerlich zur Rezession und löst kein Schuldenproblem.

7. Die Schuldenbremse ist gänzlich illusorisch und kann schon deshalb keine verfassungsrechtliche Pflicht sein. Um Entschuldung zu bewirken, wird Wachstum postuliert, aber eine Austeritätspolitik des eisernen Sparens betrieben. Weder das eine noch das andere ist vernunftgeleitet, beides zusammen unsinnig. Die schwachen Volkswirtschaften haben, wie schon gesagt, im Binnenmarkt mit einheitlicher Währung keine Wachstumschance. Der Sparzwang führt in Rezession und Deflation, also schnellen Niedergang der Wirtschaft. Beides zusammen ist reine Illusion, wenn nicht schlicht der Versuch, die Öffentlichkeit durch Gerede zu täuschen, billigste Propaganda. Ultra posse nemo obligatur, dieser Satz, daß Pflichten nichts Unmögliches verlangen können, sollte trotz allen Eifers, die Öffentlichkeit mit einem schwäbischen Sparwillen zu täuschen, beachtet werden. Die inzwischen in die Verfassungsgesetze geschriebenen Schuldengrenzen sollten und sollen durchgehend erst in vielen Jahren maßgeblich werden, in Deutschland nach Art. 143 d Abs. 1 GG im Bund 2015, in den Ländern 2020, in Spanien 2020. Es herrscht des Satz: Nach mir die Sintflut. Die Finanzmärkte lassen sich durch derartige Texte ohnehin nicht beeindrucken. Zudem sollen Mitgliedstaaten des ESM, die sich in einem Defizitverfahren befinden, Rat und Kommission ein Haushalts- und Wirtschaftspartnerschafts-programm vorlegen, das die einzelnen Strukturreformen beschreibt. Dessen Einhaltung soll im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997 überwacht werden. Dieses Verfahren hat sich in keiner Weise bewährt. Gewissermaßen als Gegenleistung kann das bedürftige ESM-Mitglied mit Kredithilfen des ESM rechnen, welche zwar die Haushaltsfinanzierung erleichtert, aber die Schulden auch nicht mindert, jedenfalls aber der Wirtschaft nicht hilft. Das finanzstabilitätspolitische Moratorium, das die vertrags- und verfassungswidrige Staatsfinanzierung des EZB mittels der Staatsanleihekäufe und der lockeren Geldpolitik gebracht hat, und das TARGET 2- System, die ebenfalls die Wirkung monetärer Kreditierung hat, vermag die Unbrauchbarkeit des Fiskalpaktes nicht zu überdecken.

8. Die Wettbewerbsunion des Binnenmarktes bleibt unzureichend, weil die schwachen Volkswirtschaften in einem Binnenmarkt gegenüber den starken Volkswirtschaften, zumal wenn diese geringer Stückkosten haben oder nicht surrogierbare Produkte liefern können, keine Entwicklungschance haben, sondern zum Niedergang verdammt sind, jedenfalls wenn sie keine absoluten Vorteile, wie wesentlich geringere Lohnkosten als die Wettbewerber, haben und halten. Eine Volkswirtschaft, die ihre Währung nicht abwerten kann, muß also, um wettbewerbsfähig zu werden oder zu bleiben, die Lohnkosten senken, d. h. zur inneren Abwertung greifen. Gerade aber eine solche Politik vermögen die Mitglieder eines Staatenverbundes nicht zu machen. Sie treten ja diesem Verbund vor allem bei, um den Lebensstandard der eigenen Bevölkerung zu erhöhen. Aber das gerade geht nicht im Binnenmarkt, der den

Wettbewerb zu seinem bestimmenden Wirtschaftsprinzip erhoben hat.

Alle Subventionen haben an der ungleichen Wettbewerbslage in der EU nichts geändert. Diese begünstigen bestimmte Unternehmen, nicht aber die Volkswirtschaft insgesamt, schon gar nicht, wenn die Subventionen kreditär sind. Die wirtschaftliche Entwicklung des europäischen Binnenmarktes sollte das jedem vor Augen führen; denn die PIIGS sind es, welche mit Abstand die meisten Subventionen erhalten haben und erhalten. Subventionen behindern nach aller Erfahrung die innovative Strukturierung der Wirtschaft. Kurzfristig helfen Subventionen, mittel- und langfristig sind sie ruinös, weil sie die notwendige Entwicklung verhindern und die existentielle Wettbewerbsfähigkeit vernichten. Die Konvergenz der Volkswirtschaften wurde erhofft und versprochen, aber die Divergenz hat erwartungsgemäß erheblich zugenommen. Das Beispiel der neuen Länder Deutschlands, die in einem außerordentlichen Maße unterstützt wurden und werden, lehrt das skizzierte ökonomische Gesetz.

9. Der Fiskalpakt gehört zur Fiskalunion. Sie dient der Überwachung und Steuerung der Fiskalpolitik vor allem der Euroländer. Damit verbunden ist die Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters gemäß der VO (EU) Nr. 1175/2011 des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltpolitischen Überwachung und die Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Hinzuweisen ist auch auf weitere vier Verordnungen und eine Richtlinie, den six-pack, aus dem Jahre 2011, die die Überwachung der gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichte regeln und eine Wirtschaftsregierung der EU ausmachen. Die primärrechtliche Grundlage der „Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ ist Art 121 AEUV. Die Regelungen der Verordnungen sollen hier nicht berichtet werden. Sie können nachgelesen werden.

IV

Übernahme des Fiskalpaktes in den AEUV

Die Übernahme des Fiskalpaktes, wenn auch nur dessen Substanz, in eine Richtlinie der Europäischen Union verändert dessen Rechtsstatus. Den Fiskalpakt kann Deutschland jederzeit verlassen, wie das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen hat. Das ergibt sich aus dem völkerrechtlichen Prinzip der umkehrbaren Selbstbindung (BVerfGE 123, 267 Rn. 233, auch Rn. 329 f.). Wenn die substantiellen Regelungen des Fiskalpaktes in einer Richtlinie getroffen werden, müßte Deutschland, um sich von diesen zu lösen, legt man die herrschende Lehre zugrunde, die Europäische Union verlassen. Das ist zwar möglich und empfehlenswert, aber doch politisch ein Schritt gänzlich anderer Dimension, den die tendenziell integrationistische Politik Deutschlands so gut wie ausschließt. Das Verfahren nach Art. 50 EUV wäre auch mehr als beschwerlich, wie der Vollzug des Brexit zeigt. Richtig ist, daß Deutschland auch nur die Regelungen des Unionsrechts die Geltung für Deutschland nehmen kann, die es für Deutschland nicht für nützlich erachtet. Das folgt daraus, daß das Unionsrecht seinen Geltungsgrund im „Rechtsanwendungsbefehl“ des Zustimmungsgesetzes zu den Gründungsverträgen hat, der durch gegenläufigen Akt aufgehoben werden kann (BVerfGE 89, 155 (190); 123, 267 Rn. 233, 242, 299, 329 f., 333, 335, 339, 343). Das Zustimmungsgesetz kann insgesamt aufgehoben werden, aber auch geändert werden. Es können Geltungseinschränkungen vorgenommen werden. Das ist nicht nur ständige Praxis, sondern auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannt, insbesondere für die Währungsunion, die Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere wenn diese keine Stabilitätsgemeinschaft zu sein und zu bleiben verspricht, verlassen kann (BVerfGE 89, 155, 200 ff., 204). Das gilt

auch für den SKS-Vertrag, also den Fiskalpakt, dessen Verbindlichkeit jedenfalls an der Mitgliedschaft in der EU und in der Währungsunion hängt (BVerfGE 135, 317, Rn. 244 f.; auch BVerfGE 132, 195, 285ff. Rn. 214ff.). In keinem Mitgliedstaat gilt das primäre Unionsrecht mit demselben Inhalt. So gilt der Lissabon-Vertrag in Deutschland nur mit den Vorbehalten des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 123, 267, Rn. 207). Der Richtlinie kann aber Deutschland nur die Verbindlichkeit genommen werden, wenn die Ermächtigungsgrundlage für Deutschland nicht mehr gilt. Dieser die Geltung zu nehmen, ist ein Schritt, der gegebenenfalls nicht als im Interesse Deutschlands gesehen wird. Schon deswegen sollte der Übernahme des Fiskalpaktes nicht zugestimmt werden.

Der Fiskalpakt verpflichtet Deutschland zu haushaltspolitischen Verfassungsgesetzen. Diese Verpflichtung geht noch über die integrationspolitisch nicht disponible haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages hinaus, weil sie den Verfassungsgesetzgeber bindet. Sie würde durch die Fiskalrichtlinie in einem sekundären Rechtsakt der Union stehen. Eine Richtlinie ist ein Rechtsakt der Union, an deren Erlaß Deutschland nur mit begrenztem Einfluß mitwirkt. Zwar mußte Deutschland im Rat der Richtlinie zustimmen, die auf Art. 126 Abs. 14 Unterabs. 2 AEUV gestützt werden soll, aber die Zustimmung der Gesetzgebungsorgane Deutschlands wäre nicht erforderlich. Der Fiskalpakt ist ein Teil eines völkerrechtlichen Vertrages, der der Zustimmung der Gesetzgebungsorgane des Bundes mit verfassungsändernder Mehrheit bedurfte. Das ist eine gänzliche andere Legitimation, als die Information des Bundestages und die Zustimmung eines Bundesministers im Rat der Union. Eine Richtlinie kann die Mitgliedstaaten nicht verpflichten, die Verfassungsgesetze zu ändern. Das mißachtet die Souveränität der Völker im Übermaß. Sollte darauf in der Richtlinie verzichtet werden, weil die materiellen Regelungen der Richtlinie, die schließlich Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten entfalten, der Union genügen, so bleiben doch die demokratiewidrig bevormundenden Regelungen des Fiskalpaktes Eingriffe in die Verfassungshoheit der Mitgliedstaaten, zumal in die aus Gründen der Souveränität der Völker besonders schützenswerte Haushaltshoheit, die vor allem der Bundestag ausübt. Die steht keinesfalls zur Disposition der Europäischen Union, auch nicht zur Disposition der Bundesregierung oder einzelner Regierungsmitglieder. Die geplante Fiskalrichtlinie ist verfassungswidrig.

Zudem ist die Ermächtigung des Art. 14 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV auf „geeignete Bestimmungen, die das sogenannte Protokoll ablösen“, beschränkt. Der Fiskalpakt hat die Regelungen des Protokolls materiell verändert. Eine solche Vertragsänderung steht dem Rat nicht zu. Wenn die Substanz des Fiskalpaktes in den Arbeitsvertrag übernommen werden soll, bedarf das einer Änderung des Arbeitsvertrages gemäß Art. 23 Abs. 1 GG.

D

Wirtschaftspolitische Koordinierung und Konvergenz

I

Art. 9 bis 11 SKS -Vertrag

Art. 9:

„Gestützt auf die wirtschaftspolitische Koordinierung im Sinne des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verpflichten sich die Vertragsparteien, gemeinsam auf eine Wirtschaftspolitik

hinzuarbeiten, die durch erhöhte Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion sowie das Wirtschaftswachstum fördert. Zu diesem Zweck leiten die Vertragsparteien in Verfolgung des Ziels, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern, weiter zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beizutragen und die Finanzstabilität zu stärken, in allen für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlichen Bereichen die notwendigen Schritte und Maßnahmen ein“.

Art. 10:

„Den Anforderungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht, entsprechend sind die Vertragsparteien bereit, in Angelegenheiten, die für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlich sind, wann immer dies angemessen und notwendig ist, von den in Artikel 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Maßnahmen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und – ohne dabei den Binnenmarkt zu beeinträchtigen – von der in Artikel 20 des Vertrags über die Europäische Union und in den Artikeln 326 bis 334 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Verstärkten Zusammenarbeit aktiven Gebrauch zu machen“.

Art. 11:

„Um Benchmarks für vorbildliche Vorgehensweisen festzulegen und auf eine enger koordinierte Wirtschaftspolitik hinzuarbeiten, stellen die Vertragsparteien sicher, dass alle von ihnen geplanten größeren wirtschaftspolitischen Reformen vorab zwischen ihnen erörtert und gegebenenfalls koordiniert werden. In diese Koordinierung werden die Organe der Europäischen Union gemäß den Erfordernissen des Rechts der Europäischen Union einbezogen“.

Diese zwischenstaatlichen Verpflichtungen materialisieren die Regelungen des Arbeitsvertrages zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik, vor allem die des Art. 121 AEUV. Sie geben der Koordinierung eine Ausrichtung auf die Förderung von Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit sowie „zur Stärkung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der Finanzstabilität“. Demgegenüber verpflichtet Art. 121 AEUV die Mitgliedstaaten völlig offen, „ihre Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von gemeinsamen Interesse“ zu betrachten und verpflichtet sie den nicht näher materialisierten „Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“, die der Rat auf Empfehlung der Kommission erstellt.

II

Grundzüge der Wirtschaftspolitik

1. Die Wirtschaftshoheit der Mitgliedstaaten wird durch die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 5 Abs. 1 S. 2, Art. 121 Abs. 2 AEUV) eingeschränkt, ja geradezu aufgehoben. Der Rat (Wirtschafts- und Finanzminister – ECOFIN-Rat) entwirft die Grundzüge auf Empfehlung der Kommission für die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft und berichtet dem Europäischen Rat. Nachdem der Europäische Rat auf der Grundlage dieses Berichts eine Schlußfolgerung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft erörtert hat, verabschiedet der Rat auf der Grundlage dieser Schlußfolgerung mit qualifizierter Mehrheit eine Empfehlung, in der diese Grundzüge dargelegt werden. Er unterrichtet nach Art. 121 Abs. 2 Unterabs. 3 S. 2 AEUV das Europäische Parlament über seine Empfehlung. Diese Empfehlung ist entgegen Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht etwa nicht verbind-

lich. Vielmehr verschaffen die Absätze 3 bis 6 des Art. 121 AEUV dieser Empfehlung rechtliche Verbindlichkeit. An Mitgliedstaaten, deren Wirtschaftspolitik mit den genannten Grundzügen nicht vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, soll nämlich die Kommission eine „Verwarnung“ richten können (Art. 121 Abs. 4 UAbs. 1 S. 1 AEUV).

Der Begriff der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“ ist nicht näher definiert. Er ermöglicht die Gestaltung der Wirtschaftspolitik weit- und tiefgehend. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik müssen die Rechtsordnung der Union berücksichtigen, nicht aber die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Letztere müssen vielmehr ihre Gesetze ändern, wenn ihre Rechtsordnungen nicht den Grundzügen der Gemeinschaft entsprechen. Das folgt aus der Logik des „gemeinsamen Interesses“ (Art. 121 Abs. 1 AEUV), das nur verwirklicht werden kann, wenn nicht auch die besonderen Interessen der Mitgliedstaaten, welche diese durch nationale Gesetze regeln können, berücksichtigt werden müssen. Nach dem Wortlaut der Art. 120 AEUV ist die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten vorrangig an die Grundzüge des Art. 121 Abs. 2 AEUV gebunden. Freilich sind die Ziele der Union im Sinne der Art. 3 EUV anzustreben, die aber denkbar weit sind und sich von einer allgemeinen wohlfahrtsstaatlichen Zielsetzung nicht wesentlich unterscheiden. Das wirtschaftliche Handeln muß zudem im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb und dem des effizienten Einsatzes der Ressourcen stehen.

2. Der wirtschaftsverfassungsrechtlich relevante Absatz 3 des Art. 3 EUV in der Fassung des Vertrages von Lissabon lautet:

„Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas²⁹ auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.

Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“

Von begrenzten Ermächtigungen kann keine Rede sein, weil diese Menge an Zielen, wie sie insgesamt fragwürdig verstanden werden, nach Art. 352 AEUV (Flexibilitätsklausel) es rechtfertigt, daß die Union sich die zur Zielverwirklichung erforderlichen Befugnisse selbst verschafft (durch einstimmigen Ratsbeschluß auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung bzw. Zustimmung des Europäischen

²⁹ Zu „Europa“ gehört auch Rußland, aber auch Weißrußland, die Ukraine und weitere Staaten, wie insbesondere die Schweiz und Liechtenstein. Die Wortwahl wie schon in Art. 1 Abs. 2 EUV Lissabonner Fassung. „Union der Völker Europas“ (so schon in Art. 1 Abs. 2 EUV geltender Fassung, auch der 13. Erwägungsgrund der Präambel) ist eine völkerrechtswidrige Anmaßung. Der 11. bzw. 13. Erwägungsgrund der Präambel („Entschlossen, den Prozeß der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, ..., weiterzuführen“) kann geradezu als Kriegserklärung an die Staaten Europas, die nicht Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, gelesen werden.

Parlaments). Vermerkt sei, daß Art. 120 AEUV „Ziele der Union“ die sogenannten „Werte“ der Union nach Art. 2 EUV nennt, nicht etwa die Politikbereiche des Art. 3 EUV. Das demokratische Defizit dieser wirtschaftspolitischen Befugnis der Union wird nicht gerade dadurch gemindert, daß das Europäische Parlament nach Art. 121 Abs. 2 Unterabs. 2 S. 1 AEUV von der Empfehlung des Rates, in der die Grundzüge dargelegt werden, lediglich unterrichtet wird. Das Parlament hat also auf diese Maßnahme keinen nennenswerten Einfluß. Die Grundzüge sind aber Grundlage der multilateralen Überwachung der Mitgliedstaaten durch den Rat anhand von Berichten der Kommission daraufhin, ob deren Wirtschaftspolitik mit den Grundzügen vereinbar ist (Art. 121 Abs. 3 und 4 AEUV). Im übrigen wird die wirtschaftliche Entwicklung der Mitgliedstaaten wie die der Gemeinschaft im Interesse der engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik und der dauerhaften Konvergenz der Wirtschaftsleistungen vom Rat anhand von Berichten der Kommission überwacht (Art. 121 Abs. 3 AEUV). Allein schon die Unvereinbarkeit der Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft ermöglicht die Empfehlung bzw. Verwarnung des Mitgliedstaates durch den Rat bzw. die Kommission. Eine Empfehlung bzw. Verwarnung kann der Rat bzw. die Kommission an den Mitgliedstaat auch richten, wenn dessen Wirtschaftspolitik das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht. Der Rat kann des weiteren auf Vorschlag der Kommission die erforderlichen Empfehlungen an den Mitgliedstaat veröffentlichen (Art. 121 Abs. 4 Unterabs. 1 S. 3 AEUV). Der Rat beschließt seine Empfehlungen ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates (Art. 121 Abs. 4 UAbs. 2 AEUV). Die Verwarnungen und Empfehlungen der multilateralen Überwachung setzen die Wirtschaftspolitik des betroffenen Mitgliedstaates ins Unrecht, weil er das gemeinsame Interesse der Mitgliedstaaten, das in den Grundzügen definiert ist, nicht beachtet hat oder gar das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht. Das verpflichtet diesen Mitgliedstaat nicht nur politisch, sondern rechtlich, seine Wirtschaftspolitik zu ändern, weil er die Wirtschaftspolitik nach Art. 121 Abs. 1 AEUV als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu behandeln hat. Die Mitgliedstaaten sind dadurch, aber auch allgemein durch Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet, das Unionsinteresse zu verwirklichen. Sie haben „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben, zu ergreifen“ (Unterabs. 2). Zu diesen Handlungen gehören auch die empfohlenen Grundzüge als Grundlage der multilateralen Überwachung.

Seit dem Vertrag von Maastricht hat der Rat jährlich Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft/Union in Leitlinien empfohlen³⁰.

3. Die Wirtschaftshoheit der Mitgliedstaaten, die durch die wirtschaftlichen Grundfreiheiten des Binnenmarktes und die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft, aber auch durch die vielen anderen wirtschaftsrelevanten Politiken existentiell eingeschränkt ist, wird durch die Ermächtigung der Union, den Mitgliedstaaten Grundzüge der Wirtschaftspolitik verbindlich zu machen, vor allem makroökonomisch, in einer Weise geschmälert, die deren existentieller Staatseigenschaft widerspricht. Die Mit-

³⁰ Etwa Empfehlung 94/7 vom 22.12.1993, ABl. (1994) L 7/9; Empfehlung des Rates vom 12.07.2005 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (2005-2008), ABl. 2005 L 205/28; Beschluß (EU) 2015/1848 Des Rates vom 5. Oktober 2015 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten für 2015.

gliedstaaten werden wirtschaftspolitisch zu überwachen, also untergeordneten Wirtschaftseinheiten der Gemeinschaft herabgestuft, denen die Verantwortung für ihr wirtschaftliches und damit existentielles Schicksal nicht mehr zugestanden wird. Diese Überwachungsbefugnis der Gemeinschaft geht deutlich weiter als die Befugnisse des Bundes zur Bundesaufsicht über die Länder nach Art. 84 Abs. 3 GG, die sich in der Praxis darauf beschränkt, daß die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Recht gemäß ausführen³¹. Die wirtschaftspolitische Überwachungsbefugnis der Gemeinschaft erinnert an die selbständige Reichsaufsicht nach Art. 7 Abs. 1 Nr. 3 Reichsverfassung 1871³². Besonders hinzuweisen ist noch einmal auf das Demokratiedefizit der wirtschaftspolitischen Überwachung der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft nach Art. 121 Abs. 2 bis 5 AEUV, das dadurch verstärkt wird, daß die ex lege wirkenden Grundfreiheiten des Binnenmarktes wie die Prinzipien des Wettbewerbs ebenfalls ohne hinreichende demokratische Legitimation verwirklicht werden, nämlich vornehmlich durch den Gerichtshof, der für diese Judikatur nicht demokratisch legitimiert ist³³, aber dennoch außerordentliche politische Relevanz hat, welche den Begriffen der Grundfreiheiten genausowenig entnommen werden kann wie den Begriffen der Wettbewerbsregeln. Die Wirtschaftshoheit der Mitgliedstaaten ist somit ohne eigenständige unionsdemokratische Legitimation durch denkbar weite und offene Begriffe des Maastricht-Vertrages und des Vertrages von Lissabon eingeschränkt, ja aufgehoben, die dem für die Integration demokratierechtlich notwendigen Prinzip der begrenzten Ermächtigung augenfällig widerstreiten. Deutschland hat das wirtschaftliche und damit das soziale Schicksal seines Volkes nicht mehr in der Hand.

III

Souveränitätswidrige Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik

Diese sechs Rechtsakte begründen nicht lediglich eine Wirtschaftsregierung der Europäischen Union über die Mitgliedstaaten, vor allem die, deren Währung der Euro ist, sondern eine Wirtschaftsdiktatur. Die Verletzung der Souveränität der Völker schreien die Verordnungen und die Richtlinie laut heraus. Von der politischen Freiheit der Bürger bleibt in dem wichtigsten Bereich heutiger Politik, dem der Wirtschaft, nichts übrig. Mittels der Wahlen und gegebenenfalls durch Abstimmungen sollen die Wähler gerade auch ihr wirtschaftliches Schicksal bestimmen können. Das ist Kernbereich einer demokratischen und sozialen Republik. Die Wähler haben oft genug entgegen wirtschaftlicher Vernunft für ihren kurzfristigen Vorteil gestimmt und die mittel- und langfristigen Folgen der Politik, deren Vertreter sie die Mehrheit verschafft haben, außeracht gelassen. Die Peripheriestaaten, die die Finanzhilfe benötigen haben und noch benötigen, sind ein beredtes Beispiel. Freilich haben die Parteien auch durch leichtfertige Wahlversprechen die Wähler verführt, einzig und allein, um Macht und Pfründen zu erobern. Das müssen die Völker, die sich haben verführen lassen, ausbaden und daraus lernen. Die fremde Hilfe nach dem eigenen Versagen ist gänzlich unangebracht, soweit die Helfer nicht selbst Nutznießer des Leichtsinns ihrer ‚Schützlinge‘ waren. Aber deswegen den Bürgern die Freiheit und den Völkern die

31 Dazu BVerfGE 6, 309 (329); 8, 122 (130 f.); K. A. Schachtschneider, Der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht in Bund-Länder-Streitigkeiten, 1969, S. 76 ff., 119 ff.

32 Grundlegend H. Triepel, Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1917, S. 441 ff.; dazu P. Lerche, in: Maunz / Dürig, GG, Rdn. 127, 131 ff. zu Art. 84.

33 Dazu K. A. Schachtschneider, Demokratierechtliche Grenzen der Gemeinschaftsrechtsprechung, in: St. Brink / H. A. Wolff (Hrsg.), Gemeinwohl und Verantwortung, FS H. H. v. Arnim, 2004, S. 779 ff. S. 779 ff.; ders., Souveränität. Grundlegung einer freiheitlichen Souveränitätslehre, 2015, 484 ff.

Hoheit zu nehmen, ist nicht nur völkerrechtswidrig, demokratiewidrig, freiheits- und rechtswidrig, es ist entstaatlichend und souveränitätswidrig. Es ist schlicht die Einführung der Wirtschaftsdiktatur. Allemal schafft diese Überwachung der gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichte, also die Wirtschaftsaufsicht, den Bundesstaat, der bislang nicht durch die Völker begründet wurde. Die Völker der Euroländer mögen wählen wie sie wollen. Für die Wirtschaftspolitik, welche die Wahlen zu dominieren pflegen, ist das bedeutungslos; denn die Wirtschaftspolitik bestimmt die Kommission der Union, wenn nicht der Rat mit qualifizierter Mehrheit deren Beschlüsse ablehnt. Der Binnenmarkt im Verbund mit der Einheitswährung hebt um der (vermeintlich) gemeinsamen Stabilität der verbundenen Staaten willen mit den Wahlen die Demokratie aus. Das ist die Logik der politischen Union, jedenfalls der Wirtschafts- und Währungsunion mit heteronomen Volkswirtschaften. Weil der funktionale und reale Einheitsstaat nicht verfaßt ist, sondern die Mitgliedstaaten noch institutionell eigenständig und der Völker souverän sind, so daß eine demokratische Legitimation einer Wirtschaftspolitik der Union für alle Unionsbürger nicht möglich ist, werden die demokratischen Elemente der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten schlicht beiseite geschoben und die Wirtschaftspolitik wird von der Exekutive diktiert. Der Dialog der Unionsorgane mit dem Europäischen Parlament ist eine Farce. Keinesfalls vermag er die wirtschaftspolitische Entdemokratisierung der Völker zu kompensieren. Aber nicht nur die Völker, denen die Parteienoligarchie keinen sachpolitischen Einfluß läßt, sind entmachtet, sondern die parteilichen Organe der Mitgliedstaaten ebenfalls. Weder die Parlamente, noch die Regierungen, aber auch nicht die Gerichte der Mitgliedstaaten, wenn sie sich dem Vorrang des Unionsrechts unterwerfen, können die Wirtschaftspolitik, die ihren Verfassungsgesetzen entspricht oder gar die, welche ihr Gemeinwohl fordert, verwirklichen. Die Staaten werden einmal mehr schutzlos gegenüber der Europäischen Union. Ihnen bleibt nur der Austritt aus dieser zunehmend diktatorischen Organisation, wie diesen die Briten beschlossen haben, die nicht einmal zu den Euroländern gehören. Der ist ihnen zu raten, wenn sie ihr Schicksal wieder in die eigenen Hände nehmen und die verordnete Austeritäts- in eine Prosperitätspolitik wandeln wollen. Mit dem Euro geht das nicht.

Die Vorgaben der Wirtschaftssteuerung vor allem in der VO (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte präsentieren Scheinrationalität. Keine auch nur annähernd freiheitliche Wirtschaft, also eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wie sie Art. 120 AEUV als Grundsatz der Wirtschaftspolitik der Union vorsieht, kann derart von einem Staat gesteuert werden, schon gar nicht im Rahmen der Weltwirtschaft und auch nicht mit dem Binnenmarkt der Union mit heterogenen Volkswirtschaften und einheitlicher Währung. Das Entdeckungsverfahren des Wettbewerbs, wie das Friedrich August von Hayek genannt hat, ist kontingent³⁴. Der Staat kann Rahmen setzen, insbesondere Recht verwirklichen, er kann das Geld zu stabilisieren versuchen, aber auch die Infrastruktur einer Volkswirtschaft einschließlich der Ausbildung, des sozialen Friedens usw. verbessern, aber er kann nicht die Aufgabe der Unternehmen übernehmen. Auch die Globalsteuerung, die Karl Schiller 1967 mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und einigen Verfassungsgesetzänderungen, zumal Art. 109 Abs. 2 GG, eingeführt hat, hat nur mäßige Erfolge gezeigt und ist nach kurzer Zeit der Sache nach aufgegeben worden. Wären die Projektionen der Union machbar, würden alle Völker im Wohlstand leben. Sie sind volkswirtschaftliches Gerede, dessen viele Sätze jedwede Maßnahme der Kommission zu rechtfertigen vermögen, eine geeignete Grundlage der Wirtschaftsdiktatur. Auch die Planwirtschaft des

³⁴ Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, 1968, S. 3, 10

Sozialismus war bekanntlich wenig erfolgreich.

Daß diese Wirtschaftsdiktatur nicht erfolgreich sein wird, liegt erstens daran, daß niemand Unmögliches leisten kann, auch ein gequältes Volk nicht. Wenn die Volkswirtschaften in die Rezession getrieben werden, können sie nicht Schulden abbauen. Das können nicht einmal Volkswirtschaften mit hinreichendem Wachstum, wie das Beispiel Deutschland zeigt. Wachstum hat im übrigen Voraussetzungen, die sich nicht durch ständige Wachstumspostulate herbeiführen lassen, sondern eine lange Entwicklung einer Volkswirtschaft, die auch Entbehrungen mit sich bringen kann, erfordert. Keinesfalls besteht für Volkswirtschaften eine Wachstumschance, die im Wettbewerb mit überlegenden Volkswirtschaften stehen, d. h. deren Wirtschaftsgebiet nicht gegen Importe aus stärkeren Volkswirtschaften geschützt ist. Das aber schließt der Binnenmarkt mit der Zollunion gerade aus. Es bleiben nur Subventionen, die schon reichlich geflossen und erwartungsgemäß verpufft sind. Also kommt nur noch die etatistische Verteilung der Gesamtleistung der Union unter allen Mitgliedstaaten in Frage, der Finanzausgleich unter allen Mitgliedstaaten, die Haftungs- oder Schuldenunion, die Bankenunion, Eurobonds, Projektbonds oder wie die Instrumente auch genannt werden, die alle auf das Gleiche hinauslaufen, auf die Sozialisierung der Schulden und damit der Lebenshaltungskosten der Mitgliedstaaten, also den Bundesstaat, zudem in kraß demokratiewidriger Form. Darauf läuft die Politik der Union zu. Sie wird die gesamte Wirtschaft der Union ruinieren, weil sie der Weltmarktfähigkeit keine Chance läßt. Aber sie wird zum sozialistischen Einheitsstaat, sprich zur sozialistischen Diktatur führen. Der Kapitalismus ist dann in der Union besiegt; denn das Kapital wird, scheu wie ein Reh, schnellsten abfließen. Es braucht ein solches Europa nicht. Nicht alle werden über eine solche Entwicklung unglücklich sein, nur die Menschen werden merken, daß sie mehr und mehr die Armut gewählt haben, als sie zunehmend den sozialistischen Kräften ihre Stimme gegeben haben, d. h. den Christdemokraten, Sozialdemokraten, Grünen, Linken, den Europäisten, postnationalen Internationalisten, die soziale Gerechtigkeit versprochen haben, um Mandate und Posten zu ergattern, aber deren Voraussetzung nicht wahr haben wollten, die allseitige Leistung, Eigenverantwortung, Unterscheidung des Ungleichen, Freiheit und Sittlichkeit, Recht und Staat, Bürger und Volk.

IV

Übernahme der Art. 9 bis 11 SKSV in eine Verordnung

Die Übernahme der Regelungen der Art. 9 bis 11 des SKS-Vertrages in eine Verordnung der EU, gestützt auf Art. 126 Abs. 14 Unterabs. 2 AEUV, wäre vertrags- und verfassungswidrig. Die Regelungen ändern die Koordinierung der Wirtschaftspolitik nach Art. 121 AEUV. Das bedarf des Vertrages nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG. Zudem ist auch, wie dargelegt, Art. 121 AEUV mit der Souveränität der Deutschen unvereinbar. Die Wirtschaftspolitik ist essentieller Teil der Politik eines Volkes und damit der Freiheit der Bürger. Die Leitung der Wirtschaftspolitik durch Kommission und Rat der EU hat ihren Grund in dem ökonomisch verfehlten Binnenmarkt, der die Souveränität der Völker mißachtet. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik durch die EU, die die Steuerung derselben durch die EU nach sich zieht, versucht, aus den heterogenen Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten der EU eine Volkswirtschaft zu schaffen. Das ist nicht nur vergeblich, sondern auch demokratiewidrig. Die Konvergenz ist nicht zu erreichen. Die Divergenz ist trotz aller Bemühungen und Opfer größer geworden. Die begehrten Transferleistungen können den Freiheitsverlust der Völker und die Entdemokratisierung der nationalen Politiken nicht rechtfertigen. Die EU ist eine antidemokratische Bürokratie, die freiheits-

bewußte Bürger nicht hinnehmen können. Alle Versuche, die Unionsbürger durch wirtschaftliche Erfolge zu besänftigen, scheitern daran, daß Binnenmarkt und Währungsunion der ökonomischen Vernunft entbehren, weil die Konvergenz der Volkswirtschaften nichts als Illusion ist. Die Politik der Union will dennoch die Vereinigten Staaten von Europa entgegen dem Willen der Völker ertrotzen, im Interesse der Herrschaft der Bürokraten und des internationalen Kapitals, dessen Geschäftsprinzip die Entdemokratisierung der Völker ist. Die Italiener machen das nicht mehr mit. Das ist eine Revolution, nämlich Befreiung zum Recht. Die Briten haben sich schon befreit.

E

Steuerung des Euro-Währungsgebietes

Wirtschaftsminister

Titel V, Art. 12 und 13, des SKS-Vertrages über die „Steuerung des Eurowährungsgebietes“ hat eine Präsidenschaft des Euro-Gipfels eingerichtet, wieder ein hochbezahlte Behörde, und die Kooperation der Vertragsparteien geordnet. Diese Bestimmungen ergänzen die Regelungen der sechs Rechtsakte (six pack) über die Wirtschaftsregierung der Union oder nur des Eurogebietes, welche den Franzosen durchzusetzen sich seit langen bemüht haben.

Der vorgeschlagene Wirtschaftsminister der EU soll eine Fülle von Aufgaben und Befugnissen haben, um die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten im Rahmen der Verträge und Gesetze der EU zu koordinieren und zu strukturieren. Die Institution dieses Amtes ist noch nicht präzisiert. Jedenfalls soll der Wirtschaftsminister der Kommission der EU angehören, wohl als Vizepräsident. Es ist davon auszugehen, daß er alle Entscheidungsbefugnisse haben soll, die nach den bisherigen Vertragsregelungen die verschiedenen Organe der EU und der Eurogruppe haben. Er soll insbesondere an die Stelle des Eurogruppenpräsidenten und des Eurogipfelpräsidenten treten.

Die Aufgaben und Befugnisse der Kommission kann ein Wirtschaftsminister, der allein entscheidet, nicht übernehmen. Das ist mit Art. 250 AEUV nicht vereinbar, weil die Kommission mit der Mehrheit ihrer Mitglieder Beschlüsse faßt. Der Minister könnte somit der Kommission nur Vorlagen unterbreiten. Das kann jedes Kommissionsmitglied. Wenn der Wirtschaftsminister eigenständige Entscheidungsbefugnisse haben soll, bedarf das einer Vertragsänderung. Es ist ein erheblicher Unterschied, ob etwa Überwachungsmaßnahmen gegenüber Mitgliedstaaten von dem Kollegium der Kommission, die aus Vertretern aller Mitgliedstaaten (nach Maßgabe des Rotationsprinzips des Art. 244 AEUV) besteht, getroffen werden oder von einem Minister allein. Das Kollegium wird im Zweifel Kompromisse suchen und mit belastenden Maßnahmen eher Zurückhaltung üben. Die Praxis hat gezeigt, daß die vertraglich vereinbarte Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten nicht durchgesetzt worden ist. Das ist zwar vertragswidrig, hat aber den Bestand der Union eher bewahrt. Es scheint der Zweck der Macronschen Initiative zu sein, die Durchsetzung der vereinbarten Regelungen zu intensivieren. Das hat das Legalitätsprinzip für sich, ist aber staatstypisch, nicht typisch für lediglich staatenbündische kompromißhafte Vertragsanwendungspraxis. Jedenfalls ist das eine substantielle Veränderung des staatenbündischen Charakters der Union, die zu Unrecht als supranationaler Staatenverbund eingestuft wird. Wenn der Wirtschaftsminister ein eigenes Budget verwaltet, etwa das der Strukturfonds oder gar neu von den Mitgliedstaaten abgenötigte Finanzmittel, hat er eine erhebliche Macht, ohne der Intraorgankontrolle

der Kommission zu unterliegen.

Zudem ist die Amtsbezeichnung Minister mehr als fragwürdig. Trotz der Wortbedeutung Diener wird das Wort üblicher Weise für Regierungsmitglieder von Staaten verwendet. Mit dem Wort soll in der Öffentlichkeit die Vorstellung etabliert werden, die EU sei ein Staat. Sie ist das funktional, aber weder institutionell noch legitimatorisch. Das Amt des Wirtschaftsministers ist ein Schritt, die Kommission insgesamt zu einer Regierung der EU zu entwickeln, um die Staatseigenschaft der EU voranzutreiben. Das ist abzulehnen.

Die geplante Zugehörigkeit des Wirtschaftsministers der EU zur Kommission der EU ist auch mit Art. 245 Abs. 2 S. 1 AEUV nicht vereinbar, weil das Amt des Wirtschaftsministers die Ausübung einer Berufstätigkeit ist.

Durch Verordnung der EU, gestützt auf Art. 126 Abs. 14 Unterabs. 2 AEUV kann diese institutionelle Neugestaltung schlechterdings nicht zur Geltung gebracht werden. Das bedürfte, abgesehen von den grundlegenden materiellen Bedenken, der Vertragsänderung nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG.

Die Kommissionsinitiative ist ein weiterer Schritt in den Bundesstaat, in die Vereinigten Staaten von Europa. Sie ist deswegen mit dem demokratischen Prinzip, dem Rechtsstaatsprinzip und dem Sozialstaatsprinzip unvereinbar. Sie verletzt in Teilen das völkerrechtliche Interventionsverbot. Sie mißachtet die Werte der Union. Sie verletzt die Souveränität der Völker, denen die Entscheidung über die ihre Lebensverhältnisse existentiell verändernde Politik verweigert wird.

Berlin, 31. Mai 2018

Prof. Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider

Professor Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider
Ordinarius für Öffentliches Recht der Universität Erlangen-Nürnberg

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den
Rat und die Europäische Zentralbank**
**Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas:
Ein Fahrplan**

Kurzfassung der Stellungnahme

A

Grundsätzliche Kritik der Wirtschafts- und Währungsunion

Die Wirtschafts- und Währungsunion besteht vornehmlich aus dem Binnenmarkt und der Währungsunion.

Der Binnenmarkt folgt der Freihandelsdoktrin, deren Voraussetzungen nicht vorliegen, nämlich die volle Auslastung aller Ressourcen, die komparative Kostenvorteile durch Handel ermöglichen. Er ist ein Schaden für die schwächeren Volkswirtschaften. Sie sind mangels Chancengleichheit gegenüber den stärkeren Volkswirtschaften der EU einem ungleichen Wettbewerb ausgeliefert, zumal ihre Völker zum Teil Sozialleistungen fordern, die sie ohne Verschuldung nicht zu leisten vermögen. Die unmittelbare Anwendbarkeit der Grundfreiheiten und deren Vorrang vor nationalen Politiken ist ein Oktroy des EuGH, der aus der völkerrechtlichen Grundlage der EU eine staatsrechtliche Verfassung derselben gemacht hat. Das hat ihm außerordentliche Macht verschafft. Die weltweite Kapitalverkehrsfreiheit der EU hat verheerende Folgen für die soziale Realisation. Sie ist der Hauptgrund für die zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich.

Zweck der Währungsunion war es, die Nachteile des Binnenmarktes für die schwächeren Volkswirtschaften durch einheitliche Währung und Kreditzinsen zu mildern, aber auch, um der Bundesbank die Macht über die Währungen der Mitgliedstaaten der Union zu nehmen. Es sollten ungesagt die stringente Politik der Preisstabilität der Bundesbank durch eine Flexibilität der Geldpolitik einer EZB abgelöst werden, in der die Vertreter der instabilen Volkswirtschaften die Politik bestimmen. Das ist geglückt, aber gegen alle Verträge, Verfassungen und Zusagen. Das ESZB ist gar zur offenen Staatsfinanzierung übergegangen, ein Sakrileg der Bundesbankpolitik. Das TARGET 2-System des ESZB ist eine billionenschwere Kreditierung der Mitgliedstaaten durch das monetäre System, ohne daß eine Begleichung der Schulden auch nur erwartet würde. Die Währungsunion ist gescheitert, weil ihr der optimale Währungsraum fehlt. Alle am Euroverbund beteiligten Länder haben eine falsche Währung, weil sie gegeneinander weder auf- noch abwerten können. Die für Deutschland unterbewertete Währung des Euro ist wesentlicher Grund der Exportvorteile in Deutschland angesiedelter Unternehmen, der den benachteiligten Unionsstaaten Schaden zufügt. Der wettbewerbswidrige Vorteil Deutschlands, eine Art Preisdumping, ist global. Das Scheitern des Euro war nicht unerwünscht, weil es durch die vermeintliche Alternativlosigkeit des Euros („Scheitert der Euro, scheitert Europa“) für dessen Bestand stetige weitere Schritte zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion mit Transfer-, Finanz-, Bankenunion, der Sache nach zur politischen Union erfordert.

Die funktional längst staatliche EU verfolgt unbeirrt die Entwicklung zu Vereinigten Staaten von Europa, auch mit der hier erörterten Initiative. Eine solche Politik setzt die unmittelbare Zustimmung der Völker voraus, die ihre Souveränität aufgeben müßten, um einen neuen Souverän, ein Volk der Unionsbürger, zu verfassen. Das wäre das Ende der Demokratien, das Ende der Rechtsstaaten, das Ende der Sozialstaaten, das Ende der Freiheit in der Union. Großstaaten können dahingehende Verfassungen nicht verwirklichen.

Der einzig richtige Schritt für die EU und deren Mitgliedstaaten ist die Beendigung des Euroabenteuers, aber auch des Binnenmarktes.

B

Europäischer Währungsfonds

Der EWF soll im Wesentlichen den ESM fortsetzen und mittels einer Verordnung in das Sekundärrecht der EU übernehmen.

1. Der ESM war und ist staatswidrig, weil Völker verpflichtet werden, mit ihrem Vermögen andere Völker zu finanzieren, deren Aufwand ihre Möglichkeiten überstiegen hat. Das ist nicht der Zweck der Besteuerung. Der ESM ist völkerrechtswidrig, weil er die unterstützten Schuldnerstaaten zu einer Austeritätspolitik zwingt. Diese Intervention in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates ist souveränitäts- und zudem demokratiewidrig. Auch die Schuldnerländer müssen ihre Politik allein bestimmen können, freilich auch auf die eigenen Mittel einrichten. Der ESM war vertragswidrig, weil er das Bail-Out-Verbot umgangen hat. Den Vertragsverstoß behebt Art. 136 Abs. 3 AEUV nicht, weil die Regelung nicht nur nicht hinreichend bestimmt ist, sondern, wie gesagt, ein Verstoß gegen das Völkerrecht und das demokratische Prinzip. Die vorgeschriebenen „strengen Auflagen“ reichen den verschuldeten Ländern nicht zur Hilfe, sondern ruinieren sie und destabilisieren sie. Der Euro rechtfertigt die rechtswidrigen Maßnahmen nicht, schon gar nicht, um die Banken zu sanieren. Die irregeleitete Judikatur ändert an der Rechtslage nichts. Die Parlamente sind selbst dem Recht verpflichtet.

Der ESM war trotz seines erheblichen Potentials nicht in der Lage, den Bestand des Euro zu sichern. Er war nicht erfolgreich. Das ESZB und die EZB mußten mit vertrags- und verfassungswidrigen Maßnahmen eingreifen und tun das noch, insbesondere mit dem OMT-Programm und der lockeren Geldpolitik des EAPP.

Die Kritik am ESM ist in meiner Stellungnahme näher dargelegt. Der EWF übernimmt die Rechtsverletzungen des ESM und ist schon deswegen abzulehnen.

2. Als Ermächtigungsgrundlage der Verordnung soll Art. 352 AEUV erhalten, der souveränitätsrechtlich bedenklich ist. Die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist, gemäß Art. 3 Abs. 4 EUV, gehört zu den „Politikbereichen der Union“ wie auch die Errichtung eines Binnenmarktes nach Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 1 EUV und die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und die Solidarität der Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 EUV, nicht zu den Zielen der EU, derentwegen neue Befugnisse eingeführt werden können, wenn es erforderlich erscheint. Werden die Politikbereiche zu den Zielen gerechnet, wird die Ermächtigungsgrundlage uferlos. „Ziel der Union ist es den Frieden, die Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“, Art. 3 Abs. 1 EUV. Zu den Zielen der Union gehören ausweislich Art. 120 S.

2 AEUV auch die „Werte“ des Art. 2 EUV. Den Völkern Europas würde es ohne die Wirtschafts- und Währungsunion besser gehen - auch ohne den Binnenmarkt. Der Tatbestand des Art. 352 AEUV muß restriktiv interpretiert werden. Das gebietet das demokratierechtlich unumgehbare Prinzip der begrenzten Ermächtigung der EU (BVerfGE 89, 155 (181 ff., 191 ff.); 123, 267, Rn. 234 ff., 298 ff., 300 ff.). Sonst würde er zur Grundlage einer umfassenden Verfassungsgesetzgebungskompetenz der Unionsorgane ohne jede demokratische Legitimation.

Gegen die Aktivierung des Art. 352 AEUV als Ermächtigungsgrundlage für eine EWF-Verordnung spricht gebieterisch das No-bail-out-Prinzip der Union, das mittels Art. 136 Abs. 3 AEUV durch zwischenstaatlich vereinbarte Haushaltshilfen umgangen wird. Nur in engen Grenzen lassen Art. 122 bis Art. 125 AEUV Finanzhilfen der Union für Mitgliedstaaten in besonderen Notlagen zu, nicht um die Folgen mangelnder Haushaltsdisziplin zu beheben. Dem steht insbesondere Art. 126 AEUV entgegen. Übermäßige Defizite eines Mitgliedstaates sollen Sanktionen nach sich ziehen, nicht Unterstützungszahlungen oder ‚Rettungsschirme‘. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sollte derartige Maßnahmen gerade ausschließen. Diese Grundlage der Währungsunion auszuhebeln ist der Sinn des EWF. Dafür gibt Art. 352 AEUV keine Ermächtigungsgrundlage.

Wenn die Finanzhilfen des EWF nach Art. 136 Abs. 3 AEUV mit „strengen Auflagen“ verbunden sein sollen, um deren Haushaltsdisziplin gemäß Art. 126 AEUV zu erzwingen, mit abgenötigter Austerität der Völker also, werden dessen Maßnahmen eine völkerrechtswidrige Intervention in die inneren Angelegenheiten der betroffenen Staaten sein, die mit demokratischen Verfassungen unvereinbar sind. Das richtet sich gegen die „Werte“ der Union (Art. 2 EUV). Italien wendet sich zu Recht gegen diese Austeritätsdiktate, will allerdings die finanziellen Hilfen der Union, in welcher Form auch immer, nicht missen. Zurzeit bekommt es reichliche finanzielle Unterstützung durch die staatswidrigen Anleihekäufe des Zentralbanksystems und das ebenso staatswidrige Verrechnungssystem TARGET 2.

Der EWF soll die gemeinsame Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds übernehmen. Er soll Garantien für den Abwicklungsfonds geben, die letztlich aus Hausmitteln der Mitgliedstaaten finanziert werden. Für eine Stabilisierungsfunktion in der Zukunft soll der EWF neue Finanzinstrumente entwickeln können. Vom EWF erwartet die Kommission ein robustes Krisenbewältigungsgremium in der Rechtsordnung der EU zu etablieren, das in voller Synergie mit den anderen EU-Organen arbeitet. Die Eigenart der neuen Instrumente bleibt offen. Ob die Maßnahmen dieses Krisenbewältigungsgremiums mit „strengen Auflagen“ für die betroffenen Mitgliedstaaten geknüpft sein werden, darf bezweifelt werden. Wie sollten diese mit der Bankenadministration verbunden werden. Auch der EWF ist nichts anderes als ein Mechanismus, der die Haftung für die Schulden eines Mitgliedstaates, nämlich seiner Kreditinstitute, auf die Schultern aller an dem Mechanismus beteiligten Staaten laden soll. Das begegnet staatsrechtlichen Bedenken wie jeder Versuch, die Haftungsunion zu erweitern und auf unionsgesetzliche Grundlagen zu stellen. Er ist eine Form des Bail-out, wenn das Bail-in versagt oder nicht ausreicht, um die Abwicklungspflichten zu erfüllen. Die Gläubiger der Banken werden Wege finden, um sich gegen das Bail-in zu schützen, ausgenommen die wenig verhandlungsmächtigen gewöhnlichen Kontoinhaber und kleinen Sparer.

C

Fiskalpakt

Der SKS-Vertrag soll auf der Grundlage des Art. 126 Abs. 14 Unterabs. 2 AEUV als Verordnung in das Unionsrecht überführt werden. Eine Richtlinie soll die Substanz des Fiskalpaktes, Art. 3 des SKS-Vertrages, in das Unionsrecht überführen. Die Regelung soll strukturell ausgeglichene Haushalte erreichen. Bei erheblichen Abweichungen soll ein Korrekturmechanismus greifen.

Der Fiskalpakt bezweckt eine Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten der EU, durch die die Verwirklichung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vom 16./17. Juni 1997 erreicht, jedenfalls befördert wird. Defizite und Schuldenstand sollen bestimmte Referenzwerte nicht übersteigen. Art. 126 AEUV regelt das Unionsregime über die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt war von vornherein „stupido“ (Romano Prodi, damals Kommissionspräsident).

Zu Art. 126 AEUV und zu dem Fiskalpakt äußere ich mich kritisch in meiner Stellungnahme. Beide Regelungen waren erfolglos. Sie sind mißachtet worden. Die Verstöße wurden nicht den Verträgen gemäß sanktioniert. Die meisten Mitgliedstaaten waren nicht in der Lage, die vereinbarte Haushaltsdisziplin zu wahren. Das ist der Grund für die Eurorettungspolitik. Sie erweist das Scheitern des illusionären Abenteuers der Währungsunion, gibt aber auch der Integration der EU zu einem zentralistischen unitarischen, tendenziell zentralistischen Bundesstaat fragwürdige Triebkraft.

Der Fiskalpakt war und ist staats- und souveränitätswidrig, weil er die Eigenständigkeit der Staaten in dem Kernbereich der Haushaltspolitik mißachtet. Er schafft zudem Elemente einer Wirtschaftsregierung der Union, die nicht nur souveränitätswidrig ist, sondern auch insofern völkerrechtswidrig sind als die Völker das Recht haben, ihre „wirtschaftliches und soziales Schicksal allein zu bestimmen“ (Art. 1 IPWSKR). Die Schuldenbremsen, die der Fiskalpakt vorschreibt, sind lebenswidrig, wenn ein Volk des Kredites bedarf. Sie werden nicht beachtet, nicht einmal von der EU, deren ESZB und EZB die mehr oder weniger zinsfreie und nicht wirklich zur Tilgung verpflichtende Kreditierung monetär übernommen hat (EAPP). Immer wieder sind Staaten zahlungsunfähig geworden. Zu bedenken wäre ein Insolvenzverfahren für Staaten. Das aber will die EU vermeiden und betreibt eine Politik der Integration zum unitarischen Bundesstaat – an den Völkern vorbei- mittels vielfältiger Mechanismen des Finanzausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten. All diese Maßnahmen haben jedoch die ungleiche Wettbewerbslage in der EU nicht behoben, vor allem weil Binnenmarkt und Währungseinheit dem entgegenstehen.

Die Übernahme des Fiskalpaktes in eine Richtlinie der EU verändert dessen Rechtsstatus. Den Fiskalpakt kann Deutschland jederzeit verlassen (BVerfGE 123, 267 Rn. 233, auch Rn. 329 f.). Das ergibt sich aus dem Prinzip der umkehrbaren Selbstbindung. Wenn die substantiellen Regelungen des Fiskalpaktes in einer Richtlinie getroffen werden, müßte Deutschland, um sich von diesen zu lösen, legt man die herrschende Lehre zugrunde, die EU verlassen. Das ist zwar möglich und empfehlenswert, aber doch politisch ein Schritt gänzlich anderer Dimension, den die tendenziell integrationistische Politik Deutschlands so gut wie ausschließt. Sie ist der Einbindung Deutschlands und dessen Denationalisierung verpflichtet. Das Verfahren nach Art. 50 EUV wäre auch mehr als beschwerlich, wie der Vollzug des Brexit zeigt. Richtig ist, daß Deutschland auch einzelnen Unionsregelungen die Geltung für Deutschland nehmen kann, die es für Deutschland nicht für nützlich erachtet. Das folgt daraus, daß das

Unionsrecht seinen Geltungsgrund im „Rechtsanwendungsbefehl“ des Zustimmungsgesetzes zu den Gründungsverträgen hat, der durch gegenläufigen Akt aufgehoben werden kann (BVerfGE 89, 155 (190); 123, 267 Rn. 233 u. ö.). Das Zustimmungsgesetz kann insgesamt aufgehoben, es kann aber auch geändert werden. Geltungseinschränkungen sind nicht nur ständige Praxis, sondern auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannt, insbesondere für die Währungsunion, die Deutschland, wenn diese keine Stabilitätsgemeinschaft zu sein und zu bleiben verspricht, verlassen kann (BVerfGE 89, 155, 200 ff., 204) und folglich muß. Das gilt auch für den SKS-Vertrag, also den Fiskalpakt, dessen Verbindlichkeit jedenfalls an der Mitgliedschaft in der EU und in der Währungsunion hängt (BVerfGE 135, 317, Rn. 244 f.; auch BVerfGE 132, 195 Rn. 214ff.). In keinem Mitgliedstaat gilt das primäre Unionsrecht mit demselben Inhalt. So gilt der Lissabon-Vertrag in Deutschland nur mit den Vorbehalten des Lissabon-Urteils (BVerfGE 123, 267, Rn. 207). Der Richtlinie kann aber Deutschland nur die Verbindlichkeit nehmen, wenn die Ermächtigungsgrundlage des Art. 126 AEUV für Deutschland nicht mehr gilt. Ein dahingehender Schritt wird gegebenenfalls nicht als Interesse Deutschlands gesehen werden. Schon deswegen sollte der Übernahme des Fiskalpaktes nicht zugestimmt werden.

Die Fiskalrichtlinie würde den Verfassungsgesetzgeber binden. Diese Verpflichtung ginge noch über die integrationspolitisch nicht disponible haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages hinaus. Zwar mußte Deutschland im Rat der Richtlinie zustimmen, aber die Zustimmung der Gesetzgebungsorgane Deutschlands wäre nach Art. 126 Abs. 14 Unterabs. 2 AEUV nicht erforderlich. Der Fiskalpakt ist ein Teil eines völkerrechtlichen Vertrages, der der Zustimmung der Gesetzgebungsorgane des Bundes mit verfassungsändernder Mehrheit bedurfte. Das ist eine gänzliche andere Legitimation als die Information des Bundestages und die Zustimmung eines Bundesministers im Rat. Eine Richtlinie kann die Mitgliedstaaten nicht verpflichten, die Verfassungsgesetze zu ändern. Ein Vorrang des Unionsrechts vor den Verfassungsgesetzen mißachtet die Souveränität der Völker im Übermaß. Sollte darauf in der Richtlinie verzichtet werden, so bleiben doch die demokratiewidrig bevormundenden Regelungen des Fiskalpaktes Eingriffe in die Verfassungshoheit der Mitgliedstaaten, zumal in die aus Gründen der Souveränität der Völker besonders schützenswerte Haushaltshoheit. Die steht keinesfalls zur Disposition der EU, auch nicht zur Disposition der Bundesregierung oder einzelner Regierungsmitglieder. Die geplante Fiskalrichtlinie ist verfassungswidrig.

Zudem ist die Ermächtigung des Art. 14 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV auf „geeignete Bestimmungen, die das sogenannte Protokoll ablösen“, beschränkt. Der Fiskalpakt hat die Regelungen des Protokolls materiell verändert. Eine solche Vertragsänderung steht dem Rat nicht zu. Wenn die Substanz des Fiskalpaktes in den Arbeitsvertrag übernommen werden soll, bedarf das einer Änderung des Arbeitsvertrages gemäß Art. 23 Abs. 1 GG.

D

Wirtschaftspolitische Koordinierung und Konvergenz

Diese zwischenstaatlichen Verpflichtungen der Art. 9 bis 11 des Titels IV SKS-Vertrag materialisieren die Regelungen des Arbeitsvertrages zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik, vor allem die des Art. 121 AEUV. Sie geben der Koordinierung eine Ausrichtung auf die Förderung von Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit sowie „zur Stärkung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der Finanzstabilität“. Demgegenüber verpflichtet Art. 121 AEUV die Mitgliedstaaten völlig offen, „ihre Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von gemeinsamen Interesse“ zu betrachten und verpflichtet

sie den nicht näher materialisierten „Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“. Die Grundzüge, die der Rat auf Empfehlung der Kommission erstellt, sind verbindlich. Das ergibt sich allein schon aus der Befugnis der Kommission, Mitgliedstaaten zu „verwarnen“. Der Begriff der Grundzüge der Wirtschaftspolitik ist völlig offen und schon deswegen mit dem demokratierechtlichen Prinzip der begrenzten Ermächtigung unvereinbar. Die Koordinierung und „multilaterale Überwachung“ der Wirtschaftspolitik verletzt die Souveränität der Mitgliedstaaten. Zudem sind diese planwirtschaftlichen Befugnisse in einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb im globalem Welthandel ökonomisch illusionär. Sie eignen sich für eine Wirtschaftsdiktatur sozialistischen Gepräges, die ihre Erfolglosigkeit vielfach unter Beweis gestellt hat. Ich habe das näher in meiner Stellungnahme erörtert.

Die Übernahme der Regelungen der Art. 9 bis 11 des SKS-Vertrages in eine Verordnung der EU, gestützt auf Art. 126 Abs. 14 Unterabs. 2 AEUV, wären vertrags- und verfassungswidrig. Die Regelungen ändern die Koordinierung der Wirtschaftspolitik nach Art. 121 AEUV. Das bedarf des Vertrages nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG. Zudem ist auch, wie ausgeführt, Art. 121 AEUV mit der Souveränität der Deutschen unvereinbar. Die Wirtschaftspolitik ist, auch weil sie von der Sozial-, aber auch von der Geldpolitik nicht getrennt werden kann, essentieller Teil der Politik eines Volkes und damit der Freiheit der Bürger. Die Leitung der Wirtschaftspolitik durch Kommission und Rat hat ihren Grund in dem ökonomisch verfehlten Binnenmarkt im Verbund mit der Währungsunion. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik durch die EU, die die Steuerung derselben durch die EU nach sich zieht, versucht, aus den heterogenen Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten der EU eine konvergente Volkswirtschaft zu machen. Das ist nicht nur vergeblich, sondern auch demokratiewidrig. Die Divergenz ist trotz aller Bemühungen und Opfer größer geworden. Die begehrten Transferleistungen können den Freiheitsverlust der Völker und die Entdemokratisierung der nationalen Politiken nicht rechtfertigen. Die EU ist eine antidemokratische Bürokratie, die freiheitsbewußte Bürger nicht hinnehmen können. Alle Versuche, die Unionsbürger durch wirtschaftliche Erfolge zu besänftigen, scheitern daran, daß Binnenmarkt und Währungsunion der ökonomischen Vernunft entbehren. Die Politik der Union will dennoch die Vereinigten Staaten von Europa entgegen dem Willen der Völker ertrotzen, im Interesse der Herrschaft der Bürokraten und des internationalen Kapitals, zu dessen Geschäftsprinzip die Entdemokratisierung der Völker gehört. Die Italiener machen das nicht mehr mit. Das ist eine Revolution, nämlich Befreiung zum Recht. Die Briten haben sich schon befreit.

E

Steuerung des Euro-Währungsgebietes/Wirtschaftsminister

Titel V, Art. 12 und 13, des SKS-Vertrages über die „Steuerung des Eurowährungsgebietes“ hat eine Präsidenschaft des Euro-Gipfels eingerichtet und die Kooperation der Vertragsparteien geordnet. Diese Bestimmungen ergänzen die Regelungen der sechs Rechtsakte (six pack) über die Wirtschaftsregierung der Union oder nur des Eurogebietes.

Der Wirtschaftsminister der EU soll eine Fülle von Aufgaben und Befugnissen haben, um die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten im Rahmen der Verträge und Gesetze der EU zu koordinieren und zu strukturieren. Das Amt ist noch nicht präzisiert. Der Wirtschaftsminister soll der Kommission der EU angehören, wohl als Vizepräsident. Er soll wohl die Entscheidungsbefugnisse haben, die bisher die verschiedenen Organe der EU und der Eurogruppe in der Wirtschafts- und Währungspolitik haben. Er

soll an die Stelle des Eurogruppen- und wohl auch des Eurogipfelpräsidenten treten.

Die Aufgaben und Befugnisse der Kommission kann ein Wirtschaftsminister, der allein entscheidet, wegen Art. 250 AEUV nicht übernehmen, weil die Kommission mit der Mehrheit ihrer Mitglieder Beschlüsse faßt. Wenn der Wirtschaftsminister Entscheidungsbefugnisse haben soll, bedarf das einer Vertragsänderung. Die Kommission als Kollegium ‚unabhängiger‘ nationaler Vertreter wird im Zweifel Kompromisse suchen und mit belastenden Überwachungsmaßnahmen eher Zurückhaltung üben. Die Praxis hat gezeigt, daß die vertraglich vereinbarte Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten nicht durchgesetzt worden ist. Die Institutionalisierung eines Ministers ist eine Veränderung des staatenbündischen in einen bundesstaatlichen Charakter der Union, die zu Unrecht als supranationaler Staatenverbund eingestuft wird. Wenn der Wirtschaftsminister ein eigenes Budget verwaltet, etwa das der Strukturfonds oder gar neu von den Mitgliedstaaten abgenötigte Finanzmittel, hat er eine erhebliche Macht, ohne der Intraorgankontrolle der Kommission zu unterliegen.

Zudem ist die Amtsbezeichnung Minister mehr als fragwürdig. Trotz der Wortbedeutung Diener bezeichnet das Wort im Staatswesen üblicher Weise Regierungsmitglieder. Mit dem Wort soll in der Öffentlichkeit die Vorstellung etabliert werden, die EU sei ein Staat. Sie ist das funktional, aber weder institutionell noch legitimatorisch. Die Einführung eines Wirtschaftsministers ist ein Schritt, die Kommission insgesamt zu einer Regierung der EU zu entwickeln. Das ist abzulehnen.

Die geplante Zugehörigkeit des Wirtschaftsministers zur Kommission der EU ist auch mit Art. 245 Abs. 2 S. 1 AEUV nicht vereinbar, weil das Amt des Wirtschaftsministers die Ausübung einer Berufstätigkeit ist.

Durch Verordnung der EU, gestützt auf Art. 126 Abs. 14 Unterabs. 2 AEUV, kann diese institutionelle Neugestaltung schlechterdings nicht zur Geltung gebracht werden. Das bedürfte, abgesehen von den grundlegenden materiellen Bedenken, der Vertragsänderung nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG.

Die Kommissionsinitiative ist ein weiterer Schritt hin zum unitarischen Bundesstaat, in die Vereinigten Staaten von Europa. Sie ist deswegen mit dem demokratischen Prinzip, dem Rechtsstaatsprinzip und dem Sozialstaatsprinzip unvereinbar. Sie verletzt in Teilen das völkerrechtliche Interventionsverbot. Sie mißachtet die Werte der Union. Es verletzt die Souveränität der Völker, denen die Entscheidung über die ihre Lebensverhältnisse existentiell verändernde Politik verweigert wird.

Berlin, 31. Mai 2018

Karl Albrecht Schachtschneider

