

# Europäische Währungsstabilität über Bande gespielt\*

## Ein Überblick über den Fiskalpakt

Von Wiss. Mitarbeiter Dr. **Karsten Herzmann**, Gießen

*Bereits seit seinem Maastricht-Urteil mahnt das Bundesverfassungsgericht an, die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion müsse eine „Stabilitätsgemeinschaft“ sein. Als ein europarechtlicher Garant hierfür war die primärrechtliche Verpflichtung der Staaten vorgesehen, übermäßige Defizite zu vermeiden (nun Art. 126 Abs. 1 AEUV). Zur effektiven Durchsetzung dieser Pflicht wurde ergänzend zu den vertraglichen Vorgaben der sog. Stabilitäts- und Wachstumspakt geschlossen. Allerdings konnte auch dieser das Grunddilemma der vertraglichen Haushaltsüberwachung nicht auflösen, dass ausgerechnet den Mitgliedstaaten die Funktion zukommt, abschließend über Verstöße und mögliche Konsequenzen zu entscheiden. Getreu der Devise „Wer von Euch ohne Schulden ist, der werfe den ersten Stein“ halten sich die Mitgliedstaaten als gegenwärtige oder jedenfalls potentielle „Sünder“ insoweit zurück. Erst die Turbulenzen der Banken- und der anschließenden Staatsschuldenkrise verfestigten weithin die Auffassung, dass eine effektivere Begrenzung der Haushaltsdefizite und damit die Schaffung einer wirklichen „Stabilitätsunion“ dringend erforderlich sei. Der nunmehr mit dem Vertrag über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion – genannt „Fiskalvertrag“ – eingeschlagene Weg liegt in einer Selbstbindung der Staaten im Wege einer multilateralen Vereinbarung, deren zentrale Inhalte verbindlich und dauerhaft im nationalen (Verfassungs-)Recht umzusetzen sind.*

### I. Der „Fiskalvertrag“ als eine weitere Euro-Stabilisierungsmaßnahme

Eine stabile Währung stellt für ein Gemeinwesen ein überragend wichtiges Gut dar. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist daher „die vertragliche Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft [...] Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes.“<sup>1</sup> Diese Konzeption beinhaltet jedoch weiterhin die grundsätzliche Eigenständigkeit der Haushaltspolitiken der Euro-Staaten. Darin spiegelt sich – positiv – die Achtung des Budgetrechts der unmittelbar demokratisch legitimierten nationalen Parlamente,<sup>2</sup> aber eben auch – negativ – die Gefahr wider, dass die Zahlungsunfähigkeit einzelner Euro-Staaten die gesamte Währung aus dem Gleichgewicht bringen könnte. Seit Beginn der Staatsschuldenkrise, insbesondere der des vom Bankrott bedrohten Griechenlands, bestimmt dieses Szenario die öffentliche Debatte.

Die Politik versucht daher seit über zwei Jahren mit immer neuen Maßnahmen, die Stabilität in der Euro-Zone sicherzustellen. Dabei sticht der hunderte Milliarden Euro umfassende sog. Schutzschirm aus European Financial Stabilisa-

tion Mechanism (EFSM) und European Financial Stability Facility (EFSF) heraus, der demnächst durch den unbefristeten European Stability Mechanism (ESM) abgelöst werden soll.<sup>3</sup>

Dienen diese Instrumente vor allem der Bewältigung akuter Krisen, soll der Vertrag über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV)<sup>4</sup> solchen Entwicklungen langfristig vorbeugen und somit einen aktiven Schritt auf dem Weg zur dauerhaften Gewährleistung von Stabilität im Euro-Währungsgebiet darstellen.<sup>5</sup> Er wurde am 2. März diesen Jahres – und damit weniger als drei Monate nach der grundsätzlichen Einigung über seine Inhalte<sup>6</sup> – von den Staats- bzw. Regierungschefs im Rahmen des Treffens des Europäischen Rates in Brüssel geschlossen. Unterzeichner sind die Vertreter aller Unions-Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und der Tschechischen Republik, denen aber der Beitritt weiterhin offen steht (Art. 15 S. 1 SKSV).

Der Vertrag ist in sechs Titel untergliedert, wobei die Inhalte in Bestimmungen zur Stärkung der mitgliedstaatlichen Haushaltsdisziplin (Art. 3 ff. SKSV), zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 9 ff. SKSV) und zur Steuerung des Euro-Währungsgebiets (Art. 12 f. SKSV) geordnet sind. Der erstgenannte Bereich ist dabei von zentraler Bedeutung, was sich darin widerspiegelt, dass die Bezeichnung „Fiskalvertrag“ für den gesamten Vertrag gebräuchlich ist. Die Vorgaben hierzu, die maßgeblich der mit „fiskalpolitischer Pakt“ überschriebene Titel III des Vertrags enthält, sollen nun genauer in den Blick genommen werden.<sup>7</sup>

### II. Der „fiskalpolitische Pakt“

#### 1. Europarechtliche Bestimmungen als Ausgangspunkt

Die Vorgaben des „fiskalpolitischen Pakts“ lösen die mitgliedstaatlichen Verpflichtungen nach dem EUV, dem AEUV und dem europäischen Sekundärrecht nicht ab, sondern treten ergänzend neben sie und müssen unionsrechtskonform ausge-

<sup>3</sup> Zu den Maßnahmen Heß, ZJS 2011, 207; ders., ZJS 2010, 473; Weber, EuZW 2011, 935; Calliess, ZEuS, 2011, 213; Nettesheim, EuR 2011, 765; Regling, EWS 2011, 261; Ruffert, EuR 2011, 842 (844 ff.); Horn, NJW 2011, 1398.

<sup>4</sup> Abgedruckt in BR-Drs. 130/12, S. 8 ff.

<sup>5</sup> Die Begründung zum Entwurf des Vertragsgesetzes (BR-Drs. 130/12, S. 6) spricht von einem „Beitrag zur mittel- bis langfristigen Prävention von Staatsschuldenkrisen im Euro-Währungsgebiet“.

<sup>6</sup> Vgl. Europäischer Rat, Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets v. 9.12.2011, unter: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/press\\_data/de/ec/126678.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press_data/de/ec/126678.pdf) (letzter Abruf am 10.3.2012).

<sup>7</sup> Zu den weiteren Elementen (zur Verrechtlichung von Euro-Plus-Pakt und der Vereinbarung von Euro-Gipfeltreffen) s. die Denkschrift zum Entwurf des Vertragsgesetzes BR-Drs. 130/12, S. 20 ff.

\* Für die kritische Lektüre des Manuskripts dankt der Autor Nadine Bottke, MJI, Dr. Kay-Peter Bourcarde, Andrea Diehl, MJI, Marie Moos, Michael Riegner und Jasmin Schnitzer.

<sup>1</sup> Zuletzt BVerfG NJW 2011, 2946, 4. Leitsatz m.w.N.

<sup>2</sup> BVerfG NJW 2011, 2946, 4. Leitsatz.

legt werden (vgl. Art. 2, Art. 3 Abs. 1 SKSV).<sup>8</sup> Ausdrücklich wird im vierten Absatz der einleitenden Erwägungen zum SKSV die Notwendigkeit der Einhaltung der europäischen Defizitkriterien nach Art. 126 Abs. 2 S. 2, Abs. 14 UAbs. 1 AEUV i.V.m. Art. 1 des Protokolls Nr. 12 zum AEUV beschworen. Danach darf das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu Marktpreisen – also ohne Abzug der Inflation – nicht überschreiten (Defizitquote) und der öffentliche Schuldenstand darf nicht mehr als 60 % des BIP zu Marktpreisen betragen (Schuldenquote). Im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte um die nationale Verschuldung stand dabei bislang regelmäßig das 3 %-Kriterium, das für sich genommen aber selbst bei seiner Einhaltung die Schuldenquote nicht wirksam eingrenzen kann.<sup>9</sup> Im SKSV wird nunmehr stärker an die – spätestens seit der Krise in vielen Staaten überschrittene – Schuldenquote von 60 % angeknüpft.

Bereits im Jahr 1997 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten in der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt auf deutsche Initiative hin, dass ihre nationalen Haushalte mittelfristig nahezu ausgeglichen sind oder sogar Überschüsse aufweisen (sog. Close to Balance or in Surplus-Ziel).<sup>10</sup> An diesem Ziel ausgerichtet wurden zwei Verordnungen erlassen, die als sog. präventive und korrektive Komponente gemeinsam mit der Entschließung den ursprünglichen Stabilitäts- und Wachstumspakt bildeten.<sup>11</sup> Im Rahmen der durch die VO EG/1466/97 konkretisierten präventiven Komponente wird die Europäische Kommission dazu angehalten, Fehlentwicklungen der nationalen Haushalte frühzeitig zu erkennen, aufzuzeigen und Empfehlungen für deren Beseitigung abzugeben. Dieses Frühwarnsystem basiert auf der Prüfung der durch die Euro-Staaten jährlich vorgelegten Stabilitätsprogramme (bzw. Konvergenzprogramme der Nicht-Euro-Mitgliedstaaten).<sup>12</sup> Solche Programme müssen das mittelfristige Haushaltsziel des jeweiligen Mitgliedstaats und den geplanten Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel hin benennen sowie die weiteren zur regelmäßigen multilateralen Überwachung der allgemeinen Wirtschaftspolitik im Sinne von Art. 121 Abs. 3 AEUV er-

forderlichen Angaben enthalten (vgl. Art. 3, Art. 7 der VO EG/1466/97). Werden erhebliche Abweichungen vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel festgestellt, führt dies zu einer – unter der Bezeichnung „blauer Brief“ bekannten – Verwarnung des betroffenen Mitgliedstaats durch die Europäische Kommission. Im weiteren Verfahren kann es zu einer unverbindlichen<sup>13</sup> Empfehlung konkreter Maßnahmen durch den Rat kommen (Art. 121 Abs. 4 AEUV). Ebenso wie die Verpflichtung zu mittelfristig ausgeglichenen Haushalten in der Entschließung des Europäischen Rates waren also auch die Mittel der präventiven Komponente nicht rechtlich bindend.

Die VO EG/1467/97, die die korrektive Komponente betrifft, legt demgegenüber zwar Bestimmungen zur Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit nach Art. 126 AEUV fest und konkretisiert damit die Bedingungen, unter denen ein mitgliedstaatliches Fehlverhalten sanktioniert werden kann. Auch hiernach obliegen die verfahrensabschließende rechtlich verbindliche Feststellung eines Pflichtverstoßes und die Entscheidung, ob Sanktionen verhängt werden, jedoch der politischen Bewertung der Mitgliedstaaten.

## 2. Völkervertragliche und nationalrechtliche Verschärfungen statt Änderungen des europäischen Primärrechts

Die Idee, die europäischen Vorgaben an die mitgliedstaatlichen Haushaltspolitiken insbesondere durch die Verringerung politischer Spielräume zu schärfen, lag also nahe. Hinsichtlich des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist dies – nach zwischenzeitlicher Schwächung der Rolle des Rechts<sup>14</sup> – durch die jüngsten sog. „Sixpack“-Reformen auch bereits bis an die Grenze des unter dem geltenden Primärrecht zulässigen (und darüber hinaus)<sup>15</sup> umgesetzt worden. Der darüber hinausgehende, im Rahmen der Finanz- und Staatsverschuldungskrise aufgekommene Vorschlag einer entsprechenden Änderung des europäischen Primärrechts scheiterte am dafür erforderlichen Einstimmigkeitserfordernis (vgl. Art. 48 EUV), der Sache nach also am politischen Widerstand einzelner Mitgliedstaaten.

Die völkervertragsrechtliche Vereinbarung der Bestimmungen des mit „fiskalpolitischer Pakt“ überschriebenen Titel III (Art. 3 ff.) des SKSV ist eine Reaktion hierauf. Sie können zwar nicht die geltenden primär- und sekundärrechtlichen Vorgaben an die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten ändern, wohl aber die Art ihrer Durchsetzung: Weiche Elemente des Stabilitäts- und Wachstumspakts sollen rechtlich

<sup>8</sup> Zur Bedeutung des in Art. 3 Abs. 1 SKSV verwendeten Wortes „unbeschadet“ jüngst umfassend Wolff, JZ 2012, 31.

<sup>9</sup> Eine klare Darstellung der prekären Abhängigkeit des Mechanismus von (zu) hohen Wachstumsraten findet sich bei Kronberger Kreis, Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten, 2005, S. 16 ff.; verfügbar unter:

<http://www.insm.de/insm/Publikationen.html?subject=Steuer-n-und-Finanzen&currentPage=11> (letzter Abruf 10.3.2012).

<sup>10</sup> Gliederungspunkt IV. 1. der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, ABl. 1997 Nr. C 236, S. 1 f.

<sup>11</sup> VO EG/1466/97, ABl. 1997 L 209, S. 1 ff. und VO EG/1467/97, ABl. 1997 L 209, S. 6 ff. Beide wurden mittlerweile mehrfach überarbeitet. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde jüngst ergänzt die Verordnung VO EU/1173/2011, ABl. Nr. L 306, S. 1 ff.

<sup>12</sup> Hierzu Häde, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 121 Rn. 21 ff.

<sup>13</sup> Häde (Fn. 12), Art. 121 Rn. 17 f. m.w.N., der darauf verweist, dass insbesondere ein Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit dem haushaltspolitischen Verhalten ausscheidet.

<sup>14</sup> Häde (Fn. 12), Art. 126 Rn. 107, 112 ff.

<sup>15</sup> So Weber, EuZW 2011, 935 (936 ff.) mit weiteren Ausführungen zum Reformpaket. Übersichtlich zu diesem und weiteren Rechtsakten auch die Seite der Europäischen Kommission zur Economic Governance, verfügbar unter:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm) (letzter Abruf am 10.3.2012).

gehärtet werden.<sup>16</sup> Dazu verpflichten sich die Vertragsstaaten zu einer Vielzahl von Verhaltensweisen. Darüber hinausgehend sollen weitere (strengere) Vorgaben des Vertrags im nationalen Recht dergestalt umgesetzt werden, dass sie dem Zugriff der Politik dauerhaft entzogen sind.<sup>17</sup> In der Sprache des SKSV heißt dies, dass die betroffenen Regelungen als „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“ (Art. 3 Abs. 2 S. 1 SKSV) verankert werden.

### 3. Zentrale materielle Vorgaben

#### a) Verbindlichkeit des *Close to Balance or in Surplus-Ziels* im Recht der Vertragsstaaten

Diese in (Quasi-)Verfassungsrang zu erhebenden Vorgaben sind in Art. 3 Abs. 1 SKSV aufgezählt. Nach lit. a verpflichten sich die Vertragsparteien, ihren gesamtstaatlichen Haushalt ausgeglichen zu halten oder sogar einen Überschuss aufzuweisen. Die oben erwähnte politische Verpflichtung der Entschließung des Europäischen Rates findet sich hier also als vertragliche und dauerhaft in das nationale (Verfassungs-)Recht umzusetzende Rechtspflicht. In Abweichung zum Wortlaut der Entschließung des Europäischen Rates spricht Art. 3 Abs. 1 lit. a SKSV jedoch nicht mehr von einem „mittelfristig nahezu“ ausgeglichenen Haushalt, sondern davon, dass der Haushalt einer Vertragspartei mindestens ausgeglichen „ist“.

#### b) Neue verbindliche Defizitgrenze im Recht der Vertragsstaaten

Dieser sprachliche Unterschied zum ursprünglichen *Close to Balance or in Surplus-Ziel* ist jedoch angesichts der Einschränkung in Art. 3 Abs. 1 lit. b SKSV kaum bedeutsam. Hierin gibt der Vertrag nämlich Bedingungen vor, unter denen die Regel nach lit. a auch dann als eingehalten gilt, wenn der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei nicht ausgeglichen ist. Die Bestimmung verweist dazu auf das beschriebene Verfahren der VO EG/1466/97, das eine Annäherung der mitgliedstaatlichen Defizite an das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts durch die Ausrichtung an länderspezifischen mittelfristigen Haushaltszielen und einem Anpassungspfad in dieser Richtung vorsieht. Sofern eine Vertragspartei diesen Wert erreicht, liegt kein Verstoß vor. Ein Abweichen ist gem. Art. 3 Abs. 1 lit. c SKSV nur beim Vorliegen außergewöhnlicher Umstände zulässig, wobei in Abs. 3 S. 2 lit. b

SKSV die Definition des Art. 5 Abs. 1 a.E. der VO 1466/97 übernommen wird.

Die starke Angliederung an das Verfahren der VO EG/1466/97 erscheint zunächst überraschend, konnte dieses doch in seiner bisherigen Form eine Annäherung an das *Close to Balance or in Surplus-Ziel* nicht gewährleisten. Der SKSV enthält daher auch entscheidende Verschärfungen. Bislang gilt, dass mittelfristige Haushaltsziele der Mitgliedstaaten mit einem strukturellen – also konjunkturbereinigten – Defizit von bis zu 1 % des BIP als zulässig angesehen werden können (§ 2a UAbs. 2 der VO EG/1466/97). Inwieweit dieser Verschuldungsrahmen ausgeschöpft werden darf, ist von einer Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des jeweils betroffenen Mitgliedstaats abhängig. Art. 3 Abs. 1 lit. b und d SKSV schaffen insoweit rechtliche Klarheit: Erst bei einem Absinken des Schuldenstands auf erheblich unter 60 % ist bei der Festlegung eines mittelfristigen Haushaltsziels wieder ein strukturelles Defizit von maximal 1 % des BIP zu Marktpreisen erlaubt, ansonsten gilt nach dem SKSV ein neuer Höchstwert von 0,5 %. Bemerkenswerterweise wird im neunten Absatz der einleitenden Erwägungen zum SKSV eine entsprechende Anpassung der Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts angeregt, indem die Bereitschaft der Vertragsparteien zur Unterstützung solcher von der Europäischen Kommission vorzulegenden Vorschläge bekundet wird. Unabhängig von einer solchen „nachvollziehenden Rechtsetzung“ werden die weichen europäischen Schuldenbremsen des Verfahrens nach der VO EG/1466/97 durch die Verpflichtung gem. Art. 3 Abs. 2 SKSV, die teils sogar strengeren Vorgaben des Art. 3 Abs. 1 SKSV im nationalen (Verfassungs-)Recht umzusetzen, nicht nur inhaltlich verschärft, sondern auch erheblich gehärtet.<sup>18</sup>

Als Folge davon ergibt sich für die Vertragsparteien eine neue europäische oder jedenfalls (nahezu) europaweit geltende Verschuldungsgrenze. Dem 3 %-Defizitkriterium vorgelagert wird eine zusätzliche Höchstvorgabe für das jährliche Defizit mitgliedstaatlicher Haushalte eingezogen. Zwar lässt sich die 0,5 %-Grenze des Art. 3 Abs. 1 lit. b SKSV nicht ohne weiteres mit dem 3 %-Kriterium vergleichen, da jene nur für das strukturelle, also konjunkturbereinigte Defizit gilt, während dieses die Verschuldung insgesamt eindämmen soll. Es ist aber davon auszugehen, dass bei Einhaltung der 0,5 %-Grenze auch die Quote des jährlichen Gesamtdefizits unter die 3 %-Marke sinkt, da konjunkturelle Auswirkungen auf den Haushalt regelmäßig weniger stark ausfallen dürften als ein Wert von 2,5 % des BIP. Anders als die europäischen Defizitkriterien, die als Referenzwerte zunächst immer noch Gegenstand einer Gesamtbewertung sind, ist die neue Verschuldungsgrenze nach einer gem. Art. 3 Abs. 2 SKSV verpflichtenden Verankerung im nationalen (Quasi-)Verfassungsrecht auch unmittelbar für die Vertragsstaaten verbindlich.

Die durch das zweite Defizitkriterium vorgegebene Schuldenstandsgrenze von 60 % des BIP lassen die Bestimmungen des SKSV hingegen grundsätzlich unberührt. Um ihre (kün-

<sup>16</sup> Vgl. 6. Absatz der einleitenden Erwägungen zum SKSV.

<sup>17</sup> Skeptisch *Di Fabio*: „Wenn schon in einem stolzen Rechtsstaat wie Deutschland die Schuldenbremse nur in Schönwetterperioden eingehalten wird - woher nehmen wir das Vertrauen, dass dies künftig in anderen EU-Ländern funktioniert?“, zitiert nach FAZ.net (verfügbar unter:

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/recht-steuern/di-fabio-fuer-ausschlussmoeglichkeit-aus-waehrungsunion-das-recht-kann-den-euro-nicht-retten-11668527.html>

[letzter Abruf am 10.3.2012]).

<sup>18</sup> S. aber auch Art. 5 f. RL 2011/85/EU zur Einführung numerischer Haushaltsregeln und Sanktionen für Verstößen dagegen.

tige) Einhaltung zu sichern, sieht Art. 4 S. 1 SKSV insoweit allerdings eine weitere – wenn auch nicht in nationales (Verfassungs-)Recht umzusetzende – Verschärfung vor: Die bereits in Art. 2 Abs. 1a der VO EG/1467/97 enthaltene, die Mitgliedstaaten nicht unmittelbar bindende Vorgabe, wonach Vertragsparteien deren Schuldenstand über 60 % des BIP liegt, diesen um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich reduzieren sollen, wird in eine multilaterale Verpflichtung überführt. Insofern können sich die Anforderungen an das jährliche Haushaltsdefizit für die Vertragsstaaten sogar über die Vorgaben der neuen Verschuldungsgrenze hinaus erhöhen.

#### c) Depolitisierung des Defizitverfahrens

Das 3 %-Kriterium ist durch die neue Verschuldungsgrenze nicht hinfällig geworden. Vielmehr soll seine Wirksamkeit nach den Vorgaben des SKSV besser gewährleistet werden.<sup>19</sup> Dazu normiert Art. 7 S. 1 SKSV eine Verpflichtung der Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, Vorschläge oder Empfehlungen der Europäischen Kommission im Rahmen eines Defizit-Verfahrens zu unterstützen, sofern diese die Auffassung vertritt, das betroffene Euro-Land verstoße gegen das Defizit-Kriterium. Damit soll die zentrale Schwäche des Defizit-Verfahrens nach Art. 126 AEUV, dass den Mitgliedstaaten eine kaum eingeschränkte „Blockade“-Position zukommt, beseitigt werden.<sup>20</sup> Nunmehr ist für die Euro-Staaten aufgrund ihrer völkervertraglichen Verpflichtung eine Ablehnung des von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen oder empfohlenen Beschlusses nur noch möglich, wenn feststeht, dass eine qualifizierte Mehrheit der sonstigen Euro-Staaten diesen ablehnen würde (Art. 7 S. 2 SKSV). Scheitert bislang die konstitutive Feststellung eines übermäßigen Defizits und möglicher Konsequenzen immer dann, wenn eine qualifizierte Mehrheit nicht erreicht werden konnte (vgl. Art. 126 Abs. 6-9, 11, 13 UA 2, 3 AEUV), bedarf es ihrer nunmehr, um den Euro-Staaten überhaupt eine Ablehnung eines solchen Beschlusses zu ermöglichen (sog. umgekehrte qualifizierte Mehrheit). Es kommt somit durch die völkervertragliche Vorgabe zu einer „stärkere(n) Automatisierung des Defizitverfahrens“<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Dies geschieht auch durch die in Art. 5 SKSV aufgestellte Verpflichtung von Vertragsparteien, die „Gegenstand eine Defizitverfahrens“ sind, sog. Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramme zu beschließen und umzusetzen, die durch Europäische Organe genehmigt und überwacht werden.

<sup>20</sup> Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 21 ordnet das Kontrollregime angesichts der mangelnden Prüfungsmöglichkeit des EuGH zu Recht als ein „politisches“ ein. Zum politischen Charakter auch Rodi in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EUV/AEUV/Grundrechte-Charta, 2012, Art. 126 Rn. 6.

<sup>21</sup> Denkschrift zum Entwurf des Vertragsgesetzes BR-Drs. 130/12, S. 20; s. dort (S. 23) auch den Verweis auf die weniger weitreichenden Vorgaben nach VO EU/1173/2011.

#### 4. Unionsorgane als Kontrolleure der Umsetzung in mitgliedstaatliches Recht

Die Kompetenz zur Beurteilung, ob eine der Verpflichtung nach Art. 3 Abs. 2 SKSV genügende Umsetzung der Bestimmungen des „Fiskalpakts“ ins nationale Recht tatsächlich erfolgt, ist trotz der völkervertragsrechtlichen Verankerung dieser Vorgabe EU-Organen zugewiesen. Nach Art. 8 Abs. 1 S. 1 SKSV wird die Europäische Kommission dazu aufgefordert, die einzelnen Vertragsstaaten zu ihrer jeweiligen Umsetzung der Vorgaben anzuhören und daraufhin einen Bericht vorzulegen, in dem sie ausführt, ob sie die Verpflichtungen als erfüllt ansieht. Dieses Vorgehen soll die Vertragsstaaten dazu bewegen, im Falle eines negativen Befundes von ihrem – unabhängig davon bestehenden – Recht Gebrauch zu machen, Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu erheben. Der Europäischen Kommission selbst wurde trotz entsprechender Diskussionen im Vorfeld des Vertragsabschlusses<sup>22</sup> kein eigenständiges Klagerecht zugewiesen. Jedoch ist zu beachten, dass der Vertragstext zwischen dem fakultativen Klagerecht der Vertragsstaaten nach Art. 8 Abs. 1 S. 3 SKSV und dem Fall eines negativen Kommissionsberichts nach S. 2 unterscheidet. Für diesen ist vorgesehen, dass „der Gerichtshof der Europäischen Union von einer oder mehreren Vertragsparteien mit der Angelegenheit befasst wird“. Die Antwort auf die lange ungeklärte Frage, welcher Mitgliedsstaat danach Klage einzureichen hat, ist als Anhang dem Protokoll über die Unterzeichnung des SKSV beigefügt worden.<sup>23</sup> Danach werden diejenigen Vertragsparteien, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Kommissionsberichts die zuvor festgelegte Gruppe derjenigen Mitgliedstaaten bilden, die nach Art. 1 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Rates den Vorsitz im Rat der Europäischen Union führen (Dreivorsitz) und selbst nicht wegen Bruchs der Verpflichtung aus Art. 3 Abs. 2 SKSV verklagt werden oder werden sollen, innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Kommissionsberichts eine Klage einreichen. Von den übrigen nicht betroffenen Vertragsstaaten werden sie hierbei unterstützt. Wird diese Ergänzung zum Vertrag ernst genommen, ergibt sich daraus eine Art „mittelbares“ Klagerecht der Europäischen Kommission.

Zwecks Begründung der Zuständigkeit des Gerichtshofs wird der SKSV in seinem Art. 8 Abs. 3 ausdrücklich als Schiedsvertrag im Sinne des Art. 273 AEUV deklariert. Der darüber hinaus erforderliche Zusammenhang mit dem Unionsrecht ist gegeben, da Gegenstand des Vertrags gerade die Förderung von Unionszielen, insbesondere der Erhalt der Stabilität des Euro-Währungsgebiets,<sup>24</sup> ist. Ergibt eine Entscheidung des Gerichtshofs, ist diese nach Art. 8 Abs. 1 S. 4 SKSV für die Verfahrensbeteiligten verbindlich. Ob daraufhin die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen getroffen werden, kann ebenfalls durch den Gerichtshof der Europäischen Union auf Klage einer Vertragspartei – wozu sich die Vertragsparteien in Ziffer 6 des Anhangs zum SKSV verpflichten

<sup>22</sup> S. dazu etwa Die Welt v. 1.3.2012, S. 4.

<sup>23</sup> Abgedruckt in BR-Drs. 130/12, S. 18 f.

<sup>24</sup> Vgl. nur die einleitenden Erwägungen sowie die Zielbestimmung in Art. 1 Abs. 1 SKSV.

– überprüft werden. Ein negatives Urteil kann die Verpflichtung zur Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgelds nach sich ziehen (Art. 8 Abs. 2 SKSV). Handelt es sich bei dem danach Zahlungspflichtigen um ein Euro-Land, so sind die verhängten Beträge an den ESM zu entrichten (Art. 8 Abs. 2 S. 3 SKSV).<sup>25</sup>

Dem ESM kommt schließlich eine ergänzende Kontrollfunktion zu. Wie im 27. Absatz der einleitenden Erwägungen zum SKSV bekräftigt, soll der ESM nach erfolglosem Ablauf der Frist zur Umsetzung der Vorgaben nach Art. 3 Abs. 1 SKSV keine Finanzhilfen mehr an die betroffenen Vertragsstaaten gewähren.

#### *5. Die Kontrolle der Einhaltung sonstiger Vertragsverpflichtungen*

Weniger eindeutig geklärt ist, durch wen und wie die Einhaltung der ins nationale Recht transformierten und der sonstigen Verpflichtungen des SKSV kontrolliert werden sollen. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs nach Art. 8 SKSV betrifft nur die Umsetzungsverpflichtung nach Art. 3 Abs. 2 SKSV. Der Vertrag selbst schafft keine neuen übergreifenden Organisationsstrukturen. Art. 12 Abs. 3 SKSV sieht lediglich vor, dass – offenbar im Rahmen eines Euro-Gipfels – nach Bedarf, mindestens aber einmal pro Jahr, Beratungen zu bestimmten Fragen der Durchführung des Vertrags zwischen den Vertragsparteien stattfinden sollen. Nachfolgend werden daher die verschiedenen Vorgaben zum Tätigwerden von nationalen und EU-Organen zur Überwachung der Einhaltung von Vertragsbestimmungen in den Blick genommen.

#### *a) Abweichungen von der neuen Defizitgrenze*

Die Überwachung der Regelungen zur neuen Defizitgrenze, die in die nationalen Rechtsordnungen verbindlich und dauerhaft übertragen werden müssen, obliegt einer nationalen Institution (Art. 3 Abs. 2 SKSV). Diese Institution gilt offenbar als Teil eines nach Art. 3 Abs. 1 lit. e, 2 SKSV ebenfalls auf Verfassungsebene oder auf ähnlich wirksame Weise im nationalen Recht einzurichtenden Korrekturmechanismus, der im Fall eines erheblichen Abweichens vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom dorthin führenden Anpassungspfad – auch unter außergewöhnlichen Umständen – automatisch greifen soll.<sup>26</sup> Dieser automatische Mechanismus soll bereits die

Verpflichtung der betroffenen Vertragspartei einschließen, zur Korrektur der Abweichungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums Maßnahmen zu treffen. Zugleich soll er aber gem. Art. 3 Abs. 2 S. 3 SKSV die Vorrechte nationaler Parlamente uneingeschränkt wahren. Das Dilemma, derartige Maßnahmen kaum vorab vertraglich festlegen zu können, die Kompetenz für eine verbindliche Festlegung im Fall eines erheblichen Abweichens aber auch schwerlich der Europäischen Kommission übertragen zu können, löst der SKSV so, dass die Europäische Kommission jedenfalls für die Einrichtung des Korrekturmechanismus und der nationalen Überwachungsinstitutionen Grundsätze vorgeben soll. In einem gegenwärtigen Verordnungsentwurf verwendet die Europäische Kommission hierfür bereits die Bezeichnung „unabhängige(r) Rat für Finanzpolitik für die Überwachung der Umsetzung nationaler Haushaltsregeln“ und definiert diesen Rat als „Gremium, dessen funktionelle Eigenständigkeit gegenüber den Haushaltsbehörden des Mitgliedstaats gegeben und dessen Aufgabe es ist, die Umsetzung der nationalen Haushaltsregeln zu überwachen“.<sup>27</sup>

#### *b) Abstimmung von Korrekturmaßnahmen*

Entsprechend den übrigen Vertragsvorgaben ist anzunehmen, dass auch hinsichtlich der nach Art. 3 Abs. 1 lit. e S. 2 SKSV verpflichtend durch die Vertragspartei zu treffenden Korrekturmaßnahmen eine Abstimmung und Eingliederung in die bisherigen Verfahren nach der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung stattfinden soll. Die bislang für den Fall eines erheblichen Abweichens vom mittelfristigen Haushaltsziel bzw. dem dahin führenden Anpassungspfad vorgesehenen Möglichkeiten der Abgabe von Empfehlungen seitens des Rates nach Art. 121 Abs. 4 UAbs. 1 S. 2 AEUV sollen durch die Verpflichtung des Vertragsstaats, Abhilfemaßnahmen zu treffen, nicht aufgehoben und wohl auch die Suche nach geeigneten Maßnahmen nicht verdoppelt werden. Erneut scheint es vor allem um eine Verstärkung bisheriger Prozesse zu gehen. Eine Abstimmung im Rahmen der gegenwärtigen Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts erscheint danach erforderlich. Für die gesonderte Verpflichtung der Mitgliedstaaten nach Art. 5 SKSV, im Defizitverfahren Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramme für Strukturreformen vorzulegen und diese „Korrekturmaßnahmen“ genehmigen und überwachen zu lassen, ist das Erfordernis einer Eingliederung in die bestehenden Überwachungsverfahren nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ausdrücklich normiert worden.

### **III. Ratifizierung, Inkrafttreten und Wirksamwerden im nationalen Recht**

Als nächster Schritt steht die Phase der Ratifizierung durch die Vertragsparteien an. Sobald zwölf Euro-Staaten ihre Rati-

<sup>25</sup> Vgl. insoweit auch Art. 16 der konsolidierten Fassung der VO EG/1467/97: „Die Geldbußen nach Artikel 12 stellen sonstige Einnahmen im Sinne von Artikel 311 AEUV dar und werden der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität zugewiesen. Sobald die teilnehmenden Mitgliedstaaten einen anderen Stabilitätsmechanismus für die Bereitstellung von Finanzhilfen zur Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt einrichten, wird der Betrag der Geldbußen diesem Mechanismus zugewiesen.“

<sup>26</sup> Nicht geklärt ist allerdings, was nach dem Vertrag eine erhebliche Abweichung darstellt. Greift man auch hier auf die Wertungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zurück, ist eine Abweichung dann erheblich, wenn sie in einem Jahr 0,5 % des BIP oder in zwei aufeinanderfolgenden Jahren 0,25 %

des BIP jährlich übersteigt, vgl. Art. 6 Abs. 3 lit. a sowie Art. 10 Abs. 3 lit. a der konsolidierten Fassung der VO EG/1466/97.

<sup>27</sup> S. Art. 2 Abs. 1 Nr. 1, Art. 4 Abs. 2 des Verordnungsvorschlags KOM/2011/0821 endg.

fikationsurkunde hinterlegt haben, tritt der Vertrag am ersten Tag des Folgemonats in Kraft und gilt zwischen ihnen. Für die übrigen Euro-Länder gilt der Vertrag grundsätzlich erst ab dem ersten Tag des auf die Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunde folgenden Monats. Als Termin ist offenbar der 1.1.2013 angestrebt (Art. 14 Abs. 2, 3 SKSV). Als ein besonderes Druckmittel ist insoweit der Hinweis im 27. Absatz der einleitenden Erwägungen zum Vertrag zu verstehen, wonach Finanzhilfen des ESM ab dem 1.3.2013 von der Ratifizierung des SKSV durch den betroffenen Mitgliedstaat abhängen werden.

Irland hat bereits angekündigt, eine Volksabstimmung über die Vorgaben des SKSV durchführen zu wollen. In Deutschland wäre ein solches Vorgehen nur im Rahmen einer Verfassungsgebung nach Art. 146 GG denkbar,<sup>28</sup> die wiederum erst erforderlich wäre, wenn durch die Einführung einer „Schuldenbremse nach deutschem Vorbild“ und den weiteren Umsetzungsverpflichtungen des „Fiskalvertrags“ derart fundamentale Veränderungen für das Haushaltsrecht des Bundestags einhergingen, dass die weiten (finanzpolitischen) Grenzen der Integration, wie sie das BVerfG zum Euro-Rettungsschirm jüngst dargelegt hat,<sup>29</sup> überschritten wären.<sup>30</sup> Dass dies der Fall ist, erscheint nach dem hier aufgezeigten Überblick zweifelhaft.<sup>31</sup>

Die Bundesregierung hat bereits unmittelbar nach Abschluss des SKSV einen „Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ beschlossen,<sup>32</sup> um ein Inkrafttreten bereits zum 1.7.2012 zu ermöglichen. Durch ein solches Vertragsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG würde zum einen der Bundespräsident zur Ratifizierung nach Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG berechtigt, zum anderen eine Vollzugsanordnung für oder sogar eine konkrete Umsetzung in das nationale Recht geschaffen.<sup>33</sup> Ob dieses Gesetz wie von der Bundesregierung angenommen tatsächlich nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG einer  $\frac{2}{3}$ -Mehrheit in Bundestag und Bundesrat bedarf,<sup>34</sup> wird angezwei-

felt.<sup>35</sup> Insgesamt erscheint es fraglich, welche zusätzlichen materiellen und institutionellen Vorgaben über das bestehende grundgesetzliche „Schuldenbremsen“-Regime der Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG<sup>36</sup> hinaus zu erlassen sein werden. Schließlich besteht bereits danach die Verpflichtung zu ausgeglichenen Haushalten, wobei die strukturelle Verschuldung für den Bund auf 0,35 % des BIP zu Marktpreisen begrenzt und für die Länder gänzlich ausgeschlossen ist. Die Ausnahmeregelungen sind mit denen des SKSV vergleichbar und für ihre Inanspruchnahme ist eine Tilgungsregelung vorzusehen. Mit dem Art. 115 GG-Gesetz ist für den Bund auch bereits ein Ausführungsgesetz ergangen,<sup>37</sup> das diese Vorgaben für den Bund konkretisiert. Auf der Grundlage von Art. 109a S. 1 Nr. 1 GG wurde durch das Stabilitätsratsgesetz zudem mit dem Stabilitätsrat eine Institution für die Überwachung der Haushaltswirtschaft geschaffen.<sup>38</sup> Sollte dennoch – entgegen der Auffassung der Bundesregierung<sup>39</sup> – eine Verfassungsänderung erforderlich sein, so müsste diese bis spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des SKSV wirksam sein (Art. 3 Abs. 2 S. 1 SKSV).

#### IV. Fazit

Der „Fiskalvertrag“ erscheint nach diesem Überblick weder als ein „Meilenstein in der Geschichte der Europäischen Union“ (Angela Merkel)<sup>40</sup> noch als „ein irrelevanter [...] Pakt [und] eine Erfindung der Frau Merkel, um die Gemüter

Vertragsgesetz eine der Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union vergleichbare Regelung vorliege und die BRD sich damit völkerrechtlich binde, insbesondere Art. 109, 115 und 143d GG nicht abzuändern.

<sup>35</sup> Möllers unter:

<http://verfassungsblog.de/braucht-der-fiskalpakt-wirklich-eine-zweidrittelmehrheit> (letzter Abruf am 10.3.2012).

<sup>36</sup> Die „Schuldenbremse“ wurden im Rahmen der Föderalismusreform II entwickelt; umfassend zum Prozess Deutscher Bundestag/Bundesrat, Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen, 2010; zur „Schuldenbremse“ weiter *Neidhardt* (Fn. 20), S. 265 ff. (insb. 355 ff.); *Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, 2561; *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung, 2011; *Ryczewski*, Die Schuldenbremse im Grundgesetz; *Seiler*, JZ 2009, 721; zu den insoweit inspirierenden Bestimmungen in der Schweizer Bundesverfassung *Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 101 ff.

<sup>37</sup> Zum darin enthaltenen Auftrag zur Abstimmung mit den ökonomischen Methoden des Stabilitäts- und Wachstumspakts *Seiler*, JZ 2009, 721 (724 f.).

<sup>38</sup> Sowohl das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes wie auch das Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen waren Teil des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform v. 10.8.2009, BGBl. I 2009, S. 2702 ff.

<sup>39</sup> Begründung zum Entwurf des Vertragsgesetzes, BR-Drs. 130/12, S. 6.

<sup>40</sup> Zitiert nach *Heine*, in: Das Parlament, Nr. 10 v. 5.3.2012, Titelseite.

<sup>28</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG-Kommentar, Stand: September 1991, Art. 146 Rn. 25 betont, dass eine Verfassungsgebung nach Art. 146 GG keine Volksabstimmung vorschreibt; *Nettesheim*, EuR 2011, 765 (768) weist aber zu Recht darauf hin, dass damit jedoch zumindest die Erwartung einer Volksabstimmung verbunden wäre.

<sup>29</sup> BVerfG NJW 2011, 2946. Hier findet sich auch der Hinweis, dass „für vergleichbare völkervertraglich eingegangene Bindungen, die im institutionellen Zusammenhang mit der supranationalen Union stehen“ gleiche Maßstäbe gelten (2948).

<sup>30</sup> Vgl. *Ruffert*, EuR 2011, 842, (853 f. m.w.N.). Allgemeiner zur Diskussion hierüber *Engels*, JuS 2012, 210.

<sup>31</sup> Anders wird dies hinsichtlich der Zustimmung zum ESM-Vertrag gesehen, s. *Kahl/Glaser*, in: FAZ v. 8.3.2012, S. 8.

<sup>32</sup> BR-Drs. 130/12.

<sup>33</sup> *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG-Kommentar, Stand: Januar 2009, Art. 59 Rn. 93 ff.

<sup>34</sup> Die Begründung zum Entwurf des Vertragsgesetzes (BR-Drs. 130/12, S. 6) stellt insoweit darauf auf, dass mit dem

zu Hause zu beruhigen“<sup>41</sup>. Er bietet jedenfalls für eine Vielzahl von Vorgaben nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt eine Möglichkeit, bislang bestehende Spielräume der Anwendung durch eine Verankerung auf (höchster) nationaler Ebene oder aber durch eine völkerrechtsvertragliche Verpflichtung zu begrenzen. Hinsichtlich der jährlichen Höchstverschuldung enthält er sogar ein neues strengeres Defizitkriterium, das – seine Umsetzung vorausgesetzt – nahezu unionsweit unmittelbar als (Quasi-)Verfassungsrecht gelten wird. Ungewöhnlich ist, dass der Pakt zudem für weitere gleichgerichtete Inhalte noch nicht verabschiedeter europäischer Rechtssetzungsvorhaben den Weg bereitet und vorab deren Verbindlichkeit stärkt.<sup>42</sup> Indem sogar eine bindende Selbstverpflichtung für das Abstimmungsverhalten bei Defizitverfahren eingefügt wurde, wird ein zentraler Schwachpunkt der europäischen Überwachung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitiken angegangen. Ein abschließendes Urteil über den „Fiskalvertrag“ hängt aber von seiner Anwendung und vor allem der hierfür entscheidenden Umsetzung ins nationale Recht ab.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass im Rahmen der Krisenbewältigungsstrategien der EU-Mitglieder einmal mehr – wie bereits in anderem Zusammenhang kritisiert<sup>43</sup> – von der supranationalen auf die intergouvernementale Methode ausgewichen wird. Der SKSV sieht dies allerdings nicht als Dauerlösung vor. Nach der sog. Rückführungsklausel des Art. 16 SKSV sollen binnen höchstens fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags auf der Grundlage einer Bewertung der Erfahrungen mit der Umsetzung des Vertrags die notwendigen Schritte mit dem Ziel unternommen werden, den Vertragsinhalt in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen.<sup>44</sup> Dafür ist es freilich erforderlich, dass alle EU-Mitglieder die Regelungen mittragen. Dies dürfte jedenfalls für die Regierung Cameron in absehbarer Zeit nicht ohne Gesichtsverlust möglich sein. Die vergleichbaren Probleme beim Ausbau sozialpolitischer Zuständigkeiten auf europäischer Ebene zeigen aber, dass energischer britischer Widerstand – etwa durch einen Regierungswechsel – auch wieder schwinden kann.<sup>45</sup> Anders aber als das damals ohne das

Vereinigtes Königreich geschlossene Abkommen über die Sozialpolitik wird der „Fiskalvertrag“ deutliche Spuren in den Verfassungen der meisten Mitgliedstaaten hinterlassen.

---

<sup>41</sup> Interviewäußerung des Vorsitzenden der SPE-Fraktion im Europäischen Parlament Hannes Swoboda in: Die Presse, v. 18.1.2012; verfügbar unter: [http://diepresse.com/home/politik/eu/724642/Swoboda\\_EU-muss-staerker-zusammenwachsen-oder-sie-zerfaellt](http://diepresse.com/home/politik/eu/724642/Swoboda_EU-muss-staerker-zusammenwachsen-oder-sie-zerfaellt) (letzter Abruf am 10.3.2012).

<sup>42</sup> Vgl. 8. Absatz der einleitenden Erwägungen zum SKSV. Ein Beispiel hierfür ist die Verpflichtung der Vertragsstaaten nach Art. 6 SKSV, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission im Voraus darüber zu berichten, wenn sie die Ausgabe von Staatsschuldtiteln beabsichtigen.

<sup>43</sup> Etwa *Ruffert*, EuR 2011, 842 (854 f.); übersichtlich zur Problematik der Umgehung von Art. 48 EUV *Heß*, ZJS 2011, 207 (210 ff.).

<sup>44</sup> Dieses Ziel findet sich bereits im 7. Absatz der einleitenden Erwägungen zum SKSV.

<sup>45</sup> Dazu *Langefeld/Benecke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Stand: März 2011, Art. 151 Rn. 19.