



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Sondervertragliche Kooperationen
Systemrationalität einer Handlungsform der europäischen
Integration am Beispiel der Kooperationen der EU-
Mitgliedstaaten in der europäischen Staatsschuldenkrise“**

Dissertation vorgelegt von Hannes Rathke

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ekkehart Reimer

Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht

I. Einleitung

Zu den historischen Zielen der europäischen Integration zählt die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Dieses Unionsverfassungsziel verwirklicht sich in einem Kompromiss widerstreitender integrationspolitischer Interessen der Mitgliedstaaten. Der Vertrag von Maastricht goss diesen Kompromiss in die Form einer asymmetrischen Architektur einer supranationalen Währungspolitik und einer im Wesentlichen intergouvernemental koordinierten Wirtschaftspolitik. Die begrenzte Direktionskraft dieser europäischen Finanzverfassung zeichnete sich jedoch bereits im frühen Alltag der Wirtschafts- und Währungsunion ab und wurde schließlich mit Beginn der europäischen Staatsschuldenkrise 2010 augenscheinlich. In dieser Krise traf der politische Gestaltungswille zur sogenannten Euro-Rettung auf die begrenzten Handlungsoptionen des Unionsrechts und den politischen Unwillen einzelner Mitgliedstaaten, das Integrationsprogramm der Wirtschafts- und Währungsunion krisenadäquat neu zu fassen. In diesem Spannungsfeld griffen die Euro-Mitgliedstaaten auf eine alternative Handlungsform zurück, um ihre Gestaltungsansprüche realisieren zu können: auf sondervertragliche Kooperationen der EU-Mitgliedstaaten.

1. Begriff der sondervertraglichen Kooperation

Der Begriff der sondervertraglichen Kooperation beschreibt eine Handlungsform, die in Ergänzung zur Gemeinschaftsmethode Integrations Schritte auf anderer Legitimationsgrundlage ermöglicht. In Situationen, in denen ein gemeinsames Handeln politisch gewollt, jedoch innerhalb der Verträge durch unterschiedliche Interessen oder Fähigkeiten oder durch primärrechtliche Grenzen versperrt ist, tauschen die Mitgliedstaaten ihre Rollen als unionsrechtlich gebundene „Herren der Verträge“ gegen die Mächtigkeit souveräner Staatlichkeit ein, um Gestaltungsansprüche trotz unionsinterner Friktionen oder Hürden außerhalb des Unionsrechts durchzusetzen.

Der Begriff der sondervertraglichen Kooperation bezeichnet ein alternatives Integrationsverfahren gegenüber der supranationalen oder intergouvernementalen Integration in und durch die europäische Rechtsordnung als „klassische“ Verfahren der europäischen Integration. Er steht für eine zwischenstaatliche, zivil- oder völkervertragliche Form der Zusammenarbeit einiger oder aller Mitgliedstaaten außerhalb des institutionellen und rechtlichen Rahmens der Unionsverträge, mittels der eine Gruppe von Mitgliedstaaten ihre Beziehungen zueinander und mit Bezug auf Materien des Unionsrechts rechtlichen Bindungen unterwirft.

Sondervertragliche Kooperationen sind funktional ausgerichtet auf Ziele und Politikbereiche der Union, um durch eine gemeinsame Maßnahme gemeinsame Ziele vorab oder alternativ zu realisieren oder den erreichten Integrationsbestand zu sichern und so der Förderung, Vertiefung oder Stabilisierung der europäischen Integration zu dienen. Die Qualifizierung als sondervertragliche Kooperation steht damit in Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Politikbereichs des Unionsrechts als Bezugspunkt der Kooperation. Im Umkehrschluss erfasst der Begriff der sondervertraglichen Kooperation nicht solche Kooperationen der Mitgliedstaaten außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts.

In Abgrenzung zu Formen bloßer politischer Zusammenarbeit muss eine solche Kooperation ungeachtet ihrer konkreten Form rechtliche Bindungswirkung mit Bezug auf den europäischen Integrationsprozess entfalten und auf die Erzeugung konkreter Rechtswirkungen der Formung und Disziplinierung öffentlicher Gewalt gerichtet sein. Die Verbindlichkeit einer Kooperation als prägendes bzw. konstituierendes Element ihrer Rechtsnatur kommt dabei – in Abgrenzung zu Entschließungen, Verlautbarungen oder Stellungnahmen der Mitgliedstaaten, die nicht auf die Erzeugung konkreter Rechtswirkungen gerichtet sind – insbesondere in ihrer Ratifikationsbedürftigkeit und dem Legitimationsakt innerstaatlicher Zustimmungs- und Ratifikationsgesetze zum Ausdruck.

Schließlich sind sondervertragliche Kooperationen in ihrem jeweiligen Geltungs- und Regelungsbereich auf die teilnehmenden Mitgliedstaaten beschränkt und bilden damit einen Fall differenzierter Integration im Sinne eines geographisch, sachlich oder zeitlich unterschiedlichen, durch Rechtsnormen festgelegten Vorgehens der am Integrationsprozess teilnehmenden Staaten zur Verfolgung einer tieferen Integration bei gleichzeitiger Relativierung der systembildenden Einheit des Integrationsprozesses. Sondervertragliche Kooperationen schaffen bei Teilnahme nur einiger Mitgliedstaaten punktuelle Sonderregelungen unter Ausschluss der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten von dem Integrationsschritt.

2. Bestimmung der Referenzkooperationen

Mit dem Ziel, die Stabilität der WWU und damit letztlich deren Bestand insgesamt zu sichern, erweiterten sie das grundsätzlich fortbestehende System mitgliedstaatlicher Eigenverantwortung intergouvernemental um eine verstärkte präventive Koordinierung der Haushalts- und Fiskalpolitik und um die Möglichkeit ausnahmsweiser Budgethilfe. Nach den bilateralen ad-hoc-Hilfen für Griechenland sowie der Errichtung des EFSM wurden zunächst die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und ihr nachfolgend der Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM) als Instrumente mittel- und langfristiger Krisenbewältigung errichtet. Um Krisensituationen für die Zukunft durch Solidität der Mitgliedstaaten vorzubeugen, wurde der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) mit verstärkten Verpflichtungen im Bereich der Haushalts- und Fiskalpolitik geschlossen. Darüber hinaus vereinbarten die Euro-Mitgliedstaaten eine stärkere Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik im Rahmen des Euro-Plus-Pakts sowie des Pakts für Wachstum und Beschäftigung.

Anhand dieser Maßstäbe lassen sich im heterogenen Kreis der Maßnahmen, die zur Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise ergriffen wurden, mit dem VSKS, der EFSF und dem ESM drei Referenzkooperationen identifizieren für die Leitfrage der Arbeit nach der Eigenschaft sondervertraglicher Kooperationen der EU-Mitgliedstaaten als systemrationale Handlungsform der europäischen Integration. Der VSKS sowie der ESMV bzw. die ESM zählen als völkervertragliche Kooperationen mit einer entsprechenden Zustimmungs- und Umsetzungspflicht in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen zu den für die vorliegende Untersuchung relevanten Kooperationen. Auch die EFSF besitzt mit Blick auf die sich aus dem EFSF-Rahmenvertrag ergebenden haushaltsgesetzlichen Verpflichtungen die Eigenschaft, eine rechtliche Bindungskraft mit normativer Steuerungswirkung zu entfalten.

3. Fragestellung

Die Referenzkooperationen verdeutlichen einerseits das integrationspolitische Gestaltungspotenzial dieser Handlungsform, Integrationsschritte bei Hindernissen innerhalb des rechtlichen und institutionellen Rahmens der EU außerhalb des Unionsrechts durch sondervertragliche Kooperationen der EU-Mitgliedstaaten zu verwirklichen. Andererseits stehen die Referenzkooperationen beispielhaft für die rechtsdogmatische Herausforderung, den normativen Steuerungsanspruch des Unionsrechts einerseits und den politischen Gestaltungswillen der Mitgliedstaaten andererseits im Recht zu verarbeiten: Wenn sondervertragliche Kooperationen als pragmatische Reaktionen auf politische oder rechtliche Integrationshemmnisse die Paradigmen der europäischen Wirtschafts- und Finanzverfassung ergänzend ausgestalten oder neue Verfahren und Mechanismen neben dem Unionsrecht etablieren, um mitgliedstaatliches Handeln weitergehenden Bindungen zu unterwerfen, so stellen sie durch diese Verrechtlichung potenziell die primärrechtlich radizierte Allokation von (unions-)rechtlicher Gebundenheit und (haushalts-)politischer Gestaltungsfreiheit, von supranationaler Fremdkontrolle und intergouvernementaler Selbstkontrolle in Frage. Zudem ist sondervertraglichen Kooperationen der Euro-Mitgliedstaaten die Gefahr immanent, durch eine verstärkte rechtliche und institutionelle Integration des Euro-Raums mittels kooperativ-völkerrechtliche Regeln ein konstitutionell verselbständigtes

„Kerneuropa“ herauszubilden und damit auf die rechtliche Einheit der EU insgesamt einzuwirken.

Ziel der Arbeit ist es, die Eignung von sondervertraglichen Kooperationen der Mitgliedstaaten als unionsrechtskonforme Handlungsform im europäischen Integrationsprozess, insbesondere im Kontext der WWU, zu bestimmen. Durch eine Analyse der unionsrechtlichen Legalität der sondervertraglichen Kooperationen VSKS, EFSF und ESM werden die unionsrechtlichen Maßstäbe beleuchtet, mit denen der normative Steuerungsanspruch des Unionsrechts im Bereich der WWU den sondervertraglichen Gestaltungswillen der Mitgliedstaaten kanalisiert und begrenzt. Darüber hinaus ermöglicht die unionsrechtliche Analyse der sondervertraglichen Kooperationen der Mitgliedstaaten in der Staatsschuldenkrise eine Bewertung und Einordnung der Systemrationalität sondervertraglicher Kooperationen VSKS, EFSF und ESM einschließlich ihrer Wirkungen auf die primärrechtlich radizierte Allokation von unionsrechtlicher Gebundenheit und (haushalts-)politischer Gestaltungsfreiheit sowie auf die differenzierte Integration in der WWU.

4. Gang der Arbeit

In der Arbeit werden in einem ersten Kapitel zunächst die Handlungsform der sondervertraglichen Kooperation in Bezug zum normativen Programm der WWU gesetzt und die Maßstäbe für die unionsrechtliche Legalität für ein sondervertragliches Handeln der Mitgliedstaaten dargestellt. Anschließend werden die für die vorliegende Untersuchung relevanten sondervertraglichen Kooperationen in der WWU definiert. Auf Grundlage der Maßstäbe erfolgt in den Kapiteln drei bis fünf eine Analyse des VSKS, der EFSF sowie des ESM. Hierbei liegt der Fokus auf der unionsrechtlichen Legalität des spezifischen Regelungsgehalts der Kooperationen und seiner Wirkungen im System der WWU. Hierauf aufbauend erfolgt eine Bewertung der Systemrationalität der jeweiligen Kooperation und ihrer Auswirkungen auf die Allokation von Recht und Politik im Bereich der Haushalts- und Fiskalpolitik sowie auf die differenzierte Integration zwischen dem Euro-Währungsgebiet und den übrigen EU-Mitgliedstaaten. Die Arbeit schließt mit einer Bewertung sondervertraglicher Kooperationen als systemkonsistente Handlungsform der Integration der Mitgliedstaaten im Kontext der WWU.

II. Stellung sondervertraglicher Kooperationen zum System des Unionsrechts

1. Maßstäblichkeit des Unionsrechts

Trotz ihrer funktionalen und finalen Bezogenheit auf die Union besitzen sondervertragliche Kooperationen gegenüber einfachem Völkervertragsrecht keine modifizierte Stellung zwischen Unions- und Völkerrecht. Außerhalb des rechtlichen und institutionellen Rahmens der EU angesiedelt sind sondervertragliche Kooperationen der Mitgliedstaaten kein Teil der europäischen Rechtsordnung und haben nicht Teil am Anwendungsvorrang und der unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts. Auch wenn einige oder alle Mitgliedstaaten Politikbereiche der Union außerhalb der Verträge ergänzend ausgestalten und dies eine faktische Wirkung auf die Unionsrechtsordnung zeitigt, indem der Kooperationsstatus über das Primärrecht hinausgeht und „mehr“ oder „anderes“ regelt als vertraglich für den konkreten Regelungsbereich konsentiert, so beruhen sondervertragliche Kooperationen auch bei einer Zielparallelität nicht auf derselben legitimatorischen Grundlage wie das Unionsrecht. Ihr Geltungsgrund resultiert vielmehr aus dem gemeinsamen Handeln der Mitgliedstaaten und den entsprechenden nationalen Rechtsanwendungsbefehlen. Sondervertragliche Kooperationen sind somit Ausdruck der zwischen der Union und den Mitgliedstaaten entsprechend dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung geteilten Hoheitsgewalt sowie einer Rechtsordnung, in der Union und Mitgliedstaaten als Staatenverbund miteinander verflochten sind und einander zugleich als autonome Rechtsordnungen begeben. Mit dieser Verflochtenheit geht keine dingliche Beschränkung der völkerrechtlichen

Souveränität der Mitgliedstaaten einher, die einem sondervertraglichen Kooperieren *a priori* entgegenstünde.

Ausgerichtet auf die WWU als den gemeinsamen Regelungsgegenstand treffen sondervertragliche Kooperationen auf die Normativität der Unionsrechtsordnung insgesamt und der WWU im Besonderen. Dabei wirken die kooperativen Maßnahmen durch potentiell weitergehende oder abweichende Konkretisierungen auf das normative System des Unionsrechts ein. Die Kooperationen stehen dabei nicht für sich, sondern sind durch den Systemzusammenhang ihrer Regelungsbereiche eng und reziprok mit dem Unionsrecht verbunden. Die sich hieraus ergebenden Herausforderungen markieren die Grenzen der Systemrationalität sondervertraglicher Kooperationen als Handlungsform der europäischen Integration.

Maßstäbe zur Kanalisierung und Begrenzung eines sondervertraglichen Kooperationswillens der Mitgliedstaaten ergeben sich zunächst aus der Verteilung von Hoheitsgewalt im europäischen Staatenverbund, in dem die Rechtsordnungen der Union und der Mitgliedstaaten in ihrer Autonomie miteinander verflochten sind. Aufgrund ihrer unionsrechtlichen Gebundenheit müssen die kooperierenden Mitgliedstaaten jedoch ihre Zuständigkeit unter Wahrung des Unionsrechts ausüben, so dass sowohl der Abschluss sondervertraglicher Kooperationen als auch darauf gestützte Handlungen durch Unionsrecht bedingt werden.

2. Kompetenzgrenzen

Damit die kooperationswilligen Mitgliedstaaten ein solches "Ergänzungsvölkerrecht" überhaupt erzeugen können, müssen entsprechende Handlungsspielräume im System der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten bestehen. Dementsprechend folgt eine erste, für die unionsrechtliche Legalität sondervertraglicher Kooperationen maßgebliche Handlungsschranke aus dem System der europäischen Kompetenzordnung. Die Kooperation darf weder in die ausschließlichen Unionskompetenzen eingreifen noch eine Beeinträchtigung im Sinne von Art. 3 Abs. 2 3. Alt. AEUV bewirken. Eine Sperrwirkung kann sich demnach auch aus einer impliziten ausschließlichen Unionskompetenz dann ergeben, wenn die Union durch den Abschluss einer Kooperation daran gehindert wird, von einer geteilten Zuständigkeit Gebrauch zu machen. In Bereichen der geteilten Zuständigkeiten müssen die kooperationswilligen Mitgliedstaaten zur Verfolgung ihres Kooperationsziels zwar nicht zunächst alle Handlungsoptionen des Unionsrechts erfolglos ausschöpfen. Jedoch unterliegt ihr kooperativer Gestaltungswille dann einer Sperrwirkung, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeiten ausgeübt und dadurch das primärrechtliche Handlungsverbot gem. Art. 2 Abs. 2 AEUV aktiviert hat.

Vor dem Hintergrund dieser Maßstäbe unterliegt der VSKS keiner kompetenziellen Sperrwirkung. Mit seinem Abschluss verfolgen die Vertragsstaaten das Ziel, Fehlentwicklungen der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik und insbesondere die Schulden der öffentlichen Hand normativ zu begrenzen sowie die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu fördern, um die wirtschaftliche Säule der WWU insgesamt zu stärken und um nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit sowie sozialen Zusammenhalt zu fördern (1. und 2. Erwägungsgrund, Art. 1 Abs. 1 VSKS). Das normative System des VSKS nimmt Bezug auf die unionsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten und ordnet sich in den normativen Kontext der WWU ein. Der VSKS knüpft an die Bemühungen der EU und der Mitgliedstaaten zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung an, verkoppelt sich mit den Regelungen des SWP und ergänzt diese, indem er für die Unterzeichnerstaaten weitergehende Regelungen zum Schuldenabbau und zur Haushaltskonsolidierung vorsieht. Der VSKS zielt mithin auf Regelungsbereiche im Anwendungsbereich des Unionsrechts ab, unterliegt jedoch trotz seiner inhaltlichen Nähe keinen absoluten Anwendungs- und Wirksamkeitsbeschränkungen. Die Zuständigkeit der

Union im Bereich der Wirtschaftspolitik gemäß Titel VIII AEUV ist auf eine primär koordinierende und unterstützende Rolle beschränkt. Sie steht damit grundsätzlich nicht dem mitgliedstaatlichen Gestaltungswillen entgegen, über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgehende oder ergänzende Verpflichtungen für *ihre* Haushalts- und Wirtschaftspolitik einzugehen.

Auch EFSF und ESM unterliegen keinen kompetenziellen Sperrwirkungen. Sie dienen dem Zweck, Euro-Mitgliedstaaten mit schwerwiegenden Finanzierungsprobleme unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfen bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist. Mit beiden Mechanismen sind die Euro-Mitgliedstaaten Verpflichtungen eingegangen, mit denen sie ihrer gemeinsamen Verantwortung für das Funktionieren der WWU entsprechen. Sie zielen dabei funktional nicht auf die Gestaltung der Währungspolitik ab, sondern dient vielmehr dazu, die Limitationen und Ineffektivität der präventiven und korrektiven Instrumente des SWP dadurch zu korrigieren, dass es Mitgliedstaaten unter spezifischen Konditionen ermöglicht wird, an den Finanzmarkt zurückzukehren und wieder an den Regelverfahren der präventiven und korrektiven Haushaltsüberwachung teilzunehmen. Eine mittelbare Auswirkung auf die Währungsunion ändert nicht ihre wirtschaftspolitische Ratio und sie greifen nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. c) AEUV ein. Im Bereich der Wirtschaftspolitik gemäß Titel VIII AEUV besitzt die Union keine ausschließliche Zuständigkeit, insbesondere nicht für die Gewährung eines finanziellen Beistands, und die Mitgliedstaaten sind berechtigt, selbst Verpflichtungen individuell oder gemeinsam einzugehen.

Unter umgekehrten Vorzeichen hat sich bei der Errichtung des ESM die Frage gestellt, ob es hierfür eines unionsrechtlichen Fundaments bedarf. Diese Frage wurde vom Europäischen Rat mit der Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV beantwortet, welcher deklaratorisch die Handlungsmacht der Mitgliedstaaten zur Notrettung klarstellt. Hierbei werden zwei Kriterien genannt, die für eine Vereinbarkeit des ESM insbesondere mit dem Einstandsverbot aus Art. 125 AEUV wesentlich sind: Erstens muss seine Aktivierung unabdingbar sein, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets *insgesamt* zu wahren. Die dementsprechend erforderlichen Finanzhilfen dürfen zweitens nur unter strengen Auflagen gewährt werden – und somit unter der Bedingung einer synallagmatischen Verknüpfung von Finanzhilfen und Austeritätsanstrengungen. Mit diesen Präzisierungen in Art. 136 Abs. 3 AEUV wird zugleich das Gestaltungspotenzial der ESM-Vertragsstaaten bei einer Weiterentwicklung des ESM kanalisiert.

III. Unionsrechtliche Legalität

1. Materielle Konvergenz und Handlungsgrenzen

Bestehen kompetenzielle Handlungsspielräume für sondervertragliche Kooperationen, müssen diese von den Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren unionsrechtlichen Bindungen wahrgenommen werden. Handlungsgrenzen für ein sondervertragliches Kooperieren der EU-Mitgliedstaaten ergeben sich hierbei aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und der Pflicht aus Art. 4 Abs. 3 EUV, die Verwirklichung der Ziele der Union weder zu behindern noch zu gefährden, das Unionsrecht in seiner praktischen Wirksamkeit nicht zu beeinträchtigen und unionsrechtliche Verfahren und Bedingungen nicht zu unterlaufen. Dementsprechend müssen die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Union oder die Zuständigkeitsverteilung in der Union beeinträchtigen könnten.

Vor diesem Hintergrund illustriert der VSKS die Möglichkeiten einer materiellen Konvergenz sondervertraglicher Kooperationen mit korrespondierendem Unionsrecht, beispielsweise durch die Etablierung unionsrechtsergänzender Vorgaben für das strukturelle Defizit und für die Umsetzung der Haushaltsregeln im nationalen Recht. Auch wenn diese Regelungen den Korridor zulässiger Defizite im strengeren Maße als das korrespondierende Unionsrecht begrenzen, so

sind sie jedenfalls materiell konvergent mit dem Unionsziel, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden.

Für die EFSF und den ESM stellt sich die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit den primärrechtlichen „Leitplanken“ für die mitgliedstaatliche Haushalts- und Fiskalpolitik – beispielsweise mit dem Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung und dem Einstandsverbot. Dabei steht insbesondere Art. 125 AEUV mitgliedstaatlichen Mechanismen des finanziellen Beistands nicht prinzipiell entgegen, da er nur die pflichtige Unterstützung, nicht aber einen mittelbaren und freiwilligen Beistand untersagt – sofern dieser die Bedingungen wahrt, die sich aus der Ratio des Einstandsverbots ergeben. Mit Blick auf die von Art. 125 AEUV intendierte Marktwirkung betrifft dies insbesondere das Erfordernis einer strikten Konditionalität als Voraussetzung für die unionsrechtliche Legalität einer Stabilitätshilfe.

2. Institutionelle Ordnung

Im Hinblick auf die Einbeziehung von Unionsorganen in die Durchführung sondervertraglicher Kooperationen ergibt sich schließlich eine Grenze aus der speziellen Loyalitätspflicht zur Wahrung der institutionellen Ordnung im Sinne des Art. 13 Abs. 2 EUV und den hieraus folgenden formellen und materiellen Voraussetzungen, wenn die kooperierenden Mitgliedstaaten Unionsorgane im Wege einer – prinzipiell zulässigen – Organleihe in die Durchführung einer sondervertraglichen Kooperation mit einbeziehen. Bei einer solchen Inanspruchnahme agieren die Unionsorgane weiterhin auf Grundlage ihrer primärrechtlich radzierten Zuständigkeiten. Jedoch wird ihr Aufgabenbereich sondervertraglich über den unionsrechtlichen Rahmen hinaus erweitert, was in formeller Hinsicht eine Ermächtigung durch alle Mitgliedstaaten oder Primärrecht erfordert. In materieller Hinsicht wird der zulässige Umfang einer Organleihe dadurch beschränkt, dass den Unionsorganen nur begrenzte Aufgaben ohne Entscheidungsbefugnisse übertragen werden dürfen und die Inanspruchnahme weder ihre Funktionsfähigkeit beeinträchtigen noch ihre unionsvertraglichen Zuständigkeiten und Befugnisse verfälschen darf. Während diese Kriterien die materiellen Bedingungen einer zulässigen Organleihe zum *Schutz* der institutionellen Ordnung formulieren, lässt sich umgekehrt auch eine "Einbeziehungspflicht" zur Gewährleistung der Autonomie der Unionsrechtsordnung und mithin der unionsrechtlichen Legalität sondervertraglicher Kooperationen erwägen.

IV. Bewertung der Handlungsform

1. Systemrationalität und Reallokationsentscheidungen

In ihrer unionsrechtlichen Legalität erweisen sich die Referenzkooperationen als systemrationale Ergänzungen der Wirtschafts- und Währungsunion:

In Reaktion auf die unzureichende Steuerungskraft der unionsrechtlichen Haushalts- und Fiskalregeln aktiviert der VSKS eine mitgliedstaatliche Gewährleistungsverantwortung, um den regelbasierten Ansatz der Haushalts- und Fiskalpolitik zu stärken. Dabei bedeutet der VSKS für sich genommen einen systemstimmigen Mechanismus zur normativen Begrenzung der Schulden(politik) der öffentlichen Hand, indem er als Ergänzungsvölkerrecht eine staatliche Selbstverfassung aus vertraglicher Gebundenheit begründet, die sekundärrechtlich nicht zu erreichen ist. Der VSKS ist eine Verfassungsentscheidung der Vertragsstaaten für die Solidität nationaler Haushaltspolitik und gegen Staatsverschuldung. Die Regeln des VSKS für die Kreditaufnahme und die Verpflichtung auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik verringern die politischen Handlungsalternativen des Haushaltsgesetzgebers zur Sicherung von Spielräumen in der Zukunft durch völkervertragliche Verpflichtungen. Diese ergänzen den haushalts- und fiskalpolitischen Rahmen des primären und sekundären WWU-Rechts mit dem Ziel, die Stabilität in der WWU effektiver abzusichern. Die Systemkohärenz der fiskalvertraglichen Ergänzungen wird durch die Anknüpfung an unionsrechtliche Pflichten der Mitgliedstaaten sowie die Verpflichtung auf einen Gleichlauf zwischen völkervertraglichen und unionsrechtlichen

Vorgaben abgesichert. In seiner Ergänzungsfunktion geht der VSKS über die Einwirkungsmöglichkeiten des Unionsrechts auf die mitgliedstaatliche Haushalts- und Fiskalpolitik hinaus, indem er die Vertragsstaaten zusätzlich auf völkervertraglicher, letztlich verfassungsrechtlicher Grundlage bindet und mittels staatlicher Selbstverpflichtung die nationalen Rechtsordnungen in den wirtschaftspolitischen Überwachungsrahmen der Union mit einbezieht.

Auch die Errichtung der EFSF als ad hoc-Maßnahme zur Ermöglichung gemeinsamer Finanzhilfen im Krisenfall stellt eine systemrationale Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion dar. Mit der EFSF ergänzten die Euro-Mitgliedstaaten in der Krise die Architektur der WWU auf der Grundlage eines zivilrechtlichen Verpflichtungsmodus, indem das Prinzip der haushaltspolitischen Eigenverantwortung und des Eigenstandes situativ durch konditionierten Beistand zur Stabilisierung der WWU insgesamt substituiert wird. Vor dem Hintergrund fehlender Regelungen im System der WWU von Maastricht für den Fall einer Gefährdung der Stabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt ist die EFSF ein Instrument zur akuten Krisenbewältigung, um unmittelbar drohenden Verlust der Zahlungsfähigkeit von Euro-Staaten abwenden, *ad hoc* im Recht verarbeiten und zugleich eine Brücke bis zu der Errichtung einer dauerhaften Notstandsverfassung für das Euro-Währungsgebiet bauen zu können. Die Aktivierung von EFSF-Hilfsinstrumenten beruht auf staatlicher Finanzmacht und wirkt auf die mitgliedstaatliche Haushaltspolitik ein: für die Empfänger von Finanzhilfen in Form von Anpassungsprogrammen und Rückzahlungsverpflichtungen, für die Gläubigerstaaten in Form von Bürgschaftszusagen und hieraus resultierenden Haftungsrisiken. Dieses System wahrt die Leitplanken der Art. 123 und 125 AEUV, deren unmittelbarer Normzweck auf ein Politikverbot für die Mitgliedstaaten und die Union abzielt, das auch marktgesteuerte Sanktionsregime nicht zu unterlaufen. In der Situation eines Marktzugangsverlusts ermöglichte der EFSF-Beistand, ebenso wie später die ESM-Hilfen, die Rückkehr eines von Zahlungsunfähigkeit bedrohten Mitgliedstaates zum Markt und mithin zum regel- und marktbasieren Steuerungs- und Sanktionsregime. Hierbei durchbrach das EFSF-Beistandsystem jedenfalls insofern die Wirtschafts- und Währungsverfassung von Maastricht, als es die darin projizierten Verfassungserwartungen überspielte.

Als ebenfalls systemrational erweist sich die Ablösung der befristeten EFSF durch den ESM. Als stabilisierender Anbau der Maastricht-Verfassung markiert seine Errichtung den Übergang von der ad hoc-Notrettung zum "Rütlischwur", der die Notwendigkeit einer Ergänzung des Maastricht-Systems durch einen dauerhaften, von den Euro-Mitgliedstaaten getragenen Finanzhilfemechanismus anerkennt und die politischen Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten im Krisenfall determiniert. Das völkervertragliche ESM-Notstandsrecht aktiviert den konditionierten Einsatz staatlicher Ressourcen zur Bewältigung von Staatsschuldenkrisen mit dem Ziel der Sicherung der Stabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt. Im Rahmen des ESMV wird das normative Konzept der Eigenständigkeit der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik dann durch den ESM-Stabilisierungsrahmen substituiert, wenn ein haushaltspolitischer Eigenstand durch den drohenden Verlust des Marktzugangs eines Euro-Staates ausgeschlossen und ein finanzieller Beistand zugleich unabdingbar ist, um Gefahren für die Stabilität der WWU insgesamt entgegenzuwirken. In dieser haushaltspolitischen Ausnahmelage verlieren die stabilitätsichernden Bestimmungen des Unionsrechts ihren Bezugsgegenstand; die ESM-Stabilitätshilfen suchen diese Ausnahmelage zu überwinden, damit der unionsrechtliche Stabilitätsrahmen, ergänzt durch die Verpflichtungen des VSKS, wieder begrenzend und sichernd auf die mitgliedstaatliche Haushalts- und Fiskalpolitik einwirken kann. Entsprechend seiner systemergänzenden Funktion anerkennt und sichert der ESMV den normativen Vorrang des Unionsrechts. Das sondervertragliche System der ESM-Stabilitätshilfe ist an die Bestimmungen der wirtschaftspolitischen Koordinierung im System der WWU rückgebunden und die ESM-Stabilitätshilfen müssen systemkonform mit den unionsrechtlichen Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung übereinstimmen.

2. Differenzierte Integration

Sondervertragliche Kooperationen erweisen sich schließlich auch im Hinblick auf die differenzierte Integration der Mitgliedstaaten als grundsätzlich systemrationale Handlungsform der europäischen Integration. Parallel zur Integrationslogik der Wirtschafts- und Währungsunion vertiefen die Referenzkooperationen die politische und wirtschaftliche Integration der kooperierenden Euro-Mitgliedstaaten, während die übrigen Mitgliedstaaten ein bedingtes Teilnahmerecht im Rahmen der grundsätzlich erweiterungsoffenen Kooperationen besitzen. Dies gibt jedoch auch Anlass zu einer grundsätzlichen Frage nach den zulässigen Wirkungen einer solchen differenzierten Integration: Die Frage, ob mit der Begründung sondervertraglicher Kooperationen eine Zusatzpflicht etabliert werden kann, die faktisch oder sogar rechtlich neben die primärrechtlichen Bedingungen zur Teilhabe am Euro-Währungsgebiet tritt und diese ergänzt. Für sondervertragliche Kooperationen stellt sich somit die Frage, ob eine Ergänzung der Konvergenzkriterien um die Teilnahme am VSKS und ESM nicht dazu führen würde, dass sich in dem Fall die grundsätzlich zulässigen unionsrechtsergänzenden Kooperationen zu prinzipiell unzulässigen unionsrechtsändernden Kooperationen weiterentwickeln.

V. Zusammenfassung

Bleiben sondervertragliche Kooperationen auf eine ergänzende Funktion beschränkt und wahren sie im Übrigen die Maßstäbe, die sich insbesondere aus der Kompetenzordnung, dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und der institutionellen Ordnung der Union ergeben, so verdeutlichen die in der Arbeit untersuchten Referenzkooperationen, dass das Instrument der sondervertraglichen Kooperation eine systemrationale Handlungsformen der europäischen Integration sein kann.