

Studien zum europäischen und
deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

6



Europäische Solidarität und nationale Identität

Überlegungen im Kontext
der Krise im Euroraum

herausgegeben von
Christian Calliess

Mohr Siebeck

Christian Calliess, geboren 1964; Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Saarbrücken und Göttingen; Erste Juristische Staatsprüfung 1990 in Göttingen; 1990/91 Stipendiat im Postgraduiertenstudiengang des Collège d'Europe in Brügge im Bereich Politikwissenschaft; von 1991–1995 Referendariat am Kammergericht in Berlin; 1995 Zweite Juristische Staatsprüfung in Berlin und Promotion an der Universität Saarbrücken mit einer Arbeit zum Thema „Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU“ (zwischenzeitlich erschienen in 2. Auflage); 2000 Habilitation mit einer Arbeit zum Thema „Rechtsstaat und Umweltstaat“ (ausgezeichnet mit dem Umweltpreis der Gesellschaft für Umweltrecht); Professor an den Universitäten Graz (2001–2003) und Göttingen (2003–2008); seit 2008 Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der FU Berlin; seit 2009 Inhaber eines von der Europäischen Kommission geförderten „Ad Personam Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Integration“; Mitglied im von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU); Sachverständiger in Anhörungen des Bundestages und Prozessbevollmächtigter im ESM- und EZB-Verfahren vor dem BVerfG für den Bundestag.

ISBN 978-3-16-152814-9

ISSN 2192-2470 (Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2013 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Sabon gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Im Kontext der seit 2008 andauernden Finanz-, Banken- und Staatsschuldenkrise in der Europäischen Union ist häufig von Solidarität die Rede. Freilich ist Solidarität seit jeher ein Schlüsselbegriff der europäischen Integration und wird heute zu Recht als ein Verfassungsprinzip der Europäischen Union angesehen. Sind aber schon die Folgen, die sich an den Begriff der Solidarität im Staat knüpfen, unklar, so gilt dies erst recht für den Staaten- und Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten gemeinsam bilden.¹ Angesichts der vielen Facetten dieses Begriffs gerade auch in der Europäischen Union entstand die Idee, eine interdisziplinäre Tagung zum Thema des Verständnisses, der Möglichkeiten und der Grenzen von Solidarität im europäischen Kontext zu veranstalten. In Anlehnung an den in Art. I-8 des Verfassungsvertrages formulierten Leitspruch der Europäischen Union „In Vielfalt geeint“ lag es nahe, das einigende Moment der „Solidarität“ dem Vielfalt wahrenen Aspekt der „nationalen Identität“ gegenüberzustellen – zumal beide Begriffe im Verfassungsrecht der EU verankert sind. Damit geht es also einerseits um die Frage „Wie viel Solidarität?“ ist nötig und möglich, und andererseits darum „Wie viel „nationale Identität?“ nötig und damit implizit auch „Wie viel europäische Identität?“ möglich ist.

Die am 10. und 11. Mai 2012 im geschichtsträchtigen Harnack-Haus der Max-Planck-Gesellschaft in Berlin Dahlem durchgeführte Tagung wurde durch die finanziellen Mittel, die meinem Lehrstuhl als Ad Personam verliehenen Jean Monnet Chair von der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellt wurden, ermöglicht. Dafür möchte ich ebenso wie den Referenten, die nicht nur die zeitlichen Mühen von Reise und Vortrag, sondern auch diejenige der Erstellung einer Schriftfassung für den Tagungsband auf sich genommen haben, vielmals danken. Überdies möchte ich den Wissenschaftlichen Mitarbeitern meines Lehrstuhls, die mich bei der Planung und Durchführung der Tagung unterstützt haben, ganz herzlich danken. Dies ist zuvorderst Frau *Sarah Katharina Koch*, die von Herrn

¹ Vgl. dazu auch den die Tagung ausführlich rezipierenden Beitrag von *Reinhard Müller*, Integration durch Solidarität. Was folgt aus der Krise für die nationale und europäische Identität?, FAZ vom 16. Mai 2012, Nr. 114, S. 10.

Hannes Köhler und – im Hinblick auf den Tagungsband – von Herrn *Nikolaus Scheffel* unterstützt wurde.

Berlin, im März 2013

Christian Calliess

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
<i>Peter-André Alt</i> Grußwort des Präsidenten der Freien Universität Berlin	1
<i>Christian Calliess</i> „In Vielfalt geeint“ – Wie viel Solidarität? Wie viel nationale Identität? Eine Einführung in das Tagungsthema	5
<i>Ingolf Pernice</i> Solidarität in Europa – Eine Ortsbestimmung im Verhältnis zwischen Bürger, Staat und Europäischer Union	25
<i>Peter L. Lindseth</i> European Solidarity and National Identity: An American Perspective	57
<i>Roland Bieber</i> Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union	67
<i>Henrik Enderlein</i> Solidarität in der Europäischen Union – Die ökonomische Perspektive	83
<i>Frank Schorkopf</i> Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität: Die Perspektive des Grundgesetzes	99
<i>Thomas Risse</i> Solidarität unter Fremden? Europäische Identität im Härtestest . . .	115
<i>Lutz Meyer</i> „Brüssel ist nicht Bionade“	133

<i>Hans Michael Heinig</i> Solidarität im föderalen Verbund: Rückwirkungen auf den Status des Bürgers und seiner Rechte	143
<i>Eleanor Sharpston</i> European Citizenship and Social Rights? – The Views of the Advocates General and the Court	159
<i>Peter Altmaier</i> Die Ergänzung der Währungsunion durch die sogenannte „Fiskalunion“: Europapolitischer Irrweg oder europäische Notwendigkeit?	171
<i>Hans H. Klein</i> Die Stabilitätsgemeinschaft des Maastricht-Urteils. Aspekte zwischen „Fiskalunion“ und Budgetrecht des Bundestages	179
<i>Ulrich Häde</i> Rechtliche Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf eine „Fiskalunion“	193
<i>Bodo Herzog</i> Die Zukunft Europas – Zwischen Regelbindung und Politischer Union	207
Autorenverzeichnis	243

Grußwort des Präsidenten der Freien Universität Berlin

Peter-André Alt

Sehr geehrte Vertreterinnen und Vertreter des diplomatischen Corps,
Sehr geehrte Frau Sharpston,
Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Klein,
Sehr geehrter Herr Altmaier,
Sehr geehrte Teilnehmerinnen und Teilnehmer,
meine Damen und Herren!

Es freut mich, Sie zu dieser Europarechtskonferenz im Goethe-Saal des Harnack-Hauses willkommen heißen zu dürfen. Angesichts eines breit gefächerten Programms, das von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Justiz und Politik gestaltet wird, kann man prognostizieren, dass Sie einer hochaktuellen Konferenz entgegenblicken, die einen interdisziplinären Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis ermöglichen möchte. Nur unter Wahrung der Diversität von Kultur und Geschichte kann die Zukunft der Europäischen Union zwischen europäischer Solidarität und nationaler Identität angemessen diskutiert werden.

Die Tagespresse greift diese Spannung im Kontext der Debatte um die Zukunft der Eurozone immer wieder auf. Dem Tagungsprogramm konnte ich entnehmen, dass dieses Thema unter anderem von Herrn Prof. Dr. Klein, aus der Sicht eines Bundesverfassungsrichters, und Herrn Altmaier, aus der Sicht des parlamentarischen Geschäftsführers, in Vorträgen aufgegriffen wird. Vielversprechend ist in diesem Zusammenhang auch das Thema des Vortrags von Herrn Dr. Larch, der als Referatsleiter der EC-FIN (Bereich *Economic and Financial Affairs* der Europäischen Kommission) die Perspektive der Europäischen Union darstellen und Fragen dazu aufwerfen wird. In Zeiten, in denen sich die öffentliche Diskussion zwischen Forderungen nach strengeren Sparmaßnahmen in nationalen Haushalten, Finanzmarkt-Rettungsschirmen und unterschiedlichsten Theorien zu Möglichkeiten der Wachstumspolitik bewegt, ist es entscheidend, dass die Wissenschaft einen Rahmen für Diskussion und Vernetzung bietet. Besonders hervorzuheben ist dabei sicher auch der Vortrag von Frau

Sharpston, Generalanwältin am Europäischen Gerichtshof, zur Situation der Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union.

Ein Konferenzprogramm, das die Fragen stellt: „Wie viel europäische Solidarität? Wie viel nationale Identität?“ muss Europas Perspektiven zwischen Diversität und Vernetzung thematisieren. Damit ist die Freie Universität in verschiedener Hinsicht die geeignete Veranstalterin für Ihre Konferenz. Denn Vernetzung ist einer der Grundbegriffe, die die Arbeit unserer Universität prägen. Wir haben in der Exzellenzinitiative große Erfolge mit unserem Zukunftskonzept erzielt und dieses für den laufenden Wettbewerb mit dem Titel ‚Veritas – Iustitia – Libertas. Die internationale Netzwerkuniversität‘ aktualisiert. Mit unserem Konzept, das die Vernetzung als entscheidendes Element der Wissenschaft und Universität hervorhebt, wird es uns gelingen, die nationalen und internationalen Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Wir verbinden hier die Idee der internationalen Netzwerkuniversität mit einer verstärkten Kooperation auf regionaler Ebene, die uns noch enger mit partnerschaftlich verbundenen Einrichtungen wie den Dahlemer Max-Planck-Instituten und dem Helmholtz-Zentrum sowie dem Wissenschaftszentrum Berlin verknüpfen wird. Die internationale Vernetzung wird u.a. durch unser Center for International Cooperation und unsere sieben Verbindungsbüros (u.a. in New York, Moskau und Brüssel) gepflegt und gefördert. Internationale Forschungsk Kooperationen sollen hier sowohl auf institutioneller als auch zwischen einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ermöglicht werden.

Ihre Konferenz, die von Professor Calliess von der Freien Universität im Rahmen seiner Jean-Monnet-Professur organisiert wird, findet hier im Harnack-Haus der Max-Planck-Gesellschaft statt. 1929 wurde dieses Gebäude auf Initiative des ersten Präsidenten der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft, Adolf von Harnack, eröffnet, um Berlin ein Vortrags- und Begegnungszentrum und gleichzeitig ein Gästehaus für Wissenschaftler aus aller Welt zu schaffen. Harnacks Bestrebungen, ein internationales Forschungszentrum aufzubauen, setzten die Pläne des preußischen Kulturministeriums fort, zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Berlin Dahlem ein „deutsches Oxford“ zu gründen. 1911 wurde die Kaiser-Wilhelm Gesellschaft ins Leben gerufen, deren erste Institute im Folgejahr ihre Arbeit aufnahmen. In diesem Jahr feiern wir daher unter anderem das 100-jährige Bestehen des Hahn-Meitner-Baus und können damit auf eine Wissenschaftsgeschichte zurückblicken, die immerhin 15 Nobelpreisträger hervorbrachte.

In diesem traditionsreichen Umfeld wurde 1948 die Freie Universität gegründet. Vielleicht waren Sie schon einmal in unserem Henry-Ford-Bau, der sich gleich um die Ecke befindet? Er ist für die internationale Entste-

lungsgeschichte und Identität der Freien Universität ein eindrucksvolles Beispiel. Das 1951 errichtete Gründungsgebäude der Freien Universität beherbergt nicht einzelne Fachbereiche, sondern ist offener Raum für die ganze Universität. Das Gebäude zeigt eine lichte, in ihrer Raumgestaltung demokratische – nämlich hierarchiefreie – Architektur, die darauf abzielt, Verbindungen, Blickachsen und Korrespondenzen zu ermöglichen. Dadurch symbolisiert der Henry-Ford-Bau den Freiheitsgedanken, den Gründer und Förderer von Anfang an – nicht nur durch den Namen – mit der Freien Universität verknüpft haben. Als wichtiger Schauplatz der deutschen Zeitgeschichte beherbergte die Freie Universität, ebenso wie das Harnack-Haus, zahlreiche Debatten über deutsche und internationale Politik, Wirtschaft und Gesellschaftsfragen. So sind die Gebäude der verschiedenen Dahlemer Institute immer schon Orte des kritischen Diskurses gewesen – sie laden dazu ein, Beziehungen und Verknüpfungen zu schaffen.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen für die kommenden Tage viele interessante Gespräche, neue Erkenntnisse und Begegnungen. Tragen Sie die Stimmung dieser Konferenz mit in Ihren Alltag. Ich freue mich, Sie einmal wieder in Dahlem begrüßen zu dürfen.

„In Vielfalt geeint“ – Wie viel Solidarität? Wie viel nationale Identität?

Eine Einführung in das Tagungsthema

Christian Calliess

I. Grundlagen

„In Vielfalt geeint“; so formulierte der in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheiterte Verfassungsvertrag in Art. I-8 den Leitspruch der Europäischen Union. Er bringt treffend zwei Grundprinzipien des europäischen Staaten- und Verfassungsverbunds, den EU und Mitgliedstaaten bilden, zum Ausdruck: Das Solidaritätsprinzip einerseits und das Subsidiaritätsprinzip, dessen Inhalt im Kern auf Bewahrung der nationalen Identität gerichtet ist, andererseits.

II. Nationale Identität und Verfassungsidentität

Der Begriff der Verfassungsidentität hat interessanterweise zunächst eine europarechtliche Dimension. Explizit formuliert der neu durch den Vertrag von Lissabon eingefügte Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV, dass die Union die „jeweilige nationale Identität“ der Mitgliedstaaten achtet, die in ihren „grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“. Daran anschließend formuliert Satz 2 für die EU ein Achtungsgebot hinsichtlich der „grundlegenden Funktionen des Staates“, zu denen beispielhaft („insbesondere“) die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der nationalen Sicherheit gezählt werden.

Unabhängig hiervon, wenngleich unter Hinweis auf diese Norm, thematisiert auch das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil die Verfassungsidentität, freilich ohne dass dieser Begriff im Grundgesetz verwandt würde. Insoweit heißt es in Leitsatz 4 und Rz. 240 des Urteils:

„Innerhalb der deutschen Jurisdiktion muss es zudem möglich sein, die Integrationsverantwortung [...] zur Wahrung des unantastbaren Kerngehalts der Verfassungsidentität des Grundgesetzes im Rahmen einer Identitätskontrolle einfordern zu können. [Über die Ultra-Vires-Kontrolle hinaus] ... prüft das Bundesverfassungsgericht, ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt ist (vgl. BVerfGE 113, 273 296). ... Die Identitätskontrolle ermöglicht die Prüfung, ob infolge des Handelns europäischer Organe die in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG verletzt werden. Damit wird sichergestellt, dass der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nur kraft und im Rahmen der fortbestehenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung gilt.“

Auf den ersten Blick korrespondiert diese Identitätskontrolle durchaus mit dem erwähnten Art. 4 Abs. 2 EUV. Wenn das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines pauschalen Hinweises auf diese Norm versucht, seine Identitätskontrolle zu legitimieren, so vermag die damit angedeutete Spiegelbildlichkeit in der Wechselbezüglichkeit der Verfassungsebenen im Staaten- und Verfassungsverbund zwar eine gewisse Berechtigung haben, jedoch folgt aus dem Grundprinzip der loyalen Kooperation (Art. 4 Abs. 3 EUV i.V.m. Art. 267 AEUV), dass das Bundesverfassungsgericht die Identitätskontrolle zunächst einmal dem Europäischen Gerichtshof überlassen müsste. Diese Konsequenz zieht das Bundesverfassungsgericht indes nicht.

Bedenken gegenüber der Identitätskontrolle des BVerfG resultieren vor allem aber daraus, dass sich das BVerfG deren Reichweite – was manche Autoren übersehen (wollen)¹ – offen hält.² Denn bei genauer Betrachtung sind im Lissabon-Urteil zwei Varianten der Identitätskontrolle angelegt: Die erste Variante, die im obenstehenden Zitat formuliert wird, ist eine Identitätskontrolle, die sich eindeutig „nur“ auf den von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Inhalt bezieht. Diese Form der Identitätskontrolle ist unproblematisch, wenn hier nicht mehr gefordert und geprüft wird als im Hinblick auf innerstaatlich veranlasste Verfassungsveränderungen. Eine solchermaßen als Auffangverantwortung konzipierte Kontrolle im Hinblick auf die Menschenwürde und die Beachtung der Kerngehalte der Verfassungsstrukturprinzipien des Art. 20 GG (gemeint sind die Kernbereiche von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Bundesstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit) ist im europäischen Verbundsystem in der Tat mit Blick auf den erwähnten Art. 4 Abs. 2 EUV legitim.

¹ So etwa *Christian Hillgruber*, Die besseren Europäer, in: FAZ Nr. 210 vom 10. 9. 2009, S. 8; ferner *Klaus Ferdinand Gärditz/Christian Hillgruber*, Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG, in: JZ 2009, S. 872 (877f.).

² Ausführlich *Christian Calliess*, Das Ringen des Zweiten Senats mit der Europäischen Union: Über das Ziel hinausgeschossen ..., in: ZEuS 2009, S. 559 (569ff.).

Problematisch wäre freilich die zweite Variante der Identitätskontrolle, die im Urteil angelegt ist, vom BVerfG aber nicht deutlich herausgearbeitet wird.³ So formuliert das Gericht, dass die „Vertragsunion souveräner Staaten“ nicht so verwirklicht werden dürfe, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt.⁴ Der Gedanke ist an und für sich richtig und korrespondiert auf den ersten Blick wiederum sowohl dem erwähnten Achtungsgebot des Art. 4 Abs. 2 EUV wie auch dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EUV.

Daran anschließend werden von den Richtern des Zweiten Senats jedoch konkrete Bereiche, wie die Staatsbürgerschaft, das Gewaltmonopol, fiskalische Grundentscheidungen einschließlich der Kreditaufnahme, das Strafrecht und kulturelle Fragen beispielhaft aufgezählt und nachfolgend als identitätsbestimmende Staatsaufgaben – man könnte im defensiv-abwehrenden Duktus des Lissabon-Urteils auch von nationalen Reservaten sprechen – im Detail konkretisiert.⁵ Zwar bleibt das Urteil hinsichtlich der konkreten Reichweite dieser gekoppelten und eindeutig über Art. 79 Abs. 3 GG hinausreichenden Identitätskontrolle unklar: Auf den ersten Blick scheinen „nur“ künftige Vertragsänderungen erfasst. Schon das ist bedeutsam genug, weil damit sogar der verfassungsändernde Gesetzgeber, der europapolitisch aktiv wird, unter eine über Art. 79 Abs. 3 GG hinausgehende Aufsicht des BVerfG gerät. Jedoch prägt das Urteil in diesem Kontext auch den neuen Begriff der „Veränderung“.⁶ Kombiniert man diesen mit dem Grundtenor des Urteils, so ist nicht auszuschließen, dass künftig alle Rechtsakte der EU, die einen der genannten Bereiche auch nur berühren, die Identitätskontrolle auslösen können. In diese Richtung weist eine Interpretation der Ausführungen des BVerfG durch *Frank Schorkopf*,⁷ der als ehemaliger Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Berichterstatters im Lissabon-Urteil unter Hinweis auf Rn. 249 des Urteils ausführt⁸:

„Die Identitätskontrolle wird in der Verfassungsrechtspraxis eine Bedeutung im Zusammenhang mit der Aufzählung notwendiger Staatsaufgaben erlangen. Denn was die

³ BVerfGE 123, 267, Rn. 244ff.

⁴ BVerfGE 123, 267, Rn. 249.

⁵ Zur Kritik an dieser Aufzählung vgl. nur *Matthias Ruffert*, An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, in: DVBl. 2009, S. 1202 (1204f.); *Kathrin Dingemann*, Die „Staatsaufgabenlehre“ des BVerfG als demokratisches Erfordernis?, in: Calliess/Paqué (Hrsg.), Deutschland in der Europäischen Union im kommenden Jahrzehnt, 2010, S. 73ff.

⁶ BVerfGE 123, 267, Rn. 236, 238, 243, 409.

⁷ BVerfGE 123, 267, Rn. 225.

⁸ *Frank Schorkopf*, Die Europäische Union im Lot – Karlsruher Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, in: EuZW 2009, S. 718 (722).

in Art. 1 und 20 GG verfassten Grundsätze in einem konkreten Streitfall bedeuten, muss durch eine erhebliche Auslegungsleistung ermittelt werden. Das Gericht gibt an anderer Stelle den entscheidenden Hinweis: ‚Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten.‘“

Bestätigt werden Befürchtungen hinsichtlich der hier allein kritisierten zweiten Variante der Identitätskontrolle, die an – das sei nochmals betont – nicht vom Grundgesetz, sondern vom Zweiten Senat des BVerfG definierte identitätsbestimmende Staatsaufgaben anknüpft, durch das Urteil des Ersten Senats des BVerfG zur Vorratsdatenspeicherung. Hier findet sich in Rn. 218 die im konkreten Fall nicht relevante, aber in die Zukunft weisende Äußerung:

Die Einführung der Telekommunikationsverkehrsdatenspeicherung kann damit nicht als Vorbild für die Schaffung weiterer vorsorglich anlassloser Datensammlungen dienen, sondern zwingt den Gesetzgeber bei der Erwägung neuer Speicherungspflichten oder -berechtigungen in Blick auf die Gesamtheit der verschiedenen schon vorhandenen Datensammlungen zu größerer Zurückhaltung. Dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf, gehört zur verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland (vgl. zum grundgesetzlichen Identitätsvorbehalt BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009–2 BvE 2/08 u. a. –, juris, Rn. 240), für deren Wahrung sich die Bundesrepublik in europäischen und internationalen Zusammenhängen einsetzen muss. Durch eine vorsorgliche Speicherung der Telekommunikationsverkehrsdaten wird der Spielraum für weitere anlasslose Datensammlungen auch über den Weg der Europäischen Union erheblich geringer.

Diese zweite Variante einer Identitätskontrolle ist deshalb so brisant, weil über die zugunsten der Bürger unmittelbar anwendbaren Grundfreiheiten, aber auch über die Unionsbürgerschaft im Zusammenwirken der Art. 18, 20 und 21 AEUV⁹ immer wieder Bereiche berührt werden, die damit zwar in die Zuständigkeit, nicht aber in die europäische Gesetzgebungszuständigkeit fallen. Solche Berührungspunkte gab es schon in der Vergangenheit im Bereich der Bildung, aber auch in Bereichen der Sozialstaatlichkeit.¹⁰ So hätte eine solche zunächst theoretisch anmutende Konfliktlage z. B. erst kürzlich im Bereich der an die nationale Staatsangehörigkeit anknüpfenden Unionsbürgerschaft praktisch relevant werden können. Denn dem EuGH

⁹ Dazu *Christian Calliess*, Der Unionsbürger: Status, Dogmatik und Dynamik, in: Hatje/ Huber (Hrsg.), Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, EuR Beiheft 1/2007, 7ff.

¹⁰ Vgl. z. B. EuGH, Rs. C-147/03, Slg. 2005, I-5969 – *Hochschulzugang*; Rs. C-209/03, Slg. 2005, I-2119 – *Bidar*, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193 – *Grzelczyk*; Rs. 293/83, Slg. 1985, 593 – *Gravier*.

lag mit dem Fall *Rottmann* ein Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts zur Frage vor, ob die gesetzlich vorgesehene Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung in den deutschen Staatsverband mit Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV vereinbar ist, wenn hiermit der Verlust des Unionsbürgerstatus einhergeht.¹¹ Aufgrund der hin und her schwankenden Entscheidung des EuGH¹² ist der Konflikt dabei diesmal noch nicht offen zutage getreten; Fallkonstellationen, die Bereiche berühren, die nach Ansicht des BVerfG in der mitgliedstaatlichen Zuständigkeit verbleiben sollen, werden jedoch auch zukünftig auftreten. Mancher könnte versucht sein, nunmehr die Maßnahmen im Rahmen von Finanz- und Eurokrise am Maßstab der Identitätskontrolle überprüfen zu lassen.

Nicht nur mit Blick auf die europäische Rechtseinheit wäre diese zweite Variante der Identitätskontrolle, deren Ausübung zu einer Unanwendbarkeit des Unionsrechts in Deutschland und damit zu einer Erosion des Anwendungsvorrangs führen kann, problematisch. Vielmehr fordert auch das Grundgesetz in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG die konstruktive Mitwirkung Deutschlands an der Fortentwicklung der EU. Es ermöglicht notwendige Anpassungen an europäische Vorgaben, formuliert freilich aber auch Grenzen. Die „Grenzen“ des Satz 1 formulieren jedoch Vorgaben für die Ausgestaltung der EU und des vereinten Europas, an dem Deutschland mitwirken darf und soll. Sie formulieren aber keine identitätsbestimmenden Staatsaufgaben im Sinne von nationalen Reservaten. Erst wenn die absolute Grenze des Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG durch Vertragsänderungen erreicht wird, man also – bei einer Vorstellung vom Integrationsprozess als Straße samt Leitplanken – vor einem verschlossenen Tor steht, kann die Identitätskontrolle einsetzen. Wann dieses Tor erreicht ist, bestimmt sich aber allein nach den auch für innerstaatliche Verfassungsänderungen geltenden Kriterien des Art. 79 Abs. 3 GG. Mit anderen Worten kann hier nur ein und dieselbe, nicht aber eine unterschiedliche Grenze gelten.

III. Nationale Identität und europäische Solidarität: Zwischen kulturellem Kontext und politischer Vernunft

Europäische Fragen der Solidarität spiegeln sich in nationalen Identitäten, die kulturell bedingt sind. Treffend bringt *Peter Altmaier* diesen Aspekt in

¹¹ BVerwG, 5 C 13.07 – Beschluss vom 18. Februar 2008.

¹² EuGH, Rs. C-135/08 – *Rottmann*, Slg. 2010, I-1449.

seinem Beitrag im Hinblick auf die Staatsschuldenkrise in der Eurozone auf den Punkt:

„Wenn Sie sich umschaun, sehen Sie, dass Sie eine moderne Volkswirtschaft selbstverständlich sowohl mit einer stabilitätsorientierten Politik führen können als auch mit einer inflationsgeneigten Politik. [...] Wenn Sie das vergleichen: Deutschland ist das Musterbeispiel einer erfolgreichen großen Volkswirtschaft mit Stabilitätskultur und Italien ist das Musterbeispiel einer erfolgreichen großen Volkswirtschaft mit Inflationsmentalität. [...] Aber wenn Sie eine Währungsunion haben, wenn Sie ein gemeinsames Währungsgebiet haben, können Sie nicht die Koexistenz zweier verschiedener Mentalitäten zulassen. Sie müssen sich für die eine oder für die andere entscheiden. Diese Entscheidung war mit dem Vertrag von Maastricht zu treffen. Sie ist – was Wunder – zugunsten der deutsch-niederländisch-österreichisch-luxemburgischen Stabilitätsphilosophie ausgefallen [...]. Diese Stabilitätskultur haben wir im Vertrag von Maastricht und im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankert. Sie war jedoch nicht in den Köpfen verankert und sie war nicht ausreichend implementiert.“

Wie sensibel vor diesem Hintergrund das Thema der Solidarität in Form finanzieller Unterstützungsmaßnahmen für überschuldete, in Haushaltsnotlage geratene Euro-Staaten unter dem Aspekt der Solidarität ist, wie sehr die sog. Griechenland-Hilfen an den Grundfesten der europäischen Integration rühren, macht ein Essay aus der Feder des niederländischen Schriftstellers *Leon de Winter*, geschrieben zu Beginn der Krise in der Eurozone aber leider noch immer aktuell, deutlich:

„Uns Nordlichtern wird nun dank der Regeln, die die Eliten aufgestellt haben, die Schuldenlast der Südländer aufgebürdet. Das Problem ist: Ich fühle keine Solidarität mit den Griechen oder den Spaniern. Ich mag die Griechen und die Spanier, die ich kenne, sehr. Aber ich fühle mich nicht dazu verpflichtet, mir ihre finanziellen Sorgen aufzuladen. Ich habe selbst schon genügend Probleme. Die Griechen sind nicht Opfer höherer Naturgewalt geworden, kein Tsunami hat die griechischen Inseln verwüstet – was den Griechen zugestoßen ist, ist selbstfabriziert. Sie wollten früh in Rente gehen. Sie wollten ein 13. und ein 14. Monatsgehalt. Wunderbar! Unbedingt machen! Made in Greece. Aber nicht auf meine Kosten. ... Unsere supranationalen politischen Eliten denken anders darüber. Ihre gesamte Glaubwürdigkeit ist mit dem Projekt Europa verstrickt, und deshalb behaupten sie, wir müssten die Griechen retten, weil wir sonst selbst rettungslos verloren seien. Aber dem ist nicht so. Die Griechen können von mir aus ruhig bankrottgehen. Wir werden zwar anschließend unsere Banken retten müssen, die den Griechen leichtsinnig Milliarden an Krediten gewährt haben, aber das ist ein geringerer Preis im Vergleich zu den Belastungen, die uns unsere EU in den kommenden Jahren aufs Auge drücken wird.“¹³

Staatlicherseits wird diese emotionale Reaktion eines europäischen Bürgers in der Reaktion des slowakischen Parlaments gespiegelt, das am 11. August 2010 mit überwältigender Mehrheit beschloss, dass sich die Slowakei als einziges Land der Euro-Zone nicht an den bilateralen staatlichen

¹³ *Leon de Winter*, Zurück zur EWG, in: Der Spiegel 20/2010, S. 150.

Hilfskrediten für Griechenland beteiligen wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Pro-Kopf-Einkommen in der Slowakei deutlich unter demjenigen von Griechenland liegt. Vor diesem Hintergrund wurde von der Ministerpräsidentin *Iveta Radicová* zur Begründung angeführt, dass das Land vor dem EU-Beitritt jene wirtschaftlichen Reformen habe durchführen müssen, die Griechenland jetzt bevorstünden:

„Es waren unsere Bürger, die die Lasten tragen mussten, und es war nicht einfach. Wie sollte ich also unseren Bürgern erklären, dass wir nun denen helfen sollen, die nicht bereit sind, selbst etwas zu tun?“ Und der slowakische Finanzminister entgegnete der Kommissionsforderung nach Solidarität: „Eine Solidarität der Armen mit den Reichen, der Verantwortungsvollen mit den Verantwortungslosen, der Steuerzahler mit den Bankbesitzern und -managern ist keine wahre Solidarität.“¹⁴

Andererseits hat die Politik das „große Ganze“, den Erhalt von Euro und EU im Blick und fordert unter diesem Aspekt Solidarität ein. So etwa, wenn Bundeskanzlerin *Angela Merkel* in ihrer Regierungserklärung zu den Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro vor dem Deutschen Bundestag am 19. Mai 2010 formuliert:

„Es geht um viel mehr als um diese Zahlen; es geht um viel mehr als um eine Währung. Die Währungsunion ist eine Schicksalsgemeinschaft. Es geht deshalb um nicht mehr und nicht weniger als um die Bewahrung und Bewährung der europäischen Idee. Das ist unsere historische Aufgabe; denn scheidet der Euro, dann scheidet Europa.“¹⁵

Ganz ähnlich drückte es der Präsident des Europäischen Rates *Herman Van Rompuy* in seiner Berliner „Europa-Rede“ am 9. November 2010 im Pergamonmuseum aus. Seit dem Vertrag von Maastricht seien die Geschehnisse Europas und des Euro eng miteinander verknüpft:

„Der Euro ist das sichtbarste und greifbarste Zeichen für unser gemeinsames Schicksal. Er ist zugleich unser stärkstes Instrument.“¹⁶

¹⁴ Zitiert nach *Werner Mussler*, EU-Kommission verärgert über die Slowakei, in: FAZ Nr. 186 vom 13. August 2010.

¹⁵ Abgedruckt im Bulletin der Bundesregierung Nr. 55–1 vom 19. Mai 2010, S. 1 ff.; online abrufbar unter http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Bulletin/2010/05/55-1-bk-bt.html.

¹⁶ *Herman Van Rompuy*, A Curtain went up – Ein Vorhang ging auf, englische Fassung abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117623.pdf, gekürzte deutsche Fassung unter dem Titel „Nichts wurde jemals auf Angst gebaut“ abgedruckt in FAZ Nr. 263 vom 11. November 2010, S. 11.

IV. Europäische Solidarität, nationale Identität und parlamentarisches Budgetrecht

1. Einführung

Die Finanzkrise und die mit ihr im Zusammenhang stehenden staatlichen Rettungsmaßnahmen für in die Krise geratene sog. systemrelevante Banken haben die Verschuldung auch in den Mitgliedstaaten der Eurozone auf neue Höhen getrieben. Nicht nur in Griechenland, sondern auch in Irland und Portugal kam es über die soeben noch mit Steuermitteln gerade getreteten Finanzmärkte samt Banken zur Gefahr eines Staatsbankrotts mit unübersehbaren Konsequenzen für die weltweit verflochtenen Finanzmärkte, die Stabilität des Euro und die EU.¹⁷

Der Staat ist seither in der Defensive, er scheint von den Märkten getrieben. Das Primat der Politik geht in den Augen von Bürgern und Politikern verloren: Politik, so das nachvollziehbare Empfinden in der Gesellschaft, wirkt hilflos, ja fast schon machtlos: Sie hat – so wird in den Medien formuliert – „einen neuen Souverän bekommen, das sind nicht mehr wir, das Volk, das eher auf milde Weise eingreift, das sind jetzt die Finanzmärkte, die gnadenlos herrschen“.¹⁸

Aber agieren die Finanzmärkte eigentlich nicht so, wie es eine freie Marktwirtschaft und auch der Bürger als Kapitalanleger von Ihnen erwartet? Setzt nicht gerade die politisch unvollendete europäische Währungsunion mit ihren Regeln, insbesondere dem sog. Bail-Out-Verbot des Art. 125 AEUV, auf die Sanktion der Märkte, um Haushaltsstabilität zu generieren?¹⁹

Unabhängig von der Beantwortung dieser Frage droht der demokratische Verfassungsstaat jedenfalls in eine Legitimationskrise zu rutschen. Die Bewältigung der mit den Finanzkrisen verbundenen Verschuldung hat Staaten wie Irland, Griechenland und Portugal – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – an die Grenzen ihrer haushaltspolitischen Leistungsfähigkeit geführt. In der Folge von durch Sparauflagen bedingter Finanzhilfen Dritter, etwa des IWF, der EU und ihrer Mitgliedstaaten, verlieren ihre Parlamente weitgehend ihren Handlungsspielraum. Schon

¹⁷ Abgedruckt in: Bulletin der Bundesregierung Nr.55-1 v. 19.5.2010, http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Bulletin/2010/05/55-1-bk-bt.html (11.4.2011), S. 1 ff.

¹⁸ Dirk Kurbjuweit, Ackermanns Herrschaft, in: Der Spiegel 22/2011, S. 26; Frank Schirrmacher, Demokratie ist Ramsch, in: FAZ Nr. 255 v. 2.11.2011, S. 29.

¹⁹ Christian Calliess, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: VVDStRL Bd. 71, 2012, S. 113 (130).

geht die Rede von der Fremdherrschaft, des Protektorats und Schlimmeren um.²⁰

Andere Staaten, etwa die USA, Großbritannien, Japan oder auch Deutschland, werden in ihren haushaltspolitischen Möglichkeiten so stark eingeschränkt, dass der Raum für politische Gestaltungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente schrumpft. Die damit verbundene Legitimationskrise wird durch eine in der Gesellschaft empfundene Gerechtigkeitslücke verstärkt, die in die Anfrage an den Gesetzgeber mündet, wie er höhere Steuern, Sparmaßnahmen mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung oder Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme legitimieren will, wenn im Zuge der Finanz- und Eurokrise gleichzeitig Milliarden für die Bankenrettung bereitgestellt und ausgegeben werden?

2. Nationale Identität und Haushaltsautonomie

Die darin liegende Ambivalenz, aber auch die Ambivalenz zwischen europäischer Solidarität in Form von finanziellen Hilfen und über das parlamentarische Budgetrecht gewährleisteter Haushaltsautonomie als Teil der nationalen Identität, nimmt *Frank Schorkopf* in seinem Beitrag auf. Zu Recht weist er insoweit einerseits auf die Gefahr einer Überbelastung der Haushalte der Geberstaaten hin und andererseits auf die mit dem Empfang der Nothilfen verbundenen „strengen Auflagen“ zur Haushaltssanierung (vgl. jetzt Art. 136 Abs. 3 AEUV), die in den Empfängerstaaten zu mitunter massiven Eingriffen in die Haushalte verpflichten.²¹

An diese Problematik knüpft aus Geberperspektive die Rechtsprechung des BVerfG unter Berufung auf Demokratieprinzip und nationale Identität an:

„Aus der demokratischen Verankerung der Haushaltsautonomie folgt (jedoch), dass der Bundestag einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgerschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen darf, der – einmal in Gang gesetzt – seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen ist. Würde der Bundestag in erheblichem Umfang zu Gewährleistungsübernahmen pauschal ermächtigen, könnten fiskalische Dispositionen anderer Mitgliedstaaten zu irreversiblen, unter Umständen massiven Einschränkungen der nationalen politischen Gestaltungsräume führen.“²²

Sofern es um den Kern des parlamentarischen Budgetrechts, die Haushaltsautonomie, geht, ist dieser Ansatz aus Geberperspektive überzeugend.

²⁰ Vgl. *Rainer Hank*, Das Drama der Solidarität, in: FAS Nr. 23 v. 12. 6. 2011, S. 33.

²¹ *Rainer Hank*, ebd.

²² BVerfG, Urt. v. 7. September 2011- 2 BvR 987/10 – 2 BvR 1485/10 – 2 BvR 1099/10, Tz. 127 = BVerfGE 129, 124.

Dies gilt etwa, wenn das BVerfG mit Blick auf das Demokratieprinzip verhindern will, dass die Ausgabenhoheit der Bundesrepublik Deutschland faktisch dadurch verloren geht, dass die Bundesrepublik als Teil einer Haftungsgemeinschaft von der Wirtschaftspolitik anderer Mitgliedstaaten abhängig wird und ihre selbstständige Handlungsfähigkeit weitgehend verliert.

Jedoch hat das BVerfG das Budgetrecht des Bundestages in Anlehnung an das Lissabon-Urteil auch im EFSF-Urteil als Teil der Verfassungsidentität definiert, so dass das Budgetrecht des Parlaments in einem – weitgehend vom Gericht zu bestimmenden Umfang – „europafest“ wird.²³ Konkret wird der Eindruck erweckt, die Grenzen der europäischen Integration seien erreicht, weitergehende Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene, selbst wenn sie im Interesse der Stärkung der Stabilität ergehen und der Behebung von Defiziten im geltenden Recht dienen, könnten dann durch Art. 79 Abs. 3 GG ausgeschlossen sein. Aktuelle Interviews des Präsidenten des BVerfG und Senatsvorsitzenden *Andreas Voßkuhle* sowie des Richters des Zweiten Senats *Peter Michael Huber* bestätigen mit ihrem warnenden Unterton diese Sichtweise. Insoweit wird eine Ablösung des Grundgesetzes im Wege des Art. 146 GG und eines insoweit gebotenen Referendums zum Thema gemacht. Im Kontext der Ratifikation des ESM-Vertrages²⁴ und des sog. Fiskalpakts²⁵ sind solche Überlegungen sensibel, erwecken sie doch den Eindruck, dass das BVerfG bereits insoweit die Grenzen der europäischen Integration erreicht sieht und dies im Wege des Instruments der Identitätskontrolle aufgreifen könnte.²⁶ Die nüchterne Analyse der europa- und verfassungsrechtlichen Einordnung von ESM und Fiskalpakt durch *Ulrich Häde* erdet die zunehmend abgehobene Debatte in zielführender Weise.

So gerät der Ansatz des BVerfG, worauf auch *Hans Hugo Klein* hinweist, in ein Spannungsverhältnis zu einer anderen Urteils Passage, in der das Gericht unter Verweis auf seine insoweit maßgebliche Maastricht-Entscheidung nochmals betont, die vertragliche Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft sei Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes.²⁷ Die solchermaßen grundgesetzlich gefor-

²³ BVerfG, NJW 2011, S. 2946 (2951).

²⁴ Dazu bereits *Christian Calliess*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, in: ZEuS 2011, S. 213 (275 ff.).

²⁵ *Christian Calliess / Christopher Schönfleisch*, Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“, in: JZ 2012, S. 477 ff.; *Frank Schorkopf*, Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrags, in: ZSE 2012, S. 1–29.

²⁶ Vgl. etwa *Wolfgang Kahl / Andreas Glaser*, Nicht ohne uns, FAZ Nr. 58 v. 8. 3. 2012, S. 8.

²⁷ BVerfG, NJW 2011, S. 2946 (2946 [Ls. 4] und 2951 f.) unter Hinweis auf BVerf-

derte und vertragliche festgelegte Sicherung der Stabilitätsgemeinschaft vermag jedoch nur zu gelingen, wenn die Krise als Chance begriffen wird, die Währungsunion im Wege entsprechender Vertragsänderungen um eine über die bisherigen Koordinierungsmaßnahmen hinausgehende Wirtschafts- und Fiskalunion samt europäischer Haushaltskontrolle zu ergänzen und im Sinne der dualen Legitimation des Art. 10 Abs. 2 EUV demokratisch zu flankieren.

In der Interpretation des BVerfG würde das Grundgesetz andernfalls die Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft zwar voraussetzen, notwendigen Maßnahmen zur nachhaltigen und demokratisch abgesicherten Stabilisierung des Euro aber zugleich einen Riegel vorschieben.²⁸ Zur Auflösung des entstehenden Dilemmas müsste man entweder die Ausführungen des BVerfG so interpretieren, dass sie sich allein auf die Ausgabenseite beziehen.²⁹ Oder man stellt sie in den grundgesetzlichen Kontext von Integrationsauftrag (Präambel, Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG) und Ewigkeitsklausel (Art. 23 Abs. 1, S. 3, Art. 79 Abs. 3 GG). Dann geht es um die Auflösung eines Spannungsverhältnisses, im Zuge dessen der von Art. 79 Abs. 3 GG allein geschützte, unantastbare Kernbereich des Budgetrechts³⁰ freigelegt werden muss. Allenfalls wenn in diesen durch den Begriff der Haushaltsautonomie gekennzeichneten Kern eingegriffen würde, wäre die Verfassungsidentität berührt und eine Vertragsänderung unzulässig.

In diesem Kontext ist zum einen zu bedenken, dass die aus dem europäischen Integrationsauftrag des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG resultierenden Folgen für die Haushaltsautonomie nicht zwangsläufig als Verluste zu begreifen sind, da sie gleichsam zu einer – über die europäische Ebene vermittelten und gesicherten – Gegenseitigkeit bzw. gar Einflussnahme auf die Haushalte anderer Mitgliedstaaten führen können und somit einen qualitativen Unterschied zu sonstigen völkervertraglich begründeten Auswirkungen auf den Haushalt aufweisen.

GE 89, 155 (205) – Maastricht; kritisch hierzu bereits *Christian Calliess*, Das Euro-Urteil aus Karlsruhe ist nicht frei von Widersprüchen, in: FAZ Nr. 220 vom 21.9. 2011, S. 21.

²⁸ Die Linie der Rspr. erläutern die Senatsmitglieder *Peter M. Huber*, Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes, in: SZ Nr. 216 vom 19.9. 2011, S. 6 und *Andreas Voßkuhle*, Noch mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu, in: FAS Nr. 38 vom 25.9. 2011, S. 36f.

²⁹ So offenbar *Matthias Ruffert*, Die europäische Schuldenkrise vor dem BVerfG, Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011, in: EuR 2011, 842ff.

³⁰ *Horst Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 79 Abs. 3 GG, Rn. 42; *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 705.