

RUDOLF STREINZ

## **Reform der EU-Wirtschaftsverfassung: Kompetenzen und Institutionen**

### **I. Einleitung – Problemstellung**

Die durch den Vertrag von Maastricht begründete Wirtschafts- und Währungsunion „vergemeinschaftete“ nur die Währungspolitik, und auch dies nur für diejenigen Mitgliedstaaten, die den Euro als gemeinsame Währung haben, das Euro-Währungsgebiet. Die Wirtschaftspolitik ist dagegen in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben. Daran hat auch der Vertrag von Lissabon nichts geändert. Eine „Politische Union“ wurde trotz weitgehender Übernahme von Staatsfunktionen durch die Europäische Union, die dadurch aber kein Staat wird und sich von einem Staat durch ihre besondere, in manchen Eigentümlichkeiten erklärungs- und auch rechtfertigungsbedürftige Struktur unterscheidet, nicht erreicht. Und ob sie wirklich angestrebt wird, ist zumindest einer Frage würdig. Die Stabilität einer Währung hängt aber von einer gewissen Konvergenz der Wirtschaftspolitik ab. Diese ist daher zu koordinieren. Dafür enthält das Unionsrecht Vorgaben und Instrumente, die die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten beeinflussen oder jedenfalls beeinflussen sollen, damit aber Kernbereiche staatlicher und insbesondere parlamentarischer Souveränität, insbesondere die Budgetautonomie, betreffen. Dies provoziert politische Widerstände, die je nach der allgemeinen wirtschaftlichen Lage eines Mitgliedstaats unterschiedlich sind, gemeinsam aber einer Reform der EU-Wirtschaftsverfassung Grenzen setzen. Strittig ist auch, inwieweit diese Reform auf der Basis der bestehenden Verträge erfolgen kann und inwieweit eine Änderung der Verträge erforderlich ist. Diese ist aber mühsam, langwierig und unsicher, wie der Vertrag von Lissabon gezeigt hat, jedenfalls dann, wenn das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nicht mehr in Betracht kommt. Scheitert sie am Widerstand einzelner Mitgliedstaaten, wird nach Lösungen durch völkerrechtliche Verträge der „Willigen“ gesucht, die ihrerseits Kompetenzprobleme aufwerfen. Dadurch und durch die Einrichtung von Gremien wie der Euro-Gruppe und des Eurogipfels stellt sich die grundlegende Frage, ob die Lösung eher intergouvernemental oder doch im Rahmen der sog. „Gemeinschaftsmethode“, d. h. durch die Einbeziehung aller Unionsorgane, insbesondere der Kommission, aber auch des Europäischen Parlaments gesucht

werden soll. Welche Auswirkungen all dies auf Kompetenzen und Institutionen hat, soll im Folgenden in der gebotenen Kürze und damit auch mehr stichwortartig nachgegangen werden.

## II. Kompetenzen: EU und Mitgliedstaaten (Verbandskompetenz)

### 1. Die Trennung der Kompetenz von Währungspolitik und Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union

Die beiden Teile der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sind unterschiedlich ausgestaltet. Diejenigen Staaten, deren Währung der Euro ist, haben die Währungshoheit und damit ein wesentliches Hoheitsrecht auf die Europäische Union mit entsprechenden Befugnissen der Europäischen Zentralbank (EZB) übertragen. Dies hat in Bezug auf Deutschland das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Maastricht-Urteil auch verfassungsrechtlich gebilligt<sup>1</sup>, allerdings unter der Prämisse, dass die Währungsunion eine „Stabilitätsgemeinschaft“ ist<sup>2</sup>. Ausdrücklich vorrangiges Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und damit auch der EZB ist, die Preisstabilität zu gewährleisten (Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV). Nur soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung der in Art. 3 EUV festgelegten Ziele der Union beizutragen (Art. 127 Abs. 1 S. 2 AEUV), und nur insoweit sind auch Maßnahmen der EZB gerechtfertigt<sup>3</sup>. Die Wirtschaftspolitik in der Union ist dagegen nach wie vor in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben. Diese sind allerdings unionsrechtlich verpflichtet, „ihre“ Wirtschaftspolitik nach Maßgabe der Verträge zu koordinieren (Art. 121 i. V. m. Art. 120 AEUV).

### 2. Der Zusammenhang zwischen Währungspolitik und Wirtschaftspolitik – Folgen für die Budgethoheit

In dieser unterschiedlichen Ausgestaltung der WWU wird eine der Ursachen der gegenwärtigen europäischen Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise gesehen. Deshalb wird auch nach einer Reform der EU-Wirtschaftsverfassung gerufen, wovon sich die unterschiedlichen Akteure aber jeweils etwas anderes, wenn nicht

<sup>1</sup> BVerfGE 89, 155 (207 ff.) unter Hinweis auf die verfassungsrechtliche Ermächtigung in Art. 88 Satz. 2 GG (ebd. S. 208).

<sup>2</sup> BVerfGE 89, 155 (205); bestätigt in BVerfGE 97, 350 (369); 129, 124 (181 f.); 132, 195 (243), Rn. 115.

<sup>3</sup> Vgl. zu diesem Aspekt auch die Erwägungen des OMT-Vorlagebeschlusses des BVerfG vom 14.1.2014, BVerfGE 134, 366 (417) = NJW 2014, 1505, Rn. 100. Vgl. dazu *Walter Pauly/Hannes Beutel*, Die ESM-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: Wege aus einer Sackgasse, BayVBl. 2014, 453 (455 f.).

sogar etwas gegensätzliches vorstellen<sup>4</sup>. Unerlässlich ist sicher die genannte Koordinierung der Wirtschaftspolitik, da andernfalls eine Währungsunion nicht funktionieren kann. Mit der Vorgabe, übermäßige Defizite zu vermeiden und Haushaltsdisziplin zu üben (Art. 126 AEUV), sind Einschränkungen der in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbliebenen Budgethoheit verbunden. Diese wurde in letzter Zeit durch eine Verschärfung des so genannten Stabilitätspakts<sup>5</sup> durch das sog. Six-Pack<sup>6</sup> sowie durch den so genannten Fiskalpakt<sup>7</sup> und den Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)<sup>8</sup> sowie den sog. Euro-Plus-Pakt<sup>9</sup> und das sog. Two-Pack<sup>10</sup> gesteigert. Hinzu kommen materielle Verpflichtungen, die – wie andere Mitgliedstaaten auch, wegen der zumindest zeitlich noch bestehenden Leistungsfähigkeit aber in besonderem Maße – Deutschland in Reaktion auf die europäische Banken- und Staatsschuldenkrise seit 2010 insbesondere im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)<sup>11</sup> und des Europäischen Stabi-

<sup>4</sup> Vgl. dazu *Sebastian Müller-Franken*, Das Spannungsverhältnis zwischen Eigenverantwortlichkeit und Solidarität in einer Fiskalunion, in: Herm. Josef Blanke/Stefan Pilz (Hrsg.), Die „Fiskalunion“. Voraussetzungen der Vertiefung einer politischen Integration im Währungsraum der Europäischen Union, 2014, S. 227 (228 ff.).

<sup>5</sup> Vgl. dazu *Christoph Herrmann*, Europäisches Währungsrecht. Textausgabe mit Einführung, 2013, S. XXIX ff. sowie ebd. die Texte Nr. 29–31, die bereits die im Rahmen des Six-Pack durch vorgenommene Änderungen der auf Betreiben Deutschlands und Frankreichs durch VO (EG) Nr. 1055/2005 und VO (EG) Nr. 1056/2005 aufgeweichten VO (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik und VO (EG) 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit durch VO (EU) Nr. 1175/2011 und VO (EU) Nr. 1177/2011 und damit die aktuelle Fassung enthalten.

<sup>6</sup> Vgl. die Texte bei *Herrmann* (Fn. 5), Nr. 32–35. Hinzu kommen VO (EU) Nr. 1175/2011 (ABl. 2011 Nr. L 306/12) und VO (EU) Nr. 1177/2011 (ABl. 2011 Nr. 306/33) zur Verschärfung des Stabilitätspakts.

<sup>7</sup> Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2.3.2012 – VSKS (BGBl. II S. 1006). Text in *Herrmann* (Fn. 5), Nr. 36. Deutsches Zustimmungsgesetz vom 13.9.2012 (ebd. Nr. 37).

<sup>8</sup> Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 2.2.2012 (BGBl. II S. 981). Text in *Herrmann* (Fn. 5), Nr. 47. Bekanntmachung des Inkrafttretens am 27.9.2012 mit interpretativen Erklärungen der Vertreter der Vertragsstaaten sowie des Deutschen Bundestags vom 1.10.2012 (BGBl. II S. 1086), deutsches Zustimmungsgesetz vom 13.9.2012 (BGBl. II S. 981). Zur innerstaatlichen Durchführung wurde das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) vom 13.9.2012 (BGBl. I S. 1918) erlassen; Texte bei *Herrmann* (Fn. 5), Nr. 48–51. Weitere Texte zu vorhergehenden Phasen des sog. „Europäischen Rettungsschirms“ ebd. Nr. 39–46 und Nr. 51.

<sup>9</sup> EURO-PLUS-PAKT: Stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz, Anhang 1 der revidierten Fassung der Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 24./25.3.2011. Text bei *Herrmann* (Fn. 5), Nr. 38.

<sup>10</sup> VO (EU) Nr. 472/2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind (ABl. 2013 Nr. L 140) und VO (EU) Nr. 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (ABl. 2013 L 140/11). Siehe dazu unten II. 4. b) cc).

<sup>11</sup> European Financial Stability Facility. Articles of Incorporation (EFSF-Gründungsvertrag), Text in *Herrmann* (Fn. 5), Nr. 44; EFSF-Rahmenvertrag, Text ebd., Nr. 45.

litätsmechanismus (ESM) eingegangen ist<sup>12</sup>. Für diese fordert das BVerfG mit Blick auf die Zustimmung zu Art. 4 Abs. 8 ESMV, wonach Versäumnisse der Einzahlung der geschuldeten Beiträge zur Aussetzung der Stimmrechte und damit für Deutschland zum Verlust seiner gegenwärtig bestehenden Vetoposition führen, dass der Gesetzgeber haushaltsrechtlich durchgehend sicherstellt, dass die Bundesrepublik Deutschland Kapitalabrufen nach dem ESM-Vertrag fristgerecht und vollständig nachkommen kann<sup>13</sup>. Wenngleich das sog. „Europäische Semester“ zur Sicherung einer engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik und einer dauerhaften Konvergenz der Wirtschaftsleistung der Mitgliedstaaten durch Vorverlagerung der haushaltspolitischen Überwachung, Vorabmeldung durch die Mitgliedstaaten, Überprüfung der Kommission und deren Stellungnahmen dazu<sup>14</sup> keine „Genehmigungspflicht“ der Haushalte der Mitgliedstaaten beinhaltet und die verstärkte Überwachung der Empfänger von Hilfe aus der EFSF und dem ESM durch Art. 136 Abs. 3 AEUV vorgeschrieben ist und letztlich im gemeinsamen Interesse liegt, da anders dieser Mechanismus politisch nicht vermittelbar wäre: Da durch diese Maßnahmen nicht nur die politische Gestaltungsfreiheit der in den jeweiligen Mitgliedstaaten Verantwortlichen, sondern mit dem Budgetrecht das so genannte „Königsrecht“<sup>15</sup> des Parlaments beeinträchtigt wird, führte dies nicht nur zu Problemen politischer Realisierung, sondern auch zu verfassungsrechtlichen, aber auch zu europarechtlichen<sup>16</sup> Grundsatzproblemen.

<sup>12</sup> *Hanno Kube*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, EL 70/2013, Art. 110, Rn. 48.

<sup>13</sup> BVerfG, Urt. v. 18.3.2014, BVerfGE 135, 317 (415) = NJW 2014, 1513, Rn. 200. Vgl. bereits BVerfGE 132, 195 (263), Rn. 164 f.

<sup>14</sup> Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung vom 7.6.2011, Abschluss des ersten Europäischen Semesters für eine Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik – Orientierungen für die Politik der Mitgliedstaaten 2011–2012, Dok. KOM(2011)400 endgültig. Zur Berücksichtigungspflicht bei der Aufstellung des Haushaltsplans vgl. *Kube* (Fn. 12), Art. 110, Rn. 45, 164; *Christoph Gröpl*, Schritte zur Europäisierung des Haushaltsrechts, *Der Staat* 52 (2013), 1 (18). Zum Europäischen Semester siehe unten II.4. b) dd).

<sup>15</sup> Vgl. zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Budgetrechts BVerfGE 135, 317 (416), Rn. 201 m. w. N. aus seiner Rspr., z. B. BVerfGE 45, 1 (32) – Haushaltsüberschreitung und BVerfGE 70, 324 (355) – Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste. Zur historischen Perspektive vgl. *Kube* (Fn. 12), Art. 110, Rn. 17 m. w. N.; *Christoph Gröpl*, Staatseinnahmen und Staatsausgaben im demokratischen Verfassungsstaat, *AöR* 133 (2008), 1 (22 f.); *Josef Isensee*, Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, *JZ* 2005, 971 (972).

<sup>16</sup> Vgl. dazu *Ulrich Häde*, Art. 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion?, *JZ* 2011, 333 (333 ff.), der darin ein unzulässiges Abweichen vom in den in den EU-Verträgen und damit im Primärrecht vorgesehenen Entscheidungsmodell und Sanktionsinstrumentarium sieht. Ebenso *Jürgen Bast/Florian Rödl*, Jenseits der Koordinierung? Zu den Grenzen der EU-Verträge für eine Europäische Wirtschaftsregierung, *EuGRZ* 2012, 269 (269 ff.). Siehe dazu unten II. 4. c). Zur damit auch angesprochenen Frage der Abstimmung zwischen dem „vergemeinschafteten“ und dem intergouvernementalen Verfahren sowie den Grenzen von Reformen ohne Änderung der Verträge, vor der man nach den Erfahrungen mit dem Verfassungsvertrag und dem Vertrag von Lissabon zurückschreckt, soweit nicht wie bei der Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV ein vereinfachtes Verfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV) in Betracht kommt, das der EuGH billigt (Rs. C-370/12 – Pringle, *NJW* 2013, 29, Rn. 70), siehe unten II.5. c) dd).

### 3. Folgen für die EU-Wirtschaftsverfassung

Die Trennung der Kompetenzen für die Währungspolitik und die Wirtschaftspolitik und ihr tatsächlicher Zusammenhang führen dazu, dass die WWU durch eine „Kompetenzmischung aus ausschließlicher Zuständigkeit und atypischer intergouvernementaler Koordinierung“<sup>17</sup> und durch ein unübersichtliches institutionelles Gefüge<sup>18</sup> gekennzeichnet ist. Die jeweiligen begrenzten Zuständigkeiten der Institutionen lassen sich bisweilen nicht trennscharf voneinander abgrenzen, zumal sie durch konsultative Partizipation und Bezugnahmen wechselseitig miteinander verflochten sind. Dies trägt oft nicht zur Kohärenz, sondern zu einer dem im Bereich Wirtschaft und Währung notwendigen Vertrauen abträglichen „Kakophonie“ der politischen Gestaltungsvorschläge bei<sup>19</sup>. Nachdem die Banken- und Staatsschuldenkrise die jedenfalls auch systembedingten Probleme offenbart hat und der Bankrott des durch falsche Angaben in das Euro-Währungsgebiet gelangte Griechenland drohte, reagierten die Mitgliedstaaten zunächst durch koordinierte Hilfsmaßnahmen, die dann bis hin zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) institutionalisiert und durch angestrebte verbesserte Sicherungsmechanismen wie dem sog. Fiskalpakt und dem Euro-Plus-Pakt begleitet wurden. Dies erfolgte aus verschiedenen Gründen durch völkerrechtliche Verträge, so dass neben dem Unionsrecht ein dieses ergänzendes Recht entstand. Dieses betrifft die Union und ihr Recht nicht nur materiell und damit kompetenziell, sondern wegen der Bezugnahme und Verflechtung auch institutionell und wirft entsprechende Probleme auf<sup>20</sup>. Innerhalb der weit ausgelegten und daher auch in ihrer konkreten Realisierung umstrittenen Kompetenzen der EU wurden Reformen der sog. Economic Governance der EU beschlossen<sup>21</sup>. Die bestehende Kompetenzmischung wurde dadurch aber nicht aufgelöst, sondern sogar verstärkt.

### 4. Kompetenzen der Union in wirtschaftspolitischen Fragen

#### a) Grundlagen im bestehenden Unionsrecht

Die wirtschaftspolitischen Kompetenzen der EU beziehen sich wegen der beschriebenen Trennung allein auf die Organisation und Kontrolle der Koordinierung der Mitgliedstaaten und sind entsprechend beschränkt. Sie dienen hauptsächlich

---

<sup>17</sup> *Christoph Herrmann*, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. I: Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2012, S. 270 (279 f.), Rn. 13 f.

<sup>18</sup> Ebd., S. 281, Rn. 16 m.w.N.

<sup>19</sup> Ebd.

<sup>20</sup> Siehe unten II. 5.c).

<sup>21</sup> Vgl. zu den Plänen Europäische Kommission, Mitteilung Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, Dok. KOM (2010) 250 endg. Vgl. dazu *Stefan Pilz/Heidi Dittmann*, Perspektiven des Stabilitäts- und Wachstumspakts, ZEuS 2012, 53 (58). Zur Realisierung siehe unten II.4.b).

der Sicherung der Stabilität der Währungsunion, auch wenn die Mitgliedstaaten, deren Währung noch nicht der Euro ist oder – wie im Fall Dänemarks und des Vereinigten Königreichs, faktisch auch Schwedens – gar nicht sein soll, teilweise einbezogen werden. Materielle Vorgaben sind die Grundsätze der Wirtschafts- und Währungspolitik (Art. 119 AEUV), auf deren Erreichung und Wahrung die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten auszurichten ist (Art. 120 AEUV), das Verbot von Kreditfazilitäten für öffentliche Einrichtungen (Art. 123 AEUV) und das Verbot von deren Bevorrechtigung (Art. 124 AEUV), wovon allerdings aus aufsichtsrechtlichen Gründen getroffene Maßnahmen ausgeschlossen sind, worunter die problematische Bevorrechtigung von Staatsanleihen fällt<sup>22</sup>, die Haftungsausschlüsse gemäß der in ihrer Tragweite umstrittenen<sup>23</sup> sog. No-Bail-Out Klausel (Art. 125 AEUV) und die Unabhängigkeit der EZB (Art. 282 Abs. 3 S. 3 AEUV) und der im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) eingebundenen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, auch derjenigen, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören (mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, für die dies aber nach nationalem Recht gilt)<sup>24</sup>. Das Koordinierungsverfahren mit den betreffenden Kompetenzen des Rates und der Kommission sowie den Pflichten der Mitgliedstaaten ist in Art. 121 AEUV geregelt. Das Europäische Parlament, das insoweit nur informiert wird (Art. 121 Abs. 5 S. 1 AEUV), kann immerhin zusammen mit dem Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen die Einzelheiten der multilateralen Überwachung im Sinne von Art. 121 Abs. 3 und 4 AEUV festlegen (Art. 121 Abs. 6 AEUV). Davon wurde im Rahmen des Stabilitätspakts auch Gebrauch gemacht<sup>25</sup>. Der durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Art. 136 Abs. 1 und 2 AEUV (Abs. 3 wurde später im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren angefügt<sup>26</sup>) schafft die Rechtsgrundlage, um den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit auf wichtigen Feldern der Wirtschaftspolitik einzuräumen. Dadurch sollen der Euroraum wirtschaftlich gestärkt, die Kohärenz gegenüber der Geldpolitik des Eurosystems erhöht und die Risiken aus überhöhter Staatsverschuldung rascher abgebaut werden<sup>27</sup>. Die zulässigen Instrumente sind allerdings durch den Verweis auf Art. 121 und Art. 126 AEUV beschränkt, von deren Vorgaben nicht abgewichen werden darf<sup>28</sup>. Die Tragweite dieser Kompetenz ist allerdings, auch wegen unterschiedli-

<sup>22</sup> Vgl. dazu und zur immerhin erfolgten Differenzierung der Solvabilitätskoeffizienten *Jörn Axel Kämmerer*, in: Helmut Siekmann (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 124, Rn. 22.

<sup>23</sup> Vgl. dazu *Herrmann* (Fn. 17), S. 294 f. (Rn. 55) m. w. N.

<sup>24</sup> Vgl. dazu ebd., S. 283 (Rn. 23).

<sup>25</sup> Siehe dazu unten II. 4. b). Zur Tragweite des Art. 121 Abs. 6 AEUV und seiner Verknüpfung mit Art. 126 AEUV vgl. *Christoph Obler*, in: Siekmann (Fn. 22), Art. 121, Rn. 25 m. w. N.

<sup>26</sup> Siehe dazu unten II. 5. b).

<sup>27</sup> Mitteilung der Kommission, KOM (2010) 367 endg, S. 2 ff.

<sup>28</sup> *Häde* (Fn. 16), JZ 2011, 334 f.; *Obler* (Fn. 25), Art. 136, Rn. 4.

cher Sprachfassungen, umstritten<sup>29</sup>. Entsprechend kritisiert werden daher auch die darauf gestützten Maßnahmen<sup>30</sup>.

## b) Bisherige Realisierung

### aa) Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon hat die Rolle der Kommission gegenüber dem Rat und den Mitgliedstaaten durch das Recht zur eigenständigen Verwarnung von Mitgliedstaaten (Art. 121 Abs. 4 AEUV) und zur direkten Stellungnahme an diese (Art. 126 Abs. 5 AEUV) gestärkt. Über das Bestehen eines übermäßigen Defizits beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission, von dem er nur einstimmig abweichen darf (Art. 126 Abs. 6 AEUV). Über Empfehlungen an die Mitgliedstaaten entscheidet der Rat nicht mehr alleine, sondern auf Empfehlung der Kommission (Art. 126 Abs. 7 AEUV). Allerdings verlor die Kommission das Initiativrecht zur Ablösung des Defizitprotokolls (Art. 126 Abs. 14 UAbs. 2 AEUV)<sup>31</sup>.

### bb) Six-Pack

Das sog. Six-Pack enthält fünf Verordnungen und eine Richtlinie<sup>32</sup>. Durch auf Art. 121 Abs. 5 bzw. Art. 126 Abs. 14 AEUV gestützte Verordnungen des Rates wurde der 2005 auf Betreiben Deutschlands und Frankreichs geschwächte Stabilitäts- und Wachstumspakt wieder verschärft<sup>33</sup>. Für das Defizitverfahren relevant sind ferner die Ergänzung durch die auf Art. 121 Abs. 6 AEUV gestützte Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet<sup>34</sup> und die auf Art. 126 Abs. 14 UAbs. 3 AEUV gestützte Richtlinie des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten<sup>35</sup>. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt soll durch ein neues Instrument zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte ergänzt werden, wozu die auf Art. 121 Abs. 6 AEUV gestützten Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte<sup>36</sup> und über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet<sup>37</sup> erlassen wurden.

---

<sup>29</sup> Vgl. *Obler* (Fn. 25), Art. 136, Rn. 10.

<sup>30</sup> Siehe dazu unten II. 4. b).

<sup>31</sup> Vgl. zu diesen Änderungen *Charlotte Gaitanides*, in: Siekmann (Fn. 22), Art. 126, Rn. 25 ff.

<sup>32</sup> Vgl. dazu ebd., Art. 126, Rn. 34 ff.

<sup>33</sup> Siehe oben Fn. 5.

<sup>34</sup> Verordnung (EU) Nr. 1173/2011, ABl. 2011 Nr. L 306/1, berichtigt ABl. 2012 Nr. L 176/72; *Herrmann* (Fn. 5), Nr. 33.

<sup>35</sup> Richtlinie 2011/85/EU, ABl. 2011 Nr. L 306/41.

<sup>36</sup> Verordnung (EU) Nr. 1176/2011, ABl. 2011 Nr. L 306/25.

<sup>37</sup> Verordnung (EU) Nr. 1174/2011, ABl. 2011 Nr. L 306/8.

cc) *Two-Pack*

Durch auf Art. 136 i. V. Art. 121 Abs. 6 AEUV gestützte Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind<sup>38</sup> und über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet<sup>39</sup> wird die EU-Haushaltsüberwachung gegenüber dem Six-Pack nochmals verschärft. Ziel ist eine bessere Haushaltskoordinierung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets durch einheitliche Haushaltsfristen und -regeln und deren Überwachung durch die Kommission mit an die jeweilige Situation des betroffenen Mitgliedstaats angepassten Empfehlungen. Dadurch wurden bestimmte Regelungen des Fiskalpakts in (sekundäres) Unionsrecht überführt.

dd) *Europäisches Semester*

Durch die Verordnungen des Six-Pack und des Two-Pack wurde das sog. Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung<sup>40</sup> eingeführt. Dieses verklammert das Verfahren der multilateralen Überwachung der Haushaltsdisziplin mit dem Verfahren zur makroökonomischen Überwachung<sup>41</sup>. Durch frühzeitige Berichts- und Berücksichtigungspflichten der Mitgliedstaaten sollen die europäischen Institutionen bereits vor der Verabschiedung des jeweiligen nationalen Haushaltsplans Fehlentwicklungen erkennen und Einfluss nehmen können<sup>42</sup>. Die Kommission erarbeitet Vorschläge für Stellungnahmen und Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, die durch den Europäischen Rat und den Rat erörtert werden. Auf dieser Grundlage werden Leitlinien veröffentlicht, die von den Mitgliedstaaten bei der Formulierung ihrer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Haushaltspolitik entsprechend berücksichtigt werden müssen. Ihre Missachtung kann weitere Maßnahmen nach sich ziehen, beginnend mit weiteren Empfehlungen über Verwarnungen durch die Kommission gemäß Art. 121 Abs. 4 AEUV bis hin zu sekundärrechtlich in den Verordnungen zur Überwachung der Haushaltspolitik und zur Vermeidung öffentlicher Defizite vorgesehenen Sanktionen.

<sup>38</sup> Verordnung (EU) Nr. 472/2013, ABl. 2013 Nr. L 140/1.

<sup>39</sup> Verordnung (EU) Nr. 473/2013, ABl. 2013 Nr. L 140/11.

<sup>40</sup> Siehe oben Fn. 6 und 10. Vgl. dazu *Gaitanides* (Fn. 31), Art. 126, Rn. 47 ff.

<sup>41</sup> *Pilz/Dittmann* (Fn. 21), ZEuS 2012, 53 (78).

<sup>42</sup> *Carlino Antpöbler*, Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung. Das Six-Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit, ZaöRV 2012, 353 (364).

### ee) Bankenaufsicht

Die neben den übermäßig verschuldeten Staaten auch von den Finanzmärkten verursachte Krise führte zur Abkehr von der bis dahin übertriebenen Liberalisierung und zur Einführung von Kontrollinstrumenten durch die auf Art. 114 AEUV gestützte Errichtung von drei europäischen Finanzaufsichtsbehörden<sup>43</sup> für das Bankwesen (EBA)<sup>44</sup>, das Versicherungswesen (EIOPA)<sup>45</sup> und das Wertpapierwesen (ESMA)<sup>46</sup>. Defizite, die sich in der Krise im Finanzwesen Zyperns zeigten, bestärkten die Bestrebungen um eine europäische Bankenaufsicht. Deren Umfang war umstritten. 2013 einigte man sich aber auf eine Regelung durch eine Verordnung des Rates<sup>47</sup>, die der EZB ab einer bestimmten Größe die Bankenaufsicht überträgt. Rechtsgrundlage dafür ist Art. 127 Abs. 6 AEUV<sup>48</sup>. Problematisch sind dabei naheliegende Interessenkonflikte einer für die Geldpolitik zuständigen Institution<sup>49</sup>. Problematisch ist wegen des Wegfalls der jeweiligen mitgliedstaatlichen Verantwortung auch, dass in diesem Zusammenhang die direkte Rekapitalisierung von Banken aus dem ESM zugelassen wurde<sup>50</sup>.

<sup>43</sup> Vgl. dazu *Christian Calliess*, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU, DÖV 2013, 785 (793 m. w. N.).

<sup>44</sup> Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, ABl. 2010 Nr. L 331/12.

<sup>45</sup> Verordnung (EU) Nr. 1094/2010, ABl. 2010 Nr. L 331/48.

<sup>46</sup> Verordnung (EU) Nr. 1095/2010, ABl. 2010 Nr. L 331/84.

<sup>47</sup> Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. 2013 Nr. L 287/63.

<sup>48</sup> Da diese Bestimmung weder in BVerfGE 123, 267 (434 ff.) noch im Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) bei den Vorschriften aufgeführt ist, die das BVerfG einer Vertragsänderung gleichstellt (vgl. dazu *Rudolf Streinz*, in: Michael Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 23, Rn. 66 ff.) und daher für die Mitwirkung des deutschen Vertreters im Rat die Ermächtigung durch ein Gesetz des Bundestags erfordert, war an sich das am 25.7.2013 erlassene Gesetz (BGBl. 2013 II 1050) nicht erforderlich. Offenbar sah man aber – in der Sache sicher nicht unberechtigt – wegen der tatsächlichen Bedeutung eine Ermächtigung durch den dadurch qualifiziert eingebundenen Bundestag für erforderlich. Zur weiteren Umsetzung der Bankenaufsicht vgl. Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Referat PE 2 – EU-Grundsatzeangelegenheiten, Fragen der WWU, EU-Sachstand, Die Bankenunion – aktueller Stand der Umsetzung. Die zur Umsetzung der zur Realisierung der Bankenunion erlassenen EU-Richtlinien (Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.5.2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, ABl. 2014 Nr. L 173/190) sowie zur erforderlichen Ergänzung von EU-Verordnungen (Verordnung [EU] Nr. 806/2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsfonds – Single Resolution Mechanism – SRM, ABl. 2014 Nr. L 225/1) wurden vom Bundestag am 6.11.2014 beschlossen (BGBl. 2014 I 2091).

<sup>49</sup> Vgl. dazu *Waldhoff*, in: Siekmann (Fn. 22), Art. 127, Rn. 65.

<sup>50</sup> Vgl. dazu und zum (in solchen Fragen typischen) fehlenden Problembewusstsein des zustimmenden Deutschen Bundestags *Franz-Christoph Zeitler*, Börsen-Zeitung vom 17.7.2014, S. 1 f. Vgl. zum Problem auch *Calliess* (Fn. 43), DÖV 2013, 794 und *Müller-Franken* (Fn. 4), S. 236.

### ff) Weitere Maßnahmen

An weiteren Maßnahmen sei hier die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps<sup>51</sup> genannt. Das darin enthaltene Verbot von Leerverkäufen wurde auf die allgemeine Binnenmarktcompetenz des Art. 114 AEUV gestützt und vom Vereinigten Königreich, das überstimmt worden war, angegriffen, weil dies dafür keine geeignete Rechtsgrundlage sei. Der Generalanwalt folgte diesem Argument<sup>52</sup>, der EuGH aber nicht<sup>53</sup>. Die Pläne zur Einführung einer europaweiten Finanztransaktionssteuer scheiterten bisher an den unterschiedlichen Auffassungen über Ziel und Umfang bis hin über die Sinnhaftigkeit einer solchen Maßnahme.

### c) Rechtliche und rechtspolitische Würdigung

Die Bemühungen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, Elemente einer Europäischen Wirtschaftsregierung im Wege der Unionsgesetzgebung, also auf der Grundlage der bestehenden EU-Verträge einzuführen, sind in der Literatur auch auf Kritik gestoßen. Ansatzpunkt dafür ist die vorgeworfene Nutzung des durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Art. 136 AEUV als „schlafenden Kompetenzgiganten“, der bei Billigung der Interpretation durch die Organe der Unionsgesetzgebung „das Potenzial zu einer wirtschaftspolitischen Generalmächtigung“ habe<sup>54</sup>. Dies würde dem Rat erlauben, im weit ausgreifenden Feld der Wirtschaftspolitik auch legislative Anordnungen zu erlassen, in denen die Union allenfalls eingeschränkte legislative Befugnisse hat, nämlich der Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik, und damit gegen die im Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verankerte Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten verstoßen. Insoweit werden gegen die Bestimmungen der Durchsetzungsverordnung über die Verhängung von Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten<sup>55</sup> Einwände erhoben<sup>56</sup>, die durch die Verlagerung der materiellen Entscheidungsverantwortung vom Rat auf die Kommission zudem das in den Ver-

<sup>51</sup> Verordnung (EU) Nr. 236/2012, Abl. 2012 Nr. L 86/1.

<sup>52</sup> Schlussanträge von Generalanwalt Jääskinen, ECLI:EU:C:2013:562, Tz. 48–53.

<sup>53</sup> EuGH (Große Kammer), Rs. C-270/12 (Vereinigtes Königreich/Europäisches Parlament und Rat), ECLI:EU:C:2014:18, Rn. 97–118.

<sup>54</sup> *Bast/Rödl* (Fn. 16) EuGRZ 2012, 269 (269). Kritisch bereits *Häde* (Fn. 16), JZ 2011, 333 ff. Ferner *Florian Rödl*, Kompetenzverstoß der Europäischen Union: die Sanktionierung der Eurostaaten im Rahmen der Excessive Imbalance Procedure, ZSE 2012, 99 (99 ff.); *Hannes Rathke*, „Umgekehrte Abstimmung“ in der Fiskalunion: neue Stabilitätskultur oder halbautomatischer Vertragsbruch?, DÖV 2012, 751 (751 ff.).

<sup>55</sup> Siehe oben Fn. 6 und 9.

<sup>56</sup> *Bast/Rödl* (Fn. 16), EuGRZ 2012, 270 ff. Vgl. auch *Andreas Fischer-Lescano/Steffen Kommer*, EU in der Finanzkrise. Zur Leistungsfähigkeit des Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit für eine Intensivierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik, KJ 2011, 412 (427 f.).

trägen angelegte institutionelle Gleichgewicht verschiebe<sup>57</sup>, und somit nicht nur gegen die vertikale, sondern auch gegen die horizontale Kompetenzverteilung verstoße. Einer „Generalermächtigung“ steht aber die in Art. 136 AEUV enthaltene Anknüpfung an die in Art. 121 und Art. 126 AEUV genannten Verfahren entgegen, von denen nicht abgewichen werden darf<sup>58</sup>. Ausdrücklich ausgeschlossen ist mit Art. 126 Abs. 14 AEUV aber allein die Änderung der Defizitgrenzen. Damit Art. 136 AEUV seinen Sinn behält, muss er auch zulässige Regelungsoptionen enthalten. Möglich wäre vor allem, Art. 121 Abs. 6 AEUV zu nutzen, um im präventiven Bereich des Stabilitätspakts inhaltlich dichtere Koordinierungsempfehlungen und verschärfte Überwachungsverfahren vorzusehen. Als bedenklich wird dagegen die in den Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011 und Nr. 1174/2011 enthaltene Schaffung anderer als der in Art. 121 Abs. 4 bzw. Art. 126 AEUV vorgesehenen Sanktionen angesehen<sup>59</sup>. Allerdings besteht nach der bisherigen Praxis eher das Problem, dass selbst primärrechtlich unbestrittene Sanktionsmöglichkeiten nicht wirksam eingesetzt werden<sup>60</sup>. Art. 136 AEUV dispensiert nicht vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung<sup>61</sup>. Weitergehende Kompetenzen der EU und ihrer Organe bedürften einer Änderung der Verträge. Die Kompetenzordnung müsse auch in Zeiten der Krise gewahrt werden, was auch dem Grundrechtsschutz diene<sup>62</sup>.

## 5. Reformansätze

### a) Probleme und Möglichkeiten der Änderung des Primärrechts

Die bisherige extensive Nutzung der bestehenden Kompetenzgrundlagen im Bereich der WWU ist auf Kritik gestoßen. „Mehr Europa“, d.h. mehr Kompetenzen der EU-Organe im Bereich der Wirtschaftspolitik, setzt ab einer gewissen Intensität eine Vertragsänderung voraus. Diese erfordert aber die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten, wobei die Regierungen zudem die Billigung durch die Parlamente und ggf. sogar durch ein Referendum benötigen. Pläne, die Möglichkeiten der Vertragsänderung zu differenzieren und in bestimmten Fällen das Mehrheitsprinzip zuzulassen, fanden bereits im Konvent des Verfassungsvertrags keine Zustimmung.

---

<sup>57</sup> Ebd., S. 277.

<sup>58</sup> Ohler (Fn. 25), Art. 136, Rn. 7. Zur weiter gehenden Interpretation der Kommission, die sich auf das Argument der ansonsten verfehlten „nützlichen Wirkung“ stützen kann, vgl. ebd., Rn. 6.

<sup>59</sup> Ohler (Fn. 25), Art. 136, Rn. 12.

<sup>60</sup> Auf dieses Defizit weist zu Recht *Bernhard Kempen*, in: Rudolf Streinz, EUV/AEUV-Kommentar, 2. Aufl. 2012, Art. 136 AEUV, Rn. 2 hin. Zu aktuellen Vollzugsdefiziten vgl. *Frank Schorkopf*, Krisensymptome supranationaler Leitbilder – zur Notwendigkeit intergouvernementaler Integration, ZSE 2013, 189 (197 ff.).

<sup>61</sup> Ohler (Fn. 25), Art. 136, Rn. 7.

<sup>62</sup> *Bast/Rödl* (Fn. 16), EuGRZ 2012, 277 f.

mung<sup>63</sup>. Auch dies erklärt die extensive Nutzung des Art. 114 AEUV, was nicht nur das Einstimmigkeitsprinzip überwindet, sondern das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung relativiert. Was primärrechtlich blieb, ist das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren. Auch dieses setzt aber Einstimmigkeit voraus und lässt überdies nicht die Schaffung neuer Kompetenzen zu.

**b) Vereinfachte Vertragsänderung gemäß Art. 48 Abs. 6 EUV:  
Art. 136 Abs. 3 AEUV**

Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren wurde zur Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV genutzt. Dadurch sollte die bisherige „Rettungspolitik“ der Mitgliedstaaten gegenüber der auf die No-Bail-Out Klausel des Art. 125 AEUV verweisenden Kritik auf eine ausdrückliche – nach Ansicht des EuGH nur deklaratorische – Grundlage gestellt werden<sup>64</sup>. Festzuhalten bleibt die vom EuGH ausdrücklich betonte Konditionalität zwischen Unterstützung und Auflagen, die zu einer „Resolvenz“ des betroffenen Staates führen sollen<sup>65</sup>.

**c) Völkerrechtliche Verträge von Mitgliedstaaten im Bereich  
der sog. „Fiskalunion“**

*aa) Fiskalpakt – ESM-Vertrag – Euro-Plus-Pakt*

Der sog. Fiskalpakt wurde zwischen 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der ESM-Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten, deren gemeinsame Währung der Euro ist – seit 1. Januar 2015 sind dies 19 von 28 – geschlossen. Diese Verträge wirken sich auf Gegenstände der WWU aus, die in den Verträgen geregelt sind. Durch den Fiskalpakt sollten Defizite der bestehenden Regelungen der WWU, insbesondere hinsichtlich der Sicherung der Einhaltung der Stabilitätskriterien, abgeholfen, zum anderen Probleme entschärft werden, die sich aus der Trennung der für die Staaten des Euro-Währungsgebiets „vergemeinschafteten“ Währungspolitik und der ungeachtet unionsrechtlicher Vorgaben wie der Koordinierungspflicht in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbliebenen Wirtschaftspolitik ergeben. Diese Bestrebungen zur Annäherung an eine sog. „Fiskalunion“<sup>66</sup> werfen bereits wegen der Berührung von auf die Europäische Union übertragenen

<sup>63</sup> Vgl. *Armin von Bogdandy/Jürgen Bast/Dietrich Westphal*, Die vertikale Kompetenzordnung im Entwurf des Verfassungsvertrags, *integration* 2003, 414 (415); *Rudolf Streinz*, Aufbau des Verfassungsvertrages, Rechtspersönlichkeit der Union und Vereinfachung der Verträge, in: *Waldemar Hummer* (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa*, 2007, S. 69 (92).

<sup>64</sup> Vgl. *Ohler* (Fn. 25), Art. 136, Rn. 25.

<sup>65</sup> EuGH, Rs. 370/12 – Pringle, *NJW* 2013, 29, Rn. 135.

<sup>66</sup> Eine solche wird weder durch den Fiskalpakt noch den ESM-Vertrag begründet, vgl. *Christian Calliess/Christopher Schoenfleisch*, Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages, *JZ* 2012, 477 (485).

Hoheitsrechten und damit verbundenen Kompetenzbeschränkungen der Mitgliedstaaten sowie weiteren Vorgaben des Unionsrechts Probleme auf, die durch die Einbeziehung von Organen der Europäischen Union in die zwischen den Mitgliedstaaten außerhalb des Unionsrechts geschlossenen Verträge gesteigert werden. Rechtspolitisch, aber auch bereits rechtlich stellt sich die Frage nach den Folgen für das institutionelle System, nämlich ob der weitere Weg tendenziell intergouvernemental gegangen werden soll und welche Folgen dies für die „Gemeinschaftsmethode“ und die Struktur der Europäischen Union hat.

Notwendig intergouvernemental ist nach geltendem Unionsrecht der ESM-Vertrag, da er nicht die Währungspolitik, sondern die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbliebene Wirtschaftspolitik betrifft<sup>67</sup>.

Der sog. Euro-Plus-Pakt über eine „stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz“ wurde von den Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets geschlossen. Sein Name kommt daher, dass außer den damaligen Euro-Staaten auch Bulgarien, Polen und Rumänien, ferner die jetzigen Euro-Staaten Lettland und Litauen und auch Dänemark, das den Euro ja gar nicht übernehmen muss, beigetreten sind. Schwerpunkt des Pakts sind die Bereiche, die in die einzelstaatliche Zuständigkeit fallen und die für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Vermeidung schädlicher Ungleichgewichte von maßgeblicher Bedeutung sind. Die Leitvorgaben des Pakts sollen im Einklang mit der bestehenden wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU stehen und diese stärken, gleichzeitig aber einen zusätzlichen Nutzen schaffen. Dazu wollen alle Staats- und Regierungschefs jedes Jahr konkrete nationale Verpflichtungen eingehen.

### *bb) Gründe für die Regelung durch völkerrechtliche Verträge*

Grund für die Vereinbarung des Fiskalpaktes war das Fehlen der für eine Vertragsänderung, auch im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren, erforderlichen Einigung aller Mitgliedstaaten. Das Vereinigte Königreich und die Tschechische Republik machten nicht mit. Die verstärkte Zusammenarbeit gemäß Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV ist keine Alternative, da damit nur eine im Primärrecht bereits verankerte Zuständigkeit aktiviert, nicht aber ein darüber hinausgehendes Vorhaben verfolgt werden kann. Dies traf beim ESM-Vertrag zu<sup>68</sup>, dessen Materie überdies nur zwischen einem Teil der Mitgliedstaaten, nämlich denen des Eurogebiets, vereinbart werden konnte. Schließlich sollte dessen Materie, nämlich die Wirtschaftspolitik<sup>69</sup>, in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben und nicht in die Kompetenz der Union übergehen.

---

<sup>67</sup> Siehe dazu unten II. 5. c) cc).

<sup>68</sup> Vgl. dazu EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), NJW 2013, 29, Rn. 166 ff.

<sup>69</sup> Vgl. zur Zuordnung zur Wirtschaftspolitik ebd., Rn. 60.

cc) *Vorgaben des Unionsrechts und daraus folgende Grenzen für die Vertragsschlusskompetenz der Mitgliedstaaten*

Soweit die völkerrechtlichen Verträge zwischen den Mitgliedstaaten aber Angelegenheiten der Europäischen Union berühren, ist zunächst der Vorrang des Unionsrechts zu beachten. Daraus folgt zum einen, dass die Mitgliedstaaten keine völkerrechtlichen Verträge und auch keine inter se-Verträge in Materien schließen dürfen, die in der ausschließlichen Kompetenz der EU liegen. Sie müssen ferner die materiellen Vorgaben des Unionsrechts beachten. Dies gilt auch für Bereiche, die an sich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben sind, aber Auswirkungen auf das Unionsrecht haben<sup>70</sup>. Knüpft eine mitgliedstaatliche Maßnahme an Aufgaben und Ziele der EU-Verträge an (sog. Vertragsakzessorität), ist das Loyalitätsgebot des Art. 4 Abs. 3 EUV zu befolgen<sup>71</sup>. Sowohl der Fiskalpakt<sup>72</sup> als auch der ESM-Vertrag<sup>73</sup> knüpfen unmittelbar an Vorschriften der Wirtschafts- und Währungsunion an. Die umstrittene Frage, ob und inwieweit und unter welchen Voraussetzungen sie in völkerrechtlichen Verträgen außerhalb des Unionsrechts Aufgaben auf Organe der Europäischen Union übertragen dürfen, hat der EuGH im Urteil Pringle geklärt<sup>74</sup>. Selbst wenn dies für den konkreten Fall wegen der besonderen Umstände als gerechtfertigt angesehen wurde, erhoben sich angesichts mehrerer kritischer Punkte Zweifel, ob die dort entwickelten Regeln Grundlage einer differenzierten Integration sein können<sup>75</sup>. Denn berührt sind nicht nur die Verbandskompetenz der EU, sondern auch die Organkompetenz und damit die Funktion der einbezogenen Organe der EU, im konkreten Fall der Kommission, der EZB und des EuGH selbst.

dd) *Rechtliche und rechtspolitische Würdigung*

Der Fiskalpakt versucht die Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht durch das Kohärenzgebot (Titel II) und seine Anwendung und Auslegung in Übereinstimmung mit den Verträgen und dem darauf beruhenden Sekundärrecht (Art. 2 Abs. 1, Art. 4 VSKS) zu sichern. Auch im Fiskalpakt enthaltene weitergehende Verpflichtungen

<sup>70</sup> Vgl. dazu *Calliess/Schoenfleisch* (Fn. 66), JZ 2012, 481 unter Hinweis auf EuGH, Rs. C-135/08 (Rottmann), Slg. 2010,

I-1449, Rn. 41. Zur Auswirkung der Grundfreiheiten auf das Steuerrecht vgl. *Rudolf Streinz*, Europarecht, 9. Aufl. 2012, Rn. 903, 910, 920, 930 m.w.N.

<sup>71</sup> *Wolfgang Kahl*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 4. Aufl., Art. 4 EUV, Rn. 46.

<sup>72</sup> Vgl. z. B. den Verweis auf Art. 121 AEUV (Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse) im ersten, ferner auf Art. 126 und Art. 136 im sechsten Erwägungsgrund sowie auf die gesetzgeberischen Maßnahmen der EU über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung im achten Erwägungsgrund der Präambel des VSKS.

<sup>73</sup> Vgl. z. B. die Bezugnahme auf den Beschluss 2011/199/EU des Europäischen Rates vom 25.3.2011 zur Änderung des Art. 136 AEUV (ABl. 2011 Nr. L 91/1) in Erwägungsgrund 2 des ESM-Vertrags.

<sup>74</sup> EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), NJW 2013, 29, Rn. 153 ff.

<sup>75</sup> Siehe dazu *Paul Craig*, Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance, 2013, 263 (284).

müssen mit dem Unionsrecht vereinbar sein. Diese Kohärenzklausele hat Auswirkungen auf Bestimmungen, die als rechtlich verbindliche Verschärfung der bestehenden Regelungen gedeutet werden könnten, z.B. Art. 7 VSKS im Vergleich zu Art. 126 AEUV. Dies und weitere Begrenzungen des Anwendungsbereichs von Art. 7 VSKS sowie die bisherige Praxis lassen Zweifel an der Effektivität und Wirksamkeit, ja an der Ernsthaftigkeit des Fiskalpakts aufkommen. Soweit die Rechtmäßigkeit getroffener sekundärrechtlicher Maßnahmen bezweifelt wird<sup>76</sup>, könnte dies allein durch eine Änderung der EU-Verträge auf eine neue Grundlage gestellt werden. Dies zeigt die Grenzen einer parallelen völkerrechtlichen Lösung und führt zur Einschätzung, der Fiskalpakt habe „wohl eher eine symbolische Bedeutung“<sup>77</sup>. Kritisch wird die Einbeziehung von Organen der EU im Rahmen der Ausführung des Fiskalpakts gesehen. Die Einbeziehung des EuGH als Schiedsgericht (Art. 8 VSKS) sieht allerdings Art. 273 AEUV selbst vor. Die in Bezug genommenen Aktivitäten der Kommission hat ihre Basis in sekundärrechtlichen Vorschriften, die allerdings hinsichtlich ihrer Kompetenzgrundlage kritisch gesehen werden.

Der ESM-Vertrag betrifft Tätigkeiten, die als solche nicht zur Währungspolitik, sondern zur in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbliebenen Wirtschaftspolitik gehören<sup>78</sup>. Allerdings muss auch die Tätigkeit im Rahmen des ESM-Vertrags das Unionsrecht beachten und daher mit bestehenden Unionskompetenzen abgestimmt werden. Nach dem Pringle-Urteil betraut die Bezugnahme auf Einschätzungen und Bewertungen der Unionsorgane EZB und Kommission diese nicht mit neuen Aufgaben, sondern nutzt deren Erkenntnisse für eine die Union fördernde Maßnahme, nämlich die durch den ESM angestrebte Sicherung der Stabilität der Währungsunion insgesamt<sup>79</sup>.

Der Euro-Plus-Pakt lässt das bestehende Unionsrecht unberührt („uneingeschränkte Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands“) und enthält konkrete politische Verpflichtungen. Er lässt die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die zu ergreifenden konkreten Maßnahmen ausdrücklich unberührt, enthält aber eine Liste von Maßnahmen, denen „besondere Aufmerksamkeit zuteil werden“ soll.

#### d) Extensive Auslegung bestehender Kompetenzen

Um eine Vertragsänderung oder völkerrechtliche Verträge neben den Unionsverträgen zu vermeiden, werden bestehende Kompetenzen extensiv ausgelegt. Dies gilt für Art. 136 AEUV sowie – einer allgemeinen, vom EuGH gebilligten Tendenz entsprechend – für die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV. Beides ist im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und der Wahrung der vertikalen Kompetenzordnung problematisch und wird entsprechend kritisiert.

---

<sup>76</sup> Siehe dazu oben II. 3 c.

<sup>77</sup> So *Calliess/Schoenfließ* (Fn. 66), JZ 2012, 485.

<sup>78</sup> EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), NJW 2013, 29, Rn. 95 ff.

<sup>79</sup> Ebd., Rn. 155 ff., 164 f.

### III. Institutionen (Organkompetenz)

Um das im Bereich der WWU besonders unübersichtliche institutionelle Gefüge etwas zu entwirren, sollen im Folgenden die beteiligten Institutionen und ihre Kompetenzen erwähnt und damit verbundene Probleme angedeutet werden.

#### 1. Zuständigkeiten der Europäischen Zentralbank (EZB) – Tragweite und Grenzen

Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungssystems haben die Währungshoheit auf die Europäische Union übertragen, in der für die Geldpolitik die EZB ausschließlich zuständig ist (Art. 3 Abs. 1 lit. c, Art. 128 Abs. 1 AEUV)<sup>80</sup>. Vorrangiges Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken und damit hauptsächliche Aufgabe der EZB ist die Gewährleistung der Preisstabilität, worunter die EZB eine jährliche Inflationsrate von „nahe zwei Prozent“ versteht<sup>81</sup>. Eine Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ist nur zulässig, soweit dies ohne Beeinträchtigung dieses Ziels möglich ist (Art. 127 Abs. 1 S. 1 und S. 2 AEUV). Wegen der Gefahr einer Indienstnahme der Geld- durch die Fiskalpolitik und den damit gewonnenen negativen Erfahrungen ist die unabhängige europäische Geldpolitik von der eigenverantwortlichen mitgliedstaatlichen Fiskalpolitik zu trennen. Ob dies seit der europäischen Schuldenkrise hinreichend erfolgt, ist angesichts der Maßnahmen der EZB strittig<sup>82</sup>. Die Abgrenzung zwischen beidem bereitet Schwierigkeiten, was – wie allgemein in wirtschaftsrechtlichen Fragen – der Kontrolldichte Grenzen setzt<sup>83</sup>. Derzeit liegt dem EuGH eine Vorlage des BVerfG vor, ob der OMT-Beschluss der EZB sich noch im Rahmen der Geldpolitik hält bzw. ob und gegebenenfalls welche Kautelen dabei zu beachten sind<sup>84</sup>.

Obleich seit dem Vertrag von Lissabon ein Organ der EU (Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 EUV), ist die EZB – wie auch die nationalen Zentralbanken – in der Ausübung ihrer Befugnisse unabhängig (Art. 282 Abs. 3 S. 3 AEUV). Dies ist von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie den Regierungen der Mitgliedstaaten zu achten (Art. 282 Abs. 3 S. 4 AEUV). Ob sich die EZB im Rahmen ihrer Befugnisse hält, unterliegt freilich der Kontrolle des

<sup>80</sup> Vgl. dazu *Waldbhoff* (Fn. 48), Art. 127, Rn. 32 ff.

<sup>81</sup> Vgl. dazu *Waldbhoff* (Fn. 48), Art. 127, Rn. 12 f. m. w. N.

<sup>82</sup> Vgl. dazu *Herrmann* (Fn. 17), S. 292, Rn. 48 m. w. N.

<sup>83</sup> Vgl. dazu *Alexander Thiele*, Die Unabhängigkeit der EZB. Gründe, Grenzen und Gefährdungen, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 98 (2014), S. 19 f.

<sup>84</sup> BVerfGE 134, 366. Vgl. dazu die Schlussanträge von Generalanwalt Cruz Villalón zu EuGH, Rs. C-62/14 vom 14.1.2015, ECLI:EU:C:2015:7.

EuGH<sup>85</sup>. Die Einhaltung der Befugnisse eines von demokratischer Kontrolle unabhängigen Organs ist eben aus Gründen des Demokratieprinzips in besonderer Weise geboten<sup>86</sup>.

## 2. Zuständigkeiten der EU-Kommission

Der Kommission obliegen wichtige Aufgaben im Bereich der Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik. In ihrer Intensität sind sie aber gegenüber sonstigen Bereichen des Unionsrechts deutlich reduziert<sup>87</sup>. Empfehlungen sind gemäß Art. 288 Abs. 5 AEUV rechtlich nicht verbindlich. Für die Haushaltspolitik besteht durch Art. 126 AEUV i.V.m. dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ein eigenes Sanktionsverfahren, das Vertragsverletzungsverfahren ist weitgehend ausgeschlossen (Art. 126 Abs. 10 AEUV). Die Kontrolle durch die Kommission erfüllt gleichwohl eine wesentliche Transparenz- und Hinweisfunktion, die durch die genannten Reformen vor allem gegenüber dem Rat verstärkt wurde<sup>88</sup>. Schließlich ist die Kommission in der sog. Troika zur Aushandlung und Überwachung von Rettungsmaßnahmen für finanziell gefährdete Mitgliedstaaten beteiligt<sup>89</sup>.

## 3. Zuständigkeiten des Rates – ECOFIN

Da die Wirtschaftspolitik in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben ist, kommt bei deren Koordinierung dem durch Vertreter der Mitgliedstaaten besetzten (Art. 16 Abs. 2 EUV) Rat, der in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) tagt, eine starke Rolle zu. Dies bezieht sich auch auf die Haushaltspolitik und den Erlass von Sekundärrecht (zum Teil im ordentlichen, zum Teil aber auch in besonderen Gesetzgebungsverfahren ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments, so Art. 136 Abs. 1 AEUV). Das Problem, dass hier die Kontrolle von „Sündern durch andere Sünder“ erfolgt<sup>90</sup>, liegt auf der Hand und

---

<sup>85</sup> Art. 35 Satzung des ESZB und der EZB. Zutreffend EuGH, Rs. 11/00 (Kommission/EZB), Slg. 2003, I-7147, Rn. 130 ff., 135 ff. Art. 263 Abs. 1 S. 1 und Art. 265 Abs. 1 S. 1 AEUV nennen die EZB ausdrücklich als möglichen Klagegegner. Vgl. zur gerichtlichen Durchsetzung der Verfolgung der Preisstabilität *Waldhoff* (Fn. 48), Art. 127, Rn. 16 ff.

<sup>86</sup> Vgl. zur Kontrollbedürftigkeit von Handlungen der EZB Cruz Villalón, Schlussanträge (Fn. 84), Nr. 89, zur Reduktion der Kontrollichte ebd., Nr. 111 ff.

<sup>87</sup> Vgl. dazu *Herrmann* (Fn. 17), S. 283 f., Rn. 24.

<sup>88</sup> Vgl. ebd., Rn. 25.

<sup>89</sup> Dies bleibt auch nach deren wegen der nicht nur in Griechenland bestehenden Unbeliebtheit erfolgenden Umbenennung in „Die Institutionen“ so bestehen und ist wegen der in Art. 136 Abs. 3 AEUV allgemein festgelegten Konditionierung von Unterstützungsmaßnahmen auch geboten. Nach den Schlussanträgen von Generalanwalt Cruz Villalón (Fn. 84), Nr. 142 ff., 158, 203 muss sich die EZB aber jedes unmittelbaren Eingreifens in die Finanzhilfeprogramme enthalten, an die das OMT-Programm anknüpft.

<sup>90</sup> *Herrmann* (Fn. 17), S. 285, Rn. 27.

hat sich bei der Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspakts gezeigt. Fraglich ist, inwieweit die zuletzt erfolgte Stärkung der Rolle der Kommission angesichts Widerständen Wirkung zeigen kann. Stimmberechtigt im ECOFIN sind allein die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets.

#### 4. Zuständigkeit des Europäischen Rates

Der Europäische Rat, das aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, seinem Präsidenten und dem Präsidenten der Kommission zusammengesetzte (Art. 15 Abs. 2 S. 1 EUV) Organ der EU (Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 EUV), wird zwar nicht gesetzgeberisch tätig, gibt der Union aber die für ihre Entwicklung erforderlichen politischen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest (Art. 15 Abs. 1 EUV). Für die WWU relevant ist allein die Erörterung von Schlussfolgerungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (Art. 121 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV) und die (allein durch die Vertreter der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets) erfolgende Ernennung der Mitglieder des Direktoriums der EZB (Art. 282 Abs. 3, Art. 139 Abs. 2 lit. b AEUV). Wesentlich größere Bedeutung hat der in den EU-Verträgen gar nicht vorgesehene sog. Euro-Gipfel<sup>91</sup>.

#### 5. Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat im Rahmen der WWU nur eingeschränkte Mitwirkungsrechte. Dies entspricht der Zuständigkeit der unabhängigen EZB für die Währungs- und der Mitgliedstaaten für die Wirtschaftspolitik. Ihm gegenüber bestehen Unterrichtungspflichten (Art. 121 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2, Abs. 5), bei der Aufnahme eines neuen Mitglieds in die Eurozone wird es angehört (Art. 140 Abs. 2 AEUV). An der Sekundärrechtsetzung ist es in einigen Bereichen Mitgesetzgeber im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 121 Abs. 6, Art. 133 AEUV). Überwiegend wird es nach wie vor aber nur angehört (Art. 125 Abs. 2, Art. 126 Abs. 14 AEUV) oder überhaupt nicht beteiligt (Art. 136 Abs. 1 AEUV). Allerdings kann es aufgrund seines Selbstbefassungsrechts Themen der WWU beraten, was aber allenfalls politische Wirkungen haben kann.

---

<sup>91</sup> Siehe dazu unten III. 6. b).

## 6. Schaffung weiterer bedeutsamer Beratungsgremien: Euro-Gruppe und Eurogipfel

### a) Euro-Gruppe

Durch den Vertrag von Lissabon wurden in Art. 137 AEUV und im Protokoll Nr. 14<sup>92</sup> die Tagungen der Minister der Euro-Staaten im Rahmen der Euro-Gruppe<sup>93</sup> primärrechtlich verankert. Die Tagungen bleiben aber ausdrücklich informell. Ein formelles Entscheidungsrecht besteht nicht und kann auch nicht sekundärrechtlich begründet werden. Gleichwohl werden aber hier – wie bereits bisher – wesentliche Vorbereitungen auch der ECOFIN-Sitzungen getroffen<sup>94</sup>.

### b) Euro-Gipfel

Durch den Fiskalpakt wird der bereits zuvor bestehende so genannte Euro-Gipfel institutionalisiert. Hier treffen sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone unter Teilnahme bzw. Vorsitz des Präsidenten des Europäischen Rates sowie gegebenenfalls des EU-Währungskommissars und des EZB-Präsidenten<sup>95</sup>. Art. 12 VSKS belässt diesem aber den Status eines informellen Gremiums. Soweit befürchtet wird, die Auswirkungen dieses Gremiums könnten die Unabhängigkeit der EZB gefährden<sup>96</sup>, liegt es einerseits an diesem Gremium, im Hinblick auf das Loyalitätsgebot des Art. 4 Abs. 3 EUV solchen Druck zu unterlassen, in erster Linie aber bei der EZB selbst, ihre Unabhängigkeit gegenüber eventuellem Druck zu verteidigen<sup>97</sup>. Soweit darin eine Beeinträchtigung der Rolle der immerhin primärrechtlich festgeschriebenen Tagungen der Euro-Gruppe gesehen wird, ist zu berücksichtigen, dass dieses ausschließlich informell tagende Diskussionsgremium<sup>98</sup> wie der Euro-Gipfel aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten besteht, die sich jeweils innerstaatlich abstimmen müssen.

## 7. Europäischer Gerichtshof (EuGH)

Anders als hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik<sup>99</sup> ist die Kontrolle durch den EuGH im Bereich der WWU nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Jedoch ist sie bereits dadurch erheblich reduziert, dass die im Rahmen

---

<sup>92</sup> ABl. 2010 Nr. C 83/283.

<sup>93</sup> Vgl. zu deren Rechtsnatur und Funktion *Herrmann*, in: Siekmann (Fn. 22), Art. 137 AEUV (S. 558 ff.); *Ulrich Häde*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 71), Art. 137 AEUV, Rn. 1 ff.; *Kempfen* (Fn. 60), Art. 137 AEUV, Rn. 1 f.

<sup>94</sup> *Herrmann* (Fn. 93), Art. 137, Rn. 11.

<sup>95</sup> Vgl. dazu *Herrmann* (Fn. 17), S. 285, Rn. 30.

<sup>96</sup> Vgl. dazu *Calliess/Schoenfleisch* (Fn. 66), JZ 2012, 483.

<sup>97</sup> Zur entsprechenden Situation im Verhältnis der EZB zur Euro-Gruppe vgl. *Häde* (Fn. 93), Art. 137 AEUV, Rn. 8 ff.

<sup>98</sup> *Herrmann* (Fn. 93), Art. 137 AEUV, Rn. 11.

<sup>99</sup> Siehe Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 6 EUV, Art. 275 Abs. 1 AEUV.

der WWU beschlossenen Empfehlungen keine rechtlich verbindlichen Akte sind und im Bereich der Haushaltspolitik das Vertragsverletzungsverfahren durch das spezielle Sanktionsverfahren ersetzt wird (Art. 126 Abs. 10 AEUV). Eine Nichtigkeitsklage der Kommission gegen den Rat wegen dessen Nichtannahme einer Entscheidung im Defizitverfahren erklärte der EuGH für unzulässig, lediglich dessen Schlussfolgerungen, mit denen er die Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich aussetzte, erklärte er für unvereinbar mit Art. 126 AEUV und Art. 9 der (damaligen) Verordnung Nr. 1467/97<sup>100</sup>. Der Fiskalpakt sieht den EuGH als Schiedsgericht (Art. 273 AEUV) mit eher unwahrscheinlicher Einsatzchance<sup>101</sup> vor (Art. 8 VSKS).

## 8. Reformansätze

Reformansätze wurden innerhalb des supranationalen Systems der Union durch die Realisierung des Economic Governance-Programms durch die Sekundärrechtsakte des Six-Pack und des Two-Pack ergriffen. Damit wurde aber der Rahmen der in den Verträgen enthaltenen Kompetenzen ausgeschöpft, nach strittiger Auffassung sogar überschritten. Was offenbleibt ist die konsequente Durchsetzung der danach zulässigen Maßnahmen. Dies stößt auf Widerstand durch die Mitgliedstaaten und ist für die Regierungen, die der Zustimmung der Parlamente bedürfen, auch innerhalb diesen selbst oft schwer durchsetzbar, ganz zu schweigen von den Problemen nach einem Regierungswechsel, und offenbart die Grenzen einer einheitlichen EU-Wirtschaftsverfassung.

Da außer der Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren an eine große Vertragsreform derzeit nicht zu denken ist, behelft man sich mit dem Unionsrecht ergänzenden und stützenden Verträgen wie dem ESM, dessen Zulässigkeit Art. 136 Abs. 3 AEUV klarstellt, sowie als Verstärkung gedachten Maßnahmen wie dem sog. Fiskalpakt, der zutreffend die verschiedenen Aspekte einer EU-Wirtschaftsverfassung anspricht, nämlich nicht allein die für eine Stabilität erforderliche Solidität der Finanzen, sondern auch die dafür notwendige wirtschaftliche Leistungskraft aller beteiligten Mitgliedstaaten. Inwieweit dieses „Ersatzunionsrecht“ realisiert wird und wie vorgesehen in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt wird (Art. 16 VSKS), ist eher skeptisch zu beurteilen. Allerdings gibt es für letzteres bereits erfolgreiche Beispiele wie die Integration des Sozialkapitels in den Vertrag von Amsterdam nach dem Regierungswechsel im Vereinigten Königreich<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> EuGH, Rs. C-27/04 (Kommission/Rat), Slg. 2004, I-6649. Vgl. zum Fall *Rudolf Streinz/Christoph Herrmann/Christoph Obler*, Totgesagte leben länger. Oder doch nicht?, NJW 2004, 1553.

<sup>101</sup> Vgl. dazu *Albrecht Weber*, Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion?, DVBl. 2012, 801 (804).

<sup>102</sup> Vgl. dazu *Fischer-Lescano/Kommer* (Fn. 56), KJ 2011, 417 f. Zu den damit verbundenen Problemen vgl. *Thorsten Günther Arl*, Sozialpolitik nach Maastricht, 1997.

Letztlich stellt sich die Frage, ob und inwieweit die supranationale oder die intergouvernementale Lösung verfolgt werden soll oder ob sich beide Lösungen ergänzen müssen und können.

#### IV. Tendenz zu intergouvernementalen Strukturen – Konflikt mit der „Gemeinschaftsmethode“

Völkerrechtliche Verträge der Mitgliedstaaten mit Auswirkungen auf die Europäische Union, ohne deren rechtliche Grundlagen selbst zu ändern, haben Folgen für das institutionelle System. Generell stellt sich die Frage, ob Lösungen mit der sog. „Gemeinschaftsmethode“<sup>103</sup>, also supranationalen Ansätzen, oder mit der intergouvernementalen Methode gesucht werden sollen<sup>104</sup>. Dies zeigt gerade die Wirtschafts- und Währungsunion wegen der auf Union und Mitgliedstaaten verteilten Aufgaben einerseits der Währungspolitik und andererseits der Wirtschaftspolitik und deren gegenseitige Verflechtungen und Abhängigkeiten. Mit völkerrechtlichen Verträgen außerhalb des Unionsrechts sind zwangsläufig intergouvernementale Ansätze verbunden. Mit der Einbeziehung von Unionsorganen, die anders als der Europäische Rat und der Rat, die ja auch Unionsorgane sind (vgl. Art. 13 EUV), von mitgliedstaatlichem Einfluss unabhängig sind oder dies nach dem Recht der Verträge zumindest sein sollten (Kommission, EZB, EuGH), stellt sich die Frage, ob dadurch die Gefahr besteht, die Funktionen dieser supranationalen Organe zu „verfälschen“. Dies muss nach den Forderungen des EuGH im Pringle-Urteil verhindert werden<sup>105</sup>. Darüber hinaus wird von diesen Organen und insbesondere auch vom Europäischen Parlament, das aus intergouvernementalen Prozessen weitgehend oder, was Entscheidungsbefugnisse betrifft, ganz ausgeschlossen ist, mit Sorge gesehen.

#### V. Grenzen einer Europäisierung der Wirtschaftspolitik – Folgen für die Wirtschafts- und Währungsunion

##### 1. Verfassungsrechtlich

Sowohl für die Regelung durch Änderungen der Gründungsverträge als auch für die Regelung durch daneben geschlossene völkerrechtliche Verträge bestehen

---

<sup>103</sup> Auch wenn es die Gemeinschaft nicht mehr gibt, sollte man den Ausdruck beibehalten.

<sup>104</sup> Vgl. dazu *Edoardo Chiti/Pedro Gustavo Teixeira*, *The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Crisis*, CMLRev 2013, 683 (685 ff.).

<sup>105</sup> EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), NJW 2013, 29, Rn. 158.

verfassungsrechtliche Grenzen, die Herr Di Fabio aufgezeigt hat<sup>106</sup>. Der Zusammenhang zwischen beiden Regelungsformen wird durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deutlich, das auch für völkerrechtliche Verträge, die sich spezifisch auf die Gestaltung der Europäischen Union auswirken, die Regelung des Art. 23 GG über die Mitwirkung Deutschlands an der Europäischen Union für anwendbar erklärt<sup>107</sup>.

## 2. Politisch

Eine Europäisierung der Wirtschaftspolitik wird zwar gefordert. Über ihren Inhalt und ihren Ansatz besteht aber ein grundlegender Dissens. Dieser erschwert die Durchsetzung selbst beschlossener Maßnahmen<sup>108</sup>. Die Europäisierung begegnet generell unterschiedlichen politischen Widerständen<sup>109</sup>. Mit Schuldenbremsen<sup>110</sup>, deren Realisierung selbst in Deutschland zumindest in den Ländern fraglich ist, den Verpflichtungen zum Abbau eines übermäßigen Defizits und zur Unterstützung von Empfehlungen der Europäischen Kommission bei Verstößen gegen das Defizitkriterium werden Vorgaben begründet, die der Kontrolle durch die Unionsorgane Rat und Kommission unterliegen. Die Verknüpfung von ESM und Fiskalpakt<sup>111</sup> und die in Art. 136 Abs. 3 AEUV festgelegte Konditionierung der solidarischen Hilfe mit „strengen Auflagen“<sup>112</sup> zwingt Mitgliedstaaten, die diese Hilfe in Anspruch nehmen wollen, diese Auflagen und ihre Kontrolle zu akzeptieren und damit zu einer entsprechenden Gestaltung ihrer Haushalte. Bereits der Hinweis der Kommission, dass die bestehenden und von allen Mitgliedstaaten vereinbarten Kriterien eingehalten werden müssen, führte in Frankreich und Italien jüngst zu heftigen Reaktionen<sup>113</sup>. Wie es nach den Wahlen in Griechenland weiter-

<sup>106</sup> Vgl. dazu *Rudolf Streinz*, Was bleibt vom Budgetrecht des Bundestages in der „Fiskalunion“? Anmerkungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Festschrift für Rudolf Wendt, 2015, m. w. N.

<sup>107</sup> BVerfGE 131, 152 (218) und Leitsatz 1 – ESM-Urteil. Vgl. dazu *Streinz* (Fn. 47), Art. 23, Rn. 56.

<sup>108</sup> Vgl. dazu *Schorkopf* (Fn. 60), ZSE 2013, 199 ff.

<sup>109</sup> Vgl. dazu auch aus politikwissenschaftlicher Sicht *Hans-Jürgen Bieling*, Das Projekt der Euro-Rettung und die Widersprüche des europäischen Krisenkonstitutionalismus, *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 20 (2013), 89 (99 ff.).

<sup>110</sup> Siehe dazu in vergleichender Perspektive *Federico Fabry*, The Fiscal Compact, the „Golden Rule“, and the Paradox of European Federalism, *Boston College International & Comparative Law Review*, 36 (2013), 1 (9 ff.). Als „Golden Rule“ wird die Verpflichtung zu einem ausgeglichenen Haushalt verstanden.

<sup>111</sup> Diese Verknüpfung wird allerdings nicht im operativen Teil, sondern allein in den Präambeln von VSKS (Erwägungsgrund 23) und ESMV (vgl. Erwägungsgrund 5) hergestellt. Vgl. dazu *Calliess/Schoenfleisch* (Fn. 66) JZ 2012, 485 f.

<sup>112</sup> Vgl. dazu EuGH, Rs. C-370/12, NJW 2013, 29, Rn. 136 – Pringle.

<sup>113</sup> Vgl. zur Äußerung des französischen Premierministers Manuel Valls, Brüssel dürfe eine so große Nation („grande nation“) wie Frankreich nicht an den Pranger stellen, *Handelsblatt* vom 21.10.2014, S. 16. Ähnlich der italienische Premierminister Renzi. In Deutschland stieß eine mögliche Beanstandung von Exportüberschüssen gem. Art. 6 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrek-

gehen wird hängt von deren Ausgang und den folgenden Reaktionen der Union und der anderen Mitgliedstaaten ab. Dies offenbart, auf welche Widerstände erst eine wirkliche „Fiskalunion“ stoßen würde<sup>114</sup>. In den Staaten, die Hilfen im Rahmen des ESM in Anspruch nehmen, ist durch die damit verbundenen Auflagen die Haushaltsautonomie bereits jetzt erheblich eingeschränkt. Allerdings haben die jeweils Verantwortlichen und dabei auch die jeweiligen nationalen Parlamente „autonom“ in diese Begrenzung der Haushaltsautonomie eingewilligt – allerdings unter dem Eindruck der Alternative eines (selbst verschuldeten) drohenden Staatsbankrotts.<sup>115</sup> Zudem sollen diese Auflagen dem Ziel dienen, dass die Einhaltung der vertraglich vereinbarten und damit ohnehin für den Empfängerstaat rechtsverbindlichen Stabilitätskriterien wiederhergestellt wird, weshalb selbst europäische „Durchgriffsrechte“ gerechtfertigt seien<sup>116</sup>. Soweit dadurch ihre „Resolvanz“ hergestellt werden soll, liegen die Maßnahmen zum einen im tatsächlichen Interesse der betroffenen Staaten<sup>117</sup>. Und die Verbindung von Solidarität und Solidität<sup>118</sup>, die Art. 136 Abs. 3 AEUV ausdrücklich vorsieht und die auch der EuGH im Urteil Pringle zu Recht betont<sup>119</sup> ist auch erforderlich, um die mit Haftungs- und Ausfallrisiken verbundenen Stützungsmaßnahmen in den „Geberländern“ politisch zu vermitteln<sup>120</sup>. Weitergehende Pläne wie eine „Sozialunion“ werden angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgangslage und den möglichen Folgen un-

---

tur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. 2011 Nr. L 306/25; *Herrmann* [Fn. 5], Nr. 34) – wobei sich die Frage stellt, wie diese verhindert werden sollen – auf Kritik. Die Probleme nach dem Regierungswechsel in Griechenland dürfte die Grenzen einer „Fiskalunion“ mehr als deutlich machen.

<sup>114</sup> Vgl. zu diesen Plänen *Wolfgang Schäuble*, Europa auf dem Weg zur Politischen Union, in: Gesellschaft für Rechtspolitik (Hrsg.), Fiskalunion Europa – Weg oder Irrweg?, Bitburger Gespräche in München, Bd. 3, 2013, S. 55 (59 ff.). Ferner z.B. *Sven Simon*, A Direct Vote to Pick the Face that Runs the Union – Some Thoughts on the Occasion of the Current Crisis, ZEuS 2013, 91 (107 ff.); *Calliess/Schoenfleisch* (Fn. 66), JZ 2012, 486 f.; *Gunther Tichy*, Banken- und Schuldenkrise: Ursachen, Folgen, Lösungsansätze, in: Peter Hilpold/Walter Steinmair, Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU, 2014, S. 223 (237 ff.).

<sup>115</sup> Darauf stellen *Calliess/Schoenfleisch* (Fn. 66), JZ 2012, 487 ab.

<sup>116</sup> *Calliess/Schoenfeld* (Fn. 66), JZ 2012, 487. Für ein künftiges Vetorecht des EU-Währungskommissars gegen einen Haushaltsplan, der ein zu hohes Defizit vorsieht, auch *Jörg Ukrow*, Ein Rettungsschirm für das BVerfG? Zum Urteil vom 12. September 2012, ZEuS 2012, 427, solange dem Haushaltsgesetzgeber die Entscheidungsfreiheit bleibt, welche Einnahmen zum Abbau des Defizits erhöht oder welche Ausgaben hierzu gesenkt werden sollen.

<sup>117</sup> Dazu genügen nicht bloße „Sparprogramme“, so wichtig eine Konsolidierung der Haushalte zur Gewinnung des nötigen Vertrauens ist. Die Verbindung von dieser mit der Konsolidierung der Wirtschaft und der Sozialsysteme (die gelingen kann, wie das Beispiel Deutschlands, aber auch positive Ansätze in einigen Krisenländern zeigen) ist aber ein eigenes Thema. Vgl. zu Modifikationen der sog. Austeritätspolitik *Tichy* (Fn. 114), S. 238 f. Zur Berücksichtigung wirklicher Reformen bei der Kalkulation des Defizits vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. b und c vSKS. Vgl. auch Handelsblatt vom 14.10.2014, S. 7 zu den Verhandlungen der Euro-Zone mit Frankreich: „Reformen können bei der Kalkulation des Defizits berücksichtigt werden.“

<sup>118</sup> Vgl. dazu z.B. *Otmar Issing*, Europäische Solidarität und mitgliedstaatliche Eigenverantwortung, in: Bitburger Gespräche (Fn. 114), S. 67 (67 ff.); *Müller-Franken* (Fn. 4), S. 227 ff.

<sup>119</sup> EuGH, Rs. C-370/12, NJW 2013, 29, Rn. 136. Vgl. dazu *Ohler* (Fn. 25), Art. 136 AEUV, Rn. 21 f.

<sup>120</sup> Vgl. dazu *Rudolf Streinz*, Resümee der Tagung, in: Bitburger Gespräche (Fn. 114), S. 111 (114 f.).

terschiedlich beurteilt und stoßen rechtlich wie politisch an Grenzen<sup>121</sup>. Gleiches gilt für Pläne wie eine gemeinschaftliche und damit gemeinsame Schuldenhaftung durch Eurobonds, eigenes Steuererhebungsrecht der Europäischen Union, eine dem Länderfinanzausgleich entsprechende Transferunion.

## VI. Fazit und Ausblick

Die Reform der EU-Wirtschaftspolitik erfolgt der bestehenden Struktur der EU als Union der Staaten und der Bürger<sup>122</sup> allgemein und der Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion entsprechend zweigleisig. Einerseits mit der supranationalen „Gemeinschaftsmethode“, die durch Art. 136 Abs. 1 AEUV erweitert und wohl ausgeschöpft, nach Ansicht einiger sogar überstrapaziert wurde. Zum anderen mit der intergouvernementalen Methode durch den Euro-Gipfel und völkerrechtliche Verträge neben dem bestehenden Unionsrecht, aber mit Bezug zu diesem. Wenn eine Verstärkung der supranationalen Methode und innerhalb dieser eine verstärkte Rolle des Europäischen Parlaments gefordert wird<sup>123</sup>, so bedürfte dies einer Änderung der Verträge. Ob alle Mitgliedstaaten und bei offener Vermittlung der damit verbundenen Folgen ihre Bürger zu einem weitgehenden Kompetenztransfer in den Bereichen der Wirtschafts-, Haushalts-, Finanz- und Sozialpolitik auf die Europäische Union bereit wären, was einen deutlichen Schritt in Richtung europäischer Bundesstaat bedeuten würde, ist äußerst fraglich. Hinsichtlich einer grundlegenden Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments stellte sich die Frage der Zuordnung von Verantwortlichkeit und Legitimität<sup>124</sup>, die auf der Basis der gegenwärtigen Struktur besteht und wie die gegenwärtige Bedeutung des Europäischen Parlaments generell nicht gering geschätzt werden sollte. Somit scheint der realistische Ansatz weiterhin die Kombination von supranationaler und intergouvernementaler Methode<sup>125</sup> zu sein. Überdacht und gegebenenfalls verbessert werden muss deren Zuordnung zueinander sowie die Sicherstellung der jeweils gebotenen demokratischen Kontrolle, wie sie Art. 10 Abs. 2 EUV

<sup>121</sup> Vgl. dazu *Fischer-Lescano/Kommer* (Fn. 56), KJ 2011, 429 ff.

<sup>122</sup> Vgl. dazu *Dimitris Tsatsos*, Zum Konstitutionalisierungsprozess in der Europäischen Union, 2005, S. 95. Vgl. auch EuGH, Gutachten 1/91 (EWR I), Slg. 1991, I-6079 (6102): Rechtssubjekte der EG-Rechtsordnung sind nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Bürger. Vgl. zu dieser Charakterisierung der Europäischen Union *Rudolf Streinz*, Die Verfassung Europas: Unvollendeter Bundesstaat, Staatenverbund oder unvergleichliches Phänomen? in: Festschrift für Hermann Nehlsen, 2008, 750 (763 f.).

<sup>123</sup> Vgl. dazu z.B. *Simon* (Fn. 114), ZEuS 2013, 107 ff.; *Roberto Baratta*, Legal Issues of the Fiscal Compact. Searching for a mature democratic governance of the euro, 2012 1(29) [<http://ssrn.com/abstract=2196998>]; *Cristina Fasone*, European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?, ELJ 2013, 164 ((165 ff.)).

<sup>124</sup> Vgl. dazu *Schorkopf* (Fn. 60), ZSE 2013, 20 5 ff.

<sup>125</sup> Zur Notwendigkeit intergouvernementaler Integration vgl. *Schorkopf* (Fn. 60), ZSE 2013, 199 ff.

auf unionaler und das BVerfG auf nationaler Ebene<sup>126</sup> fordert<sup>127</sup>. Die Notwendigkeit intergouvernementaler Maßnahmen in der WWU hat der EuGH im Pringle Urteil erkannt<sup>128</sup>. Daher sollte man akzeptieren, dass sich die europäische Integration jedenfalls derzeit in diesem Bereich nur mit einem starken intergouvernementalen Pfeiler verwirklichen lässt – mit der aufgezeigten Komplexität von Kompetenzen und Institutionen.

---

<sup>126</sup> Vgl. bereits BVerfGE 89, 155 (182) – Maastricht; BVerfGE 123, 267 (371 ff.) – Lissabon. Vgl. dazu *Streinz* (Fn. 47), Art. 23, Rn. 24 ff. m. w. N.

<sup>127</sup> Vgl. zum Vorschlag eines Zusammenwirkens beider Ebenen *Fasone* (Fn. 123), ELJ 2013, 184 f.

<sup>128</sup> Zutreffend – auch mit zutreffenden Schlussfolgerungen – *Martin Nettesheim*, Europarechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus, NJW 2013, 14 (16). Vgl. auch bereits *Hanno Kube*, Rechtsfragen der völkervertraglichen Euro-Rettung, WM 2012, 245 (247): Das Zusammenspiel von Art. 136 Abs. 3 AEUV und ESM-Vertrag „stellt sich als geradezu idealtypisches Beispiel für die Verschränkung von supranationalen und intergouvernementalen Rechtsgehalten auf dem Gebiet der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion dar“.