



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 111

01.03.2018

Christian Calliess:

**Die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion III:
Stabilität - Solidarität – Konditionalität
Bausteine eines Package Deals zur Reform des Euroraums**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 111, S. XX.



Der vorliegende Beitrag beruht auf verschiedenen Papieren, die in den Sitzungen der KAS Reflexionsgruppe zur Zukunft der WWU über das Jahr 2016 bis zum Juni 2017 vom Verfasser vorgestellt und zur Diskussion gestellt wurden. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

**Die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion III:
Stabilität - Solidarität – Konditionalität
Bausteine eines Package Deals zur Reform des Euroraums**

I. Einleitung

Mit der weltweiten Finanzkrise und der durch sie befeuerten Krise im Euroraum wurde deutlich, dass der mit dem Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 angestoßene Euroraum ein „Schönwetterraum“ geblieben ist, der auf stürmische Zeiten nicht hinreichend vorbereitet war und letztlich - trotz aller Reformbemühungen der vergangenen Jahre - auch noch nicht ist.¹

Erschwert werden Reformen des Euroraums durch die Tatsache, dass sowohl zwischen den 28 Mitgliedstaaten als auch unter den europäischen Bürgern kein Konsens über die gewünschte Rolle, die Aufgaben und die Zukunftsperspektive der EU allgemein und des Euroraums im Besonderen besteht. Dies ist nicht zuletzt darin begründet, dass Reformen im Euroraum innenpolitisch so sensible Themen wie eine Europäisierung der Finanz- und Haushaltspolitik mit Auswirkungen bis hin auf die nationale Sozialpolitik tangieren. In der Konditionalität von etwaigen Nothilfen (Art. 136 Abs. 3 AEUV spricht hinsichtlich des ESM von „strengen Auflagen“) und dem Budgetrecht nationaler Parlamente spiegelt sich das politische Konfliktpotential zwischen europäischen Vorgaben und nationaler Souveränität wie in einem Brennglas²: Aus Sicht des Empfängerstaates kommt es zu mitunter massiven Eingriffen in die nationale Haushalts- und Sozialpolitik, die im Interesse der Wiederherstellung der Stabilität im

* Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin, derzeit beurlaubt und Legal Adviser des European Political Strategy Center (EPSC) beim Präsidenten der Europäischen Kommission.

¹ Dazu *Calliess*, VVDStRL 2012, S. 113 (153 ff.); vertiefend *ders.* ZEuS 2011, 213 ff.; *De Witte*, European Constitutional Law Review 2015, 434; kritisch: *Ruffert*, Common Market Law Review 2011, 1777.

² *Ioannidis*, ZaöRV 2014, 61 (89 ff.); *De Witte*, European Constitutional Law Review 2015, 434 (452).

Euroraum europäisch induziert und überwacht werden, das nationale Parlament des betroffenen Mitgliedstaates verliert damit zumindest einen Teil seines politischen Gestaltungsspielraums. Genau um diesen müssen aber auch die Parlamente in den Geberstaaten des ESM fürchten, wenn die Nothilfen ohne jede Auflagen, auf Dauer und in unbegrenzter Höhe gewährt würden. Für die vom BVerfG überwachte, aus dem Demokratieprinzip fließende Budgetverantwortung des Bundestages ist die Konditionalität sogar verfassungsrechtlich unabdingbar.³

Die bisherigen Reformschritte in der Wirtschafts- und Währungsunion zur Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (vgl. das sog. Europäische Semester, Six- und Two-Pack, Fiskalvertrag, ESM) erweitern dieses Spannungsverhältnis noch, indem sie nicht nur eine Überformung der nationalen Haushalts-, Fiskal- und im Zuge dessen auch Sozialpolitiken mit sich bringen, sondern zum Teil außerhalb der Verträge und damit weitgehend intergouvernemental stattfinden. Die komplexen, zumeist zwischenstaatlichen Regelungen werfen vielfältige Fragen nach ihrer Durchführbarkeit und Durchsetzbarkeit auf.⁴ Damit werden die relevanten Entscheidungen ganz maßgeblich in der Hand der Mitgliedstaaten belassen, die sich in einem Prozess der rechtlich unverbindlichen Koordinierung weitgehend selbst kontrollieren. Es gibt insoweit keine europäische Institution, die die Prozesse der wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordinierung wirksam mitgestalten und kontrollieren könnte.

Dies ist der Tatsache geschuldet, dass der Vertrag von Maastricht die Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ohne eine Politische Union auf den Weg brachte. In den Bereichen der Wirtschaft- und Fiskalpolitik ist die EU bislang auf eine reine Koordinierungskompetenz begrenzt, im Zuge derer in nur sehr begrenztem Umfang verbindliche und kontrollierbare Entscheidungen ermöglicht werden. Ergänzend einigten sich die Mitgliedstaaten auf ein **duales System zur Verteidigung der Stabilität** des Euro und des Euroraums:

- **Einerseits etablierten sie als „ersten Verteidigungsring“ einen regelbasierten Ansatz:** Art. 121 AEUV enthält die **präventiven** Maßnahmen, mit denen versucht wird, durch multilaterale Überwachung eine solide öffentliche Finanzierung sicherzustellen. Das Schlüsselkonzept dieser vertraglichen Regelung ist die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken innerhalb eines vom Rat festgelegten Rahmens, der heute

³ BVerfGE 129, 124 (185 f.); BVerfGE 132, 195 (251); *Huber*, Verfassungsstaat und Finanzkrise, 2014, S. 50 ff.

⁴ Vgl. etwa *Selmayr*, ZöR 2013, 259; *Calliess*, DÖV 2013, 785.

durch das Europäische Semester und die länderspezifischen Empfehlungen umgesetzt wird. Daneben enthält Art. 126 AEUV die **korrigierenden** Maßnahmen zur Anwendung des Verfahrens bei übermäßigen Defiziten. Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung des Verhältnisses von öffentlichem Defizit und Schuldenstand zum Bruttoinlandsprodukt.

- **Andererseits einigten sich die Mitgliedstaaten als zweiten „Verteidigungsring“ auf einen marktorientierten Ansatz.** Die sog. „No-Bail-Out-Klausel“ in Artikel 125 AEUV besagt, dass weder die Union noch der andere Mitgliedstaat für die Schulden eines bestimmten Mitgliedstaats haftbar gemacht werden können. Sinn und Zweck dieser Klausel in Verbindung mit den Artikeln Art. 123 und 124 AEUV ist es, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone im Falle einer steigenden Staatsverschuldung durch höhere Zinsen auf ihre Staatsanleihen **durch die Finanzmärkte sanktioniert** werden.

Letztlich beruht der institutionelle Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion damit auf einer **asymmetrischen Struktur**: Mit der Einführung des Euro wurden die Zuständigkeiten für die Geld- und Wechselkurspolitik auf die Ebene der Eurozone übertragen (Art. 127 ff. AEUV), während die Zuständigkeiten für die Wirtschafts- und Finanzpolitik weitgehend in der Verantwortung der nationalen Entscheidungsträger verblieben sind (Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV, Art. 5 AEUV, Art. 121 ff. AEUV).

Mit der Krise im Euroraum hat sich gezeigt, dass sowohl die Regeln als auch die marktwirtschaftlichen Instrumente **nicht hinreichend in der Lage waren, ihre Funktion zu erfüllen**, die darin bestand, eine systemisch relevante Überschuldung der Mitgliedstaaten der Eurozone zu verhindern. Darüber hinaus reichte die bloße Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken nicht aus, um die wegen der bestehenden monetären und wirtschaftlichen Verflechtungen in einer Währungsunion notwendige wirtschaftspolitische Anpassung an die gemeinsame Geldpolitik der EZB zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund müssen Reformen sowohl die regelbasierten als auch die marktwirtschaftlichen Instrumente umfassen. In diesem Zusammenhang weist der **Bericht der Fünf Präsidenten zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion vom Juni 2015** zu Recht auf die Notwendigkeit hin, „*von einem System der Regeln und Leitlinien für die*

nationale Wirtschaftspolitik hin zu einem System weitergehender Souveränitätsteilung im Rahmen gemeinsamer Institutionen“ überzugehen.

Insoweit sah der Fünf-Präsidenten-Bericht eine "**Roadmap**" vor, die aus zwei Stufen besteht.⁵ **Stufe 1** ist im Bericht relativ konkret ausformuliert und schlägt Maßnahmen zur Verwirklichung einer Banken- und Kapitalmarktunion, zur Verbesserung der wirtschaftlichen Konvergenz sowie zur Reform der Fiskalpolitik vor. Für **Stufe 2**, die im Fünf-Präsidenten-Bericht nur grob skizziert wird, sollte ein **Weißbuch zur Vollendung der WWU** Vorschläge entwickeln, wie diese **bis zum Jahre 2025** um eine demokratisch und institutionell gestärkte, echte Wirtschafts- und Fiskalunion ergänzt werden könnte. Angesichts der geringen Reformbereitschaft in den Mitgliedstaaten, die den Bericht im Europäischen Rat nur „zur Kenntnis“ nahmen⁶, verpuffte diese Initiative. Damit fehlte es – anders als beim Weißbuch der Delors-Kommission zur Vollendung des Binnenmarkts aus dem Jahre 1985⁷, das der Europäische Rat mehrfach von der Kommission explizit erbeten hatte⁸ – an einem Mandat für die Kommission.

Im Zuge dessen formulierte das dann am 1. März 2017 von der Kommission vorgelegte **Weißbuchs zur Zukunft Europas** - im Unterschied zu früheren Weißbüchern - keinen Fahrplan (sog. Roadmap) mit konkreten Reformschritten. Vielmehr werden unter bewusstem Verzicht auf institutionelle Aspekte und Kompetenzfragen⁹ fünf mögliche Entwicklungspfade für die EU der 27 im Jahre 2025 zur Diskussion gestellt. Ergänzt werden diese im Hinblick auf bestimmte Politikfelder durch sog. Reflexionspapiere zu den Themenfeldern „Globalisierung und Handelspolitik“, „Soziale Dimension“, „Reform der Wirtschafts- und Währungsunion“, „Verteidigung“ und „Haushalt“. ¹⁰ Diese skizzieren im Lichte des Weißbuchs Optionen, verzichten aber auf konkrete Vorschläge der Kommission.

⁵ Vgl. Mitteilung der Kommission, KOM(2015) 600 endg vom 21.10.2015; skeptisch *Schorkopf*, ZSE 2015, 335; positiver *Cremer*, EuR 2016, 256.

⁶ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Tagung vom 25. und 26. Juni 2015, EUCO 22/15, S. 8.

⁷ Europäische Kommission, Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(85) 310 endg. vom 14.6.1985.

⁸ Dazu *Cameron*, The 1992 Initiative, in: Sbragia,(Hrsg.), Euro-Politics, 1992, S. 23 ff.

⁹ Hierzu sowie allgemein zum Weißbuch zur Zukunft der EU siehe: Editorial Comments, Common Market Law Review 2017, 681 (687 ff.).

¹⁰ Europäische Kommission: Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“, KOM(2017) 240 vom 10.5.2017; Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas, KOM(2017) 206 vom 26.4.2017; Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, KOM(2017) 291 vom 31.5.2017; Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung KOM(2017) 315 vom 7.6.2017; Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen, KOM(2017) 358 vom 28.6.2017.

Vor diesem Hintergrund formuliert der vorliegende Beitrag Vorschläge für ein flexibles Zwei-Stufen-Modell, mit dem die WWU bis zum Jahre 2025 zu einer demokratisch und institutionell gestärkten Wirtschafts- und Fiskalunion fortentwickelt werden könnte.

II. Reformoptionen im Rahmen von Stufe 1

Im Rahmen der Reform der WWU geht es nicht nur darum, die Glaubwürdigkeit der vertraglichen Grundlagen des Euro einschließlich des Stabilitäts- und Wachstumspakts wiederherzustellen, sondern es geht auch darum, das **Ziel einer nachhaltigen und damit generationengerechten Haushaltspolitik** europaweit sicherzustellen. Damit wird die Reform der WWU zugleich von einem globalen Ziel überwölbt, das sich als Unionsziel sowie als Staatsziel in den Verträgen bzw. den nationalen Verfassungen spiegelt.

Das Ziel einer nachhaltigen und damit generationengerechten Haushaltspolitik, das mit der in Paris beschlossenen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen korrespondiert, könnte das **neue europäische Narrativ** für eine Reform des Euroraums werden. Kern der von EU und Mitgliedstaaten unterzeichneten Pariser Agenda sind die globalen Ziele für Nachhaltige Entwicklung (SDGs), die einen integrierten Handlungsrahmen definieren, der auch auf EU-Ebene mit einer ambitionierten und schlagkräftigen Nachhaltigkeitsstrategie umzusetzen ist. Die SDGs umfassen alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit: Soziales, Umwelt und Wirtschaft.¹¹ Ein Überprüfungsmechanismus im Rahmen eines sog. Hochrangigen Politischen Forums für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen soll sichtbar machen, welche Fortschritte die Staatengemeinschaft bei der Zielerreichung macht. Insoweit sind EU und Mitgliedstaaten also in der Pflicht.

Abgesehen von diesem neuen Narrativ hat sich jede Reform der WWU an den vertraglichen Leitprinzipien zu orientieren. Zu diesen Leitprinzipien gehören nicht nur die genannten Verfassungsprinzipien der Solidarität, der Subsidiarität und der Demokratie, sondern auch die spezifischen vertraglichen Leitprinzipien der WWU, konkret der Stabilität und Konditionalität. Diese definieren den Rahmen, in dem sich jeder Reformvorschlag in einem fruchtbaren Zusammenspiel mit den jeweils anderen Leitprinzipien der WWU einpassen muss.

¹¹ Zur Herausforderung der Umsetzung: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Politik nachhaltig gestalten, 2012.

1. Solidarität ist keine Einbahnstraße I¹²: Nutzung finanzieller Anreize für Reformen

Die Erfahrungen der Krisenjahre haben gelehrt, dass der **regelbasierte Ansatz** im Bereich der WWU aus Gründen der Praktikabilität und aus politischen Gründen oftmals an seine Grenzen stößt. Daraus gilt es Konsequenzen zu ziehen, ohne dabei den regelbasierten Ansatz als wesentlichen Bestandteil der Geschäftsgrundlage der WWU und zentralem Element der europäischen Rechtsgemeinschaft aufzugeben. Ergänzend zum regelbasierten Ansatz sollte daher eine **Mischung** aus institutioneller Kontrolle und finanziellen Anreizen angestrebt werden.

a) Strukturfonds für strukturelle Reformen

In einem ersten Schritt könnten die europäischen Strukturfonds im Rahmen des anstehenden Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) nach 2019 in der Weise neu ausgerichtet werden, dass die Umsetzung von im Rahmen des europäischen Semesters identifizierten Strukturreformen durch finanzielle Anreize erleichtert wird.

b) Berücksichtigung europapolitischer Prioritäten

Europapolitische Prioritäten, die einer engen Kooperation mit den für den Vollzug zuständigen Mitgliedstaaten bedürfen, sind derzeit zum Beispiel die innere und äußere Sicherheit einschließlich der Verteidigungspolitik, die Migrationspolitik und hier vor allem der Schutz der Außengrenzen samt Registrierung von Migranten, Asylverfahren und Integration. Hinzu kommen jene Politikfelder, die von den Herausforderungen der Dekarbonisierung und Digitalisierung in besonderer Weise betroffen sind.

In diesem Rahmen könnten im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts mitgliedstaatliche Ausgaben, die der Umsetzung vorab definierter politischer Prioritäten korrespondieren oder aus nationalen Sonderbelastungen resultieren, stärker berücksichtigt werden.

Überdies könnten europäische Haushaltsmittel und Strukturfonds konsequent auf diese politischen Prioritäten der EU ausgerichtet werden. In diesem Rahmen wäre zum Beispiel ein Investitionsfonds vorstellbar, der gezielt Mittel zur Gestaltung der im Rahmen des Klimaschutzes und der Energiewende erforderlichen europäischen Dekarbonisierungsstrategie

¹² So bereits die Formulierung bei *Calliess*, Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro - Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft? Vortrag an der Humboldt- Universität zu Berlin am 18. Januar 2011 (FCE01/11), http://www.whi-berlin.eu/tl_files/FCE/Rede_Calliess.pdf mit ausführlicher Erläuterung.

zur Verfügung stellt. Gleiches wäre im Hinblick auf die Gestaltung des digitalen Binnenmarktes und dem korrespondierende Digitalisierungsstrategien denkbar.

c) Solidaritätsfonds

Unter dem Dach eines Solidaritätsfonds könnten ein "Rainy Day Fund" zur **kurzfristigen** Abfederung unvorhersehbarer makroökonomischer Schocks sowie ein neu aufgesetzter Globalisierungsfonds zur **langfristigen** Unterstützung von im Umbruch befindlichen und daher strukturschwachen Regionen etabliert werden. **Zugang** zu diesem Solidaritätsfonds hätten nur Mitgliedstaaten, die sich an die rechtlichen Regeln (konkret an den Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie das Europäische Semester) halten und sich damit im vereinbarten Rahmen zur Stärkung von Nachhaltigkeit und Resilienz im Euroraum bewegen.

2. Solidarität ist keine Einbahnstraße II¹³: Konditionalität als Element von wechselseitiger Solidarität im Euroraum

Die WWU ist vertraglich als Stabilitätsgemeinschaft konstruiert. Das **Stabilitätsprinzip** ist – wie das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Maastricht Urteil zu Recht hervorgehoben hat – **Geschäftsgrundlage** der WWU.

Im Lichte dieses Prinzips ist Solidarität erlaubt und - zumindest aus europarechtlicher Sicht - sogar geboten, wenn die Stabilität des Euroraums in seiner Gesamtheit gefährdet ist. Jedwede solidarische Hilfen sind in diesem Rahmen aber nur zulässig, wenn sie dazu dienen, die durch einen Mitgliedstaat gefährdete Stabilität des Euroraums wiederherzustellen. An dieser Stelle kommt dem **Konditionalitätsprinzip eine Brückenfunktion** zu, indem es das Zusammenspiel von Stabilitäts- und Solidaritätsprinzip ausgestaltet. Konditionalität gewährleistet, dass finanzielle Hilfen allein dazu dienen, Reformen zu ermöglichen, die mittelfristig die Stabilität des Euroraums gewährleisten.

Nicht von ungefähr ist die Umsetzung und Anwendung europäischer Vorgaben aber auch ein Anwendungsfall des Solidaritätsprinzips in seiner prozeduralen Dimension, der Unionstreue.

¹³ So bereits die Formulierung bei *Calliess*, Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro - Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft? Vortrag an der Humboldt- Universität zu Berlin am 18. Januar 2011 (FCE01/11), im Internet unter whi.berlin.eu/tl_files/FCE/Rede_Calliess.pdf mit ausführlicher Erläuterung.

Insoweit hat der EuGH in seinem „Schlachtprämien-Urteil“ aus dem Jahre 1973 treffend formuliert:¹⁴

*„Der Vertrag erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Vorteile der Gemeinschaft für sich zu nutzen, er erlegt ihnen aber die **Verpflichtung auf, deren Rechtsvorschriften zu beachten**. Stört ein Staat aufgrund der Vorstellung, die er sich von seinen nationalen Interessen macht, **einseitig das mit der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft verbundene Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten**, so stellt dies die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gemeinschaftsrecht in Frage [...] Ein solcher **Verstoß gegen die Pflicht der Solidarität**, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, beeinträchtigt die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis in ihre Grundfesten.“*

Unter dem Aspekt wechselseitiger Solidarität ist es deswegen legitim, wenn die EU grundlegende Reformprozesse in den Mitgliedstaaten **in Ergänzung eines regelbasierten Ansatzes** durch **finanzielle Anreize** unterstützt und erleichtert, diese dann aber zugleich an die Einhaltung von vereinbarten Bedingungen, Auflagen und Regeln koppelt.

Diese Grundgedanken finden nicht nur in der Rechtsprechung des EuGH zum Verständnis der No-Bail-Out-Klausel ihren Ausdruck, sondern auch in Art. 136 Absatz 3 AEUV, der Legitimationsgrundlage des ESM.

Ein entscheidender Aspekt der Stabilität und zugleich ein wichtiger Schritt, um das gegenseitige **Vertrauen** im Euroraum wiederherzustellen sowie ein klares Signal an die Finanzmärkte zu senden, ist die Einhaltung der gemeinsam vereinbarten Regeln der WWU.

a) Zugang zu Instrumenten der Solidarität

Zunächst kann dem **Prinzip der Konditionalität** ganz einfach dadurch entsprochen werden, dass jedweder Zugang zu Instrumenten der Solidarität an die Einhaltung der Regeln der WWU (konkret an den Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie das Europäische Semester) gekoppelt ist.

¹⁴ EuGH, Rs. 39/72 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:1973:13 (Rn. 24 f.).

b) Partnerschaftsabkommen zwischen EU-Kommission und Reformstaaten

Insoweit als Finanzmittel aus den genannten Fonds zur Umsetzung von politischen Prioritäten oder Reformen an einen Mitgliedstaat fließen, ist eine **konkrete Vereinbarung** zwischen Mitgliedstaat und EU in Form eines Partnerschaftsabkommens zu schließen.

c) Institutionelle Kontrolle und Steigerung von Ownership

Im Bereich **institutioneller Kontrolle** geht es nicht nur um Aufsicht, sondern auch um Information, Kommunikation und Kooperation, mithin Aspekte, die eine vertrauensvolle Zusammenarbeit begründen und die auf diese Weise ein **verbessertes "Ownership"** hinsichtlich der notwendigen Reformen auf mitgliedstaatlicher Ebene erwarten lassen.

Ohne Vertragsänderung bieten sich insoweit zwei bereits im Fünf-Präsidenten-Bericht genannte institutionelle Netzwerke an:

- Zum einen dasjenige der im Fünf-Präsidenten-Bericht so bezeichneten "Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit" (**Competitiveness Authorities**), das die wirtschaftspolitische Koordinierung und damit die Konvergenz im Euroraum verbessern helfen sollte. Deren Potential hat die Kommission - in Reaktion auf mitgliedstaatliche Widerstände – in ihrer diesbezüglichen Empfehlung nicht hinreichend ausgeschöpft. Insoweit sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden eine insoweit funktionsfähige Institutionen zu schaffen, die sodann auf europäischer Ebene unter dem Dach einer unabhängigen Institution koordiniert werden.
- Zum anderen ist das Potential des im Fünf-Präsidenten-Bericht genannten des **"Europäischen Fiskalausschusses"** (European Fiscal Board) bei weitem nicht ausgeschöpft. Dieses politisch unabhängige Netzwerk sollte im Bereich der Fiskalpolitik dafür Sorge tragen, dass die Arbeit der nationalen Räte für Finanzpolitik besser koordiniert wird, so dass auf dieser Basis eine europäische Perspektive der Fiskalpolitik Gestalt annehmen kann.

Beide Institutionen, die man unter dem Dach eines **Europäischen Stabilitätsrates** zusammen bringen könnte, müssen von der Politik unabhängig agieren können. Aus Gründen der demokratischen Legitimation können die Ergebnisse ihre Arbeit daher politisch nicht verpflichtend sein. Sie dienen primär dazu, die im politischen Prozess entscheidenden, demokratisch legitimierten Institutionen (Kommission, Eurogruppe, Europäischer Wirtschafts-

und Finanzminister) begründungspflichtig und rechtfertigungspflichtig zu machen. Denkbar wäre es gleichwohl, die Abweichung von ihrer Expertise unter bestimmten Voraussetzungen im politischen Prozess an qualifizierte Mehrheiten zu knüpfen. In jedem Fall stellen ihre Berichte eine solide und robuste Grundlage für die am Finanzmarkt zu treffenden Entscheidungen dar und stärken damit die Rolle der No-Bail-Out-Klausel.

3. Subsidiarität und Budgethoheit nationaler Parlamente

Im Prinzip der Subsidiarität spiegelt sich zunächst das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit. Dieses findet rechtlich nicht zuletzt in der an die Finanzmärkte gerichteten No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV seinen Ausdruck.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang die **Budgethoheit der nationalen Parlamente**: Im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund der EU geht es ebenso wenig wie in der WWU um die Zentralisierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Vielmehr geht es um eine europäische **Überformung nationaler Politiken** und eine **graduell abgestufte Verzahnung** dieser mit der europäischen Ebene.

a) Steigerung von "Ownership"

Zentral ist hier die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit („ownership“). Insoweit beschreiben die oben unter II. 2. c) genannten Vorschläge von Netzwerken zwischen europäischen und nationalen Institutionen einen geeigneten Weg. In diesem Rahmen müssen Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden, die vom Informationsaustausch bis hin zu einer fachlichen, personellen oder technischen Unterstützung durch die europäische Ebene - etwa nach dem Vorbild des **Structural Reform Support Service (SRSS)**¹⁵ - reichen können.

b) Abgestufte Interventions- und Kontrollrechte

Angesichts der Bedeutung mitgliedstaatlicher Politiken für die gemeinsam vereinbarte Stabilität des Euroraums insgesamt, kann die Eigenverantwortlichkeit im Lichte der vom Solidaritätsprinzip gebotenen Regelbeachtung allerdings nicht grenzenlos sein. Vor diesem Hintergrund sind abgestufte Interventions- und Kontrollrechte in die nationale Haushaltspolitik notwendig.

¹⁵ Es handelt sich um einen 2015 etablierten Dienst der Europäischen Kommission basierend auf den Krisenerfahrungen vor allem in Griechenland.

Das BVerfG hat immer wieder betont, dass „Geschäftsgrundlage“ der Währungsunion deren Ausgestaltung als „Stabilitätsgemeinschaft“ ist.¹⁶ Wenn also im Hinblick auf die Stabilitätskriterien im Rahmen der Verträge und des Europäischen Semesters bestehende Vollzugsdefizite behoben werden, so gewährleistet dies, dass die Eurostaaten die Einhaltung der europäischen Stabilitätskriterien verstärkt zu ihrer Sache machen, so dass eine im Vergleich zur derzeitigen Situation verbesserte Aussicht besteht, dass deren Einhaltung nachhaltig gesichert werden kann.

Hinsichtlich einer intensivierten Haushaltskontrolle mit Durchgriffsrechten stellen sich jedoch (nicht nur aus deutscher Sicht) verfassungsrechtliche Fragen. So zählt das dadurch berührte Budgetrecht der nationalen Parlamente zu den von der Rechtsprechung des BVerfG im Lissabon-Urteil definierten identitätsbestimmenden Staatsaufgaben, die – als besonders demokratierelevant – dem Umfeld der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG zugeordnet werden. Dies hätte zur Folge, dass sie weitgehend integrationsfest sind.¹⁷ Insoweit ist es von Bedeutung, dass der Präsident des BVerfG die genannten Bereiche inzwischen als „Aufmerksamkeitsfelder“ bezeichnet.¹⁸ Im Zuge dessen kann zwischen einem integrationsfesten Kern und Bereichen, in denen die Integrationsmöglichkeiten verfassungsrechtlich besonders sensibel und daher eher gering sind, unterschieden werden.

Zweifelsohne ist die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat. Der Deutsche Bundestag muss deshalb hierüber dem Volk gegenüber verantwortlich entscheiden.¹⁹ Einschränkungen des Budgetrechts des Deutschen Bundestags sind allerdings nicht schlechthin unzulässig. So verstößt, wie das BVerfG in seinem Urteil zum ESM und Fiskalvertrag zu Recht ausführte, auch die Verpflichtung auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik nicht von vornherein gegen das Demokratieprinzip.²⁰ Auch die Einfügung der sog. Schuldenbremse durch die Föderalismusreform II²¹ verdeutlicht, dass eine Beschränkung des parlamentarischen Budgetrechts zum Zwecke der langfristigen Erhaltung der demokratischen

¹⁶ Vgl. BVerfGE 89, 155 (205).

¹⁷ Vgl. BVerfGE 123, 267 (359 ff.); dazu *Calliess*, Die neue EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2012, S. 267 ff. m.w.N zum Diskussionsstand.

¹⁸ *Voßkuhle*, Interview, Der Spiegel 11/2010 vom 15.3.2010, S. 39 ff.

¹⁹ BVerfGE 123, 267 (361 f.); BVerfGE 129, 124 (177 f.).

²⁰ BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12 (u.a.), NJW 2012, 3145 (3150), Rn. 224.

²¹ Hierzu *Ohler*, Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II, DVBl. 2009, 1265 ff.

Gestaltungsfähigkeit erforderlich sein kann. Eine solche Verpflichtung kann grundsätzlich auch unions- oder völkerrechtlich erfolgen.²²

Sollten Verletzungen der eingegangenen Verpflichtungen Durchgriffsrechte auslösen, so kann nach Auffassung des BVerfG hierdurch die „konkrete Gestaltungsfreiheit des nationalen Haushaltsgesetzgebers“²³ berührt sein. Unklar ist, ob damit automatisch auch das Demokratieprinzip im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG verletzt wäre. Die Hervorhebung des Haushaltsrechts als zentrales parlamentarisches Gestaltungsmittel, seine Definition als identitätsbestimmende Staatsaufgabe respektive Aufmerksamkeitsfeld, deutet darauf hin.

Insoweit ist jedoch sorgfältig zu differenzieren: Mit Blick auf eine strengere Haushaltskontrolle durch die europäischen Institutionen, insbesondere aber auch mit Blick auf die Konditionalität der Nothilfen, konkret ihre rechtlich gebotene Verbindung mit „strengen Auflagen“ (Art. 136 Abs. 3 AEUV), besteht ohne Frage ein Demokratiedilemma.

- Einerseits stellen die „strengen Auflagen“ Eingriffe in das Budgetrecht des Parlaments im Empfängerstaat der Nothilfen dar.
- Andererseits sind die „strengen Auflagen“ aus Sicht des BVerfG und des deutschen Verfassungsrechts gerade notwendige Bedingung, um den deutschen Anteil an Nothilfen aus dem ESM im Hinblick auf das Budgetrecht des Deutschen Bundestages zu legitimieren.

Folglich kommt es auf die **verhältnismäßige Ausgestaltung** von europäischen Kontroll- und Durchgriffsrechten im Rahmen des europäischen Semesters an. **Konkret** sind hierbei folgende Aspekte zu berücksichtigen:

a) Solange ein Euromitgliedstaat die Stabilitätskriterien einhält, darf unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten (im Hinblick auf seine Haushaltsautonomie und die von Art. 4 Abs. 2 EUV geschützte mitgliedstaatliche Verfassungsidentität) keine rechtsverbindliche Kontrolle seitens der europäischen Institutionen greifen; diese können insoweit allenfalls unverbindliche Empfehlungen geben.

b) Wenn ein Euromitgliedstaat die rechtsverbindlichen Stabilitätskriterien verletzt, dann verhält er sich rechtswidrig. In diesem Fall sollten die europäischen Institutionen auch verbindliche

²² BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12 (u.a.), NJW 2012, 3145 (3150), Rn. 225.

²³ So die Formulierung in BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12 (u.a.), NJW 2012, 3145 (3161), Rn. 317, Hervorhebung nur hier.

Vorgaben machen können. Dies ergibt sich aus dem Verständnis der EU als Rechtsgemeinschaft, dem Vorrangprinzip und dem Gedanken, der dem Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 ff. AEUV) zugrunde liegt. Insoweit ist aber im Hinblick auf die Haushaltsautonomie der nationalen Parlamente wiederum zu differenzieren:

- Werden die rechtsverbindlichen Stabilitätskriterien durch einen Euromitgliedstaat verletzt, dann können die zuständigen europäischen Institutionen verbindliche Vorgaben für die sparsamere Gestaltung seines Haushalts machen, sofern diese **abstrakt** bleiben und nicht konkrete Eingriffe in bestimmte nationale Haushaltstitel einfordern.
- Demgegenüber sind sogar **konkrete** Vorgaben im Hinblick auf diejenigen Mitgliedstaaten der Eurozone zulässig, deren Haushaltssituation sich so weit von den für alle Eurostaaten verbindlichen Stabilitätskriterien entfernt hat, als das Nothilfen aus dem ESM erforderlich werden. Denn ein überschuldeter Mitgliedstaat, der unter den ESM schlüpft (sog. Programmstaat), hat letztlich nur noch die Wahl zwischen einem Staatsbankrott und der Inanspruchnahme von Nothilfen aus dem ESM. Mit der Entscheidung für an Auflagen gebundene Nothilfen aus dem ESM willigt der Empfängerstaat so gesehen autonom in eine Beschränkung seiner Haushaltssouveränität ein. Dies gilt umso mehr, wenn die Auflagen dem Ziel dienen, die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Stabilitätskriterien wiederherzustellen. Diese Koppelung von Solidarität und Konditionalität entspricht nicht nur den Vorgaben des Art. 136 Abs. 3 AEUV, sondern auch der Rechtsprechung des EuGH in der Pringle-Entscheidung²⁴.

Vor diesem Hintergrund kann ein – ohnehin nur als Ultima Ratio zulässiges – haushaltspolitisches Vetorecht der EU-Ebene hinsichtlich des jeweiligen nationalen Haushaltsentwurfs kaum als Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts gewertet werden. Denn wo angesichts der drohenden Alternative eines (selbst verschuldeten) Staatsbankrotts keine Haushaltsautonomie mehr besteht, kann in diese auch nicht im Wege von konkreten europäischen „Durchgriffsrechten“ eingegriffen werden.

Abgesehen davon ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass europäische Maßnahmen, die einer verbesserten Einhaltung der Stabilitätsvorgaben des geltenden EU-Rechts dienen, mit dem Vertrag von Maastricht übertragene Kompetenzen im Interesse des

²⁴ EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 123 (Pringle); ausführlich dazu *Calliess*, Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, NVwZ 2013, 97 (101).

Ziels der Stabilitätsgemeinschaft absichern.²⁵ Mithin stehen europäische Kontrollrechte, mit denen die Einhaltung der Stabilitätskriterien gesichert werden soll, im Einklang mit den übertragenen Zuständigkeiten. Aus der **Integrationsverantwortung** der deutschen Verfassungsorgane kann im Hinblick auf den über das Demokratieprinzip und Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kernbereich des parlamentarischen Budgetrechts somit allenfalls auf eine **Verfassungserwartung** dahingehend geschlossen werden, dass die Stabilitätskriterien eingehalten werden und es solchermaßen nie zu einer Situation kommt, in der die europäischen Kontrollrechte zu Lasten des Budgethoheit des Bundestages relevant werden.

III. Reformoptionen im Rahmen einer Stufe 2

In Ergänzung zu den vorstehend skizzierten Reformen der Stufe 1 sollten die institutionellen Reformen der Stufe 2 in Anlehnung an den Fünf-Präsidenten-Bericht vom Juni 2015 einen Schritt weiter gehen. Zu Recht heißt es dort, dass

„eine echte Fiskalunion darüber hinaus eine stärkere gemeinsame Entscheidungsfindung in fiskalpolitischen Angelegenheiten erfordern (wird). Dies bedeutet nicht, dass alle Aspekte der Einnahmen- und Ausgabenpolitik zentralisiert werden sollen. Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets würden weiterhin gemäß ihrer nationalen Präferenzen und ihrer politischen Gegebenheiten über Steuern und Ausgaben entscheiden. In dem Maße jedoch, wie sich das Euro-Währungsgebiet in Richtung einer echten WWU entwickelt, müssen bestimmte Entscheidungen zunehmend gemeinsam getroffen werden, wobei gleichzeitig demokratische und politische Rechenschaftspflicht und Legitimität zu wahren sind. Ein künftiges euroraumweites Schatzamt („Treasury“) könnte den Rahmen für derartige gemeinsame Entscheidungen bieten.“

Das **Schatzamt des Euroraums (SER)** ist freilich als **Platzhalter** zu verstehen, der verschiedene institutionelle Lösungen ermöglicht. Diese können von eher intergouvernementalen Ansätzen vermittelt über den Rat und die Euro-Gruppe bis hin zu supranationalen Konzepten einer Europäischen Wirtschaftsregierung oder eines europäischen Wirtschafts- und Finanzministers reichen. Ein detaillierteres Konzept ist im Fünf-Präsidenten-Bericht nicht enthalten, er verortet weitergehende Lösungen vielmehr in einem längeren

²⁵ BVerfGE 89, 155 (200 ff., 207 ff.).

Prozess, der bis 2025 abgeschlossen und damit zur Vollendung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion geführt haben soll.

1. Kompetenzen

Im Hinblick auf die Kompetenzen des SER geht es einmal mehr um die ausbalancierte Bündelung von Elementen, die zusammen genommen jene die WWU kennzeichnenden Strukturprinzipien der Stabilität, Solidarität und Konditionalität spiegeln.

Insoweit stellt der Fünf-Präsidenten-Bericht zu Recht fest, dass die Mitgliedstaaten zunehmend gemeinsam über bestimmte Aspekte ihrer jeweiligen nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitiken entscheiden müssen. Dies setzt voraus, dass das SER befugt sein muss, jene währungs-, wirtschafts- und fiskalpolitischen Maßnahmen zu ergreifen, die für eine besser verzahnte Politikgestaltung im Euroraum erforderlich sind. Das SER würde somit Aufsichts- und Gestaltungsfunktionen erhalten, die in einem arbeitsteiligen Verbund mit den nationalen Finanz- und Wirtschaftsministerien zu realisieren sind.

Insoweit könnte das SER die **Kompetenz** haben,

- **die Koordinierung der Fiskal- und Wirtschaftspolitik zu überwachen, insbesondere das Europäische Semester zu überprüfen und durchzusetzen**
- **die Reformprozesse in den Mitgliedstaaten mit administrativen, technischen und finanziellen Mitteln zu unterstützen**
- **Reformpakete mit denjenigen Mitgliedstaaten, die Strukturreformen durchführen, auszuhandeln**
- **die Bereitstellung öffentlicher Güter im Euroraum durch den Vorschlag von Rechtsvorschriften für die Steuer- und Wirtschaftsunion sicherzustellen**
- **die Regeln der Eurozone durchzusetzen**
- **Krisen in der Eurozone zu bewältigen und asymmetrische makroökonomische Schocks durch eine Fiskalkapazität abzufedern**
- **über Bankenschließungen zu entscheiden**
- **dem Europäischen Währungsfonds (EWF) vorzusitzen, einer umgestalteten Fassung des ESM**

- **die einheitliche Vertretung der Eurozone nach außen zu gewährleisten.**

Im Hinblick auf diese Zuständigkeiten erscheint eine enge Zusammenarbeit und Aufgabenteilung mit dem ESM, der zu einem **Europäischen Währungsfonds (EWF)** fortentwickelt werden sollte, sinnvoll. Über die bisherige Funktion des ESM als Krisenreaktionsinstrument hinaus könnte ein EWF nationale Reformen in Kooperation mit den Mitgliedstaaten umsetzen. Ein solchermaßen gestalteter **präventiver Arm des EWF** würde der bereits etablierten reaktiven Rolle des ESM korrespondieren.

Entscheidend ist, dass der EWF (weiterhin) als technisch-administrative und insoweit politisch unabhängige Institution konzipiert wird, die mit den entsprechenden Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist und über die notwendige Expertise verfügt. Insoweit sollte der EWF in enger Zusammenarbeit mit dem für Stufe 1 vorgeschlagenen **Europäischen Stabilitätsrat** agieren und dabei auf das unter seinem Dach befindliche Netzwerk mit den nationalen Institutionen zurückgreifen, um das notwendige Ownership für Reformen auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Mit anderen Worten: Eine enge Zusammenarbeit oder gar institutionelle Vernetzung mit dem Stabilitätsrat, unter dessen Dach der vorstehend erwähnte "Europäische Fiskalausschuss" (European Fiscal Board) sowie die erwähnten "Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit" (Competitiveness Authorities) vereint sind, ist von großer Bedeutung, um nationale Reformen anzustoßen.

Auf Basis der solchermaßen zentral und dezentral vermittelten technisch-administrativen Expertise, die dem europäischen Transparenzprinzip entsprechend veröffentlicht würden, kann der EWF über die entsprechenden Maßnahmen entscheiden. Als das insoweit demokratisch legitimierte Organ könnte sich das **SER hierüber jedoch hinwegsetzen**. Jede Abweichung von der Expertise des EWR seitens des SER muss dann jedoch eine **detaillierte Begründungspflicht** auslösen. Zusammen mit der Expertise des EWR würde die veröffentlichte detaillierte Begründung der Abweichung Grundlage für **politische Debatten und Reaktionen der Märkte** sein können. Damit würde sowohl dem Demokratieprinzip als auch der No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV Rechnung getragen.

In diesem Zusammenhang sollten dem SER in Verbund mit dem EWF im obigen Sinne (vgl. II. 3. b) abgestufte Interventionsmöglichkeiten in die nationalen Haushalte zur Verfügung gestellt werden. Als Ultima Ratio würde der EWF mit der Vorbereitung und Durchführung der Insolvenz eines Mitgliedstaates betraut werden können. Die Entwicklung eines **staatlichen Insolvenzverfahrens** ist nicht nur der letzte Ausweg einer übermäßigen Staatsverschuldung,

sondern auch für die Glaubwürdigkeit des Gesamtsystems von entscheidender Bedeutung²⁶: Im Rahmen einer **institutionalisierten Staateninsolvenz** könnte der EWF bei Fehlen einer tragfähigen Verschuldung befristete Kredite vergeben, um im Interesse der Finanzstabilität des gesamten Euroraums eine strukturierte Insolvenz des betreffenden Mitgliedstaates sicherzustellen.

Die gemeinsame Einbindung von SER (politisch) und EWF (technisch-administrativ) in nationale Reformprogramme könnte durch eine **Fiskalkapazität** unterstützt werden. Kritische Stimmen befürchten insoweit allerdings das Risiko von Fehlanreizen ("*moral hazard*") innerhalb des Systems, den Einstieg in ständige Transferleistungen oder die Vergemeinschaftung von Schulden. Eine fiskalpolitische Stabilisierungsfunktion als Ausdruck des Solidaritätsprinzips müsste jedoch mit Blick auf das Stabilitätsprinzip konsequent an das Konditionalitätsprinzip gekoppelt werden und dürfte im Hinblick auf die No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV sowie den im Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck kommenden Gedanken der Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten nur vorübergehend einspringen.

Da Artikel 125 AEUV darauf abzielt, die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin zu veranlassen, indem sie bei der Aufnahme von Fremdkapital weiterhin der Logik des Marktes unterliegen, untersagt die Regelung Union und Mitgliedstaaten "finanziellen Beistand zu leisten, der zu einer Beeinträchtigung des Anreizes für den Empfängermitgliedstaat führen würde, eine solide Haushaltspolitik zu betreiben".²⁷ Demzufolge ist auch eine freiwillige Unterstützung in der Regel unzulässig. Das bedeutet, dass nach Art. 125 AEUV jede Form der Finanzhilfe für einen Mitgliedstaat nur dann mit EU-Recht vereinbar ist, wenn sie für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euroraums unerlässlich ist, der Mitgliedstaat für seine Verpflichtungen gegenüber seinen Gläubigern verantwortlich bleibt und die strengen Auflagen, unter denen die Finanzhilfen gewährt werden, gewährleistet, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen (z.B. Konsolidierung des Haushalts,

²⁶ Dazu aus ökonomischer Sicht *Herzog*, Die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion (I) – Eine staatliche Insolvenzordnung für den Euroraum http://www.kas.de/wf/doc/kas_48769-544-1-30.pdf?170504083503; aus rechtlicher Sicht: *Herdegen*, Der Staatsbankrott: Probleme eines Insolvenzverfahrens und der Umschuldung bei Staatsanleihen, WM IV 20/2011, 913 ff.; ferner *Krueger*, A new approach to Sovereign Debt Restructuring, IMF, 2002; *Mayer*, Wie nähert man sich einem internationalen Insolvenzverfahren für Staaten?, ZInsO 2005, 454 ff.; *Ohler*, Der Staatsbankrott, JZ 2005, 590 ff.; *Kämmerer*, Insolvenz von EU-Mitgliedstaaten – Voraussetzungen und Folgen, Wirtschaftsdienst 90/2010, 161 ff.; *Beck/Wentzel*, Eine Insolvenzordnung für Staaten?, Wirtschaftsdienst 90/2010, 167 ff.; *Paulus*, Ein Regelungssystem zur Schaffung eines internationalen Insolvenzrechts für Staaten, ZG 2010, 313 ff. von *Lewinski*, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, 475 ff.;

²⁷ EuGH, Rechtssache C-370/12, Rn. 136.

Strukturreformen) ergreift, um die vereinbarten Regeln der WWU mittelfristig wieder einhalten zu können.²⁸

Die darauf basierende **Kombination von Solidarität und Konditionalität mit dem Ziel, die Stabilität** der Eurozone **zu gewährleisten**, ist das politische „Junktim“, das bereits während der Krise zur Konsolidierung der WWU beitrug. Die genannten Struktur- und Leitprinzipien sind in Art. 136 Abs. 3 AEUV allesamt erwähnt: die Gewährung erforderlicher *Finanzhilfen* im Rahmen eines Stabilitätsmechanismus, der aktiviert werden kann, wenn die Sicherstellung der *Stabilität des gesamten Euroraums* unerlässlich ist, unterliegt *striktter Konditionalität*. In seinem *Pringle*-Urteil stellte der Europäische Gerichtshof fest: „Die strengen Auflagen, denen die Gewährung einer Finanzhilfe nach Abs. 3 von Art. 136 AEUV – der Bestimmung, auf die sich die Änderung des AEU-Vertrags bezieht – unterliegt, soll aber gewährleisten, dass beim Einsatz dieses Mechanismus das Unionsrecht, einschließlich der von der Union im Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen, beachtet wird.“²⁹

Art. 136 Abs. 3 AEUV entfaltet seine Rechtswirkung im Hinblick auf die in Art. 125 AEUV verankerte „No-Bail-Out-Klausel“. Aus dieser Legitimationsnorm für den ESM folgt, dass nicht jede finanzielle Unterstützung, die die Union oder die Mitgliedstaaten einem anderen Mitgliedstaat gewähren, nach Art. 125 TFEU unzulässig ist.³⁰

Eine in diesem Rahmen konstruierte **Fiskalkapazität** könnte als sog. "Rainy Day Fund" etabliert werden, mit dessen Hilfe Mitgliedstaaten in Krisenzeiten bei der Durchführung von Strukturreformen unterstützt werden, die zugleich zur Finanzierung europäischer öffentlicher Güter beitragen. Solch ein **europäisches Investitionsbudget** würde also Anreize für Strukturreformen schaffen, die im Europäischen Semester und den länderspezifischen Empfehlungen identifiziert wurden, und zugleich Investitionen in europäische öffentliche Güter (z.B. in Grenzüberschreitende Infrastruktur, Management von Außengrenzen, Arbeitsmarktreformen, Umbau von Ausbildungssystemen, Verbesserung von Governance-Strukturen) unterstützen. Konkrete Vereinbarungen (Partnerschaftsabkommen) zwischen SER und Empfängerstaat sowie die enge Kooperation mit den zuständigen europäischen

²⁸ EuGH, Rechtssache C-370/12, Rn. 136, 137.

²⁹ EuGH, Rechtssache C-370/12, Rn. 69.

³⁰ EuGH, Rechtssache C-370/12, Rn. 130: „Vorab ist festzustellen, dass sich aus dem Wortlaut von Art. 125 AEUV, demzufolge die Union oder ein Mitgliedstaat nicht für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaats eintritt und nicht für sie haftet, ergibt, dass mit diesem Artikel der Union und den Mitgliedstaaten nicht jede Form der finanziellen Unterstützung eines anderen Mitgliedstaats untersagt werden soll.“

Institutionen, vor allem dem Structural Reform Support Service der Kommission, könnten die nachhaltige Zielerreichung sicherstellen.

Nicht zuletzt könnte eine Fiskalkapazität so konzipiert werden, dass die Nettotransferleistungen an die einzelnen Mitgliedstaaten **langfristig** nahe null liegen. Die Festlegung transparenter operationeller Kriterien für eine solche Investitionshilfe würde langfristig auch zur Abschwächung moralischer Risiken (*moral hazards*) beitragen. Insoweit betont der Bericht der Fünf Präsidenten, dass dem Aufbau eines fiskalischen Stabilisierungsinstruments für die Eurozone ein beträchtliches Maß an wirtschaftlicher Konvergenz vorausgehen muss. Daher müssten zugleich die Konvergenzkriterien zur Festlegung der Förderfähigkeit für das neue fiskalische Instrument bestimmt werden.

Über diese Kernkompetenzen des SER hinaus zielt der Fünf-Präsidenten-Bericht auch darauf ab, eine **einheitliche Außenvertretung** des Euro auf internationaler Ebene zu etablieren. Der Verfassungsvertrag von 2004 hatte diese Neuerung bereits in seinem Entwurf zu Artikel III-90 vorgesehen. Diese Aufgabe könnte dem SER gemeinsam mit dem Präsidenten der EZB übertragen werden. Ein solcher Schritt könnte der Eurozone mehr politisches Gewicht in den internationalen Gremien, insbesondere innerhalb des IWF, verleihen und sicherstellen, dass die Interessen der gesamten Eurozone zum Ausdruck gebracht werden.

2. Geltungsbereich

Überdies ist zu klären, ob das Schatzamt nur die Eurozone oder auch diejenigen Mitgliedstaaten, die (noch) nicht in vollem Umfang an der WWU teilnehmen, repräsentieren soll. Die Antwort auf diese Frage hängt vor allem von den Aufgaben und den Kompetenzen ab, die dieser Institution zugewiesen würden. Da die Mitgliedschaft in der WWU für jeden Mitgliedstaat, der die Konvergenzkriterien erfüllt, obligatorisch ist (mit Ausnahme derjenigen Staaten, für die „opt-outs“ gelten; nach einem Brexit wäre dies nur noch Dänemark), erscheint es sinnvoll, alle Mitgliedstaaten einzubeziehen, um ihnen den Weg in die WWU zu ebnen. Denn im Hinblick auf das vorstehend konkretisierte Ziel einer besseren Verzahnung der nationalen Fiskal- und Wirtschaftspolitiken würde eine Institution, die ausschließlich die Mitgliedstaaten der Eurozone vertritt, den Beitritt zur Eurozone erschweren.

3. Verortung des SER im institutionellen Rahmen

Die entscheidende Frage nach der Position eines SER im institutionellen Rahmen der EU ist noch nicht definiert. Die Integration in den bestehenden institutionellen Rahmen - im Gegensatz

zur Entscheidungsfindung auf zwischenstaatlicher Ebene außerhalb der EU, wie sie im ESM oder im Fiskalpakt praktiziert wird - ist jedoch eines der Hauptziele der Reform.

Insoweit lassen sich drei Varianten denken:

a) **In der ersten Variante** blieben die bestehenden Strukturen weitgehend erhalten. Das SER würde **aus der Eurogruppe hervorgehen**, jedoch die Aufgabe der wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordinierung stärker in den Vordergrund rücken. Damit würde die intergouvernementale **Unionsmethode** weiter verfolgt, wenngleich mit wichtigen Änderungen im Hinblick auf das Einstimmigkeitsprinzip: Die Kooperation in der Fiskal- und Wirtschaftspolitik könnte nach dem Vorbild des Beschlussfassungsprozesses in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU ausgestaltet werden, da beide Politikfelder von vergleichbar hoher politischer Sensibilität sind. Dies könnte z.B. bedeuten, den Grundsatz der „konstruktiven Stimmenthaltung“ auf die WWU auszudehnen, um zu verhindern, dass Beschlüsse durch das Veto eines einzelnen Mitgliedstaates blockiert werden. Als zwischenstaatliche Behörde könnte das SER freilich keine legislativen Funktionen wahrnehmen, sondern würde sich - gegebenenfalls nach Konsultation mit dem Europäischen Parlament - auf die Annahme operativer Maßnahmen beschränken müssen.

b) **In der zweiten Variante würde das SER in Anwendung der supranationalen Gemeinschaftsmethode** in der **Europäischen Kommission** angesiedelt werden. Insoweit können wiederum **zwei Modelle** unterschieden werden. Das eine könnte man als das Modell eines **europäischen Wirtschafts- und Finanzministers**, das andere als Modell einer europäischen Wirtschaftsregierung bezeichnen:

- Das EU-Schatzamt könnte nur den für die Währungsunion zuständigen Kommissar umfassen, der dann eine Art **europäischer Wirtschafts- und Finanzminister** sein würde. Um seine koordinierende Rolle zu verstärken, könnte er einen „**Doppelhut**“ bekommen, unter dem seine Rolle als Mitglied der Europäischen Kommission und als Präsident der Eurogruppe zusammengefasst würde. Die Institution würde sich an das Amt des Hohen Vertreters für eine gemeinsame Außenpolitik anlehnen und könnte eine gemischte Verwaltung aus Kommission, Rat und Mitgliedstaaten darstellen. Dies würde bedeuten, dass der europäische Finanzminister vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit gewählt wird. Die Zusammenlegung der Positionen eines EU-Kommissars und eines Präsidenten der Eurogruppe könnte dem Amt mehr politisches Gewicht

verleihen, insbesondere bei der Umsetzung des Defizitverfahrens und des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

- Alternativ könnte das SER als „**Europäische Wirtschaftsregierung**“ konzipiert werden. Um die Verantwortung (und Macht) nicht in einem Amt und einer Person zu bündeln, könnte diese jene vier Kommissare umfassen, die für die von der WWU berührten Politikbereiche zuständig sind (neben der Währungspolitik wären dies der Binnenmarkt, die Handelspolitik und der Finanzmarkt). Hinzu käme als 5. Mitglied der Kommissionspräsident.

c) Basierend auf der zweiten Variante wäre eine **dritte Variante** vorstellbar, **der das SER im Sinne der vorstehenden Überlegungen mit einem EWF kombiniert**. Damit würde ein hybrides Modell geschaffen, in dem das SER politisch zwar in der Kommission verankert wäre, jedoch die Kontrollaufgaben im Euroraum in präventiver und reaktiver Hinsicht auf einen in institutioneller Unabhängigkeit agierenden EWF delegiert würden. Letzterer wäre in erster Linie für Fragen der Haushaltsüberwachung und der finanzwirtschaftlichen Stabilisierung zuständig. Das Modell wäre in Teilen mit dem des einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus vergleichbar, der bei der EZB angesiedelt ist.

4. Demokratische Legitimation

Eine Institution wie das SER muss parlamentarisch gewählt und kontrolliert werden. Im Hinblick auf seine Aufgaben stellen sich Fragen der Legitimation und demokratischer Rechenschaftspflicht. In diesem Zusammenhang hat der Vorgänger des Fünf-Präsidenten-Berichts, der Bericht der vier Präsidenten, bereits darauf hingewiesen, dass *„die Entwicklung hin zu einer stärker integrierten fiskalischen und wirtschaftlichen Entscheidungsfindung zwischen den Ländern (...) starke Mechanismen für eine legitime und rechenschaftspflichtige gemeinsame Entscheidungsfindung erfordern wird.“*

Leitlinie muss insoweit das europäische Demokratieprinzip sein. Insoweit kommt der in Art. 10 Abs. 2 EUV zum Ausdruck kommenden **dualen Legitimation** maßgebliche Bedeutung zu. Die Vorschrift lautet:

„Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat und im Ministerrat von ihren jeweiligen Regierungen vertreten, die ihrerseits den von den Bürgerinnen und Bürgern gewählten nationalen Parlamenten Rechenschaft ablegen müssen.“

Hierin spiegelt sich die Gemeinschaftsmethode, der zufolge das Europäische Parlament als Repräsentant der Unionsebene und der Rat als Repräsentant der Mitgliedstaaten, legitimiert durch die nationalen Parlamente, gleichberechtigt am Erlass von Rechtsakten beteiligt sind.

In Verbindung mit den Rechten, die den nationalen Parlamenten unmittelbar auf der europäischen Ebene durch Art. 12 EUV und - speziell im Rahmen der WWU - durch Artikel 13 des Fiskalvertrages für die WWU zugewiesen sind, wird deutlich, dass das europäische Demokratieprinzip durch einen integrierten Mehrebenenparlamentarismus gekennzeichnet ist. In diesem hat das Demokratieprinzip auf europäischer Ebene eine spezifische Ausgestaltung erfahren, indem es auf zwei einander ergänzenden, Legitimationssträngen beruht – dem Europäischen Parlaments einerseits sowie (mittelbar über den Rat und unmittelbar) den nationalen Parlamenten andererseits. Demokratie kann auf europäischer Ebene demnach nur zur Entfaltung gebracht werden, indem man die beiden Legitimationsstränge in eine überzeugende Relation bringt. Das hat auch und vor allem für die Reform der WWU zu gelten.

a) Die Rolle des Europäischen Parlaments

Verschiedene Vorschläge zielen darauf ab, die Rolle des EP innerhalb des Gesetzgebungsprozesses und des Europäischen Semesters zu stärken. Der Fünf-Präsidenten-Bericht unterstreicht, dass die Rolle des EP im Europäischen Semester gestärkt werden muss. So könnte das EP zum Beispiel in das Defizitverfahren einbezogen werden.

Unabhängig von der Frage, ob diese Einbindung des EP in einen technisch-administrativen Prozess überhaupt sinnvoll ist, gilt jedenfalls mit Blick auf den Gesetzgebungsprozess: Wenn über Belange entschieden wird, die ausschließlich den Euroraum betreffen, sollte das Stimmrecht auf jene Abgeordneten des EP beschränkt werden, die Bürger der Euro-Mitgliedstaaten repräsentieren.

Alternativ könnte **im EP ein Euro-Ausschuss** oder - außerhalb des EP- ein eigenes **Euro-Parlament** geschaffen werden, das sich aus Abgeordneten des Europäischen Parlaments zusammensetzt, die die Bürger der Mitgliedstaaten des Euroraums vertreten. Dies kann jedoch im Widerspruch zu Art. 10 Abs. 2 EUV stehen, wonach das Europäische Parlament das Vertretungsorgan aller EU-Bürger und nicht der EU-Mitgliedstaaten ist.

b) Nationale Parlamente

Da bestimmte Zuständigkeiten des SER (insbesondere Gesetzgebungsvorschläge für öffentliche Güter der Eurozone) in aus nationaler Perspektive sehr sensible Politikbereiche wie die Wirtschafts-, Fiskal-, Haushalts- und Sozialpolitik eingreifen würden, könnte es politisch klug und im Hinblick auf verfassungsrechtliche Zwänge in einigen Mitgliedstaaten sogar notwendig sein, die nationalen Parlamente in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Damit würden diese nicht zuletzt für eine Übertragung von parlamentarischen Kompetenzen kompensiert, die ihre Haushaltsautonomie berühren können.

In diesem Zusammenhang betont der Fünf-Präsidenten-Bericht zu Recht (wenn auch sehr allgemein) die Notwendigkeit, die interparlamentarische Zusammenarbeit zu stärken und die nationalen Parlamente stärker in die Verabschiedung der nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme einzubeziehen.

Insofern gibt es **drei verschiedene Varianten**. Sie würden freilich **nur in den Politikfeldern zur Anwendung gelangen, die von der erforderlichen Übertragung neuer Kompetenzen (z.B. in den Bereichen Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik) auf die europäische Ebene betroffen** sind.

- Die erste Variante könnte darin bestehen, neben dem EU-Parlament und dem Rat eine „Eurokammer“ einzurichten, die sich aus Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammensetzt. Diese zusätzliche **Dritte Kammer** sollte **nur dann einbezogen werden**, wenn ein Gesetzgebungsvorschlag des SER Kompetenzen berührt, die in den Bereichen der Wirtschafts-, Fiskal-, Haushalts- und Sozialpolitik auf die europäische Ebene übertragen worden sind. Es ist wahrscheinlich, dass eine solche zusätzliche Institution den europäischen Beschlussfassungsprozess komplizierter macht. Dennoch würde eine Dritte Kammer die Rolle der nationalen Parlamente, wie sie zurzeit in den Artikeln 10 Abs. 2 und 12 EUV sowie in Artikel 13 Fiskalvertrag geregelt ist, zu einem fortlaufend integrierten Mehrebenenparlamentarismus weiterentwickeln, der notwendig ist, um die politische und verfassungsrechtliche Unterstützung für eine Vertragsreform, die auf eine stärkere Verzahnung und damit europäische Überformung der Wirtschafts-, Fiskal-, Haushalts- und Sozialpolitik abzielt, zu erlangen. Dieser Ansatz spiegelt sich auch im Vorschlag eines **parlamentarischen Zweikammersystems** wider, das die Europäische

Wirtschaftsregierung kontrolliert. Während dem EP das Initiativrecht für die Gesetzgebung übertragen werden würde (eventuell ausschließlich mit stimmberechtigten Mitgliedern der Eurozone), könnte die zweite Kammer, die aus Mitgliedern der nationalen Parlamente besteht, eine dem deutschen Bundesrat vergleichbare Rolle einnehmen.

- Eine weitere Möglichkeit, die teilweise sogar im Rahmen des Vertrages von Lissabon erreicht werden könnte, wäre die Einführung eines **aufschiebenden Vetorechts** (orangene oder rote Karte) der nationalen Parlamente speziell in Bezug auf diese sensiblen Politikbereiche. Der Grundgedanke eines solchen Vetos entspricht dem Recht der nationalen Parlamente, eine Subsidiaritätsbeschwerde einzureichen (Art. 12b EUV). Darüber hinaus entspricht es den bereits bestehenden Notfallmechanismen, die bereits im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen als einem weiteren sensiblen Politikbereich Bestand haben (Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV). Um sicherzustellen, dass ein nationales **Vetorecht nicht** den gesamten europäischen Entscheidungsprozess für unbestimmte Zeit **blockieren kann**, könnte das Vetorecht **aufschiebenden Charakter** haben. Die europäischen Institutionen müssten die Beweggründe des nationalen Parlaments prüfen und berücksichtigen. Wenn nach einem Zeitraum von sechs Monaten kein Kompromiss gefunden werden kann, sind **zwei Möglichkeiten** denkbar: Entweder unterstützt mindestens ein Drittel der anderen nationalen Parlamente das Veto, dann wird der Vorschlag von der Tagesordnung genommen, oder, wenn dieses Mindestvotum nicht zustande kommt, können die europäischen Institutionen mit dem Entscheidungsprozess fortfahren. Dazu bedarf es dann allerdings eines einstimmigen Beschlusses im Rat.
- Eine dritte Möglichkeit bestünde darin, die vorerwähnten Vorschläge einer Dritten Kammer und eines Vetorechts so zu kombinieren, dass nicht die nationalen Parlamente, sondern die **Dritte Kammer ein aufschiebendes Vetorecht** in Bezug auf die sensiblen Politikbereiche der Wirtschafts-, Fiskal-, Haushalts- und Sozialpolitik hätte. Dieser Ansatz ließe sich auch auf die Einsetzung eines Gemeinsamen Ausschusses übertragen, der sich aus 28 Delegierten des EP und 56 Delegierten der nationalen Parlamente

zusammensetzt (zwei Mitglieder aus jedem nationalen Parlament und die Hälfte der Mitglieder des Europäischen Parlaments).

IV. Ergebnis

Zusammenfassend kann im Ergebnis festgehalten werden:

1. Politisch sollte das Ziel der Stabilität im Euroraum im Sinne einer generationengerechten Wirtschafts- und Fiskalpolitik in das Narrativ der Nachhaltigkeit und dessen Umsetzung im Rahmen der sog. SDGs eingebettet werden.
2. Rechtlich hat sich jede Reform des Euroraums an den vertraglichen Leitprinzipien zu orientieren. Zu diesen Leitprinzipien gehören nicht nur die Verfassungsprinzipien der Solidarität, der Subsidiarität und der Demokratie, sondern auch die spezifischen vertraglichen Leitprinzipien der WWU, konkret der Stabilität und Konditionalität.
3. Dem Konditionalitätsprinzip kommt eine Brückenfunktion zu, indem es das Zusammenspiel von Stabilitäts- und Solidaritätsprinzip ausgestaltet. Zugang zu finanziellen Mitteln können demnach nur Mitgliedstaaten haben, die sich an die vereinbarten rechtlichen Regeln (konkret an den Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie das Europäische Semester) halten.
4. Um das "Ownership" hinsichtlich notwendiger Reformen in den Mitgliedstaaten zu verbessern, müssen ergänzend zu finanziellen Anreizen partnerschaftliche Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden, die vom Informationsaustausch bis hin zu einer fachlichen, personellen oder technischen Unterstützung durch die EU reichen.
5. Institutionen der Kontrolle (sei es ein Europäischer Stabilitätsrat oder ein Europäischer Währungsfonds) müssen von der Politik unabhängig agieren können. Weichen die politischen Entscheidungsträger (Kommission, Eurogruppe, Europäischer Wirtschafts- und Finanzminister) von deren Entscheidungen ab, so müssen sie die Gründe hierfür detailliert offenlegen.
6. Neben dem Europäische Parlament sollten die nationalen Parlamente mit Blick auf ihr Budgetrecht (oder eine Dritte Kammer) in jenen Politikfeldern ein suspensives Vetorecht erhalten, die von der notwendigen europäischen Überformung der nationalen Wirtschafts- und Fiskalpolitik betroffen sind.

Mit der Wahl von Emmanuel Macron zum französischen Präsidenten eröffnen sich möglicherweise Reformperspektiven für die WWU, die geeignet sind, den Euroraum – unabhängig von Programmen der EZB – resilienter zu gestalten. Präsident Macron selbst hat vorgeschlagen, einen Europäischen Finanzminister und ein Budget für den Euroraum samt Euro-Parlament zu etablieren. Solche Reformen würden eine Vertragsänderung oder zumindest einen völkerrechtlichen Vertrag außerhalb der Unionsverträge nach dem Vorbild des Fiskalvertrages erforderlich machen. Auch wenn sich seine Vorschläge durchaus mit der Stufe 2 des Fünf-Präsidenten-Bericht in Einklang bringen lassen, hat Kommissionspräsident Juncker angesichts der bereits zitierten Zurückhaltung in den meisten Mitgliedstaaten hinsichtlich des Themas einer Vertragsänderung zur Zurückhaltung gemahnt. Die Erfahrungen des Verfassungsentwurfs von 2004 und des Vertrages von Lissabon in 2009 haben in der Tat gezeigt, dass eine Vertragsrevision politisch schwer zu verwirklichen sein kann.

Viele der vorstehend skizzierten Reformen wären wohl auch unterhalb der Stufe einer Vertragsänderung durchführbar.

Jedoch ist es mit Blick auf die nachhaltige Krisenfestigkeit des Euroraums an der Zeit, einen Vertragsentwurf für eine verbesserte Steuerung und effizientere Kontrolle der Eurozone zu erstellen, der mit den Mitgliedstaaten, den EU-Bürgern und der Zivilgesellschaft erörtert und diskutiert werden kann. Insoweit bedarf es keiner großen Revision der Verträge nach dem Vorbild des Vertrags von Lissabon. Vielmehr könnte nach dem Vorbild der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, mit der das Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes rechtlich und institutionell flankiert wurde, eine kleine Vertragsänderung vorbereitet werden, die aufgrund ihres eher technischen und die gegenwärtigen Verträge allein im Bereich der WWU vervollständigenden Charakters ohne die Notwendigkeit eines Verfassungskonvents und daher wohl auch ohne Referenden in den Mitgliedstaaten durchgeführt werden könnte.

Die Bürger erwarten zu Recht, dass die EU und ihre Politiken funktionieren. Wenn die EU ihr Vertrauen zurückgewinnen will, muss sie die Notwendigkeit von Reformen erklären und eine transparente Debatte darüber einleiten, warum eine Reform benötigt wird.

Vertragsänderungen sind kein Selbstzweck. Allerdings erscheinen die vorstehend skizzierten Reformen der Stufe 2 nur mit einer kleinen Vertragsänderung nach dem Vorbild der Einheitlichen Europäischen Akte sinnvoll möglich.