



*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. 147

19.05.2023

Kristof Hansen:

### **Reform der Wirtschafts- und Währungsunion: Stand und Perspektiven nach der Corona-Krise**

Zitiervorschlag:

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



*Der Verfasser studiert im sechsten Fachsemester Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin. Dieser Beitrag ist eine leicht angepasste Fassung einer Arbeit, die im Rahmen des Seminars „Reform der EU im Lichte der Vorschläge der Konferenz zur Zukunft Europas“ im Wintersemester 2022/23 entstand. Das Seminar wurde von Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur geleitet.*

## **Gliederung**

A. Acht Jahre nach dem Fünf-Präsidenten-Papier: Die WWU in der Polykrise.....	4
B. Die aktuellen Regelungsstrukturen der WWU .....	5
I. Die Ziele und Grundsätze der WWU nach Art. 119 AEUV .....	6
II. Art. 121, 126 AEUV: Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und präventive Maßnahmen zur Vermeidung öffentlicher Defizite.....	8
1. Sanktionierung von Mitgliedsstaaten nach Art. 121 Abs. 4 AEUV .....	9
2. Justitiabilität von Verstößen vor dem EuGH .....	10
III. Nichthaftungsklausel und Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nach Art. 125, 126 AEUV: Korrektive Maßnahmen zur Vermeidung öffentlicher Defizite .....	11
1. Die Verbote-Trias der Art. 123-125 AEUV.....	11
2. Das Defizitverfahren nach Art. 126 AEUV .....	12
IV. Regelungen außerhalb des Unionsrechts: Fiskalpakt und ESM.....	14
V. Wiederaufbaufonds und das Erwachen des Art. 122 AEUV: Maßnahmen der WWU im Zuge der Corona-Krise .....	16
1. Die Strukturen des Corona-Wiederaufbaufonds und seines Aufbauinstruments „Next Generation EU“.....	16
2. Rechtliche Fragen im Kontext von NGEU .....	18
a) Die Einnahmenseitenseite des Art. 311 AEUV: Darf die EU sich verschulden? .....	19
b) Die Ausgabenseite des Art. 122 AEUV: Wofür dürfen die Mittel aus NGEU verwendet werden?.....	20
3. Ausblick: NGEU als solidarische Weiterentwicklung oder Bruch mit den Grundsätzen der WWU? .....	21
C. Zentrale Reformvorschläge für eine vertiefte WWU seit dem Fünf-Präsidenten-Papier 2015 .....	23
I. Überführung des ESM in einen Europäischen Währungsfonds.....	23

1. Kontrolldefizite des derzeitigen ESM? .....	23
2. Institutionelle Strukturen eines EWF nach den Vorstellungen der Kommission .....	25
3. Art. 352 AEUV als Rechtsgrundlage .....	27
4. Zwischenfazit zum EWF .....	28
II. Gründung eines gemeinsamen Schatzamtes des Euroraums .....	29
1. Eckpunkte eines Schatzamtes nach den Vorschlägen der Kommission .....	29
2. Mögliche institutionelle Strukturen eines SER .....	31
3. Zwischenfazit zum SER .....	32
D. Konferenz zur Zukunft Europas und Forderung des Europäischen Parlaments nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge: Die WWU auf dem Weg zu einer Vertragsreform? .....	33

## A. Acht Jahre nach dem Fünf-Präsidenten-Papier: Die WWU in der Polykrise

„Europas Wirtschafts- und Währungsunion bietet momentan das Bild eines Hauses, an dem jahrzehntelang gebaut wurde, das aber nur teilweise fertiggestellt ist.“<sup>1</sup>

Im Juni 2015 und damit acht Jahre nach Beginn der weltweiten Finanz- und der daraus resultierenden Staatsschuldenkrise im Euroraum veröffentlichten die fünf damaligen Präsidenten von Kommission, Euro-Gipfel, Euro-Gruppe, EZB und Parlament einen gemeinsamen Bericht (Fünf-Präsidenten-Papier) zur „Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“, dem auch dieses Zitat entstammt. Dieser knüpfte an bestehende Überlegungen der Kommission<sup>2</sup> an und sah einen Fahrplan bis 2025 für die Entwicklung der WWU zu einer „echten“<sup>3</sup> Wirtschafts-, Finanz-, Fiskal- und schließlich auch einer Politischen Union vor.<sup>4</sup> Flankiert und konkretisiert wurde der Fahrplan des Fünf-Präsidenten-Papiers in den Folgejahren durch das Reflexionspapier<sup>5</sup> zur Vertiefung der WWU (Mai 2017), das „Nikolauspaket“<sup>6</sup> (Dezember 2017) und den Evaluationsbericht<sup>7</sup> der Kommission als Beitrag zum Euro-Gipfel (Juni 2019).

Der Anschub der Kommission hin zu einer Vertiefung der wirtschaftlichen und fiskalischen Integration durch eine institutionelle Reform der WWU blieb jedoch aufgrund der begrenzten Reformbereitschaft<sup>8</sup> vieler Mitgliedsstaaten während der wirtschaftlich „guten“ Jahre 2015-2019 im Kern weitgehend unbeantwortet. Im Gegenteil veranlasste die expansive Geldpolitik der EZB die Mitgliedstaaten gerade dazu, Reformanstrengungen erst einmal aufzuschieben und die politische Pattsituation im Hinblick auf eine grundlegende Reform des Euroraums hinzunehmen.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Europäische Kommission, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Bericht v. 22.05.2015 (Fünf-Präsidenten-Papier), S. 4.

<sup>2</sup> Europäische Kommission, Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion Pressemitteilung v. 28.11.2012, IP/12/1272; Präsident des Europäischen Rates, Bericht v. 26.06.2012 (Bericht der vier Präsidenten), EUCO 120/12.

<sup>3</sup> Eingehend zur Frage der „Echtheit“ der WWU: *Hufeld*, in: Müller-Graf, Europäisches Binnenmarkt und Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4), 2. Aufl. 2021, § 24 Rn. 1 ff.

<sup>4</sup> Europäische Kommission, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Bericht v. 22.05.2015 (Fünf-Präsidenten-Papier), S. 5.

<sup>5</sup> Europäische Kommission, Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht v. 31.05.2017, KOM (2017) 291.

<sup>6</sup> Europäische Kommission, Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion: Ein Fahrplan, Mitteilung v. 06.12.2017, KOM (2017) 821 final.

<sup>7</sup> Europäische Kommission, Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Bilanz fünf Jahre nach dem Bericht der fünf Präsidenten, Mitteilung v. 12.06.2019, KOM (2019) 279 final.

<sup>8</sup> Symptomatisch hierfür die Reaktion des Europäischen Rates auf den Fünf-Präsidenten-Bericht, der diesen nur „zur Kenntnis“ nahm: Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Tagung v. 25./26.06. 2015, EUCO 22/15, S. 8.; dazu eingehend: *Calliess*, Öffentliche Güter im Recht der Europäischen Union, 2021, S. 46.

<sup>9</sup> So auch: *Calliess*, The Future of Europe after Brexit: Towards a Reform of the European Union and its Euro Area, in: Yearbook of European Law, Vol. 40, No. 1 (2021), 3 (48 f.).

Die vom 09.05.2021-09.05.2022 von Kommission und Parlament einberufene „Konferenz zur Zukunft Europas“ erneuerte hingegen die Forderungen der Kommission und schlug in ihrem Abschlussbericht die „Durchführung einer zukunftsorientierten Reform unserer Wirtschafts- und Währungsunion“<sup>10</sup> vor.

Wenngleich bereits zu Beginn der Corona-Krise Fortschritte der WWU durch eine engere Zusammenarbeit in bestehenden Bereichen und solidarische Finanzhilfen in Notsituationen<sup>11</sup> erzielt wurden, bleiben schließlich auch acht Jahre nach dem Fünf-Präsidenten-Papier zentrale institutionelle Probleme auf dem Weg zu einer stabilen und krisenresilienten WWU ungelöst. Aufbauend auf den Erfahrungen der Vergangenheit, in der Krisen oft als Katalysator für Reformen und Veränderungen wirkten, könnten die aktuellen wirtschaftspolitischen Herausforderungen der hohen Inflation und der steigenden Verschuldung der Mitgliedsstaaten<sup>12</sup> als Teil einer anhaltenden umfassenden Polykrise der EU jedoch auch als Chance für eine Reform der WWU begriffen werden.

Dieser Beitrag möchte daher zunächst die rechtlichen Strukturen der WWU in den Blick nehmen, um bestehende Probleme und „Konstruktionsfehler“ zu verorten. In einem zweiten Schritt soll versucht werden, den Corona-Wiederaufbaufonds mit seinem Instrument „Next Generation EU“ in die bisherigen Strukturen einzuordnen.

Zuletzt sollen zwei zentrale Vorschläge der Kommission aus dem Fahrplan zur Vollendung der WWU bis 2025 diskutiert und einer Bewertung unterzogen werden: Zum einen eine Überführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) sowie zum anderen die Gründung eines gemeinsamen Schatzamtes für den Euroraum (SER).

## **B. Die aktuellen Regelungsstrukturen der WWU**

Das Regelwerk der WWU ist unübersichtlich und komplex geworden. Während seit dem Vertrag von Lissabon das Primärrecht der WWU (im wesentlichen Art. 119-144 AEUV mit den

---

<sup>10</sup> Konferenz zur Zukunft Europas, Bericht über das endgültige Ergebnis v. 09.05.2022, 12. Vorschlag Nr. 4, S. 58.

<sup>11</sup> Hier beispielhaft der Corona-Wiederaufbaufonds, in dessen Rahmen die EU zum ersten Mal über ihren Haushalt Schulden aufnimmt. Darauf wird im Folgenden unter B. V. noch einzugehen sein.

<sup>12</sup> *Heinemann*, Die Währungsunion benötigt eine Fiskalunion, aber welche? Eine Analyse der Euro-Reformblockade, *Integration* 2/20, 101 (103).

ergänzenden Protokollen), unter Ausnahme der Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV, in weiten Teilen unangetastet blieb, sind im Zuge der Eurokrise einige Änderungen im Sekundärrecht und in Form von „Ersatzunionsrecht“<sup>13</sup> vorgenommen worden. Ganz besonders hinsichtlich der gemeinsamen Fiskalregeln und der Resilienz gegenüber volkswirtschaftlichen Schocks gab es zahlreiche Erweiterungen und Ergänzungen vor allem durch Verordnungen im Sekundärrecht (Six<sup>14</sup>- und Two-Pack<sup>15</sup>), die im Einzelnen in ihrer Funktion und Wirkungsweise im Folgenden noch darzustellen sind. Gleichzeitig wurden ESM und Fiskalpakt außerhalb der unionalen Rechtsstruktur in zwischenstaatlichen Verträgen organisiert. Die verschiedenen parallelen Rechtsstrukturen im Mehrebenensystem, die zahlreichen Akteure und Institutionen, die in der WWU mitwirken und zum Teil unklare Rechtsgrundlagen sowie die teilweise Überschreitung derer in der Eurokrise, haben zu einer „Krise des Rechts“<sup>16</sup> in der Europäischen Union geführt, die bis heute andauert. Beispielhaft dafür stehen bisweilen die (von der Realität überholten) Konvergenzkriterien des SWP, die nunmehr von kaum einem Staat der Eurozone eingehalten werden.<sup>17</sup> Aufgrund dessen liegt eine der derzeitigen Hauptaufgaben der EU in der Vereinfachung des rechtlichen Rahmens der WWU. So gab Kommissionspräsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union im September 2022 als ein Ziel des derzeitigen Reformvorhabens „einfachere [Fiskal]regeln“ an, die jeder Mitgliedsstaat befolgen können muss.<sup>18</sup> Im Folgenden soll daher zunächst versucht werden, die wesentlichen Eckpfeiler in der Architektur der WWU herauszuarbeiten und damit einen Überblick über die derzeitigen Strukturen und Probleme der WWU zu geben.

## I. Die Ziele und Grundsätze der WWU nach Art. 119 AEUV

Gem. Art. 3 Abs. 4 EUV errichtet die Europäische Union eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist. Übergeordnetes Ziel der WWU ist das möglichst

<sup>13</sup> Statt vieler: *Lorz/Sauer*, Ersatzunionsrecht und Grundgesetz, DÖV 2012, 573 (573).

<sup>14</sup> Als „Six-Pack“ werden die VO (EU) Nr. 1173-1177/2011 und die Richtlinie 2011/85/EU des Rates bezeichnet, die den SWP mit dem Ziel einer besseren wirtschaftspolitischen Steuerung der Union nach der Eurokrise modifiziert; dazu: *Kempfen*, in: Streinz, AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 126 Rn. 13 ff.

<sup>15</sup> Als „Two-Pack“ werden die VO (EU) Nr. 473/2013 und VO (EU) Nr. 472/2013 bezeichnet, die eine verstärkte Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Eurostaaten vorsehen; dazu eingehend: *Hilpold*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion- Ihr Umbau im Zeichen der Solidarität, 2021, S. 100 f.

<sup>16</sup> *Calliess*, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 107, S. 1 f.

<sup>17</sup> Die durchschnittliche Bruttostaatsverschuldung lag 2021 in der EU bei 87,9% des BIP, im Euroraum bei 95,4% des BIP, während die Maastricht-Kriterien max. 60% vorsehen; Quelle: eurostat, zuletzt abgerufen am 03.12.2022 unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teina225/default/table?lang=de>.

<sup>18</sup> *Von der Leyen*, Rede zur Lage der Union v. 14.09.2022, zuletzt abgerufen am 24.11.2022 unter: [https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022\\_de](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022_de).

reibungslose Funktionieren des gemeinsamen Binnenmarktes, der als zentrale Säule in der Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft für mehr europäischen Wohlstand durch das Wegfallen von Handelsbeschränkungen sorgen soll. Dementsprechend kann die WWU durchaus als Konsequenz<sup>19</sup>- und auch Notwendigkeit- einer gemeinsamen Marktwirtschaft verstanden werden, die sich neben den Grundsätzen der Offenheit und dem freien Wettbewerb (vgl. Art. 119 Abs.1 AEUV) dem System einer sozialen Marktwirtschaft verpflichtet (vgl. Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 EUV). Von besonderer Relevanz ist in diesem Kontext das Auseinanderfallen der Zuständigkeiten in den Bereichen Währungspolitik und Wirtschaftspolitik. Gem. Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV hat die Union die ausschließliche Zuständigkeit für die Währungs- bzw. Geldpolitik, die nach Einführung des Euro als dritter Stufe der WWU im Vertrag von Maastricht in den Kompetenzbereich der EZB gefallen ist (vgl. Art. 127 ff. AEUV). Damit wird die Währungs- und Wechselkurspolitik im Euroraum ausschließlich auf supranationaler Ebene gesteuert. Gleichzeitig beruht die Wirtschaftspolitik der Union lediglich auf einer Koordinierung im Rat (vgl. Art. 5, 119-121 AEUV) und damit auf einer intergouvernemental ausgerichteten Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten. Dies führt zu einer viel kritisierten „Asymmetrie“<sup>20</sup> bzw. einem Spannungsfeld<sup>21</sup> innerhalb der WWU. So verbleibt den Mitgliedsstaaten zwar eine gewisse Autonomie in ihrer Wirtschafts- und Haushaltspolitik, gleichzeitig stehen der Union aber auch Mittel insbesondere in den Art. 121, 126 AEUV zur Verfügung, um Abweichungen von gemeinsam festgelegten Zielen zu verhindern. Dabei hat die Euro- und Staatsschuldenkrise die stark unterschiedlichen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken der Mitgliedsstaaten offenbar gemacht, die nicht immer mit der expansiven Geldpolitik der EZB korrespondiert haben. Insgesamt besteht deshalb auch Einigkeit darüber, dass die asymmetrische Zuständigkeitsstruktur den fundamentalen Zielen der Preisstabilität, der gesunden öffentlichen Finanzen und des ausgewogenen Wirtschaftswachstums des Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV und Art. 119 Abs. 3 AEUV nicht gerecht wird. Jedoch gehen die Ansichten in der Frage, in welche Richtung diese Struktur aufzulösen ist, wesentlich auseinander, da dies die Frage nach der fundamentalen Ausrichtung und damit auch der „Finalität“ der Union zwischen Supranationalität und Intergouvernementalismus betrifft. Denn grundsätzlich ließe sich das Problem der Asymmetrie im Kern nur durch eine gründliche Reform der Verträge in einem ordentlichen Verfahren nach Art. 48 Abs. 2-5 EUV lösen. Das Ergebnis einer solchen Reform dürfte einem Europäischen Bundesstaat sehr nahekommen. Während die einen darin möglicherweise die Lösung für die aktuelle Polykrise

<sup>19</sup> Häde, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 119 Rn. 7.

<sup>20</sup> Statt vieler: Häde, Die europäische Währungsunion in schwerer See: Ist der Euro noch zu retten?, in: Giegerich (Hrsg.), Herausforderungen und Perspektiven der EU, 2012, S. 37; Fromage, The Future of EMU Architecture Post-COVID, LIEI 47, 2020, 295 (296).

<sup>21</sup> Bieber/Haag, in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, Die Europäische Union, 14. Auflage 2021, § 24 Rn. 2.

sehen würden, gäbe es andere, die darin eine absolute Überschreitung verfassungsrechtlicher Integrationsgrenzen<sup>22</sup> sehen dürften. Wohl auch deshalb ist davon auszugehen, dass ein Ende der Asymmetrie durch gänzliche Kompetenzübertragung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik auf die Union in naher Zukunft nicht zu erwarten ist. Dennoch könnten, wie noch zu zeigen sein wird, zentrale Schwachpunkte der derzeitigen Architektur auch in einem „Reformprozess der kleinen Schritte“ behoben werden, um langfristig die Asymmetrie der WWU zu verringern und die EU krisenresilienter zu machen.

## **II. Art. 121, 126 AEUV: Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und präventive Maßnahmen zur Vermeidung öffentlicher Defizite**

Das Spannungsfeld von Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten in der Ausrichtung ihrer Wirtschaftspolitik und dem gleichzeitigen Interesse der Union an einer wirtschaftlichen Konvergenz und Stabilität der Mitglieder des gemeinsamen Binnenmarkts zeigt sich ganz besonders in den Mechanismen der Art. 121 und 126 AEUV. Diese beinhalten einen präventiven sowie einen korrektiven Arm und zielen auf die Einhaltung einer gemeinsamen Haushalts- und Wirtschaftsdisziplin ab. Auf präventiver Seite findet eine multilaterale Überwachung (vgl. Art. 121 Abs. 5, 126 Abs. 2 AEUV) der Wirtschafts- und Haushaltspolitik aller Mitgliedsstaaten<sup>23</sup> durch die Kommission bei gleichzeitiger Koordinierungspflicht im Rat statt.<sup>24</sup> In Art. 121 Abs. 6 AEUV wurde dem Parlament und dem Rat die Möglichkeit eröffnet, die Einzelheiten der multilateralen Überwachung im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 289 AEUV durch Verordnungen festzulegen, wovon zunächst im Rahmen des SWP<sup>25</sup> und in der Eurokrise durch die „Six-Pack“ und „Two-Pack“ Verordnungen und dem Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte<sup>26</sup> Gebrauch gemacht wurde.<sup>27</sup> Die Verschärfung der Haushaltsüberwachung in der Eurokrise im Rahmen des sogenannten

---

<sup>22</sup> Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der WWU: *Herrmann*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar AEUV, 2017, Art. 119 Rn. 15; *Callies/Schoenfleisch*, Vom Fiskalpakt zur „Fiskalunion“? Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages, JZ 2012, 477 (477 ff.).

<sup>23</sup> Die Überwachungs- und Sanktionsmechanismen treffen auch die Nicht-Euro Staaten, mit Ausnahme Dänemarks, die sich ein „opting out“ gesichert haben; vgl. *Kempfen*, in: Streinz, AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 121 Rn. 2.

<sup>24</sup> *Kempfen*, in: Streinz, AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 121 Rn. 2.

<sup>25</sup> Der SWP setzt sich derzeit aus drei VO zusammen: VO (EU) Nr. 1175/2011 (haushaltspolitische Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik, auch „Europäisches Semester“ genannt), VO (EU) Nr. 1177/2011 (Verfahren bei übermäßigem Defizit), VO (EU) Nr. 1173/2011 (Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Raum).

<sup>26</sup> VO (EU) 1176/2011.

<sup>27</sup> *Kempfen*, in: Streinz, AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 121 Rn. 25 f.

Europäischen Semesters<sup>28</sup> sieht als zentrale Elemente vor allem die Vorlage von Stabilitäts- oder Konvergenzprogrammen (SKP) an die Kommission sowie die darin enthaltenen Pfade zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels der Mitgliedsstaaten vor.

Auf die detaillierte Ausgestaltung der Steuerungsmechanismen im System der multilateralen Überwachung im Sekundärrecht kann hier aufgrund ihrer Komplexität nicht genauer eingegangen werden. Besonders interessant sind aus rechtlicher Perspektive jedoch die Möglichkeit der Sanktionierung bei der Unvereinbarkeit der Wirtschaftspolitik eines Mitgliedsstaates mit den Grundzügen der Politik der Union in Art. 121 Abs. 4 AEUV, die mit der Reform des SWP 2011 eingeführt wurde sowie die Frage der Justitiabilität von Verstößen vor dem EuGH.

### **1. Sanktionierung von Mitgliedsstaaten nach Art. 121 Abs. 4 AEUV**

Das Sanktionsverfahren nach Art. 121 Abs. 4 AEUV knüpft unmittelbar an das Überwachungsverfahren aus Abs. 3 an und sieht im Wesentlichen zwei Sanktionsmöglichkeiten vor: Zum einen kann die Kommission eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedsstaat aussprechen, zum anderen kann der Rat auf Vorschlag der Kommission eine Empfehlung in Form einer Rüge an den Mitgliedsstaat richten und diese auch veröffentlichen (vgl. Art. 288 Abs. 5 AEUV). Voraussetzung dafür ist jeweils, dass die Wirtschaftspolitik des Mitgliedsstaates unvereinbar mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Union ist und die Funktionsfähigkeit der WWU zu gefährden droht. Beide Instrumente der Sanktionierung sind jedoch rechtlich unverbindlich.<sup>29</sup> Zudem besteht ein (weites) politisches Ermessen in der Frage, ob Rat und Kommission überhaupt rügen/verwarnen. Die Verfahren nach Art. 121 Abs. 4 AEUV sind daher eher politische Aufsichtsverfahren als echte, objektive Sanktionierungsmechanismen. Damit bleiben sie im Ernstfall einer ohnehin schwierig festzustellenden Unvereinbarkeit der Wirtschaftspolitik eines Mitgliedsstaats mit den Grundzügen der WWU weitgehend zahnlos.

Jedoch wurde das Sanktionensystem im Überwachungsverfahren im Zuge der Eurokrise durch die zum sog. „Six-Pack“ gehörigen VO (EU) Nr. 1173/2011 ergänzt.<sup>30</sup> Dieses sieht nach Art. 4

<sup>28</sup> Das Europäische Semester ist der Oberbegriff für ein umfassendes Verfahren zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik der EU, bei dem die nationalen Haushaltsentwürfe vor Beschluss des jeweiligen nationalen Parlaments durch die Kommission überprüft werden; vgl. *Franke*, in: Bergmann, HdLexEU, 6. Aufl. 2022, S. 927.

<sup>29</sup> *Kempen*, in: Streinz, AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 121 Rn. 22 ff.

<sup>30</sup> *Hattenberger*, in: Schwarze, 4. Aufl. 2019, Art. 121 AEUV Rn. 48.

im Rahmen der präventiven Komponente des SWP nach doppeltem Beschluss des Rates und Empfehlung der Kommission die Möglichkeit der Sanktionierung durch verzinsliche Einlagen iHv 0,2% des BIP des Vorjahres vor. Da dies sich nur auf den Euroraum bezieht, liegt die Kompetenzgrundlage der VO neben Art. 121 Abs. 6 auch in Art. 136 AEUV. Ob diese Kompetenzgrundlage im Primärrecht jedoch ausreicht, um neue Sanktionsmechanismen im Sekundärrecht festzulegen, ist äußerst fraglich. Besonders deutlich wird dies im noch zu thematisierenden Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nach Art. 126 AEUV, das auf der korrektiven Seite zusätzlich die Möglichkeit der Geldbuße enthält.

Insgesamt zeigen sich damit im Bereich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik nur sehr schwach ausgeprägte Sanktionsmechanismen, die bislang ohnehin kaum angewendet wurden.<sup>31</sup> Das wesentlich schärfere Schwert bietet der präventive und korrektive Arm des SWP in Bezug auf die Haushaltsüberwachung der Mitgliedsstaaten. Dieser sieht neben Einlagen auch Geldbußen vor, ist jedoch aufgrund seiner, unter Ausnahme des Art. 126 Abs. 11 AEUV, ausschließlich sekundärrechtlichen Verankerung sowie seiner undurchsichtigen Regelungsstrukturen ebenfalls alles andere als unumstritten.<sup>32</sup>

## 2. Justitiabilität von Verstößen vor dem EuGH

Grundsätzlich findet sich in Art. 121 AEUV keine mit Art. 126 Abs. 10 AEUV vergleichbare Norm, die das Recht auf Klage vor dem EuGH ausdrücklich ausschließt. Damit ist die Pflicht zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik vor dem EuGH justiziabel und kann im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258, 259 AEUV durchgesetzt werden.<sup>33</sup> Jedoch greift in der deutlich wichtigeren Frage der Justiziabilität von Verstößen gegen die Vorgaben zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite die Klausel des Art. 126 Abs. 10 AEUV, so dass diesbezüglich das Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH durch das Defizitverfahren nach Art. 126 AEUV mit maßgeblicher Entscheidungsgewalt des Rates ersetzt wird.<sup>34</sup> Folgerichtig kann der EuGH nur über Art. 258 ff. AEUV ins Spiel kommen, sobald ein Mitgliedsstaat

<sup>31</sup> *Schulte*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 121 AEUV Rn. 49.

<sup>32</sup> Kritisch zur Kompetenzgrundlage: *Hattenberger*, in: Schwarze, 4. Aufl. 2019, Art. 121 AEUV Rn. 48 ff., 55; *Häde*, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 121 Rn. 13; a.A. *Broemel*, in: Hufeld/Oehler, EWWU [EnzEuR Bd. 9], 1. Aufl. 2022, § 7 Rn. 54; Bezeichnung als „rechtliche Grauzone“ in *Calliess/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 (480).

<sup>33</sup> *Häde*, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 121 Rn. 15.

<sup>34</sup> *Herrmann*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar AEUV, 2017, Art. 126 Rn. 56.

verhängte Sanktionen nicht befolgt.<sup>35</sup> Allerdings hat auch der Rat bei seiner Entscheidung kein vollkommen freies Ermessen und kann durch die weiterhin zulässige Untätigkeitsklage zum EuGH nach Art. 265 Abs. 1 AEUV dazu gebracht werden, seinem Kontrollauftrag nachzukommen.<sup>36</sup> Damit läge in einer, teilweise geforderten<sup>37</sup>, Streichung des Art. 126 Abs. 10 AEUV kein wirklicher Mehrwert im Verfahren. Vielmehr sollte eine striktere und effektivere Sanktionierung verfolgt werden, um Stabilität und Verantwortung in der WWU sicherzustellen.

### **III. Nichthaftungsklausel und Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nach Art. 125, 126 AEUV: Korrektive Maßnahmen zur Vermeidung öffentlicher Defizite**

Obwohl dem Problem des übermäßigen Defizits im Rahmen des europäischen Semesters und der Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten bereits präventiv entgegengewirkt werden soll, ist es in den letzten Jahren zu massiven Schieflagen staatlicher Finanzen gekommen. Diesbezüglich sind vor allem die Regelungen zum Abbau öffentlicher Defizite als korrektivem Arm des SWP sowie Fragen der Finanzhilfen und der gemeinsamen Haftung der Mitgliedsstaaten in den Fokus von Reformüberlegungen gerückt.

Grundsätzlich zeigt sich auch hier das Spannungsfeld aus eigenverantwortlicher Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten bei gleichzeitig enger Verbundenheit der Volkswirtschaften im gemeinsamen Binnenmarkt sowie die darüberhinausgehende bereits thematisierte Schwierigkeit der Asymmetrie der Wirtschafts- und Währungspolitik im Euroraum. Auf der einen Seite stehen dabei die auf Eigenverantwortlichkeit und Disziplinierung der Mitgliedsstaaten ausgerichteten Verbote-Trias<sup>38</sup> der Art. 123-125 AEUV sowie das Defizitverfahren nach Art. 126 AEUV, auf der anderen Seite findet auch das Solidaritätsprinzip in den Art. 122 und Art. 136 Abs. 3 AEUV Einzug in das Recht der WWU.

#### **1. Die Verbote-Trias der Art. 123-125 AEUV**

Sinn und Zweck der Verbote-Trias ist zunächst, durch den Ausschluss der Haftung der EU sowie der Mitgliedsstaaten für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedsstaaten, die regulierende Kraft der Finanzmärkte aufrechtzuerhalten, indem die Kreditaufnahme hoch verschuldete

<sup>35</sup> Häde, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 126 Rn. 59.

<sup>36</sup> Kempen, in: Streinz, AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 126 Rn. 56.

<sup>37</sup> So zum Beispiel: Calliess, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 107, S. 8.

<sup>38</sup> Herrmann, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar AEUV, 2017, Art. 125 Rn. 1.

Staaten teurer wird. Damit sollen Mitgliedstaaten „der Marktlogik unterworfen“<sup>39</sup> bleiben, um negative Auswirkungen unsolider Haushaltspolitik auf die gemeinsame Währungspolitik zu vermeiden.<sup>40</sup> Dieser Logik folgend hat der EuGH in seiner Pringle-Rechtsprechung freiwillige Finanzhilfen nur insoweit für vereinbar mit Art. 125 AEUV gehalten, wie diese „geeignet sind, ihn zu einer soliden Haushaltspolitik zu bewegen“.<sup>41</sup> Damit hat der EuGH freiwillige Finanzhilfen und Rettungsprogramme im Zuge der Eurokrise wie EFSM und ESM und die bilaterale Soforthilfe für Griechenland für vereinbar mit der Nichthaftungsklausel<sup>42</sup> erklärt.<sup>43</sup> Daher verbleibt auch in der EuGH-Rechtsprechung<sup>44</sup> der Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit und das Verbot der Bürgschaft für die Schulden anderer.<sup>45</sup>

## 2. Das Defizitverfahren nach Art. 126 AEUV

Einen zweiten „Anreiz“ zur Förderung solider nationaler Haushaltspolitik stellt das Defizitverfahren (VÜD) nach Art. 126 AEUV mit Ergänzung durch Protokoll Nr. 12 und die VO (EG) Nr. 1467/97 und VO (EU) Nr. 1173/2011 dar. Das Verfahren wurde durch die bereits erwähnten Sekundärrechtsänderungen des „Two- and Six-Pack“ vor allem in Bezug auf eine deutlich verstärkte Haushaltsüberwachung der Euro-Staaten intensiviert.<sup>46</sup> Dabei können nach dem Grundsatz der Konditionalität potenzielle Empfänger von Finanzhilfen einer intensivierten Haushaltsüberwachung durch Kommission und Rat unterzogen werden.<sup>47</sup> Die präventiven und korrektiven Komponenten des SWP sind damit eng miteinander verzahnt.

Das VÜD ist ein mehrstufiges, komplexes Verfahren und beginnt mit einem Bericht der Kommission, wenn diese auf Grundlage ihrer Haushaltsüberwachung nach Art. 126 Abs. 2 AEUV zu der Einschätzung kommt, dass ein Mitgliedsstaat die Referenzwerte des Protokolls Nr. 35

<sup>39</sup> EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 135 (Pringle).

<sup>40</sup> Häde, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 123 Rn. 3.

<sup>41</sup> EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 135 f. (Pringle).

<sup>42</sup> In der Literatur wird Art. 125 AEUV oft auch als „No-Bailout-Klausel“ bezeichnet, was jedoch gerade im Zuge der Pringle-Rechtsprechung zu Missverständnissen führen kann. Kritisch zum Begriff „No-Bailout“: Herrmann, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar AEUV, 2017, Art. 125 Rn. 2; Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Stand: Mai 2022, Art. 125 AEUV Rn. 2.

<sup>43</sup> EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 130 (Pringle).

<sup>44</sup> Gerade in der deutschen Literatur hat die Auslegung des Art. 125 AEUV durch den EuGH zu heftiger Kritik geführt. So wird Art. 125 AEUV zum Teil als „Nichtbeistandsklausel“ verstanden, wonach auch freiwillige Finanzhilfen verboten wären: So z.B. Seidel, Die „No-Bail-Out“-Klausel des Art. 125 AEUV als Beistandsverbot, EuZW 2011, 529 (529 ff.).

<sup>45</sup> EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 138 (Pringle).

<sup>46</sup> Calliess, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 107, S.6.

<sup>47</sup> Calliess, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 107, S.6.

und damit Primärrecht der Union verletzt. Dabei prüft die Kommission die wirtschaftliche Gesamtlage, legt darauf basierend dem jeweiligen Mitgliedsstaat eine Stellungnahme vor und informiert den Rat. Daraufhin kann der Rat beschließen, dass ein übermäßiges Defizit besteht, woraufhin das Verfahren den Zuständigkeitsbereich der Kommission verlässt und der Rat das folgende Verfahren, von der Aussprache von Empfehlungen bis zur Verhängung von Sanktionen, in der Hand hält.<sup>48</sup> Das VÜD ist damit stark von der Wahrnehmung der Entscheidungsspielräume von Kommission und Rat abhängig, weshalb man auch hier von einem „politischen“ Verfahren sprechen kann. Dem Parlament und dem EuGH (letzterer ist wie bereits angesprochen ausdrücklich nach Art. 126 Abs. 10 AEUV ausgeschlossen) verbleibt im VÜD hingegen nur die Rolle des Zuschauers.<sup>49</sup> Die starke Stellung des Rates beinhaltet zwar das Risiko, dass sich im Rat eine Gruppe von Staaten mit Haushaltsproblemen zusammenschließt und damit das weitere Verfahren verhindert. Ringt sich der Rat jedoch zu einer qualifizierten Mehrheit iSd Art. 238 Abs. 3 lit. a AEUV durch, sieht das VÜD mehrere Sanktionsmöglichkeiten (unverzinsliche Einlage, Geldbuße, verschlechterte Finanzierungsmöglichkeit über die EIB) für Mitgliedsstaaten vor (vgl. Art. 126 Abs. 11 UAbs. 1 AEUV). Allerdings hat sich die Kommission hinsichtlich ihrer Kompetenzen und Ermessensspielräume im Defizitverfahren bislang äußerst zurückhaltend gezeigt. Letztlich offenbart dies jedoch auch einen Interessenskonflikt der Kommission. Diese hat einerseits ein Interesse an der Verhängung der Sanktion zur Durchsetzung des EU-Rechts und Beibehaltung der Abschreckungswirkung des VÜD, gleichzeitig möchte sie einen ohnehin hoch verschuldeten Staat durch die Auferlegung von monetären Sanktionen nicht noch weiter belasten.<sup>50</sup> Ebenfalls könnten konfrontative Maßnahmen gegenüber einem Mitgliedsstaat, wie dies zuletzt im Fall der Rechtstaatlichkeit in Ungarn offenbar wurde, zu einer Blockade in anderen Politikbereichen führen. Daher tendiert die Kommission dazu, solange das Einstimmigkeitsprinzip in wichtigen Bereichen gilt, mehr auf Kommunikation statt Sanktion zu setzen. Da sich dadurch Art. 126 AEUV in der Eurokrise als nicht „schlagkräftig“ erwiesen hat<sup>51</sup>, besteht umso mehr Bedarf daran, über alternative Sanktionsmöglichkeiten wie beispielsweise einem Stimmrechtsentzug im Rat oder als Ultima Ratio einen Ausschluss aus der Eurozone nachzudenken.<sup>52</sup> Gleichzeitig könnte es sinnvoll sein, die Haushaltskontrolle auf

<sup>48</sup> Häde, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 126 Rn. 13 ff.

<sup>49</sup> Jedoch verbleibt die Möglichkeit der Direktklagen zum EuGH, insbesondere Nichtigkeitsklage und Untätigkeitsklage; s. dazu: Herrmann, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar AEUV, 2017, Art. 126 Rn. 57.

<sup>50</sup> Hierdurch soll auch vermieden werden, dass europafeindliche Parteien Zulauf erhalten, dazu: Kopits, How could the Stability and Growth Pact be simplified? Euro Area Scrutiny, Economic Governance Support Unit, 2018, S.9 f.

<sup>51</sup> Zu diesem Ergebnis kommen auch: Calliess/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 (477).

<sup>52</sup> So z.B. Calliess, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 107, S.8; Zum Austritt aus der Eurozone: Behrens, Ist ein Ausschluss aus der Euro-Zone ausgeschlossen?, EuZW 2010, 121 (121); Herrmann, Griechische

andere unabhängiger EU-Institution zu verlagern, um der Haushaltsüberwachung ein Stück ihrer politischen Brisanz zu nehmen.

#### **IV. Regelungen außerhalb des Unionsrechts: Fiskalpakt und ESM**

Das grundlegende Verhältnis von Solidarität und Subsidiarität der Europäischen Union spiegelt sich förmlich in der Beziehung des 2011 geschlossenen Vertrags über einen ESM und dem 2012 geschlossenen Fiskalpakt (VSKS). Während der Fiskalpakt die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, nationale Schuldenbremsen in ihren Rechtsordnungen zu verankern und dadurch die nationale Haushaltsdisziplin zu stärken, ist der ESM ein Ausfluss des Solidaritätsgedankens, indem die mitgliedstaatliche Vergabe von Stabilitätshilfen an Krisenstaaten der Eurozone geregelt wird.<sup>53</sup> Dabei sollen sich die beiden außerhalb des Unionsrechts geschlossenen völkerrechtlichen Verträge auf „quasi-unionaler Ebene“<sup>54</sup> gegenseitig bei der Wahrung der haushaltspolitischen Verantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten sowie der Solidarität in der WWU ergänzen.<sup>55</sup> Auch hier wird das aus der Asymmetrie der WWU entstandene Spannungsverhältnis sichtbar: Durch das übergeordnete Ziel der Stabilität der gemeinsamen Währung muss es den Mitgliedstaaten möglich sein, in Not geratene Staaten in der Eurozone solidarisch zu unterstützen. Gleichzeitig soll und darf das Prinzip staatlicher Eigenverantwortung nicht durch die unbedingte Finanzhilfe anderer Staaten durchbrochen werden. ESM und Fiskalvertrag koppeln daher auf Grundlage des in Art. 136 Abs. 3 AEUV und später in der Pringle-Rechtsprechung<sup>56</sup> angelegten Erfordernisses „striker Konditionalität“ die Inanspruchnahme von Hilfen aus dem ESM an die Ratifizierung des Fiskalpakts.<sup>57</sup> Dabei ergibt sich der Grundsatz der Konditionalität jedoch nicht einzig aus dem Unionsrecht, sondern entspringt im Kern dem Verfassungsprinzip des Budgetrechts nationaler Parlamente. Es entsteht durch die Gewährung von an strenge Auflagen geknüpfter Finanzhilfen in der Tat ein „Demokratiedilemma“,<sup>58</sup> indem die Finanzhilfe einerseits einen Eingriff in das Budgetrecht der Parlamente der Geberstaaten darstellt und daher nicht ohne Wahrung der Verhältnismäßigkeit und der Konditionalität gewährt werden darf,

---

Tragödie- Der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, 413 (413 ff.).

<sup>53</sup> *Blanke/Pilz*, Solidarische Finanzhilfen als Lackmustest föderaler Balance in der Europäischen Union, EuR 2014, 541 (551).

<sup>54</sup> *Haratsch/König/Pechstein*, 12. Aufl. 2020, Rn. 1398.

<sup>55</sup> 5. Erwägung in der Präambel des ESMV.

<sup>56</sup> Zur Koppelung von Solidarität und Konditionalität ausführlich: *Calliess*, Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, NVwZ 2013, 97 (97 ff.).

<sup>57</sup> 25. Erwägung in der Präambel des VSKS.

<sup>58</sup> *Calliess*, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 107, S. 10.

andererseits aber die strengen Auflagen im Zuge der verschärften Überwachung im Europäischen Semester einen erheblichen Eingriff in das Budgetrecht der Parlamente der Empfängerstaaten darstellen. Der ESM und der Fiskalpakt stellen damit im Ergebnis keine neuen, eigenen Grundsätze unionaler Praxis auf, sondern verkörpern buchstäblich die Grundprinzipien von Solidarität und Eigenverantwortlichkeit, die die WWU in ganz besonderem Maße prägen. Inhaltlich verstärken beide Verträge in ihrem (komplexen) Zusammenspiel die enge Verklammerung von Wirtschafts- und Währungspolitik der Union und der Mitgliedsstaaten, was im Zuge der Eurokrise durchaus stabilisierende Wirkung gezeigt hat.<sup>59</sup>

In rechtlicher Hinsicht entstehen durch die Schaffung eines „Ersatzunionsrechts“ durch völkerrechtliche Verträge in ESM und Fiskalpakt jedoch einige Herausforderungen, insbesondere in Fragen der Justitiabilität und dem Verhältnis zum Unionsrecht. Denn obwohl der Fiskalpakt gem. Art. 12 VSKS eigentlich zum 01.01.2018 in den Rechtsrahmen der EU überführt werden sollte, ist dies bislang nicht geschehen. Der ESM wurde in den Jahren 2018-2021 durch kleinere Reformmaßnahmen zwar weiter mit dem Unionsrecht verschränkt, jedoch ist auch hier eine vollständige Integration in den EU-Rechtsrahmen ausgeblieben.<sup>60</sup> Dennoch sind die Begriffe des „Ersatzunionsrechts“ oder des „Unionsergänzungsvölkerrechts“<sup>61</sup> dahingehend zutreffend, dass Fiskalpakt und ESM eng mit dem Unionsrecht verzahnt sind. Durch den Anwendungsvorrang des Unionsrechts gehen die Regelungen des Sekundärrechts, insbesondere also „Two- und Sixpack“, dem Fiskalpakt jedoch vor. Daher hätte es den Art. 2 VSKS, der den Vorrang als Kollisionsregel darstellt, auch nicht bedurft. Nach Art. 8 VSKS wacht der EuGH über die ordnungsgemäße Implementierung der Schuldenbremsen in nationales Recht (Art. 3 Abs. 2 VSKS), indem er im Rahmen des Art. 273 AEUV als Schiedsgericht tätig wird.<sup>62</sup> Dabei kann der EuGH jedoch nur die Nichtumsetzung der Schuldenbremsen sanktionieren, weitere Bestimmungen des VSKS sind vor dem EuGH nicht justitiabel.<sup>63</sup> Nicht zuletzt aus Gründen der Vereinfachung des „vielgeschichteten Systems“<sup>64</sup> der WWU erscheint es wünschenswert, den Fiskalpakt wie ursprünglich in Art. 16 VSKS auch geplant, in den Rechtsrahmen der Union zu

<sup>59</sup> Zu diesem Ergebnis kommt auch: *Hilpold*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion- Ihr Umbau im Zeichen der Solidarität, 2021, S. 100.

<sup>60</sup> Zur Reform des ESM eingehend: *Markakis*, The Reform of the European Stability Mechanism: Process, Substance, and the Pandemic, LIEI, 47, 2020, 350 (350 ff.).

<sup>61</sup> So bspw. *Tappe*, in: Hufeld/Ohler, EWWU (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 9 Rn. 47.

<sup>62</sup> *Haratsch/König/Pechstein*, 12. Aufl. 2020, Rn. 1397.

<sup>63</sup> *Hamer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 126 Rn. 56.

<sup>64</sup> *Hilpold*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion- Ihr Umbau im Zeichen der Solidarität, 2021, S. 100.

integrieren. Ein Vorschlag der Kommission<sup>65</sup> aus dem Jahr 2017, den Fiskalpakt als eine Richtlinie auf Grundlage des Art. 126 Abs. 14 UAbs. 2 AEUV in das Unionsrecht zu integrieren, scheiterte jedoch im Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments (EP) bis auf weiteres.<sup>66</sup>

Der ESM hingegen ist über den Art. 136 Abs. 3 AEUV eng mit dem Unionsrecht verschränkt, wobei letzterem lediglich klarstellende Wirkung zukommt und die Rechtmäßigkeit des ESM als völkerrechtlichem Vertrag nicht von Art. 136 Abs. 3 AEUV abhängt.<sup>67</sup> Die Rechtmäßigkeit der Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV im Rahmen des vereinfachten Änderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 6 EUV und seine Vereinbarkeit mit Art. 125 AEUV wurden durch den EuGH wie bereits oben thematisiert in seiner Pringle-Entscheidung bejaht und sollen hier nicht Gegenstand weiterer Diskussion sein. Vielmehr wird es im Folgenden (unter C.I.) um die Frage gehen, welche Probleme der ESM als „Zweckbau“<sup>68</sup> zwischen nationaler Fiskal- und supranationaler Währungspolitik in seiner derzeitigen Struktur hat und wie diesen Problemen durch eine Reform begegnet werden könnte.

## **V. Wiederaufbaufonds und das Erwachen des Art. 122 AEUV: Maßnahmen der WWU im Zuge der Corona-Krise**

### **1. Die Strukturen des Corona-Wiederaufbaufonds und seines Aufbauinstruments „Next Generation EU“**

Tatsächlich wurden die Reformüberlegungen zum ESM im Jahr 2020 durch die Realität eingeholt. Die Covid-19 Pandemie hat die WWU vor beispiellose Herausforderungen gestellt und gleichzeitig die Haushaltspolitik der EU durch den Europäischen Wiederaufbaufonds (Recovery and Resilience Fund) mit seinem Aufbauinstrument „Next Generation EU“ (NGEU) revolutioniert. Als dritte Säule der Solidarität<sup>69</sup> zwischen Strukturfonds und ESM hat der

---

<sup>65</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten v. 06.12.2017, KOM (2017) 824 final.

<sup>66</sup> *Tappe*, in: Hufeld/Ohler, EWWU (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 9 Rn. 97.

<sup>67</sup> EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756 (Pringle); *Herrmann/Dausinger*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar AEUV, 2017, Art. 136 Rn. 13.

<sup>68</sup> *Hufeld*, Zwischen Not-Rettung und Rütlichswur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, *Integration* 2011, 117 (120).

<sup>69</sup> Zum Begriff der Solidarität in der Corona-Krise: *Calliess*, Auf der Suche nach der europäischen Solidarität in der Corona-Krise, Von Corona-Bonds zum Europäischen Finanzminister?, *Verfassungsblog* v. 2020/04/22.

Wiederaufbaufonds durch die erstmalige Aufnahme von Schulden über den gemeinsamen Haushalt der EU ein neues Kapitel europäischer Solidarität aufgeschlagen.

Der Wiederaufbaufonds wurde im Juli 2020 vom Europäischen Rat nach mehreren Verhandlungstagen einstimmig beschlossen.<sup>70</sup> Er beruht im Wesentlichen auf zwei Finanzierungsgrundlagen: Zum einen stellt der Mehrjährige Finanzrahmen der EU von 2021-2027 Mittel in Höhe von ca. 1.074 Mrd. Euro zur Verfügung, zum anderen wird die Kommission ermächtigt, über den gemeinsamen Haushalt Finanzmittel in Höhe von bis zu 750 Mrd. Euro an den Finanzmärkten in Form von Krediten<sup>71</sup> und Anleihen im Namen der EU aufzunehmen.<sup>72</sup> NGEU besteht dabei zur Hälfte aus Finanzhilfen und zur anderen Hälfte aus vorübergehenden Darlehen, die von der Aufbau- und Resilienzfazilität<sup>73</sup> (Recovery and Resilience Facility, RRF) für die Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Die Auszahlung der Finanzhilfen ist zwischen 2023 und 2026 vorgesehen.<sup>74</sup> Die Rückzahlung der als Ausgaben verwendeten Beträge erfolgt in den Jahren 2028-2058 und wird erst im Jahr der Rückzahlung in den EU-Haushalt eingestellt.<sup>75</sup> Damit ist NGEU ein für die Zukunft geschaffener schuldenfinanzierter Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten, der sowohl den unionalen Haushalt als auch mittelbar die nationalen Haushalte belasten wird.<sup>76</sup>

Eine weitere Besonderheit von NGEU liegt in der Umsetzung des Konditionalitätsprinzips<sup>77</sup>, da hier eine andere Herangehensweise im Vergleich zur „strengen Konditionalität“ der Eurokrise gewählt wurde. Um Hilfen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität in Anspruch nehmen zu können, müssen die Mitgliedstaaten nationale Aufbau- und Resilienzpläne vorlegen.<sup>78</sup> Diese werden von der Kommission innerhalb von zwei Monaten geprüft und müssen kohärent darlegen, dass die geplanten Reformen und Investitionen zu mehr Wachstum, Arbeitsplätzen und

<sup>70</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 21.7.2020, EUCO 10/20, S. 2 f.

<sup>71</sup> Zur bislang genutzten Instrumente sogenannter „weitergeleiteter Kredite“: *Ruffert*, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 126, S. 3 ff.

<sup>72</sup> Europäische Kommission, Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan, KOM (2020) 442, S. 1.

<sup>73</sup> Die Aufbau- und Resilienzfazilität wurde durch die VO 2021/241 v. 12.02.2021 auf Grundlage des Art. 175 Abs. 3 AEUV (Aktion außerhalb der Strukturfonds) gegründet.

<sup>74</sup> S. detailliert dazu: Europäische Kommission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility, KOM (2020) 408.

<sup>75</sup> Europäische Kommission, Fragen und Antworten: Next Generation EU- Rechtliche Ausgestaltung, zuletzt abgerufen am 08.12.2022 unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda\\_20\\_1024](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_1024).

<sup>76</sup> Vgl. *Ruffert*, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 126, S. 7.

<sup>77</sup> Kritisch zur fehlenden strengen Konditionalität im Rahmen von NGEU: *Calliess*, The Future of Europe after Brexit: Towards a Reform of the European Union and its Euro Area, in: Yearbook of European Law, Vol. 40, No. 1 (2021), 3 (49 f.).

<sup>78</sup> Art. 17 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 VO (EU) 2021/241 (Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität), dazu: *Ioannidis*, Between responsibility and solidarity: COVID-19 and the future of the European economic order, ZaöRV 80/2020, 773 (776 f.).

wirtschaftlicher Resilienz des Mitgliedstaates führen sowie zur grünen und digitalen Transformation beitragen.<sup>79</sup> Nach Billigung des Zahlungsantrags im Rat mit qualifizierter Mehrheit erhalten die Mitgliedsstaaten einen Teil der Finanzmittel zur Verwirklichung der Ziele, der zweite Teil der Finanzmittel wird erst mit der Verwirklichung der Reformen ausgezahlt.<sup>80</sup> Damit knüpft die Geldervergabe der RRF eng an das multilaterale Überwachungsverfahren und die länderspezifischen Empfehlungen im Europäischen Semester an, indem innerhalb des Generalsekretariats der Kommission in der Taskforce Aufbau und Resilienz (RECOVER) Europäisches Semester und RRF zusammen laufen.<sup>81</sup> Durch die verstärkte Einflussnahme auf die Ausarbeitung der Aufbau- und Resilienzpläne sowie die Modalitäten der Auszahlung stärkt die RRF die Rolle der Kommission<sup>82</sup> im Verfahren der multilateralen Überwachung gegenüber dem Rat, was zu einer nachhaltigen Veränderung des Charakters der wirtschaftspolitischen Koordination führen könnte.<sup>83</sup> Gleichzeitig verbleibt wie bereits beim ESM das Europäische Parlament in einer „Zuschauerrolle“<sup>84</sup>, weshalb die demokratische Legitimation über die nationalen Parlamente stattfindet.

## 2. Rechtliche Fragen im Kontext von NGEU

Der oftmals als „Legal-Hightech“<sup>85</sup> bezeichnete Sonderhaushalt „Next Generation EU“ hat Fragen der Eurokrise im Hinblick auf die Entwicklung der WWU zu einer Transferunion durch die Vergemeinschaftung von Schulden wieder in den Mittelpunkt haushaltspolitischer und verfassungsrechtlicher Überlegungen gerückt.<sup>86</sup> Besonders umstritten sind dabei zum einen die Kompetenz der EU zur Aufnahme von Schulden (Einnahmenseite<sup>87</sup>) sowie zum anderen die Verwendung der Mittel für die digitale und grüne Transformation der Wirtschaft (Ausgabenseite).

<sup>79</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Tagung v. 21.07.2020, EUCO 10/20 para. A 19.

<sup>80</sup> Europäische Kommission, Aufbau- und Resilienzfazilität, zuletzt abgerufen am 08.12.2022 unter: [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility\\_de](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_de).

<sup>81</sup> *Broemel*, in: Hufeld/Ohler, EWWU (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 7 Rn. 58 ff.

<sup>82</sup> Dem Rat verbleibt insoweit nur eine „Notbremse“, dazu eingehend: *Calliess*, The Future of Europe after Brexit: Towards a Reform of the European Union and its Euro Area, in: Yearbook of European Law, Vol. 40, No. 1 (2021), 3 (49).

<sup>83</sup> So auch: *Broemel*, in: Hufeld/Ohler, EWWU (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 7 Rn. 74.

<sup>84</sup> *Ruffert*, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 126, S. 9.

<sup>85</sup> So z.B.: *Schorkopf*, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 121, S. 11.

<sup>86</sup> Den RRF als Aushöhlung des Prinzips der Eigenverantwortung kritisierend: Bundesrechnungshof, Sonderbericht v. 11.03.2021 zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt, S. 40; Den Weg in eine Transfer- und Verschuldungsunion sehend: *Müller*, abw. Meinung zu: BVerfG, Urt. D. zweiten Senats v. 06.12.2022 -2 BvR 547/21, Rn. 29 f.

<sup>87</sup> Differenzierung so auch bei: *Schorkopf*, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 121, S. 5 ff.

## a) Die Einnahmenseitenseite des Art. 311 AEUV: Darf die EU sich verschulden?

Rechtsgrundlage für die Schuldenaufnahme der Union ist der Eigenmittelbeschluss des Rates auf Grundlage des Art. 311 Abs. 3 AEUV. Demnach kann der Rat in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Parlaments, durch einen einstimmigen Beschluss neue Kategorien von Eigenmitteln einführen sowie Umfang und Struktur der nationalen Finanzierungsanteile festlegen. Der Eigenmittelbeschluss tritt dann allerdings erst nach Ratifizierung in den Mitgliedstaaten nach ihren „jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft (Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV)“. Insoweit wird bspw. von der Kommission angenommen, der Eigenmittelbeschluss habe „quasi verfassungsrechtlichen Charakter“.<sup>88</sup>

Grundsätzlich finanziert sich die Union gem. Art. 311 Abs. 2 AEUV unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln. Daher ist es durchaus möglich, „Kredite“ als neue Eigenmittelkategorie einzuführen. Der Eigenmittelbeschluss des Rates geht jedoch einen anderen Weg, indem die Kommission über Art. 5 Abs. 1 lit. a des Beschlusses ermächtigt wird, die Finanzmittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen, die dann gem. Art. 4 nicht zur Finanzierung operativer Ausgaben der Union verwendet werden dürfen.<sup>89</sup> Der Vorteil daran ist, dass diese „sonstigen Einnahmen“<sup>90</sup> als externe, zweckgebundene Einnahmen verbucht werden können, so dass der Haushalt iSd Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV nach Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist.<sup>91</sup> Bisher spielte der Anteil der „sonstigen Einnahmen“ im EU-Haushalt nur eine untergeordnete Rolle.<sup>92</sup> Dies ändert sich durch NGEU zumindest vorübergehend fundamental: Während sich der reguläre EU-Haushalt auf jährlich knapp 150 Mrd. Euro beläuft,<sup>93</sup> werden durch NGEU zusätzlich Mittel in Höhe von bis zu 750 Mrd. Euro für die Jahre 2023-2026 bereitgestellt. Die „sonstigen Einnahmen“ werden damit zur Haupteinnahmequelle der EU.<sup>94</sup> Dies steht folglich in einem ausgesprochen starken Spannungsverhältnis zur grundsätzlichen Haushaltsverfassung der Union nach den Verträgen.

<sup>88</sup> Europäische Kommission, Fragen und Antworten: Next Generation EU- Rechtliche Ausgestaltung, zuletzt abgerufen am 08.12.2022 unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda\\_20\\_1024](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_1024).

<sup>89</sup> Rat der Europäischen Union, Beschluss v. 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/ EU, Euratom, Abl. EU, L 424/1.

<sup>90</sup> Vgl. *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 311 Rn. 13.

<sup>91</sup> *Ruffert*, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 126, S. 6.

<sup>92</sup> Vgl. Endgültiger Erlass (EU, Euratom) 2019/333 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2019, ABl.EU, L 67/1.

<sup>93</sup> Vgl. Endgültiger Erlass (EU, Euratom) 2019/333 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2019, ABl.EU, L 67/12.

<sup>94</sup> *Schorkopf*, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 121, S. 15.

## **b) Die Ausgabenseite des Art. 122 AEUV: Wofür dürfen die Mittel aus NGEU verwendet werden?**

Rechtsgrundlage für die Schaffung des Aufbauinstruments ist die Notstandsklausel des Art. 122 AEUV. Die Kommission differenziert dabei in ihrem Vorschlag zu NGEU nicht explizit zwischen den beiden Absätzen, spricht jedoch im Sinne des Abs. 1 von Maßnahmen „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“.<sup>95</sup> Nach dem sehr vage formulierten Abs. 1 kann der Rat auf Vorschlag der Kommission im Falle „gravierender Schwierigkeiten“ angemessene Maßnahmen wirtschaftlicher Art beschließen. Nach Abs. 2 kann der Rat den Mitgliedstaaten bei ungewöhnlichen Ereignissen einen finanziellen Beistand gewähren. In Bezug auf finanzielle Unterstützung von Mitgliedstaaten sieht auch der EuGH Abs. 2 daher als *lex specialis*.<sup>96</sup> Jedoch bezieht sich Abs. 2 nur auf die Hilfe für einen Mitgliedstaat und nicht auf ein generelles Aufbauprogramm in allen Mitgliedstaaten für mehrere Jahre.<sup>97</sup> Insoweit kann Abs. 2 einen EU-Sonderhaushalt allein nicht tragen. Der Juristische Dienst des Rates stützt das Aufbauinstrument daher allein auf Abs. 1.<sup>98</sup> Abs. 1 ist jedoch ausschließlich ein Instrument der Krisenvorsorge oder -abwehr in wirtschaftlichen Notsituationen.<sup>99</sup> Die Pläne der Kommission, die Gelder aus NGEU nicht nur für pandemiespezifische Projekte, sondern auch für die Förderung des digitalen und ökologischen Wandels- also ganz allgemeinen Zielen der Union- auszugeben, scheint mit den Grenzen des Art. 122 Abs. 1 AEUV kaum vereinbar.<sup>100</sup>

Sollten auch Digitalisierung und Klimawandel, so legitim die Anliegen politisch auch sein mögen, als außergewöhnliche Ereignisse des Art. 122 Abs. 1 AEUV gelten, eröffnen sich fast unbegrenzte Möglichkeiten für Rat und Kommission. Da das Parlament bei Abs. 1 weder Veto noch Anhörungsrechte besitzt, wäre eine solche Öffnung des Art. 122 AEUV auch in demokratischer Hinsicht höchst problematisch.

<sup>95</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Pandemie v. 28.05.2020, KOM (2020) 441 endg., S. 3.

<sup>96</sup> EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 116 (Pringle).

<sup>97</sup> Kritisch ebenso: *Calliess*, The Future of Europe after Brexit: Towards a Reform of the European Union and its Euro Area, in: Yearbook of European Law, Vol. 40, No. 1 (2021), 3 (51).

<sup>98</sup> Rat der Europäischen Union, Gutachten des Juristischen Dienstes: Vorschläge zu „Next Generation EU“ v. 24.06.2020, Dok. 9062/20, S. 49, Rn. 119.

<sup>99</sup> *Häde*, in: Calliess/Ruffert AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 122 Rn. 2.

<sup>100</sup> Kritisch hierzu: *Schorkopf*, Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion, Integrationsfortschritt durch den Rechtsrahmen des Sonderhaushalts „Next Generation EU“, NJW 2020, 3085 (3088 f.); Kritisch zur Unionskompetenz für eine Verschuldung der EU: *Ruffert*, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 126, S. 4 f.; Wiederum Kritik an der Nichtvorlage der Auslegungsfrage des Art. 122 AEUV durch das BVerfG an den EuGH: *Nguyen/van den Brink*, An early Christmas Gift from Karlsruhe? The Bundesverfassungsgericht's NextGenerationEU Ruling, Verfassungsblog v. 2022/12/09.

Im Ergebnis bietet Art. 122 AEUV als Kompetenzgrundlage für NGEU daher reichlich Angriffsfläche für rechtliche Kritik. Gleichwohl hat sich das BVerfG in seinem NGEU-Urteil vom 06.12.2022 erstaunlich zurückhaltend gezeigt und die Beteiligung der Bundesregierung am Wiederaufbaufonds insgesamt für verfassungsmäßig erklärt.<sup>101</sup> Der dem Wiederaufbaufonds zugrunde liegende Eigenmittelbeschluss sei insoweit „keine offensichtliche Überschreitung des geltenden Integrationsprogramms“ wie „die Mittel ausschließlich zweckgebunden für eine der Europäischen Union zugewiesene Einzelermächtigung eingesetzt werden“ und „die Kreditaufnahme zeitlich befristet und der Höhe nach begrenzt ist“.<sup>102</sup> Bei der Prüfung der Ausgabenseite verweist das BVerfG auf die Verknüpfung von Art. 5 Abs. 1 des Eigenmittelbeschlusses mit der EURI-Verordnung (European Union Recovery Instrument), also die Verwendung der Mittel „ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise“<sup>103</sup> und verneint auch hier eine „offensichtliche Überschreitung von Art. 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV“<sup>104</sup>. Dem Problem der Entgrenzung des Abs. 1 soll dabei durch den „Rückgriff auf die Wertungen“<sup>105</sup> des Abs. 2 Rechnung getragen werden. Diese Konstruktion erscheint hingegen kaum plausibel<sup>106</sup>, weshalb das Sondervotum des Richters Müller von einem nicht ausreichenden Maß „sorgfältiger Auseinandersetzung“ spricht.<sup>107</sup>

Damit wirft das NGEU-Urteil letztlich auf bundesstaatlicher Ebene auch die Frage nach dem Prüfungsmaßstab des BVerfG im Rahmen der ultra-vires Kontrolle auf. Ob das Urteil hier einen wirklichen Paradigmenwechsel hin zu einer wesentlich zurückhaltenderen Rechtsprechung des BVerfG bei europarechtlichen Fragen einleitet oder die Zurückhaltung des BVerfG lediglich den besonderen Umständen von NGEU geschuldet war, wird sich erst in der weiteren Fortentwicklung der Rechtsprechung des BVerfG zu Fragen der WWU zeigen.

### **3. Ausblick: NGEU als solidarische Weiterentwicklung oder Bruch mit den Grundsätzen der WWU?**

Zusammenfassend lässt sich über die Entwicklungen im Zuge der Corona-Krise sagen, dass eine Zentralisierung der wirtschaftspolitischen Koordinierung bei der Kommission

<sup>101</sup> BVerfG, Urt. d. zweiten Senats v. 06.12.2022 -2 BvR 547/21.

<sup>102</sup> BVerfG, Urt. d. zweiten Senats v. 06.12.2022 -2 BvR 547/21, Leitsatz Nr. 2.

<sup>103</sup> BVerfG, Urt. d. zweiten Senats v. 06.12.2022 -2 BvR 547/21, Rn. 119.

<sup>104</sup> BVerfG, Urt. d. zweiten Senats v. 06.12.2022 -2 BvR 547/21, Rn. 186.

<sup>105</sup> BVerfG, Urt. d. zweiten Senats v. 06.12.2022 -2 BvR 547/21, Rn. 185.

<sup>106</sup> Deutliche Kritik und hier von „legal engineering“ sprechend: *Ruffert, Nikolaus 2.0 – Zum NGEU-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Dezember 2022*, Verfassungsblog v. 09/12/2022.

<sup>107</sup> BVerfG, Urt. d. zweiten Senats v. 06.12.2022 -2 BvR 547/21, Abweichende Meinung des Richters Müller, Rn. 16.

stattgefunden hat. Durch die Schuldenaufnahme der EU auf mehr als diskussionswürdiger Rechtsgrundlage der Art. 122 und Art. 311 Abs. 2 AEUV erscheint die Angst vor einer EU, die selbst nicht an die Defizitkriterien des Art. 126 AEUV gebunden ist und ohne Einhaltung des strikten Konditionalitätsprinzips Finanzmittel an die Mitgliedstaaten vergibt, nicht unberechtigt. Bei gleichzeitiger Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des SWP bis 2024, die eine Abweichung der Mitgliedsstaaten vom mittelfristigen Haushaltsziel ermöglicht, entsteht schnell die Befürchtung einer Entgrenzung der Verschuldung und die Gefahr einer „neuen“ Schuldenkrise. Gleichwohl wurde die Möglichkeit, die Corona-Krise zu einer grundlegenden Reform der WWU zu nutzen, vertan.<sup>108</sup> Zwar handelt die Kommission bilateral mit jedem Mitgliedsstaat im Rahmen des Europäischen Semesters individuelle Anpassungspfade der Haushaltspolitik aus und begibt sich damit auf einen kooperativeren Pfad als noch im Rahmen der Troika in der Eurokrise, jedoch hat sich in institutioneller Hinsicht keine wirklich verbesserte europäische Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik ergeben. Nach den Aussagen der Kommission gestaltet sich das neue Instrument der Schuldenaufnahme über den EU-Haushalt NGEU mehr als eine vorübergehende und außergewöhnliche Solidaritätslösung<sup>109</sup> als Bedingung der Anwendung des Art. 122 AEUV und weniger als eine wirkliche Reform der Grundstrukturen der WWU. Gleichwohl ist nicht von der Hand zu weisen, dass das Konzept schuldenfinanzierter Transfers zwischen den Mitgliedstaaten wohl auch in zukünftigen Krisen zur Anwendung kommen könnte. Die rechtliche Diskussion um NGEU und insbesondere dessen Vereinbarkeit mit den Grundprinzipien von Solidarität und Eigenverantwortlichkeit wird sich damit in neuen Krisen, aber auch bei zukünftigen Reformdiskussionen fortsetzen. Schließlich liegen bereits seit längerem mehrere Vorschläge der Kommission auf dem Tisch, um die WWU, wie auch vom Parlament nach der Konferenz zur Zukunft Europas in der Entschließung<sup>110</sup> vom 09.06.2022 gefordert, grundlegend zu reformieren.

---

<sup>108</sup> Zu diesem Ergebnis auch: *Markakis*, The Reform of the European Stability Mechanism: Process, Substance, and the Pandemic, LIEI, 47, 2020, 350 (384).

<sup>109</sup> Europäische Kommission, Fragen und Antworten, Next Generation EU- Rechtliche Ausgestaltung, 09.06.2020, zuletzt abgerufen am 08.12.2022 unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA\\_20\\_1024](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_1024).

<sup>110</sup> Europäisches Parlament, Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge, Entschließung v. 09.06.2022, (2022/2705(RSP)).

## **C. Zentrale Reformvorschläge für eine vertiefte WWU seit dem Fünf-Präsidenten-Papier 2015**

### **I. Überführung des ESM in einen Europäischen Währungsfonds**

Den ESM aus dem zwischenstaatlichen Rahmen in das Unionsrecht zu überführen ist einer der zentralen Eckpunkte im Fahrplan des Fünf-Präsidenten-Papiers und des Nikolauspakets der Kommission bis 2025.<sup>111</sup> Angeführt wird dafür vor allem, dass ESM und auch weitere Kriseninstrumente aus der Not heraus außerhalb des Unionsrechts geregelt wurden, um schneller entscheiden zu können und Widerstände zu überwinden, diese langfristig aber mit langwierigen und komplexen Steuerungsprozessen einhergehen.<sup>112</sup> Ein zweites Argument für die Überführung ins Unionsrecht ist nach der Kommission die derzeit gespaltene und uneinheitlich durchgesetzte demokratische Rechenschaftspflicht des ESM.<sup>113</sup> Daher hat die Juncker-Kommission 2017 einen Verordnungsvorschlag<sup>114</sup> für einen EWF unterbreitet, welcher im Rat zunächst keine ausreichende Unterstützung fand, jedoch im Arbeitsprogramm der Kommission von der Leyen erneut aufgeführt ist.<sup>115</sup>

Hier soll zunächst untersucht werden, welche (Kontroll-)Defizite der derzeitige ESM hat, um anschließend den Vorschlag der Kommission einzuordnen.

#### **1. Kontrolldefizite des derzeitigen ESM?**

Der ESM ist als eigene internationale Organisation durch Vertrag zwischen den Eurostaaten gegründet worden, das Mandat geht damit derzeit so weit, wie die Aktivitäten des ESM mit der Politik und dem Recht der EU vereinbar sind.<sup>116</sup> Dem ESM kommt durch Absicherungen im Primär- und Sekundärrecht insoweit eine „Zwitterstellung“ zwischen Völkerrecht und

<sup>111</sup> Europäische Kommission, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Bericht v. 22.05.2015 (Fünf-Präsidenten-Papier), S. 4.

<sup>112</sup> Europäische Kommission, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Bericht v. 22.05.2015 (Fünf-Präsidenten-Papier), S. 19 f.

<sup>113</sup> Forsthoff, Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU): Das Maßnahmenbündel der Kommission, EuZW 2017, 955 (955).

<sup>114</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung eines Europäischen Währungsfonds, KOM (2017) 827 final.

<sup>115</sup> Europäische Kommission, Arbeitsprogramm der Kommission für 2020, Mitteilung v. 29.01.2020, KOM (2020) 37 final, Annex III, Ziff. 47.

<sup>116</sup> Forsthoff, in: Hufeld/Ohler, EWWU (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 13 Rn. 10.

Unionsrecht zu.<sup>117</sup> Damit entzieht sich der ESM in seiner derzeitigen Form einer unmittelbaren Mitwirkung und Kontrolle durch das EP.<sup>118</sup> Da das Kapital des ESM jedoch nicht aus dem EU-Haushalt sondern durch nationale Eigenmittel finanziert wird, ist eine Kontrolle durch das EP aufgrund des Subsidiaritätsprinzips und der verbliebenden wirtschaftspolitischen Kompetenz bei den Mitgliedsstaaten nicht unproblematisch.<sup>119</sup> Demnach „passt“ die fehlende Kontrollmöglichkeit des EP durchaus in den (intergouvernementalen) Konstruktionsrahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung, in dem auch im Übrigen das EP kaum Mitsprachemöglichkeiten hat. Anders sieht es hingegen in Bezug auf die Kontrolle durch nationale Parlamente aus: Hier lässt der ESMV richtigerweise einen großen Spielraum für das jeweilig zum Teil deutlich divergierende nationale Recht der Mitgliedsstaaten.<sup>120</sup> Problematisch kann in der Tat sein, dass im Zuge der Rückkopplung der nationalen Parlamente eine große Zahl an Akteuren die sog. „Accountability“ für das Ergebnis des Prozesses verwischt und die Transparenz der Aktivitäten des ESM dadurch gefährdet wird. Jedoch machen dies nicht zuletzt die Parlamentsvorbehalte nationaler Budgetrechte in den Verfassungen der Mitgliedsstaaten erforderlich, sodass hier Reformen auf EU-Ebene nur in Teilen hilfreich sein dürften. Attraktiv und naheliegend erscheinen insoweit natürlich Vorschläge zu einem Eurozonenbudget (dazu unter C. II.) oder einer Stärkung des EU-Haushalts, die eine stärkere Überformung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik durch Verlagerung der Kompetenzen auf die supranationale Ebene bzw. durch ein stärkeres Tätigwerden der Union bedeuten würden. Solange der ESM jedoch in seiner derzeitigen Form nationale Gelder verwaltet, kann durch die Rückkopplung auf die nationalen Parlamente kaum von einem parlamentarischen Kontrolldefizit gesprochen werden.

Ein EWF nach den Plänen der Kommission folgt dem dualistischen Modell des Art. 10 Abs. 2 EUV, wonach der EWF vor dem Europäischen Parlament und dem Rat Rechenschaft ablegen muss.<sup>121</sup> In gleicher Weise bleiben aber auch die nationalen Parlamente eingebunden.<sup>122</sup> Zusätzlich ist eine Kontrolle der Tätigkeiten durch einen fünfköpfigen Prüfungsausschuss sowie durch den Europäischen Rechnungshof vorgesehen.<sup>123</sup> Damit würden europäische und nationale Ebene stärker miteinander verzahnt und eine „doppelte“ Rechenschaftspflicht hergestellt.

<sup>117</sup> Forsthoff, in: Hufeld/Ohler, EWWU (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 13 Rn. 10.

<sup>118</sup> Hilpold, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion- Ihr Umbau im Zeichen der Solidarität, 2021, S. 110; Markakis, The Reform of the European Stability Mechanism: Process, Substance, and the Pandemic, LIEI, 47, 2020, 350 (358 f.).

<sup>119</sup> So auch: Forsthoff, in: Hufeld/Ohler, EWWU (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 13 Rn. 83 ff.

<sup>120</sup> Forsthoff, in: Hufeld/Ohler, EWWU (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 13 Rn. 86 ff.

<sup>121</sup> Manger-Nestler/Böttner, Der Europäische Währungsfonds nach den Plänen der Kommission, ZaöRV 43, 2019, 44 (76 f.); Satzung-EWF, Art. 5.

<sup>122</sup> Satzung-EWF, Art. 6.

<sup>123</sup> Manger-Nestler/Böttner, Der Europäische Währungsfonds nach den Plänen der Kommission, ZaöRV 42, 2019, 44 (77).

Dies stellt in demokratischer Hinsicht definitiv eine Verbesserung gegenüber dem ESM dar, wenngleich die Parlamente nach wie vor im Schatten von Rat und Kommission nur eine untergeordnete Rolle in einem EWF einnehmen würden.

Auf gerichtlicher Kontrollebene besteht ebenfalls die Möglichkeit unionalen und nationalen Rechtsschutzes. Auf Unionsebene hat sich der EuGH in seiner bisherigen Rechtsprechung jedoch zurückhaltend gezeigt.<sup>124</sup> Viel mehr dient hier der nationale Rechtsschutz als vorrangiges Instrument gerichtlicher Kontrolle des ESM. Eine Überführung ins Unionsrecht würde den Rechtsschutz auf unionaler Ebene jedoch erheblich ausbauen, indem ein EWF als Unionseinrichtung der Kontrolle des EuGH vollständig und nicht nur wie bisher über Art. 273 AEUV unterworfen wäre.<sup>125</sup>

Zusammenfassend lässt sich damit sagen, dass die derzeitige Kontrolle des ESM keinesfalls schlechthin unzureichend ist, jedoch durch eine Integration des ESM in das Unionsrecht verbessert werden könnte, indem Rechenschaftspflichten transparenter, supranationale und nationale Ebene besser verzahnt und eine umfassendere Kontrolle durch den EuGH ermöglicht würden. Dies würde eine stärkere Harmonisierung gerichtlicher und parlamentarischer Kontrollmaßstäbe nach sich ziehen.

## **2. Institutionelle Strukturen eines EWF nach den Vorstellungen der Kommission**

Nach der Idee der Kommission würde eine Integration in den EU-Rechtsrahmen die Governance und Beschlussfassung vereinfachen sowie die demokratische Legitimität stärken.<sup>126</sup> Dies hängt aber maßgeblich davon ab, wie ein solcher EWF in der Praxis funktionieren würde. Nach Art. 1 und 2 der EWF-Satzung<sup>127</sup> wäre der EWF eine eigenständige juristische Person des Unionsrechts und alle Eurostaaten wären automatisch Mitglieder des Fonds. Der EWF knüpft dabei nicht nur zeitlich und funktionell, sondern auch institutionell an den ESM an, indem die wichtigsten Entscheidungen durch einen Gouverneursrat (Finanzminister der Eurostaaten) gefällt

<sup>124</sup> Forsthoff, in: Hufeld/Ohler, EWWU (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 13 Rn. 93 ff.

<sup>125</sup> Manger-Nestler/Böttner, Der Europäische Währungsfonds nach den Plänen der Kommission, ZaöRV 42, 2019, 44 (78).

<sup>126</sup> Forsthoff, Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU): Das Maßnahmenbündel der Kommission, EuZW 2017, 955 (955).

<sup>127</sup> Die EWF-Satzung bildet einen Annex zu: Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung eines Europäischen Währungsfonds, KOM (2017) 827 final.

werden (Art. 5 EWF-Satzung). Jedoch müssen bestimmte in Art. 3 der EWF-VO aufgeführte Beschlüsse des Gouverneursrates durch den Ministerrat bestätigt werden, wobei dabei nur die Mitglieder der Euro-Staaten stimmberechtigt sind. Da Euro-Gruppe und Gouverneursrat jedoch aus denselben Ministern besteht, entsteht die skurrile Situation, dass die Minister der Eurostaaten ihr eigenen Beschlüsse in anderer Funktion selbst bestätigen müssen. Dies geht auf die Meroni-Kriterien des EuGH zurück, wonach EU-Agenturen, die keine Organe der Union iSd Art. 13 EUV sind, genau umgrenzte und kontrollierte Befugnisse erhalten und auf sie keine politische Verantwortlichkeit verlagert werden darf.<sup>128</sup> Dem kann durch Änderungen des Primärrechts, die das institutionelle Gleichgewicht der Union achten, jedoch gerecht werden, so dass dann keine „Selbstbestätigung“ bei Dopplungen von Akteuren erforderlich ist.

(Nicht stimmberechtigter) Vorsitzender des Gouverneursrates ist der Präsident der Euro-Gruppe (Art. 5 Nr. 2 EWF-Satzung), der wiederum von den Mitgliedern der Euro-Gruppe für zweieinhalb Jahre gewählt wird. Nach der Idee der Kommission könnte das Amt des für die WWU zuständigen Vizepräsidenten der Kommission mit dem Vorsitz der Euro-Gruppe und damit auch mit dem Vorsitz im Gouverneursrat des EWF in einer Art „Trippelhut“ zusammengefasst werden.<sup>129</sup> Dies wäre ein einfacher Schritt, der ohne vertragliche Änderung durch informelle Abstimmung im Rat schnell umzusetzen wäre. Letztlich bliebe für diesen „Trippelhut“ dann nur die Bezeichnung und die Frage der Repräsentation nach außen offen. Der Vorschlag der Kommission, diese Position als Europäischen Wirtschafts- und Finanzminister zu bezeichnen, könnte Erinnerungen an den gescheiterten Verfassungsvertrag und im Zuge dessen nationale Vorbehalte gegenüber solchen (bundes-)staatlichen Begriffen wecken, würde jedoch zu einer klareren Struktur nach außen und besserer Führung der WWU führen, soweit diesem eine bessere Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken gelingt.<sup>130</sup>

Zudem handelt auch der EWF in enger Koordinierung mit der Kommission (Wirtschaftspolitik) und der EZB (Währungspolitik), denen aber im Gouverneursrat lediglich Teilnahmerechte zukommen. Letztlich hängt der Erfolg des EWF damit umso mehr von einer engen Verzahnung von Mitgliedsstaaten, EZB und Kommission ab.

<sup>128</sup> Hufeld, in: Hufeld/Ohler, EWWU (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 2 Rn. 204.

<sup>129</sup> Europäische Kommission, Ein Europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen, Mitteilung v. 06.12.2017, KOM (2017) 823 final, S. 2.

<sup>130</sup> Vgl. Böttner, Der Europäische Minister für Wirtschaft und Finanzen nach den Plänen der Kommission, ZEuS 1/2018, 69 (93).

### 3. Art. 352 AEUV als Rechtsgrundlage

Nach den Plänen der Kommission soll der neue EWF auf der Flexibilitätsklausel des Art. 352 Abs. 1 AEUV errichtet werden. Demnach kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und Zustimmung des Parlaments Vorschriften erlassen, wenn ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereichen erforderlich erscheint, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, wenn die in den Verträgen erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind. Damit normiert die Vorschrift zunächst eine ausdrückliche Subsidiarität gegenüber anderen Befugnisnormen in den Verträgen.<sup>131</sup> Hinsichtlich der Einrichtung eines Währungsfonds als Nachfolger des ESM liegt hingegen nach erster Überlegung Art. 136 Abs. 3 AEUV als vorrangige Kompetenznorm nahe, wonach die Mitgliedsstaaten einen Stabilitätsmechanismus einrichten können. Dabei ist jedoch problematisch, dass sich Art. 136 Abs. 3 AEUV „*inter partes*“ nur auf die Euro-Mitgliedsstaaten bezieht und damit der Union keine Zuständigkeit für die Errichtung eines dauerhaften Stabilitätsmechanismus gibt.<sup>132</sup> Ein EWF würde jedoch gerade durch die Union errichtet werden. Dabei könnten über die Beteiligung eines EWF am einheitlichen Abwicklungsmechanismus der Bankenunion aber auch Nicht-Euro Staaten betroffen sein, weshalb Art. 136 Abs. 3 AEUV keinen Aufbau eines Währungsfonds durch die Union decken kann.<sup>133</sup> Da auch sonst keine Kompetenznorm des Primärrechts für die Einrichtung eines EWF ausreicht, steht der Weg über Art. 352 AEUV der Union erst einmal offen. Als Ziel des EWF kommt die Stärkung und Stabilisierung der WWU, wie sie in Art. 3 Abs. 4 EUV dargelegt ist, in Betracht. Jedoch muss dann der EWF in einen Politikbereich der Union fallen und auch zum Erreichen dieses Ziels erforderlich sein. Dies kann nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung jedoch nur dann der Fall sein, wenn der Union bereits Zuständigkeiten übertragen worden sind und ihr nur die Befugnisse zur Wahrnehmung der Kompetenz fehlen.<sup>134</sup> Anderenfalls würde Art. 352 AEUV das Änderungsverfahren nach Art. 48 EUV umgehen. Ob eine solche Zuständigkeit der Union für die Errichtung eines EWF besteht, bleibt auch im Pringle-Urteil des EuGH offen. Wie bereits thematisiert kommt der Union in der Wirtschaftspolitik nur eine Koordinierungsrolle zu, der derzeitige ESM ist jedoch nur ein auffangender „Finanzierungsmechanismus“<sup>135</sup> für in Not geratene Staaten.

<sup>131</sup> Rossi, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 352 Rn. 63.

<sup>132</sup> Smulders/Keppenne, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 136 AEUV Rn. 12; EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756 (Pringle), Rn. 73 ff.

<sup>133</sup> Zu diesem Ergebnis auch: Rathke, in: Hufeld/Ohler, EWWU (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 14 Rn. 168.

<sup>134</sup> Manger-Nestler/Böttner, Der Europäische Währungsfonds nach den Plänen der Kommission, ZaöRV 43, 2019, 44 (67).

<sup>135</sup> EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756 (Pringle), Rn. 64, 110.

Daher bleibt im Ergebnis die Frage nach der Zuständigkeit der Union für einen dauerhaften Stabilitätsmechanismus sehr fraglich. Eine weite Auslegung der Koordinierungskompetenz der Union könnte einen EWF auf Grundlage des Art. 352 AEUV wohl zumindest vorübergehend tragen.<sup>136</sup>

#### 4. Zwischenfazit zum EWF

Dies zeigt erneut ein bereits bekanntes Muster in der EU: Durch die Dehnung und Überschreitung von Rechtsgrundlagen versucht die Union das Minus an vorhandenen ausdrücklichen Kompetenzen im Bereich der WWU zu überwinden und dadurch in Krisen handlungsfähig zu bleiben. Die Folgen dieses Handelns haben sich in den letzten Jahren auf gerichtlicher Ebene zwischen BVerfG und EuGH fortgesetzt und mit der PSPP-Entscheidung ihren (vorläufigen) Tiefpunkt erreicht.<sup>137</sup> Die öffentliche Auseinandersetzung der Gerichte hat der europäischen Rechtsgemeinschaft<sup>138</sup> erheblichen Schaden zugefügt und sollte durch Achtung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs 3 EUV beigelegt werden. Zudem sollten Kompetenzen zur Gründung eines EWF, ebenso wie Kompetenzen zur Schuldenaufnahme über Art. 311 Abs. 2 AEUV oder der Sanktionierung von Mitgliedsstaaten durch die sekundärrechtliche Ergänzung des SWP, explizit in das Primärrecht der Union aufgenommen werden. Sollte die Kompetenz zur Gründung eines EWF jedoch aufgenommen werden, wäre der EWF geeignet, zu einer demokratischeren und besser koordinierten WWU beizutragen. Die Furcht mancher Mitgliedstaaten vor einer Intensivierung von Eingriffen der Union in ihre Wirtschafts- und Haushaltskompetenzen durch den EWF erscheint jedoch weitgehend unbegründet. So bleiben die Mitgliedsstaaten im Gouverneursrat die wesentlichen Akteure für die Vergabe von Stabilitätshilfen an kriselnde Mitgliedsstaaten. Andererseits ist der korrektiv ausgerichtete EWF allein kein „großer Wurf“ in Richtung einer Wirtschafts- und Fiskalunion. Daher kommt es für die „Vollendung“ der WWU vor allem darauf an, mit welchen weiteren Maßnahmen, gerade im Bereich der Koordinierung und der präventiven Haushaltskonsolidierung der Mitgliedstaaten, ein EWF einhergehen würde.

<sup>136</sup> So auch: *Häde*, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 136 Rn. 20; unter Einschränkungen: *Manger-Nestler/Böttner*, Der Europäische Währungsfonds nach den Plänen der Kommission, *ZaöRV* 43, 2019, 44 (82); a.A. in: Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Ausarbeitung v. 26.01.2018, PE 6 - 3000 – 24/18, S. 15 f.

<sup>137</sup> BVerfG NJW 2020, 1647 („PSPP“).

<sup>138</sup> Zum Begriff eingehend: *Klinder*, Was ist die europäische Rechtsgemeinschaft? Nichts. Alles!, *Verfassungsblog* v. 2020/06/25.

## II. Gründung eines gemeinsamen Schatzamtes des Euroraums

Eine zweite Reform, die im Fahrplan der Kommission bis 2025 vorgesehen ist, ist der Aufbau eines Schatzamtes des Euroraums (SER).<sup>139</sup> Dieses „könnte die bestehenden Zuständigkeiten und Dienste, die heute auf verschiedene Institutionen und Einrichtungen verteilt sind, in sich vereinen“<sup>140</sup> und dadurch eine „stärkere gemeinsame Entscheidungsfindung in fiskalpolitischen Angelegenheiten“<sup>141</sup> ermöglichen. Derzeit entspricht einem solchen Organ am ehesten die Kommission: Diese vertritt die allgemeinen Interessen der Union (vgl. Art. 17 Abs. 1 EUV) und nimmt wie bereits gezeigt in der WWU zentrale Aufgaben wie die Überwachung und Koordinierung der Fiskal- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten im Europäischen Semester, die Sanktionsverhängung bei Nichteinhaltung der Unionsvorgaben, die Ausführung des EU-Haushaltsplans und viele weitere Steuerungs- und Kontrollaufgaben wahr. Jedoch spielen im komplexen Gefüge der WWU auch viele weitere Akteure wie EZB, EIB, WFA, EFA, ESM, Euro-Gruppe sowie Akteure und Mechanismen der Bankenunion eine wesentliche Rolle. In Bezug auf die weiterhin bestehenden Herausforderungen einer asymmetrischen und unvollständigen WWU<sup>142</sup> erscheint der Gedanke der Bündelung mehrerer Kompetenzen und Funktionen „unter einem Dach“<sup>143</sup> verlockend. Wie genau ein solches Schatzamt in institutioneller und funktionaler Hinsicht jedoch auszusehen hat, lässt die Kommission bis auf weiteres im Unklaren. Vielmehr ist der Kommissionsvorschlag als Einleitung eines längeren Reformprozesses zu verstehen, der bis 2025 seine Vollendung finden soll. Dementsprechend gibt es auch verschiedene Möglichkeiten, ein solches Schatzamt „mit Leben zu füllen“.

### 1. Eckpunkte eines Schatzamtes nach den Vorschlägen der Kommission

Zentraler Eckpunkt eines SER ist der Aufbau einer eigenen europäischen Fiskalkapazität, die aus EU-Eigenmitteln finanziert werden soll, und durch einen europäischen Wirtschafts- und

---

<sup>139</sup> Europäische Kommission, Konzept für eine vertiefte, echte Wirtschafts- und Währungsunion soll europäische Debatte anstoßen, Pressemitteilung v. 28.11.2012, IP/12/1272, S. 2; Europäische Kommission, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Bericht v. 22.05.2015 (Fünf-Präsidenten-Papier), S. 20; Europäische Kommission, Reflexionspapier zur Vertiefung der WWU v. 31.05.2017, KOM (2017) 291, S. 28 f.

<sup>140</sup> Europäische Kommission, Beitrag zum Euro-Gipfel am 21.06.2019, KOM (2019) 279, S.14.

<sup>141</sup> Europäische Kommission, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Bericht v. 22.05.2015 (Fünf-Präsidenten-Papier), S. 20.

<sup>142</sup> Zu den ökonomischen Herausforderungen einer asymmetrischen WWU: *Eger/Wagener*, in: Hufeld/Ohler, EWWU (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 5.

<sup>143</sup> Europäische Kommission, Reflexionspapier zur Vertiefung der WWU v. 31.05.2017, KOM (2017) 291, S. 28.

Finanzminister verwaltet werden soll. Gleichzeitig soll im SER die wirtschafts- und haushaltspolitische Überwachung stattfinden.

Die Fiskalkapazität könnte bei schweren wirtschaftlichen Schocks die Eurozone zusätzlich zu den nationalen Haushaltsstabilisatoren ergänzen und damit eine Art dauerhafter zusätzlicher Stabilisierungsmechanismus werden.<sup>144</sup> Dies wiederum könnte gerade Staaten helfen, die im Zuge eigener Sparmaßnahmen unter intensivierter Überwachung stehen und dahingehend nur unzureichende eigene Spielräume haben, wirft jedoch Fragen der Abgrenzung zum derzeitigen ESM auf. Natürlich müsste auch hier das Unionsprinzip der Konditionalität gewahrt bleiben, um der Balance von Solidarität und Verantwortlichkeit gerecht zu werden. Dennoch könnte eine Fiskalkapazität auch Investitionen in bestimmten Bereichen im Euroraum fördern und damit zu einer Art präventiven Komponente eines EWF werden.

Der Aufbau einer Fiskalkapazität hat sich durch die Schuldenaufnahme in der Corona-Krise über das Instrument NGEU faktisch bereits ergeben, weshalb nach *Hufeld* die Kommission bereits als „Schatzamt der Gesamtunion“<sup>145</sup> fungiert. Demnach hat das Programm NGEU durchaus die Frage aufgeworfen, ob die EU nicht bereits ein faktisches Finanzministerium etabliert hat.<sup>146</sup> Abgesehen von der Schuldenaufnahme über den EU-Haushalt könnte eine Fiskalkapazität auch über eigene Mittel wie nationale Beiträge, Anteile am BIP oder Anteile an Steuern finanziert werden.<sup>147</sup> Übergangsweise könnten Mitgliedsstaaten in einer Art „Rainy Day Fund“ einzahlen, der in Phasen des Wirtschaftsaufschwungs Gelder erhält und in Phasen des Abschwungs Gelder ausschüttet.<sup>148</sup> Jedoch kann einmal dahingestellt werden, ob solche eine Finanzierung wirklich zu einem schlagkräftigen Fonds in naher Zukunft führen würde. Vielmehr hat der Corona-Wiederaufbaufonds mit der Kreditaufnahme von 750 Mrd. Euro gezeigt, welche Durchschlagskraft gerade gemeinsame Schuldenaufnahmen durch die Herausgabe gemeinsamer europäischer Anleihen oder die Aufnahme von Krediten über den EU-Haushalt haben könnten. Die damit einhergehende Haftungsgemeinschaft für gemeinsame Kredite und Anleihen dürfte jedoch weiterhin auf Widerstand bei vielen (weniger verschuldeten) Mitgliedsstaaten stoßen, solange keine „Lösung“ für den Umgang mit zahlungsunfähigen Staaten in Form einer organisierten Staateninsolvenz und einem Austritt aus dem Euroraum gefunden worden ist.

<sup>144</sup> *Pilz*, Ein Schatzamt für die Eurozone, *EuZW* 2017, 637 (638).

<sup>145</sup> *Hufeld*, in: *Hufeld/Ohler*, *EWU* (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 2 Rn. 149.

<sup>146</sup> So *Landfried*, *Das politische Europa*, 3. Aufl. 2020, S. 312 f.; *Hufeld*, in: *Hufeld/Ohler*, *EWU* (EnzEuR, Bd. 9), 1. Aufl. 2022, § 2 Rn. 149 ff.

<sup>147</sup> *Pilz*, Ein Schatzamt für die Eurozone, *EuZW* 2017, 637 (638).

<sup>148</sup> *Pilz*, Ein Schatzamt für die Eurozone, *EuZW* 2017, 637 (638).

## 2. Mögliche institutionelle Strukturen eines SER

Der Vorschlag der Kommission und die Vorschläge in drei Entschlüssen des Europäischen Parlaments<sup>149</sup> lassen durchaus Raum für Überlegungen hinsichtlich möglicher institutioneller Architekturen des SER.

Der bereits thematisierte Vorschlag eines Wirtschafts- und Finanzministers könnte in einer ersten Überlegung erneut relevant werden, indem er unter dem Dach des Schatzamtes mit dem obigen Reformvorschlag des EWF verbunden wird. Damit würde das für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten zuständige Mitglied der Kommission als Europäischer Finanzminister den dauerhaften Vorsitz in der Euro-Gruppe haben, welche wiederum die zentralen Entscheidungen im Gouverneursrat des EWF fällt. Dies entspräche im Wesentlichen den Vorschlägen des Europäischen Parlaments, indem der Finanzminister Mittel und Kapazitäten erhält, um den wirtschaftspolitischen Rahmen der Steuerung anzuwenden und durchzusetzen. Dies hätte voraussichtlich eine Stärkung der Kommission zur Folge, wobei fraglich bleibt, inwieweit die Kompetenz eines Finanzministers über die derzeitige Koordinierung der Mitgliedsstaaten hinausgeht oder anders formuliert, inwieweit dem Finanzminister (Kommissionsmitglied) die verbindliche Festlegung von Haushaltszielen oder Grundsätzen der Wirtschaftspolitik zukommt. Schließlich würde eine verbindliche Festlegung einheitlicher unionaler Wirtschafts- und Haushaltspolitik einen erheblichen Kompetenztransfer von den Mitgliedsstaaten auf die Union verlangen und die Fragen der Integrationsgrenzen der WWU neu stellen. Eine weitere Frage in der Verschmelzung von Euro-Gruppe, Kommission und EWF unter dem Dach des Schatzamtes wäre, inwieweit EWF und Kommission die Haushaltsüberwachung im Europäischen Semester wahrnehmen würden. Eine Möglichkeit wäre, die Haushaltsüberwachung der Mitgliedsstaaten dem EWF als unabhängiger Kontrollinstitution zuzuweisen<sup>150</sup> und der Kommission die politischen Vorgaben zu überlassen. Eine genaue Kompetenzabgrenzung erscheint hier jedoch schwierig.

Eine doch erhebliche Abweichung von dieser Struktur wäre, dass die Euro-Gruppe weiterhin ihren Vorsitzenden frei wählt, der dann dem Schatzamt als Finanzminister des Euroraums vorstehen könnte. Dieser wäre dann nicht zwingend auch Mitglied der Kommission und würde die Koordinierung der Politiken möglicherweise effizienter gestalten, jedoch bestehende

<sup>149</sup> Europäisches Parlament, Mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union, Entschließung v. 16.02.2017, P8\_TA(2017)0048; Europäisches Parlament, Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potentials des Vertrags von Lissabon, Entschließung v. 16.02.2017, P8\_TA(2017)0049; Europäisches Parlament, Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet, Entschließung v. 16.02.2017, P8\_TA(2017)0050.

<sup>150</sup> So zum Beispiel: *Calliess*, Öffentliche Güter im Recht der Europäischen Union, 2021, S. 50.

Kompetenzen weitgehend beibehalten. Dies würde gegenüber der ersten Variante ein „mehr“ an Intergouvernementalismus und ein „weniger“ an Supranationalität bedeuten, wäre jedoch auch einfacher umsetzbar. Jedoch stellt sich hier, abgesehen von einer besseren Repräsentation des Euro-Raums nach innen und nach außen, die Frage des Mehrwerts einer solchen Konstruktion gegenüber der bestehenden WWU.

### 3. Zwischenfazit zum SER

Der Aufbau eines SER kann eher als eine Vision von Parlament und Kommission für eine langfristige, deutlich stärkere Überformung nationaler Wirtschafts- und Haushaltspolitiken auf Unionsebene, als ein konkreter Reformfahrplan für die WWU verstanden werden. Mit der Schuldenaufnahme über das Instrument NGEU wurde nun faktisch die Grundlage für den Aufbau einer europäischen Fiskalkapazität gelegt. Hier bleibt jedoch offen, wie sich eine solche EU-Fiskalkapazität zu einer möglichen Euroraum-Fiskalkapazität verhält und wo dort Überschneidungen und Abgrenzungen liegen würden.<sup>151</sup> Die mit NGEU einhergehenden Haftungsfragen werden zumindest weiterhin reichlich politischen und rechtlichen Zündstoff bieten.<sup>152</sup> In Hinblick auf eine bessere Koordinierung der europäischen Wirtschafts- und Haushaltspolitik erscheint die Idee eines SER äußerst begrüßenswert, wenngleich die verschiedenen institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten noch offenlassen, inwieweit tatsächlich eine supranationale Wirtschafts- und Haushaltszuständigkeit begründet wird. In demokratischer Hinsicht würde ein SER zumindest klarere Rechenschaftspflichten bedeuten, wenngleich bezweifelt werden kann, ob die derzeitigen komplexen Strukturen wirklich vereinfacht werden können. Letztlich wird aber die detaillierte institutionelle Ausformung eines SER über ein „mehr“ an Integration oder die faktische Beibehaltung des „Status quo“ entscheiden.

---

<sup>151</sup> Bezeichnung des Verhältnisses von Eurozone und restlichen Mitgliedstaaten als „Europa der zwei Geschwindigkeiten“: *Gnath*, *Drin heißt drin: wenig Spielraum für Flexibilität in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, *integration* 3/17, 226 (228).

<sup>152</sup> Zu den sich gegenüberstehenden Konzepten einer zentralisierten und einer dezentralen Fiskalunion: *Heinemann*, *Die Währungsunion benötigt eine Fiskalunion, aber welche? Eine Analyse der Euro-Reformblockade*, *Integration* 2/20, 101 (104 ff.).

## **D. Konferenz zur Zukunft Europas und Forderung des Europäischen Parlaments nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge: Die WWU auf dem Weg zu einer Vertragsreform?**

Die Konferenz zur Zukunft Europas und die anschließende Forderung des EP nach einer Überarbeitung der Verträge<sup>153</sup> zeigen: Die Rufe nach einer grundlegenden Vertragsreform der WWU werden (wieder) lauter. Dabei sollten zunächst Rechtsgrundlagen für bereits bestehende Instrumente wie die Schuldenaufnahme der EU über Art. 311 AEUV aufgenommen werden, um schon praktizierte Tätigkeiten nachhaltig auf stabile rechtliche Fundamente zu stellen.<sup>154</sup> Schließlich kann ein Staaten- und Verfassungsverbund insgesamt nur funktionieren, wenn gegenseitiges Vertrauen in die Achtung des Rechts gewahrt bleibt. Zentrales Erfolgskriterium der WWU wird auch weiterhin die wirtschaftliche Konvergenz der Mitgliedsstaaten und eine Angleichung der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken bleiben. Ob dafür eher supranationale Instrumente wie ein Europäischer Wirtschafts- und Finanzminister oder intergouvernementale Instrumente, wie die informeller Euro-Gipfel gewählt werden, hängt vor allem von Konvergenzentwicklungen im Euroraum ab. Denn eine weitergehende Supranationalisierung bzw. Zentralisierung der WWU wird nur stattfinden können, wenn (fiskalische) Stabilität überall im Euroraum oberstes Leitprinzip ist und sich die jeweiligen Volkswirtschaften und Staatsschulden konvergenter als bislang entwickeln.

In Bezug auf die angestrebte „Vollendung der WWU bis 2025“ kann konstatiert werden, dass die Pläne der Kommission und des Parlaments sehr ambitioniert sind. Im Kern zielen die Vorhaben der Überführung eines ESM in einen EWF und die Gründung eines SER sowie eine Reform des Fiskalregelwerks<sup>155</sup> auf wichtige Schwachstellen, die weiterhin Gefahrenpotenzial bieten.

Durch kleinere Reformen hat die WWU in den vergangenen Jahren bereits deutlich mehr Instrumente an die Hand bekommen, so dass sie wesentlich besser aufgestellt ist als noch in der Eurokrise. Im Hinblick auf die „großen Fragen“ zeigt sich hingegen keine nachhaltige Lösung der politischen Pattsituation. Das Aufbauinstrument „Next Generation EU“ hat unter dem Hochdruck der Krise durch schuldenfinanzierte Transfers bislang Unmögliches möglich

---

<sup>153</sup> Europäisches Parlament, Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge, Entschließung v. 09.06.2022, P9\_TA(2022)0244.

<sup>154</sup> Dafür ebenfalls: *Weiß*, Zur Zukunft Europas: Plädoyer für eine Vertragsreform, ZRP 2022, 162 (163).

<sup>155</sup> Siehe hierzu: Europäische Kommission, Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework v. 09.11.2022, KOM (2022) 583 final.

gemacht und faktisch ein Eurozonenbudget<sup>156</sup> etabliert. Gleichwohl hat die WWU abermals ein „open window of opportunity“<sup>157</sup> verpasst. Die zusätzlichen Finanzmittel aus NGEU werden in naher Zukunft kaum stärkere Reformanreize setzen. Im Gegenteil werden es sich viele Mitgliedstaaten im „warmen Sonnenschein“<sup>158</sup> von NGEU gemütlich machen und Reformen weiter aussitzen. Folglich werden sich Handwerksarbeiten auf kleinere Reparaturen am „Haus“ der WWU beschränken müssen. Die Konstruktionsfehler am Fundament werden damit wohl auch in naher Zukunft zunächst bestehen bleiben.

---

<sup>156</sup> Vgl. *Ruffert*, Nikolaus 2.0 – Zum NGEU-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Dezember 2022, Verfassungsblog v. 09/12/2022.

<sup>157</sup> Juncker, State of the Union Address 2017 v. 13.09.2017, zuletzt abgerufen am 06.04.2023 unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_17\\_3165](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165).

<sup>158</sup> *Calliess*, The Future of Europe after Brexit: Towards a Reform of the European Union and its Euro Area, in: *Yearbook of European Law*, Vol. 40, No. 1 (2021), 3 (49).

