



*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. 75

24.04.2012

Christian Calliess/Christopher Schoenfleisch:

Vom Fiskalpakt zur „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Überlegungen zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Der Beitrag erscheint in leicht gekürzter Fassung in der Juristenzeitung Heft 10/2012.

Vom Fiskalpakt zur „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Überlegungen zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion

I. Europarechtliche Defizite – verfassungsrechtliche Grenzen

Im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise wurden die theoretisch vielfach konstatierten Schwächen in der Architektur der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)¹ erstmals praktisch sichtbar. Der primärrechtliche Rahmen, aus einerseits vergemeinschafteter Währungspolitik (Art. 127 ff. AEUV) und andererseits in mitgliedstaatlicher Verantwortung verbleibender Wirtschaftspolitik (Art. 120 ff. AEUV), formuliert Erwartungen, denen weder die Finanzmärkte noch die Mitgliedstaaten gerecht wurden.² Insbesondere konnten die im Primärrecht vorgesehenen Anreizstrukturen zur Sicherung budgetpolitischer Disziplin der Mitgliedstaaten, also weder die in Art. 125 I AEUV angelegte Disziplinierung über die Finanzmärkte³ noch die gegenseitige Überwachung im Defizitverfahren (Art. 126 AEUV), die ihnen zugeordnete Funktion, eine systemrelevante Überschuldung von Eurostaaten zu verhindern, erfüllen. Hinzu kam, dass die bloße Koordinierung der in mitgliedstaatlicher Kompetenz verbleibenden Wirtschaftspolitik nicht in der Lage war, die in einer Währungsunion – aufgrund der bestehenden vielfachen Verflechtungen⁴ – notwendigen Anpassungsleistungen⁵ an die einheitliche Geldpolitik der EZB zu erbringen.

* *Christian Calliess* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin sowie Inhaber eines *ad personam* verliehenen Jean Monnet Lehrstuhls für Europäische Integration; *Christopher Schoenfleisch* ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl.

¹ Aus ökonomischer Sicht *Enderlein* APuZ 43/2010, 7 ff.

² Ausführlich *Calliess*, in: VVDStRL 71 (2012), S. 113, 129 ff., 166 ff.

³ *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 103 EGV Rn. 3; *Bandilla*, in: Grabit/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 44. EL 2011, Art. 125 AEUV Rn. 1.

⁴ *Molle*, The Economics of European Integration, 5. Aufl. 2006, S. 264 ff.; *Behrens* RabelsZ 45 (1981), 8, 34 f.; *Schulze-Steinen*, Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion, 1998, S. 63 ff.

⁵ Vgl. auch *Enderlein*, Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion, 2004, S. 205 ff.

Mit dem am 2.3.2012 unterzeichneten Fiskalpakt wurde – angesichts des britischen und tschechischen Vetos außerhalb der institutionellen Strukturen der EU – eine Antwort auf die Schwächen in der Architektur der WWU gesucht. Vor diesem Hintergrund gibt der Beitrag nicht nur Antworten auf die sich stellenden europa- und verfassungsrechtlichen Fragen, sondern auch auf die diskutierte These⁶, ob hiermit schon der Schritt in eine europäische „Fiskalunion“ unternommen worden ist. In diesem Kontext spielen die bereits sekundärrechtlich mit dem sog. „Six Pack“ im Rahmen der EU-Verträge unternommenen haushaltspolitischen Integrationsschritte ebenso wie die Frage der Verzahnung des Fiskalpakts mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) eine maßgebliche Rolle.

Notwendige Reformen in Richtung einer vertieften, mit dem Begriff der „Fiskalunion“ umschriebenen, stärker europäisch überformten Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik stoßen aber möglicherweise an verfassungsrechtliche Grenzen. So hat das *BVerfG* im EFSF-Urteil⁷ das Budgetrecht des Parlaments in Anknüpfung an die im Lissabon-Urteil definierten identitätsbestimmenden Staatsaufgaben⁸ über das Demokratieprinzip an die Ewigkeitsklausel des Art. 79 III GG gekoppelt. In der Folge wird es – in einem weitgehend vom Gericht zu bestimmenden Umfang⁹ – für „europafest“ erklärt.¹⁰ So soll eine verfassungswidrige Übertragung wesentlicher Bestandteile des Budgetrechts des Bundestages mitunter dann vorliegen, wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert und damit der Dispositionsbefugnis des Bundestages entzogen würde. Sollte eine Reform der Wirtschafts- und Währungsunion den von Art. 79 III GG erfassten Bereich des Budgetrechts berühren, dann wäre diese nach dem

⁶ In diese Richtung geht die Einschätzung von *Fisahn*, Parlamente ohne Macht, SZ Nr. 53 v. 3/4.3.2012, S. 2 sowie – stärker fokussiert auf den ESM – von *Kahl/Glaser*, Nicht ohne uns, FAZ Nr. 58 v. 8.3.2012, S. 8; sowie von *Neskovic*, Die rote Linie, FAZ Nr. 94 v. 21.4.2012, S. 10.

⁷ *BVerfG* JZ 2011, 1004 ff. m. Anm. *Thym* JZ 2011, 1011 ff.; vgl. auch *Ruffert* EuR 2011, 842 ff.; *Nettesheim* EuR 2011, 765 ff.; *Calliess*, NVwZ 2012, 1, 4 ff.; speziell aus methodischer Sicht *Götz/Schneider* DVBl. 2012, 145 ff.

⁸ Vgl. *BVerfGE* 123, 267; hierzu krit. *Dingemann* ZEuS 2009, 491, 526; *Ruffert* DVBl. 2009, 1197, 1204 f.; *Nettesheim* NJW 2009, 2867, 2868; zustimmend *Gärditz/Hillgruber* JZ 2009, 872, 879 f.; *Schorkopf* GLJ 10 (2009), 1219, 1229 f.; differenzierend *Grimm* Der Staat 48 (2009), 475, 486 ff.; *Wahl* Der Staat 48 (2009), 587 ff.

⁹ Vgl. nur die irritierend weit gehenden Festlegungen einzelner Mitglieder des Zweiten Senats: *P. M. Huber*, „Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes“, SZ Nr. 216 v. 19.9.2011, S. 6; *Voßkuhle*, „Noch mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu“, FAS Nr. 38 v. 25.9.2011, S. 36 f.

¹⁰ *BVerfG* JZ 2011, 1004, 1009; bestätigt in *BVerfG* 2 BvE 8/11, Urt. v. 28.2.2011, Rz. 105; dazu *Calliess*, NVwZ 2012, 1, 7.

vom *BVerfG* aufgezeigten Weg nur über Art. 146 GG, mithin mit einer vom Volk zu gebenden neuen Verfassung, die das Grundgesetz ablöst, zu verwirklichen.¹¹

Vor diesem Hintergrund sind die Neuregelungen des auf dem Europäischen Rat vom 9.12.2011 politisch vereinbarten¹² und am 2.3.2012 unterzeichneten sog. Fiskalpakts, dem „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (VSKS), zu bewerten. Dabei sind auch die Bezüge zum nun schon voraussichtlich ab Juli 2012 operierenden¹³ ESM in den Blick zu nehmen. Zur Verdeutlichung der bereits beschrittenen haushaltspolitischen Integration, ist jedoch zunächst der aktuelle Stand der WWU anlässlich des Ende 2011 in Kraft getretenen Legislativpaketes (sog. „Six Pack“)¹⁴ in Erinnerung zu rufen.

II. Die WWU nach den sekundärrechtlichen Reformen des „Six Pack“

Art. 3 III 2 EUV richtet die Tätigkeit von Union und Mitgliedstaaten auf das Ziel der Preisstabilität aus.¹⁵ Obliegt diese Aufgabe innerhalb der vergemeinschafteten Währungspolitik gem. Art. 127 I 1 AEUV dem Europäischen System der Zentralbanken, so sollen die Mitgliedstaaten zur Wahrung der Preisstabilität beitragen, indem sie im Rahmen der in ihrer Zuständigkeit verbliebenen Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik übermäßige öffentliche Defizite vermeiden (Art. 126 I AEUV).

1. Die Ergänzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Im Hinblick auf das in Art. 126 AEUV vorgesehene Defizitverfahren bestehen seit jeher Zweifel, ob es in der politischen Praxis tatsächlich für mitgliedstaatliche Haushaltsdisziplin sorgen kann.¹⁶ Die auf Betreiben Deutschlands und Frankreichs hin erfolgte Abschwächung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) im Jahr 2005 bestätigte diese Skepsis.¹⁷ Das aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie bestehende „Six Pack“ zur Reform und Ergänzung

¹¹ Dazu bereits *BVerfGE* 123, 267, 343 ff.; krit. *Schönberger* *Der Staat* 48 (2009), 553 ff.; *Nettesheim* *NJW* 2009, 2867, 2868; *Halberstam/Möllers* *GLJ* 10 (2009), 1241, 1255 f.; *Ruffert* *DVBl.* 2009, 1197, 1205 ff.; *Calliess* *ZEuS* 2009, 559, 574 ff.; *Cremer* *JURA* 2010, 296, 299 ff.

¹² Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets v. 9.12.2011, S. 3 ff.

¹³ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets v. 9.12.2011, S. 5.

¹⁴ ABIEU Nr. L 306 v. 23.11.2011.

¹⁵ Die Zielbestimmungen des Art. 3 EUV adressieren die Tätigkeit von Union und Mitgliedstaaten, vgl. *Ruffert*, in: *Calliess/ders.* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 3 EUV Rn. 4.

¹⁶ Vgl. *Passalacqua*, *Rechtliche und politische Probleme des Stabilitätspaktes*, 2000, S. 44 ff.; *Blumenwitz/Schöbener*, *Stabilitätspakt für Europa*, 1997, S. 15; *Konow*, *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt*, 2002, S. 32 ff.

¹⁷ Vgl. dazu *Streinz/Ohler/Herrmann* *NJW* 2004, 1553 ff.; *Hatje* *DÖV* 2006, 597 ff.

des SWP soll dem nunmehr entgegenwirken und die budgetpolitische Disziplin in den Mitgliedstaaten stärken.

a) Verfahren über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

Im neu eingerichteten „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ („Excessive Imbalance Procedure“ – EIP) sollen anhand eines von der Kommission einzurichtenden „Scoreboards“, das aus diversen makroökonomischen und makrofinanziellen Indikatoren besteht,¹⁸ makroökonomische Ungleichgewichte erkannt werden. Lassen diese Indikatoren die Gefahr eines solchen Ungleichgewichtes erkennen, wird ein Warnmechanismus ausgelöst, dessen Folge eine eingehende Überprüfung durch die Kommission ist.¹⁹ Stellt diese ein makroökonomisches Ungleichgewicht fest, unterrichtet sie den Rat, das Europäische Parlament, die Eurogruppe sowie weitere einschlägige Aufsichtsbehörden.²⁰ Der Rat kann anschließend Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten, die von der Kommission überwacht werden.²¹ Im Rahmen dieser Überwachung kann der Rat gegen untätige Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes auf Empfehlung der Kommission eine verzinsliche Einlage bzw. eine jährliche Geldbuße als Sanktion verhängen.²²

Aus rechtlicher Sicht lehnt sich der Ablauf des Verfahrens an die bereits bestehende multilaterale Überwachung an, erweitert aber den Gegenstand der Aufsicht auf makroökonomische Größen. Dies wird man als vom umfassend zu verstehenden Koordinierungsgegenstand des Art. 121 II bis V AEUV – der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union²³ – erfasst ansehen können. Das neue Verfahren könnte einen Beitrag zur ökonomisch erforderlichen Angleichung der divergierenden Inflationsentwicklungen leisten.²⁴ Gleichwohl darf die Möglichkeit des Monitoring sowie der Steuerbarkeit makroökonomischer Prozesse nicht überschätzt werden.²⁵

¹⁸ Art. 4 VO (EU) Nr. 1176/2011 v. 16.11.2011 (ABIEU Nr. L 306 v. 23.11.2011, S. 25).

¹⁹ Art. 3, 5 VO (EU) Nr. 1176/2011 v. 16.11.2011.

²⁰ Art. 7 I VO (EU) Nr. 1176/2011 v. 16.11.2011.

²¹ Art. 9 ff. VO (EU) Nr. 1176/2011 v. 16.11.2011.

²² Art. 3 I, II VO (EU) Nr. 1174/2011 v. 16.11.2011 (ABIEU Nr. L 306 v. 23.11.2011, S. 8).

²³ Vgl. zu der unterschiedlichen Verwendung des Begriffes „Wirtschaftspolitik“ in den Art. 119 ff. AEUV *Schulze-Steinen*, Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion, 1998, S. 46 ff.

²⁴ Vgl. zur ökonomisch notwendigen Anpassung der Inflationsentwicklung im Euroraum im Zusammenhang mit der Geldpolitik der EZB *Enderlein APuZ* 43/2010, 7, 8.

²⁵ *Ruffert*, Der rechtliche Rahmen für die gegenseitige Nothilfe innerhalb des Euro-Raumes, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 64, S. 17, online abrufbar unter <http://www.portal-europarecht.de> (zuletzt am 20.3.2012); *Ohler ZG* 2010, 330, 339.

b) Vorgaben für den haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

Überdies sollen die Mitgliedstaaten ihrer jährlichen Finanzplanung künftig eine längerfristige Perspektive verleihen, indem sie diese auf einen mindestens dreijährigen haushaltspolitischen Rahmen ausrichten.²⁶ Nach den schlechten Erfahrungen mit Griechenland formuliert die Richtlinie zudem qualitative Mindestanforderungen hinsichtlich der der nationalen Haushaltsplanung zugrundeliegenden makroökonomischen Prognosen.²⁷ Kern der Richtlinie ist aber die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Einhaltung der primärrechtlichen Referenzwerte²⁸ durch die Implementierung individueller numerischer Haushaltsregeln („Schuldenbremsen“) in die nationale Rechtsordnung abzusichern.²⁹ Die Einhaltung der Regeln ist durch unabhängige, mithin von den Haushaltsbehörden getrennte, Einrichtungen zu überwachen.³⁰ Eine unmittelbare Aussage darüber, welchen Rang die Haushaltsregel in der nationalen Rechtsordnung genießen soll, insbesondere ob sie in den nationalen Verfassungen zu verankern ist, enthält die Richtlinie nicht. Um dem Anwendungsdefizit des Stabilitätspaktes entgegenzuwirken, ist dessen damit geforderte Implementierung in die nationalen Rechtsordnungen allerdings sehr zu begrüßen.³¹

c) Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten

Innerhalb des sich in einen präventiven (Art. 121 AEUV) sowie einen repressiven Teil (Art. 126 AEUV) gliedernden SWP werden außerdem die Möglichkeiten der Sanktionierung von Eurostaaten gestärkt.

Zunächst setzt sich innerhalb der präventiven Komponente auch weiterhin jeder Mitgliedstaat ein seiner Haushaltslage entsprechendes mittelfristiges Haushaltsziel, das tragfähige öffentliche Finanzen gewährleistet.³² Dessen Einhaltung wird nunmehr in den Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen im Rahmen der multilateralen Überwachung geprüft. Sollte ein Mitgliedstaat sein mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, hat dieser einen „Anpassungspfad“ in Richtung des mittelfristigen Haushaltzieles zu beschreiten, wobei als

²⁶ Art. 9 RL 2011/85/EU v. 8.11.2011 (ABIEU Nr. L 306 v. 23.11.2011, S. 41).

²⁷ Art. 3, 4 RL 2011/85/EU v. 8.11.2011.

²⁸ Ausführlich zu diesen *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 126 AEUV Rn. 24 ff.

²⁹ Art. 5 RL 2011/85/EU v. 8.11.2011.

³⁰ Art. 6 I lit. b) RL 2011/85/EU v. 8.11.2011.

³¹ Vgl. *Bredt* EuR 2005, 104, 109 f.; *Gumboldt* DÖV 2005, 499, 504.

³² Art. 2a VO (EU) Nr. 1175/2011 v. 16.11.2011 (ABIEU Nr. L 306 v. 23.11.2011, S. 12).

Richtwert das strukturelle Defizit jährlich um 0,5 % des BIP sinken soll.³³ In Erreichung des mittelfristigen Haushaltszieles wird das jährliche Ausgabenwachstum außerdem nunmehr an ein potenzielles BIP-Wachstum gekoppelt,³⁴ um sicherzustellen, dass unerwartete Mehreinnahmen auch tatsächlich zum Abbau von Schulden verwendet werden.³⁵ Sofern ein Mitgliedstaat erheblich von seinem Anpassungspfad abweicht, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission an den betreffenden Mitgliedstaat politische Empfehlungen richten (Art. 121 IV AEUV).³⁶ Sollte ein Eurostaat den Ratsempfehlungen nicht nachkommen, besteht nunmehr die Möglichkeit gem. Art. 4 I VO (EU) Nr. 1173/2011³⁷ gegen diesen in einem weiteren Beschluss eine verzinsliche Einlage als Sanktion zu verhängen.

In der das Defizitverfahren des Art. 126 AEUV präzisierenden korrektiven Komponente des SWP fand in der Praxis hauptsächlich das Defizitkriterium Beachtung, obwohl gerade der zunehmende Schuldenstand haushaltspolitische Spielräume verringert.³⁸ Zur Aufwertung des Schuldenstandkriteriums wird daher zunächst der Ausnahmetatbestand der hinreichenden Rückläufigkeit bei Überschreitung des Schuldenstandkriteriums i.S.v. Art. 126 II lit. b) AEUV konkretisiert.³⁹ Außerdem verdeutlicht etwa die Formulierung des neuen Art. 2 IV 1 VO (EU) Nr. 1177/2011 („[...] *Bewertung der Einhaltung des Defizit- und/oder des Schuldenstandskriteriums* [...]“), dass auch allein wegen der Nichterfüllung des Schuldenstandkriteriums ein Defizitverfahren eingeleitet werden kann. Dies entspricht der im Primärrecht angelegten Gleichrangigkeit der beiden Referenzwerte.⁴⁰

Im Übrigen werden die Sanktionsmöglichkeiten auch in der repressiven Komponente verschärft. Sofern der Rat zukünftig Sanktionen gem. Art. 126 XI AEUV beschließt, wird er gegenüber Eurostaaten in der Regel eine Geldbuße verhängen; andere dort vorgesehene Sanktionen kann er weiterhin als Ergänzung beschließen.⁴¹

³³ Art. 5 I, 9 I VO (EU) Nr. 1175/2011 v. 16.11.2011.

³⁴ Art. 5 I UAbs. 3 lit. b), 9 I UAbs. 3 lit. b) VO (EU) Nr. 1175/2011 v. 16.11.2011.

³⁵ Krit. zu einer solchen weiteren Ausgabenbeschränkung aus verfassungsrechtlicher Sicht *Häde ZG* 2011, 1, 22.

³⁶ Art. 6 II UAbs. 2, 10 II UAbs. 2 VO (EU) Nr. 1175/2011 v. 16.11.2011.

³⁷ ABIEU Nr. L 306 v. 23.11.2011, S. 1.

³⁸ *Häde ZG* 2011, 1, 22; *Ohler*, Die fiskalische Integration in der Europäischen Gemeinschaft, 1997, S. 254; vgl. auch *ders.*, Die Bewältigung der Schuldenkrise in Europa, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 1.11.2011, FCE 09/11, S. 8 zur problematischen „Revolvierung“ der Staatsschuld, online abrufbar unter http://www.whi-berlin.eu/tl_files/FCE/Rede-Ohler.pdf (zuletzt am 21.3.2012).

³⁹ Art. 2 Ia VO (EU) Nr. 1177/2011 v. 8.11.2011 (ABIEU Nr. L 306 v. 23.11.2011, S. 33).

⁴⁰ Dazu *Kempen*, in: *Streinz (Hrsg.)*, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 126 AEUV Rn. 16; *Gumboldt DÖV* 2005, 499, 506.

⁴¹ Art. 11 VO (EU) Nr. 1177/2011 v. 8.11.2011.

Des Weiteren besteht nunmehr die Möglichkeit gegen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes bereits vor dem förmlichen Inverzugsetzen gem. Art. 126 IX AEUV Sanktionen zu verhängen.⁴²

d) Umgekehrte Abstimmung über Sanktionen

Über die erwähnten Sanktionsmöglichkeiten soll (abgesehen von der Sanktionsverhängung gem. Art. 126 XI AEUV selbst) künftig im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht bzw. innerhalb der präventiven und repressiven Komponente des SWP in sog. umgekehrter Abstimmung entschieden werden. Musste der Rat den Sanktionsempfehlungen der Kommission bislang positiv zustimmen⁴³, so gelten diese nunmehr als vom Rat angenommen, es sei denn, dieser lehnt die Empfehlung mit qualifizierter Mehrheit explizit ab.⁴⁴ Dieses neue, oft missverständlich als „Quasi-Automatismus“ bezeichnete Abstimmungsverfahren, scheint auf den ersten Blick mit dem in Art. 126 AEUV durchgehend angelegten politischen Ermessen⁴⁵ des Rates in Konflikt zu geraten.⁴⁶ Allerdings gelangt die umgekehrte Abstimmung nur hinsichtlich der Entscheidung über die Sanktionen zur Anwendung. Dem vorgelagert hat der Rat weiterhin einen mit „positiver“ qualifizierter Mehrheit zu treffenden Beschluss zu fassen, in welchem er feststellt, dass ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist. Diese beiden Verfahrensstufen sind scharf zu trennen.⁴⁷ Über den Fortgang des Verfahrens in jede nächst höhere Stufe entscheidet der Rat weiterhin mittels „positiver“ Abstimmung. Der Ermessensspielraum des Rates bleibt im Rahmen dieses jeweils ersten Beschlusses unberührt. Der sogenannte „Quasi-Automatismus“ lässt außerdem das dem Rat auf der Stufe der Sanktionsverhängung gem. Art. 126 XI AEUV zukommende Auswahl- und

⁴² Art. 6 I VO (EU) Nr. 1173/2011 v. 16.11.2011.

⁴³ Zur darin liegenden Mitursächlichkeit für die Krise im Euroraum *Calliess*, in: *VVDStRL* 71 (2012), S. 113, 166 ff.

⁴⁴ Vgl. Art. 4 II, 5 II, 6 II VO (EU) Nr. 1173/2011 v. 16.11.2011; Art. 3 III VO (EU) Nr. 1174/2011 v. 16.11.2011.

⁴⁵ Dazu ausführlich *Nettesheim*, in: Kadelbach (Hrsg.), *Nach der Finanzkrise: Politische und rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung*, 2012, S. 29 ff.; vgl. zum Ermessen des Rates auch *EuGH* Rs. C-27/04, Slg. 2004, I-6679 Rz. 80 – Kommission/Rat.

⁴⁶ Krit. daher *Ohler* ZG 2010, 330, 342; sowie auch mit Blick auf die zusätzliche Rechtsgrundlage Art. 136 AEUV *Häde* ZG 2011, 1, 23 f.

⁴⁷ Vgl. Art. 4 II, 5 II, 6 II VO (EU) Nr. 1173/2011 v. 16.11.2011; Art. 3 III VO (EU) Nr. 1174/2011 v. 16.11.2011; Paradigmatisch Art. 6 VO (EU) Nr. 1173/2011: (1) *Beschließt* der Rat im Verfahren gemäß Artikel 126 Absatz 8 AEUV, dass ein Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen zur Korrektur seines übermäßigen Defizits ergriffen hat, so empfiehlt die Kommission dem Rat binnen 20 Tagen nach Annahme dieses Beschlusses mit einem *weiteren Beschluss*, eine Geldbuße in Höhe von 0,2 % des BIP dieses Mitgliedstaats im Vorjahr zu verhängen. (2) Wird die Empfehlung der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen nach ihrer Annahme durch die Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt, so gilt *der Beschluss zur Verhängung einer Geldbuße* als vom Rat angenommen. (Hervorhebung d. Verf.).

Entschließungsermessen⁴⁸ unangetastet. Die „quasi-automatischen“ Sanktionsbeschlüsse stellen somit eher eine Verfahrensstraffung als eine wesentliche Abkehr von dem primärrechtlich durch politische Entscheidungen geprägten Überwachungsrahmen dar. Die rechtliche Problematik der umgekehrten Abstimmung liegt damit weniger im Abstimmungsverfahren selbst begründet, sondern vielmehr darin, dass der Gegenstand der Abstimmung – die jeweilige Sanktion – primärrechtlich nicht unmittelbar vorgesehen ist.⁴⁹

2. Die Verordnungsvorschläge der Kommission vom 23.11.2011

Neben die verschärften Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Eurostaaten soll in Zukunft eine noch weiter vertiefte Haushaltsüberwachung der Mitglieder der Eurozone treten. Hierfür sollen zwei jeweils auf Art. 121 VI AEUV und Art. 136 AEUV gestützte Verordnungsvorschläge der Kommission vom 23.11.2011 Sorge tragen. Ein Vorschlag betrifft Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind, also potenzielle Empfänger von Finanzhilfen, beispielsweise der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder des ESM.⁵⁰ Diese sollen einer verstärkten Überwachung unterzogen werden, an deren Ende der Rat ein Finanzhilfeseersuchen empfehlen kann.⁵¹ Die zweite Verordnung⁵² soll im Rahmen der präventiven Überwachung das sog. Europäische Semester um einen gemeinsamen Haushaltszeitplan⁵³ ergänzen und die Aufsicht im Defizitverfahren vertiefen.⁵⁴

3. Bewertung anhand des primärrechtlichen Rahmens

Die sekundärrechtliche Neuordnung des SWP versucht überwiegend mittels verschärfter Aufsichts- und Sanktionsmöglichkeiten die Mitgliedstaaten der Eurozone zur Haushaltsdisziplin anzuhalten. Gerade jene zusätzlich auf Art. 136 AEUV gestützten

⁴⁸ Ein Auswahl- und Entschließungsermessen wird überwiegend angenommen: *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 126 AEUV Rn. 59; *Kempfen*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 126 AEUV Rn. 36; *Raidt*, Die wirtschaftspolitischen Vorgaben der Wirtschafts- und Währungsunion, 2008, S. 182; a.A. *Konow*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2002, S. 166 ff., der nur von einem Auswahlermessen ausgeht.

⁴⁹ Krit. daher *Ohler*, Die Bewältigung der Schuldenkrise in Europa, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 1.11.2011, FCE 09/11, S. 6; *Fischer-Lescano/Kommer* KJ 2011, 412, 427 ff.; *Weber* EuZW 2011, 935, 936; zur Frage, ob das kompetenzielle Abstützen auf Art. 136 AEUV hier abhelfen kann: *Häde* JZ 2011, 333 ff.; sowie sogleich unter II. 3.

⁵⁰ *Europäische Kommission*, Vorschlag v. 23.11.2011, KOM (2011), 819 endg.

⁵¹ Vgl. Art. 3 des Verordnungsvorschlags KOM (2011), 819 endg.

⁵² *Europäische Kommission*, Vorschlag v. 23.11.2011, KOM (2011), 821 endg.

⁵³ Vgl. Art. 3 des Verordnungsvorschlags KOM (2011), 821 endg.

⁵⁴ Vgl. Art. 7 des Verordnungsvorschlags KOM (2011), 821 endg.

Instrumente bewegen sich jedoch an den Grenzen des primärrechtlich Möglichen. Namentlich für die Sanktionierung des präventiven Überwachungsrahmens gemäß Art. 121 AEUV,⁵⁵ der neuen makroökonomischen Überwachung,⁵⁶ der Fälschung von Statistiken,⁵⁷ sowie für die zeitlich vorgelagerten Sanktionen im Defizitverfahren⁵⁸ enthält das Primärrecht nur begrenzte Kompetenzen. Auch die beiden Verordnungsvorschläge der Kommission vom 23.11.2011 hängen letztlich von der Interpretation des Art. 136 AEUV ab.

Entscheidend ist daher, inwieweit Art. 136 AEUV eine solche vertiefte Überwachung bzw. Sanktionierung für die Eurostaaten untereinander zulässt.⁵⁹ Wie sich aus Art. 136 II AEUV ergibt, ermöglicht die Norm formell in dem von Art. 121, 126 AEUV vorgegebenen Rahmen Maßnahmen für Mitgliedstaaten der Eurozone zu erlassen.⁶⁰ Zudem verdeutlichen Art. 136 I lit. a) und b) AEUV, dass die Vorschrift inhaltlich in den Kontext der zu koordinierenden Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu stellen ist. Hauptzweck des Art. 136 AEUV ist es, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten für das Eurowährungsgebiet zu verstärken. Indem in Art. 121 I AEUV festgestellt wird, dass die Mitgliedstaaten der Union ihre Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von *gemeinsamem* Interesse betrachten, erkennen diese die tatsächlich zwischen ihnen bestehenden ökonomischen Interdependenzen an.⁶¹ Dem verfahrensrechtlichen Konzept der Koordinierung⁶² wird damit ein, insoweit das allgemeine Gebot der Unionstreue (Art. 4 III EUV) konkretisierender,⁶³ materieller Grundsatz gegenseitiger Rücksichtnahme auf eben diese Verflechtung,⁶⁴ zur Seite gestellt. Die aufgrund der gemeinsamen Währungspolitik verstärkten ökonomischen Interdependenzen zwischen den Eurostaaten werden nun durch Art. 136 AEUV aufgenommen, indem dieser das Maß an gebotener Rücksichtnahme für die Eurozone erhöht. Damit verdeutlicht die Vorschrift, dass die vom Begriff der Koordinierung umfassten Methoden der Zusammenarbeit, wie etwa Information oder Konsultation,⁶⁵ verstärkt werden sollen. Vor diesem Hintergrund sind die

⁵⁵ Art. 4 VO (EU) Nr. 1173/2011 v. 16.11.2011.

⁵⁶ Art. 3 VO (EU) Nr. 1174/2011 v. 16.11.2011.

⁵⁷ Art. 8 VO (EU) Nr. 1173/2011 v. 16.11.2011.

⁵⁸ Art. 5, 6 VO (EU) Nr. 1173/2011 v. 16.11.2011.

⁵⁹ Dazu ausführlich *Häde* JZ 2011, 333 ff.

⁶⁰ *Seidel*, in: Festschrift für Scheuing, 2011, S. 717, 729; *Häde* JZ 2011, 333, 335.

⁶¹ Vgl. *Klisch*, Die Konjunkturpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 1974, S. 75 f.

⁶² Vgl. *Schulze-Steinen*, Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion, 1998, S. 137 ff.

⁶³ *Schulze-Steinen*, Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion, 1998, S. 189.

⁶⁴ *Hattenberger*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage 2009, Art. 99 EGV Rn. 3; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 44. EL 2011, Art. 121 AEUV Rn. 5; ähnlich *Kempen*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 121 AEUV Rn. 6.

⁶⁵ *Behrens* RabelsZ 45 (1981), 8, 43; *Krämer*, Formen und Methoden der internationalen wirtschaftlichen Integration. Versuch einer Systematik, 1969, S. 73 f.

zusätzlich auf Art. 136 AEUV gestützten Rechtsakte bzw. Gesetzgebungsvorschläge differenziert zu beurteilen.⁶⁶ Jedoch wird, wie schon der Wortlaut der Vorschrift verdeutlicht, die Grenze der Regelungsintention des Art. 136 AEUV erreicht, wenn unter Rückgriff auf diesen auch solche Überwachungs- oder Sanktionsregelungen möglich sein sollen, die nicht in Art. 121 und Art. 126 AEUV selbst vorgesehen sind.⁶⁷ So verbleiben die Sanktionierung der präventiven Überwachung des Art. 121 AEUV, der makroökonomischen Überwachung sowie der Fälschung statistischer Daten ebenso wie die zeitlich vorverlagerten Sanktionsmöglichkeiten im Defizitverfahren auch auf Basis des Art. 136 AEUV in einer rechtlichen Grauzone⁶⁸, die eine förmliche Vertragsänderung (im Rahmen des Vereinfachten Verfahrens gem. Art. 48 VI EUV⁶⁹) als sinnvoll erscheinen lässt.

III. Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (VSKS)

Nachdem die im Vorfeld des Europäischen Rates vom 9.12.2011 bestehende Option einer Vertragsänderung aufgrund des britischen Vetos politisch verbaut war⁷⁰ tritt mit dem auch als Fiskalvertrag bezeichneten „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (VSKS) zukünftig ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag neben das Primärrecht der EU. Vertragsstaaten sind zumindest die Mitglieder der Eurozone, wobei der Vertrag allen Unionsstaaten offensteht (Art. 15 VSKS). Diese „Notlösung“ ist zwar bedauerlich⁷¹, jedoch stand eine solche Option im Bereich der Währungsunion schon einmal, im Vorfeld des SWP, zur Debatte.⁷² Ebenso wie damals⁷³ hat auch der jetzige Vertrag kontroverse juristische Debatten ausgelöst.⁷⁴

⁶⁶ Vgl. auch *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 136 AEUV Rn. 6.

⁶⁷ *Ohler* ZG 2010, 330, 338; *ders.*, Die Bewältigung der Schuldenkrise in Europa, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 1.11.2011, FCE 09/11, S. 6; *Häde* JZ 2011, 333, 334 f.

⁶⁸ Vgl. auch *Weber* EuZW 2011, 935, 936 f.; sowie *Pernice*, Stellungnahme zur Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages v. 14. März 2011, S. 6 f., der Art. 136 AEUV als verstärkte Zusammenarbeit begreift, die keine Abweichung vom Primärrecht zulässt.

⁶⁹ Zu diesem *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 92 f.

⁷⁰ Nunmehr hat auch die Tschechische Republik signalisiert dem Vertrag aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht beitreten zu wollen.

⁷¹ Ein Vorgehen außerhalb des unionalen Rechtsrahmens hat freilich gerade in Phasen der integrationspolitischen Stagnation eine gewisse Tradition, vgl. *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 26 ff. Der Schengen-Prozess bietet insoweit ein anschauliches Beispiel, vgl. dazu *Bender* ZaöRV 61 (2001), 729, 758 ff.

⁷² Vgl. *Konow*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2002, S. 36 ff.; *Passalacqua*, Rechtliche und politische Probleme des Stabilitätspaktes, 2000, S. 73 ff.; *Blumenwitz/Schöbener*, Stabilitätspakt für Europa, 1997, S. 54 ff.

⁷³ *Häde* EuZW 1996, 138, 140 ff.; *Hahn* JZ 1997, 1133, 1135; *Hartmann* EuZW 1996, 133, 136.

⁷⁴ Vgl. nur *Mussler/Bannas*, EU-Kommission: Fiskalpakt hat nur begrenzte Auswirkungen, FAZ Nr. 290 v. 13.12.2011, S. 1; *Schäfers/Jahn/Mussler*, Auch Juristen stellen Fiskalpakt in Frage, FAZ Nr. 291 v. 14.12.2011, S. 11.

1. Kompetenz der Mitgliedstaaten zum Vertragsschluss

Zwar modifiziert die Mitgliedschaft in der EU in Abhängigkeit von der vertraglichen Kompetenzverteilung das in Art. 6 WVRK⁷⁵ verbürgte Recht der Mitgliedstaaten völkerrechtliche Verträge zu schließen.⁷⁶ Diese sind jedoch kompetenzrechtlich dann nicht gehindert, eigenständig völkerrechtlich vorzugehen, wenn der Vertragsgegenstand nach der unionalen Kompetenzaufteilung in einen Bereich ihnen verbliebener Zuständigkeit fällt. Auch wenn den Mitgliedstaaten im Rahmen der für die WWU typischen asymmetrischen Kompetenzverteilung in ihren wirtschafts- und haushaltspolitischen Zuständigkeitsbereichen europäische Vorgaben gemacht werden können⁷⁷, so basieren diese jedoch auf einer Koordinierungskompetenz (vgl. Art. 2 III, 5 I AEUV, Art. 121 II AEUV), die den Mitgliedstaaten keinerlei Zuständigkeit entzieht.⁷⁸ Ein Vorgehen auf Unionsebene entfaltet daher – anders als etwa im Falle geteilter Zuständigkeiten (Art. 2 II AEUV) – keine Sperrwirkung.⁷⁹ Das Koordinierungsanliegen kann deshalb sowohl auf Unionsebene unter Einschluss der Unionsorgane als auch zwischenstaatlich oder gar in Kumulation beider Möglichkeiten wahrgenommen werden. Kompetenziell steht es den Mitgliedstaaten somit frei, über die primärrechtlichen wirtschafts- und haushaltspolitischen Bindungen hinaus, weitere völkerrechtlicher Art einzugehen.⁸⁰

Ohne Frage birgt dieses den Mitgliedstaaten zustehende „Wahlrecht“ zwischen gemeinschaftlichen und völkerrechtlichen Vorgehen die Gefahr der Umgehung des unionalen Verfahrens- und Legitimationsrahmens.⁸¹ Diesem Problem begegnet der VSKS jedoch, indem er seine Anwendung über Art. 2 konsequent unter den Vorbehalt des Loyalitätsgebotes (vgl. Art. 4 III EUV) stellt. Ein Aspekt dieser Kohärenzklausel ist es daher, dass Bestimmungen des VSKS auch nachfolgenden Änderungen des Unionsrechts nicht entgegengehalten werden können. Die Klausel bestätigt letztlich den Vorrang des Unionsrechts, der die autonome Gestaltungsfreiheit der Union absichert.⁸²

⁷⁵ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23.5.1969, BGBl. II 1985, 926.

⁷⁶ Kort JZ 1997, 640; Passalacqua, Rechtliche und politische Probleme des Stabilitätspaktes, 2000, S. 74.

⁷⁷ Roth EuR-Beiheft 1/1994, 45, 71.

⁷⁸ Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, § 44 Rn. 7; Krämer, Formen und Methoden der internationalen wirtschaftlichen Integration. Versuch einer Systematik, 1969, S. 59 f.

⁷⁹ Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 191.

⁸⁰ Ebenso Fischer-Lescano/Kommer KJ 2011, 412, 415.

⁸¹ Häde EuZW 1996, 138, 141; allgemein von Bogdandy/Bast/Arndt ZaöRV 62 (2002), 77, 126.

⁸² Vgl. Thym, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 2004, S. 313.

2. Unionsrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung des VSKS

Obwohl es den Mitgliedstaaten freisteht, die ihnen verbliebenen Zuständigkeiten gemeinsam im Wege eigenständiger völkerrechtlicher Vereinbarungen untereinander wahrzunehmen, haben sie dabei dennoch bestehende Vorgaben des Unionsrechts zu beachten.⁸³ Grundsätzlich ist das Loyalitätsgebot immer schon dann zu befolgen, wenn die mitgliedstaatliche Maßnahme an Aufgaben und Ziele der Unionsverträge anknüpft (sog. Vertragsakzessorietät).⁸⁴ Ein insoweit maßgeblicher Bezug zu den Unionszielen ist bei dem unmittelbar an die Vorschriften der Wirtschaftsunion anknüpfenden VSKS anzunehmen.⁸⁵ Wenn somit also der vertragsakzessorische VSKS an Art. 4 III UAbs. 3 Alt. 2 EUV zu messen ist⁸⁶ kommt es darauf an, inwieweit der Inhalt des VSKS in Kohärenz zu den Zielen und Aufgaben der WWU steht.

a) Die sog. Schuldenbremse

Der mit „Fiskalpolitischer Pakt“ überschriebene Titel III des VSKS sieht in Art. 3 I lit. a) vor, dass die gesamtstaatliche Haushaltslage der Vertragsstaaten auszugleichen ist oder einen Überschuss aufzuweisen hat. Konkret wird verlangt, dass der jährliche strukturelle Haushaltssaldo dem im SWP vorgesehenen länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel, mit der Untergrenze eines strukturellen Defizits von 0,5 % des BIP, entspricht (Art. 3 I lit b) S. 1 VSKS). Dieser Verweis auf den SWP macht deutlich, dass die Haushaltsvorschrift inhaltlich größtenteils auf die bereits sekundärrechtlich in Art. 2a, 5 VO (EU) Nr. 1175/2011 vorgesehenen länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele zurückgreift.⁸⁷ Außerdem verpflichten die Art. 5 ff. RL 2011/85/EU die Mitgliedstaaten zur Einführung nationaler Haushaltsvorgaben, die die Einhaltung der in Art. 126 AEUV angelegten Referenzwerte gewährleisten.⁸⁸ In Art. 6 I lit. c) der RL 2011/85/EU wird bestimmt, dass die Mitgliedstaaten überdies Folgen für den Fall ihrer Nichteinhaltung

⁸³ Die Pflicht, unter das Unionsrecht fallende Sachverhalte, die aber den Mitgliedstaaten verbliebene Kompetenzbereiche betreffen, auch unionsrechtskonform zu gestalten, gilt auch in anderen Bereichen, etwa auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts; vgl. *EuGH* Rs. C-135/08, Slg. 2010, I-1449, Rz. 41 (m.w.N.) – Rottmann. Ein weiteres Beispiel ist der Bereich direkter Steuern; vgl. dazu *Lenaerts* EuR 2009, 728 ff.

⁸⁴ *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 4 EUV Rn. 46.

⁸⁵ Vgl. nur die Bekräftigung des Art. 121 I AEUV, die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu behandeln, im ersten Erwägungsgrund der Präambel des VSKS.

⁸⁶ Scheinbar weiter *Thym*, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 2004, S. 319, der völkerrechtliche Kooperationen der Mitgliedstaaten im Bereich ihrer Zuständigkeiten nur an den Anforderungen der Organleihe, der Grundfreiheiten sowie des allgemeinen Diskriminierungsverbotes messen möchte, wohl jedoch nicht am Loyalitätsgebot.

⁸⁷ Dazu bereits oben unter II. 1. c).

⁸⁸ Dazu oben unter II. 1. b).

vorzusehen haben. Der Verordnungsentwurf KOM (2011) 821 vom 23.11.2011 sieht in seinem Art. 4 sogar vor, dass nationale Haushaltsvorschriften einzuführen sind, die die mittelfristigen Haushaltsziele gemäß Art. 2a VO (EU) Nr. 1175/2011 umsetzen. Jedoch wird Art. 3 I lit b) S. 1 VSKS so zu verstehen sein, dass er mit dem 0,5 % - Kriterium eine strengere Vorgabe für das mittelfristige Haushaltsziel setzt. Denn Art. 2a VO (EU) Nr. 1175/2011 überlässt den Mitgliedstaaten diesbezüglich noch einen größeren Spielraum.⁸⁹ Entscheidend für diese Interpretation spricht letztlich Art. 3 I lit. d) VSKS, dessen Wortlaut – deutlicher als Art. 3 I lit b) S. 1 VSKS – zum Ausdruck bringt, dass eine Vorgabe für das mittelfristige Haushaltsziel gesetzt werden soll. Dieses darf somit ein jährliches konjunkturbereinigtes Defizit von 0,5 % des BIP nicht überschreiten.

Zusätzlich ist im Falle wesentlicher Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad ein automatischer Korrekturmechanismus vorgesehen (Art. 3 I lit. e) VSKS), der auf von der Kommission vorgeschlagenen gemeinsamen Grundsätzen hinsichtlich Art, Umfang und Überwachung der zu ergreifenden Korrekturmaßnahmen basiert (Art. 3 II 2 VSKS).⁹⁰ Dieser ergänzt die im reformierten SWP vorgesehenen sanktionsbewehrten Empfehlungen des Rates.⁹¹ Nur in den Ausnahmefällen eines außergewöhnlichen Ereignisses, das sich der Kontrolle der Vertragspartei entzieht oder eines schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs kann von der Regel des Art. 3 I lit. b) VSKS abgewichen werden (Art. 3 I lit. c) i.V.m. III lit. b) VSKS).

In Art. 3 II VSKS verpflichten sich die Vertragsstaaten, die vorstehend skizzierte Haushaltsvorschrift samt Korrekturmechanismus, die sog. Schuldenbremse, spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages in der innerstaatlichen Rechtsordnung zu verankern. Dies soll vorzugsweise auf verfassungsrechtlicher Ebene geschehen. Vor dem Hintergrund erforderlicher Referenden bei Verfassungsänderungen, insbesondere in Irland, sollen jedoch auch andere Bestimmungen genügen können, sofern deren uneingeschränkte dauerhafte

⁸⁹ Von diesem Verständnis geht auch der Gesetzesentwurf zur Ratifikation des VSKS aus, vgl. BT-Dr. 17/9046 v. 20.3.2012, S. 20.

⁹⁰ Soweit die Überwachung der nationalen Haushaltsvorschriften wie vorgesehen durch unabhängige Stellen vorzunehmen ist, bleibt ähnlich der Regelungen in Art. 6 I lit. b) RL 2011/85/EU v. 8.11.2011 und Art. 4 II des Verordnungsentwurfs KOM (2011) 821 zu klären, wie dies mit der parlamentarischen Budgethoheit zu vereinbaren ist. Vorbild scheint hier der grundgesetzliche Stabilitätsrat zu sein (Art. 109a GG); zu diesem *Ekardt/Buscher AöR* 137 (2012), 42, 55 ff.; allgemein *Neidhardt*, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 302 ff.

⁹¹ Art. 6 VO (EU) Nr. 1175/2011 v. 16.11.2011; Art. 4 I, II VO (EU) Nr. 1173/2011 v. 16.11.2011.

Beachtung und Einhaltung im gesamten einzelstaatlichen Haushaltsverfahren gewährleistet ist.⁹²

Wenn Art. 3 des VSKS letztlich also überwiegend bestehende oder beabsichtigte sekundärrechtliche Vorgaben bekräftigt, so steht dies inhaltlich im Einklang mit den Zielen der Union. Insbesondere effektuiert der in die nationalen Rechtsordnungen einzuführende automatische Korrekturmechanismus den bestehenden Überwachungsrahmen und genügt somit dem Loyalitätsgebot. Ebenso fördert die Konkretisierung der Vorgaben hinsichtlich des mittelfristigen Haushaltsrahmens die Einhaltung der Defizitkriterien, ohne diese jedoch selbst abzuändern.⁹³

b) Ein Schritt in Richtung automatisiertes Defizitverfahren?

Eine weitere zentrale Vorschrift ist Art. 7 VSKS, der den Ablauf des Defizitverfahrens für Mitgliedstaaten der Eurozone automatisieren soll. Noch die Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes vom 9.12.2011 formulierte insoweit einen sehr ambitionierten Ansatz, demzufolge automatisch Konsequenzen eintreten sollten, wenn die Kommission ein Überschreiten des 3 % - Kriteriums feststellt, es sei denn der Rat spricht sich mit qualifizierter Mehrheit dagegen aus.⁹⁴ In Art. 7 VSKS verpflichten sich die Vertragsparteien nunmehr nur noch Vorschläge und Empfehlungen der Kommission zu unterstützen, in denen diese einen Verstoß eines Eurostaates gegen das Defizitkriterium feststellt. Diese Verpflichtung gilt jedoch dann nicht, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Vertragsstaaten, deren Währung der Euro ist, die Kommissionsentscheidung ablehnt. Konkret kann mit dieser Regelung zweierlei intendiert sein.⁹⁵ Mit Blick auf die Erklärung der Staats- und Regierungschefs könnte man Art. 7 VSKS so interpretieren, als dass dieser Kommissionsempfehlungen rechtsverbindliche Wirkung zukommen lassen will, es sei denn die qualifizierte Mehrheit stimmt dagegen. Eine solche Auslegung der Vorschrift hätte erhebliche Auswirkungen auf das in Art. 126 AEUV angelegte Defizitverfahren, insbesondere müsste der Rat das Bestehen eines übermäßigen Defizites nicht mehr (wie noch nach

⁹² Äußerst unklar ist, wie diese Voraussetzungen ohne eine Verankerung auf Verfassungsebene erfüllt werden sollen.

⁹³ Dies wäre nur nach Maßgabe des Art. 126 XIV AEUV möglich; dazu *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 126 AEUV Rn. 88 ff.

⁹⁴ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets v. 9.12.2011, S. 4.

⁹⁵ *Pernice*, International Agreement on a reinforced Economic Union, Legal Opinion, Studie für die Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament, Stand: 8.1.2012, S. 10 ff.; online abrufbar unter: http://www.whi-berlin.eu/EU-Reform_2012.html (zuletzt am 20.3.2012). Zu beachten ist, dass in der begutachteten Fassung in Art. 7 des Vertrages von „*undertake to support*“ die Rede war. Mittlerweile heißt es „*commit to supporting*“.

vorstehend geschilderter Rechtslage) vorab konstitutiv feststellen.⁹⁶ Demgegenüber bringt die erwähnte Kohärenzklausel des Art. 2 VSKS den Willen der Vertragsstaaten zum Ausdruck, die Vorschrift nur im Einklang mit den Verfahrensschritten des vertraglichen Defizitverfahrens anzuwenden. In dieser Auslegung kann Art. 7 VSKS dann aber nicht mehr intendieren, als eine Bindung der Vertragsstaaten hinsichtlich ihres Abstimmungsverhaltens im Rat. Die umgekehrte qualifizierte Mehrheit kann diese Bindung sodann wieder aufheben.

Überdies wird der Anwendungsbereich des Art. 7 VSKS in zweierlei Hinsicht begrenzt: Zum einen betrifft er seinem Wortlaut nach nur diejenige Abstimmung im Rat, die auf den Vorschlag der Kommission folgt, gegen einen Mitgliedstaat der Eurozone aufgrund der Verletzung des Defizitkriteriums ein übermäßiges Defizit festzustellen. Die Intention der sekundärrechtlichen Reform des SWP, das Schuldenstandskriterium aufzuwerten und mit dem Defizitkriterium gleichrangig auszugestalten, findet in Art. 7 VSKS somit keine Umsetzung.⁹⁷ Zum anderen greift die Vorschrift nicht auf den folgenden Stufen des Defizitverfahrens, insbesondere nicht hinsichtlich der Verhängung von Sanktionen gemäß Art. 126 XI AEUV.⁹⁸

Somit trägt Art. 7 VSKS auf eher bescheidene Art und Weise zu einer Straffung des Defizitverfahrens bei, von einem Automatismus ist die Vorschrift aber weit entfernt. Die Vorschrift geht dennoch mit der Verwirklichung der Unionsziele konform und gerät damit nicht weiter in Widerspruch zu Kohärenzklausel und Loyalitätsgebot.

c) Der Euro-Gipfel als neue Institution?

Im Verlauf der internationalen Finanz- und Schuldenkrise hat sich auf europäischer Ebene ein neues politisches Gremium, der sog. Euro-Gipfel, herausgebildet.⁹⁹ Dessen informelle Treffen wurden zunehmend institutionalisiert und durch politische Erklärungen abgesichert.¹⁰⁰ Neben den Staats- und Regierungschefs der Eurozone nehmen der Kommissionspräsident sowie auf

⁹⁶ Pernice, International Agreement on a reinforced Economic Union, Legal Opinion, Studie für die Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament, Stand: 8.1.2012, S. 11.

⁹⁷ Vgl. auch die explizite Klarstellung in Art. 4 S. 2 VSKS, wonach die Verletzung des Schuldenstandskriteriums nach Art. 126 AEUV erfolgt. D.h. die Vorabfestlegung des Stimmverhaltens nach Art. 7 VSKS soll hinsichtlich des Schuldenstands gerade keine Anwendung finden.

⁹⁸ Doch greifen im Laufe des Defizitverfahrens die oben geschilderten sekundärrechtlichen neuen „Sanktions-Quasiautomatismen“; vgl. Art. 5 I, II, 6 I, II VO (EU) Nr. 1173/2011 v. 16.11.2011. Diese betreffen jedoch wiederum nur die Sanktionsentscheidungen, nicht die zuvor erforderlichen konstitutiven Ratsentscheidungen; vgl. oben unter II. 1. d.

⁹⁹ Vgl. zum Verlauf der Finanz- und Schuldenkrise, auch mit Blick auf die Treffen des Euro-Gipfels, die Übersicht bei *Kunstein/Wessels* Integration 2011, 308, 309 f.

¹⁰⁰ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel vom 23.10.2011, EUCO 52/1/11, REV 1, CO EUR 17, CONCL 5 (v. 30.11.2011), S. 5; Erklärung des Euro-Gipfels v. 26.10.2011, Anlage 1.

Einladung der Präsident der EZB an den mindestens zweimal jährlich stattfindenden Treffen teil. Durch Art. 12 VSKS wird dieses De-Facto-Gremium nunmehr völkerrechtlich institutionalisiert. Das Europäische Parlament sowie diejenigen Vertragsstaaten deren Währung nicht der Euro ist, werden über die Treffen informiert (Art. 12 V, VI VSKS). Die am Vertrag beteiligten Nicht-Eurostaaten nehmen jedoch an den Gipfeltreffen teil, die sich den grundlegenden Fragen der Wettbewerbsfähigkeit der Vertragsstaaten bzw. der Architektur der Eurozone widmen. Außerdem sind sie mindestens einmal jährlich hinsichtlich der Durchführung des VSKS einzuladen (Art. 12 III VSKS). Gleichwohl soll der Euro-Gipfel ein informelles Gremium (Art. 12 I 1 VSKS) bleiben. Sein Status ähnelt insoweit der sog. Euro-Gruppe, dem Treffen der Euro-Finanzminister, das durch Art. 137 AEUV zwar formal bestätigt wurde, jedoch ebenfalls ein informelles Gremium geblieben ist.¹⁰¹

Dennoch weckt der eigenartige Status des Euro-Gipfels mit Blick auf das Loyalitätsgebot des Art. 4 III UAbs. 3 Alt. 2 EUV Befürchtungen. Zwar steht es den Staats- und Regierungschefs der Eurozone frei, sich informell zu treffen, jedoch sind die Auswirkungen dieser Treffen auf das unionsrechtliche Institutionengefüge kaum absehbar.¹⁰² Insoweit liefert die Geschichte des Europäischen Rates ein anschauliches Beispiel für die nur selten antizipierbare Evolution informeller Gremien¹⁰³ und ihren Einfluss auf das vertraglich vorgesehene Verfahren der unionalen Entscheidungsfindung („Gemeinschaftsmethode“).¹⁰⁴ Auch die Teilnahme des Präsidenten der EZB an den Treffen des Euro-Gipfels könnte mit Blick auf die Unabhängigkeit der Zentralbank (Art. 130 AEUV) Probleme aufwerfen.¹⁰⁵

Jedoch sind diese soeben beschriebenen Befürchtungen abstrakter Natur, so dass man Art. 4 III UAbs. 3 Alt. 2 EUV keine konkrete Pflicht der Mitgliedstaaten entnehmen kann, die völkerrechtliche Verankerung des Euro-Gipfels durch Art. 12 VSKS zu unterlassen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass im Rahmen der Durchführung des Vertrages zukünftige Absprachen des Euro-Gipfels im Einzelfall als Verstoß gegen Art. 4 III EUV gewertet werden

¹⁰¹ Zum Status der Eurogruppe *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 137 AEUV Rn. 7.

¹⁰² *Pernice*, International Agreement on a reinforced Economic Union, Legal Opinion, Studie für die Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament, Stand: 8.1.2012, S. 15 f.

¹⁰³ Vgl. *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 118 ff.; *Dann*, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 335, 370 ff.

¹⁰⁴ Zur angesprochenen „Unionsmethode“ im Vergleich zur „Gemeinschaftsmethode“ bereits *Calliess NVwZ* 2012, 1, 1 f.; vgl. allgemein *Martenczuk* EuR 1998, 151, 175 f.

¹⁰⁵ Vertiefend zur ähnlichen Problematik bzgl. der Euro-Gruppe *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 137 AEUV Rn. 8 ff.

könnten. Dies ist insbesondere dann denkbar, wenn das Funktionieren der Unionsorgane behindert werden würde.¹⁰⁶

3. Inanspruchnahme von Unionsorganen im Rahmen der Ausführung des VSKS

Die Vertragsstaaten nehmen im Rahmen der Durchführung des VSKS an verschiedenen Stellen mit der Kommission und dem *EuGH* Organe der Union in Anspruch.

a) Der *EuGH* als Hüter der Haushaltsvorschriften?

Noch im Vorfeld der Dezembertagung des Europäischen Rates schien die Bundesregierung den *EuGH* mit der Kontrolle der Einhaltung der Haushaltsregeln betrauen zu wollen.¹⁰⁷ Dies wäre nicht nur mit Blick auf Art. 126 X AEUV problematisch gewesen, sondern angesichts der begrenzten Rolle von Gerichten in solch komplexen Prozessen wohl auch wenig effektiv.¹⁰⁸ Nach Art. 8 VSKS soll der *EuGH* nunmehr nur noch über die Implementierung der Haushaltsvorschrift (Art. 3 II VSKS) in die nationalen Rechtsordnungen urteilen können. Doch wo kein Kläger, da kein Richter: Angesichts der Tatsache, dass sich die für die Einbindung des *EuGH* in den Fiskalvertrag gefundene Kompetenzgrundlage des Art. 273 AEUV allein auf Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten bezieht, musste auf ein Klagerecht der Kommission verzichtet werden.¹⁰⁹ In der Folge war ein geeignetes Verfahren zu finden, dass die politisch bedingte Zurückhaltung der Mitgliedstaaten bei Klagen gegeneinander überwindet. Andernfalls wäre Art. 8 VSKS, wie die Erfahrung im Rahmen des Art. 259 AEUV lehrt¹¹⁰, leer gelaufen.

Die nach langen Verhandlungen¹¹¹ gefundene Lösung in Art. 8 I VSKS sieht vor, dass die Kommission aufgefordert wird, über die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung der Pflicht aus Art. 3 II VSKS zu berichten. Kommt die Kommission nach einer dem betreffenden Vertragsstaat einzuräumenden Stellungnahme zu dem Schluss, dass ein

¹⁰⁶ Ausführlich *Thym*, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 2004, S. 313 f. unter Verweis auf *EuGH* Rs. 44/84, Slg. 1986, 29, Rz. 39 – Hurd.

¹⁰⁷ Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzlerin *Merkel* vor dem Deutschen Bundestag zum Europäischen Rat am 8. und 9. Dezember 2011, Pl.Prot. 17/147 v. 2.12.2011, 17570.

¹⁰⁸ Vgl. auch skeptisch zur Kontrolle der grundgesetzlichen Schuldenbremse durch das *BVerfG Heun* ZSE 2009, 552, 570.

¹⁰⁹ BT-Dr. 17/9046 v. 20.3.2012, S. 21.

¹¹⁰ *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 45. EL 2011, Art. 259 AEUV Rn. 6; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 259 AEUV Rn. 1.

¹¹¹ Die konkrete Ausgestaltung der Verfahrenseinleitung blieb auch auf dem informellen Treffen des Europäischen Rates v. 30.1.2012 offen und sollte bis zur Vertragsunterzeichnung im März 2012 geklärt werden; vgl. Vereinbarte Kernaussagen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets v. 30.1.2012, S. 1 (Punkt 1).

Verstoß vorliegt, so rufen eine oder mehrere Vertragsstaaten den *EuGH* an. Dieser kann jedoch auch unabhängig vom Bericht der Kommission von den Vertragsparteien angerufen werden. Man wird die erste Alternative sowohl vom Wortlaut her, als auch im Umkehrschluss zur zweiten Alternative so verstehen können, dass sie eine Pflicht der Vertragsstaaten zur Klage vor dem *EuGH* begründen soll. Die Formulierung in Art. 8 I 2 VSKS selbst lässt jedoch offen, wer diese Pflicht im konkreten Fall wahrzunehmen hat. Näheres regelt insoweit ein anlässlich der Vertragsunterzeichnung am 2.3.2012 beschlossenes Protokoll zum Vertrag. Daraus ergibt sich, dass die Klage innerhalb von drei Monaten nach Vorlage des Kommissionsberichts grds. durch den Dreivorsitz im Rat der Europäischen Union (Art. 16 IX EUV) eingereicht wird. Zwar bleibt unklar, ob die Vereinbarung selbst Vertragsbestandteil sein oder lediglich zur Vertragsauslegung herangezogen werden soll,¹¹² zumal eine Art. 51 EUV entsprechende Vorschrift im Hauptvertrag fehlt. Angesichts der Bedeutung der Ausgestaltung des klageeinleitenden Verfahrens wird man die getroffene Vereinbarung nach dem Willen der Vertragsstaaten jedoch als Vertragsbestandteil deuten müssen.

Gelangen die Kommission oder die Vertragsstaaten auf einer zweiten Stufe (Art. 8 II VSKS) zu der Überzeugung, dass eine Vertragspartei dem Urteil des Gerichtshof nicht nachgekommen ist, können die Vertragsstaaten den *EuGH* erneut anrufen und die Verhängung von Sanktionen fordern. In Abs. 6 der Protokollregelung bekunden die Vertragsstaaten insoweit allerdings nur noch die „Absicht“, die geschilderten Vorgaben des Art. 8 I auch auf der zweiten Stufe anzuwenden. Die im Vergleich zur ersten Verfahrensstufe abgeschwächte Formulierung einer bloßen Absichtsbekundung lässt darauf schließen, dass sich die Vertragsstaaten auf der zweiten Stufe nicht rechtlich verpflichten wollten.¹¹³ Damit bleibt offen, ob das entscheidende, weil sanktionsbewehrte zweite Verfahren vor dem *EuGH* jemals von einem Vertragsstaat eingeleitet werden wird. Denn gerade hier hätte es einer rechtlich verbindlichen Regelung bedurft, die den politischen Druck aus dem Verfahren nimmt.

Auch wenn das Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 259, 260 AEUV Pate stand, so gehen die in Art. 8 VSKS vorgesehenen Entscheidungsbefugnisse des *EuGH* teilweise darüber

¹¹² Vgl. *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 45. EL 2011, Art. 51 EUV Rn. 4 f.

¹¹³ Allein der Umstand, dass es eine Sonderregelung für die zweite Verfahrensstufe gibt, verdeutlicht, dass eine andere Bindungswirkung intendiert gewesen ist. Anderenfalls hätte man nämlich die Protokollregelung gleich auf den gesamten Art. 8 VSKS beziehen können und nicht nur auf die erste Verfahrensstufe des Art. 8 I 2 VSKS.

hinaus, etwa wenn der Gerichtshof nach Art. 8 I VSKS eine Frist setzen kann, innerhalb derer der betreffende Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen umzusetzen hat. Diese Möglichkeit ist in Art. 260 I AEUV nicht explizit vorgesehen.¹¹⁴ Ob über Art. 260 I AEUV hinausreichende Befugnisse des *EuGH* auf der Grundlage des Art. 273 AEUV zulässig sind, wird mitunter kritisch beurteilt.¹¹⁵ Demgegenüber ist zu bedenken, dass es im Ausgangspunkt den Vertragsparteien im Rahmen der Schiedsklausel freisteht, den Streitgegenstand – und somit zugleich den möglichen Urteilstenor – zu bestimmen, also darüber zu entscheiden, ob ein Leistungs- oder Feststellungsurteil ergehen soll.¹¹⁶ In der Folge handelt es sich auch bei Art. 8 VSKS um eine den Vertragsstaaten freistehende und zulässige Bestimmung des Streitgegenstandes, die auf Basis des Art. 273 AEUV möglich ist.

Sollte allerdings der im Wesentlichen eine identische Verpflichtung enthaltende Art. 4 des vorstehend skizzierten Verordnungsentwurfes KOM (2011) 821 vom 23.11.2011 in Kraft treten, so wird Art. 8 VSKS aller Voraussicht nach gegenstandslos, da an seiner Stelle das unionsrechtliche Vertragsverletzungsverfahren einschlägig sein wird. Denn Art. 273 AEUV verlangt, dass die Streitigkeit von der Verletzung unionsrechtlicher Pflichten verschieden ist. Andernfalls könnte die vertragliche Regelung des Art. 259 AEUV umgangen werden¹¹⁷, was nicht zuletzt im Hinblick auf die Kohärenzklausel des Art. 2 VSKS problematisch wäre.

b) Die Rolle der Kommission

Für die im Fiskalvertrag vorgesehene Inanspruchnahme der Kommission fehlt es an einer Art. 273 AEUV vergleichbaren Vorschrift, so dass nur eine sog. Organleihe in Betracht kommt. Einer solchen müssten nach der bisherigen Praxis¹¹⁸ alle Mitgliedstaaten zustimmen, woran es aufgrund der bislang ablehnenden Haltung Großbritanniens und der Tschechischen Republik fehlt. Sofern eine solche Zustimmung nicht nachgeholt wird, wäre die Organleihe

¹¹⁴ Freilich sieht der *EuGH* die Mitgliedstaaten dennoch in der Pflicht, die nach Art. 260 I AEUV erforderlichen Maßnahmen unverzüglich umzusetzen; vgl. *Thiele*, Europäisches Prozessrecht, 2007, § 5 Rn. 46.

¹¹⁵ Ablehnend *Pernice*, International Agreement on a reinforced Economic Union, Legal Opinion, Studie für die Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament, Stand: 8.1.2012, S. 13, Fn. 4.

¹¹⁶ *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 45. EL 2011, Art. 273 AEUV Rn. 17; *Schwarz*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, 2. Aufl. 2003, § 15 Rn. 20.

¹¹⁷ *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 45. EL 2011, Art. 273 AEUV Rn. 9; *Ehricke*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 273 AEUV Rn. 7.

¹¹⁸ Bekanntes Beispiel ist das im Zuge des Maastrichter Vertrages ebenfalls ohne Großbritannien beschlossene Sozialabkommen aus dem Jahr 1993. Dort wurde die Tätigkeit der Unionsorgane im Rahmen des Sozialabkommens extra durch das von allen Mitgliedstaaten beschlossene Sozialprotokoll zum Vertrag von Maastricht abgesichert; ausführlich *Thym*, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 2004, S. 194 ff.

aus unionsrechtlicher Sicht unzulässig. Sollten sich Großbritannien oder die Tschechische Republik hierauf aktiv berufen, wären die Auswirkungen in der Praxis allerdings gering. Denn die inhaltliche Nähe der wesentlichen Bestimmungen des VSKS zu bestehenden oder beabsichtigten Unionsvorgaben wirft die Frage auf, ob der Kommission überhaupt Befugnisse übertragen werden, die sie nicht schon im Rahmen des Unionsrechts ausübt.¹¹⁹

Wenn die Kommission nach Art. 3 I lit. b) S. 3 VSKS den zeitlichen Rahmen für die Annäherung an die länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele vorschlagen soll, so greift dies auf die Evaluierungsfunktion der Kommission im Rahmen des Art. 5 VO (EU) Nr. 1175/2011 zurück. Art. 7 VSKS bestätigt, wie bereits gezeigt wurde, nur die der Kommission im Rahmen des auf Art. 126 VI AEUV basierenden Sekundärrechts ohnehin zustehenden Befugnisse. Das der Kommission nach Art. 6 VSKS zustehende Informationsrecht hinsichtlich beabsichtigter Anleiheemissionen der Mitgliedstaaten wird man als erforderliche Information im Rahmen der präventiven Haushaltsüberwachung i.S.d. Art. 121 AEUV ansehen können. Weitere im VSKS vorgesehene Kommissionsbefugnisse nehmen weitgehend im Rahmen der EU vorgeschlagenes Sekundärrecht vorweg: Insbesondere wird man das „Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm“, das gem. Art. 5 VSKS jene Vertragsstaaten vorzulegen haben, die sich in einem Defizitverfahren befinden, in Parallele zu der in den Art. 7 ff. des Verordnungsvorschlages KOM (2011) 821 beschriebenen vertieften Aufsicht über Defizitstaaten der Eurozone sehen können.¹²⁰ Sofern Art. 4 des Verordnungsvorschlages umgesetzt werden sollte, trifft gleiches auf das in Art. 8 VSKS vorgesehene Klageverfahren zu. Die einzige Vorschrift mit dem Potenzial, der Kommission eine über bestehende Befugnisse hinausgehende Aufgabe zuzuweisen, könnte in Art. 3 II VSKS bestehen, wenn dieser vorsieht, dass die Kommission die gemeinsamen Grundsätze vorschlägt, auf deren Grundlage der nationale automatische Korrekturmechanismus der Haushaltsvorschriften einzuführen ist. Insoweit kommt es darauf ankommen, ob diese Grundsätze über die Kommissionsbefugnisse im Rahmen der

¹¹⁹ Vgl. *Thym*, Ein Bypass, kein Herzinfarkt (www.verfassungsblog.de, v. 13.12.2011).

¹²⁰ Im Übrigen nimmt diese Interpretation des Art. 5 VSKS der Vorschrift einiges an Brisanz und ist somit letztlich Ausdruck der Kohärenzklausel des Art. 2 VSKS. Denn soweit insbesondere Art. 5 I 2 VSKS das Potenzial hätte, Unionsorgane über bestehende Befugnisse hinaus zu verpflichten und somit den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Wahl der Mittel zu verengen, wäre dies mit Blick auf den derzeitigen Rahmen des Art. 126 AEUV problematisch; vgl. auch die dahingehende berechtigte Kritik bei *Pernice*, International Agreement on a reinforced Economic Union, Legal Opinion, Studie für die Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament, Stand: 8.1.2012, S. 19. Außerdem belegt die Präambel des VSKS, welche ausdrücklich auf die Kommissionsvorschläge v. 23.11.2011 Bezug nimmt, dass die Vertragsstaaten diese bei den Vertragsverhandlungen vor Augen hatten.

Art. 2a, 5 VO (EU) Nr. 1175/2011 und Art. 4 des Verordnungsvorschlages KOM (2011) 821 hinausgehen.

Die damit bestehende Parallelität der Kommissionsaufgaben in VSKS und EU-Recht macht eine Organleihe so gesehen obsolet. Soweit daher die relevanten Sekundärrechtsakte, insbesondere die Verordnungsvorschläge vom 23.11.2011, in Kraft treten und die Rolle der Kommission stärken, besteht im Rahmen des VSKS keine Notwendigkeit für eine Organleihe.

4. Abschließende Bewertung des VSKS

Anders als nach den politischen Entwicklungen des vergangenen Jahres zu erwarten war, bringt der neue VSKS keine europäische „Fiskalunion“ mit sich. Eine europäisch überformte Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik wird allenfalls in Ansätzen sichtbar. Auch die Vorschriften über die wirtschaftspolitische Koordinierung (Art. 9 VSKS) sind kaum in der Lage, den real bestehenden ökonomischen Interdependenzen innerhalb der Währungsunion wirksam zu begegnen.¹²¹ Letztlich arbeitet der Fiskalpakt ganz überwiegend mit denselben Mitteln, die auf Basis der geltenden Kompetenzordnung im Rahmen des Sekundärrechts formuliert wurden.¹²²

Insoweit zeigen sich nicht zuletzt die Grenzen der völkerrechtlichen Notlösung, die – bedingt durch die Nichtanwendung des Art. 48 EUV und fehlender Beteiligung aller EU-Mitgliedstaaten – zu keiner Primärrechtsänderung führen kann.¹²³ Dementsprechend setzen das unionsrechtliche Loyalitätsgebot sowie der Vorrang des Unionsrechts dem VSKS im Interesse des Unionsrechts notwendige Grenzen. Den großen Integrationsschritt in Richtung einer „Fiskalunion“, gerichtet auf die Beseitigung der asymmetrischen Kompetenzverteilung im Rahmen der WWU, konnte der VSKS somit nicht bringen. Im Ergebnis kommt dem Fiskalpakt daher wohl eher eine symbolische Bedeutung zu. Jedoch ist nicht ausgeschlossen, dass dieser Ausgangspunkt einer vertieften Integration der Eurozone in Richtung „Fiskalunion“ werden könnte. Denn im VSKS äußert sich der feste Wille der Mitgliedstaaten, die Eurozone trotz all ihrer Unzulänglichkeiten zu erhalten und zu stärken. Mit dem Vertrag werden notwendige Ansätze zur Sicherung der europa- wie verfassungsrechtlich geforderten

¹²¹ Vgl. stattdessen zur Auslegung des Art. 121 I AEUV ausführlich *Schulze-Steinen*, Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion, 1998, S. 75 ff.

¹²² Ähnliche Einschätzung (schon hinsichtlich der Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets v. 9.12.2011) *Müller-Franken* JZ 2012, 219, 221.

¹²³ Vgl. *Schorkopf*, in: VVDStRL 71 (2012), S. 183, 208 ff. Der Umstand, dass Vertragsänderungen nur wirksam in den Verfahren des Art. 48 EUV vorgenommen werden können, hindert die Mitgliedstaaten allerdings nicht schon am Abschluss eines eigenständigen völkerrechtlichen Vertrages; vgl. *Schröder* DÖV 2011, 61, 65.

Stabilitätsunion unternommen. Diese sind wiederum zwingende Voraussetzung für die im Rahmen des ESM geübte Solidarität in der Eurozone. Denn diese kann und darf keine Einbahnstraße darstellen.¹²⁴ Das macht nicht zuletzt der Wortlaut des neuen Art. 136 III AEUV deutlich, indem er die nunmehr explizit¹²⁵ möglichen Nothilfen als Ausnahme von der No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV nur unter der Bedingung von Reformen im Empfängerstaat, im Zuge dieser seinen Haushalt wieder in Einklang mit den europarechtlichen Stabilitätsvorgaben bringt, erlaubt.

IV. Solidarität und Stabilität: Verknüpfung von ESM und VSKS

Die so skizzierte Motivationslage wurde im Laufe der Vertragsverhandlungen deutlich, als der VSKS mit dem ursprünglich für 2013 geplanten und nun auf Juli 2012 vorgezogenen¹²⁶ ESM verknüpft wurde. Von größter Bedeutung, auch im Hinblick auf die erwähnten Vorgaben des Art. 136 III AEUV, ist, dass die Gewährung von Finanzhilfen des ESM ab dem 1.3.2013 von der Ratifizierung des VSKS sowie nach Ablauf der Jahresfrist in Art. 3 II VSKS von der effektiven Implementierung der Haushaltsvorschrift abhängen. Problematisch ist freilich, dass diese Konditionalität nicht durch Regelungen im operativen Teil der Verträge hergestellt wird, sondern lediglich durch Hinweise in den Präambeln von VSKS und VESM.¹²⁷ Zwar ist die Präambel eines völkerrechtlichen Vertrages Bestandteil des Vertrages, ihr kommt jedoch nur eingeschränkt Normativität zu. Sie dient überwiegend als Interpretationshilfe für die Bestimmungen des operativen Vertragsteiles.¹²⁸ Gerade vor dem

¹²⁴ Dazu *Calliess* ZEuS 2011, 213 ff.

¹²⁵ Zur bisherigen Rechtslage *Calliess* ZEuS 2011, 213, 239 ff., insbes. 267 ff.

¹²⁶ Das frühere Inkrafttreten ist insoweit problematisch, als dass der dem Vereinfachten Vertragsänderungsverfahren bzgl. des Art. 136 III AEUV zugrundeliegende Beschluss des Europäischen Rates scheinbar ein Inkrafttreten vor dem 1.1.2013 nicht vorsieht; vgl. Art. 2 des Beschlusses des Europäischen Rates v. 25.3.2011, 2011/199/EU (ABIEU Nr. L 91 v. 6.4.2011, S. 1). Allerdings sieht Art. 48 VI UAbs. 2 S. 3 EUV keine weiteren Voraussetzungen als die Zustimmung der Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften für das Inkrafttreten des Beschlusses vor. Sollten diese vor dem 1.1.2013 vorliegen, bestehen aus unionsrechtlicher Sicht gegen das im Vergleich zur geregelten Beschlusslage frühere Inkrafttreten daher keine durchgreifenden Bedenken.

¹²⁷ Vgl. den 5. Erwägungsgrund des VESM sowie den drittletzten Erwägungsgrund des VSKS. Beide sind zumindest mehrdeutig formuliert, soweit sie hinsichtlich der Bedingung, die Haushaltsvorschriften ein Jahr nach Inkrafttreten des VSKS implementiert zu haben (Frist des Art. 3 II VSKS), vom Wortlaut her die „[...] Erfüllung der in dem genannten Artikel festgelegten Pflichten [...]“ (VSKS) bzw. die „[...] Erfüllung der in diesem Artikel genannten Pflichten“ (VESM) verlangen. Damit kann jedoch sinnvollerweise nur die Einhaltung des Abs. 2 des Art. 3 VSKS gemeint sein (und nicht zugleich Abs. 1), da ein Mitgliedstaat, welcher die Pflicht des Art. 3 I VSKS (ausgeglichener oder positiver Haushalt) erfüllt, weder Bedarf haben, noch die Voraussetzungen für Finanzhilfen des ESM erfüllen wird.

¹²⁸ Allgemein *Kotzur*, Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes: das Beispiel der Präambel des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, 2001, S. 103 ff.; speziell zu den Präambeln der Unionsverträge *Hilf/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 41.

Hintergrund des Regel-Ausnahme-Verhältnisses von Art. 125 AEUV einerseits und den diesem korrespondierenden Vorgaben des Art. 136 III AEUV muss die Verknüpfung in den Erwägungsgründen jedoch als vorweggenommene Bedingung der Gewährung von Finanzhilfen des ESM interpretiert und zur Auslegung des Art. 12 I VESM herangezogen werden.

Neben der Anpassung des ESM an die ertüchtigten Befugnisse der EFSF¹²⁹ (Art. 14 ff. VESM), ist zukünftig in dringlichen Fällen ein Verfahren vorgesehen, das es ermöglicht, in qualifizierter Mehrheit von 85 % der Kapitalanteile am ESM zu entscheiden (Art. 4 IV VESM). Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist dabei entscheidend, dass Deutschland aufgrund seines Kapitalanteils eine Sperrminorität zukommt, also auch in diesem neuen „Dringlichkeitsverfahren“ keine Beschlüsse ohne positive Zustimmung Deutschlands, respektive des Parlaments gefasst werden können.¹³⁰ Nach Art. 4 IV 1 VESM liegt Dringlichkeit dann vor, wenn die Kommission und die EZB geltend machen, dass ohne die schnelle Entscheidung über eine Finanzhilfe die finanzielle und wirtschaftliche Tragfähigkeit des Euro-Währungsgebietes bedroht ist. Insoweit ist allerdings problematisch, dass eine Gefahr für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt gemäß Art. 136 III AEUV bzw. Art. 12 I VESM ohnehin Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen ist. Wenn dann aber die Anwendung des besonderen Dringlichkeitsverfahrens nur von der Eilprognose der Kommission und der EZB abhängt, dann besteht die Gefahr, dass sich die eigentlich als Ausnahme vorgesehene Dringlichkeitsabstimmung zum Regelverfahren entwickeln könnte.

V. Verfassungsrechtliche und europapolitische Schlussfolgerungen

Die europa- und verfassungsrechtlich geforderte Grundkonzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft, in der jeder Teilnehmer grds. eigenverantwortlich¹³¹ für die Folgen seiner Haushaltspolitik einzustehen hat, wird mit dem VSKS und dem ESM beibehalten. Insbesondere begründet der ESM entgegen mancher Deutungen¹³² keinen dauerhaften

EL 2010, EUV Präambel Rn. 9 ff.; *Zuleeg*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, EUV Präambel Rn. 3.

¹²⁹ Zu diesen *Nettesheim* EuR 2011, 765, 777 f.; *Müller-Graff* Integration 2011, 289, 296 f.

¹³⁰ Ausführlich zur Parlamentsbeteiligung i.R.d. ESM *Calliess* NVwZ 2012, 1, 3 ff.; *Kube/Reimer* ZG 2011, 332, 344 ff.

¹³¹ Zum Kriterium der haushaltspolitischen Eigenverantwortung: *BVerfG* JZ 2011, 1004, 1009; sowie *Nettesheim* EuR 2011, 765, 773; *Thym* JZ 2011, 1011, 1013.

¹³² *Kahl/Glaser*, Nicht ohne uns, FAZ Nr. 58 v. 8.3.2012, S. 8.

bundesstaatsähnlichen Finanztransfer.¹³³ Vielmehr bleibt das „No-Bail-Out“ des Art. 125 AEUV die Regel, die nur unter strengen Auflagen möglichen Finanzhilfen nach Art. 136 III AEUV sind die Ausnahme.¹³⁴ Auch kommt der Kommission auf Basis des VSKS weder ein Vetorecht hinsichtlich der nationalen Haushaltsplanung zu¹³⁵, noch begründet die dort vorgesehene Einführung einer Schuldenbremse im Falle des Grundgesetzes eine maßgebliche Neuerung, da mit den Art. 109, 115 GG in Deutschland bereits strengere Verschuldungsvorgaben als im Fiskalpakt existieren.¹³⁶

Vor allem aber stärkt der VSKS mit seinen Vorgaben die Stabilität in der Eurozone, indem die Einhaltung der bestehenden haushaltspolitischen Verpflichtungen, insbesondere die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite, besser kontrolliert werden kann. Insoweit werden aber, wie vorstehend gezeigt wurde, nicht neue fiskal- oder haushaltspolitische Kompetenzen auf die EU übertragen, sondern es soll die Umsetzung der bestehenden, bereits seit langem rechtsverbindlichen Stabilitätskriterien in der Eurozone effektuiert werden.

Die damit verbundene Stärkung der Vollzugskontrolle korrespondiert voll und ganz dem Ziel der Stabilitätsgemeinschaft. Zur Einhaltung der aus diesem Ziel resultierenden Vorgaben, insbesondere also zur Einhaltung der Stabilitätskriterien, haben sich die Mitgliedstaaten der Eurozone auf Basis des Vertrages von Maastricht und des diesen konkretisierenden SWP bereits damals verpflichtet. Ohne diese Vorgaben hätte Deutschland – wie das *BVerfG* unter Bezugnahme auf sein Maastricht-Urteil einmal mehr im EFSF-Urteil hervorhob¹³⁷ – der WWU gar nicht beitreten dürfen. Jeder Schritt, der der verbesserten Einhaltung dieser Vorgaben dient, überträgt also keine neuen Hoheitsrechte auf die EU, sondern sichert längst übertragene Hoheitsrechte im Interesse des Ziels der Stabilitätsgemeinschaft ab. Wenn aber mit dem Fiskalpakt nur bereits übertragene Hoheitsrechte in Form der Stabilitätspflichten besser abgesichert werden sollen, dann ist für deren Übertragung nach wie vor der Vertrag von Maastricht relevant. Dieser wurde vom *BVerfG* aber auch mit Blick auf Art. 79 III GG für verfassungsgemäß gehalten. Wenn also der VSKS die Einhaltung der geltenden Stabilitätskriterien stärkt, dann kann er den über das Demokratieprinzip und Art. 79 III GG geschützten Kernbereich des parlamentarischen Budgetrechts nicht berühren. Der von zwei

¹³³ Ähnlich *Rathke* DÖV 2011, 753, 759.

¹³⁴ Ausführlich *Calliess*, in: VVDStRL 71 (2012), 113, 156 ff.

¹³⁵ So aber *Fisahn*, *Parlamente ohne Macht*, SZ Nr. 53 v. 3/4.3.2012, S. 2.

¹³⁶ Vgl. *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2009, Art. 115 Rn. 27 ff.; *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band III, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 36 ff; *Ekardt/Buscher* AöR 137 (2012), 42, 44 ff.

¹³⁷ *BVerfG* JZ 2011, 1004 (Ls. 4), 1009 unter Hinweis auf *BVerfGE* 89, 155, 205.

Richtern des *BVerfG* in Interviews¹³⁸ gegebene Hinweis, dass im Hinblick auf die europäische Integration die nur nach Art. 146 GG überwindbare Grenze¹³⁹ des verfassungsrechtlich Zulässigen erreicht sei, vermag insoweit – jedenfalls im Hinblick auf den Fiskalpakt – nicht zu überzeugen.¹⁴⁰

Es ist jedoch absehbar, dass die jüngsten Reformen nicht die letzte Antwort auf die Finanz- und Schuldenkrise gewesen sein werden. So stößt die sekundärrechtliche Neugestaltung und Ergänzung des SWP mit ihrer schärferen Sanktionierung der Defizitüberwachung samt umgekehrtem Abstimmungsverfahren selbst unter Hinzuziehung von Art. 136 AEUV an die primärrechtlichen Grenzen. Gleichzeitig formuliert der als „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ fungierende Fiskalvertrag seinem Namen nach Ziele, hinter denen er inhaltlich jedoch weit zurückbleibt – und als völkerrechtlicher Vertrag letztlich auch bleiben muss. Die notwendige Ergänzung der Währungsunion durch eine Fiskalunion erfordert aber eine europäische Überformung der nationalen Wirtschafts-, Fiskal- und Haushaltspolitiken. Im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund bedeutet dies, dass die nationalen Zuständigkeiten zwar bestehen bleiben, aber weitaus intensiver mit europäischen Rahmenvorgaben sowie daraus resultierenden Leitplanken und Kontrollrechten verzahnt werden müssen.

Letzteres gilt insbesondere im Hinblick auf Mitgliedstaaten der Eurozone, deren Haushaltssituation sich so weit von den für alle Eurostaaten geltenden Stabilitätskriterien entfernt, als dass Nothilfen aus dem ESM erforderlich werden. Um eine solche Entwicklung zukünftig zu vermeiden, sind – über die auf das Korrektiv der Finanzmärkte vertrauende No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV hinaus¹⁴¹ – vertragliche Vorkehrungen zu treffen. Insbesondere geht es darum, mit Blick auf eine Staateninsolvenz samt all ihren systemrelevanten Konsequenzen für die Eurozone und die globalisierten Finanzmärkte, ein Instrumentarium bereitzustellen, das im Vorfeld abschreckend und im Fall der Fälle zugleich stabilisierend wirkt. So könnte der ESM zu einem Europäischen Währungsfonds (EWF)

¹³⁸ P. M. Huber, „Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes“, SZ Nr. 216 v. 19.9.2011, S. 6; Voßkuhle, „Noch mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu“, FAS Nr. 38 v. 25.9.2011, S. 36 f.

¹³⁹ Dazu bereits *BVerfGE* 123, 267, 343 ff.; krit. Schönberger *Der Staat* 48 (2009), 553 ff.; Nettesheim *NJW* 2009, 2867, 2868; Halberstam/Möllers *GLJ* 10 (2009), 1241, 1255 f.; Ruffert *DVBl.* 2009, 1197, 1205 ff.; Calliess *ZEuS* 2009, 559, 574 ff.; Cremer *JURA* 2010, 296, 299 ff.

¹⁴⁰ Vgl. auch Wieland *JZ* 2012, 213, 218; F. C. Mayer, Volk gegen Volksvertreter, *SZ* Nr. 67 v. 20.3.2012, S. 2.

¹⁴¹ Zum diesbezüglichen Marktversagen Calliess, in: *VVDStRL* 71 (2012), S. 113, 129 ff.

weiterentwickelt werden,¹⁴² der – im Verbund mit den EU-Institutionen und einem neu zu schaffenden Stabilitätskommissar – über Durchgriffsrechte in die nationalen Haushalte von Empfängerstaaten verfügen könnte. Ein solcher EWF sollte überdies befähigt werden, die geordnete Insolvenz von dauerhaft zahlungsunfähigen Eurostaaten auf den Weg zu bringen.¹⁴³ Dementsprechend ist die Währungsunion um eine institutionalisierte Staateninsolvenz¹⁴⁴ zu ergänzen. Auf dieser Basis könnte ein EWF bei fehlender Schuldentragfähigkeit zeitlich begrenzt Kredite gewähren, um im Hinblick auf die Finanzmarktstabilität eine geordnete Insolvenz des jeweiligen Eurostaates zu sichern. Schließlich kommen über die bisherigen Geldbußen hinausreichende Sanktionen in Betracht, die vom Stimmrechtsentzug im Rat¹⁴⁵ bis hin zum Ausschluss bzw. Ausscheiden überschuldeter Staaten aus der Währungsunion¹⁴⁶ reichen könnten.

Im Hinblick auf solch weit reichende Reformvorschläge wird dann möglicherweise die Frage nach den Grenzen, die das Budgetrecht des Bundestages einer „Fiskalunion“ über Art. 79 III GG zieht, aktuell. Insoweit stellt sich jedoch immer auch die Frage, inwieweit ein Eurostaat, der Hilfen im Rahmen des ESM oder eines künftigen EWF empfängt, seine über den Kern des Budgetrechts geschützte Haushaltsautonomie ohnehin bereits verloren hat: Ein überschuldeter Mitgliedstaat hat letztlich nur noch die Wahl zwischen einem Staatsbankrott und der Inanspruchnahme von Nothilfen aus dem ESM. Mit seiner Entscheidung für an Auflagen gebundene Nothilfen aus dem ESM willigt der Empfängerstaat daher autonom in eine Beschränkung seiner Haushaltssouveränität ein. Dies gilt umso mehr, wenn die Auflagen dem Ziel dienen, die Einhaltung der vertraglich vereinbarten und damit ohnehin für den Empfängerstaat rechtsverbindlichen Stabilitätskriterien wiederherzustellen. Vor diesem

¹⁴² Dazu *Gros/T. Mayer*, How to deal with sovereign default in Europe: Create the European Monetary Fund now!, CEPS Policy Brief No. 202/February 2010, updated 17 May 2010; *Häde* *Intereconomics* 2/2010, 69 ff.; v. *Lewinski*, *Öffentlichrechtliche Insolvenz*, 2011, S. 454; *Heß* *ZJS* 2010, 473, 479 f.

¹⁴³ Vgl. zum Begriff der „Durchgriffsrechte“ *Merkel* Rede im Bundestag am 07.09.2011, Deutscher Bundestag, Pl.Prot. 17/123, 14467 ff.

¹⁴⁴ Die Möglichkeit eines Staatsbankrottes wird v.a. seit der Krise Argentiniens im Jahr 2001 wieder verstärkt diskutiert, vgl. *Paulus* *WM* 2002, 725 ff.; *Ohler* *JZ* 2005, 590 ff.; *Kämmerer* *ZaöRV* 65 (2005), 651 ff.; *Waldhoff*, in: *HStR* V, 2007, § 116, Rn. 32 ff.; v. *Lewinski*, *Öffentlichrechtliche Insolvenz*, 2011, S. 475 ff.; mit Bezügen zur EU die Beiträge von *Herdegen* *WM* 2011, 913 ff.; *Kämmerer* *Wirtschaftsdienst* 2010, 161 ff.; *Beck/Wentzel* *Wirtschaftsdienst* 2010, 167 ff.; *Paulus* *ZG* 2010, 313 ff.

¹⁴⁵ Gastbeitrag von Finanzminister *Schäuble*, *Financial Times* Deutschland vom 12.03.2010; zum Stimmrechtsentzug im Rat *Ohler* *ZG* 2010, 330, 342.

¹⁴⁶ Hierzu *Athanassiou*, *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU – Some Reflections*, ECB Legal Working Paper Series No. 10, December 2009; *Behrens* *EuZW* 2010, 121; *Herrmann* *EuZW* 2010, 413, 416 f.; *Heimbach/Zehnpfund*, *Rechtliche Möglichkeiten und Aspekte des Ausschlusses oder Austritts eines Mitglieds der Wirtschafts- und Währungsunion, Ausarbeiten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 21.12.2009*, WD 11 – 3000 – 188/09; *Horn*, in: *FS Maier-Reimer*, 2010, 245, 261 f.; *Bonke* *ZEuS* 2010, 493, 515 ff.

Hintergrund kann ein haushaltspolitisches Vetorecht der EU-Ebene hinsichtlich des jeweiligen nationalen Haushaltsentwurfs kaum als Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts gewertet werden. Denn wo angesichts der drohenden Alternative eines (selbst verschuldeten) Staatsbankrotts keine Haushaltsautonomie mehr besteht, kann in diese auch nicht durch europäische „Durchgriffsrechte“ eingegriffen werden. In dieser Situation wären daher auch im Lichte des Art. 79 III GG konkrete europäische Vorgaben für den nationalen Haushaltsplan auf der Ausgaben- oder Einnahmenseite denkbar.

Verfassungsrechtlich stellt sich überdies die Frage, ob der VSKS in Bundestag und Bundesrat mit einer qualifizierten Mehrheit nach Art. 23 I 3 GG zu ratifizieren ist. Die dahingehend geäußerten Absichten in Bundestag und Bundesregierung überraschen in mehrfacher Hinsicht. Zum einen war die Bundesregierung bei den bisherigen überwiegend intergouvernementalen Maßnahmen der „Eurorettung“ im Hinblick auf die Anwendung des Art. 23 GG eher zurückhaltend.¹⁴⁷ Zum anderen ist es, wie die Ausführungen gezeigt haben, keineswegs eindeutig, dass der VSKS aus verfassungsrechtlicher Sicht von solcher Tragweite ist, dass eine verfassungsändernde Mehrheit von vornherein erforderlich ist.

Die überwiegend als missglückt empfundene Abgrenzung in Art. 23 I 2 und 3 GG trägt insoweit freilich zur Verwirrung bei, indem sie keine klaren Differenzierungskriterien liefert.¹⁴⁸ Unabhängig von der Frage, ob der VSKS überhaupt eine „vergleichbare Regelung“ i.S.d. Art. 23 I 3 GG darstellt,¹⁴⁹ ließe sich mit Blick auf die vielfach vorgenommene Abgrenzung anhand des „verfassungsändernden Gewichts“¹⁵⁰ vorbringen, dass der überwiegend Sekundärrecht aufgreifende VSKS ein solches gerade nicht aufweist. Für eine qualifizierte Mehrheit ließe sich hingegen anführen, dass die Pflicht zur Einführung dauerhafter Schuldenbremsen auf Verfassungsebene den politischen Gestaltungsspielraum einer jeden demokratisch legitimierten (Folge-) Regierung schmälert. Im Falle des Grundgesetzes greift jedoch auch dieses Argument nur eingeschränkt, da mit den

¹⁴⁷ Paradigmatisch sei hier nur auf das beim *BVerfG* anhängige Organstreitverfahren der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen gegen die Bundesregierung betreffend die Reichweite des aus Art. 23 II GG resultierenden Informationsanspruchs hinsichtlich der Ausgestaltung des völkerrechtlichen ESM sowie des im Europäischen Rat vereinbarten „Euro-Plus-Paktes“ verwiesen, vgl. *BVerfG* 2 BvE 4/11 (mündliche Verhandlung v. 30.11.2011).

¹⁴⁸ Zum Streitstand *Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 23 GG Rn. 89 f.; *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band II, 6. Aufl. 2010, Art. 23 Rn. 14; *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 23 Rn. 76 ff.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 11. Aufl. 2011, Art. 23 Rn. 36 (m.w.N.).

¹⁴⁹ Zu diesen *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 56. EL 2009, Art. 23 Rn. 120; *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 23 Rn. 84.

¹⁵⁰ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 11. Aufl. 2011, Art. 23 Rn. 38; *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 56. EL 2009, Art. 23 Rn. 118; v. *Heinegg*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2009, Art. 23 Rn. 21.

Art. 109, 115 GG bereits strengere Verschuldungsvorgaben existieren,¹⁵¹ als sie der VSKS begründet. Letztlich ist die beabsichtigte Ratifikation mit verfassungsändernder Mehrheit in Bundestag und Bundesrat – auch mit Blick auf die kaum vorhersehbare Rechtsprechung des *BVerfG* – wohl eher einem nachvollziehbaren Pragmatismus im Umgang mit der überaus unklaren Verfassungslage geschuldet, als der tatsächlichen verfassungsrechtlichen Bedeutung des VSKS.

¹⁵¹ Zu diesen *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2009, Art. 115 Rn. 27 ff.; *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band III, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 36 ff.; *Ekardt/Buscher AöR* 137 (2012), 42, 44 ff.