



*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. 77

30.07.2012

Ulrich Häde:

**Rechtliche Bewertung der Maßnahmen
im Hinblick auf eine „Fiskalunion“**

Zitiervorschlag:

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



Rechtliche Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf eine „Fiskalunion“

I. Zum Begriff „Fiskalunion“

Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1993 zum Vertrag von Maastricht ist davon die Rede, dass „gewichtige Stimmen darauf hin[wiesen], daß eine Währungsunion, [...], letztlich nur gemeinsam mit einer politischen - alle finanzwirtschaftlich wesentlichen Aufgaben umfassenden - Union, [...] verwirklicht werden könne.“ Und an gleicher Stelle weist das Bundesverfassungsgericht auf den damals noch fehlenden Willen „der Mitgliedstaaten zu einer vergemeinschafteten Wirtschaftspolitik und einem damit verbundenen "dominanten Haushalt" der Gemeinschaft“ hin.²

Um eine solche Fiskalunion geht es auch heute nicht. Ein europäischer Staat mit zentralem Haushalt und umfassenden Besteuerungsrechten ist noch nicht in Sicht.³ *Jürgen Starck*, bis 2011 Mitglied im Direktorium der Europäischen Zentralbank, hat in einem längeren Interview mit dem Handelsblatt gesagt: „In meinem Verständnis ist eine Fiskalunion nicht ein großes europäisches Budget, nicht die Harmonisierung von Steuersätzen. Auch nicht die Harmonisierung der Ausgabenstrukturen, das muss auf der nationalen Ebene bleiben. Aber wir brauchen jemanden, der Eingriffsrechte hat, Durchgriffsrechte auf die nationale Ebene.“⁴

Ein solches Verständnis liegt auch den Maßnahmen zugrunde, die die bisher bestehenden Instrumente zur Koordinierung und Kontrolle der mitgliedstaatlichen Haushalts- und Finanzpolitik ändern und ergänzen und damit zumindest ansatzweise zu einer Fiskalunion ausbauen sollen. Dazu gehören die beiden Pakete von Unionsrechtsakten, die nach der darin enthaltenen Zahl von Verordnungen und Richtlinien als sixpack und twopack bezeichnet werden. Zu nennen sind ebenso der Fiskalvertrag und die Maßnahmen, die die Zahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten der Eurozone sicherstellen sollen, insbesondere der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), der als dauerhaftes Instrument zur Krisenbewältigung errichtet werden soll.

¹ Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).

² BVerfGE 89, 155 (206).

³ S. allerdings die Hinweise auf entsprechende Überlegungen bei *Schorkopf*, Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages, ZSE 2012, 1 (21 f.).

⁴ Handelsblatt vom 23./24./25.3.2012, S. 8 (13).

Eine eingehende unionsrechtliche Bewertung aller dieser Maßnahmen würde den vorgegebenen Rahmen sprengen. Deshalb seien einige Punkte herausgegriffen: 1. Das europäische Semester, das den Einfluss der Union und vor allem der Kommission auf die nationalen Haushalte erhöht. 2. Die neuen Sanktionen nach den Verordnungen 1173/2011 und 1174/2011. 3. Einige zentrale Bestimmungen des Fiskalvertrags. Und 4. den außerhalb der EU angesiedelten ESM.

II. Das europäische Semester

Die am 16.11.2011 erlassene Verordnung 1175/2011⁵ ändert die Verordnung 1466/97⁶ und damit die so genannte präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Sie fügte einen Abschnitt 1-A ein, der nur den Art. 2-a enthält. Dieser Artikel ist überschrieben mit „Europäisches Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung“.

Der Begriff „Europäisches Semester“ beschreibt ein neues Instrument, das bisherige Mechanismen der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung zusammenführt und erweitert. Im Hinblick auf die Fiskalunion geht es vor allem darum, die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten nicht mehr nur nachträglich zu bewerten, sondern schon sehr frühzeitig auf sie einzuwirken. Nach Art. 2-a Abs. 3 VO 1466/97 in der geänderten Fassung erstellt der Rat Leitlinien, die die Mitgliedstaaten in einem sehr frühen Stadium, nämlich „ehe sie wesentliche Beschlüsse über die nationalen Haushalte für die kommenden Jahre fassen“, berücksichtigen sollen. Die Union erhält damit einen früheren Zugriff auf die mitgliedstaatliche Haushaltspolitik.

Die mit dem so genannten twopack im November 2011 von der Kommission vorgeschlagene Verordnung „über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet“⁷ ergänzt in ihrem Art. 2 das Europäische Semester um einen Haushaltszeitplan, der Terminvorgaben u.a. für die Vorlage des Haushaltsplanentwurfs oder die Verabschiedung des Haushaltsplans festlegt.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 2011 Nr. L 306/12.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 1997 Nr. L 209/1.

⁷ KOM (2011) 821 endgültig.

Im Zusammenhang mit Vorschlägen für das Europäische Semester war gerade in Deutschland davon die Rede, das Budgetrecht als Königsrecht des Parlaments dürfe nicht angetastet werden. Die erwähnten Verordnungen gehen jedoch nicht so weit, dass man eine Gefahr für die Kompetenzen der nationalen Parlamente befürchten müsste. Das Unionsrecht lässt eine vorbeugende Aufsicht über die nationale Wirtschafts- und Haushaltspolitik zu. Rechtsgrundlage dafür ist Art. 121 Abs. 6 AEUV, der Parlament und Rat ermächtigt, die Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung festzulegen. Hinzukommen mag Art. 136 Abs. 1 AEUV, der Regelungen ermöglicht, die nur für die Eurostaaten gelten. Diese primärrechtlichen Normen erlauben aber keine weitergehenden Eingriffe in die nationale Budgethoheit. Die Aufstellung und Feststellung des Haushaltsplans bleibt daher uneingeschränkt in der Zuständigkeit der in den Mitgliedstaaten dafür vorgesehenen Organe. Das Europäische Semester hält sich somit in dem unionsrechtlich zulässigen Rahmen.

III. Neue Sanktionen und geänderte Verfahren

Aus rechtlicher Sicht sehr viel problematischer sind die ebenfalls im November 2011 im Rahmen des sixpack erlassenen Verordnungen 1173⁸ und 1174/2011.⁹ Sie sollen die haushaltspolitische Überwachung und die Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet durchsetzen. Diese Rechtsakte werden aus politischer und ökonomischer Sicht meist positiv beurteilt. Aus der juristischen Perspektive fällt vor allem auf, dass die Verordnungen neue oder andere als bisher in Art. 126 AEUV erwähnte Sanktionen vorsehen, die nach einem im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union nicht vorgesehenen Verfahren verhängt werden sollen.

Die Unionsorgane stützen diese materielle Vertragsänderung auf Art. 136 Abs. 1 AEUV. In der Auslegung, die sie dieser Vorschrift geben, lautet sie folgendermaßen: „Der Rat erlässt für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, Maßnahmen, um die Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin zu verstärken“.

Wäre das der vollständige Wortlaut dieser Norm, gäbe es unionsrechtlich nichts auszusetzen. Die Parteien des Vertrags von Lissabon haben diese Vorschrift jedoch um einige Modalitäten angereichert, die den Kreis der auf dieser Basis zulässigen Maßnahmen deutlich einschränken. Die Maßnahmen dürfen nach Art. 136 Abs. 1 AEUV nämlich nur „nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge und dem entsprechenden Ver-

⁸ Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl. 2011 Nr. L 306/1.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, ABl. 2011 Nr. L 306/8.

fahren unter den in den Artikeln 121 und 126 genannten Verfahren“ erlassen werden. Mit anderen Worten: Solche Maßnahmen müssen materiell und formell den Vorgaben der Art. 121 und 126 AEUV entsprechen. Art. 136 Abs. 1 AEUV ermächtigt demnach gerade nicht zu Abweichungen von diesen einschlägigen Bestimmungen. Es ist folglich unionsrechtlich weder zulässig, neue Sanktionen einzuführen oder Sanktionen früher als in Art. 126 vorgesehen zu verhängen, noch besteht die Möglichkeit, das in den Unionsverträgen vorgesehene Verfahren durch ein anderes zu ersetzen.¹⁰ Das erscheint im Hinblick auf den Wortlaut der Vorschrift so offensichtlich, dass kaum verständlich ist, wie die Unionsorgane genau entgegengesetzt entscheiden konnten.

Die Gegenansicht, will Art. 136 Abs. 1 AEUV im Wege systematisch-teleologischer Interpretation so auslegen, dass er Rechtsakte zulässt, die die Art. 121 und 126 AEUV ergänzen. Ein Hauptargument ist in diesem Zusammenhang, für Art. 136 Abs. 1 AEUV bliebe ansonsten kein sinnvoller Anwendungsbereich.¹¹ Das überzeugt jedoch nicht, denn die von der Kommission im Rahmen des so genannten twopack vorgeschlagenen Rechtsakte zeigen, dass es durchaus Maßnahmen gibt, die sich zulässigerweise auf Art. 136 Abs. 1 AEUV stützen können.

Selbst dann, wenn man unterstellte, dass Art. 136 Abs. 1 AEUV entgegen dem hier gefundenen Ergebnis doch geeignet sein sollte, die getroffenen Regelungen zu ermöglichen, wäre die Angelegenheit nicht geklärt. Denn dann würde sich in Deutschland ein verfassungsrechtliches Problem ergeben. In seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Unionsorgane „die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und die Zuständigkeitsordnung gegenüber den Mitgliedstaaten“ nicht „selbsttätig ändern“ dürfen. Das gilt sowohl für das ordentliche und das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren wie für Brücken- oder Flexibilitätsklauseln.¹² Art. 136 Abs. 1 AEUV ähnelt in der Auslegung der Kommission einer Flexibilitätsklausel für den Bereich der Fiskalpolitik. Zugegebenermaßen kann er mit der Unbestimmtheit des Art. 352 AEUV nicht konkurrieren. Dennoch würde er als Instrument der nur materiellen Vertragsänderung erhebliche Verschiebungen im Kompetenzgefüge zwischen der Union und den Mitgliedstaaten herbeiführen. Diese Änderungen bestehen zum einen in den neuen und früheren Sanktionen. Und vor allem begrün-

¹⁰ *Häde*, Art. 136 AEUV - eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion?, JZ 2011, 333 (334 ff.); *ders.*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl., 2011, Art. 136 Rn. 4 f. Im Ergebnis ebenso *Frenz/Ehlenz*, Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik EWS 2010, 211 (212); *Louis*, The Economic and Monetary Union: Law and Institutions, CMLRev. 41 (2004), 575 (584).

¹¹ Vgl. *Potacs*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl., 2012, Art. 136 AEUV, Rn. 2 f. Ähnlich *Antpöhler*, Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung, ZaöRV 72 (2012), 353 (371 ff.).

¹² BVerfGE 123, 267 (384).

det das neue Abstimmungsverfahren einen deutlichen Machtzuwachs der Kommission. Ob Sanktionen verhängt werden, entscheiden nicht mehr die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat, sondern im Ergebnis die Kommission.

Art. 136 Abs. 1 AEUV führte daher zu erheblichen Kompetenzverschiebungen ohne formelle Vertragsänderung. Insoweit handelte es sich um wesentliche Abweichungen von dem im Vertrag bisher angelegten Integrationsprogramm.¹³ Deshalb müsste auch hier gelten, dass der deutsche Vertreter im Rat Maßnahmen, die auf Art. 136 gestützt sind, nur zustimmen darf, wenn der Bundesgesetzgeber vorher durch ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG seinerseits zugestimmt hat. Anders als Art. 352 AEUV fordert Art. 136 allerdings keine einstimmigen Beschlüsse; vielmehr genügt eine qualifizierte Mehrheit. Folglich könnte der deutsche Ratsvertreter stets überstimmt werden. Ein wirksamer Zustimmungsvorbehalt für Bundestag und Bundesrat ließe sich deshalb gar nicht einführen. Das ist ein zusätzliches Argument dafür, Art. 136 Abs. 1 AEUV gemäß seinem Wortlaut so auszulegen, dass er Vertragsänderungen nicht ermöglicht. Bei den Regelungen der Verordnungen 1173 und 1174/2011, die etwas anderes vorsehen, handelt es sich daher um offensichtliche Vertragsverstöße.¹⁴

Interessanterweise sehen die beiden Verordnungen vor, dass die finanziellen Sanktionen sonstige Einnahmen der Union im Sinne von Art. 311 AEUV darstellen. Dem wird man zustimmen können. Konsequenz ist, dass diese Einnahmen in den Haushaltsplan der EU einzustellen wären (Art. 312 Abs. 1 AEUV). Demgegenüber bestimmen Art. 10 der Verordnung 1173/2011 und Art. 4 der Verordnung 1174/2011, dass diese Mittel der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und nach dessen Errichtung dem ESM zufließen sollen. Auf diese Weise würde sich die EU mit ihr zugeflossenen Einnahmen an den Aufwendungen dieser außerhalb ihres Rahmens errichteten Beistandsinstrumente beteiligen. Das ist ebenfalls höchst problematisch und unionsrechtswidrig.

IV. Der Fiskalvertrag

1. Unterzeichnung und Ratifikation

Am 2. März 2012 unterzeichneten 25 Mitgliedstaaten der EU den Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS).¹⁵ Bei diesem zunächst als „Fiskalpakt“, später als Fiskalvertrag bezeichneten Übereinkom-

¹³ S. zu diesem Kriterium schon BVerfGE 58, 1 (37); 68, 1 (98 f.).

¹⁴ Ausführlich dazu *Hüde*, JZ 2011, 333 ff.

¹⁵ BT-Drs. 17/9046. Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung s. *Hölscheidt/Rohleder*, Vom Anfang und Ende des Fiskalvertrags, DVBl. 2012, 806. S. auch Editorial Comments, CMLRev. 49 (2012), 1; *Pernice*, International Agreement on a Reinforced Economic Union, 8.1.2012.

men handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der nach Ratifizierung in mindestens zwölf der derzeit 17 Mitgliedstaaten mit Euro-Währung am 1.1.2013 oder später in Kraft treten soll. Die meisten Regelungen des Vertrags gelten nur für die Eurostaaten. Die anderen Vertragsparteien können aber durch einseitige Erklärung die Bindung an einige oder alle Bestimmungen herbeiführen (Art. 14 Abs. 5).

2. Unionsrechtliche Zulässigkeit

Schon der Titel des Vertrags beschreibt sein Programm. Es geht darum, die „wirtschaftliche Säule der Wirtschafts- und Währungsunion“ zu stärken, indem man vor allem die Haushaltsdisziplin fördert, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik intensiviert und die Steuerung des Euro-Währungsgebiets verbessert (Art. 1).

a) Grundsätzliche Voraussetzungen für vertraglichen Handeln

Auch in diesem Zusammenhang muss sich die rechtliche Prüfung auf die wesentlichen Elemente beschränken und zwar auf die Art. 3 ff. des Fiskalvertrags, die den eigentlichen Fiskalpakt enthalten und die Haushaltsdisziplin verstärken sollen. Rechtlich stellt sich insbesondere die Frage, wie Verträge zu beurteilen sind, die die Mitgliedstaaten miteinander über Materien abschließen, die eng mit bereits im Unionsrecht geregelten Gegenständen verbunden sind. Dass sie das als souveräne Staaten tun können, erscheint nicht zweifelhaft. Ob sie es jedoch unionsrechtlich dürfen, könnte anders zu beantworten sein.¹⁶

Schon im Herbst 1995 gab es unter der Bezeichnung „Stabilitätspakt für Europa“ einen deutschen Vorschlag für einen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der erst noch zu errichtenden Eurozone.¹⁷ Er sollte im Rahmen der Haushaltsaufsicht nach dem damaligen Art. 104c EG-Vertrag, dem heute Art. 126 AEUV entspricht, einen Sanktions-Automatismus einführen. Schon damals wäre dieses Vorhaben ohne weiteres durch eine Vertragsänderung umsetzbar gewesen. Ähnlich wie heute war ein solches Vorgehen aber kaum realisierbar. Jedenfalls schien es einfacher, die strengeren Regeln im Bereich der Haushaltsdisziplin außerhalb des Unionsrechts vertraglich zu vereinbaren. Damals scheiterte die vertragliche Lösung, weil sie politisch nicht durchsetzbar war, aber auch

¹⁶ S. schon *Häde*, Ein Stabilitätspakt für Europa?, Zur Zulässigkeit völkerrechtlicher Verträge zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, *EuZW* 1996, 138 (141).

¹⁷ *Bundesministerium der Finanzen*, Stabilitätspakt für Europa – Finanzpolitik in der dritten Stufe der WWU, Pressemitteilung vom 10. 11. 1995. S. dazu *Blumenwitz/Schöbener*, Stabilitätspakt für Europa, S. 4ff.; *Konow*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2002, S. 36ff.; *Lesch*, Finanzpolitische Disziplin in einer Währungsunion – Ein „Stabilitätspakt für Europa“?, 1996, S. 20ff.

deshalb, weil sie mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar gewesen wäre.¹⁸ Denn sie sah im Ergebnis Abweichungen vom Primärrecht vor. Wenn das Primärrecht bestimmte Maßnahmen oder Verfahren regelt, dann dürfen die Mitgliedstaaten durch Vertrag jedoch keine Bestimmungen treffen, die ein abweichendes Vorgehen einführen. Deshalb war es gemeinschaftsrechtlich nicht zulässig, automatische Sanktionen einzuführen, denn Art. 104c EGV schrieb ausdrücklich vor, dass Sanktionen von Mehrheitsentscheidungen des Rates abhängig sind.

Das Unionsrecht schließt Verträge zwischen den Mitgliedstaaten allerdings nicht von vornherein aus. Soweit es sich um Materien handelt, für die die Mitgliedstaaten noch zuständig sind und die sie deshalb selbst regeln dürfen, sind sie unionsrechtlich grundsätzlich nicht gehindert, eine vertragliche Koordinierung vorzunehmen. Voraussetzung für die unionsrechtliche Zulässigkeit vertraglichen Handelns ist demnach, dass es sich auf Bereiche bezieht, für die der Union noch keine Kompetenzen übertragen wurden. Denn solche nicht übertragenen Zuständigkeiten sind, wie es Art. 4 Abs. 1 EUV bestätigt, bei den Mitgliedstaaten verblieben.

Selbst dann, wenn es sich um Zuständigkeiten der Union handelt, können solche Verträge zwischen den Mitgliedstaaten zulässig sein, wenn die Mitgliedstaaten noch eine Regelungsbefugnis haben. Im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union wäre dafür nach Art. 2 Abs. 1 AEUV eine Ermächtigung durch die Union erforderlich. Bei geteilten Zuständigkeiten kommt es nach Art. 2 Abs. 2 AEUV darauf an, ob die Union ihre Zuständigkeit noch nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, sie nicht mehr auszuüben.

Eine Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten führt somit grundsätzlich auch dazu, dass vertragliche Vereinbarungen zwischen ihnen zulässig sind. Eine Grenze kann insoweit aber der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit des Art. 4 Abs. 3 EUV setzen. Die Mitgliedstaaten sind danach verpflichtet, alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten. Das gilt auch für vertragliches Handeln.¹⁹

b) Zulässigkeit des Fiskalvertrags

Die Art. 3 ff. VSKS enthalten Regelungen, die an unionsrechtlich ohnehin bestehende Verpflichtungen der Mitgliedstaaten anknüpfen und sie teilweise noch etwas verschär-

¹⁸ Vgl. *Bark*, Das gemeinschaftsrechtliche Defizitverfahren, 2004, S. 55; *Häde*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 126 AEUV, Rn. 99; *Hahn*, Der Stabilitätspakt für die Europäische Währungsunion, JZ 1997, 1133 (1135).

¹⁹ Vgl. *Häde*, EUZW 1996, 138 (141).

fen. Dazu gehört die Vorgabe, dass die gesamtstaatliche Haushaltslage ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen muss. Insoweit soll es ausreichen, wenn das strukturelle Defizit nicht mehr als 0,5 % des BIP beträgt.

Für solche Bestimmungen besteht eine Regelungskompetenz der Union auf der Basis von Art. 121 Abs. 6 AEUV. Dementsprechend gibt Art. 2a der Verordnung 1466/97 als mittelfristiges Haushaltsziel einen Wert von höchstens 1 % des BIP vor. Die Union ist allerdings für Regelungen zu Gegenständen der Haushaltspolitik nicht ausschließlich zuständig. Vielmehr handelt es sich um einen Bereich, in dem die Kompetenzen grundsätzlich noch den Mitgliedstaaten zustehen. Deshalb ist es zulässig, solche Grenzwerte vertraglich zu konkretisieren und zu verschärfen. Der Vertrag begründet außerdem die Pflicht, eine Schuldenbremse vorzugsweise im nationalen Verfassungsrecht zu verankern. Für eine solche Vorgabe gibt es keine unionsrechtliche Regelungskompetenz. Daher sind die Mitgliedstaaten ohne weiteres befugt, vertraglich zu handeln.

Sowohl die materiellen Verschärfungen als auch die Modalitäten der Umsetzung im nationalen Recht stärken die in Art. 126 AEUV vorgesehene Haushaltsdisziplin und dienen damit auch der Absicherung einer auf Stabilität ausgelegten Währungsunion. Sie gefährden somit die Verwirklichung von Unionszielen nicht, sondern unterstützen sie vielmehr. Daher sind diese vertraglichen Vereinbarungen unionsrechtlich zulässig.²⁰ Die Vertragsparteien haben dieses Ergebnis zusätzlich dadurch abgesichert, dass Art. 2 VSKS den Vorrang des Unionsrechts ausdrücklich festschreibt.

V. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)

1. Funktion

Schon früh wurde deutlich, dass es nicht möglich sein würde, die Krise in der Eurozone innerhalb weniger Jahre zu bewältigen. Es war deshalb nötig, die nur befristeten Instrumente durch einen dauerhaften Krisenbewältigungsmechanismus zu ergänzen. Der Europäische Rat sprach sich schon am 17.12.2010 dafür aus, dass die Mitgliedstaaten einen ständigen Stabilitätsmechanismus einrichten sollten, der die Aufgaben der anderen Instrumente übernimmt. Nachdem ursprünglich ein späterer Termin vorgesehen war, soll der ESM die bisher dafür eingerichtete Zweckgesellschaft EFSF nun schon zum 1.7.2012 zunächst ergänzen und später ablösen.

²⁰ Ebenso *Hofmann/Konow*, Die neue Stabilitätsarchitektur der Europäischen Union, ZG 2012, 138 (150 ff.). Kritisch *A. Weber*, Die Europäische Union auf dem Wege zur Fiskalunion?, DVBl. 2012, 801 (804).

2. Errichtung und Organisationsstruktur

Der ESM wird eine neue internationale Finanzinstitution sein, die auf der Basis eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen den Mitgliedstaaten mit Eurowährung, nämlich des am 2.2.2012 unterzeichneten Vertrags zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)²¹ geschaffen werden soll. Es handelt sich daher nicht um eine Einrichtung der EU, sondern um eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, die neben der EU steht.²² Sitz und Hauptverwaltung des ESM werden in Luxemburg sein (Art. 31 Abs. 1 ESM-Vertrag).

3. Aufgaben und Befugnisse

Art. 3 ESM-Vertrag beschreibt es als Zweck des ESM „Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist.“

4. Unionsrechtliche Bewertung

a) Art. 122 Abs. 2 AEUV

Die Mitgliedstaaten wollen den ESM bewusst außerhalb des institutionellen und rechtlichen Rahmens der EU errichten. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass das Unionsrecht keine Rechtsgrundlage für ein solches Instrument enthält. Als solche könnte Art. 122 Abs. 2 AEUV in Betracht kommen. Diese Vorschrift lässt einen finanziellen Beistand der Union, nicht aber der Mitgliedstaaten zu. Voraussetzung dafür ist, dass „ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ ist. Art. 122 Abs. 1 AEUV weist ausdrücklich auf den „Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“. Art. 122 Abs. 2 AEUV wiederholt das nicht. Der dort vorgesehene finanzielle Beistand der Union, der darauf zielt, einem Mitgliedstaat aus Schwierigkeiten herauszuhelfen, ist aber ein so deutlicher Ausdruck von Solidarität, dass eine ausdrücklich Erwähnung dar nicht nötig ist. Aus der

²¹ BT-Drs. 17/9045.

²² Dennoch hat das Bundesverfassungsgericht den ESM in seinem Urteil vom 19.6.2012 im Verfahren 2 BvE 4/11 den Angelegenheiten der Europäischen Union im Sinne von Art. 23 Abs. 2 GG zugerechnet.

Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift²³ ergibt sich, dass er als Gegengewicht zum Haftungsverbot des Art. 125 AEUV oder auch als dessen Durchbrechung. Art. 122 Abs. 2 AEUV lässt daher Ausnahmen von Art. 125 AEUV zu.²⁴ Andererseits begrenzt Art. 125 AEUV den finanziellen Beistand des Art. 122 Abs. 2 AEUV in dem Sinne, dass er nur als letztes Mittel in Betracht kommt und auch nur in Form von vorübergehenden Zahlungen. Deshalb kann diese Norm nicht als Rechtsgrundlage für einen dauerhaften Krisenbewältigungsmechanismus dienen.²⁵

b) Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV

Trotz des Zusammenhangs mit der Währungsunion enthält der ESM-Vertrag auch keine währungsrechtliche Regelungen, für die nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV eine ausschließliche Zuständigkeit der Union bestünde. Vielmehr werden die Mitgliedstaaten tätig, um die Finanzstabilität zu wahren. Diese Materie lässt sich der allgemeinen Wirtschaftspolitik zuordnen, für die nach wie vor die Mitgliedstaaten zuständig sind. Diese Zuständigkeit dürfen sie ohne weiteres über einen völkerrechtlichen Vertrag gemeinsam ausüben.

c) Art. 136 Abs. 3 AEUV

Allerdings vereinbarten die Mitgliedstaaten zugleich, dieses Projekt unionsrechtlich durch eine sehr begrenzte Vertragsänderung abzusichern. Dazu soll nach einem Beschluss des Europäischen Rates vom 25.3.2011 Art. 136 AEUV ein dritter Absatz mit dem folgenden Wortlaut angefügt werden: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Diese Vorschrift wird keine Ermächtigungsgrundlage darstellen, denn die Mitgliedstaaten benötigen als souveräne Staaten für ein Handeln außerhalb der EU keine Erlaubnis der Union. Die Rechtsgrundlagen für den ESM sind vielmehr im jeweiligen nationalen Recht zu suchen. Art. 136 Abs. 3 AEUV überträgt daher keine Hoheitsrechte auf die

²³ Vgl. *Häde*, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, 399 (402 f.).

²⁴ Vgl. *Herrmann*, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, 413 (416); *Palm*, Preisstabilität in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 2000, S. 141.

²⁵ *Häde*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 122 AEUV, Rn. 15.

EU, sondern stellt insoweit nur klar, was auch ohne diese Vertragsänderung gelten würde.²⁶

Die Funktion des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV ist es daher einerseits, mögliche Zweifel an der Befugnis der Mitgliedstaaten ausräumen, in dieser Weise vorzugehen. Und andererseits bewirkt die primärrechtliche Erwähnung des Stabilitätsmechanismus und seiner Modalitäten, dass der ESM nicht als Verstoß gegen andere Bestimmungen der Unionsverträge, insbesondere gegen Art. 125 AEUV, verstanden werden kann. Damit ist jedoch keine Änderung des Art. 125 oder gar der auf Stabilität ausgerichteten Konzeption der Wirtschafts- und Währungsunion verbunden.

d) Art. 125 AEUV

Nach Art. 125 AEUV haften die Mitgliedstaaten nicht für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten und treten auch nicht für solche Verbindlichkeiten ein. Nach nicht unbestrittener, aber im Hinblick auf den Zweck und die Entstehungsgeschichte der Vorschrift vorzugswürdiger Ansicht begründet Art. 125 AEUV ein umfassendes Verbot auch freiwilliger Hilfen, sofern es um Mitgliedstaaten geht die Probleme mit ihrer Staatsverschuldung haben.²⁷ Art. 122 Abs. 2 AEUV kann zwar grundsätzlich als Ausnahmevorschrift im Verhältnis zu Art. 125 AEUV dienen, bezieht sich aber nur auf Finanzhilfen der Union, nicht jedoch auf solche der Mitgliedstaaten. Während der finanzielle Beistand des Art. 122 Abs. 2 AEUV als Akt der Solidarität verstanden werden kann, begründet Art. 125 AEUV ein ausdrückliches Solidaritätsverbot im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten.

Dennoch verstießen die bisherigen Hilfen der Mitgliedstaaten für Griechenland, Portugal und Irland nicht gegen Art. 125 AEUV. Das ergibt sich allerdings nicht aus einem unionsrechtlichen Grundsatz der Solidarität, der Art. 125 AEUV einschränken könnte.²⁸ Diese Hilfsmaßnahmen zielen nämlich gerade nicht auf Solidarität mit den bedrohten Mitgliedstaaten, sondern auf den Schutz der handelnden Mitgliedstaaten selbst. Sowohl der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV als auch Art. 3 ESM-Vertrag beschränken Stabilitätshilfen auf Situationen, in denen dies „zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist.“ Während Art. 125 AEUV solidarisches Handeln ausschließt, verbietet er einen solchen Schutz des

²⁶ Ebenso *Hofmann*(*Konow*, ZG 2012, 138 (155)).

²⁷ S. dazu Häde, Euro-Rettung zwischen Exekutivprimat und Parlamentsvorbehalt, 2012, S. 19, m.w.N. Anders *Mayer/Heidfeld*, NJW 2012, 422 (425); *Herrmann*, EuZW 2010, 413 (415); *Sonder*, DVBl. 2011, 1274 (1276 f.). xx

²⁸ In diesem Sinne aber *Calliess*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, 213 (268 ff.); ders., Finanzkrisen als Herausforderung der Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012), S. 113 (155).

Euro-Währungsgebiets und der Mitgliedstaaten vor den Folgen der Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedstaates nicht.

Methodisch gelangt man zu diesem Ergebnis im Wege der teleologischen Reduktion. Art. 125 AEUV enthält eine Lücke in Form einer fehlenden Ausnahmeregelung für den Fall einer Gefahr für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets. Diese Lücke lässt sich im Wege der teleologischen Reduktion der Vorschrift schließen, indem man sie auf diesen Fall nicht anwendet.²⁹ Wäre demgegenüber nur der betroffene Mitgliedstaat allein gefährdet, wäre das Verbot des Art. 125 AEUV uneingeschränkt zu beachten. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Art. 136 Abs. 3 AEUV keine Änderung des Art. 125 AEUV bewirkt. Vielmehr soll die neue Bestimmung nur darauf hinweisen, wie ein dauerhafter Krisenbewältigungsmechanismus gestaltet sein muss, wenn er mit Art. 125 vereinbar sein soll.

Es geht auch nicht darum, die Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft aufzugeben. Vielmehr soll der ESM die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet insgesamt sichern. Deshalb gefährdet seine Errichtung die Verwirklichung der Ziele der Union nicht. Vor diesem Hintergrund ist auch dieses vertragliche Handeln der Mitgliedstaaten außerhalb des rechtlichen Rahmens der Union mit dem Unionsrecht vereinbar.

e) Verfassungsrechtliche Perspektive

Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht geht es nicht um einen währungspolitischen Richtungswechsel, sondern vielmehr darum, die aufgrund von Konstruktionsfehlern und Anwendungsmängeln³⁰ sowie durch die krisenhaften Ereignisse in Frage gestellte Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft neu auf das Stabilitätsziel auszurichten. Das dient der Bundesverfassungsgericht schon 1993 geforderten Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion.³¹ Die verschiedenen Rechtsakte ändern das Konzept nicht. Stattdessen werden sie die Instrumente, mit denen die Stabilitätsorientierung fortentwickelt werden soll, ergänzen und korrigieren.³²

²⁹ Häde, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise - An den Grenzen europäischer Solidarität?, EuR 2010, 854 (859 ff.); ders., Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme, ZG 2011, 1 (6 f.). Anders z.B. A. Weber, DVBl. 2012, 801 (805).

³⁰ Vgl. die Zusammenfassung bei Hofmann/Konow, ZG 2012, 138 ff.

³¹ BVerfGE 89, 155 (205).

³² In diesem Sinne auch Calliess, Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages, JZ 2012, 477 (485).

VI. Fazit

Das Fazit der unionsrechtlichen Beurteilung der Maßnahmen im Hinblick auf eine „Fiskalunion“ fällt durchwachsen aus. Das Europäische Semester, der Fiskalvertrag und der Europäische Stabilitätsmechanismus sind mit dem Unionsrecht vereinbar. Diese eigentlich gute Bilanz wird erheblich getrübt durch die Tatsache, dass zentrale Aspekte des sogenannten sixpack offensichtlich gegen Unionsrecht verstoßen. Die Mitgliedstaaten haben der Union bisher nicht die Befugnis übertragen, im Rahmen der Regelungsbereiche der Art. 121 und 126 AEUV beliebige neue Sanktionen zu erfinden und das primärrechtlich geregelte Verfahren zu ändern.

Innerstaatlich könnte im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³³ durchaus noch rechtlich Raum sein können für diesen zusätzlichen Schritt in Richtung einer wirtschaftspolitischen Union. Die grundsätzliche Vereinbarkeit der Regelungen der Verordnungen 1173 und 1174/2011 mit dem nationalen Verfassungsrecht verändert die unionsrechtliche Bewertung jedoch nicht. Im Gegenteil, denn auch die innerstaatliche Beurteilung hängt davon ab, dass die Kompetenzen, die die Unionsorgane wahrnehmen, ihnen zuvor von den Mitgliedstaaten wirksam übertragen wurden. Und das Bundesverfassungsgericht hat nicht nur betont, für eine stärkere politische Union sei rechtlich Raum, sondern es hat zugleich ausgesprochen, dass dazu eine Vertragsänderung erforderlich sei, „an der die nationalen staatlichen Organe einschließlich des Deutschen Bundestages“ mitwirken müssten.³⁴ Ohne diese Vertragsänderung bleiben die zusätzlichen Sanktionen und das umgekehrte Abstimmungsverfahren deshalb rechtswidrig.

³³ BVerfGE 89, 155 (207).

³⁴ BVerfGE 89, 155 (207).