



*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. 107

27.07.2015

Christian Calliess:

**Nach der Krise ist vor der Krise:
Integrationsstand und Reformperspektiven der Europäischen Union**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 107, S. XX.



Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur.*

Bei dem Beitrag handelt es sich um die Schriftfassung eines Vortrags, den der Verfasser auf einem Kolloquium zu Ehren von Prof. Dr. Dr. Georg Ress anlässlich seines 80. Geburtstages am Europa-Institut der Universität des Saarlandes im Januar 2015 gehalten hat. Der Beitrag wird in aktualisierter Fassung in einem Tagungsband erscheinen, der in den im Nomos Verlag erscheinenden Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes publiziert wird.

Nach der Krise ist vor der Krise: Integrationsstand und Reformperspektiven der Europäischen Union

I. Einführung

„Crisis, what Crisis?“ lautete in den Siebziger Jahren der ironische Titel eines Albums der Popgruppe Supertramp, auf dessen Cover sich ein Mann in Badehose im Liegestuhl entspannt sonnt, nur nicht etwa am Strand, sondern auf einer Müllkippe. Nun ist der Zustand des Euroraums sicher noch keiner Müllkippe vergleichbar – auch wenn die EZB im Rahmen ihres gegen die Deflation gerichteten QE-Programms über den Ankauf von aus der Finanzkrise stammenden „Schrottpapieren“ nachdenkt. Gleichwohl entsteht der Eindruck, dass sich die Politik im Schutze des (vom BVerfG in seiner Vorlageentscheidung zum EuGH als Kompetenzüberschreitung gewerteten¹, vom Generalanwalt jedoch als unter bestimmten Bedingungen als rechtmäßig eingestuft²) OMT-Programms der EZB entspannt zurücklehnt und zentrale Fragen der Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ungelöst lässt.

* Christian Calliess ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin sowie eines Ad Personam verliehenen Jean Monnet Chairs, dem die Forschungsstelle „Der Bürger im Staaten- und Verfassungsverbund“ angegliedert ist.

¹ Vgl. BVerfGE 134, 366; vgl. dazu die Beiträge in der GLJ 15/2014, Issue 2; *Ukrow*, Von Luxemburg lernen heißt Integrationsgrenzen bestimmen, ZEuS 2/2014, 119 ff; *Mayer*, Rebels without a cause? Zur OMT-Vorlage des Bundesverfassungsgerichts, EuR 2014, 473 ff.

² GA *Cruz-Villalon*, Schlussantr. zu EuGH, Rs. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7, Ziff. 263.

Denn die mit dem Vertrag von Maastricht etablierte Währungsunion wurde – anders als es der Wortlaut der Verträge (vgl. nur Art. 3 Abs. 4 EUV) es vermuten lassen würde – nicht durch eine echte Wirtschafts- und Fiskalunion und schon gar nicht durch eine Politische Union ergänzt.³ In mühsamen Verhandlungen konnte man sich damals „nur“ auf eine unabhängige Zentralbank und rechtlich verbindliche Stabilitätskriterien, deren Kontrolle allerdings weitgehend dem politischen Prozess überantwortet wurde,⁴ einigen. Angesichts dieses „Konstruktionsfehlers“⁵ wurde zur Sicherung der Haushaltsdisziplin – insbesondere mit der No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV – ergänzend auf die Korrektivkraft der Märkte gebaut.⁶ Dieses rein ökonomische Vertrauen der Währungsunion in die Finanzmärkte, die unsolide wirtschaftende Mitgliedstaaten durch höhere Zinsen für Staatsanleihen „bestrafen“ sollten, ist im Falle Griechenlands, aber auch im Falle Irlands und Portugals enttäuscht worden.⁷ Vor diesem Hintergrund sind Integrationsschritte erforderlich, die nicht nur das System der WWU sondern auch die Integrationsarchitektur der EU insgesamt Schritt für Schritt ergänzen.⁸

1. Die Krise des Rechts

Alle Integrationsschritte vertrauen in bewährter Tradition der europäischen Integration auf das Recht. Dies vermag nicht zu überraschen, ist doch seit jeher das Recht ein maßgebliches Instrument der europäischen Integration. Nicht von ungefähr sprach *Walter Hallstein* von der „Rechtsgemeinschaft“⁹, nicht von ungefähr richtet sich die Rechtsprechung des EuGH an der einheitsstiftenden Wirkung des Rechts aus und bemüht sich, wie die Pringle-Entscheidung zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)¹⁰ zeigt, diese auch im Kontext der Wirtschafts- und Währungsunion zu sichern.

Ist dieses Vertrauen in das Recht jedoch noch gerechtfertigt? Im Zuge ihrer Erweiterung auf nunmehr 28 Mitgliedstaaten ist die Europäische Union immer heterogener geworden. Dies gilt nicht nur für die ökonomischen und sozialen Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten, sondern auch für die nationalen Verwaltungen und Gerichte, die für den Vollzug des Unionsrechts zuständig sind. Vollzugsdefizite, im europäischen Recht schon immer ein Problem, nehmen zu: Im Zuge dessen wird europäisches Recht nicht einheitlich umgesetzt und angewandt. Der Anspruch der einheitlichen Anwendung des europäischen

³ Entgegen deutschen Vorstellungen; vgl. dazu *von Kyaw*, Auf der Suche nach Deutschland, 2009, S. 277.

⁴ Zum vergeblichen Versuch rechtlicher Kontrolle EuGH, Urt. v. 13.7.2004, Kommission/Rat, Rs. C-27/04, Slg. 2004, I-6649.

⁵ Instruktiv dazu *Enderlein*, Die Krise im Euro-Raum: Auslöser, Antworten, Ausblick, APuZ 43/2010, 7 ff.

⁶ Dazu *Häde*, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität?, EuR 2010, 854, 856, der von einem „inneren Verteidigungsring“ spricht. Den „äußeren Verteidigungsring“ bilden demnach die Art. 123 und 126 AEUV zusammen mit Protokoll Nr. 4 und Stabilitäts- und Wachstumspakt.

⁷ Ausführlich *Calliess*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71/2012, 113 (129 ff.).

⁸ Hierzu nur *Ruffert*, Mehr Europa - eine rechtswissenschaftliche Perspektive, ZG 2013, 1 ff.; *Hofmann/Konow*, Die neue Stabilitätsarchitektur der Europäischen Union, ZG 2012, 138 ff.

⁹ *Hallstein*, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Aufl. 1979, S. 51 ff.

¹⁰ EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756 (Pringle); dazu *Calliess*, Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, NVwZ 2013, 97 (99).

Rechts, vermittelt über seinen Vorrang, stößt auf die tatsächliche Heterogenität in den Mitgliedstaaten.

Zwar unterstellen die Verträge, dass alle Mitgliedstaaten eine gewisse Grundhomogenität im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechte aufweisen (vgl. Art. 49 und Art. 2 EUV), jedoch hat die Krise im Euroraum den Konflikt über die Bedeutung des Rechts und seine Einhaltung in der als Rechtsgemeinschaft konzipierten Europäischen Union befeuert. In diesem Kontext geht es nicht nur um die Frage, inwieweit die rechtlichen Vorgaben der Währungsunion, konkret des Stabilitätspakts, hinsichtlich der zulässigen Staatsverschuldung sowie die sog. No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV auch in der Krise verbindliche Wirkungen entfalten.¹¹ So wurden z.B. die sog. Rettungsschirme EFSF und ESM von deutschen Juristen als „Rechtsbruch“ kritisiert. Die damalige französische Finanzministerin *Lagarde* bestätigt diese Einschätzung¹² und rechtfertigt den Vorgang politisch mit einem „Not kennt kein Gebot“.

Vielmehr setzt die EU immer wieder auf das Recht, etwa mit dem Fiskalvertrag oder dem Rettungsschirm ESM und der an jede Nothilfe geknüpfte strengen Auflagen (Konditionalität), die durch die Troika überwacht werden sollen. Wenn die Einhaltung auch für einen Mitgliedstaat nachteiligen Rechts ein Gebot der Solidarität in Form der Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV) ist¹³, dann rührt die Krise im Euroraum schon unter diesem Aspekt an den Grundfesten der Europäischen Union.

2. Die Krise im Euroraum und ihre Folgekrisen

Die Krise im Euroraum kann aber auch darüber hinaus als Katalysator von Desintegration beschrieben werden, indem in ihr drei lange verdrängte und miteinander in Zusammenhang stehende Fragen der europäischen Integration kulminieren: Die „Legitimationsfrage“, die „Soziale Frage“ und die „Kerneuropafrage“.

Am Beispiel der sog. Konditionalität der Nothilfen (der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV spricht insoweit von „strengen Auflagen“) und dem Budgetrecht nationaler Parlamente lässt sich dies illustrieren: Aus Sicht der Empfängerstaaten kommt es zu mitunter massiven Eingriffen in die nationale Haushalts- und Sozialpolitik, die im Interesse der Wiederherstellung der Stabilität im Euroraum europäisch (von der Troika) induziert und überwacht werden, das jeweilige Parlament verliert damit seinen politischen Gestaltungsspielraum. Genau um diesen müssen aber auch die Parlamente in den Geberstaaten fürchten, wenn die Nothilfen ohne jede Auflagen, auf Dauer und in unbegrenzter Höhe gewährt würden. Für die vom BVerfG überwachte, aus dem Demokratieprinzip fließende Budgetverantwortung des Bundestages ist

¹¹ Dazu ausführlich *Calliess*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, 213 (260 ff.). m.w.N. zum Meinungsstand.

¹² *Lagarde*, Interview SZ vom 23. Dezember 2010: „(wir) sind dafür über die bestehenden Regeln hinausgegangen“.

¹³ Vertiefend *Calliess*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, 213 (273).

die Konditionalität sogar verfassungsrechtlich unabdingbar.¹⁴ Solidarität, eigentlich ein Integrationsbegriff, entfaltet im Kontext der Krise solchermaßen desintegrative Wirkungen, wenn in den Krisenstaaten trotz hoher Arbeitslosigkeit europäisch induzierte Sparmaßnahmen durchgesetzt werden, zugleich aber die Bürger und die nationalen Parlamente in den Geberstaaten um die Aushöhlung ihres Haushaltes durch Transferzahlungen fürchten.

Zugleich rückt die mit der Krise einhergehende – und im Zuge der Konditionalität zumindest vorübergehend verstärkte – Arbeitslosigkeit die „Soziale Frage“ der europäischen Integration in das Zentrum der Aufmerksamkeit. Hintergrund ist die bereits im EWGV von 1957 angelegte Entkoppelung der sozialen Politik von der europäischen Wirtschaftsverfassung¹⁵.

Ausgangspunkt ist die Konzentration der Integration auf das (vermeintlich) unpolitische Projekt eines europäischen Binnenmarktes. Nachdem dessen Verwirklichung im Wege gesetzgeberischer Harmonisierung aufgrund des vorherrschenden Einstimmigkeitsprinzips (Luxemburger Kompromiss) im Ministerrat stockte, wurden die im Zuge der Van Gend & Loos Rechtsprechung des EuGH zugunsten der Marktbürger unmittelbar anwendbaren Grundfreiheiten zu einem Integrationsmotor.¹⁶ Deren Deregulierungskraft erfasste zunehmend nicht nur die nationale Wirtschaftsgesetzgebung, sondern auch die den Markt flankierende nationale Umwelt-, Verbraucherschutz- und Sozialpolitik. In Kombination mit einer Wettbewerbspolitik, die immer mehr Bereiche der sog. Daseinsvorsorge erfasste, und der ergänzenden institutionellen Innovation der Währungsunion samt Stabilitätspakt wurden die Spielräume für die in nationaler Kompetenz verbliebene Sozialpolitik immer enger. Die von den Mitgliedsstaaten zu bewirkende Balance mit dem Ziel der sozialen Einbettung des Marktes wurde immer schwieriger. In der aktuellen Krise wurde die desintegrativ wirkende Asymmetrie zwischen dem Charakter der EU als „market embedded polity“ und der sozialen Marktwirtschaft („Wohlfahrtsstaatlichkeit“), die trotz aller Unterschiede zum gemeinsamen europäischen Erbe aller Mitgliedstaaten zählt,¹⁷ dann offensichtlich.

Sichtbar wird diese Asymmetrie nicht zuletzt in der gesellschaftlichen Desintegration vieler Krisenstaaten, in denen radikale und europaskeptische Parteien Zulauf finden. Paradox erscheint allerdings, dass die im Zuge der Krise im Euroraum auf europäischer Ebene ergriffenen Maßnahmen einen Integrationsschub ausgelöst haben, der durch eine Ergänzung und Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion innerhalb und außerhalb der europäischen Verträge (Six- und Two-Pack, ESM, Fiskalvertrag, Bankenunion) und eine damit einhergehende immer stärkere Überformung der nationalen Haushalts-, Fiskal- und im Zuge dessen auch Sozialpolitiken gekennzeichnet ist.¹⁸

¹⁴ BVerfGE 129, 124 (185 f.); BVerfGE 132, 195 (251); dazu Huber, Verfassungsstaat und Finanzkrise, 2014, S. 50 ff.

¹⁵ Zur Theorie: *Joerges/Rödl*, Das soziale Defizit der europäischen Integration, KJ 2008, 149 (151).

¹⁶ EuGH, Urt. v. 5.2.1963, Van Gend & Loos, Rs. 26/62, Slg. 1963, S. 1.

¹⁷ Grundlegend *Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im Europäischen Verfassungsverbund, 2003; *Joerges/Rödl*, Das soziale Defizit der europäischen Integration, KJ 2008, 149 (152).

¹⁸ Vgl. hier nur *Selmayr*, Die „Euro-Rettung“ und das Unionsprimärrecht, ZöR 2013, 259 ff.; ausführlich dazu sogleich unter II.

Zum Teil geschieht diese Vertiefung allerdings durch völkerrechtliche Verträge außerhalb des EUV und damit weitgehend intergouvernemental, womit sich zusätzlich Fragen nach der parlamentarischen Legitimation stellen. Hinzu kommt, dass nicht alle Mitgliedstaaten in dieses den EUV ergänzende „Europavölkerrecht“ eingebunden sind. Damit entstehen Ansätze eines Euro-Kerneuropas, das den Euroraum zwar durch integrative Stabilität stärkt, zugleich aber Desintegrationspotential in sich birgt, indem die Nicht-Eurostaaten auf Dauer ausgeschlossen bleiben oder gar aus der EU austreten und die Noch-Nicht-Eurostaaten den Anschluss verlieren.

II. Reformen als Antwort auf die Krisen

Über die bloßen Krisenbewältigungsmechanismen hinaus geht es mit Blick auf die Zukunft der EU darum, den eingangs skizzierten „Konstruktionsfehlern“ der WWU zu begegnen. Die Erfahrungen aus der Krise lehren, dass eine Flankierung der Währungsunion im Wege einer europäischen Überformung der nationalen Wirtschafts-, Fiskal- und Haushaltspolitiken erforderlich ist. Im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund¹⁹ bedeutet dies, dass die nationalen Zuständigkeiten zwar bestehen bleiben, aber weitaus intensiver mit europäischen Rahmenvorgaben sowie daraus resultierenden Leitplanken und Kontrollrechten verzahnt werden müssen.

1. Effektivierung der Haushaltsüberwachung und demokratische Legitimation

Das sog. „Six-Pack“, ein Ende 2011 in Kraft getretenes und aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie bestehendes Legislativpaket²⁰, reformiert und ergänzt den Stabilitäts- und Wachstumspakt, indem es die haushaltspolitische Überwachung zeitlich vorverlagert und die Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Eurostaaten erhöht.²¹ So ist es im Rahmen des sog. Europäischen Semesters nunmehr möglich, nationale Haushaltspläne bereits vor Beschlussfassung auf nationaler Ebene auf ihre Vereinbarkeit mit europäischen Vorgaben zu überprüfen. Über die verschärften Sanktionen soll im Rahmen des durch das „Six-Pack“ neu eingeführten Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht bzw. innerhalb der präventiven und repressiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in sog. umgekehrter Abstimmung entschieden werden. Musste der Rat den Sanktionsempfehlungen der Kommission bislang positiv zustimmen,²² so gelten diese nunmehr als vom Rat angenommen, es sei denn, dieser lehnt die Empfehlung mit qualifizierter Mehrheit explizit

¹⁹ Dazu *Calliess*, Die neue EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 43 ff. (m.w.N.).

²⁰ Vgl. ABIEU v. 23.11.2011, Nr. L 306 S. 1.

²¹ Vertiefend hierzu *Pilz/Dittmann*, Perspektiven des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Rechtliche und ökonomische Implikationen des Reformpakets „Economic Governance“ –, ZEuS 2012, 53 ff.; *Antpöhler*, Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung, ZaöRV 72/2012, 353 ff., *Bast/Rödl*, Jenseits der Koordinierung? Zu den Grenzen der EU-Verträge für eine Europäische Wirtschaftsregierung, EuGRZ 2012, 269 ff.; *Adamski*, National power games and structural failures in the European macroeconomic governance, CMLRev. 49/2012, 1319 (1336 ff.); *Calliess/Schoenfleisch*, Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages, JZ 2012, 477 ff.

²² Zur darin liegenden Mitursächlichkeit für die Krise im Euroraum *Calliess*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71/2012, 113 (166 ff.).

ab.²³ Auf die am Ende eines Defizitverfahrens mögliche Sanktionsverhängung nach Art. 126 Abs. 11 AEUV soll dieser sog. „Quasi-Automatismus“ allerdings auch weiterhin nicht angewendet werden. Insgesamt wird man in der umgekehrten Abstimmung eher eine Verfahrensstraffung erkennen können, als eine wesentliche Abkehr von dem primärrechtlich durch politische Entscheidungen des Rates geprägten Überwachungsrahmens.²⁴ In einer rechtlichen Grauzone verbleiben allerdings die durch das „Six-Pack“ eingeführten Sanktionen gegenüber Eurostaaten, da diese primärrechtlich in Art. 121 und 126 AEUV nicht unmittelbar vorgesehen sind.²⁵

Zwei weitere, erst im Mai 2013 in Kraft getretene Verordnungen, die im Anschluss an das „Six-Pack“ häufig als „Two-Pack“²⁶ bezeichnet werden, vertiefen nochmals die haushaltspolitische Überwachung der Eurostaaten. Sie sehen vor, dass sowohl Staaten, gegen die ein Defizitverfahren im Sinne des Art. 126 AEUV läuft, als auch potenzielle Empfänger von Finanzhilfen von EFSF bzw. ESM einer intensivierten Haushaltsüberwachung durch Kommission und Rat unterzogen werden können.

Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (oftmals verkürzend als Fiskalpakt bezeichnet) geht einen weiteren Schritt in Richtung „Fiskalunion“. Dieser wurde aufgrund des britischen Vetos als neben dem Recht der EU stehender völkerrechtlicher Vertrag konzipiert. Der Gestaltungsspielraum blieb im Rahmen dieser „Notlösung“ begrenzt, da der Vorrang des Unionsrechts und die Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV) insoweit Grenzen setzten. Die zahlreichen Kohärenzklauseln im Fiskalvertrag erkennen dies an. So geht mit den in Art. 5 Fiskalvertrag vorgesehenen und der Kommission vorzulegenden Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramme kein haushaltspolitisches „Veto-Recht“ einher,²⁷ da deren Überwachung nicht über den primärrechtlich überwiegend als rechtlich unverbindlich angelegten Rahmen hinausgehen kann. Gleichwohl ist der Fiskalvertrag von großer politischer Bedeutung, da sich die Vertragsstaaten in ihm verpflichtet haben, Schuldenbremsen in ihr nationales (Verfassungs-) Recht einzufügen. Hierin kommt der feste Wille aller Mitgliedstaaten zum Ausdruck, die europäischen Stabilitätsvorgaben zu ihrer „eigenen Sache“²⁸ zu machen. Auf dieser Basis könnte der Fiskalvertrag auch zum Ausgangspunkt einer vertieften Integration zwischen den Mitgliedstaaten des Euroraums werden.²⁹

²³ Vgl. Art. 4 II, 5 II, 6 II VO (EU) Nr. 1173/2011 (ABIEU v. 23.11.2011, Nr. L 306 S. 1); Art. 3 III VO (EU) Nr. 1174/2011 (ABIEU v. 23.11.2011, Nr. L 306 S. 8).

²⁴ Kritischer Rathke, „Umgekehrte Abstimmung“ in der Fiskalunion: neue Stabilitätskultur oder halbautomatischer Vertragsbruch?, DÖV 2012, 751 ff.

²⁵ Vgl. auch Häde, Art. 136 AEUV – eine Generalklausel für die WWU?, JZ 2011, 333 ff.; Rödl, Kompetenzverstoß der Europäischen Union: die Sanktionierung der Eurostaaten im Rahmen der Excessive Imbalance Procedure, ZSE 2012, 99 ff.

²⁶ ABIEU v. 27.5.2013, Nr. L 140 S. 1.

²⁷ So aber die Einschätzung von Fisahn, Parlamente ohne Macht, SZ Nr. 53 v. 3./4.3.2012, S. 2.

²⁸ Vgl. dazu schon Bredt, Der europäische „Stabilitätspakt“ benötigt mitgliedstaatliche Verankerung, EuR 2005, 104 ff.

²⁹ Zu alledem Calliess/Schoenfleisch, Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages, JZ 2012, 477 (481 ff.); Schorkopf, Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages, ZSE 2012, 1 ff.; Weber, Die Europäische Union auf dem Wege zur Fiskalunion?, DVBl. 2012, 801 ff.; Pilz, Europa auf dem Weg zur Stabilitätsunion?, DÖV 2012, 909 ff.

Im Ergebnis bleiben dennoch Zweifel, ob „Six-Pack“, „Two-Pack“ und Fiskalvertrag geeignet sind, die aus der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes hinlänglich bekannten Vollzugsdefizite³⁰ nachhaltig zu beseitigen, so dass eine effektive Durchsetzung des Verbots übermäßiger Defizite möglich wird. Dem EuGH kommt eine solche Überwachungsfunktion auch nach dem Fiskalvertrag nicht zu, da er nach seinem Wortlaut und wohl auch dem Willen der Vertragsparteien nur formal über die Implementierung der Schuldenbremsen in die nationalen Rechtsordnungen wachen können soll, nicht aber über deren materielle Einhaltung. Eine solche materielle Kontrolle der Schuldenbremsen durch ein Gericht wäre sowohl aus demokratischer als auch funktionaler (gewaltenteilender) Sicht ohnehin nicht unproblematisch. Daher wäre an eine Intensivierung der Haushaltskontrolle durch die Einräumung von Durchgriffsrechten an andere europäische Institutionen zu denken.

2. Institutionelle Reformen: Auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung

In institutioneller Hinsicht bieten sich unterschiedliche Reformansätze an, deren Tauglichkeit aber genau zu untersuchen wäre: Der Euroraum braucht jedenfalls eine handlungsfähige europäische Exekutive, es bedarf einer Europäischen Wirtschaftsregierung. Diese sollte jedoch keinen intergouvernementalen Charakter (basierend auf dem Model von ECOFIN oder demjenigen des Euro-Gipfels) haben, sondern als Teil der Europäischen Kommission etabliert werden. Sie könnte aus dem Präsidenten der Kommission sowie fünf weiteren Kommissaren, die sich mit den für die WWU relevanten Politikfeldern beschäftigen (z.B. die Kommissare für Währung, Binnenmarkt, Handel sowie den erwähnten Stabilitätskommissar) gebildet werden. Über den Vertrag von Lissabon hinaus sollte die Europäische Wirtschaftsregierung aufbauend auf dem Europäischen Semester die Kompetenz zur Verhandlung von Reformpaketen sowie zur Aushandlung bilateraler Abkommen mit Mitgliedstaaten, die Strukturreformen durchführen, erhalten. Sie sollte im Rahmen der Wirtschafts- und Fiskalunion Gesetzesvorschläge unterbreiten können und im Rahmen der Bankenunion über Bankenschließungen entscheiden.

Überdies könnte der heutige ESM zu einem Europäischen Währungsfonds (EWF) weiterentwickelt werden,³¹ der – im Verbund mit den EU-Institutionen, konkret einer Europäischen Wirtschaftsregierung – über Durchgriffsrechte in die nationalen Haushalte von Empfängerstaaten verfügen könnte. Gemeinsam mit dem EWF könnte die Europäische Wirtschaftsregierung mit der Haushaltskontrolle im Rahmen des Europäischen Semesters und den insoweit notwendigen Eingriffsrechten in die nationale Haushalte ausgestattet werden. Die beiden Institutionen sollte überdies befähigt werden, die geordnete Insolvenz von

³⁰ Vgl. nur *Streinz/Ohler/Herrmann*, Totgesagte leben länger – oder doch nicht? Der Stabilitäts- und Wachstumspakt nach dem Beschluss des Rates vom 25. November 2003 über das Ruhen der Defizitverfahren gegen Frankreich und Deutschland, NJW 2004, 1553 ff.; *Hatje*, Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes - Sieg der Politik über das Recht, DÖV 2006, 597 ff.

³¹ Dazu *Gros/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*, Legal Evaluation of a European Monetary Fund, Intereconomics 2/2010, 69 ff.; *Häde*, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise, EuR 2010, 854 (864 ff.); *von Lewinski*, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 454; *Heß*, Finanzielle Unterstützung von EU-Mitgliedstaaten in einer Finanz- und Wirtschaftskrise und die Vereinbarkeit mit EU-Recht, ZJS 2010, 473 (479 f.).

dauerhaft zahlungsunfähigen Eurostaaten auf den Weg zu bringen.³² In jedem Fall ist die Währungsunion um eine institutionalisierte Staateninsolvenz³³ zu ergänzen. Darüber hinaus könnte im Fall einer ständigen Verletzung des Stabilitätspakts, entgegen dem geltenden Art. 126 Abs. 10 AEUV, ein Klagerecht zum EuGH eingeführt werden. Schließlich kommen über die bisherigen Geldbußen hinausreichende Sanktionen in Betracht, die vom Stimmrechtsentzug im Rat³⁴ bis hin zum Ausschluss bzw. Ausscheiden als *Ultima Ratio* überschuldeter und zugleich reformunwilliger Staaten aus der Währungsunion³⁵ reichen könnten.

Im Hinblick auf ihre demokratische Legitimation müsste die Wirtschaftsregierung durch ein Parlament kontrolliert werden. Dieses könnte aus Abgeordneten des Europäischen Parlaments konstituiert werden, die den Mitgliedstaaten des Euroraums entstammen. Um allerdings eine Vertragsänderung mit Kompetenztransfers in einem so sensiblen Feld wie die Wirtschafts-, Fiskal-, Haushalts- und Sozialpolitik zu ermöglichen, wäre es aber sinnvoll, nationale Parlamente in die Entscheidungsprozesse einzubinden. Insoweit gibt es unterschiedliche Möglichkeiten: Wenn also Rahmengesetzgebung in Bereichen verabschiedet werden soll, die der Wirtschafts-, Fiskal-, Haushalts-, und Sozialpolitik unterfallen, dann könnte eine zusätzliche Dritte Kammer, bestehend aus Mitgliedern der nationalen Parlamente, in den Entscheidungsprozess integriert werden. Zwar würde diese zusätzliche Institution den europäischen Entscheidungsfindungsprozess komplizieren, sie würde jedoch die nationalen Parlamente für den notwendigen Kompetenztransfer gewinnen, indem sie weiterhin Akteure in den relevanten Politikbereichen bleiben. Ihre Rolle würde, wie derzeit schon in Art. 10 Abs. 2 und 12 EUV sowie Art. 13 Fiskalvertrag geschehen, im Sinne eines dem europäischen

³² Vgl. zum Begriff der „Durchgriffsrechte“ Bundeskanzlerin *Merkel* Rede im Bundestag am 07.09.2011, Deutscher Bundestag, Pl.Prot. 17/123, 14467 ff.

³³ Die Möglichkeit eines Staatsbankrottes wird v.a. seit der Krise Argentiniens im Jahr 2001 wieder verstärkt diskutiert, vgl. *Paulus*, Überlegungen zu einem Insolvenzverfahren für Staaten, WM 2002, 725 ff.; *Krueger*, A new approach to Sovereign Debt Restructuring, IMF, 2002; *Mayer*, Wie nähert man sich einem internationalen Insolvenzverfahren für Staaten?, ZInsO 2005, 454 ff.; *Ohler*, Der Staatsbankrott, J/ 2005, 590 ff.; *Kämmerer*, Der Staatsbankrott aus völkerrechtlicher Sicht, ZaöRV 65/2005, 651 ff.; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 2007, § 116, Rn. 42 ff.; *Paulus*, Rechtliche Handhaben zur Bewältigung der Überschuldung von Staaten, RIW 55/2009, 11 ff.; *von Lewinski*, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, 475 ff.; mit Bezügen zur EU die Beiträge von *Herdegen*, Der Staatsbankrott: Probleme eines Insolvenzverfahrens und der Umschuldung bei Staatsanleihen, WM IV 20/2011, 913 ff.; *Kämmerer*, Insolvenz von EU-Mitgliedstaaten – Voraussetzungen und Folgen, Wirtschaftsdienst 90/2010, 161 ff.; *Beck/Wentzel*, Eine Insolvenzordnung für Staaten?, Wirtschaftsdienst 90/2010, 167 ff.; *Paulus*, Ein Regelungssystem zur Schaffung eines internationalen Insolvenzrechts für Staaten, ZG 2010, 313 ff.; *Potacs/Mayer*, in: Kodek/Reinisch (Hrsg.), Staatsinsolvenz, S. 105.

³⁴ Gastbeitrag von Finanzminister *Schäuble*, in der Financial Times Deutschland vom 12.03.2010; zum Stimmrechtsentzug im Rat; *Ohler*, Die zweite Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, ZG 2010,330 (342).

³⁵ Hierzu *Athanassiou*, Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU – Some Reflections, ECB Legal Working Paper Series No. 10, December 2009; *Behrens*, Ist ein Ausschluss aus der Euro-Zone ausgeschlossen?, EuZW 2010, 121; *Herrmann*, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, 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*, FS Maier-Reimer, 2010, 245 (261 f.); *Bonke*, Die „Causa Griechenland“: Rechtmäßigkeit der Krisenhilfen und Möglichkeit des Ausscheidens eines Mitgliedsstaates aus der Europäischen Währungsunion, ZEuS 2010, 493 (515 ff.).

Staaten- und Verfassungsverbund entsprechenden Mehrebenenparlamentarismus fortentwickelt.

Eine alternative Möglichkeit, die teilweise sogar ohne Vertragsänderung erreicht werden könnte, bestünde darin, den nationalen Parlamenten im Hinblick auf die genannten Politikfelder ein Vetorecht einzuräumen. Dieser Ansatz ist nicht gänzlich neu, er korrespondiert dem Recht der nationalen Parlamente, eine Subsidiaritätsrüge (Art. 12 EUV) erheben zu können. Überdies bestehen bereits im Hinblick auf andere sensible Politikbereiche, etwa die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, solche sog. „Notbremsen“ (Art. 82 Abs. 3 und 83 Abs. 3 AEUV). Um aber sicherzustellen, dass ein nationales Veto nicht den ganzen europäischen Entscheidungsprozess über einen unbegrenzten Zeitraum blockieren kann, sollte das Veto nur aufschiebender Natur sein. Insoweit geht es darum, dass sich die europäischen Institutionen mit den Ablehnungsgründen des jeweiligen nationalen Parlaments auseinandersetzen. Sollte nach sechs Monaten kein Kompromiss gefunden werden können, könnten dann zwei Möglichkeiten bestehen: Entweder unterstützt mindestens ein Drittel der anderen nationalen Parlamente das Veto, dann wird der Vorschlag von der Agenda genommen. Wird dieses Quorum nicht erreicht, so können die europäischen Institutionen den Entscheidungsfindungsprozess fortsetzen. Hierfür sollte dann allerdings eine einstimmige Entscheidung im Rat erforderlich sein.

3. „Durchgriffsrechte“ und Budgetrecht nationaler Parlamente am Beispiel Deutschlands

Das BVerfG hat immer wieder betont, dass „Geschäftsgrundlage“ der Währungsunion deren Ausgestaltung als „Stabilitätsgemeinschaft“ ist.³⁶ Wenn im Hinblick auf die Stabilitätskriterien im Rahmen der Verträge und des Europäischen Semesters bestehende Vollzugsdefizite behoben werden, so gewährleistet dies, dass die Eurostaaten die Einhaltung der europäischen Stabilitätskriterien verstärkt zu ihrer Sache machen, so dass eine im Vergleich zur derzeitigen Situation verbesserte Aussicht besteht, dass deren Einhaltung nachhaltig gesichert werden kann.

Hinsichtlich einer derart intensivierten Haushaltskontrolle mit Durchgriffsrechten stellen sich freilich verfassungsrechtliche Fragen. So zählt das dadurch berührte Budgetrecht der nationalen Parlamente zu den von der Rechtsprechung des BVerfG im Lissabon-Urteil definierten identitätsbestimmenden Staatsaufgaben, die – als besonders demokratierelevant – dem Umfeld der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG zugeordnet werden. Dies hätte zur Folge, dass sie weitgehend integrationsfest sind.³⁷ Insoweit ist es von Bedeutung, dass der Präsident des BVerfG die genannten Bereiche inzwischen als „Aufmerksamkeitsfelder“ bezeichnet.³⁸ Im Zuge dessen kann zwischen einem integrationsfesten Kern und Bereichen, in

³⁶ Vgl. BVerfGE 89, 155 (205).

³⁷ Vgl. BVerfGE 123, 267 (359 ff.); kritisch demgegenüber das überwiegende Schrifttum, vgl. *Moellers/Halberstam*, The German Constitutional Court says “Ja zu Deutschland!“, GLJ 10/2009, 1241 (1249 ff.); *Ruffert*, An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts: Das Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon, DVBl. 2009, 1197 (1202, 1204 f.); *Calliess*, Die neue EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2012, S. 267 ff. m.w.N zum Diskussionsstand.

³⁸ *Voßkuhle*, Interview, Der Spiegel 11/2010 vom 15.3.2010, S. 39 ff.

denen die Integrationsmöglichkeiten verfassungsrechtlich besonders sensibel und daher eher gering sind, unterschieden werden.

Zweifelsohne ist die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat. Der Deutsche Bundestag muss deshalb hierüber dem Volk gegenüber verantwortlich entscheiden.³⁹ Einschränkungen des Budgetrechts des Deutschen Bundestags sind allerdings nicht schlechthin unzulässig. So verstößt, wie das BVerfG in seinem Urteil zum ESM und Fiskalvertrag zu Recht ausführte, auch die Verpflichtung auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik nicht von vornherein gegen das Demokratieprinzip.⁴⁰ Die Einfügung der sog. Schuldenbremse durch die Föderalismusreform II⁴¹ verdeutlicht anerkanntermaßen, dass eine Beschränkung des parlamentarischen Budgetrechts zum Zwecke der langfristigen Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit erforderlich sein kann. Eine solche Verpflichtung kann grundsätzlich auch unions- oder völkerrechtlich erfolgen.⁴²

Sollen Verletzungen der eingegangenen Verpflichtungen Durchgriffsrechte auslösen, so kann nach Auffassung des BVerfG hierdurch die „konkrete Gestaltungsfreiheit des nationalen Haushaltsgesetzgebers“⁴³ berührt sein. Unklar ist, ob damit automatisch auch das Demokratieprinzip im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG verletzt wäre. Die Hervorhebung des Haushaltsrechts als zentrales parlamentarisches Gestaltungsmittel, seine Definition als identitätsbestimmende Staatsaufgabe respektive Aufmerksamkeitsfeld, deutet darauf hin.

Insoweit ist jedoch sorgfältig zu differenzieren: Mit Blick auf eine strengere Haushaltskontrolle durch die europäischen Institutionen, insbesondere aber auch mit Blick auf die Konditionalität der Nothilfen, konkret ihre rechtlich gebotene Verbindung mit „strengen Auflagen“ (Art. 136 Abs. 3 AEUV), besteht ohne Frage das eingangs erwähnte Demokratiedilemma. Einerseits stellen die „strengen Auflagen“ zwar Eingriffe in das Budgetrecht des Parlaments im Empfängerstaat der Nothilfen dar. Andererseits sind die „strengen Auflagen“ aus Sicht des BVerfG und des deutschen Verfassungsrechts gerade notwendige Bedingung, um den deutschen Anteil an Nothilfen aus dem ESM im Hinblick auf das Budgetrecht des Deutschen Bundestages zu legitimieren. Folglich kommt es auf die verhältnismäßige Ausgestaltung von europäischen Kontroll- und Durchgriffsrechten im Rahmen des europäischen Semesters an. Konkret sind hierbei folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Solange ein Euromitgliedstaat die Stabilitätskriterien einhält, darf unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten (im Hinblick auf seine Haushaltsautonomie und die von Art. 4 Abs. 2 EUV geschützte mitgliedstaatliche Verfassungsidentität) keine

³⁹ BVerfGE 123, 267 (361 f.); BVerfGE 129, 124 (177 f.).

⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12 (u.a.), NJW 2012, 3145 (3150), Rn. 224.

⁴¹ Hierzu nur *Ohler*, Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II, DVBl. 2009, 1265 ff.; *Waldhoff/Dieterich*, Die Föderalismusreform II - Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, 97 ff.

⁴² BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12 (u.a.), NJW 2012, 3145 (3150), Rn. 225.

⁴³ So die Formulierung in BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12 (u.a.), NJW 2012, 3145 (3161), Rn. 317, Hervorhebung nur hier.

rechtsverbindliche Kontrolle seitens der europäischen Institutionen greifen; diese können insoweit allenfalls unverbindliche Empfehlungen geben.

- Wenn ein Euromitgliedstaat die rechtsverbindlichen Stabilitätskriterien verletzt, dann verhält er sich rechtswidrig. In diesem Fall können die europäischen Institutionen verbindliche Empfehlungen geben. Dies ergibt sich aus dem Verständnis der EU als Rechtsgemeinschaft, dem Vorrangprinzip und dem Gedanken, der dem Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 ff. AEUV) zugrunde liegt. Insoweit ist aber im Hinblick auf die Haushaltsautonomie der nationalen Parlamente zu differenzieren:

Werden die rechtsverbindlichen Stabilitätskriterien durch einen Euromitgliedstaat verletzt, dann können die zuständigen europäischen Institutionen verbindliche Vorgaben für die sparsamere Gestaltung seines Haushalts machen, sofern diese *abstrakt* bleiben und nicht konkrete Eingriffe in bestimmte nationale Haushaltstitel einfordern. Demgegenüber sind sogar *konkrete* Vorgaben im Hinblick auf diejenigen Mitgliedstaaten der Eurozone zulässig, deren Haushaltssituation sich so weit von den für alle Eurostaaten verbindlichen Stabilitätskriterien entfernt hat, als das Nothilfen aus dem ESM erforderlich werden. Denn ein überschuldeter Mitgliedstaat, der unter den ESM schlüpft (sog. Programmstaat), hat letztlich nur noch die Wahl zwischen einem Staatsbankrott und der Inanspruchnahme von Nothilfen aus dem ESM. Mit der Entscheidung für an Auflagen gebundene Nothilfen aus dem ESM willigt der Empfängerstaat so gesehen autonom in eine Beschränkung seiner Haushaltssouveränität ein. Dies gilt umso mehr, wenn die Auflagen dem Ziel dienen, die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Stabilitätskriterien wiederherzustellen. Diese Koppelung von Solidarität und Konditionalität entspricht nicht nur den Vorgaben des Art. 136 Abs. 3 AEUV, sondern auch der Rechtsprechung des EuGH in der Pringle-Entscheidung⁴⁴.

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

Abgesehen davon ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass jeder Schritt, der einer verbesserten Einhaltung der Stabilitätvorgaben des geltenden EU-Rechts dient, keine neuen Hoheitsrechte auf die EU überträgt, sondern mit dem Vertrag von Maastricht längst übertragene Hoheitsrechte im Interesse des Ziels der Stabilitätsgemeinschaft absichert. Dieser im Hinblick auf die Übertragung der Kompetenzen maßgebliche Integrationsschritt wurde vom BVerfG in seinem Maastricht-Urteil mit Blick Art. 79 Abs. 3 GG für verfassungsgemäß gehalten.⁴⁵ So betrachtet können europäische Kontrollrechte den über das Demokratieprinzip und Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kernbereich des parlamentarischen Budgetrechts und damit die Verfassungsidentität nicht berühren.

⁴⁴ EuGH, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 123 (Pringle); ausführlich dazu *Calliess*, Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, NVwZ 2013, 97 (101).

⁴⁵ BVerfGE 89, 155 (200 ff., 207 ff.).

4. Neue Formen europäischer Solidarität und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen

Das von allen Mitgliedstaaten und ihren Parlamenten verbindlich vereinbarte europäische Verfassungsrecht in Form der Verträge steckt den Rahmen für den Inhalt, die Reichweite und die Grenzen europäischer Solidarität ab.⁴⁶

Solidarität bildet im Staaten- und Verfassungsverbund der EU ein Verfassungsprinzip.⁴⁷ Verschiedene Vertragsänderungen haben immer wieder auch finanzwirksame Ausprägungen materieller Solidarität hinzugefügt. Eine solche finanzwirksame Ausprägung materieller Solidarität wurde bereits 1986 durch die Einheitliche Europäische Akte mit den Vorschriften über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, der sog. Kohäsion, in die Verträge eingefügt. Neben der Unterstützung durch die Europäische Investitionsbank und die sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente kommen insbesondere die Strukturfonds EFRE und ESF sowie der Kohäsionsfonds zum Einsatz. Aus diesen Fonds erhalten EU-Länder und Regionen mit Strukturproblemen finanzielle Hilfen für bestimmte Vorhaben. Hinzu tritt noch der Solidaritätsfonds, der im Gegensatz zu den Strukturfonds grundsätzlich eine rasche Hilfe „bei Katastrophen größeren Ausmaßes“ ermöglicht. Seither besteht auf europäischer Ebene die rudimentäre Form eines Finanzausgleichs.⁴⁸ Förderungen aus den Fonds der EU führen somit eine wichtige Dimension materieller Solidarität in das Recht der EU ein und definieren die derzeit geltende Tragweite des Solidaritätsprinzips und damit zugleich die Reichweite der europäischen „Transferunion“. Die Finanztransfers sind dabei jedoch im Sinne des Konvergenz- und des Kohärenzziels auf eine langfristige Heranführung ökonomisch schwächerer Regionen in der EU bzw. – im Falle des Solidaritätsfonds – auf eine kurzfristige Katastrophenhilfe angelegt und damit nicht die geeigneten Instrumente, um auf Zahlungsprobleme einzelner Staaten in der Eurokrise akut zu reagieren.⁴⁹

Dies tut nunmehr unter den vorstehend genannten Voraussetzungen der ESM, der zwar ein Ausdruck europäischer Solidarität ist, nicht aber den Einstieg in eine Transferunion bedeutet. Mit Blick auf die Solidaritätsdebatte in der EU erscheint es wichtig, diese beiden Aspekte zu trennen. Denn zum einen bleibt die No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV als Regel erhalten, so dass Finanzhilfen im Interesse der Stabilität der Eurozone als Nothilfen eine Ausnahme bleiben (vgl. die Formulierung „unabdingbar“ in Art. 136 Abs. 3 AEUV). Zum anderen gilt, dass ein Mitgliedstaat, der wegen Überschuldung seines Haushalts keinen Zugang mehr zum Finanzmarkt hat und daher auf Nothilfen aus dem ESM angewiesen ist,

⁴⁶ Dazu *Calliess*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, 213 (insbes. 268 ff.); vertiefend die Beiträge in: *Calliess* (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität - Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum, 2013 i.E.

⁴⁷ *Lais*, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2007, S. 91 ff.; *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl. 1999, S. 185 ff.

⁴⁸ Dazu *Tomuschat*, Solidarität in Europa, in: Francesco Capotorti u.a. (Hrsg.), *Du droit international au droit de l'intégration*. LA Pierre Pescatore, 1987, S. 729 (741 ff.); *Häde*, Finanzausgleich, 1996, S. 481 ff.

⁴⁹ Dazu *Calliess*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, 213 (insbes. 268 ff.).

einen Teil seiner finanzpolitischen Souveränität notwendig an Europa übertragen (vgl. die Formulierung „strengen Auflagen“ in Art. 136 Abs. 3 AEUV) muss.⁵⁰

Parallel zu den Nothilfen des ESM und der mit ihnen notwendig verbundenen, rechtlich geforderten Rückkehr zu den Stabilitätskriterien samt ausgeglichenen Haushalten könnte ein zusätzlicher Strukturfonds, eine Art „Wachstumsfonds“, gegründet werden, der Strukturreformen in den Mitgliedstaaten unterstützt und sozialverträglich flankiert. Dieser Wachstumsfonds könnte aus mitgliedsstaatlichen Beiträgen oder aus einer eigenen EU-Finanztransaktionssteuer finanziert werden. Um die von Art. 125 und 136 Abs. 3 AEUV geforderte Konditionalität zu gewährleisten, sollten Zahlungen an bilaterale Vereinbarungen gekoppelt werden.

Überdies wird unter dem „Platzhalter“-Begriff einer europäischen Fiskalkapazität diskutiert, ob und wenn ja inwieweit die Mitgliedstaaten der WWU über einen gemeinsamen „Haushalt“ fiskalisch für einander einstehen können. Primär geht es dabei um das solidarische Auffangen länderspezifischer Schocks durch die EU. Ebenso wie im Falle von Eurobonds⁵¹ oder des von den Wirtschaftsweisen vorgeschlagenen Schuldentilgungsfonds⁵² setzt auf Ebene des Europarechts insoweit freilich bereits die No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV eine klare Grenze, die der EuGH im Pringle-Urteil nunmehr zutreffend dahingehend präzisiert hat, dass auch „freiwillige“ Hilfen nicht ohne weiteres möglich sind.⁵³

Die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit hängt von der konkreten Ausgestaltung ab. Abzustellen ist vor allem auf die Art der Finanzierung des gemeinsamen Haushalts, dessen Umfang und die Modalitäten der ökonomischen Anpassungsmaßnahmen. Problematisch kann insoweit bereits die (teilweise) Übertragung der Steuerhoheit zur Finanzierung des gemeinsamen Haushalts sein. Denn ein Verstoß gegen den Kern des Demokratieprinzips (Art. 79 Abs. 3 GG) läge aus Sicht des BVerfG vor, „wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert würde.“⁵⁴ Die übertragene Steuerhoheit darf im Hinblick auf den nationalen Haushalt folglich keinen wesentlichen Umfang annehmen. Dem korrespondiert die

⁵⁰ Hierzu *Calliess*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71/2012, 113 (167 ff.).

⁵¹ Vgl. dazu das Grünbuch der Kommission über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen, KOM (2011) 818 endg. v. 23.11.2011; sowie *Heun/Thiele*, Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit von Eurobonds, JZ 2012, 973 ff.; *Mayer/Heidfeld*, Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Einführung von Eurobonds, NJW 2012, 422; *Müller-Franken*, Eurobonds und Grundgesetz, JZ 2012, 219 ff.

⁵² *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2011/12 „Verantwortung für Europa wahrnehmen“, S. 109 ff.; dazu aus rechtlicher Sicht *Schorkopf*, Verfassungsrechtliche Grenzen und Möglichkeiten für eine Umsetzung des Schuldentilgungspaktes des Sachverständigenrates, Gutachten v. 20.7.2012 im Auftrag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; *Müller-Franken*, Der Schuldentilgungsfonds aus Sicht des Europarechts wie des Verfassungsrechts, NVwZ 2012, 1201 ff.; *Mayer/Heidfeld*, Eurobonds, Schuldentilgungsfonds und Projektbonds – Eine dunkle Bedrohung?, ZRP 2012, 129 (131 f.); *Nettesheim*, Der Schuldentilgungsfonds: Rechtliche Rahmenbedingungen eines umstrittenen Instruments zur Eurorettung, in: Marten Breuer u.a. (Hrsg.), Der Staat im Recht, Festschrift für Eckart Klein, 2013, S. 603 ff.

⁵³ Dazu bereits *Calliess*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, 213 (260 f.); in Analyse des Pringle-Urteils des EuGH *ders.*, Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, NVwZ 2013, 97 (103) m.w.N.

⁵⁴ BVerfGE 123, 267 (361 f.); BVerfGE 129, 124 (179).

Tatsache, dass die EU – unbeanstandet vom BVerfG – schon jetzt eine Art Besteuerungsbefugnis im Bereich der Zollunion (Art. 31 AEUV) hat.

Sollte die Finanzierung über Mitgliederbeiträge erfolgen,⁵⁵ würden die vom BVerfG im Hinblick auf die Übernahme von Gewährleistungen entwickelten Maßstäbe relevant. Danach „darf der Deutsche Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Insbesondere darf er sich, auch durch Gesetz, keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die - sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen - zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle.“⁵⁶

Übernommene Verpflichtungen finanzieller Art dürfen aus der Perspektive des Art. 79 Abs. 3 GG überdies nicht dazu führen, „dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe.“⁵⁷ Unterhalb dieser Schwelle ist der Einfluss des Deutschen Bundestags durch konstitutive Zustimmungsrechte sowohl bei der Etablierung neuer Institutionen (wie z.B. des ESM) als auch bei Vollzug von deren Maßnahmen zu gewährleisten (ggf. Veto-Möglichkeit). Je größer die Auswirkungen auf den nationalen Haushalt sind, je höher also die in Rede stehenden Summen einerseits und deren Ausfallrisiko andererseits ist, desto umfassender sind die Mitwirkungs- bzw. Mitentscheidungsrechte des Bundestages auszugestalten.

Ein gemeinsamer Haushalt, der sich aus der Höhe nach begrenzten und bestimmbareren Mitgliederbeiträgen zusammensetzt und hinsichtlich der Verwendung der Mittel die Budgetverantwortung des Deutschen Bundestags in Form von Mitwirkungsrechten berücksichtigt, erscheint nach der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG somit als verfassungsrechtlich zulässig. Dies gilt jedenfalls solange jener auf fiskalische Solidarität gerichtete gemeinsame Haushalt zum Auffangen länderspezifischer Schocks der Stabilitätsausrichtung der WWU nicht widerspricht.

Die mikroökonomische Variante der Verwendung des WWU-Haushalts sieht die Einrichtung einer europäischen Sozialversicherung (vor allem wohl Arbeitslosenversicherung) vor.⁵⁸ Die Gestaltung der Sozialordnung im engeren Sinne gehört ebenfalls zu den im Lissabon-Urteil vom BVerfG unter dem Aspekt der Verfassungsidentität als besonders sensibel eingestuften Bereichen.⁵⁹ Eine „echte“ Supranationalisierung des Sozialrechts würde die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen überschreiten. Relevant sind insoweit – etwa in Bezug auf die

⁵⁵ Vgl. *Präsident des Europäischen Rates*, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht vom 5.12.2012, S. 11.

⁵⁶ BVerfGE 129, 124 (179); vgl. auch BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12 (u.a.), NJW 2012, 3145 (3148), Rn. 212.

⁵⁷ BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12 (u.a.), NJW 2012, 3145 (3149), Rn. 216.

⁵⁸ Vgl. *Präsident des Europäischen Rates*, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht vom 5.12.2012, S. 11; hierzu aus ökonomischer Sicht *Enderlein*, Solidarität in der Europäischen Union – Die ökonomische Perspektive, in: Christian Calliess (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, 2013 (i.E.).

⁵⁹ BVerfGE 123, 267 (361 ff.).

Menschenwürde (in Form des Grundrechts auf das Existenzminimum⁶⁰) – die die Sozialversicherung betreffenden subjektiven Rechte. Diese sind durch die Solange-Dogmatik sowie die auf die Wahrung des Art. 79 Abs. 3 GG gerichtete Identitätskontrolle⁶¹ abgesichert. Insoweit ist jedoch derzeit vieles unklar, etwa ob die Unionsorgane eigene Zuständigkeiten erhalten sollen oder nur vollziehen, was vertraglich vereinbart ist. Auch ist danach zu unterscheiden, ob eine europäische Sozialversicherung neben die innerstaatliche treten, sie zeitweise ergänzen oder aber ganz ersetzen soll.⁶²

III. Das Selbstverständnis der europäischen Integration im Wandel?

1. Von der Gemeinschaftsmethode zu einer neuen Unionsmethode?

Der Europäische Rat, und damit die intergouvernemental agierenden Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, sind zum maßgeblichen Akteur der Staatsschuldenkrise in der Eurozone geworden. Eine Ursache hierfür ist die mit dem Vertrag von Maastricht 1992 getroffene politische Entscheidung, der vergemeinschafteten Währungspolitik keine vollwertige Kompetenz für eine europäische Wirtschafts- und Fiskalpolitik an die Seite zu stellen. Wie erwähnt sollen die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik im Rahmen des Rates nur koordinieren (Art. 121 AEUV). Mit dieser Koordinierungskompetenz geht eine vergleichsweise schwache Beteiligung des Europäischen Parlaments einher, das nicht – wie in anderen Bereichen – mitentscheidet, sondern nur unterrichtet wird.

Unabhängig von dieser vertraglich vorgesehenen Koordinierung entwickelte sich im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise – beispielsweise mit den sog. Rettungsschirmen, der EFSF und dem ESM, aber auch mit dem Fiskalpakt – noch eine rein intergouvernementale Form der Koordinierung, die mangels jedweder europäischer Zuständigkeiten gänzlich außerhalb der Verträge steht. Mag diese auch pragmatisch aus der Not geboren sein, so ist sie unter Aspekten der demokratischen Legitimation problematisch, wenn in ihrem Rahmen weitreichende Entscheidungen gefällt werden, die über die im Rahmen des Europäischen Rates vereinten Staats- und Regierungschef eine Quasiverbindlichkeit entfalten, ohne dass das Europäische Parlament einzubinden wäre.

Die dominierende Rolle des Europäischen Rates im Kontext der Finanz- und Schuldenkrise könnte als Zeichen der Abkehr von der die europäische Integration kennzeichnenden „Gemeinschaftsmethode“ gedeutet werden. Diese ist Ausdruck des in den europäischen Verträgen angelegten „institutionellen Gleichgewichts“⁶³ und kann als „Normalfall“ der

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 125, 175 (222); ferner *Soria*, Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums, JZ 2005, 644 ff.; *Leisner*, Existenzsicherung im Öffentlichen Recht, 2007, S. 121 ff.

⁶¹ Zu diesen *Hufeld*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), HbStR X, 3. Aufl. 2012, § 215, Rn. 51 ff.; 65 ff.

⁶² Vgl. *Präsident des Europäischen Rates*, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht vom 5.12.2012, S. 11.

⁶³ St. Rspr. des EuGH: vgl. nur EuGH, Urt. v. 13.6.1958, *Meroni I*, Rs. 9/56, Slg. 1958, S. 1; *Meroni II*, Rs. 10/56, Slg. 1958, S. 51; Urt. v. 29.10.1980, *Roquette Frères/Rat*, Rs. 138/79, Slg. 1980, S. 3333.

europäischen Gesetzgebung bezeichnet werden.⁶⁴ Kennzeichnend sind insoweit das alleinige Initiativrecht der Kommission, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments sowie eine umfassende Rechtskontrolle durch den EuGH.⁶⁵

Aus der Perspektive des europäischen Demokratieprinzips (Art. 10 Abs. 2 AEUV) spiegelt die Gemeinschaftsmethode das im Vertrag angelegte duale Legitimationskonzept,⁶⁶ demzufolge das Europäische Parlament als Repräsentant der Unionsebene und der Rat als Repräsentant der Mitgliedstaaten, legitimiert durch die nationalen Parlamente, gleichberechtigt am Erlass von Rechtsakten beteiligt sind. Zugleich steht die Gemeinschaftsmethode für den mit dem Begriff der Supranationalität beschriebenen Unterschied zwischen Völkerrecht und Unionsrecht, definiert durch Anwendungsvorrang⁶⁷ und unmittelbare Wirkung⁶⁸ gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten.

Das so skizzierte Konzept der Gemeinschaftsmethode scheint im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise mehr und mehr um ein intergouvernemental-koordinierendes Handeln der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat ergänzt zu werden. Diese Praxis entspricht durchaus dem von Bundeskanzlerin *Merkel* einmal als „Unionsmethode“ umschriebenen Vorgehen:⁶⁹ Diese richte Union und Mitgliedstaaten zwar auf gemeinsame Ziele aus, dies allerdings in ihren jeweiligen Zuständigkeiten. Ein Tätigwerden auf Ebene der Union habe sich dabei im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf das Wesentliche zu beschränken und erfolge in der gewohnten Gemeinschaftsmethode. Über notwendige weitergehende Ziele sollten sich die Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene verständigen und diese dann „verantwortlich“ auf mitgliedstaatlicher Ebene umsetzen.

Solange die Unionsmethode nicht zu einer Umgehung der supranationalen Gemeinschaftsmethode führt und „nur“ darauf angelegt ist, bestehende Kompetenzlücken der EU-Verträge bis zu einer politisch möglichen Vertragsänderung zu überbrücken, solange entspricht sie einer in der Integrationsgeschichte schon immer geübten pragmatischen Praxis. Anschauliche Beispiele für ein Vorgehen nach der Unionsmethode liefern der sog. „Euro-Plus-Pakt“⁷⁰ sowie der sog. „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“⁷¹. Beide wurden jeweils im Rahmen der Tagungen des Europäischen Rates politisch vereinbart. Durch sie ergänzen

⁶⁴ *Bast*, Einheit und Differenzierung der Europäischen Verfassung, in: Yvonne Becker u. a. (Hrsg.), Die Europäische Verfassung – Verfassungen in Europa, 45. Assistententagung Öffentliches Recht, 2008, S. 49 ff.

⁶⁵ *Europäische Kommission*, Europäisches Regieren – Ein Weißbuch, 25.7.2001, KOM (2001) 428 endg., S. 11.

⁶⁶ Hierzu ausführlich *Callies*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 163 ff. (m.w.N.).

⁶⁷ EuGH, Urt. v. 15.7.1964, *Costa/ENEL*, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1251; Urt. v. 22.10.1998, IN.CO.GE.'90 U.A., Verb. Rs. C-10/97 bis C-22/97, Slg. 1998, S. I-6307.

⁶⁸ EuGH, Urt. v. 5.2.1963, *van Gend & Loos*, Rs. 26/62, Slg. 1963, S. 1.

⁶⁹ Diesen Begriff prägte Bundeskanzlerin *Merkel* in ihrer Rede anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge vom 02.11.2010; abrufbar unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html> (zuletzt abgerufen am 16.7.2013).

⁷⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25. März 2011, EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3 (Anlage I).

⁷¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 28./29. Juni 2012, EUCO 76/2/12, REV 2 (de,es,sl), CO EUR 4, CO&CL 2 (Anlage).

die teilnehmenden Mitgliedstaaten die nach Maßgabe des Unionsrechts bestehenden Verpflichtungen und setzen sich weitergehende Ziele. Diese unterliegen anschließend der gegenseitigen politischen Überwachung im Europäischen Rat.⁷²

Hinsichtlich der demokratischen Legitimation ist im Rahmen der Unionsmethode insoweit zu differenzieren: Soweit die Union im Wege der Gemeinschaftsmethode handelt, entspricht dies vollständig dem Konzept des Art. 10 Abs. 2 EUV. Soweit sich jedoch die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat koordinieren, fehlt der Legitimationsstrang über das Europäische Parlament, da dieses im Entscheidungsprozess nicht beteiligt ist. Im Sinne der in Art. 10 Abs. 2 EUV zum Ausdruck kommenden Legitimationsverschränkung des für das europäische Demokratieprinzip typischen dualen Legitimationskonzepts haben die nationalen Parlamente dies aufzufangen und ein hinreichendes Legitimationsniveau sicherzustellen.

Problematisch ist insoweit allerdings: Die Rolle der nationalen Parlamente – respektive des Bundestages – beschränkt sich im Rahmen des intergouvernementalen Vorgehens auf jenen für die Auswärtige Gewalt typischen Nachvollzug.⁷³ Haben sich die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat politisch auf gewisse Ziele verständigt, findet sich der Bundestag bei der gesetzlichen Umsetzung dieser Vorgaben in einer Situation wieder, die derjenigen des Art. 59 Abs. 2 GG entspricht. Der Bundestag hatte keinen gestaltenden Einfluss auf die Vereinbarung, sondern kann die umsetzenden Maßnahmen entweder beschließen oder ablehnen. Zwar bleiben die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates rechtlich unverbindlich. Im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, in dem die Mehrheit des Parlaments „ihre“ Regierung trägt, entfalten diese jedoch politisch-faktisch in hohem Maße Verbindlichkeit, möchte die Parlamentsmehrheit sich nicht ihrem Regierungschef verweigern.

Vor diesem Hintergrund sollten die parlamentarischen Beteiligungsrechte des Art. 23 GG auch im Rahmen der Unionsmethode (im Zweifel analog) zur Anwendung gebracht werden. Denn Europapolitik ist heute „europäisierte Innenpolitik“.⁷⁴

2. Vom Europarecht zum „Europavölkerrecht“?

Trotz des erwähnten Art. 136 Abs. 3 AEUV wurde bereits der ESM nicht als Unionsinstitution, sondern im Wege eines völkerrechtlichen Vertrages geschaffen. Und nachdem im Hinblick auf den Fiskalpakt nicht der für eine Vertragsänderung notwendige Konsens erzielt werden konnte, einigten sich 25 Mitgliedstaaten auf dessen Abschluss im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages. Auf diese Weise entsteht außerhalb der supranationalen EU-Verträge eine Art „Europavölkerrecht“, das institutionell und materiell in

⁷² Der Euro-Plus-Pakt wurde mittlerweile in den Überwachungszyklus des Europäischen Semesters eingegliedert.

⁷³ Vgl. hierzu auch *Calliess*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), HbStR IV, 3. Aufl. 2006, § 83, Rn. 35 ff.; sowie *Häde*, Euro-Rettung zwischen Exekutivprimat und Parlamentsvorbehalt, 2012, S. 15 ff.

⁷⁴ Vertiefend zum Ganzen *Calliess*, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, NVwZ 2012, 1 ff.

engem Zusammenhang mit diesen steht.⁷⁵ Auch wenn der EuGH in seinem Pringle-Urteil diese Vorgehensweise akzeptierte, solange insoweit keine Zuständigkeiten der EU bestehen, so knüpfen sich hieran vielfältige Fragen: Können z.B. die Organe der EU insoweit im Wege der Organleihe in Anspruch genommen werden und wenn ja inwieweit? Wie ist es um die demokratische Legitimation bestellt? Und vor allem, wie kann die Kohärenz mit den Vorgaben der EU-Verträge nachhaltig gewährleistet werden.⁷⁶

Ziel ist es zwar, so bei ESM und Fiskalpakt, das solchermaßen entstandene Europavölkerrecht auf lange Sicht in das Unionsrecht zu überführen. Solange dies aber nicht geschehen ist, kommt insoweit der Unionstreue des Art. 4 Abs. 3 EUV – gleichsam als Brücke zwischen supranationalem Europarecht und intergouvernementalen Europavölkerrecht – eine maßgebliche Rolle zu.⁷⁷

3. Eine neue Gleichzeitigkeit von Integration und Desintegration?

Überdies entsteht auf diese Weise – etwa mit dem Fiskalpakt – eine Art Kerneuropa, das Ausgangspunkt für eine weitere Vertiefung der europäischen Integration zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten sein kann. Umso drängender stellt sich dann die Frage der institutionellen und materiellen Kohärenz. Am Beispiel der Debatte um die demokratische Legitimation im Kontext des Fiskalpakts, konkret um ein sog. „Europaparlament“ und dessen Verhältnis zum Europäischen Parlament,⁷⁸ wird dies (über die umstrittene Rolle von Kommission und EuGH hinaus) sehr anschaulich. Gleichwohl ist ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten⁷⁹ wohl unausweichlich, wenn viele der vorstehend skizzierten Reformen verwirklicht werden sollen.

4. Vor dem europäischen „Superstaat“?

Bereits im Kontext der Reformen der sekundärrechtlichen „Legislativpakete“ (sog. Six-Pack und Two-Pack) zur Stärkung des Stabilitätspakts zeigt sich ein Kompetenzdilemma der EU.

⁷⁵ Hierzu aus verfassungsrechtlicher Perspektive *Lorz/Sauer*, Ersatzunionsrecht und Grundgesetz – Verfassungsrechtliche Zustimmungsgrundlagen für den Fiskalpakt, den ESM-Vertrag und die Änderung des AEUV, DÖV 2012, 573 ff.; *Wollenschläger*, Völkerrechtliche Flankierung des EU-Integrationsprogramms als Herausforderung für den Europa-Artikel des Grundgesetzes (Art. 23 GG), NVwZ 2012, 713 ff.; *Möllers/Reinhardt*, Verfassungsrechtliche Probleme bei der Umsetzung des Europäischen Fiskalvertrages, JZ 2012, 693 ff.; *Hölscheidt/Rohleder*, Vom Anfang und Ende des Fiskalvertrags, DVBl. 2012, 806 ff.; *Kube*, Rechtsfragen der völkervertraglichen Euro-Rettung, WM 2012, 245 ff.; sowie BVerfG, Urt. v. 19. 6. 2012 – 2 BvE 4/11, NVwZ 2012, 954 ff.

⁷⁶ Vgl. dazu *Chiti/Teixeira*, The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis, CMLRev. 50/2013, 683 ff.; *Fischer-Lescano/Oberndörfer*, Fiskalvertrag und Unionsrecht, NJW 2013, 9 ff.

⁷⁷ Dazu am Beispiel des Fiskalvertrages *Calliess/Schoenfleisch*, Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages, JZ 2012, 477 (481 ff.), *Repasi*, Völkervertragliche Freiräume für EU-Mitgliedstaaten, EuR 2013, 45 ff.

⁷⁸ Vgl. zur Debatte *Pernice/Wendel/Otto/Bettge/Mlynarski/Schwarz*, Die Krise demokratisch überwinden, 2012, S. 42 ff.

⁷⁹ Hierzu nur *Thym*, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 2004; *von Oндarza*, Auf dem Weg zur Union in der Union. Institutionelle Auswirkungen der differenzierten Integration in der Eurozone auf die EU, Integration 2013, 17 ff.; *Piris*, The Future of Europe, Towards a Two-Speed EU?, 2012, S. 106 ff.

Weiterreichende Maßnahmen⁸⁰ sind nur im Rahmen einer Vertragsreform, die das Ziel einer europarechtlich überformten Finanz-, Wirtschafts- und Haushaltspolitik verfolgt, möglich. Diese Reform hat sich an den Verfassungsprinzipien der EU, insbesondere am Demokratieprinzip (Art. 10 Abs. 2, 11 und 12 EUV), am europäischen Solidaritätsprinzip (Art. 2 und 3 EUV) sowie am europäischen Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EUV) zu orientieren. Zugleich sind die im Vertrag von Maastricht rechtsverbindlich vereinbarten Grundstrukturen (Ziel der Preisstabilität samt Stabilitätskriterien, Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, Haushaltskontrolle, No-Bail-Out, Solidarität in Notlagen) zu beachten und zu stärken, da sie die zwischen allen Mitgliedstaaten vertraglich vereinbarte „Geschäftsgrundlage“ der Wirtschafts- und Währungsunion definieren.

Mit einem Kompetenztransfer in den Bereichen der Wirtschafts-, Haushalts-, Finanz- und Sozialpolitik auf die europäische Ebene stellt sich auch die Frage, ob damit der Schritt in einen europäischen „Superstaat“ vollzogen wird.⁸¹ Insoweit erscheint es zum einen bedeutsam, dass – dem Charakter der EU als föderalem Verbund korrespondierend – „nur“ eine europäische Überformung der nationalen Politiken angestrebt werden sollte. Zum anderen kommt es auf eine konsequente Orientierung am Subsidiaritätsprinzip an. Seine Absicherung könnte über Subsidiaritätsrüge und –klage (vgl. Art. 12 EUV) hinaus durch ein neues „Notbremseverfahren“ in den europäisch überformten Bereichen (insoweit ließe sich an ein aufschiebendes Vetorechts nationaler Parlamente denken) sowie eine stärkere institutionelle Einbindung der nationalen Parlamente (etwa in Form einer in diesen haushaltssensiblen Bereichen zu beteiligenden besonderen Kammer⁸²) abgesichert werden.

⁸⁰ Vgl. zur Debatte *Pernice/Wendel/Otto/Bettge/Mlynarski/Schwarz*, Die Krise demokratisch überwinden, 2012, S. 42 ff.

⁸¹ Vgl. hierzu *Calliess*, Verfassungsverbund oder „Superstaat Europa“ – Perspektiven nach der EU-Erweiterung, *Georgia Augusta* 3-2004, S. 19 ff.; sowie ausführlich *ders.*, Die Verfassung der EU im Kontext der Erweiterung – Eine Einführung anhand von drei Szenarien, in: *Calliess/Isak* (Hrsg.), Der Konventsentwurf im Kontext der Erweiterung, 2004, S. 9 ff.

⁸² Vgl. dazu *Calliess*, „Man kommt wieder heraus“, Interview in: *Der Spiegel* 27/2012, S. 22 f.