



Walter Hallstein-Institut  
für Europäisches Verfassungsrecht  
Humboldt-Universität zu Berlin

## **WHI - PAPER 03/2015**

### **Fünf Präsidenten und die Reform der EU: Neue Anstöße zur Verfassungsdebatte im Zeichen der Finanzkrise**

Ingolf Pernice, Berlin \*

\* Professor Dr. jur., Dr. h.c. Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, Direktor des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht (WHI) der Humboldt-Universität zu Berlin ([www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de)), Co-Direktor des Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft ([www.hiig.de](http://www.hiig.de)). Der Aufsatz erschien zudem in: Institut für Europarecht der Universität Freiburg (Hrsg.), Die Schweiz und die europäische Integration – 20 Jahre Institut für Europarecht / La Suisse et l'intégration européenne – 20 ans de l'Institut de droit européen, 2015.

# Die Vorschläge der Fünf Präsidenten zur Reform der EU

## Eine neue Verfassungsdebatte der Europäischen Union im Lichte der fortwährenden Krise

*Ingolf Pernice*

### Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Zentrale Reformschritte nach dem Bericht der fünf Präsidenten
  - I. Wirtschaftsunion
  - II. Finanzunion
  - III. Fiskalunion
  - IV. Demokratische Rechenschaftspflicht, Legitimität und institutionelle Stärkung
- C. Verfassungsrechtliche Bewertung
  - I. Die neue WWU im Europäischen Verfassungsverbund
  - II. Verfassungsrechtliche Grenzen der Integration
- D. Ausblick

### A. Einleitung

Am 22. Juni 2015 wurde der Öffentlichkeit ein bedeutendes Dokument zur Zukunft der Europäischen Union vorgelegt. Unter dem Titel: „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ haben fünf Präsidenten Europäischer Institutionen, *Jean-Claude Juncker* für die Europäische Kommission, *Donald Tusk* für den Europäischen Rat, *Jeroen Dijsselbloem* für die Euro-Gruppe, *Mario Draghi* für die Europäische Zentralbank und *Martin Schulz* für das Europäische Parlament einen Bericht verfasst, dessen Ziel es ist, dem Aufruf des Euro-Gipfels vom Oktober 2014 folgend „die nächsten Schritte in Bezug auf eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet vorzubereiten“.<sup>1</sup>

Angesichts der fortdauernden Finanzkrise einiger Mitgliedstaaten, die jederzeit in eine Katastrophe für den Euro insgesamt und damit wohl auch für die globalen

---

<sup>1</sup> Europäische Kommission, Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden. Vorgelegt von *Jean-Claude Juncker* in enger Zusammenarbeit mit *Donald Tusk*, *Jeroen Dijsselbloem*, *Mario Draghi* und *Martin Schulz*, abrufbar unter: <<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/06/22-tusk-5-presidents-report-economic-monetary-union/>> (zuletzt besucht am 21.8.15).

Finanzmärkte umkippen kann, beginnt sich die Erkenntnis durchzusetzen, dass die europäische Wirtschafts- und Währungsunion in ihrer gegenwärtigen Struktur keine nachhaltige Grundlage für eine gemeinsame Währung in der EU bietet.<sup>2</sup> Das sagt auch schon der Titel des Berichts der fünf Präsidenten. Wenn es darum geht, die Wirtschafts- und Währungsunion Europas zu „vollenden“, ist das Bauwerk offensichtlich noch nicht fertig. Das war von Anfang an durch eine Asymmetrie geprägt: Eine supranational zentralisierte Währung und Geldpolitik, gestützt auf eine intergouvernementale Koordination der nationalen Wirtschaftspolitiken. Was immer schon skeptisch betrachtet wurde, hat sich als nicht tragfähig erwiesen. Koordination kann zwingendes Recht nicht ersetzen. Wo sich Staaten autonomes Handeln vorbehalten, also Vielfalt und eigene Wege, ist die Hoffnung auf Konvergenz ein Widerspruch,<sup>3</sup> trotz aller vertraglicher Regeln über Verbote, Disziplin, Koordinierung und multilaterale Überwachung. Die Antwort auf die Krise lautet bisher: Mehr Koordinierung. Sie ist allenfalls eine Übergangslösung. Die Präsidenten stellen in ihrem Bericht nüchtern fest, dass etwa der „Euro-Plus-Pakt“ von 2011 „wegen seines zwischenstaatlichen, nicht verbindlichen Charakters seine Ziele weitgehend verfehlt hat“.<sup>4</sup> Nichts anderes ist vom „Fiskalpakt“ vom 2. März 2012<sup>5</sup> zu erwarten. Erforderlich ist statt zwischenstaatlicher Pakte<sup>6</sup> eine wirklich europäische Wirtschafts- und damit auch Finanz- und in Teilen Sozialpolitik.

Die letztlich vom Zusammenbruch der amerikanischen Bank Lehman Brothers ausgelöste Krise führte zu einem erheblichen Integrationsschub: Am Anfang stand die Bankenrettung; dank der beihilfenrechtlich zwingenden Koordinierung brach der Binnenmarkt nicht zusammen. Die eilig gezimmerten Rettungsschirme bis hin zum ESM wurden verbunden mit der völkerrechtlichen Vereinbarung

---

<sup>2</sup> Zur Debatte die Beiträge zum Workshop am Europäischen Parlament: *Petr Novak* (Hrsg.), *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*. Compendium of notes, PE 474.438 EN, 2013, abrufbar unter <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO\\_ET%282013%29474438\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO_ET%282013%29474438_EN.pdf)> (zuletzt besucht am 20.8.15), und dort *Ingolf Pernice*, *What future(s) of democratic governance in Europe: learning from the crisis*. Conclusions of a Workshop on the challenges of multi-tier governance in the EU, 4-26; *ders.*, *Domestic courts, constitutional constraints and European democracy: What solution for the crisis?*, in: *Adams/Fabbrini/Larouche* (Hrsg.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, 2014, 297-318; zuletzt *ders.*, *EMU Reform and the Impact of the Financial Crisis on National Parliaments* (Vortrag an der LSE am 10. April 2015), in: *Jancic/Chalmers* (Hrsg.), *Resilience or Resignation: National Parliaments and the EU*, i.E.S. auch schon: *Ingolf Pernice/Mattias Wendel/Lars Otto/Kristin Bettge/Martin Mlynarski/Michael Schwarz*, *Die Krise demokratisch überwinden. Reformansätze für eine demokratisch fundierte Wirtschafts- und Finanzverfassung Europas. A Democratic Solution to the Crisis. Reform Steps towards a Democratically Based Economic and Financial Constitution for Europe*, Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht, Bd. 36, 2012.

<sup>3</sup> S. dazu näher *Pernice*, *EMU Reform* (Fn. 2), Introduction.

<sup>4</sup> Bericht (Fn. 1), S. 8.

<sup>5</sup> Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, abrufbar unter (zuletzt besucht am 18.08.2015): <<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/634300/publicationFile/175364/121228-Fiskalpakt-Text.pdf>>.

<sup>6</sup> Zutreffend daher der Bericht (Fn. 1), 8: „Damit wir unserem Ziel einer Wirtschaftsunion mit Konvergenz, Wachstum und Beschäftigung näher kommen, benötigen wir keine weiteren ‚Pakte‘, sondern konkrete Fortschritte auf der Grundlage des EU-Rechts“.

einer mit Verfassungsrang abgesicherten Schuldenbremse und einer verstärkten Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten. Sekundärrechtlich wurde mit dem Six-Pack und dem Two-Pack der Stabilitätspakt verschärft und durch das „Europäische Semester“ sowie eine makroökonomische Überwachung ergänzt, um so makroökonomischen Ungleichgewichten besser vorzubeugen. Hinzu kommen mit dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus und der einheitlichen Bankenabwicklung erste Tragpfeiler einer Bankenunion. Das sind wichtige Schritte, bei denen die politische Steuerung aber ganz wesentlich in die Hand der Exekutiven gelegt wird. Sie sind weder auf Dauer tragfähig noch demokratisch hinnehmbar.

Die „schnellen Reparaturmaßnahmen der vergangenen Jahre“ müssen dem Bericht der fünf Präsidenten zufolge „in eine dauerhafte, faire und demokratisch legitimierte Grundlage für die Zukunft verwandelt werden“; jetzt sei es

„höchste Zeit, die Fundamente zu verstärken und die WWU zu dem zu machen, was sie eigentlich sein sollte: ein Ort des Wohlstands, der auf einem ausgewogenen Wirtschaftswachstum und stabilen Preisen beruht, sowie auf einer wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und auf sozialen Fortschritt angelegt ist“.<sup>7</sup>

Dabei geht es ausdrücklich auch darum, angesichts von 18 Millionen Arbeitslosen in der EU die Wirtschaftspolitik auf einen neuen, erfolgreichen Kurs zu bringen. Während in einigen Mitgliedstaaten bei bis zu 50% Jugendarbeitslosigkeit schon von einer „verlorenen Generation“ gesprochen wird,<sup>8</sup> hat die Krise in anderen Ländern der EU, wie Deutschland, zu einer unerwarteten Hochkonjunktur mit der seit Jahrzehnten niedrigsten Arbeitslosenrate und mit Haushaltsüberschüssen dank niedrigster Anleihezinsen geführt, bei einer Ersparnis von 100 Milliarden Euro.<sup>9</sup> Die in Art. 121 AEUV vorgesehene Koordinierung der Wirtschaftspolitik hat offensichtlich nicht funktioniert, von der Konvergenz, die Voraussetzung für das Funktionieren der gemeinsamen Währung ist, sind die Euro-Länder weit entfernt. Selbst wenn das neue Rettungspaket für Griechenland greift, spricht nichts dafür, dass das Auseinanderdriften der Volkswirtschaften der Euro-Länder ohne tiefgreifende strukturelle Reformen in eine Entwicklung der Konvergenz umgekehrt werden kann.

Die Krise in der EU, so macht jedenfalls die Wechselkurspolitik der Schweizerischen Notenbank deutlich,<sup>10</sup> bleibt auch nicht ohne Spuren für die Schweiz. Deshalb könnte es für Sie von Interesse sein, auf welchem Wege die Europäische

<sup>7</sup> Bericht (Fn. 1), 4.

<sup>8</sup> Vgl. *Lisa Nienhaus*, Jugendliche in Südeuropa. Eine verlorene Generation, FAZ v. 25.01.2015, abrufbar unter: <<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/menschen-wirtschaft/griechenland-spanien-eine-verlorene-generation-13388690.html>> (zuletzt besucht am 14.08.2015).

<sup>9</sup> Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung (IWH) in Halle (Pressemitteilung v. 10.8.15 <<http://www.iwh-halle.de/d/publik/presse/30-15.pdf>>) sowie *Geraldine Dany/Reint E. Gropp/Gregor von Schweinitz*, Germany's Benefit from the Greek Crisis, IWH Online 7/2015, abrufbar unter <[http://www.iwh-halle.de/d/publik/iwhonline/io\\_2015-07.pdf](http://www.iwh-halle.de/d/publik/iwhonline/io_2015-07.pdf)> (zuletzt besucht am 14.08.2015).

<sup>10</sup> S. etwa *Pia Ratzesberger/Benjamin Romberg*, Warum hatte die Schweizer Notenbank den Kurs festgesetzt?, *Süddeutsche Zeitung* v. 30.01.2015, abrufbar unter: <<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/franken-schlecht-fuer-die-schweiz-gut-fuer-die-nachbarn-1.23060020>> (zuletzt besucht am 14.08.2015).

Union jetzt versucht, wieder Stabilität zu gewinnen und auf den Wachstumsweg zu kommen, unionsweit. Zu sehr sind unsere Volkswirtschaften verflochten, besonders eng ist die Verflechtung innerhalb der Eurozone, aber auch europa- und weltweit kann ein Land, auch die EU, nicht ohne Rücksicht auf die Folgen der eigenen Politik für die anderen handeln. Was im einen Land passiert, bleibt insbesondere nicht ohne „externe“ Effekte auf die anderen Märkte. Wegen der besonders engen Bindungen zwischen der Schweiz und der EU, und z.B. des „autonomen Nachvollzugs“ europäischen Rechts in der Schweiz,<sup>11</sup> wirkt das Unionsrecht jedenfalls indirekt tief in die innerstaatliche Ordnung hinein.

So ist etwa das Europarecht zu recht ein fester Bestandteil der Lehre und Forschung auch in der Schweiz; hervorragendes Beispiel dafür ist die Arbeit des Instituts für Europarecht der Universität Fribourg, dessen 20. Jahrestag jetzt gefeiert wird und dem dieser Beitrag gewidmet ist. Den Direktorinnen, *Astrid Epiney* und *Samantha Besson*, aber auch dem Direktor *Marc Amstutz*, gilt größte Anerkennung auch und gerade für ihren unermüdlichen Einsatz für das EU-Recht. Ich verbinde dies mit einem herzlichen Glückwunsch zum Aufbau und Erfolg des Instituts. Uns verbindet besonders das europäische Verfassungsrecht, aber auch das Umweltrecht, neuerdings auch das Recht des Datenschutzes, das im digitalen Zeitalter nicht nur einer europäischen, sondern einer globalen Regelung bedarf.

Eine funktionierende Union, als Friedensprojekt und zivilisatorische Leistung mit hohem Potential für eine moderne, auf den Menschen gerichtete Gestaltung politischer Ordnung überhaupt, ist nichts, was leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden dürfte. Bisläng war die EU eine Erfolgsgeschichte ohne Gleichen. Die Finanzkrise stellt sie jetzt vor große Herausforderungen. Diese zu meistern liegt im Interesse aller Europäer, einschließlich der Schweiz, die bei ihrer Lage im Herzen Europas mit ihrem Blick zugleich von drinnen und „draußen“ vielleicht als Modell, jedenfalls als neutraler Beobachter und Kritiker ein wichtiger Partner in der Debatte um die Zukunft Europas ist.<sup>12</sup>

Deshalb freue ich mich, die folgenden Überlegungen zur Zukunft der EU vor einem so hochkarätigen Publikum und zugleich als Beitrag zur Festschrift zum 20-jährigen Bestehen des Europa-Instituts Fribourg zur Diskussion stellen zu dürfen. Dafür möchte ich ein paar zentrale Punkte aus dem Bericht der fünf Präsidenten herausgreifen (dazu B.), um sie dann in ihrer verfassungsrechtlichen Dimension zu bewerten (dazu C.), bevor ich abschließend versuche, eine Einschätzung der rechtlichen und politischen Realisierungschancen zu geben (dazu D.).

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu *Hans-Jürg Fehr*, EU-Beitritt heisst Souveränitätsgewinn, abrufbar unter: <<http://www.infosperber.ch/data/attachements/Fehr%20WSP61.pdf>>. (zuletzt besucht am 15.08.2015). Eindrucksvoll auch *Daniel Thürer*, Europa und die Schweiz: Status quo und Potenziale einer Partnerschaft. Überlegungen zu einem pluralistischen Ansatz, in *SJZ* 2012, 477 ff.

<sup>12</sup> In diesem Sinne auch *Thürer* (Fn. 11), 478.

## B. Zentrale Reformschritte nach dem Bericht der fünf Präsidenten

Die Präsidenten schlagen ein Vorgehen in zwei Stufen vor, über das schon jetzt eine Einigung herbeigeführt werden soll: Bis zum 30. Juni 2017 soll auf der ersten Stufe eine „Vertiefung durch Handeln“ erreicht werden, d.h. bis dahin gibt es keine Vertragsreform. Die zweite Stufe dagegen, die „Vollendung der WWU“, betrifft Maßnahmen, „die rechtlichen Charakter annehmen müssen“.<sup>13</sup> Sehr vorsichtig findet hierin Ausdruck, was gemeint ist. Die Schaffung der „Grundlagen für eine solide Architektur“ wird, so führt der Bericht aus, „unausweichlich dazu führen, dass mehr Souveränität gemeinsam ausgeübt wird“.<sup>14</sup> Dies fußt auf der Feststellung, dass „die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt nicht allein mittels einer auf Regeln gegründeten Kooperation gesteuert werden“ könne; die Entwicklung zu einer „echten Wirtschafts- und Währungsunion“ ist danach die Entwicklung

„hin zu einem System weitergehender Souveränitätsteilung im Rahmen gemeinsamer Institutionen, die größtenteils bereits existieren und diese Aufgabe nach und nach übernehmen können. In der Praxis würde das bedeuten, dass die Mitgliedstaaten in zunehmendem Maß gemeinsame Entscheidungen über Teile ihrer jeweiligen nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitik akzeptieren müssten. Dies würde nach einem erfolgreichem Abschluss des Prozesses der wirtschaftlichen Konvergenz und der finanziellen Integration den Weg für eine gewisse öffentliche Risikoteilung bereiten. Diese müsste gleichzeitig von einer gestärkten demokratischen Teilhabe und größerer politischen Rechenschaftspflicht sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene flankiert werden“.<sup>15</sup>

Die einführenden Bemerkungen der fünf Präsidenten bleiben ebenso vague, wie sie eine Grundentscheidung widerspiegeln, die gegenwärtig keineswegs dem politischen *mainstream* entspricht: die Entscheidung für neue Kompetenzen auf der Unionsebene, verbunden mit einer institutionellen Reform, die den Rahmen für die gemeinsame Ausübung von Hoheitsbefugnissen schafft und hierfür die nötige demokratische Legitimation stärkt. Dies erfordert eine Vertragsänderung; mit Hilfe einer Expertengruppe soll die Kommission im Frühjahr 2017 ein Weißbuch vorlegen, das – in Konsultation mit den Präsidenten der anderen Institutionen – die Umsetzung der jetzt unterbreiteten Empfehlungen vorbereitet, indem es die „in Stufe 1 erzielten Fortschritte“ bewertet und die weiteren, auch rechtlichen Maßnahmen skizziert. Der Bericht enthalte damit „Vorstellungen, die nach weiteren Erörterungen in Rechtsakte und Institutionen münden können“. Dafür sei ein „breiter, transparenter und integrativer Prozess erforderlich, der unverzüglich beginnen sollte“. Die „Endstufe“ soll spätestens bis 2025 erreicht werden.<sup>16</sup>

Die Präsidenten bedienen sich mit dem Vorschlag der Einigung über einen Stufen- und Zeitplan für die kommenden zehn Jahre einer schon erprobten Methode, die der politischen Debatte Spielraum und Dynamik gibt. Der Anstoß erfolgt zwar *top down*, der Prozess aber soll von einem europaweiten öffentlichen Diskurs getragen und von Transparenz geprägt sein, was Offenheit für Bürgerengagement

<sup>13</sup> Bericht (Fn. 1), 5 f.

<sup>14</sup> Ebd., 5.

<sup>15</sup> Ebd., 5.

<sup>16</sup> Ebd., 6.

und Beiträge der Zivilgesellschaft indiziert. Weder von Vertragsänderungen noch von der Einrichtung eines Konvents ist die Rede, vielmehr überlässt der Bericht die Wahl der Form und der Verfahren späterer Entscheidung. Vorrangig und zugleich überaus vorsichtig behandelt der Bericht dagegen die inhaltlichen Ziele und Maßnahmen und ihre Realisierung in den genannten zwei Stufen: Es geht um Fortschritte in die Richtung einer „echten Wirtschaftsunion“, um Fortschritte „auf dem Weg zu einer Finanzunion“, aber auch „hin zu einer Fiskalunion“ und als Grundlage für diese drei Unionen schließlich um „Fortschritte hin zu einer Politischen Union“.<sup>17</sup>

Zwar ist jeweils nur von „Fortschritten hin zu...“ die Rede, dass letztlich aber grundlegende Integrationsschritte angedacht sind, folgt aus der Feststellung, dass die vier Unionen sich gegenseitig bedingen, „parallel entwickelt“ werden und „sämtliche Euro-Länder sich an allen Unionen beteiligen“ müssen.<sup>18</sup> Was diese Unionen im einzelnen kennzeichnet und wie sie verwirklicht werden sollen, führt der Bericht in den folgenden vier Kapiteln näher aus.

## I. Wirtschaftsunion

Konvergenz ist das Schlüsselwort des Kapitels zur Vollendung der Wirtschaftsunion. Sie betrifft die Mitgliedstaaten und das Verhältnis zwischen ihnen, sie betrifft aber auch ausdrücklich die Gesellschaft: „Konvergenz *innerhalb* der Gesellschaft, die unser europäisches Modell voranbringt“. Dabei bleibt der Bericht bei der gegenwärtigen Grundstruktur, nämlich dem Nebeneinander einzelner nationaler Volkswirtschaften, zwischen denen „umfangreiche Mittelübertragungen [...] nicht vorgesehen sind“.<sup>19</sup> Trotz unterschiedlicher Wege soll das Ergebnis sein, „dass alle Euroländer eine solide Politik betreiben“, wobei die nötige Modernisierung der wirtschaftlichen Strukturen und der Sozialsysteme bei allen „in einem ähnlichen Tempo“ erfolgt. Modernisierung mit dem Ziel von mehr Wachstum und Beschäftigung bedeute „sowohl effizientere Arbeits- und Produktmärkte als auch einen stärkeren institutionellen Rahmen“. Alle sollen sich „den höchsten Leistungen und den besten Methoden annähern“. Im gesamten Eurogebiet sollen die wirtschaftlichen Strukturen ähnlich widerstandsfähig werden. Während der Konvergenzprozess in der ersten Stufe mit Instrumenten der Gemeinschaftsmethode vorangebracht werden soll, sind für die zweite Stufe eine Formalisierung und „gemeinsame Standards mit Rechtscharakter“ vorgesehen. Soweit signifikante Fortschritte verzeichnet werden, soll dann auch ein Euroland „weitere Instrumente in Anspruch nehmen“ können, „wie einen Mechanismus zur Absorption wirtschaftlicher Schocks, der für das Euro-Währungsgebiet insgesamt eingerichtet werden soll“.<sup>20</sup>

Konkret schlagen die Präsidenten vier Maßnahmen vor, zwei davon erscheinen als wirkliche Innovation: ein euroraumweites System von Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (dazu 1.) und die Umgestaltung des Europäischen Semesters (dazu 2.). Die weiteren Vorschläge – eine konsequentere

---

<sup>17</sup> Bericht (Fn. 1), 5.

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> Ebd., 8.

<sup>20</sup> Ebd.

Durchführung der Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten und die größere Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales – bleiben demgegenüber auf die Umsetzung des Vorhandenen und politische Empfehlungen beschränkt (dazu 3.). Was die Formalisierung des Konvergenzprozesses in Stufe 2 betrifft, hält sich der Bericht überraschend zurück (dazu 4.).

### 1. *System für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit*

Jeder Euro-Staat soll nach den Vorstellungen der Präsidenten eine unabhängige, zugleich aber demokratisch rechenschaftspflichtige Stelle schaffen, die im Wesentlichen drei Aufgaben hat: Sie sollen

- beurteilen, ob die Löhne sich entsprechend der Produktivität entwickeln;
- Vergleiche mit den Entwicklungen in anderen Ländern des Euro-Gebiets und in den wichtigsten vergleichbaren Handelspartnerländern anstellen;
- die Fortschritte, die mit den wirtschaftlichen Reformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht wurden, bewerten.

Diese nationalen Stellen sollen Stellungnahmen erarbeiten, die „bei Tarifverhandlungen als Richtschnur zugrunde liegen“ sollen. Sie sollen darüber hinaus zu einem euroraumweiten System zusammengefasst werden, das von der Kommission koordiniert wird. Die Kommission soll die Ergebnisse der Koordinierung beim Europäischen Semester berücksichtigen, insbesondere in ihrem Jahreswachstumsbericht sowie bei Beschlüssen im Rahmen von Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten.

Der Charme dieses Vorschlags liegt darin, dass den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, wie sie diese Stellen gestalten und ausstatten, dass mit diesem System andererseits aber eine Eigenkontrolle quasi von innen heraus organisiert wird, die ihrerseits aber dank der Koordinierung durch die Kommission zugleich Grundlage für eine übergeordnete europäische Überwachung bildet. Die Wirksamkeit wird davon abhängen, wie stark diese nationalen Stellen sein werden und ob sie das „europäische“ Spiel der koordinierten Eigenkontrolle tatsächlich mitspielen.

### 2. *Umgestaltung des Europäischen Semesters*

Das Europäische Semester dient vor allem dazu, die gemeinsamen europäischen Interessen und Prioritäten zu artikulieren und die europäische Perspektive bei der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten stärker in den Blick zu bringen. Erste Analysen scheinen zu ergeben, dass die hier gegebenen länderspezifischen Empfehlungen in den Mitgliedstaaten wenig Beachtung finden.<sup>21</sup> Sicher auch deswegen plädiert der Bericht für eine Konzentration auf „prioritäre Reformen [...], die zur Steigerung des Wachstumspotenzials, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Nutzung der Chancen des Binnenmarktes von grundlegender Bedeutung sind“; hinzu kommt der Ruf nach einer Stärkung der Kontrolle der Einhaltung von

<sup>21</sup> Vgl. *Ulrich Becker*, Sozialstaatlichkeit in der Europäischen Union, EuR Beiheft 2, 2015, 19, 30; *Werner Mussler*, Staaten pfeifen auf Brüsseler Empfehlungen, FAZ v. 18.06.2015, abrufbar unter: <<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/die-eu-staaten-pfeifen-auf-das-bruesseler-fruehwarnsystem-12996062.html>> (zuletzt besucht am 20.08.2015).

Zusagen und der Durchführung der nationalen Reformprogramme. Der Bericht scheint sich dafür durch eine Unterteilung des Europäischen Semesters in zwei Phasen, eine europäische und eine nationale,<sup>22</sup> Fortschritte zu erwarten.

Die erste viermonatige Phase dient der Festlegung der Prioritäten für das gesamte Euro-Währungsgebiet, wobei als Grundlage der Jahreswachstumsbericht der Kommission und diverse Berichte etwa des Ausschusses für Systemrisiken oder auch des neu geschaffenen Systems für Wettbewerbsfähigkeit ein Bild aller Herausforderungen für das Euro-Gebiet geben sollen. Von Bedeutung ist, dass der Jahreswachstumsbericht dem Europäischen Parlament vorgelegt und dort erörtert wird. Entsprechend soll die „spezielle Handlungsempfehlung“ der Kommission für das gesamte Euro-Währungsgebiet mit einer Liste der Mitgliedstaaten, für die ein Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten erforderlich ist, Gegenstand des im Six-Pack vorgesehenen wirtschaftspolitischen Dialogs mit dem Europäischen Parlament und mit den verschiedenen Ratsformationen und in der Euro-Gruppe, diskutiert werden.

Die hier eingehend diskutierten Prioritäten sind dann in der zweiten, fünfmonatigen Phase Grundlage der Überprüfung der Ergebnisse und Strategien der einzelnen Mitgliedstaaten. Bei der Debatte der nationalen Prioritäten sollten die nationalen Parlamente, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft einbezogen werden. In den am Ende angenommenen länderspezifischen Empfehlungen sollen die Dimension des Euro-Währungsgebietes und die in der ersten Phase erarbeiteten gemeinsamen Prioritäten besonders berücksichtigt werden.<sup>23</sup>

Unter dem Aspekt der Demokratie ist bei diesen Vorschlägen die stärkere Betonung der Beteiligung der Parlamente sowie der Sozialpartner bedeutsam, wenn auch zu klären wäre, wie deren Debatten zu gestalten wären und welche Wirkung ihre Stellungnahmen hätten. Für die Einbeziehung der Sozialpartner auf der europäischen Ebene werden ein dreigliedriger Sozialgipfel sowie ein makroökonomischer Dialog angedacht, „damit sie möglichst umfassend zu diesem neuen Prozess beitragen können“.<sup>24</sup> Hier bleibt Potential für Konkretisierung.

### 3. *Makroökonomische Ungleichgewichte und sozialer Fokus*

Mit der Arbeit des künftigen Systems von Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und mit der Fokussierung des Europäischen Semesters auf die zentralen Aufgaben eng verwoben sind die anderen beiden Bereiche, die der Bericht nennt: Das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten soll in seinem nützlichen Potenzial voll ausgeschöpft werden, etwa „zur Förderung von Struktur reformen im Zuge des Europäischen Semesters“, aber auch für eine bessere Erfassung von Ungleichgewichten im Euro-Währungsgebiet insgesamt.<sup>25</sup>

Wenn es um eine größere Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales geht, weist der Bericht zunächst darauf hin, dass diesen Belangen mehr Beachtung im Europäischen Semester geschenkt werden müsse. Einige Vorschläge, was inhaltlich wichtig sein könnte, etwa eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit oder

---

<sup>22</sup> Bericht (Fn. 1), 10 f. sowie Anlage 2.

<sup>23</sup> Ebd., 11, sowie Anlage 2.

<sup>24</sup> Ebd., 24.

<sup>25</sup> Ebd., 9.

die Verbesserung von Bildung und lebenslangem Lernen, die Anpassung des Renteneintrittsalters an die gestiegene Lebenserwartung oder eine bessere Koordinierung der Sozialsysteme,<sup>26</sup> sind sicherlich diskussionswürdig, als besonders innovative Reformvorschläge lassen sie sich aber kaum bewerten.

#### 4. *Formalisierung des Konvergenzprozesses*

Die Präsidenten empfehlen, dass in der Stufe 2 eine Formalisierung und rechtliche Verbindlichkeit herbeigeführt werden soll, indem Standards einen rechtlich verbindlichen Charakter erhalten sollen. Wie das genau aussehen könnte, bleibt indessen unbestimmt. Der Bericht beschränkt sich darauf, dass die Festlegung „in EU-Vorschriften“ erfolgen soll, indem „Souveränität für Maßnahmen von gemeinsamem Interesse geteilt und eine starke Beschlussfassung auf Ebene des Euro-Währungsgebiets verankert“ werde. In einigen Bereichen werde auch „weitere Harmonisierung erforderlich sein“.<sup>27</sup>

Die eher beiläufige Erläuterung zur Teilung der Souveränität und der Notwendigkeit einer starken Beschlussfassung versteckt möglicherweise einen sehr erheblichen Schritt: Die „Standards“ sollten sich auf „Arbeitsmärkte, Wettbewerbsfähigkeit, Rahmenbedingungen für Unternehmen und öffentliche Verwaltungen sowie bestimmte Aspekte der Steuerpolitik (z.B. Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage) konzentrieren“.<sup>28</sup> Die genannten Bereiche sind z.T. sehr weit gefasst. Was verbirgt sich hinter dem Wort „Standards“? Im einführenden Teil des Berichts ist von einem „in Rechtsform gegossenen Katalog(s) an Konvergenz-Referenzwerten“ die Rede, mit denen der Konvergenzprozess „verbindlicher gestaltet“ werden soll.<sup>29</sup> Die Standards für die Arbeitsmärkte, so präzisiert der Bericht, „sollten Sicherheit und Flexibilität kombinieren“, im Sinne des „*Flexicurity*“-Konzepts. Jedenfalls sieht der Bericht eine regelmäßige Überprüfung der Fortschritte zur Erfüllung der Standards vor, dazu die Anwendung des Verfahrens bei makroökonomischen Gleichgewichten, „auch um Reformen zu fördern und zu prüfen, wie gut die jeweiligen Länder des Euro-Währungsgebiets bei der Erfüllung der gemeinsamen Standards vorankommen“.<sup>30</sup>

## II. Finanzunion

Unter Finanzunion verstehen die fünf Präsidenten die Vollendung der Bankenunion und eine Kapitalmarktunion. Wirtschafts- und Finanzunion ergänzten und verstärkten sich gegenseitig, der Bericht bezeichnet ihre Vollendung als „Topprioritäten für Stufe 1 des Fahrplans für eine echte WWU“.<sup>31</sup> Es gehe um ein

<sup>26</sup> Bericht (Fn. 1), 10 f.

<sup>27</sup> Ebd., 11. Die deutsche Übersetzung erscheint an dieser Stelle irreführend, wenn hier die Souveränitätsteilung als Begründung angeführt wird. Die englische Fassung („[...] as sovereignty over policies of common concern would be shared and strong decision-making at euro area level would be established“) ist klarer im hier angeführten Sinne.

<sup>28</sup> Ebd., 11.

<sup>29</sup> Ebd., 6.

<sup>30</sup> Ebd.

<sup>31</sup> Ebd., 13.

einheitliches Finanzsystem, in dem sichergestellt ist, dass geldpolitische Entscheidungen in allen Mitgliedstaaten die gleiche Wirkung entfalten.

### 1. *Bankenunion*

Für alle Banken, die an der Bankenunion teilnehmen, müssten „gleiche Bedingungen herrschen“.<sup>32</sup> Das Vertrauen in die Sicherheit von Bankeinlagen müsse unabhängig vom Mitgliedstaat sein, in dem die Bank tätig ist. Dafür bedürfe es der einheitlichen Bankenaufsicht, Bankenabwicklung und Einlagensicherung; dies ist für die Präsidenten aber auch ein Weg, „die negative Rückkopplung zwischen Banken und Staat, die im Zentrum der Krise stand, zu durchbrechen“.<sup>33</sup>

Angesichts der schon erzielten Fortschritte bei der einheitlichen Bankenaufsicht und der Bankenabwicklung sieht der Bericht die Priorität in der Schaffung einer gemeinsamen Einlagensicherung und in der Kapitalmarktunion. Bei der Bankenabwicklung allerdings müsse mangels Masse im Abwicklungsfonds ein angemessener „Brückenfinanzierungsmechanismus“ geschaffen werden, damit sie ab Januar 2016 funktionieren kann. Für die rund 10-jährige Übergangszeit wird auch ein „backstop“ bei „gleichen Bedingungen in allen Mitgliedstaaten“ gefordert, als besondere Kreditlinie im EMS für Fälle, in denen bei Ausschöpfung der Ressourcen des Abwicklungsfonds der Rückgriff auf öffentliche Mittel unausweichlich erscheint. Auch die Einlagensicherung soll „über im Voraus bezahlte risikobasierte Gebühren finanziert“ werden. Auf dem Wege zu einer wirklich einheitlichen Einlagensicherung der Euroländer schlägt der Bericht für die Übergangszeit eine Art „Rückversicherung für die nationalen Einlagensicherungssysteme“ vor. Die Einführung von Schwellenwerten für Großkredite zur Vermeidung besonderer Risiken der Banken bei Staatsanleihen, schließlich, die zur weiteren Entkoppelung der Finanzstabilität von den öffentlichen Finanzen beitragen könnte, sehen die Präsidenten nur „als Teil koordinierter Anstrengungen auf globaler Ebene“.<sup>34</sup>

### 2. *Kapitalmarktunion*

Die Einführung der Kapitalmarktunion sieht der Bericht ebenfalls als „höchste Priorität“; sie impliziert eine stärkere Integration der Kapitalmärkte und soll eine „stärkere Diversifizierung der Finanzierungsquellen“ ermöglichen. Notwendig sei dafür eine Erweiterung und Stärkung der „vorhandenen Instrumente zur umsichtigen Steuerung der systemischen Risiken der Finanzmarktteilnehmer“, aber auch die Einführung einer einheitlichen europäischen Kapitalmarktaufsicht. Sämtliche Finanzinstitute müssten „über ausreichende Risikomanagementstrukturen verfügen“; neben einer Reihe allfälliger Harmonisierungsmaßnahmen helfe auch eine neutrale steuerliche Behandlung unterschiedlicher, aber vergleichbarer Aktivitäten und Investitionen, gleiche Bedingungen herzustellen und damit ggf. unionsweit auch „Anreize für Risiko-Pooling und Risikoteilung“ zu setzen.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Bericht (Fn. 1), 14.

<sup>33</sup> Ebd., 13.

<sup>34</sup> Ebd., 14.

<sup>35</sup> Ebd.

### III. Fiskalunion

Fiskalpolitik, diese Lehre ziehen die Präsidenten aus der Krise, ist „in einer Währungsunion von entscheidendem gemeinsamen Interesse“. Der Bericht spricht weiter von der Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten;<sup>36</sup> im Blick auf die zentrale demokratische Funktion der Budgetverantwortung der nationalen Parlamente ist zu recht nicht von einer gemeinsamen Fiskalpolitik die Rede. Ihre Fiskalpolitik muss aber „verantwortungsvoll“ sein; zum einen müsse die „Staatsverschuldung tragfähig“ sein, zum anderen müssen sie „sicherstellen, dass die automatischen fiskalischen Stabilisatoren länderspezifische wirtschaftliche Schocks abfedern können“. Nationale Haushaltssalden müssten, drittens, „in der Summe einen angemessenen finanzpolitischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet als Ganzes ergeben“.<sup>37</sup>

Der Bericht ist allerdings von der Erkenntnis getragen, dass „nationale Haushalte im Falle einer besonders schweren Krise überfordert sein“ können; dann reichten „die nationalen fiskalischen Stabilisatoren unter Umständen nicht aus, um den Schock zu absorbieren“. Vorgeschlagen wird deswegen „eine Funktion zur fiskalischen Stabilisierung für das gesamte Euro-Währungsgebiet“, als Endpunkt freilich eines Prozesses,

„der einen signifikanten Grad an wirtschaftlicher Konvergenz und Finanzintegration sowie besser abgestimmte und gemeinsame [!] Entscheidungen über nationale Haushalte voraussetzt, einschließlich einer angemessenen Stärkung der politischen Rechenschaftspflicht“.<sup>38</sup>

Nur so kann in den Augen der Präsidenten „moral hazard“ vermieden und „eine gemeinsame Haushaltsdisziplin“ sichergestellt werden. Bemerkenswert ist hier, dass nicht nur „abgestimmte“, sondern auch „gemeinsame“ Entscheidungen über nationale Haushalte angedacht werden. Wie dies konkret aussehen soll, wird nicht ausgeführt. Die Fiskalunion soll dem Bericht zufolge in Stufe 1 durch eine Präzisierung und mehr Transparenz des gegenwärtigen Steuerungsrahmens (Six-Pack und Two-Pack) sowie durch die „Einführung eines beratenden Europäischen Fiskalausschusses“ verwirklicht werden (dazu 1.), in der Stufe 2 geht es dann um die Einführung einer makroökonomischen Stabilisierungsfunktion, „um besser auf Schocks reagieren zu können, die sich auf rein nationaler Ebene nicht bewältigen lassen“<sup>39</sup> (dazu 2.).

#### 1. *Der beratende Europäische Fiskalausschuss*

Die nicht weiter präzierte Reform des Steuerungsrahmens soll insbesondere durch die Einrichtung eines beratenden Europäischen Fiskalausschusses begleitet werden, mit dem der Steuerungsrahmen weiter gestärkt werden soll. Seine Kompetenz soll auf der pluralistischen Zusammensetzung beruhen, und er soll „auf eine große Bandbreite an Fachwissen zurückgreifen“. Die bereits nach der EU-

<sup>36</sup> Bericht (Fn. 1), 16.

<sup>37</sup> Ebd.

<sup>38</sup> Ebd.

<sup>39</sup> Ebd., 17.

Richtlinie 2011/85 über die Haushaltsrahmen<sup>40</sup> geschaffenen nationalen Räte für Finanzpolitik sollen von diesem Ausschuss koordiniert und ergänzt werden. Er soll aber vor allem „eine öffentliche und unabhängige Bewertung der Haushalte und ihrer Umsetzung vorlegen“.<sup>41</sup> Vor allem aus wirtschaftlicher Sicht soll er „einen Standpunkt dazu formulieren, welcher fiskalpolitische Kurs am besten eingeschlagen werden sollte“; dabei soll er sowohl auf die nationale Ebene als auch auf das Euro-Währungsgebiet insgesamt eingehen. Seine Stellungnahmen betreffen die Bewertung der Stabilitätsprogramme, die jährlichen Haushaltsentwürfe und die Umsetzung der nationalen Haushalte.<sup>42</sup> So wie der Bericht der neu zu schaffenden unabhängigen Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gehört auch der Bericht des Fiskalausschusses neben dem Bericht des Ausschusses für Systemrisiken und dem Gemeinsamen Bericht zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa zu den Grundlagen u.a. des Jahreswachstumsberichts, den die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters erstellt.

## 2. Funktion zur fiskalischen Stabilisierung

Der sicher wichtigste und weitgehendste Vorschlag des Berichts der fünf Präsidenten ist die Schaffung einer „Funktion zur fiskalischen Stabilisierung des Euro-Währungsgebietes“. Der Bericht bezeichnet dies als „Höhepunkt eines Prozesses der Konvergenz und einer weiteren Zusammenführung der Entscheidungen über die nationalen Haushalte“. Die Präsidenten sind im Übrigen sehr vorsichtig in den Formulierungen: Es gehe nicht um eine „aktive Feinsteuerung des Konjunkturzyklus auf Ebene des Euro-Währungsgebiets“. Vielmehr solle die Einrichtung „darauf abstellen, schwere makroökonomische Schocks abzufedern, so dass die WWU insgesamt widerstandsfähiger wird“. Einzelheiten soll die vorgeschlagene Sachverständigengruppe erarbeiten.<sup>43</sup>

Die hier angefügten „Optionen und Leitprinzipien einer euroraumweiten Stabilisierungsfunktion“ präzisieren, dass sie „keine dauerhaften Transferleistungen zwischen Ländern oder nur in eine Richtung bewirken“ sollen, auch sollen sie nicht als „Instrument zum Einkommensausgleich zwischen den Mitgliedstaaten konzipiert werden“. Um den *moral hazard* zu vermeiden, sollen sie weder die Anreize für eine solide Haushaltspolitik auf nationaler Ebene, noch „die Anreize zur Beseitigung nationaler struktureller Schwächen schmälern“. Im Gegenteil, sie setzen die Einhaltung der Regeln des umfassenden Steuerungsrahmens sowie die Annäherung an die gemeinsam festgesetzten Standards voraus. Und sie werden nicht als Instrument zur *Krisenbewältigung* verstanden, hierzu diene der *ESM*, sondern als solches der *Krisenprävention*, indem sie „die Widerstandsfähigkeit der WWU insgesamt und der einzelnen Mitglieder des Euro-Währungsgebiets“ stärken.<sup>44</sup>

So unbestimmt Begriff und Beschreibung der „Funktion“ bleibt, so augenfällig ist doch die Konditionierung, nicht nur durch die Einhaltung der Regeln und

---

<sup>40</sup> Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. 2011 L 306, 41.

<sup>41</sup> Bericht (Fn. 1), 16.

<sup>42</sup> Ebd., Anhang 3 (26).

<sup>43</sup> Ebd., 17.

<sup>44</sup> Ebd.

Standards, sondern auch durch deren Erfolg: den „signifikanten Grad an wirtschaftlicher Konvergenz und Finanzintegration“, einerseits, und „besser abgestimmte und gemeinsame Entscheidungen über nationale Haushalte“ andererseits.<sup>45</sup> Dies ist gemeint, wenn eingangs im Bericht von „Souveränitätsteilung“ die Rede ist und davon, „dass die Mitgliedstaaten in zunehmendem Maß gemeinsame Entscheidungen über Teile ihrer jeweiligen nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitik akzeptieren müssen“.<sup>46</sup> Hier geht es also um mehr als um die Vermeidung des *moral hazard*. Es sind die Bedingungen für die Mobilisierung öffentlicher Mittel aus einem Fonds, für den diverse Finanzierungsquellen in Betracht gezogen werden, Mittel für die Überwindung von Schocks, für deren Bewältigung die nationalen fiskalischen Stabilisatoren nicht ausreichen.

Der Vorschlag der „Funktion“ wird gewiss den Vorstellungen einer Reihe von Mitgliedstaaten gerecht, die gemeinsame Instrumente wie auch Euro-Bonds fordern, um Schwierigkeiten in der Haushaltsfinanzierung zu überwinden. Wenn mit ihr Krisen verhindert werden, und sie damit „ein Eingreifen des ESM künftig unwahrscheinlicher machen“ soll, wird ihr möglicher Erfolg allerdings eher der Einhaltung der Regeln, Standards bzw. gemeinsamen Entscheidungen über die nationalen Haushalte zuzurechnen sein, als dem effektiven Transfer finanzieller Mittel. Dies dürfte auch für die Vereinbarkeit mit Art. 125 AEUV von Bedeutung sein.

#### IV. Demokratische Rechenschaftspflicht, Legitimität und institutionelle Stärkung

Kern der Vorschläge ist letztlich die behutsame Entwicklung gemeinsamer Verantwortung auf europäischer Ebene für die Haushaltspolitik nicht nur der EU, sondern auch der Mitgliedstaaten. Der Schlussteil des Berichts ist daher auch recht explizit: Nachdem auf dem Höhepunkt der Krise oftmals Entscheidungen sehr schnell, z.T. über Nacht getroffen werden mussten und „zwischenstaatliche Lösungen“ gewählt wurden, „um Entscheidungen zu beschleunigen oder Widerstände zu überwinden“, sei es „jetzt an der Zeit, unser politisches Konstrukt zu überdenken und die nächste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zu verwirklichen“.<sup>47</sup>

Der Bericht führt zunächst eine Reihe konkreter Schritte vor allem zur Stärkung der parlamentarischen Beteiligung auf, die schon kurzfristig in Stufe 1 umsetzbar wären (dazu 1). Vor allem die institutionelle Stärkung ist Gegenstand der für Stufe 2 empfohlenen Schritte, die ohne Vertragsänderung nicht zu realisieren sind (dazu 2).

---

<sup>45</sup> Bericht (Fn. 1), 16.

<sup>46</sup> Ebd., 5.

<sup>47</sup> Ebd., 19 (Ziff. 5, Einleitung).

1. „Schlüsselrolle“ für das europäische Parlament und die nationalen Parlamente

Die bereits in Angriff genommene Stärkung der parlamentarischen Kontrolle etwa im Rahmen des europäischen Semesters wird von den Präsidenten positiv gewürdigt, dann folgen Vorschläge für Verbesserungen und Ergänzungen. Hierbei hebt der Bericht vor allem die vom Europäischen Parlament eingeführte „neue Form der parlamentarischen Zusammenarbeit“, d.h. die Einrichtung der „Europäischen Parlamentarischen Woche“ hervor, die in Kooperation mit den nationalen Parlamenten organisiert wird und „in deren Rahmen Vertreter der nationalen Parlamente die politischen Prioritäten eingehend erörtern“. Ebenso weist der Bericht auf die im Six-Pack und Two-Pack vorgesehenen Formen der Dialoge und die Möglichkeit der Parlamente, einen Kommissar einzuladen, der die Positionen der Kommission zur Haushaltsplanung erläutert und diskutiert. Hier wird auch eine Plenardebatte im Europäischen Parlament mit der Kommission über den Entwurf des Jahreswachstumsberichts zum Europäischen Semester angeregt, ergänzt durch den Vorschlag, „eine zweite Plenardebatte speziell zur Vorstellung der länderspezifischen Empfehlungen der Kommission“ vorzusehen. Alle denkbaren Formen einer auf die Stärkung der parlamentarischen Beteiligung gerichteten engeren Zusammenarbeit von Kommission und Europäischem Parlament, aber auch der anderen Gremien sollten in einer institutionellen Vereinbarung festgelegt werden. Für eine entsprechende engere Zusammenarbeit der Kommission mit den betreffenden nationalen Parlamenten solle die Kommission „Modalitäten“ ausarbeiten, mit denen auch das schon auf Grund des Two-Packs bestehende Recht der nationalen Parlamente gestärkt würde, das zuständige Mitglied der Kommission zur Debatte einzuladen.

Wenn schließlich das Europäische Parlament aufgefordert wird, Vorkehrungen dafür zu treffen, „um seine Rolle in Angelegenheiten wahrzunehmen, die insbesondere das Euro-Währungsgebiet betreffen“,<sup>48</sup> deutet das auf die schon oft vorgetragene Forderung einer Differenzierung, die sachlich zunächst nahe zu liegen scheint, dem Gedanken der Einheit der Union bei Ungleichzeitigkeit im Fortschritt der Integration aber widerspricht.<sup>49</sup> Wie sich das Parlament dabei arrangieren sollte, bleibt noch im Dunkeln.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Bericht (Fn. 1), 19.

<sup>49</sup> Zur Bedeutung des einheitlichen institutionellen Rahmens für die grundsätzliche Wahrung der Einheitlichkeit trotz Flexibilität s. *Daniel Thym*, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht. Die Einbettung der verstärkten Zusammenarbeit, des Schengener Rechts und anderer Formen von Ungleichzeitigkeit in den einheitlichen rechtlichen institutionellen Rahmen der Europäischen Union, 2004, insbes. 205-232, 353 f.

<sup>50</sup> Vgl. aber die Überlegungen dazu in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12.12.2013 zu konstitutionellen Problemen ebenenübergreifender Verwaltungsmodalitäten in der Europäischen Union (2012/2078(INI)) (Bericht von *Roberto Gualtieri* und *Rafal Traskowski*), Ziff. 26-31, abrufbar unter: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0598+0+DOC+XML+V0//DE>> (zuletzt besucht am 19.08.15).

## 2. *Institutionelle Stärkung: Von der Außenvertretung zum Euro-Schatzamt*

Schon für die Stufe 1 schlagen die Präsidenten eine Konsolidierung der Vertretung des Euro-Währungsgebiets nach außen vor, um ihr in den internationalen Institutionen – wie im Bereich der Handelspolitik – volles Gewicht zu verleihen.<sup>51</sup> Der Vorschlag ist wegen der Klarstellung seit dem Vertrag von Lissabon, dass die Union eine ausschließliche Zuständigkeit für die Währungspolitik besitzt (Art. 3 Abs. 1 lit. c) AEUV) trotz Art. 219 Abs. 4 AEUV überfällig, und die Realisierung wird mit der zunehmenden Bedeutung der EU und des Euro für die Weltwirtschaft immer dringlicher. Eine Vertragsänderung, mit der die Zuständigkeit in die Hand der Kommission gelegt und die Abstimmungsverfahren geregelt werden, dürfte gleichwohl notwendig sein.

Wie im Fiskalpakt schon ausdrücklich vorgesehen, dringt der Bericht für die Phase 2 bei allen zur Krisenbewältigung getroffenen zwischenstaatlichen Vereinbarungen, also auch beim Euro-Plus-Pakt und vor allem beim ESM, auf eine vollständige Integration in die EU-Verträge. Damit wird Komplexität reduziert und eine Steigerung der Effizienz angestrebt. Der Vorschlag macht aber auch eindeutig klar, dass für die Phase 2 eine Änderung der Verträge notwendig ist.

Dies wäre auch für die Realisierung des Vorschlags erforderlich, ein „euro-raumweites Schatzamt“ zu schaffen. In dessen Rahmen könnten die „gemeinsamen Entscheidungen“ in fiskalpolitischen Angelegenheiten getroffen werden, so wie es einer echten Fiskalunion entspricht. Der Hinweis, dass dies nicht bedeute, „dass alle Aspekte der Einnahmen- und Ausgabenpolitik zentralisiert werden sollen“,<sup>52</sup> ist ebenso vielsagend wie zwingend, da es um die Budgethoheit der nationalen Parlamente geht. Was dann genau „bestimmte Entscheidungen“ sind, die „in dem Maße, wie sich das Euro-Währungsgebiet in Richtung einer echten WWU entwickelt“, gemeinsam getroffen werden müssen, bleibt noch offen. Der Konkretisierung bedarf in gleicher Weise die Versicherung, dass dabei „gleichzeitig demokratische und politische Rechenschaftspflicht und Legitimität zu wahren sind“.<sup>53</sup>

## C. Verfassungsrechtliche Bewertung

Die fünf Präsidenten ersuchen in der Schlussfolgerung des Berichts den Europäischen Rat, den Vorschlägen schnellstmöglich zuzustimmen. Damit wäre der Fahrplan zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion abgesegnet, und die Umsetzung könnte beginnen. Zumal unter der am Schluss bekräftigten, aber den Bericht insgesamt prägenden Perspektive gemeinsamer, demokratisch legitimer Entscheidungen im Bereich der Einnahmen- und Ausgabenpolitik der Euroländer stellt sich aber die Frage, wie die Vorschläge verfassungsrechtlich einzuordnen und ob sie überhaupt verfassungsrechtlich zulässig sind. Der erste Aspekt betrifft die Struktur der Europäischen Union und die Grundsätze der Subsidiarität und der Demokratie (dazu I.). Unter dem zweiten Gesichtspunkt geht es

<sup>51</sup> Bericht (Fn. 1), 19 f.

<sup>52</sup> Ebd., 20.

<sup>53</sup> Ebd.

darum, ob die von den nationalen Verfassungen gesetzten Grenzen der Integration beachtet werden, wie sie insbesondere seit dem Vertrag von Maastricht vom Bundesverfassungsgericht definiert werden, aber auch in den Verfassungsordnungen anderer Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle spielen<sup>54</sup> (dazu II.).

## I. Die neue WWU im Europäischen Verfassungsverbund

Das Gesamtbild der Vorschläge, sowohl für die Stufe 1 als auch für die zweite Stufe lässt sich in zwei Stichworten zusammenfassen: Die Europäische Union soll enger werden, und sie soll demokratischer werden. Beides wird zu recht als zwingend miteinander verbunden betrachtet.

Für das Wort „enger“ stehen die Vorschläge zur Konvergenz als Leitidee der Wirtschaftsunion, der Angleichung der Bedingungen für Finanzinstitute und der gemeinsamen Aufsicht als Grundlage der Finanzunion und der gemeinsamen Steuerung und Entscheidung zusammen mit der Schaffung einer „Stabilisierungsfunktion“ im Bereich der Haushaltspolitik als Marksteine der Fiskalunion, die durch die Schaffung eines euroraumweiten Schatzamtes gekrönt werden könnte.

Für das Wort „demokratischer“ steht die engere Einbindung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente in die Steuerung des Konvergenzprozesses über die Form der „Europäischen Parlamentarischen Woche“ hinaus durch Plenardebatten im Europäischen Parlament des Jahreswachstumsberichts sowie, später, der länderspezifischen Empfehlungen der Kommission, und für die nationalen Parlamente durch eine stärkere Einbindung der Kommission in die wirtschafts- und haushaltspolitischen Debatten insbesondere im Rahmen des Europäischen Semesters.

In beiderlei Hinsicht haben die Vorschläge erhebliche Auswirkung auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten wie auch der Union: Der Europäische Verfassungsverbund wird dichter (dazu 1.). Dabei bleibt zu prüfen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Stärkung der Solidarität unter den neuen Bedingungen dem Subsidiaritätsprinzip genügen (dazu 2.). Die für die Funktionsfähigkeit des Euro unabdingbare Stärkung der Effizienz des Handlungsrahmens der Wirtschafts- und Fiskalpolitik muss allerdings dem Demokratieprinzip genügen (dazu 3.).

### 1. Verdichtung des Europäischen Verfassungsverbunds

Das Konzept des Europäischen Verfassungsverbundes durfte ich 1995, also vor genau zwanzig Jahren auf einer großartigen, von den Kollegen *Bieber* und *Widmer* organisierten Tagung in Lausanne vorstellen.<sup>55</sup> Es beruht auf einer normati-

---

<sup>54</sup> S. dazu jüngst die vergleichende Analyse von *Jean-Philippe Derosier*, *Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne. Étude comparée: Allemagne, France, Italie*, LGDJ Paris 2015.

<sup>55</sup> *Ingolf Pernice*, Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, in: *Bieber/Widmer* (Hrsg.), *L'espace constitutionnel européen. Der Europäische Verfassungsraum. The European Constitutional Area*, 1995, 225, 261-264. Zur Auseinandersetzung mit kritischen Stimmen in der Literatur s. zuletzt *ders.*, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, Vortrag anlässlich der

ven Theorie die wir dann englisch als „multilevel constitutionalism“ bezeichnet haben,<sup>56</sup> und deren entscheidendes Element die Perspektive der Bürger ist. Nur vordergründig sind es die Staaten, die in der Form völkerrechtlicher Verträge mit der EU eine gemeinsame Ebene für gemeinsames politisches Handeln geschaffen haben. In der Sache aber sind die Verträge die Form und die staatlichen Organe das Instrument für einen konstitutiven Akt, an dessen Ursprung in Demokratien nur die Bürger sein können. Die Bürgerinnen und Bürger schaffen sich auf diese Weise eine Organisation, mit der sie gemeinsam Ziele erreichen können, die jenseits der Reichweite der einzelnen Staaten liegen: Frieden in Europa, Hebung der Lebensbedingungen durch einen Binnenmarkt mit den entsprechenden Skaleneffekten, neuerdings Energiesicherheit und gestaltenden Einfluss bei der Bewältigung globaler Herausforderungen, vom Welthandel über den Klimawandel bis hin zur Bändigung der Finanzmärkte. Durch die „Verfassung“ der EU konstituieren die Staatsbürger der Mitgliedstaaten ihren Status als Unionsbürger. Die Integrationsklauseln der nationalen Verfassungen, wie etwa Art. 23 GG, weisen dafür den Weg und definieren Verfahrensanforderungen und Bedingungen, ja ggf. den Auftrag zur Konstituierung supranationaler öffentlicher Gewalt für genau diese Zwecke. Diese neue Ordnung baut auf den Verfassungen funktionierender demokratischer Staaten auf, ist eine ergänzende komplementäre Verfassungsebene mit eigenen Organen, eigenen Formen demokratischer Legitimation und eigenen Grundrechten; sie ist gleichwohl institutionell, in ihren Verfahren, funktional und auch materiell-rechtlich eng mit den nationalen Verfassungen verbunden.<sup>57</sup> Das Verhältnis zwischen beiden Ebenen ist nicht hierarchisch, sondern – wie das auch *Daniel Thürer* fordert<sup>58</sup> – pluralistisch und auf den Bürger bezogen.<sup>59</sup> Beide stehen im Dienste der Bürger, als Staats- und Unionsbürger; nicht Konkurrenz, sondern gegenseitige Achtung und Kooperation im Interesse der Bürger prägen, wie Art. 4 EUV das hervorhebt, normativ das Grundverhältnis von EU und ihren Mitgliedstaaten: So verstehe ich ein „Europe des citoyens“ und den Europäischen Verfassungsverbund als Form der gestuften politischen Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bürger.

In dieser Perspektive betrachtet würde die Realisierung der Vorschläge der fünf Präsidenten eine erhebliche Verdichtung dieses Verfassungsverbundes mit sich bringen. Er wird enger und in gewissem Sinne auch demokratischer. Europäische und innerstaatliche Institutionen treten in eine engere Verbindung zueinan-

---

Verleihung der Ehrendoktorwürde der Aristoteles-Universität Thessaloniki v. 04.12.2014, in: *EuConst* 2015, i.E.

<sup>56</sup> Erstmals *Ingolf Pernice*, *Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and „Multilevel Constitutionalism“*, in: Riedel (Hrsg.), *German Reports on Public Law Presented to the XV. International Congress on Comparative Law*, 1998, 40-65. Den Begriff verdanke ich einer Anregung meines wiss. Mitarbeiters seinerzeit, Franz C. Mayer.

<sup>57</sup> Die für diese Verbindung konstituierende gegenseitige Offenheit für Einflüsse, ihre Durchlässigkeit insofern, hervorragend herausgearbeitet hat *Mattias Wendel*, *Permeabilität im Europäischen Verfassungsrecht*, 2011.

<sup>58</sup> *Thürer* (Fn. 11), 484 ff., 487.

<sup>59</sup> Deutlich in dieser Richtung schon *Ingolf Pernice*, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, Bericht, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Nr. 60, 2001, 148, 185; zum pluralistischen Ansatz deutlicher *ders.*, *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten im europäischen Verfassungsverbund*, 2006, 49 ff.

der; die Zusammenarbeit der Parlamente beider Ebenen, die neue Rolle der Europäischen Kommission in den finanzpolitischen Debatten der nationalen Parlamente, die Straffung des Abstimmungsprozesses unter Mitwirkung von Kommission, Rat und Europäischem Parlament im Rahmen des Europäischen Semesters, die strengere Kontrolle hinsichtlich makroökonomischer Ungleichgewichte, bis hin zur Setzung und Überwachung rechtlich verbindlicher Standards auf europäischer Ebene für wesentliche Bereiche der Wirtschafts- und auch Sozialpolitik und gemeinsame Entscheidungen zur Einnahmen- und Ausgabenpolitik rücken Politiken und Verfassungsebenen dichter aneinander.

Die stärkere Verflechtung betrifft beide Ebenen: Nationale Verfassungen definieren nicht mehr allein die Bedingungen der Politik der Mitgliedstaaten. Deren durch Binnenmarkt und gemeinsame Währung zwangsläufig gegebene europäische Dimension wird augenfällig, und die Vorschläge der Präsidenten ziehen daraus die Konsequenzen. Was gegenwärtig noch in komplexen sekundärrechtlichen und zwischenstaatlich vereinbarten völkerrechtlichen Regelungen intransparent, exekutivlastig und, wie die Erfahrungen des Europäischen Semesters zeigen, oft ineffizient versucht wird und schon in der Phase 1 soweit möglich verbessert werden soll, könnte mit den in der Phase 2 nötigen Vertragsänderungen durch klar definierte Zuständigkeiten, Legitimationsstrukturen und Durchsetzungsmechanismen entsprechend der supranationalen Methode verfassungsrechtlich geordnet werden. Die im Bericht erwähnte weitere Souveränitätsteilung wäre dann zu verstehen als Umschichtung der Entscheidungsebene für die wirtschafts-, finanz- und in begrenztem Umfang auch sozialpolitische Selbstbestimmung der Unionsbürgerinnen und –bürger entsprechend gemeinsamen Zielen, wie etwa ein nachhaltiges Wachstum in Europa, Wettbewerbsfähigkeit auf den globalen Märkten, stabile Arbeitsmärkte und Sozialsysteme auf der Basis wirtschaftlicher Konvergenz und eines funktionsfähigen Währungssystems.

## 2. *Das Subsidiaritätsprinzip und die Solidarität im Euroraum*

Der mit diesen Zielen ausgefüllte Wunschzettel ist Ausgangspunkt des mit den Vorschlägen der fünf Präsidenten neu belebten Verfassungsprozesses. Nur wenn über sie Einigkeit erzielt wird und die Überzeugung gegeben ist, dass sie als gemeinsame Ziele der Unionsbürgerinnen und –bürger in jedem Mitgliedstaat nicht oder nicht effizient zu verwirklichen sind, kann die entsprechende Konstituierung von Kompetenz auf Unionsebene und ihre Übertragung auf Organe der Union gerechtfertigt sein.

Subsidiarität ist insofern das Bauprinzip der Verfassung der Union.<sup>60</sup> Sie hat damit zu tun, auf welchen Personenkreis bezogen gemeinsames Handeln zur Erreichung ggf. gemeinsam festgelegter Ziele erforderlich ist, das Entstehen füreinander, also Solidarität an die Stelle real nicht existenter Autonomie tritt, Selbstbestimmung also erst möglich macht, weil sie hinsichtlich dieser Ziele nicht

---

<sup>60</sup> Zum Grundgedanken: *Ingolf Pernice*, Verfassungsrecht (Fn. 59), 174. Weiterführend *ders.*, Solidarität in Europa. Eine Ortsbestimmung im Verhältnis zwischen Bürger, Staat und Europäischer Union, in: *Callies* (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität. Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum, 2013, 25, 37 ff., 40 ff.

erreichbar ist oder mit einer unerträglichen, ggf. Friedens- oder existenzgefährdenden Fremdbestimmung anderer verbunden wäre.

Die Finanzkrise in Europa kann als Krise der Solidarität verstanden werden.<sup>61</sup> Solidarität muss dabei nicht als Ausdruck von Nächstenliebe und Barmherzigkeit im Sinne von Fremdnützigkeit verstanden werden, sondern sie bedeutet Achtung der Menschenwürde, der Autonomieansprüche des anderen und kann als ethische Forderung verstanden werden, diese mit eigenen Autonomieansprüchen in Einklang zu bringen. Dies kann Abgrenzung bedeuten, aber auch Bereitschaft zu gemeinsamem Handeln mit entsprechender Kompromissbereitschaft im Einzelnen, wenn ein als gemeinsam erkanntes Ziel das rechtfertigt. Sie ist dann eher eigennützig. Die vorgeschlagenen Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in den Mitgliedstaaten, die durch die Kommission koordiniert werden, kann als Beispiel für begrenzte Solidarität unter Achtung der Subsidiarität verstanden werden. Dasselbe gilt für die „Funktion zur fiskalischen Stabilisierung“, die zur Krisenprävention im Falle unerwarteter wirtschaftlicher Schocks dienen soll.

Solidarität durch Transferunion, etwa, kann gegenwärtig kaum die Antwort sein. Davon gehen die fünf Präsidenten offenbar aus, wenn Sie ausschließen, dass mit der neuen „Funktion zur fiskalischen Stabilisierung“ keine dauerhaften Transferleistungen verbunden sein sollen. Offenbar wird das weder für die Erreichung der Ziele der Reform für erforderlich angesehen, noch dürfte insoweit die Bereitschaft eines füreinander Einstehens gegeben sein. Ob freilich die an anderer Stelle geforderte Konvergenz, ohne die der Euro zerreißen würde, auf Dauer ohne Transferleistungen erreichbar ist, bleibt abzuwarten.

Anders könnte es bei der „Formalisierung des Konvergenzprozesses“ durch die Übertragung einer Kompetenz zur Festlegung verbindlicher „Standards“ in den Bereichen Arbeitsmärkte bis hin zur Steuerpolitik liegen, aber auch bei der primärrechtlichen Festlegung der Pflicht, intern eine Schuldenbremse durch verfassungsrechtliche oder entsprechende Regelungen einzuführen und wirksam zu überwachen, wie das mit der Überführung des Fiskalpakts ins Primärrecht verbunden wäre. Auch für eine neue Unionszuständigkeit, für den Euroraum gemeinsame Entscheidungen im Bereich der Fiskalpolitik, also über Einnahmen- und Ausgabenpolitik in den Mitgliedstaaten zu treffen, könnte es gute Gründe geben, selbst wenn der Gedanke, dafür ein „euroraumweites Schatzamt“ zu schaffen, mehr Fragen aufwirft als beantwortet. Das Subsidiaritätsprinzip dürfte aufgrund der Erfahrungen von Maastricht bis zur Krise dem allen nicht entgegenstehen. Wie bereits erwähnt und wie der Bericht auch hervorhebt,<sup>62</sup> kann von der Kooperation sich als autonom verstehender Akteure die zwingend nötige Konvergenz nicht erwartet werden. Autonomie heißt Diversität, Freiheit für eigene Wege; Konvergenz aber erfordert Disziplin, Rechtstreue, Gemeinsamkeit.

<sup>61</sup> Pernice, Solidarität (Fn. 60), 25.

<sup>62</sup> Bericht (Fn. 1), 8, zum Euro-Plus-Pakt: „Damit wir unserem Ziel einer Wirtschaftsunion mit Konvergenz, Wachstum und Beschäftigung näherkommen, benötigen wir keine weiteren „Pakte“ dieser Art, sondern konkrete Fortschritte auf der Grundlage des EU-Rechts.“ S. auch oben, vor Fn. 4.

### 3. Demokratische Legitimation

Demokratische Legitimation wird im Bericht vielfach angesprochen. Offensichtlich wird das Anliegen einer Stärkung speziell im Blick auf die geforderte „Schlüsselrolle“ des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente und deren Dialog mit der Kommission, soweit dies ohne Vertragsänderung möglich ist, auch konkretisiert. Bei den Vorschlägen zur Formalisierung des Konvergenzprozesses, bei der Frage der Finanzierung und Ausgestaltung der Funktion zur fiskalischen Stabilisierung, vor allem bei den Überlegungen zu gemeinsamen Entscheidungen im Bereich der Fiskalpolitik allerdings, also bei den Änderungen, die für die Stufe 2 vorgeschlagen werden, hält sich der Bericht mit konkreten Vorschlägen zurück. Auch wenn es um die „Integration zwischenstaatlicher Lösungen“, des Fiskalpakts, des ESM, des Euro-Plus-Paktes sowie der Vereinbarung über den gemeinsamen Abwicklungsfonds ins Primärrecht geht,<sup>63</sup> wird nicht darüber nachgedacht, ob und wie diese allein als exekutiv bestimmten Instrumente demokratischer Kontrolle auf europäischer Ebene unterworfen werden könnten. Wenn schließlich die Euro-Gruppe weiter verselbständigt werden soll, zwar „mit der Unterstützung aller EU-Institutionen“, aber mit einem „ständigen hauptamtlichen Vorsitz“ nach den Vorstellungen der Präsidenten „eine noch größere Rolle bei der Vertretung der Interessen der einheitlichen Währung übernehmen“ soll, innerhalb des Euro-Währungsgebiets und „auch darüber hinaus“,<sup>64</sup> bleibt die Frage der demokratischen Legitimation und Kontrolle doch außen vor. Warum, so kann man fragen, sollte für eine solche ausführende politische Funktion im übergeordneten europäischen Interesse nicht die gerade für solche Zwecke geschaffene Kommission zuständig sein, die ihrerseits durch das Europäische Parlament kontrolliert wird?

Zur Frage, ob für die Sicherung der Konvergenz und auch der finanzpolitischen Stabilität in der Union gemeinsame europäische Institutionen zuständig sein sollen und ob dies unter dem Gesichtspunkt der Demokratie zulässig ist, spielt neben dem offensichtlichen Versagen der Kooperationskonzepts auch die Erfahrung eine Rolle, dass das einseitige – „autonome“ – Vorgehen einzelner Mitgliedstaaten, sei es durch weitreichende Strukturreformen, wie Hartz IV in Deutschland, sei es durch eine unverantwortlich extensive Ausgabenpolitik, wie möglicherweise in Griechenland, und durch den Verzicht auf Strukturreformen, externe Effekte verursacht werden, die u.U. zu Krisen in anderen Ländern führen, ohne dass den betroffenen Menschen dort eine Möglichkeit zur Mitwirkung gegeben ist.<sup>65</sup> Dies ist mit der Idee der demokratischen Selbstbestimmung unvereinbar und zwingt zur Öffnung im Sinne gemeinsamer Entscheidung und Verantwortung

---

<sup>63</sup> Bericht (Fn. 1), 20.

<sup>64</sup> Ebd.

<sup>65</sup> Die Interdependenzen und externen Effekte hebt auch *Thürer* (Fn. 11), 484, hervor. S. auch *Pernice*, *Domestic Courts* (Fn. 2), 303, 306, m.w.N. Dass die Probleme erst durch die Supranationalisierung geschaffen wurden, wie *Gertrude Lübke-Wolff*, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 2001, 246, 254 f., hervorhebt, steht der Argumentation nicht entgegen, weil schon damit (demokratisch) legitime Ziele verfolgt wurden und daraus folgende Probleme externer Effekte nationaler Politiken deswegen nicht demokratischer werden, sondern ihnen konsequenterweise durch demokratische Mittel begegnet werden muss.

und entspricht letztlich dem Gedanken, dass es keine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten<sup>66</sup> geben kann. Die behutsame Zuweisung begrenzter Entscheidungsbefugnisse auf die europäische Ebene ist deswegen insoweit keine Bedrohung, sondern vielmehr ein Gebot der Demokratie.<sup>67</sup>

## II. Verfassungsrechtliche Grenzen der Integration

Dieser Aspekt ist auch für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Vorschläge mit Blick auf mögliche Grenzen der Integration von Bedeutung. Denn es geht um die Rückgewinnung von Souveränität, d.h. Selbstbestimmung für die Bürgerinnen und Bürger, wo sie bislang fehlt oder infolge veränderter Umstände teilweise in Fremdbestimmung umgeschlagen ist.

Die Grenzen sind vor allem unter zwei Gesichtspunkten relevant. Zum einen geht es um den Schutz der Haushaltsautonomie der nationalen Parlamente (dazu 1.) und die wirtschafts- und verteilungspolitischen Gestaltungsspielräume (dazu 2.), insbesondere könnte ein weiterer Zuwachs an Kompetenzen auf der europäischen Ebene die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten verletzen (dazu 3.). Alles sind Schranken, die eine Verwirklichung der Vorschläge verfassungsrechtlich unmöglich machen könnten.

Angesichts der relativen Unbestimmtheit der Vorschläge ist es allerdings nicht einfach, deren Vereinbarkeit mit dem nationalen Verfassungsrecht zu beurteilen. So muss es vorerst eher um die Kriterien gehen, als um eine konkrete Prüfung. Diese Kriterien können große Bedeutung gewinnen für den jetzt in Gang gesetzten öffentlichen Diskurs nicht nur über den Bericht und die Vorschläge der fünf Präsidenten insgesamt, sondern auch über die genauere Ausgestaltung der zentralen Reformvorschläge.

### 1. *Haushaltsautonomie der nationalen Parlamente*

Gemeinsame Entscheidungen auf Unionsebene zur Fiskalpolitik, also zu den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder, berühren, wenn sie die Zwecke erfüllen sollen, um die es geht (solide Finanzen, wirtschaftliche Konvergenz, Sicherungsmechanismen gegenüber wirtschaftlichen Schocks) zwangsläufig die Haushaltsautonomie der Parlamente der Mitgliedstaaten. Indirekt geht es dabei auch um verteilungspolitische Themen. In ständiger Rechtsprechung sucht das Bundesverfassungsgericht diesen Kernbereich der Demokratie gegenüber Vertragsänderungen, aber auch gegen Zugeständnisse des Bundestages selbst im Zuge der Bewältigung der Finanzkrise zu verteidigen. Damit zieht es der Integration insbesondere im Bereich des Haushaltsrechts des Bundestages enge Grenzen. Die zentrale Aussage dazu lautet:

„Art. 38 Abs. 1 GG wird namentlich verletzt, wenn sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können (BVerfGE 129, 124

<sup>66</sup> Diese Regel betont ausdrücklich BVerfGE 135, 317, 402 - ESM/Fiskalpakt, Rz. 165.

<sup>67</sup> Vgl. zu den demokratietheoretischen Grundlagen *Jürgen Habermas*, Zur Verfassung Europas. Ein Essay, 2011, 50.

[177]). Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267 [359]). Der Deutsche Bundestag muss deshalb dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Insofern stellt das Budgetrecht ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324 [355f.]; 79, 311 [329]; 129, 124 [177])“.<sup>68</sup>

Dies bedeutet freilich nicht, dass Deutschland gehindert wäre, völkerrechtliche oder auch supranationale Bindungen und Verpflichtungen einzugehen, die das Budgetrecht des Bundestages beschränken. Zwar dürfen keine Mechanismen begründet werden, die „auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind“;<sup>69</sup> mit der Öffnung für die internationale Zusammenarbeit und für die europäische Integration seien aber rechtliche wie auch finanzpolitische Bindungen durchaus vorgegeben. Selbst erhebliche Bindungen dieser Art verletzen nicht notwendig das Budgetrecht.<sup>70</sup> Insbesondere im Blick auf die Wirtschafts- und Währungsunion wird dies im Endurteil zur Verfassungsbeschwerde gegen den ESM/Fiskalpakt konkretisiert. Zusammenfassend stellt es fest:

„Die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik ist - ungeachtet des auf prinzipielle rechtliche Reversibilität angelegten Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG - nicht von vornherein demokratiewidrig [...] Sie kann grundsätzlich auch durch die Übertragung wesentlicher haushaltspolitischer Entscheidungen auf Organe einer supra- oder internationalen Organisation oder die Übernahme entsprechender völkerrechtlicher Verpflichtungen erfolgen [...] Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang dies sinnvoll ist, obliegt in erster Linie dem Gesetzgeber“.<sup>71</sup>

Diese Feststellungen wurden im Blick auf die stabilitätspolitischen Bindungen getroffen, deren letztlches Ziel der Wahrung der demokratischen Gestaltungsspielräume des Haushaltsgesetzgebers für die Zukunft als legitim anerkannt wurde.<sup>72</sup> Bei den Vorschlägen der fünf Präsidenten zur gemeinsamen Fiskalpolitik indessen geht es um mehr als Sparen. Gemeinsame Entscheidungen zu Einnahmen betreffen Steuern und Abgaben; gemeinsame Entscheidungen zu Ausgaben könnten sich auf die öffentliche Verwaltung, Gehälter und Pensionen, auf Investitionen, evtl. Renten, bis hin zu Sozialleistungen beziehen. Wenn die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben, wie das Gericht sagt, „grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat“ ist, dann dürften hier allenfalls Schwellen- oder Orientierungswerte, ein Rahmen oder bestimmte Relationen oder Gewichtungen für gemeinsame europäische Entscheidungen in Betracht kommen, und sie bedürften einer am vorrangigen Stabilitätsziel und der Notwendigkeit der Konvergenz orientierten Rechtfertigung.

Schon im Blick auf Art. 125 AEUV muss für die vorgeschlagene „Funktion zur fiskalischen Stabilisierung“ sichergestellt sein, „dass ein Mitgliedstaat die Folgen unseriöser Finanzpolitik nicht einfach abwälzen kann“.<sup>73</sup> In seinem Urteil

---

<sup>68</sup> BVerfGE 132, 195, 239 – ESM/Fiskalpakt (einstw. Anordnung), Rz. 106; zuletzt BVerfGE 135, 317, 401 – ESM/Fiskalpakt, Rz. 161.

<sup>69</sup> BVerfGE 135, 317, 402 – ESM/Fiskalpakt, Rz. 165.

<sup>70</sup> Ebd., 400 (Rz. 162).

<sup>71</sup> Ebd., 403 (Rz. 168).

<sup>72</sup> Ebd., 403 f. (Rz. 167, 169, 173).

<sup>73</sup> So schon BVerfGE 89, 155, 205 – Maastricht.

in der Rechtssache *Pringle* hat der Gerichtshof allerdings klargestellt, „dass mit diesem Artikel der Union und den Mitgliedstaaten nicht jede Form der finanziellen Unterstützung eines anderen Mitgliedstaats untersagt werden soll“.<sup>74</sup> Im Blick auf das Ziel des Art. 125 AEUV, die Mitgliedstaaten in der Haushaltspolitik den Marktmechanismen zu unterwerfen und sie zur Disziplin zu zwingen, verbiete er der Union und den Mitgliedstaaten, „finanziellen Beistand zu leisten, der zu einer Beeinträchtigung des Anreizes für den Empfängermitgliedstaat führen würde, eine solide Haushaltspolitik zu betreiben“,<sup>75</sup> nicht aber eine Finanzhilfe, „wenn sie für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets unabdingbar ist und strengen Auflagen unterliegt“.<sup>76</sup> Bürgschaften oder sonstige Formen der Schuld- oder Haftungsübernahme sind nach Art. 125 AEUV ausgeschlossen.<sup>77</sup> Die geplante Funktion zur fiskalischen Stabilisierung soll indessen einem anderen Zweck dienen als der ESM: nicht als Rettungsschirm, sondern zur Krisenprävention, als externe Hilfe zur Abfederung wirtschaftlicher Schocks. Dies setzt voraus, dass an der soliden Haushaltspolitik des betreffenden Staates kein Zweifel besteht, der Disziplinierungsgedanke des Art. 125 AEUV also nicht betroffen ist. Voraussetzung sollte unter dem Blickwinkel des Art. 125 AEUV dennoch sein, dass eine spezifische Rechtfertigung durch das europäische Interesse gegeben ist, so wie sie in Art. 136 Abs. 3 AEUV und auch für die Aktivierung des ESM vorgesehen ist, nämlich dass die Hilfe „zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist, und ihre Gewährung [...] strengen, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen unterliegt“.<sup>78</sup>

Aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts wäre zudem sicherzustellen, dass für die Finanzierung des betreffenden Fonds die Belastung der nationalen Haushalte weder vom Volumen her noch im Blick auf die Bewilligung von Einnahmen oder Ausgaben unabsehbare Risiken für die Haushaltsautonomie darstellen. Was insofern vom Bundesverfassungsgericht zum ESM gesagt wurde, gilt auch allgemeiner:

„Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, etwa durch [...] Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht [...] Die den Bundestag im Hinblick auf die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Union treffende Integrationsverantwortung (vgl. BVerfGE 123, 267 <356 ff.>) findet hierin ihre Entsprechung für haushaltswirksame Maßnahmen vergleichbaren Gewichts (BVerfGE 129, 124 <181>; 132, 195 <241>, Rn. 110)“.<sup>79</sup>

<sup>74</sup> EuGH, Rs. C-370/12, ECLI: EU:C:2012:756, Rz. 130 (*Pringle*).

<sup>75</sup> Ebd., Rz. 135 f.

<sup>76</sup> Ebd., Rz. 136..

<sup>77</sup> Ebd., Rz. 138-141.

<sup>78</sup> Vgl. ebd., Rz. 142 ff.

<sup>79</sup> BVerfGE 135, 317, 402 – ESM/Fiskalpakt, Rz. 165.

## 2. *Erhalt der wirtschafts- und verteilungspolitischen Gestaltungsspielräume*

Das Bundesverfassungsgericht hat sich schon im Maastricht-Urteil mit der Frage befasst, ob eine Wirtschafts- und Währungsunion mit einheitlicher Währung und Geldpolitik bei gleichzeitiger Beschränkung auf die Koordinierung der Wirtschaftspolitik tragfähig ist. Es hat diese Beurteilung den politischen Organen überlassen. Stelle sich heraus, dass „die gewollte Währungsunion in der Realität ohne eine (noch nicht gewollte) politische Union nicht zu verwirklichen ist“, bedürfe es „einer erneuten politischen Entscheidung“. Hierfür bleibe Raum, diese Entscheidung sei „dann wiederum – im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen – politisch zu verantworten“.<sup>80</sup>

Was verfassungsrechtlich zulässig wäre, ist allerdings gerade die Frage. Hierzu gibt es keine einschlägige Rechtsprechung, nur allgemeine Grundsätze. Die Grenze ist das Demokratieprinzip und das damit verbundene Wahlrecht nach Art. 38 Abs. 1 GG. Hierzu führt das Gericht in ständiger Rechtsprechung aus:

„Art. 38 GG schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, dass das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird“.<sup>81</sup>

In seiner Zusammenfassung zur bisherigen Rechtsprechung im OMT-Beschluss werden diese Grundsätze weiter ergänzt und präzisiert:

„Dieser materielle Gewährleistungsgehalt ist nur, aber immer dann verletzt, wenn das Wahlrecht in einem für die politische Selbstbestimmung des Volkes wesentlichen Bereich leerzulaufen droht, das heißt, wenn die demokratische Selbstregierung des Volkes - mittels des Deutschen Bundestages - dauerhaft derart eingeschränkt wird, dass zentrale politische Entscheidungen nicht mehr selbständig getroffen werden können (vgl. BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330>; 129, 124 <168>)“.<sup>82</sup>

Die Kriterien bleiben gleichwohl denkbar vage. Zwar wurde von den Beschwerdeführern im Lissabon-Verfahren bereits argumentiert, dass mit dem Vertrag von Lissabon diese Kriterien erfüllt seien und die Schwelle der Staatlichkeit der EU überschritten wäre,<sup>83</sup> das Gericht folgte dem indessen nicht. Werden der Union aber, wie vorgeschlagen, Kompetenzen zur Festlegung von Standards für die Politik in den Bereichen Arbeitsmärkte, Wettbewerbsfähigkeit, Rahmenbedingungen für Unternehmen und öffentliche Verwaltungen sowie bestimmte Aspekte der Steuerpolitik übertragen, könnten zwingende europäische Vorgaben den Kernbereich der politischen Selbstbestimmung berühren. Bewusst wird daher nicht von Gesetzgebung gesprochen, und es wird entscheidend sein, wie groß die Flexibilität ist und wie stark die Spielräume der innerstaatlichen Gesetzgebung im Einzelfall beschränkt werden können. Zu berücksichtigen sind im Blick auf das Subsidiaritätsprinzip insbesondere die direkten oder auch potentiellen grenzüber-

---

<sup>80</sup> BVerfGE 89, 155, 206 f. – Maastricht.

<sup>81</sup> BVerfGE 89, 155, 172 – Maastricht.

<sup>82</sup> BVerfGE 134, 366, 381 – OMT, Rz. 19.

<sup>83</sup> Vgl. die Zusammenfassung der Argumentation in BVerfGE 123, 267, 304 ff. – Lissabon. S. dazu die Dokumentation von *Karen Kaiser* (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon vor dem Bundesverfassungsgericht*, 2013, insbes. 29-158 (*Albrecht Schachtschneider*) und 192 ff. (*Dietrich Murswiek*).

schreitenden „europäischen“ Auswirkungen der jeweiligen politischen Entscheidungen, die allein ein europäisches Handeln rechtfertigen. Bei der Definition der zu übertragenden Kompetenz wird daher auf klare Grenzen und Kriterien zu achten sein, so dass den Mitgliedstaaten zwar Leitplanken gesetzt oder Margen vorgegeben werden können,<sup>84</sup> die Entscheidung der Union aber nicht diejenige der nationalen Gesetzgeber substituiert.

### 3. *Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten*

Mit derartigen Vorkehrungen wäre auch zu verhindern, dass die notwendig zu ergreifenden Maßnahmen, einschließlich der Vertragsänderungen, die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten berühren und schon deswegen keine Aussicht auf Verwirklichung haben. Was das Bundesverfassungsgericht zunächst als Gebot des Art. 38 Abs. 1 GG entwickelt hat, fällt nach späterer Rechtsprechung zugleich unter die Identitätsgarantie. So zitiert sich das Gericht selbst im OMT-Beschluss:

„Eine notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume im Sinne des Identitätskerns der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG) besteht darin, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union trifft und dauerhaft ‚Herr seiner Entschlüsse‘ bleibt [...]“.<sup>85</sup>

Hier wird auch präzisiert, dass der Begriff der Verfassungsidentität nicht mit dem der nationalen Identität in Art. 4 Abs. 2 EUV zu verwechseln und insbesondere enger ist; er sei auch nicht mit anderen Zielen oder Werten abwägbar, denn die in Art. 79 Abs. 3 GG verbürgten Grundsätze seien „unantastbar“. Deutsche Organe dürfen an Maßnahmen, die hiermit in Widerspruch stehen, nicht mitwirken; die Grenze ist also absolut.<sup>86</sup>

In diesem Beschluss zitiert das Gericht allerdings auch die eigene Auffassung zur Vereinbarkeit der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank mit dem Demokratieprinzip. Wie schon im Maastricht-Urteil festgestellt wurde, sei wegen der besonderen Bedeutung der Wahrung der Stabilität des Geldwertes die mit der Verfassung der Währungsunion verbundene „Modifikation des Demokratieprinzips im Dienste der Sicherung des in eine Währung gesetzten Einlösungsvertrauens“ vertretbar.<sup>87</sup> Dies wird für eine wesentliche Einschränkung der wirtschafts-, fiskal- und vor allem sozialpolitischen Kompetenzen der nationalen Gesetzgeber nicht gelten können. Gleichwohl ist aber zu bedenken, dass aufgrund der Lehren aus der jüngeren Geschichte gerade die Verfassungsidentität Deutschlands, wie sich vor allem der Präambel des Grundgesetzes entnehmen lässt, diejenige eines Mitglieds in einem Vereinten Europa ist, weit entfernt von den Souveränitätsvorstellungen des Nationalstaats klassischer Prägung. Die „europäische Dimension

<sup>84</sup> Vgl. schon *Pernice* u.a., Krise (Fn. 2), 53 ff., 59 ff., im Anschluss an ein Straßenverkehrsmodell, das *Guy Verhofstadt* in der Diskussion vorgeschlagen hat.

<sup>85</sup> BVerfGE 134, 366, 381 – OMT, Rz. 28, mit Verweis auf BVerfGE 132, 195, 239 – ESM/Fiskalpakt (einstw. Anordnung), Rz. 106.

<sup>86</sup> Ebd., Rz. 30.

<sup>87</sup> Ebd., Rz. 32. Dazu zustimmend *Ingolf Pernice*, Das Ende der Währungspolitischen Souveränität Deutschlands und das Maastricht-Urteil des BVerfG, in: *Due/Lutter/Schwarze* (Hrsg.), FS Ulrich Everling, 1995, 1057, 1068 f.

der deutschen Verfassungsidentität“,<sup>88</sup> aber auch der Identität der Verfassungen der anderen Mitgliedstaaten sollte bei einer Beurteilung der Zulässigkeit eines durch die Stabilität der gemeinsamen Währung und die hierfür unerlässliche Konvergenz und Disziplin notwendigen unionsrechtlichen Rahmens nicht außer Betracht bleiben.

## D. Ausblick

So pragmatisch sich der Bericht der fünf Präsidenten zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion gibt, so weitgreifend und verfassungsrechtlich prüfungswürdig sind die dort avisierten Reformen. Der Bericht will eine breite politische Debatte auslösen, auch wenn die in Phase 1 vorgeschlagenen Maßnahmen unverzüglich in Angriff genommen werden sollen. Wenn der Europäische Rat durch Annahme des Berichts dafür grünes Licht gibt, sind zugleich aber auch die Weichen für Phase 2 gestellt. Die Klugheit des Berichts liegt darin, dass hier zwar die Richtung angegeben, dank sehr vorsichtiger Formulierungen aber großer Spielraum für eine verfassungsrechtlich tragfähige Konkretisierung gegeben wird. Bis die Kommission hierzu ihr Weißbuch vorlegt, gut beraten durch die Sachverständigengruppe, die eigens hierfür gebildet werden soll, bleibt aber mehr als ein Jahr Zeit für eine intensive europäische Debatte.

Diese Debatte muss durch alle gesellschaftlichen Gruppen gehen, sie muss von der Wissenschaft begleitet, mit vielfältigen Analysen rechtlicher, wirtschaftlicher und politischer Art untermauert und animiert werden, damit das, was eines Tages auf politischer Ebene, ggf. im Rahmen eines neuen (Verfassungs-)Konvents vorgeschlagen und letztlich von den Regierungen beschlossen wird, in der Ratifikationsphase auch Zustimmung finden kann. Wenn ein erster Impuls hierfür aus der Schweiz kommt, sollte dabei nicht vergessen werden, dass ein europaweites Referendum<sup>89</sup> über die Reform nicht nur der Weg sein könnte, den neuen Strukturen und Verfahren eine besondere Legitimität zu geben, sondern auch dazu zwingen würde, die neuen Regelungen zunächst – auch in besonderen Internet-Foren – intensiv öffentlich zu diskutieren und am Ende, wie es dem Europäischen Verfassungsbund angemessen ist, kompakt und für die Unionsbürgerinnen und –bürger verständlich zu verfassen.

---

<sup>88</sup> Vgl. dazu *Ingolf Pernice*, Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union, AöR 2011, 185, 200 ff.

<sup>89</sup> Vgl. meine schon für den Verfassungsvertrag angestellten Überlegungen bei *Ingolf Pernice*, Referendum sur la Constitution pour l'Europe: Conditions Risques Implications, in: Kadous/Auer (Hrsg.), Les principes fondamentaux de la Constitution européenne, 2006, 301-315.