

**Studie zur
Vereinbarkeit der Fiskalunion mit Völker-
und Europarecht sowie zur
rechtlichen Umsetzung des
Diskussionspapiers „Europäische
Wirtschaftsregierung – oder was?“**

Ass. iur. René Repasi

Institut für deutsches und europäisches
Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht

Friedrich-Ebert-Platz 2

69117 Heidelberg

Telefon (06221) 547691

E-Mail: rene.repasi@igw.uni-heidelberg.de

Inhalt

Inhalt	I
Studie	1
A. Gegenstand der Studie	1
B. Rechtliche Anforderungen an eine völkerrechtliche Kooperation einer Gruppe von EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik	1
I. Völkerrechtliche Zulässigkeit	1
1. Abwandlung des europäischen Primärrechts	2
2. Ergänzungen des Primärrechts	3
II. Europarechtliche Zulässigkeit	4
1. Abwandlungen des Primärrechts	5
2. Ergänzungen des Primärrechts	5
a) Ergänzungen außerhalb des Primärrechts	5
b) Ergänzungen innerhalb des Primärrechts bei bestehender EU-Zuständigkeit	6
III. Völker- und europarechtliche Anforderungen an Maßnahmen im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik unterhalb der Vertragsänderung nach Art. 48 EUV	6
C. Rechtliche Zulässigkeit des Vertrags über Stabilität, Koordination und Governance in der Wirtschafts- und Währungsunion	8
I. Prüfung des Vertragsentwurfs	8
1. Titel I und Titel II: Verhältnis zum Lissabonner Vertrag	8
2. Titel III: Haushaltsdisziplin	8
3. Titel IV: Wirtschaftliche Koordination	12
4. Titel V: Euro-Gipfel	13
5. Titel VI: Abschlussbestimmungen	13
II. Zusammenfassung der rechtlichen Beurteilung	13
D. Rechtliche Umsetzung der Vorschläge der Abgeordneten Reinhard Bütikofer, Sven Giegold, Helga Trüpel und Franziska Brantner für eine verbesserte „economic governance“	14
I. Die konkrete Vorschläge des Diskussionspapiers	14
II. Vorschläge zur rechtlichen Umsetzung der Maßnahmen	15
1. Währungs- und Finanzkommissar	15
2. Unionsrechtliche Vorgaben für die mitgliedstaatliche Haushalts- und Wirtschaftspolitik	18

3. Verfahren bei Verstoß gegen die unionsrechtlichen Vorgaben für die mitgliedstaatliche Haushalts- und Wirtschaftspolitik	22
4. Steuerliche und soziale Mindeststandards	26
5. Ausgabe von Euro-Bonds	29
6. Europäischer Währungsfonds.....	31
7. Haushalt der Europäischen Union.....	33
8. Differenzierte Integration: Erneuerte europäische Wirtschaftsunion für Mitgliedstaaten mit positivem Volksentscheid und Ausscheiden aus der WWU für Mitgliedstaaten mit negativem Volksentscheid	36
Anhang	38
Literaturnachweise	49

Studie

A. Gegenstand der Studie

Die Studie wurde im Auftrag von Frau Dr. Franziska Brantner, MdEP erstellt. Gegenstand der Studie ist zum einen die rechtliche Machbarkeit der von der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy vorgeschlagenen Fiskalunion auf der Grundlage der Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 9. Dezember 2011 und des Entwurfes eines Vertrags über Stabilität, Koordination und Governance in der Wirtschafts- und Währungsunion des Präsidenten des Europäischen Rates, Herman van Rompuy, in der Fassung vom 10. Januar 2012¹ (B. und C.).

Zum anderen beinhaltet die Studie Vorschläge zur rechtlichen Umsetzung des Diskussionspapiers „Europäische Wirtschaftsregierung – oder was?“ der Europaabgeordneten Reinhard Bütikofer, Sven Giegold, Helga Trüpel und Franziska Brantner (D.).

B. Rechtliche Anforderungen an eine völkerrechtliche Kooperation einer Gruppe von EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik

Die Fiskalunion, wie sie im Vorschlag eines „Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union“ angedacht ist, soll auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrags einzelner Mitgliedstaaten der Europäischen Union begründet werden. Eine Kooperation einer Gruppe von EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik unterliegt völkerrechtlichen und europarechtlichen Anforderungen. Zunächst muss ein solches Vorgehen einer Gruppe von Mitgliedstaaten eines multilateralen Vertrags völkerrechtlich zulässig sein (I.). Soweit ein solches Vorgehen völkerrechtlich zulässig ist, muss es den europarechtlichen Anforderungen entsprechen (II.).

I. Völkerrechtliche Zulässigkeit

Der durch die Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vorgesehene und vom Juristischen Dienst des Rates entworfene Vertrag über Stabilität, Koordination und Governance in der Wirtschafts- und Währungsunion ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der ausschließlich von Mitgliedstaaten der Europäischen Union abgeschlossen werden soll. Es handelt sich völkerrechtlich um einen sog. *inter-se*-Vertrag. Die vertragsschließenden Parteien eines *inter-se*-Vertrags sind ausschließlich Vertragsparteien eines anderen multilateralen völkerrechtlichen Vertrages. Im Fall des Vertrags über Stabilität, Koordination und Governance in der Wirtschafts- und Währungsunion also die Mitgliedstaaten der EU. Der *inter-se*-Vertrag steht Drittstaaten gerade nicht offen. Die völkerrechtliche Zulässigkeit eines solchen *inter-se*-Vertrags richtet sich nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK)². Nach Art. 6 WVK haben souveräne Staaten als geborene Völkerrechtssubjekte die uneingeschränkte Fähigkeit, völkerrechtliche Verträge abzuschließen (treaty making capacity). Hiervon ausgehend kann eine Gruppe von EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich einen völkerrechtlichen Vertrag abschließen.

Es muss weiterhin unterschieden werden, ob der angedachte Inhalt des *inter-se*-Vertrags Regelungen des ursprünglichen multilateralen Vertrags, vorliegend der europäischen Verträge, abzuwandeln intendiert (1.)

¹ Der zugrunde gelegte Vertragsentwurf vom 10. Januar 2012 befindet sich im Anhang ab Seite 39.

² Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (BGBl. 1974 II 1285).

oder ohne Auswirkungen auf den ursprünglichen multilateralen Vertrag diesen lediglich ergänzt (2).

1. Abwandlung des europäischen Primärrechts

Im Fall einer Abwandlung der europäischen Verträge handelt es sich völkerrechtlich um eine Modifikation und unterliegt damit den Voraussetzungen des Art. 41 WVK, wonach eine Gruppe von Vertragsparteien eines multilateralen Vertrags diesen im Verhältnis zueinander abwandeln kann. Nach Art. 41 WVK ist ein solcher *inter-se*-Vertrag völkerrechtlich zulässig, wenn er *entweder* durch den multilateralen Vertrag selbst vorgesehen (Art. 41 Abs. 1 lit. a) WVK) *oder* zumindest nicht ausdrücklich³ verboten ist (Art. 41 Abs. 1 lit. b) WVK). Die Änderung der europäischen Verträge ist durch Art. 48 EUV geregelt. Dieser sieht ausschließlich ein Vertragsänderungsverfahren unter Einschluss aller Mitgliedstaaten vor und erlaubt es ausdrücklich nicht, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten unter Ausschluss anderer Mitgliedstaaten die Verträge modifiziert. Jedoch verbietet es Art. 48 EUV auch nicht ausdrücklich.

Das spricht zunächst dafür, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten auch Abwandlungen des EU-Primärrechts im Verhältnis zueinander beschließen können. Etwas anderes würde nur gelten, wenn die Abwandlung des Primärrechts durch alle EU-Mitgliedstaaten, wie es Art. 48 EUV vorsieht, als zwingende völkerrechtliche Norm (*ius cogens*) zu verstehen ist. Nach Art. 53 WVK ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der gegen ein solches *ius cogens* verstößt, nichtig. Es wird vertreten, dass Art. 48 EUV derartiges *ius cogens* ist und daher jede Vertragsänderung oder –modifikation, die nicht der Vorschrift des Art. 48 EUV entspricht, aus völkerrechtlichen Gründen unzulässig ist.⁴ Dem steht jedoch entgegen, dass die Mitgliedstaaten ihre Souveränität im Hinblick auf die Vertragsänderung oder –modifikation nicht aufgegeben haben. Das *ius cogens* verlangt nämlich nach seiner Definition in Art. 53 S. 2 WVK „eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann.“ Eine dingliche Beschränkung der mitgliedstaatlichen Souveränität dergestalt, außerhalb von Art. 48 EUV keine primärrechtsrelevanten völkerrechtlichen Verträge schließen zu dürfen, hätte zur Konsequenz, dass die EU ein staatenähnlicher Verband geworden wäre, was ausdrücklich nicht der Wille der Mitgliedstaaten war und ist.⁵ Die Mitgliedstaaten bleiben die „Herren der Verträge“. Somit sind Abwandlungen von EU-Primärrecht durch eine Gruppe von EU-Mitgliedstaaten im Verhältnis zueinander unter den Voraussetzungen des Art. 41 Abs. 1 lit. b) WVK völkerrechtlich zulässig.

Hiernach darf der *inter-se*-Vertrag die Rechte und Pflichten der europäischen Verträge für die anderen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen und die vorgesehenen Modifikationen dürfen die volle Verwirklichung von Ziel und Zweck der europäischen Verträge nicht verhindern. Folglich muss festgestellt werden, ob die europäischen Verträge nach Art. 41 Abs. 1 lit. b) Ziff. ii) WVK nach ihrem Sinn und Zweck einer Vertragsänderung durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten entgegenstehen. Dies ist dann nicht der Fall, wenn der *inter-se*-Vertrag eine Integrationsvertiefung anstrebt, ohne den erreichten Integrationsstand im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, da die europäischen Verträge selbst auf eine fortschreitende Integrationsverdichtung abzielen.⁶

Beispiele für integrationsfördernde *inter-se*-Verträge sind die beiden **Schengener Übereinkommen** von 1986 und 1990. Hier führte ein Mix aus Gründen zu den genannten völkerrechtlichen Verträgen: Zwar waren der freie Personenverkehr und die Beseitigung der Hindernisse für diesen Ziele der damaligen EG,

³ Für ein ausdrückliches Verbot, vgl. *Villiger*, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties 2009, Art. 41 Rn. 6 mit Verweis auf die Entstehungsgeschichte: Ein implizites Verbot von Vertragsmodifikation kann sich aus „Ziel und Zweck“ des Vertrages ergeben.

⁴ Vgl. etwa *Nicolaysen*, Europarecht I, 2. Aufl. 2002, S. 156 f.

⁵ Ebenso *Pechstein*, EuR 1999, 1, 19.

⁶ Vgl. *Meng*, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 48 EUV Rn. 116; *Giegerich*, Europäisches Verfassungsrecht und deutsches Verfassungsrecht 2003, S. 544 ff.

jedoch fand sich im Rat aufgrund vielfältiger politischer Ansichten kein Konsens. Dieser war einerseits notwendig, um auf der Grundlage der Kompetenznorm des damaligen Art. 100 EWGV (heute: Art. 115 AEUV) Sekundärrecht zur Erleichterung der Freizügigkeit zu erlassen und um der EG auf der Ebene des Primärrechts die damals noch fehlende Zuständigkeit für die polizeiliche Zusammenarbeit zu übertragen. Jedoch erkannte Art. 134 des Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ) den Vorrang des Gemeinschaftsrechts an. Nach Art. 140 SDÜ stand jedem nicht teilnehmenden Mitgliedstaat den Beitritt offen und Art. 142 SDÜ beinhaltete eine Anpassungsklausel für den Fall, dass alle Mitgliedstaaten ein Übereinkommen über die Verwirklichung eines Raums ohne Binnengrenzen abschließen.

Ein Verstoß gegen Art. 41 WVK hätte allerdings auch nicht die Nichtigkeit des *inter-se*-Vertrags zur Folge. Er bleibt für die vertragschließenden Mitgliedstaaten rechtsverbindlich.⁷ Die Vertragsstaaten des unzulässigen *inter-se*-Vertrags sind aber völkerrechtlich nach den Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit dazu verpflichtet, die Verletzung zu Gunsten des ursprünglichen multilateralen Vertrags aufzulösen.⁸

2. Ergänzungen des Primärrechts

Ergänzungen des EU-Primärrechts können auf zweierlei Weise erfolgen: Zum einen kann es sich um Regelungen handeln, für deren Erlass die EU eine Kompetenz in den europäischen Verträgen hat, diese Kompetenz jedoch aus diversen, meist politischen Gründen nicht ausüben kann (etwa aufgrund einer nicht erreichten Einstimmigkeit). Zum anderen kann es sich um Regelungen handeln, die zwar der Verwirklichung von EU-Zielen dienen, aber rechtlich und institutionell vom primären und sekundären Unionsrecht unabhängig sind.⁹ Letzteres ist schon aufgrund von Art. 6 WVK völkerrechtlich unproblematisch möglich.

Im Bereich der von den europäischen Verträgen der EU zugewiesenen Zuständigkeiten (vgl. Art. 2 ff. AEUV) können die europäischen Verträge nach Art. 5 WVK die völkerrechtliche Vertragsabschlussfreiheit der Mitgliedstaaten in Art. 6 WVK beschränken.¹⁰ Hier ist jedoch zwischen ausschließlichen und konkurrierenden Zuständigkeiten zu unterscheiden.

Für die Bereiche, in denen die EU eine **ausschließliche Zuständigkeit** besitzt (Art. 3 AEUV), hat der EuGH entschieden, dass die Mitgliedstaaten „weder einzeln noch selbst gemeinsam handelnd berechtigt [sind], mit dritten Staaten Verpflichtungen einzugehen“. Die europäischen Verträge erzeugen insoweit eine Sperrwirkung für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge der Mitgliedstaaten.¹¹ Die Zuständigkeitsübertragung auf die Union ist in diesen Bereichen „vollständig und endgültig“¹², weshalb die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen ihre Souveränität und damit auch die aus dieser fließende völkerrechtliche Vertragsabschlussfreiheit selbst beschränkt haben. Zwar hat der Gerichtshof dies ausdrücklich nur im Verhältnis zu Drittstaaten erklärt. Dies muss jedoch erst recht im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander gelten.¹³

Im Bereich der **konkurrierenden Zuständigkeiten** (Art. 4 AEUV) kann eine Gruppe von Mitgliedstaaten *inter-se*-Verträge völkerrechtlich zulässig abschließen. Konkurrierende Zuständigkeiten der Union beschränken die völkerrechtliche Vertragsabschlussfähigkeit der souveränen Mitgliedstaaten nicht. Dem

⁷ Vgl. StIGH im sog. Chinn-Fall, PCIJ Ser. A/B, No. 63 (1934) Rn. 80, a.A. die Richter *van Eysinga* (vgl. Rn. 286 ff.) und *Schücking* (Rn. 339 ff.); ebenso *Verdross/Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl. 1984, § 508.

⁸ Vgl. *Verdross/Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl. 1984, § 508; *Dabm/Delbrück/Wolfrum*, *Völkerrecht I/3*, S. 668, 726.

⁹ Beispiele hierfür sind das Römische Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht vom 19. Juni 1980 (EVÜ, BGBl. 1986 II, S. 348) oder das Brüsseler Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 27. September 1968 (EuGVÜ, BGBl. 1972 II, S. 774).

¹⁰ Vgl. dazu *Verdross/Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl. 1984, § 677; *Kort*, JZ 1997, 640; *Häde*, EuZW 1996, 138, 141.

¹¹ Vgl. EuGH; Rs. 22/70, *Kommission/Frankreich (AETR)*, Slg. 1971, 263, 273; Gutachten 1/75 (Lokale Kosten), Slg. 1975, 1355; Gutachten 1/78 (Naturkautschukübereinkommen), Slg. 1979, 2871.

¹² EuGH, Rs. 804/79, *Kommission/Vereinigtes Königreich* (Seefischerei-Erhaltungsmaßnahmen), Slg. 1981, 1045 Rn. 20.

¹³ Ebenso *Meng*, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 48 EUV Rn. 98, *Kort*, JZ 1997, 640, 642; zum Vorrang der europäischen Verträge vor *inter-se*-Verträgen, die vor dem Inkrafttreten der europäischen Verträge geschlossen wurden, vgl. EuGH, Rs. 10/61, *Kommission/Italien*, Slg. 1962, 1.

steht auch nicht das Verfahren der **verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV** entgegen.¹⁴ Zwar stellt das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit insoweit eine von den europäischen Verträgen zur Verfügung gestellte Methode dar, mit der eine Gruppe von Mitgliedstaaten im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit der Union voranschreiten kann, jedoch regelt dieses Verfahren nach seinem Wortlaut und nach seinem Sinn und Zweck die Kooperation von einigen Mitgliedstaaten nicht abschließend, so dass andere Formen der Kooperation weiterhin völkerrechtlich zulässig sind. Den Mitgliedstaaten wird die verstärkte Zusammenarbeit mithin als „Alternative“ zum völkerrechtlichen *inter-se*-Vertrag angeboten.¹⁵ Allerdings ist bei der Ausübung der völkerrechtlichen Vertragsabschlusskompetenz der Mitgliedstaaten die Unionstreue aus Art. 4 Abs. 3 EUV zu beachten.¹⁶ Die Unionstreue verlangt, die vom Unionsrecht selbst zur Verfügung gestellten Möglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten soweit wie möglich zu nutzen. Ein möglicher Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 EUV hat aber keine Auswirkungen auf die völkerrechtliche Zulässigkeit eines *inter-se*-Vertrags im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeiten der Union.

Ausnahmsweise können die Mitgliedstaaten gemeinsam oder als Gruppe als „**Sachwalter des gemeinsamen Interesses**“ durch völkerrechtlichen Vertrag rechtsetzend tätig werden, wenn ein unabweisbarer eiliger Regelungsbedarf und eine Beschlussunfähigkeit im Rat vorliegen, um notwendige Maßnahmen zu erlassen. Die getroffenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten müssen einstweiliger Natur sein und eingestellt werden, sobald eine Unionsmaßnahme erlassen wird.¹⁷

Für den vorliegenden Fall der Vertiefung im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik könnte allenfalls eine das völkerrechtliche Vorgehen einer Gruppe von EU-Mitgliedstaaten sperrende **ausschließliche Zuständigkeit für die „Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist“** aus Art. 3 Abs. 1 lit. c) AEUV einschlägig sein. Unter die Währungspolitik fallen jedoch lediglich die Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken (Art. 127 ff. AEUV), womit u.a. die Festlegung und Ausführung der Geldpolitik der Union, die Ausgabe der Euro-Banknoten, der Erlass von Verordnungen und Beschlüssen zur Erfüllung der dem ESZB übertragenen Aufgaben sowie der Erlass von Maßnahmen, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung gemäß Art. 133 AEUV erforderlich sind. Die Bestimmungen der Art. 136 ff. AEUV fallen nicht unter die Währungspolitik im Sinne des Art. 3 Abs. 1 lit. c) AEUV. Es handelt sich bei ihnen um Bestimmungen, die die Währungspolitik *ergänzen*.¹⁸

II. Europarechtliche Zulässigkeit

Völkerrechtlich wirksames Völkervertragsrecht kann trotz seiner völkerrechtlichen Zulässigkeit gegen Europarecht verstoßen. Unter Verletzung von Unionsrecht zustande gekommenes Völkervertragsrecht ist unionsrechtlich unwirksam und führt nicht zu einer Änderung der europäischen Verträge.¹⁹ Dies ist die Folge davon, dass sich die europäischen Verträge von ihrem völkerrechtlichen Ursprung gelöst haben und zu einer „neuen Rechtsordnung des Völkerrechts“ eigener Art verselbständigt haben.²⁰

¹⁴ So aber *Constantinesco*, RTDEur 1997, 751, 755; *Martenczyk*, ZEuS 1998, 447, 464.

¹⁵ So *Blanke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 20 EUV Rn. 26; *Hofmann*, EuR 1999, 713, 727 f.; *Ehlermann*, EuR 1997, 362, 372; *Giegerich*, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung 2003, S. 548 f.; *De Witte*, „Old Flexibility“: International Agreements Between Member States of the EU, in: de Búrca/Scott, Constitutional Change in the EU 2000, S. 31, 40.

¹⁶ Vgl. *Kort*, JZ 1997, 640, 645 ff.; *Ehlermann*, EuR 1997, 362, 372; *Blanke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 20 EUV Rn. 26.

¹⁷ EuGH, Rs. 804/79, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, Slg. 1981, 1045 Rn. 17 ff.

¹⁸ Vgl. *Callies*, in: Callies/Ruffert, Art. 3 AEUV Rn. 12. A.A. ohne nähere Begründung *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 3 AEUV Rn. 17, der den Erlass strengerer Maßnahmen zur Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin für Euro-Staaten gemäß Art. 136 AEUV von der ausschließlichen Kompetenz erfasst sieht.

¹⁹ So die herrschende Meinung, vgl. *Vedder/Folz*, in: Grabitz/Hilf, Art. 48 EUV Rn. 48; *Koenig/Pechstein*, EuR 1998, 130, 138 ff.; *Herrnfeld*, in: Schwarze, Art. 48 EUV Rn. 16; *Meng*, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 48 EUV Rn. 36; *Klein*, in: HK-EU, Art. N Rn. 5; *Pechstein*, in: Streinz, Art. 48 EUV Rn. 9.

²⁰ Vgl. nur EuGH, Rs. 26/62, *van Gend & Loos*, Slg. 1963, 1, 25; Rs. 6/64, *Costa/ENEL*. Slg. 1964, 1251, 1261.

Hierbei ist erneut danach zu unterscheiden, ob der angedachte Inhalt des *inter-se*-Vertrags Regelungen der europäischen Verträge abzuwandeln intendiert oder ohne Auswirkungen auf die europäischen Verträge diese lediglich ergänzt.

1. Abwandlungen des Primärrechts

Die Änderung der europäischen Verträge richtet sich zunächst nach Art. 48 EUV. Diese Vorschrift ist europarechtlich zwingend. Außerhalb von Art. 48 EUV angenommene Vertragsänderungen sind zwar völkerrechtlich zulässig, aber europarechtlich unwirksam. Diese Sichtweise bestätigt der EuGH, der entschied, dass „Änderungen des Vertrags [...] nur im Wege des Änderungsverfahrens nach [Art. 48 EUV] möglich“ sind.²¹ Dieses Änderungsverfahren sieht eine bestimmte Form und bestimmte Verfahren ebenso wie die Teilnahme aller Mitgliedstaaten an diesen Verfahren vor. Eine Vertragsänderung, an der nicht alle Mitgliedstaaten beteiligt sind, ist somit einen Verstoß gegen Art. 48 EUV und kann das Primärrecht nicht abwandeln.²²

2. Ergänzungen des Primärrechts

Hinsichtlich der Ergänzungen ist erneut zu unterscheiden, ob es sich um Regelungen handelt, für deren Erlass die EU über eine eigene Kompetenz in den europäischen Verträgen verfügt, oder um solche, die zwar der Verwirklichung von EU-Zielen dienen, aber rechtlich und institutionell vom primären und sekundären Unionsrecht unabhängig sind.

a) Ergänzungen außerhalb des Primärrechts

Bei letzteren handelt es sich demnach um völkerrechtliche Verträge der Mitgliedstaaten, die nicht im Gegensatz zum geltenden Unionsrecht stehen und nicht in die Organisation der EU eingreifen. Sie beinhalten daher keine Änderungen im Sinne des Art. 48 EUV. Solche sog. Ergänzungsverträge sind wegen der grundsätzlichen völkerrechtlichen Vertragsabschlussfreiheit der Mitgliedstaaten sowohl völkerrechtlich (siehe oben) als auch europarechtlich (mangels Widerspruchs zum geltenden europäischen Primär- und Sekundärrecht) zulässig.²³ Entscheidend ist mithin, ob die Regelungen des *inter-se*-Vertrags eine Änderung der europäischen Verträge bezwecken oder diese lediglich ergänzen.

Änderungen sind zunächst einmal unmittelbare Eingriffe in den Wortlaut der Verträge (Streichungen, Umstellungen, Ergänzungen und Hinzufügen neuer Vorschriften).²⁴ Es können allerdings auch nicht-textuelle Änderungen von Art. 48 EUV erfasst sein, soweit sie mit dem geltenden primären und sekundären Unionsrecht konfliktieren.²⁵

Ergänzungen können der Verwirklichung von EU-Zielen dienen, ohne Änderungen zu sein, solange sie rechtlich und institutionell vom primären und sekundären Unionsrecht unabhängig sind. Keine Ergänzungen sind daher *inter-se*-Verträge, die zwar nicht im Widerspruch mit dem Unionsrecht stehen, aber Verfahren und Institutionen der EU nutzen wollen, ohne hierzu ausdrücklich im Wege der **Organleihe** durch alle EU-Mitgliedstaaten ermächtigt zu sein. In diesem Fall begeben sich die völkerrechtlich begründeten Regelungen nämlich wieder innerhalb des Unionsrahmens, dessen Inanspruchnahme nur im Wege des

²¹ EuGH, Rs. 43/75, *Defrenne II*, Slg. 1976, 455 Rn. 56/58; bestätigt im Hinblick auf die Zuständigkeit des EuGH, EuGH, Gutachten 1/92 (EWR II), Slg. 1992, I-2821 Rn. 32; *Vedder/Folz*, in: Grabitz/Hilf, Art. 48 EUV Rn. 48.

²² Ebenso *Pechstein*, in: Streinz, Art. 48 EUV Rn. 9; *Vedder/Folz*, in: Grabitz/Hilf, Art. 48 EUV Rn. 48; ausführlich *Koenig/Pechstein*, EuR 1998, 130, 138 ff.; *Klein*, in: HK-EU, Art. N Rn. 5.

²³ Vgl. *Vedder/Folz*, in: Grabitz/Hilf, Art. 48 EUV Rn. 7; *Meng*, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 48 EUV Rn. 99 ff.

²⁴ Vgl. nur *Vedder/Folz*, in: Grabitz/Hilf, Art. 48 EUV Rn. 6.

²⁵ Vgl. *Pechstein*, in: Streinz, Art. 48 EUV Rn 7; *Giegerich*, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung 2003, S. 547 f., 549.

Art. 48 EUV verändert werden kann.²⁶ Einzig die Zuständigkeit des **EuGH** kann einseitig und ohne vorherige Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten auf Grund eines Schiedsvertrags nach Art. 273 AEUV begründet werden, soweit hierdurch keine primärrechtlichen Bestimmungen wie etwa Art. 126 Abs. 10 AEUV unterlaufen werden. Hinsichtlich der anderen Organe, insbesondere der Europäischen Kommission, muss eine ausdrückliche Organleihe durch alle EU-Mitgliedstaaten gebilligt sein (vgl. etwa das Sozialabkommen²⁷, das ursprünglich von 11 Mitgliedstaaten ausschließlich Großbritanniens geschlossen wurde: Die Organleihe zur Durchführung des Sozialabkommens erfolgte durch das separate Sozialprotokoll, das nach Art. 239 EGV a.F. (Maastricht) (heute: Art. 51 EUV) Bestandteil des Primärrechts war und somit von allen damaligen 12 Mitgliedstaaten einschließlich Großbritanniens ratifiziert wurde). Der Grund dafür ist allerdings nicht, dass die EU-Organe etwa allen EU-Mitgliedstaaten gemeinsam gehörten. Vielmehr dürfen die EU-Organe nur im Rahmen der ausdrücklich ihnen zugewiesenen Aufgaben tätig werden. Eine Organleihe an eine außerhalb der Union stehende völkervertragliche Kooperation der Mitgliedstaaten kann zudem zu einer Überbelastung der Organe führen und damit die Funktionsfähigkeit der Unionsorgane gefährden, weshalb alle EU-Mitgliedstaaten das Risiko der Organleihe billigen müssen.²⁸

Keine Änderungen in diesem Sinne sind politische Verhaltensabsprachen wie bspw. die Kompromisse von Luxemburg von 1966²⁹ und Ioannina von 1994³⁰ betreffend die Stimmausübung im Rat und die Feststellung von beschlussfassenden Mehrheiten.

b) Ergänzungen innerhalb des Primärrechts bei bestehender EU-Zuständigkeit

Im Bereich der von den europäischen Verträgen der EU zugewiesenen Zuständigkeiten (vgl. Art. 2 ff. AEUV) ist erneut zwischen ausschließlichen und konkurrierenden Zuständigkeiten zu unterscheiden.

Im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten sind *inter-se*-Verträge bereits völkerrechtlich aufgrund der Sperrwirkung der europäischen Verträge unzulässig mit der Ausnahme der „Sachwalterschaft im gemeinsamen Interesse“.

Hinsichtlich der konkurrierenden Zuständigkeit ist zunächst danach zu unterscheiden, ob die EU von ihrer Zuständigkeit schon Gebrauch gemacht hat. Ist dies der Fall, darf der *inter-se*-Vertrag nicht gegen das geltende Sekundärrecht verstoßen. Außerhalb des geltenden Sekundärrechts und im Falle einer erst noch auszuübenden Kompetenz durch die EU sind die Mitgliedstaaten an den Grundsatz der Unionstreue aus Art. 4 Abs. 3 EUV gebunden. Hiernach müssen die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten und welche Unionsrecht beeinträchtigen oder in seiner Tragweite ändern können.³¹ Hierdurch soll sichergestellt werden, dass der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags durch Mitgliedstaaten ein späteres Tätigwerden der Union nicht erschwert oder gar vereitelt.

III. Völker- und europarechtliche Anforderungen an Maßnahmen im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik unterhalb der Vertragsänderung nach Art. 48 EUV

Hiernach ergeben sich die folgenden völker- und europarechtlichen Anforderungen an Maßnahmen im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik, die unterhalb der Schwelle der Vertragsänderung nach Art. 48 EUV vorgenommen werden können:

²⁶ Vgl. *Vedder/Folz*, in: Grabitz/Hilf, Art. 48 EUV Rn. 7.

²⁷ BGBl. 1992 II, 1313.

²⁸ Vgl. *Thym*, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht 2004, S. 196, 315 ff.

²⁹ Bull. EWG 3/1966 S. 9.

³⁰ ABLEG 1994 C 105/1.

³¹ EuGH, Rs. 22/70, *Kommission/Rat (AETR)*, Slg. 1971, 263 Rn. 20/22.

1. Ergänzungen des Primärrechts sind zulässig, die nicht gegen die Artikel 120 bis 126 AEUV verstoßen.
2. Ergänzungen des Primärrechts sind zulässig, die keine Verfahren und Institutionen der EU in Anspruch nehmen mit Ausnahme des EuGH im Rahmen von Art. 273 AEUV. Bei diesem können durch Schiedsvertrag Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten anhängig gemacht werden, deren Gegenstand im Zusammenhang mit dem Unionsrecht steht.
3. Maßnahmen von Mitgliedstaaten im Bereich von ausschließlichen EU-Zuständigkeiten sind grundsätzlich unzulässig. Die Wirtschafts- und Fiskalpolitik ist allerdings von der ausschließlichen Zuständigkeit der EU für die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, nach Art. 3 Abs. 1 lit. c) AEUV nicht erfasst.
4. Bei Maßnahmen einer Gruppe von Mitgliedstaaten im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit der EU muss zunächst versucht werden, die Maßnahmen im Wege der verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV zu erlassen. Erst wenn dies scheitert oder aller Voraussicht nach zu scheitern droht, sind völkerrechtliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten zulässig.
5. Maßnahmen von Mitgliedstaaten im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeiten der EU dürfen, solange die EU ihre Zuständigkeit nicht in Anspruch genommen hat, ein späteres Tätigwerden der Union nicht erschweren oder gar vereiteln. Im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik für den Euro-Raum sind hier die folgenden Legislativvorschläge der Kommission zu berücksichtigen:
 - Vorschlag der Kommission vom 23. 11. 2011 für eine Verordnung über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (KOM(2011) 821 endg.)
 - Vorschlag der Kommission vom 23. 11. 2011 für eine Verordnung über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind (KOM(2011) 819 endg.)
6. Maßnahmen von Mitgliedstaaten im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeiten der EU dürfen, soweit die EU ihre Zuständigkeit in Anspruch genommen hat, nicht gegen das erlassene Sekundärrecht verstoßen. Im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik sind hierbei insbesondere die Regelungen des sog. „six packs“ zu beachten:
 - Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken
 - Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit
 - Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte
 - Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet
 - Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet
 - Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

C. Rechtliche Zulässigkeit des Vertrags über Stabilität, Koordination und Governance in der Wirtschafts- und Währungsunion

I. Prüfung des Vertragsentwurfs

1. Titel I und Titel II: Verhältnis zum Lissabonner Vertrag

Der Vertragsentwurf teilt sich in sechs Titel auf. Der erste definiert in Art. 1 das Ziel des Vertrags, wonach die Vertragsstaaten, die auf die Mitgliedstaaten der EU beschränkt sind, einen fiskalpolitischen Pakt schließen und ihre wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung im Euroraum verstärken wollen, was den EU-Zielen für ein nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung dienen soll. Der Vertrag soll auf Euro-Staaten Anwendung finden, jedoch anderen EU-Mitgliedstaaten offen stehen. Titel 2 enthält einen Artikel 2, wonach der Vertrag im Einklang mit dem Grundsatz der Unionstreue aus Art. 4 Abs. 3 EUV ausgeübt werden soll. Abs. 2 enthält eine „salvatorische Klausel“, wonach der Vertrag nur insoweit gilt, als es nicht Unionsrecht verletzt.

Beurteilung: Art. 2 stellt die Verbindung zum geltenden Unionsrecht her und räumt diesem Vorrang ein. Hierdurch wird klargestellt, dass der Vertrag über Stabilität, Koordination und Governance in der Wirtschafts- und Währungsunion ein Ergänzungsvertrag sein will, der mögliche unerkannte Verletzungen des Unionsrechts zu Gunsten letzteren auflöst. Es liegt keine Verletzung von Unionsrecht vor.

2. Titel III: Haushaltsdisziplin

Titel 3 beinhaltet den **fiskalpolitischen Pakt**. In **Art. 3** ist die **Schuldenbremse** geregelt. Nach Art. 3 Abs. 2 soll diese von den Vertragsstaaten binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Vertrags durch rechtlich bindende und dauerhafte nationale Vorschriften, die vom jeweiligen Haushaltsrecht respektiert werden müssen, umgesetzt werden, vorzugsweise auf verfassungsrechtlicher Ebene, und einen automatischen Korrekturmechanismus enthalten, der bei wesentlichen Abweichungen von den mittelfristigen Haushaltszielen und dem Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel ausgelöst wird. Der Korrekturmechanismus beinhaltet eine Verpflichtung des Vertragsstaates, Korrekturprogramme für einen bestimmten Zeitraum umzusetzen. Als Ziel wird in Abs. 1 lit. a) festgeschrieben, dass die staatlichen Haushalte ausgeglichen sein oder einen Überschuss ausweisen müssen. Nach Abs. 1 lit. b) gilt dieses Ziel als erreicht, wenn das sog. jährliche strukturelle gesamtstaatliche Defizit³² dem länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel im Sinne des Art. 2a der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 entspricht und ein Defizit von 0,5 % des BIP nicht überschreitet. Hiervon können die Mitgliedstaaten nach Abs. 1 lit. c) im Falle eines außergewöhnlichen Ereignisses ausnahmsweise abweichen. Wenn nach Abs. 1 lit. d) der öffentliche Schuldenstand eines Vertragsstaates deutlich unter 60 % des BIP zu Marktpreisen liegt, kann das Defizit abweichend von Abs. 1 lit. b) bei bis 1 % des BIP liegen.

Beurteilung: Das in Art. 3 Abs. 1 beschriebene Regelungskonzept entspricht den Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 1466/97. Nach Art. 2a der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 setzen sich die Mitgliedstaaten ein länderspezifisches mittelfristiges Haushaltsziel, das von der Anforderung eines ausgeglichenen oder einen Überschuss ausweisenden Haushalts abweichen kann und gleichzeitig eine Sicherheitsmarge im Hinblick auf die öffentliche Defizitquote von 3 % des BIP vorsehen muss. Nach Art. 2a Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 darf das mittelfristige Haushaltsziel konjunkturbereinigt und ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen jedoch nicht mehr als 1 % des BIP entsprechen. Ein ausnahmsweises Abweichen vom mittelfristigen Haushaltsziel ist gemäß Art. 5 Abs. 1

³² Nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 des Vertragsentwurfs bedeutet „jährliches strukturelles gesamtstaatliches Defizit“ das jährliche konjunkturbereinigte Defizit ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen.

UAbs. 10 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 bei außergewöhnlichen Ereignissen zugelassen, was der Vertragsentwurf in Art. 3 Abs. 1 lit. c) sogar wortlautidentisch übernimmt.

Der **Hauptunterschied** zwischen dem Vertragsentwurf und der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist die Begrenzung des Defizits auf 0,5 % des BIP in Art. 3 Abs. 1 lit. b), während beim mittelfristigen Haushaltsziel diese Grenze bei 1 % des BIP liegt. Dieser Grenzwert von 1 % gilt dann wieder, wenn ein Mitgliedstaat nach Art. 3 Abs. 1 lit. d) des Vertragsentwurfs über einen öffentlichen Schuldenstand von deutlich unter 60 % des BIP verfügt. Das Verhältnis dieser zusätzlichen Begrenzung des Defizits im Verhältnis zum mittelfristigen Haushaltsziel nach der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 bleibt unklar. Die Schuldenbremse in Art. 3 Abs. 2 des Vertragsentwurfs verweist auch nicht mehr, wie in den vorherigen Fassungen des Vertragsentwurfs, auf die Einhaltung des Ziels in Art. 3 Abs. 1 sondern auf die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels und den Anpassungspfad nach der Verordnung (EG) Nr. 1466/97. Die Einhaltung der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch Art. 3 Abs. 1 lit. a) des Vertragsentwurfs kann auch nicht vor dem EuGH nach Art. 8 des Vertragsentwurfs eingeklagt werden.

Hinsichtlich der Rechtsfolgen ergänzt Art. 3 lediglich die Verordnung (EG) Nr. 1466/97: Während die Nichtbeachtung des mittelfristigen Haushaltsziels und des Anpassungspfads im Rahmen des Defizitverfahrens mit Sanktionen geahndet werden kann, verpflichtet der Vertragsentwurf die Vertragsstaaten auf Einführung nationaler Regelungen, die eine automatische Sanktion der Nichtbeachtung des mittelfristigen Haushaltsziels und des Anpassungspfads und Korrekturmaßnahmen vorsehen. Nach Art. 8 des Vertragsentwurfs kann der EuGH angerufen werden, wenn der Vertragsstaat über keinen automatischen Korrekturmechanismus nach Art. 3 Abs. 2 des Vertragsentwurfs verfügt.

Diese **minimalen Unterschiede zum bestehenden Sekundärrecht** begründen allerdings keine Verletzung des Unionsrechts, da hierdurch der Rahmen einer jährlichen Nettoneuverschuldung enger gezogen wird. Die Möglichkeit einer höheren jährlichen Nettoneuverschuldung ist durch die europäischen Verträge schließlich nicht geschützt.

Die **Schuldenbremse in Art. 3 Abs. 2** des Vertragsentwurfs führt zu keiner Änderung des Primärrechts. Mit dieser Regelung verpflichten sich die Vertragsstaaten, eine solche Schuldenbremse im nationalen Recht einzuführen und zwar dergestalt, dass sie vom nationalen Haushaltsrecht zwingend zu beachten ist. Es handelt sich damit auch nicht um eine europarechtliche Sanktion, die so nicht in Art. 126 Abs. 11 AEUV vorgesehen ist und dann eine Verletzung von Primärrecht wäre. Ihre Nichteinführung kann auch nur durch das Verletzungsverfahren nach Art. 8 des Vertragsentwurfs geahndet werden. Damit begründet die Verpflichtung, nationale Schuldenbremsen einzuführen, keine Verletzung von Unionsrecht. An diesem Punkt sei noch darauf hingewiesen, dass nach **Art. 6 der Richtlinie 2011/85/EU** die Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Großbritanniens, vgl. Art. 8 der Richtlinie) **numerische Haushaltsregeln** einzuführen haben, die unter anderem vorsehen, welche Rechtsfolgen das nationale Recht an die Nichteinhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels knüpft (Art. 6 Abs. 1 lit. c) der Richtlinie). Da es sich hierbei um eine Richtlinie handelt, kann das Umsetzungsgesetz (und hierin liegt der Unterschied zur Schuldenbremse in Art. 3 Abs. 2 des Vertragsentwurfs) auf einfachgesetzlicher Ebene erlassen werden. Nach **Art. 4 Abs. 1 des Verordnungsentwurfs** der Kommission **KOM(2011) 821** endg. sollen die Euro-Staaten diese numerischen Haushaltsregeln „verbindlich und vorzugsweise in der Verfassung“ verankern.

Die Definitionen in **Art. 3 Abs. 3** sind ebenfalls höchstens klarstellender Art. Die Definition des „jährlichen strukturellen gesamtstaatlichen Defizits“ entspricht der Formulierung in Art. 2a Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

Art. 4 betrifft den **Abbau des öffentlichen Schuldenstandes**. Sobald der Referenzwert von 60 % des BIP zu Marktpreisen überschritten ist, verpflichten sich die Vertragsstaaten, den öffentlichen Schuldenstand jährlich um durchschnittlich ein Zwanzigstel als Richtwert abzubauen.

Beurteilung: Die Regelung in Art. 4 steht vor dem Hintergrund der Regelung des Art. 2 Abs. 1a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97. Hiernach gilt das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP als hinreichend rückläufig im

Sinne des Art. 126 Abs. 2 S. 2 lit. b), wenn sich der Abstand des öffentlichen Schuldenstands zum Referenzwert von 60 % des BIP in den letzten drei Jahren jährlich durchschnittlich um ein Zwanzigstel verringert hat. Die Rechtsfolge bei Vorliegen dieser hinreichenden Rückläufigkeit ist, dass nach Art. 126 Abs. 3 AEUV kein Bericht der Kommission erstellt wird und damit das Defizitverfahren nicht eingeleitet wird. Die Nichteinhaltung von Art. 4 des Vertragsentwurfs hat damit im Unionsrecht die Folge, dass das Defizitverfahren eingeleitet wird.

Durch den Verweis auf Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 ist im Falle von Unklarheiten zwischen der Tragweite des Art. 4 des Vertragsentwurfs und der Regelung in der Verordnung davon auszugehen, dass der Vertragsentwurf die Abbauregel genauso meint, wie sie in Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 vorgesehen ist. Somit soll auch unter Art. 4 des Vertragsentwurfs der Abstand zum Referenzwert um ein Zwanzigstel reduziert werden und nicht die gesamten öffentlichen Schulden. Unklarheiten treten noch im Verhältnis zu Art. 2 Abs. 1a UAbs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 auf: Hiernach ist die Annahme, dass das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstand zum BIP bei Überschreiten des Referenzwerts von 60 % erst dann als „hinreichend rückläufig“ anzusehen ist, wenn der Abstand zum Referenzwert von 60 % des BIP jährlich um ein Zwanzigstel reduziert wird, auf Mitgliedstaaten, gegen die am 8. November 2011 ein Defizitverfahren lief, für einen Zeitraum von 3 Jahren nicht anwendbar. Aufgrund des Vorrangs der europäischen Sekundärrechts vor Völkerrecht müsste dies zur Folge haben, dass ein Mitgliedstaat, gegen den am 8. November 2011 ein Defizitverfahren lief, auch von Art. 4 des Vertragsentwurfs für einen Zeitraum von 3 Jahren befreit ist.

Aufgrund des Verweises auf Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 in Art. 4 des Vertragsentwurfs ist trotz dieser Unklarheiten davon auszugehen, dass die Regelung in Art. 4 genauso verstanden werden soll, wie sie die Verordnung vorsieht – einschließlich der Ausnahmen. Beide Vorschriften wollen ersichtlich in einem Komplementärverhältnis zueinander stehen, weshalb Art. 4 des Vertragsentwurfs das Unionsrecht nicht verletzt.

Nach Art. 5 sollen Vertragsstaaten, die einem Verfahren wegen übermäßigem Defizit unterliegen, der Europäischen Kommission und dem Rat ein Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm vorlegen, in dem die notwendigen Strukturreformen beschrieben sind, mit denen sie eine wirklich dauerhafte Korrektur ihres übermäßigen Defizits erreichen wollen. Inhalt und Format dieser Programme sollen durch das Unionsrecht definiert werden. Die Kommission und der Rat überwachen die Umsetzung des Programms im Rahmen der multilateralen Überwachung.

Beurteilung: Art. 5 überträgt der Kommission und dem Rat eine Überwachungsaufgabe und stellt an das Unionsrecht die Anforderung, Inhalt und Format der Programme festzulegen. Hierbei handelt es sich um eine Inanspruchnahme von EU-Institutionen und EU-Verfahren durch einen völkerrechtlichen Vertrag einer Gruppe von Mitgliedstaaten. Wenn vergleichbare Programme und vergleichbare Überwachungsaufgaben nicht durch das Unionsrecht anderweitig vorgesehen sind, würde Art. 5 eine Änderung der europäischen Verträge darstellen und wäre wegen des Verstoßes gegen das Gebot der Unionstreue aus Art. 4 Abs. 3 EUV innerhalb der Unionsrechtsordnung nicht anwendbar. Dagegen spricht jedoch, dass der Verordnungsvorschlag der Kommission KOM(2011) 821 endg. in seinem Art. 7 zwar diese Programme nicht „Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramme“ nennt, diese jedoch inhaltlich von Art. 7 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs erfasst sein können. Nach Art. 9 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs soll die Überwachung nach Art. 7 des Verordnungsentwurfs Teil der Überwachung von Rat und Kommission nach Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 sein. Somit verletzt Art. 5 ab der Annahme und dem Inkrafttreten des Verordnungsentwurfs der Kommission KOM(2011) 821 endg. das Unionsrecht nicht. Die Überwachung soll nach der klarstellenden Einfügung in Art. 5 des Vertragsentwurfs im Rahmen der multilateralen Überwachung nach Art. 121 Abs. 3 AEUV erfolgen.

Gemäß Art. 6 sollen die Vertragsstaaten der Europäischen Kommission und dem Rat über die Emission von Schuldtiteln im Vorhinein unterrichten mit dem Ziel diese zu koordinieren.

Beurteilung: Art. 6 bestimmt die Kommission und den Rat als Empfänger der Informationen, ohne damit konkrete Aufgaben zu verbinden. Damit nimmt Art. 6 die EU-Institutionen nicht in Anspruch. Er verletzt somit das Unionsrecht nicht.

Art. 7 sieht eine **Umkehr der Mehrheitsverhältnisse** bei Einleitung eines Verfahrens wegen übermäßigen Defizits vor. Erfüllt ein Vertragsstaat das Kriterium eines übermäßigen öffentlichen Defizits nach Art. 126 Abs. 2 AEUV und ist dies durch die Kommission festgestellt, so soll dieser Vertragsstaat die Vorschläge und Empfehlungen der Europäischen Kommission befolgen, **es sei denn, „es sei augenscheinlich, dass“³³ eine qualifizierte Mehrheit der Euro-Staaten** ohne Berücksichtigung der Stimme des betroffenen Vertragsstaats **widerspricht**.

Beurteilung: Art. 7 führt im Verfahren nach Art. 126 AEUV einen Quasi-Automatismus ein. Die Kommission stellt, wie bisher, nach Art. 126 Abs. 3 AEUV in einem Bericht das Überschreiten des Defizitkriteriums in Art. 126 Abs. 2 AEUV fest. Der Beschluss der Rates nach Art. 126 Abs. 6 AEUV, ob ein übermäßiges Defizit besteht, wird fingiert, ebenso wie die Empfehlungen des Rates nach Art. 126 Abs. 7 AEUV. Die Fiktion erfolgt nach dem Prinzip der „umgekehrten Mehrheit“. Dieses Prinzip findet sich bereits in Art. 6 Abs. 2 UAbs. 5 und in Art. 10 Abs. 2 UAbs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 für den Feststellungsbeschluss des Rates nach Art. 121 Abs. 4 AEUV, in Art. 10 Abs. 4 UAbs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 für den Feststellungsbeschluss des Rates, wonach der betroffene Mitgliedstaat Maßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte nicht ergriffen hat, und in Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 für die Sanktionsbeschlüsse des Rates gegen Euro-Mitgliedstaaten.

Schon zur „umgekehrten Mehrheit“ in den genannten Verordnungen des „six packs“ ist vertreten worden, dass sie gegen das Primärrecht verstoßen, das ausdrücklich eine qualifizierte Mehrheit des Rates zur Beschlussfassung verlangt (Art. 16 Abs. 3 EUV). Auf sekundärrechtlichem Wege können Abstimmungsregeln nicht geändert werden.³⁴ Somit würde auch Art. 7 gegen das in Art. 126 AEUV in Verbindung mit Art. 16 Abs. 3 EUV aufgestellte Verfahren einschließlich der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit verstoßen. Dagegen spricht allerdings, dass im Vertragsentwurf der Wortlaut „commit“ anstelle von „shall“ verwendet wird, womit zum Ausdruck gebracht werden soll, dass der Artikel keine rechtliche Bindungswirkung haben soll. Es handelt sich dabei vielmehr um eine politische Verhaltensabsprache darüber, wie die Parteien des Vertrags über eine vertiefte Wirtschaftsunion ihr Stimmrecht ausüben wollen. Dieses Abstimmungsverhalten ist auf das Defizitverfahren nach Art. 126 AEUV gegen Euro-Staaten beschränkt, weshalb auch Großbritannien als möglicherweise einziger Nicht-Vertragsstaat davon gar nicht betroffen ist. Damit verletzt Art. 7 als rechtlich nicht bindende politische Verhaltensabsprache nicht das Unionsrecht.

Nach Art. 8 sollen Vertragsstaaten den **EuGH** anrufen können, wenn andere Vertragsstaaten ihre Verpflichtungen aus Art. 3 Abs. 2 des Vertragsentwurfs nicht eingehalten haben. Die Europäische Kommission kann dazu aufgefordert werden, einen Bericht darüber vorzulegen. In diesem Fall verpflichten sich die Vertragsstaaten, den betreffenden Vertragsstaaten vor dem EuGH zu verklagen, wenn die Kommission der Ansicht ist, dass dieser Vertragsstaat gegen seine Verpflichtungen aus Art. 3 Abs. 2 des Vertragsentwurfs verstoßen hat. Entsprechend dem 12. Erwägungsgrund des Vertragsentwurfs handelt es sich hierbei um eine Zuständigkeit des EuGH durch Schiedsvertrag im Sinne des Art. 273 AEUV.

Beurteilung: Diese Neufassung des Art. 8 des Vertragsentwurfs verstößt nicht mehr gegen Unionsrecht. Die im Zweitentwurf vorgesehene Erweiterung auf Titel III des damaligen Vertragsentwurfs hätte den Ausschluss des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 126 Abs. 10 AEUV unterlaufen und wäre deshalb nicht mehr als schiedsvertraglich begründete Zuständigkeit im Sinne des Art. 273 AEUV anzusehen gewesen.³⁵ Die vorliegende Fassung beschränkt

³³ Die englische Fassung spricht von „where it is apparent among Contracting Parties whose currency is the euro that a qualified majority of them [...] is of another view.“

³⁴ Vgl. nur Häde, ZG 2011, 1, 25; ders. JZ 2011, 333, 335.

³⁵ Der damals von Art. 8 erfasste Titel III hätte nämlich Art. 4 des Vertragsentwurfs umfasst. Wie in der Beurteilung von Art. 4 ausgeführt, führt ein Verstoß gegen die Verpflichtung aus Art. 4 des Vertragsentwurfs dazu, dass das Schuldenstandskriterium

die Klageberechtigung von Vertragsstaaten auf eine mögliche Verletzung von Art. 3 Abs. 2 des Vertragsentwurfs. Hierbei handelt es sich um eine schiedsvertraglich begründete Zuständigkeit des EuGH nach Art. 273 AEUV. Hiernach kann der EuGH für Streitigkeiten von Mitgliedstaaten zuständig sein, die mit einem Gegenstand der Verträge im Zusammenhang stehen. Die Verletzung von Unionsrecht kann hierdurch nicht gerügt werden, da die Art. 258 f. AEUV hierfür eine ausschließlich Zuständigkeit des EuGH begründen. Wegen des daher nur geringen Anwendungsbereichs von Art. 273 AEUV ist der Begriff „Zusammenhang mit dem Gegenstand der Verträge“ weit auszulegen. Die Einführung einer Schuldenbremse kann als „im Zusammenhang mit dem Gegenstand der Verträge“ (Art. 273 AEUV) stehend betrachtet werden. Die Währungs politik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Union (Art. 3 Abs. 1 lit. c) AEUV) und die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten soll im Rahmen der Union koordiniert werden (Art. 5 AEUV).

Etwas anderes könnte dann gelten, wenn die **Schuldenbremse** in Art. 3 Abs. 2 als „**numerische Haushaltsregel**“ im Sinne der Art. 6 Abs. 1 lit. c) der Richtlinie 2011/85/EU und des Art. 4 Abs. 1 des Verordnungsentwurfs KOM(2011) 821 endg. angesehen werden könnte. In diesem Fall läge nämlich eine Verpflichtung aus dem Unionsrecht vor, die aufgrund von Art. 344 AEUV nur mit den Gerichtsverfahren der europäischen Verträge (und damit dem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 f. AEUV) überprüft werden kann. Wäre die Schuldenbremse nach Art. 3 Abs. 2 somit bereits als „numerische Haushaltsregel“ im Rahmen des Unionsrechts vorgesehen, müsste der EuGH seine Zuständigkeit unter Art. 273 AEUV im Falle eines Verfahrens ablehnen.

3. Titel IV: Wirtschaftliche Koordination

Im Titel 4 werden einige Maßnahmen zur wirtschaftlichen Koordination festgelegt. Nach Art. 9 wollen die Vertragsstaaten in der Wirtschaftspolitik enger zusammenarbeiten. Hierzu soll nach Art. 10 insbesondere auf Art. 136 AEUV und auf das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV und Art. 326 AEUV bis Art. 334 AEUV zurückgegriffen werden. Zudem möchten die Vertragsstaaten nach Art. 11 Benchmarks für vorbildliche Vorgehensweisen erarbeiten und hierzu alle wichtigen wirtschaftspolitischen Reformpläne der Vertragsstaaten diskutieren.

Beurteilung: Titel IV beinhaltet hauptsächlich die Ankündigung, künftig verstärkt auf Instrumente der verstärkten Zusammenarbeit zurückzugreifen. Eine solche Ankündigung mag politisch begrüßenswert sein, rechtliche Bindungswirkung dergestalt, dass sich alle Vertragsstaaten etwa dazu verpflichten, dem Ermächtigungsbeschluss für eine Verstärkte Zusammenarbeit, der nach Art. 329 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV der qualifizierten Mehrheit aller EU-Mitgliedstaaten bedarf, beinhaltet Titel IV nicht. Wegen des in Art. 10 des Vertragsentwurfs eingefügten Verweises auf Art. 136 AEUV sei noch darauf hingewiesen, dass Art. 136 AEUV zwar die Schaffung von Sonderrecht für die Euro-Staaten erlaubt, er aber in Art. 136 Abs. 1 AEUV auf die „den einschlägigen Bestimmungen der Verträge und [die] entsprechenden Verfahren unter den in den Art. 121 und 126 genannten Verfahren“ verweist. Damit kann Art. 136 AEUV nicht den durch Art. 121 und 126 AEUV vorgegebenen primärrechtlichen Rahmen ändern.³⁶ Titel IV verstößt nicht gegen Unionsrecht.

nach Art. 126 Abs. 2 S. 2 lit. b) AEUV nicht erfüllt ist und mithin ein Defizitverfahren eingeleitet werden kann. Die Feststellung der Nichteinhaltung dieses Kriterium ist zugleich die Feststellung, dass Art. 4 des Vertragsentwurfs nicht eingehalten wurde. Nach Art. 126 Abs. 10 AEUV ist das Recht, ein Vertragsverletzungsverfahren im Rahmen der Absätze 1 bis 9 einzuleiten, beschränkt. Somit würde eine Klage wegen Verletzung von Art. 4 des Vertragsentwurfs, die zugleich eine Verletzung von Art. 126 Abs. 2 AEUV ist, den Ausschluss des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 126 Abs. 10 AEUV unterlaufen. Grund für diesen Ausschluss war, den Rat als zentrale Entscheidungsinstanz im Defizitverfahren zu platzieren. Die Erstreckung der Erweiterung des Klagegegenstandes auf Titel III, hier insbesondere auf Art. 4 des Vertragsentwurfs, hätte daher eine Verletzung von Art. 126 Abs. 10 AEUV begründet. Selbiges hätte für die Erweiterung der nach Art. 8 Klageberechtigten gegolten: In der damaligen Fassung hätte die Kommission Klage erheben können. Diese Erweiterung von Art. 8 hätte gegen Art. 273 AEUV verstoßen, der lediglich für Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten für anwendbar ist.

³⁶ Vgl. Häde, ZG 2011, 1, 25; ders., in: Calliess/Ruffert, Art. 136 AEUV Rn. 4 f.; Frenz/Ehlenz, EWS 2010, 211, 212; Louis, CMLR 41 (2004), 575, 584.

4. Titel V: Euro-Gipfel

In **Art. 12** verpflichten sich die Vertragsstaaten, deren Währung der Euro ist, sich mindestens zwei Mal jährlich gemeinsam mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission zu Euro-Gipfeln zu treffen. Der Euro-Gipfel wählt zeitgleich mit dem Europäischen Rat einen Präsidenten mit einfacher Mehrheit, dessen Amtszeit derjenigen des Präsidenten des Europäischen Rates (zurzeit 2,5 Jahre) entspricht. Diese Euro-Gipfel sollen vom Präsidenten des Euro-Gipfels in enger Absprache mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission und der Euro-Gruppe vorbereitet werden. Der Präsident des Euro-Gipfels informiert die anderen EU-Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament über die Ergebnisse des Euro-Gipfels.

***Beurteilung:** Hierbei handelt es sich um eine Ergänzung des Protokolls (Nr. 14) betreffend die Euro-Gruppe. Sie ändert nichts an den Regelungen des Protokolls. Somit verletzt Art. 12 des Vertragsentwurfs nicht das Unionsrecht.*

Die **Parlamentsbeteiligung** ist in **Art. 13** angesprochen, wonach die Abgeordneten der Vertragsstaaten zusammentreffen und Fragen der Wirtschafts- und Haushaltspolitik in enger Zusammenarbeit mit den Abgeordneten des Europäischen Parlaments diskutieren sollen.

***Beurteilung:** Die Parlamentsbeteiligung hätte sicherlich besser ausfallen können. Aufgrund der im Primärrecht nicht vorhandenen Parlamentsbeteiligung handelt es sich hierbei um eine Ergänzung. Das Unionsrecht wird durch Art. 13 des Vertragsentwurfs nicht verletzt.*

5. Titel VI: Abschlussbestimmungen

Art. 14 bestimmt, dass die Ratifikationsurkunden beim Generalsekretariat des Rates hinterlegt werden sollen und der Vertrag am 1. Januar 2013 in Kraft treten soll, falls bis zu diesem Zeitpunkt mindestens 12 Ratifikationsurkunden von Euro-Staaten hinterlegt sind, andernfalls am ersten Monat nach der Hinterlegung der 12. Ratifikationsurkunde eines Euro-Staates. Für alle weiteren Euro-Staaten tritt der Vertrag nach Hinterlegung ihrer jeweiligen Ratifikationsurkunde in Kraft mit Ausnahme der Regelungen zum Euro-Gipfel, die bereits ab Inkrafttreten des Vertrags für alle Euro-Staaten gelten. Art. 14 Abs. 5 stellt klar, dass auch Nicht-Euro-Staaten und Dänemark beitreten können und verzahnt dies mit dem EU-Primärrecht. Der Vertrag soll für sog. „Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung“ im Sinne des Art. 139 AEUV³⁷ gelten, sobald die Ausnahmeregelung nicht mehr gilt, und für Dänemark nach dem Protokoll Nr. 16, sobald dessen Freistellung aufgehoben ist, oder die betreffenden Vertragsstaaten ihren Willen, durch diesen Vertrag ganz oder teilweise gebunden zu sein, zu einem früheren Zeitpunkt erklären. Art. 15 regelt das Aufnahmeverfahren.

Art. 16 des Vertragsentwurfs enthält eine Klausel, wonach innerhalb von fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags im Einklang mit den Vorschriften der europäischen Verträge die notwendigen Schritte unternommen werden sollen, den Inhalt des Vertragsentwurfs in die europäischen Verträge zu überführen.

***Beurteilung:** Titel VI des Vertragsentwurfs enthält keinerlei Regelung, die gegen das Unionsrecht verstoßen. Art. 14 Abs. 5 des Vertrags ermöglicht es Nicht-Euro-Staaten im Einklang mit dem Primärrecht, den Vertrag zu ratifizieren.*

II. Zusammenfassung der rechtlichen Beurteilung

Der vorliegende Entwurf eines Vertrags über Stabilität, Koordination und Governance in der Wirtschafts- und Währungsunion ist völkerrechtlich zulässig. Er verletzt das Unionsrecht nicht. Im Verhältnis zum bestehenden europäischen Primär- und Sekundärrecht enthält er lediglich die Verpflichtung eine nationale Schuldenbremse einzuführen, die aber auch nur geringfügig von den Regelungen zu „numerischen Haus-

³⁷ Bulgarien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Schweden, Tschechien, Ungarn.

haltsregeln“ in der Richtlinie 2011/85/EU und im Kommissionsentwurf KOM(2011) 821 endg. abweicht. Das neue vertragsstaatliche Klagerecht dient lediglich der Überprüfung, ob eine wirksame nationale Schuldenbremse eingeführt wurde. Im geltenden Sekundärrecht hatten die Mitgliedstaaten zudem die „Freiheit“ mit ihrem länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel um bis zu 1 % des BIP vom Ziel des ausgeglichenen Haushalts abzuweichen. Der Fiskalpakt begrenzt diese Möglichkeit auf 0,5 % des BIP, wobei er zur sekundärrechtlichen Regelung wieder zurückkehrt, wenn der öffentliche Schuldenstand eines Vertragsstaats „deutlich“ unterhalb von 60 % seines BIP liegt. Dieser nur **geringe Mehrwert** des erarbeiteten Vertragsentwurfs wird vor dem Hintergrund des unter B. Gesagten deutlich.

Das rechtliche Korsett für eine völkerrechtliche Kooperation einer Gruppe von Mitgliedstaaten ist eng geschnürt. Dort, wo es gegen geltendes Primär- oder Sekundärrecht verstößt, ist eine völkerrechtliche Kooperation einer Gruppe von Mitgliedstaaten unionsrechtswidrig. Somit wird deutlich, dass das europäische Recht den Rahmen der geltenden Verträge bereits weitreichend ausgeschöpft hat, so dass weitergehende Maßnahmen EU-Rechtsverletzung begründen würden. Sollen weitere Schritte erfolgen, muss dies demnach entweder auf sekundärrechtlicher Ebene im Wege der verstärkten Zusammenarbeit geschehen oder durch eine einvernehmliche Vertragsänderung.

Unter dem Gesichtspunkt der fehlenden Organleihe von EU-Institutionen an den Vertrag über Stabilität, Koordination und Governance in der Wirtschafts- und Währungsunion sind insbesondere die neue Aufgaben der Europäischen Kommission kritisch zu betrachten. Sollten diese im Laufe der weiteren Änderungen der Vertragsentwürfe noch ausgeweitet werden, begründet die Aufgabenübertragung an die Europäische Kommission einen Primärrechtsverstoß (vgl. S. 40).

D. Rechtliche Umsetzung der Vorschläge der Abgeordneten Reinhard Bütikofer, Sven Giegold, Helga Trüpel und Franziska Brantner für eine verbesserte „economic governance“

Um einen weiteren Integrationsschritt im Bereich der „economic governance“ zu erreichen, haben die Europaabgeordneten Reinhard Bütikofer, Sven Giegold, Helga Trüpel und Franziska Brantner am 24. 11. 2011 ein Diskussionspapier mit dem Titel „Europäische Wirtschaftsregierung – oder was?“ vorgelegt.

I. Die konkrete Vorschläge des Diskussionspapiers

Dieses Diskussionspapier enthält verschiedene Maßnahmen, die folgendermaßen aufgliedert werden:

- Stärkung des Währungs- und Finanzkommissars
- Stärkere unionsrechtliche Vorgaben für die mitgliedstaatliche Haushalts- und Wirtschaftspolitik, insbesondere die gleichrangige Behandlung der Umsetzung der Europa2020-Strategie, des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Verfahrens bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten
- Stärkung der Verfahren zur Durchsetzung dieser unionsrechtlichen Vorgaben
- Steuerliche und soziale Mindestharmonisierung
- Ausgabe von Euro-Bonds
- Schaffung eines Europäischen Währungsfonds
- Änderungen beim EU-Haushalt
- Differenzierte Integration im Fall der Ablehnung der vorgeschlagenen Vertragsänderungen

Diese Punkte sollen im Folgenden bearbeitet werden. Dabei werden sie mit dem bestehenden Recht abgeglichen und dort, wo notwendig, Formulierungsvorschläge erarbeitet. Im Anhang erfolgt eine Zusammenfassung der Änderungen und eine Beurteilung danach, ob diese Änderungen im ordentlichen Vertragsän-

derungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 2 ff EUV oder dem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 f. EUV erfolgen können und inwieweit eine differenzierte Integration durch ein Vorschreiten einer Gruppe von Mitgliedstaaten möglich ist.³⁸

II. Vorschläge zur rechtlichen Umsetzung der Maßnahmen

1. Währungs- und Finanzkommissar

Der Währungs- und Finanzkommissar soll zugleich Vizepräsident der Europäischen Kommission sein und den Vorsitz der Euro-Gruppe sowie im Rat „Wirtschaft und Finanzen“ führen. Er soll vom Europäischen Rat vorgeschlagen und vom Europäischen Parlament in einem gesonderten Wahlgang gewählt werden. Er hat die Aufgabe, die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten auf ihre Konformität mit den europäischen Verträgen zu überwachen, Verletzungen festzustellen und die notwendigen Anpassungsmaßnahmen vorzuschlagen.

Beurteilung: Nach Art. 17 Abs. 6 lit. c) EUV ernennt der Kommissionspräsident die Vizepräsidenten der Kommission nach eigenem Ermessen. Denkbar wäre eine Selbstbindung des Präsidenten der Europäischen Kommission bei der Ernennung der Vizepräsidenten durch eine Erklärung gegenüber dem Europäischen Parlament. Rechtssicherer wäre allerdings eine umfassende Vertragsänderung. Hinsichtlich der Euro-Gruppe bestimmt Art. 2 des Protokolls (Nr. 14) betreffend die Euro-Gruppe nur, dass die Minister der Euro-Staaten einen Präsidenten für zweieinhalb Jahre wählen. Die Person muss nicht aus ihrer Mitte sein, weshalb die Minister auch den Währungs- und Finanzkommissar zu ihrem Präsidenten wählen könnten. In diesem Fall entstünde allerdings ein Konflikt mit der Unabhängigkeit der Kommissare nach Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 EUV, da der Währungs- und Finanzkommissar als Präsident der Euro-Gruppe die Interessen der Euro-Staaten zu vertreten hat. Dieser Konflikt ist vergleichbar dem Hoben Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik in Art. 17 Abs. 3 EUV zu lösen.

Bisherige Regelung	Neuvorschlag
Art. 15 EUV	
(2) Der Europäische Rat setzt sich zusammen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an seinen Arbeiten teil.	(2) Der Europäische Rat setzt sich zusammen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Währungs- und Finanzkommissar nehmen an seinen Arbeiten teil.
Art. 16 EUV	
(6) Der Rat tagt in verschiedenen Zusammensetzungen; die Liste dieser Zusammensetzungen wird nach Artikel 236 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union angenommen. Als Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ sorgt er für die Kohärenz der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen. In Verbindung mit dem Präsidenten des Europäischen Rates und mit der Kommission bereitet er die Tagungen des Europäischen Rates vor und sorgt für das weitere Vorgehen. Als Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ gestaltet er das auswärtige Handeln der Union entsprechend den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates und sorgt für die Kohärenz des Handelns der Union.	(6) Der Rat tagt in verschiedenen Zusammensetzungen; die Liste dieser Zusammensetzungen wird nach Artikel 236 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union angenommen. Als Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ sorgt er für die Kohärenz der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen. In Verbindung mit dem Präsidenten des Europäischen Rates und mit der Kommission bereitet er die Tagungen des Europäischen Rates vor und sorgt für das weitere Vorgehen. Als Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ gestaltet er das auswärtige Handeln der Union entsprechend den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates und sorgt für die Kohärenz des Handelns der Union. Als Rat „Finanzen und Wirtschaft“ koordiniert und überwacht er die Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Artikel 121 und 126 des

³⁸ Vgl. ab S. 38.

	<p>Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Die Vereinbarkeit der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik im Sinne von Artikel 121 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die Entwicklung der Haushaltslage und die Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler und die makroökonomischen Entwicklungen sind hierbei gleichrangig zu berücksichtigen. Er verabschiedet den Haushalt der Europäischen Union und reguliert die Finanzmärkte und den Kapitalverkehr.</p>
<p>(9) Der Vorsitz im Rat in allen seinen Zusammensetzungen mit Ausnahme des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ wird von den Vertretern der Mitgliedstaaten im Rat unter Bedingungen, die gemäß Artikel 236 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt werden, nach einem System der gleichberechtigten Rotation wahrgenommen.</p>	<p>(9) Der Vorsitz im Rat in allen seinen Zusammensetzungen mit Ausnahme des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ und „Finanzen und Wirtschaft“ wird von den Vertretern der Mitgliedstaaten im Rat unter Bedingungen, die gemäß Artikel 236 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt werden, nach einem System der gleichberechtigten Rotation wahrgenommen.</p>
<p>Art. 17 EUV</p>	
<p>(3) [...] Die Kommission übt ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus. Die Mitglieder der Kommission dürfen unbeschadet des Artikels 18 Absatz 2 Weisungen von einer Regierung, einem Organ, einer Einrichtung oder jeder anderen Stelle weder einholen noch entgegennehmen. Sie enthalten sich jeder Handlung, die mit ihrem Amt oder der Erfüllung ihrer Aufgaben unvereinbar ist.</p>	<p>(3) [...] Die Kommission übt ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus. Die Mitglieder der Kommission dürfen unbeschadet des Artikels 18 Absatz 2 und des Artikels 18a Absatz 2 Weisungen von einer Regierung, einem Organ, einer Einrichtung oder jeder anderen Stelle weder einholen noch entgegennehmen. Sie enthalten sich jeder Handlung, die mit ihrem Amt oder der Erfüllung ihrer Aufgaben unvereinbar ist.</p>
<p>(4) Die Kommission, die zwischen dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon und dem 31. Oktober 2014 ernannt wird, besteht einschließlich ihres Präsidenten und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der einer der Vizepräsidenten der Kommission ist, aus je einem Staatsangehörigen jedes Mitgliedstaats.</p>	<p>(4) Die Kommission, die zwischen dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon und dem 31. Oktober 2014 ernannt wird, besteht einschließlich ihres Präsidenten, des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und des Währungs- und Finanzkommissars, die Vizepräsidenten der Kommission sind, aus je einem Staatsangehörigen jedes Mitgliedstaats.</p>
<p>(5) Ab dem 1. November 2014 besteht die Kommission, einschließlich ihres Präsidenten und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, aus einer Anzahl von Mitgliedern, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht, sofern der Europäische Rat nicht einstimmig eine Änderung dieser Anzahl beschließt.</p>	<p>(5) Ab dem 1. November 2014 besteht die Kommission, einschließlich ihres Präsidenten, des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und des Währungs- und Finanzkommissars, aus einer Anzahl von Mitgliedern, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht, sofern der Europäische Rat nicht einstimmig eine Änderung dieser Anzahl beschließt.</p>
<p>(6) Der Präsident der Kommission [...]</p> <p>c) ernannt, mit Ausnahme des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Vizepräsidenten aus dem Kreis der Mitglieder der Kommission.</p>	<p>(6) Der Präsident der Kommission [...]</p> <p>c) ernannt, mit Ausnahme des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und des Währungs- und Finanzkommissars, die Vizepräsidenten aus dem Kreis der Mitglieder der Kommission.</p>
<p>(8) Die Kommission ist als Kollegium dem Europäischen Parlament verantwortlich. Das Europäische Parlament kann nach Artikel 234 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union einen Misstrauensantrag gegen die Kommission annehmen. Wird ein solcher Antrag angenommen, so müssen die Mitglieder der Kommission geschlossen ihr Amt niederlegen, und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik muss sein im Rahmen der Kommission ausgeübtes Amt niederlegen.</p>	<p>(8) Die Kommission ist als Kollegium dem Europäischen Parlament verantwortlich. Das Europäische Parlament kann nach Artikel 234 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union einen Misstrauensantrag gegen die Kommission annehmen. Wird ein solcher Antrag angenommen, so müssen die Mitglieder der Kommission geschlossen ihr Amt niederlegen, und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Währungs- und Finanzkommissar müssen ihr im Rahmen der Kommission ausgeübtes Amt niederlegen.</p>

	Art. 18 a EUV
	(1) Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Währungs- und Finanzkommissars vor. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Erhält dieser Kandidat nicht die Mehrheit, so schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit einen neuen Kandidaten vor, für dessen Wahl das Europäische Parlament dasselbe Verfahren anwendet.
	(2) Der Währungs- und Finanzkommissar leitet die Währungs- und Finanzpolitik der Union. Er überwacht die wirtschaftliche Entwicklung in jedem Mitgliedstaaten und in der Union sowie die Vereinbarkeit der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik im Sinne von Artikel 121 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler und die makroökonomischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten. Er trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung dieser Politik bei und führt sie im Auftrag des Rates durch.
	(3) Der Währungs- und Finanzkommissar führt den Vorsitz im Rat „Finanzen und Wirtschaft“ und in der Euro-Gruppe.
	(4) Der Währungs- und Finanzkommissar ist einer der Vizepräsidenten der Kommission. Er ist innerhalb der Kommission für Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten zuständig. Bei der Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten in der Kommission und ausschließlich im Hinblick auf diese Zuständigkeiten unterliegt der Währungs- und Finanzkommissar den Verfahren, die für die Arbeitsweise der Kommission gelten, soweit dies mit Absatz 3 vereinbar ist.
Protokoll (Nr. 14) betreffend die Euro-Gruppe	
Art. 2	
Die Minister der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, wählen mit der Mehrheit dieser Mitgliedstaaten einen Präsidenten für zweieinhalb Jahre.	Der Währungs- und Finanzkommissar führt den Vorsitz der informellen Sitzungen der Minister der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist.
Art. 236 AEUV	
Der Europäische Rat erlässt mit qualifizierter Mehrheit a) einen Beschluss zur Festlegung der Zusammensetzungen des Rates, mit Ausnahme des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ und des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ nach Artikel 16 Absatz 6 des Vertrags über die Europäische Union; b) einen Beschluss nach Artikel 16 Absatz 9 des Vertrags über die Europäische Union zur Festlegung des Vorsizes im Rat in allen seinen Zusammensetzungen mit Ausnahme des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“.	Der Europäische Rat erlässt mit qualifizierter Mehrheit a) einen Beschluss zur Festlegung der Zusammensetzungen des Rates, mit Ausnahme des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“, des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ und des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ nach Artikel 16 Absatz 6 des Vertrags über die Europäische Union; b) einen Beschluss nach Artikel 16 Absatz 9 des Vertrags über die Europäische Union zur Festlegung des Vorsizes im Rat in allen seinen Zusammensetzungen mit Ausnahme des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ und des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ .

Art. 246 AEUV	
<p>[...]</p> <p>Bei Rücktritt, Amtsenthebung oder Tod des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik wird für die verbleibende Amtszeit nach Artikel 18 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union ein Nachfolger ernannt.</p> <p>Bei Rücktritt aller Mitglieder der Kommission bleiben diese bis zur Neubesetzung ihres Sitzes nach Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union für die verbleibende Amtszeit im Amt und führen die laufenden Geschäfte weiter.</p>	<p>[...]</p> <p>Bei Rücktritt, Amtsenthebung oder Tod des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik wird für die verbleibende Amtszeit nach Artikel 18 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union ein Nachfolger ernannt.</p> <p>Bei Rücktritt, Amtsenthebung oder Tod des Währungs- und Finanzkommissars wird für die verbleibende Amtszeit ein Nachfolger ernannt. Für die Ersetzung findet das Verfahren des Artikels 18 a Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union Anwendung.</p> <p>Bei Rücktritt aller Mitglieder der Kommission bleiben diese bis zur Neubesetzung ihres Sitzes nach Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union für die verbleibende Amtszeit im Amt und führen die laufenden Geschäfte weiter.</p>
248 AEUV	
<p>Die Zuständigkeiten der Kommission werden unbeschadet des Artikels 18 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union von ihrem Präsidenten nach Artikel 17 Absatz 6 des genannten Vertrags gegliedert und zwischen ihren Mitgliedern aufgeteilt. Der Präsident kann diese Zuständigkeitsverteilung im Laufe der Amtszeit ändern. Die Mitglieder der Kommission üben die ihnen vom Präsidenten übertragenen Aufgaben unter dessen Leitung aus.</p>	<p>Die Zuständigkeiten der Kommission werden unbeschadet der Artikels 18 Absatz 4 und Artikel 18 a Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union von ihrem Präsidenten nach Artikel 17 Absatz 6 des genannten Vertrags gegliedert und zwischen ihren Mitgliedern aufgeteilt. Der Präsident kann diese Zuständigkeitsverteilung im Laufe der Amtszeit ändern. Die Mitglieder der Kommission üben die ihnen vom Präsidenten übertragenen Aufgaben unter dessen Leitung aus.</p>

2. Unionsrechtliche Vorgaben für die mitgliedstaatliche Haushalts- und Wirtschaftspolitik

Die unionsrechtlichen Vorgaben an die mitgliedstaatliche Haushalts- und Wirtschaftspolitik sollen gleichrangig aus der Umsetzung der Europa 2020-Agenda, dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem Verfahren zur Vermeidung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte bestehen.

***Beurteilung:** Die Überwachung der mitgliedstaatlichen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Haushaltspolitik erfolgt nach dem Erlass des „six packs“ im Rahmen des „Europäischen Semesters“ nach Art. 2-a der Verordnung (EG) Nr. 1466/97. Hiernach werden die Berichte, die die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Europa 2020-Strategie (die sog. „Nationalen Reformprogramme“ zur Umsetzung der wirtschaftspolitischen Integrierten Leitlinien (nach Art. 121 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV) und der beschäftigungspolitischen Integrierten Leitlinien (nach Art. 148 Abs. 3 AEUV)) einreichen, und die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zeitgleich bei der Kommission eingereicht und diese werden gemeinsam von der Europäischen Kommission im Rahmen der multilateralen Überwachung nach Art. 121 Abs. 3 AEUV geprüft. Nach Art. 2-a Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 kann die Nichtberücksichtigung der europäischen Vorgaben in der jeweiligen mitgliedstaatlichen Wirtschafts- und Haushaltspolitik zu weiteren Empfehlungen für spezifische Maßnahmen (Art. 2-a Abs. 3 UAbs. 3 lit. a)) oder zu einer Verwarnung durch die Kommission gemäß Art. 121 Abs. 4 AEUV (Art. 2-a Abs. 3 UAbs. 3 lit. b)) führen. Bis zu diesem Punkt der Überwachung der mitgliedstaatlichen Wirtschafts- und Haushaltspolitik werden die Umsetzung der Europa2020-Strategie, der Stabilitäts- und Wachstumspakt und das Verfahren zur Vermeidung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte gleichrangig behandelt.*

Falls die Mitgliedstaaten trotz der Verwarnung der Kommission und den Empfehlungen für spezifische Maßnahmen die europäischen Vorgaben immer noch nicht in ihren jeweiligen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken berücksichtigen, sind nur noch die folgenden Instrumente möglich:

- Erhebliche Abweichung eines Mitgliedstaats vom Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels im Sinne von Art. 2a der Verordnung (EG) Nr. 1466/97³⁹: Maßnahmen nach Art. 10 Abs. 2 der Verordnung (EG) Br. 1466/97 für Nicht-Euro-Staaten und für **Euro-Staaten** nach Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 Sanktionen in Form einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP des Vorjahres (vgl. Art. 4 der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011).
- Übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte: Maßnahmen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 mit der Folge der Erstellung eines mitgliedstaatlichen Korrekturmaßnahmenplans, der von der Kommission überwacht wird. Die Nichteinhaltung des vom Rat beschlossenen Korrekturmaßnahmenplans wird für **Euro-Staaten** nach Art. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 mit einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,1 % des BIP des Vorjahres, im Wiederholungsfalle mit einer Geldbuße in Höhe von 0,1 % sanktioniert.
- Übermäßige Defizite: Sanktionen gemäß Art. 126 Abs. 11 AEUV. Hierbei soll es sich nach Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 in der Regel um Geldbußen in Höhe von 0,2 des BIP zuzüglich einer variablen Komponente handeln. Bei **Euro-Staaten**, die bereits wegen einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels von der Kommission nach Art. 121 Abs. 4 AEUV verwarnet wurden und die deswegen auf Grundlage von Art. 4 der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 eine verzinsliche Einlage bei der Kommission hinterlegt haben, kann bereits bei Feststellung eines übermäßigen Defizits diese verzinsliche Einlage in eine unverzinsliche Einlage umgewandelt werden (vgl. Art. 5 der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011). Eine Geldbuße in Höhe von 0,2 % des BIP kann von Euro-Staaten bereits vor der Inverzugsetzung nach Art. 126 Abs. 9 AEUV verlangt werden (vgl. Art. 6 der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011).
- Manipulation von Statistiken über Defizit und Schulden: Bei **Euro-Staaten** kann in diesem Fall ein Geldbuße in Höhe von 0,2 % des BIP verhängt werden (vgl. Art. 6 der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011).

Somit werden nach dem geltenden EU-Recht der Stabilitäts- und Wachstumspakt und das Verfahren bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten bei Euro-Staaten gleichbrängig behandelt. Die Umsetzungsmaßnahmen der Europa2020-Strategie sind unsanktioniert ebenso wie Maßnahmen betreffend Nicht-Euro-Staaten im Rahmen des Verfahrens bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten.

Der rechtliche Grund dafür liegt darin, dass die europäischen Verträge ausschließlich in Art. 126 Abs. 11 AEUV Sanktionen vorsehen. Nach dem Primärrecht können Sanktionen gegen Mitgliedstaaten nur im Rahmen des Defizitverfahrens und nach der Inverzugsetzung nach Art. 126 Abs. 9 AEUV verhängt werden. Die Ausweitung der Sanktionen für Euro-Staaten werden von Kommission und Rat mit der Sonderregelung des Art. 136 AEUV begründet, der eine verstärkte Zusammenarbeit der Euro-Staaten ermöglicht.⁴⁰ Allerdings verweist Art. 136 Abs. 1 AEUV auf die „einschlägigen Bestimmungen der Verträge“ und die „entsprechenden Verfahren unter den in den Artikeln 121 und 126 genannten Verfahren“. Bereits der Wortlaut macht deutlich, dass die Euro-Staaten innerhalb des bestehenden Primärrechts verstärkt zusammenarbeiten dürfen. Art. 136 AEUV ist keine Ermächtigung, das Primärrecht für Euro-Staaten zu modifizieren, wie es durch die Erweiterung des Sanktionenregimes auf den präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts, das Defizitverfahren vor Inverzugsetzung des betroffenen Mitgliedstaates, die Fälschung von Statistiken und das Verfahren bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten geschehen ist. Die Aufzählung der Sanktionen in Art. 126 Abs. 11 AEUV ist abschließend. Für eine Erweiterung müssten die Verträge geändert werden. Somit ist schon das neue geltende Sanktionenregime primärrechtswidrig.⁴¹

³⁹ Das mittelfristige Haushaltsziel geht von einem nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt aus. Abweichungen müssen eine Sicherheitsmarge im Hinblick auf die öffentliche Defizitquote von 3 % des BIP vorsehen. Für Euro-Staaten und WKM2-Staaten müssen die mittelfristigen Haushaltsziele konjunkturbereinigt und ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen zwischen -1 % des BIP und einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt liegen.

⁴⁰ Vgl. zu dieser Annahme Häde, JZ 2011, 333 ff.; ders. ZG 2011, 1, 24 ff.

⁴¹ Ebenso Häde, ZG 2011, 1, 25; Bandilla, in: Grabitz/Hilf, Art. 104 EGV (Oktober 2007) Rn. 46; Frenz/Ehlers, EWS 2010, 211, 214.

Um hinsichtlich der Sanktionen die Umsetzung der Europa2020-Strategie, den Stabilitäts- und Wachstumspakt und das Verfahren bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten gleichrangig zu behandeln, müssten das Sanktionenregime in Art. 121 AEUV (für die Umsetzung der wirtschaftspolitischen Integrierten Leitlinien) und in Art. 148 AEUV (für die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Integrierten Leitlinien) eingefügt werden. Das zeitlich frühere Einsetzen von Sanktionen im Defizitverfahren bei Euro-Staaten muss ausdrücklich in Art. 126 Abs. 11 AEUV eingefügt werden.

Bisherige Regelung	Neuvorschlag
Art. 121 AEUV	
<p>(4) Wird im Rahmen des Verfahrens nach Absatz 3 festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nicht mit den in Absatz 2 genannten Grundzügen vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, so kann die Kommission eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Der Rat kann auf Empfehlung der Kommission die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission beschließen, seine Empfehlungen zu veröffentlichen.</p> <p>Der Rat beschließt im Rahmen dieses Absatzes ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates.</p> <p>Die qualifizierte Mehrheit der übrigen Mitglieder des Rates bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a.</p>	<p>(4) Wird im Rahmen des Verfahrens nach Absatz 3 festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nicht mit den in Absatz 2 genannten Grundzügen vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, so kann die Kommission eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Der Rat kann auf Empfehlung der Kommission die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission beschließen, seine Empfehlungen zu veröffentlichen.</p> <p>Der Rat beschließt im Rahmen dieses Absatzes ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates.</p> <p>Die qualifizierte Mehrheit der übrigen Mitglieder des Rates bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a.</p>
	<p>(5) Solange ein Mitgliedstaat einen Beschluss nach Absatz 4 nicht befolgt, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission beschließen, eine oder mehrere der nachstehenden Maßnahmen anzuwenden oder gegebenenfalls zu verschärfen, nämlich</p> <ul style="list-style-type: none"> - von dem Mitgliedstaat verlangen, eine verzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis die empfohlenen Maßnahmen nach Ansicht des Rates auf Empfehlung der Kommission ergriffen hat, - von dem Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis die empfohlenen Maßnahmen nach Ansicht des Rates auf Empfehlung der Kommission ergriffen hat, - Geldbußen in angemessener Höhe verhängen.
Art. 126 AEUV	
<p>(11) Solange ein Mitgliedstaat einen Beschluss nach Absatz 9 nicht befolgt, kann der Rat beschließen, eine oder mehrere der nachstehenden Maßnahmen anzuwenden oder gegebenenfalls zu verschärfen, nämlich</p> <ul style="list-style-type: none"> - von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen, - die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen, - von dem Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist, - Geldbußen in angemessener Höhe verhängen. 	<p>(11) Solange ein Mitgliedstaat einen Beschluss nach Absatz 9 nicht befolgt, kann der Rat beschließen, eine oder mehrere der nachstehenden Maßnahmen anzuwenden oder gegebenenfalls zu verschärfen, nämlich</p> <ul style="list-style-type: none"> - von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen, - die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen, - von dem Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist, - Geldbußen in angemessener Höhe verhängen. <p>Der Rat kann Maßnahmen nach diesem Absatz bereits</p>

	dann beschließen, wenn er ein Verfahren nach Absatz 6 gegen einen Mitgliedstaat beschließt, gegen den der Rat bereits ein Zwangsmittel nach Artikel 121 Absatz 5 verhängt hat oder bei dem die Kommission besonders schwerwiegende Verstöße gegen eines oder beide Kriterien in Absatz 2 festgestellt hat.
Art. 148 AEUV	
(4) Anhand der in Absatz 3 genannten Berichte und nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses unterzieht der Rat die Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Lichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien jährlich einer Prüfung. Der Rat kann dabei auf Empfehlung der Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, wenn er dies aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung für angebracht hält.	(4) Anhand der in Absatz 3 genannten Berichte und nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses unterzieht der Rat die Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Lichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien jährlich einer Prüfung. Der Rat kann dabei auf Empfehlung der Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, wenn er dies aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung für angebracht hält.
	(5) Solange ein Mitgliedstaat einen Beschluss nach Absatz 4 nicht befolgt, kann der Rat beschließen, eine oder mehrere der nachstehenden Maßnahmen anzuwenden oder gegebenenfalls zu verschärfen, nämlich - von dem Mitgliedstaat verlangen, eine verzinssliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis die empfohlenen Maßnahmen nach Ansicht des Rates auf Empfehlung der Kommission ergriffen hat, - von dem Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinssliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis die empfohlenen Maßnahmen nach Ansicht des Rates auf Empfehlung der Kommission ergriffen hat, - Geldbußen in angemessener Höhe verhängen.

Im Bereich der Anpassungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte sollen Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzüberschüssen und Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzdefiziten gleichbehandelt werden. Die Grundlage für Anpassungsmaßnahmen nach der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 ist das Ergebnis der sog. eingehenden Überprüfung des betreffenden Mitgliedstaates nach Art. 5 der Verordnung. Die eingehende Überprüfung folgt der multilateralen Überwachung nach Art. 121 Abs. 3 AEUV. Grundlage für die Feststellung makroökonomischer Ungleichgewichte eines Mitgliedstaates in der multilateralen Überwachung ist der jährliche Bericht der Kommission über die makroökonomischen Ungleichgewichte in den Mitgliedstaaten nach Art. 3 der Verordnung. Art. 3 Abs. 2 der Verordnung schreibt diesbezüglich allerdings fest, dass sich die Bewertung von Mitgliedstaaten, die hohe Leistungsbilanzdefizite haben, von denen mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen unterscheiden können. Dies ist die einzige Unterscheidung zwischen Leistungsbilanzüberschüssen und Leistungsbilanzdefiziten im Sekundärrecht, so dass eine Streichung dieses Satzes die gewünschte Gleichbehandlung herbeiführen dürfte.

Bisherige Regelung	Neuvorschlag
Art. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011	
(2) Der jährliche Bericht der Kommission enthält eine wirtschaftliche und finanzielle Bewertung, die die Entwicklung der Indikatoren in den Gesamtzusammenhang setzt, wobei bei der Bewertung der Entwicklung von Ungleichgewichten bei Bedarf auf andere relevante wirtschaftliche und finanzielle Indikatoren zurückgegriffen wird. Schlussfolgerungen werden nicht durch eine mechanistische Auslegung der Indikatoren des Scoreboards gezogen. Bei der Bewertung wird die Entwicklung von Ungleichgewichten in der Union und im Euro-Währungsgebiet berücksichtigt. Der Bericht gibt auch an, ob das Übertreten von Schwellenwerten in einem oder mehreren Mitgliedstaat(en) bedeutet, dass möglicherweise Ungleichgewichte entstehen. Die Bewertung	(2) Der jährliche Bericht der Kommission enthält eine wirtschaftliche und finanzielle Bewertung, die die Entwicklung der Indikatoren in den Gesamtzusammenhang setzt, wobei bei der Bewertung der Entwicklung von Ungleichgewichten bei Bedarf auf andere relevante wirtschaftliche und finanzielle Indikatoren zurückgegriffen wird. Schlussfolgerungen werden nicht durch eine mechanistische Auslegung der Indikatoren des Scoreboards gezogen. Bei der Bewertung wird die Entwicklung von Ungleichgewichten in der Union und im Euro-Währungsgebiet berücksichtigt. Der Bericht gibt auch an, ob das Übertreten von Schwellenwerten in einem oder mehreren Mitgliedstaat(en) bedeutet, dass möglicherweise Ungleichgewichte entstehen. Die Bewer-

von Mitgliedstaaten, die hohe Leistungsbilanzdefizite aufweisen, kann sich von der Bewertung der Mitgliedstaaten, die hohe Leistungsbilanzüberschüsse anhäufen, unterscheiden.

~~tung von Mitgliedstaaten, die hohe Leistungsbilanzdefizite aufweisen, kann sich von der Bewertung der Mitgliedstaaten, die hohe Leistungsbilanzüberschüsse anhäufen, unterscheiden.~~

3. Verfahren bei Verstoß gegen die unionsrechtlichen Vorgaben für die mitgliedstaatliche Haushalts- und Wirtschaftspolitik

Hinsichtlich des Überwachungsverfahrens soll das Prinzip der umgekehrten qualifizierten Mehrheit bei sämtlichen Ratsbeschlüssen angewendet werden. Das Europäische Parlament soll mit Mehrheit verlangen können, vor der Annahme einer Empfehlung der Europäischen Kommission gehört zu werden. In diesem Fall kann das Parlament mit Mehrheit Abänderungen an den Empfehlungen der Kommission verlangen, die nur bei Übereinstimmung von Kommissar und qualifizierter Mehrheit im Rat abgelehnt werden können. Gegen die beschlossenen Maßnahmen und die Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten soll die Kommission, das Europäische Parlament, der Rat und der betroffene Mitgliedstaat das Klagerecht vor dem EuGH erhalten.

Beurteilung: Bereits für das „six pack“ wurde vertreten, dass die umgekehrte Mehrheit mit dem Primärrecht nicht im Einklang steht, da Art. 121 AEUV und Art. 126 AEUV eine positive qualifizierte Mehrheit verlangen.⁴² Daher muss zur Einführung einer generellen umgekehrten qualifizierten Mehrheit das Primärrecht geändert werden.

Selbiges gilt für die Parlamentsbeteiligung. Das Europäische Parlament ist in den bisherigen Verfahren nicht berücksichtigt und muss daher auf Primärrechtsebene eingefügt werden. Gesetzestechisch ist anzumerken, dass in Art. 126 AEUV der bisherige Absatz 13 die Beschlussfassung allgemein regelt mit Ausnahme des Beschlusses nach Absatz 6. Hier entscheidet der Rat auf Vorschlag der Kommission. Der Grund dafür ist Art. 293 AEUV. Hiernach kann ein Vorschlag der Kommission durch den Rat nur einstimmig geändert werden. Handelt der Rat auf Empfehlung der Kommission, kann er die Empfehlung mit qualifizierter Mehrheit abändern. Im vorliegenden Vorschlag soll die Beschlussfassung für alle Maßnahmen einheitlich in Absatz 13 geregelt werden. Hier wird auf die Empfehlung der Kommission abgestellt und nicht auf einen Vorschlag. Der Grund dafür ist das neu eingefügte Abänderungsrecht des Parlaments, das so bei Vorschlägen der Kommission nach Art. 293 AEUV unbekannt ist.

Eine alternative Regelungsmöglichkeit wäre eine entsprechende Abänderungsbefugnis des Europäischen Parlaments in der „**Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission**“⁴³ einzufügen. Dann müsste die Kommission die Abänderungen des Parlaments prüfen, bevor sie ihre Empfehlung / ihren Vorschlag annimmt. Wird der Rat nunmehr auf einen Vorschlag der Kommission im Sinne des Art. 293 AEUV tätig, kann der Rat den Vorschlag der Kommission, der mögliche Abänderungen des Parlaments im Vorhinein bereits eingearbeitet hat, nur einstimmig abändern. Die Kommission wiederum kann ihren Vorschlag jederzeit bis zum Beschluss des Rates ändern. Eine Änderungsbefugnis der Kommission bezüglich Abänderungen des Parlaments müsste in der Rahmenvereinbarung ebenfalls geregelt und ggf. abgeschlossen werden. Die Schwäche dieses Vorschlags liegt darin, dass er keinen Einfluss auf die Abstimmungsregeln im Rat nehmen kann, da diese nicht Regelungsgegenstand der Rahmenvereinbarung sind. Von der Kommission abgelehnte Abänderungen des Europäischen Parlaments können dann höchstens durch Selbstverpflichtung der Kommission dem Rat zur Abstimmung vorgelegt werden, der diese dann im Fall eines Vorschlags der Kommission einstimmig (Art. 293 Abs. 1 AEUV) oder im Fall einer Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit (Art. 16 Abs. 3 EUV) annehmen kann.

⁴² Vgl. Häde, ZG 2011, 1, 25; ders., JZ 2011, 333, 335; Fischer-Lescano/Kommer, FES-IPA 2011, 15.

⁴³ Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, ABIEU 2010 L 304/47.

Bisherige Regelung	Neuvorschlag
Rahmenvereinbarung (AbleEU 2010 L 304/47)	Punkt 41 (neu)
	<p>41. Bei Maßnahmen nach Artikel 121 Absatz 4 und Artikel 126 Absätze 6 bis 6 sowie Absätze 11 und 12 verpflichtet sich die Kommission, ihre Vorschläge und Empfehlungen dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments vor ihrer Annahme als Vorschläge und Empfehlungen der Kommission vorzulegen.</p> <p>Das Europäische Parlament kann der Kommission Abänderungen an den Vorschlägen und Empfehlungen vorschlagen. Übernimmt die Kommission die Abänderungen, verpflichtet sich die Kommission diese nur im Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament erneut abzuändern oder zurückzuziehen.</p> <p>Übernimmt die Kommission die Abänderungen nicht, verpflichtet sie sich, diese dem Rat zur Abstimmung vorzulegen.</p>

Das Diskussionspapier sieht allerdings ein anderes Regelungsmodell, dem im Folgenden nachgegangen werden soll: Hinsichtlich des Verfahrens vor dem EuGH gilt heute bereits, dass durch das Parlament, den Rat und die Kommission sowie den betroffenen Mitgliedstaat die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV⁴⁴ und die Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV erhoben werden kann. Art. 126 Abs. 10 AEUV schließt lediglich die Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission (Art. 258 AEUV) und die anderen Mitgliedstaaten (Art. 259 AEUV) aus. Hierdurch sollte unmöglich gemacht werden, dass Mitgliedstaaten, die gegen Art. 126 AEUV verstoßen haben, vor dem EuGH verklagt werden können. Dies kann durch eine Streichung von Art. 126 Abs. 10 AEUV wiederhergestellt werden. Ungleich schwieriger wäre es, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuführen, das das Europäische Parlament oder der Rat einleiten könnten. Ein solches sieht das europäische Recht grundsätzlich nicht vor. Nach der Rollenverteilung innerhalb der europäischen Verträge fällt die Rolle der „Hüterin der Verträge“ der Kommission und nicht dem Parlament und dem Rat zu. Diese müssen sich an die Kommission wenden, wenn ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden soll. Verweigert die Kommission dieses, können Parlament und Rat die Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV erheben. Aus diesem Grund wird ein erweitertes Vertragsverletzungsverfahren, das Parlament und Rat einleiten könnten, vorliegend nicht vorgeschlagen.

Bisherige Regelung	Neuvorschlag
Art. 121 AEUV	
<p>(4) Wird im Rahmen des Verfahrens nach Absatz 3 festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nicht mit den in Absatz 2 genannten Grundzügen vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, so kann die Kommission eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Der Rat kann auf Empfehlung der Kommission die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission beschließen, seine Empfehlungen zu veröffentlichen.</p> <p>Der Rat beschließt im Rahmen dieses Absatzes ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates.</p> <p>Die qualifizierte Mehrheit der übrigen Mitglieder des Rates bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a.</p>	<p>(4) Wird im Rahmen des Verfahrens nach Absatz 3 festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nicht mit den in Absatz 2 genannten Grundzügen vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, so kann die Kommission eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Der Rat kann auf Empfehlung der Kommission die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission beschließen, seine Empfehlungen zu veröffentlichen.</p> <p>Der Rat beschließt im Rahmen dieses Absatzes ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates.</p> <p>Die qualifizierte Mehrheit der übrigen Mitglieder des Rates bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a.</p>
	(6) Das Europäische Parlament kann verlangen, vor der Annahme der Empfehlung durch die Kommission gehört

⁴⁴ Vgl. nur EuGH, Rs. C-27/04, *Kommission/Rat*, Slg. 2004, I-6679.

	<p>zu werden. Das Europäische Parlament kann Abänderungen an den Empfehlungen vorschlagen. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit die Abänderungen ablehnen, wenn die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat. Andernfalls gilt die Empfehlung in der durch das Europäische Parlament abgeänderten Fassung als Empfehlung der Kommission angenommen.</p> <p>Wird die Empfehlung der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen nach ihrer Annahme durch die Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt, so gilt der Beschluss als vom Rat angenommen.</p> <p>Der Rat beschließt im Rahmen der Absätze 4 und 5 ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates.</p> <p>Die qualifizierte Mehrheit der übrigen Mitglieder des Rates bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a.</p>
(5) Der Präsident des Rates und die Kommission erstatten dem Europäischen Parlament über die Ergebnisse der multilateralen Überwachung Bericht. Der Präsident des Rates kann ersucht werden, vor dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments zu erscheinen, wenn der Rat seine Empfehlungen veröffentlicht hat.	(7) Der Währungs- und Finanzkommissar unterrichtet das Europäische Parlament mindestens alle 3 Monate von den nach Absatz 4 vorgeschlagenen Maßnahmen und den gefassten Beschlüssen und über die Ergebnisse der multilateralen Überwachung. Der Währungs- und Finanzkommissar kann ersucht werden, vor dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments zu erscheinen., wenn der Rat seine Empfehlungen veröffentlicht hat.
(6) Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen die Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung im Sinne der Absätze 3 und 4 festlegen.	(8) Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen die Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung im Sinne der Absätze 3 bis 5 festlegen.
Art. 126 AEUV	
(5) Ist die Kommission der Auffassung, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, so legt sie dem betreffenden Mitgliedstaat eine Stellungnahme vor und unterrichtet den Rat.	(5) Ist die Kommission der Auffassung, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, so legt sie dem betreffenden Mitgliedstaat eine Stellungnahme vor und unterrichtet den Rat und das Europäische Parlament.
(6) Der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission und unter Berücksichtigung der Bemerkungen, die der betreffende Mitgliedstaat gegebenenfalls abzugeben wünscht, nach Prüfung der Gesamtlage, ob ein übermäßiges Defizit besteht.	(6) Der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission und unter Berücksichtigung der Bemerkungen, die der betreffende Mitgliedstaat gegebenenfalls abzugeben wünscht, nach Prüfung der Gesamtlage, ob ein übermäßiges Defizit besteht.
(7) Stellt der Rat nach Absatz 6 ein übermäßiges Defizit fest, so richtet er auf Empfehlung der Kommission unverzüglich Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat mit dem Ziel, dieser Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuhelpfen. Vorbehaltlich des Absatzes 8 werden diese Empfehlungen nicht veröffentlicht.	(7) Stellt der Rat nach Absatz 6 ein übermäßiges Defizit fest, so richtet er auf Empfehlung der Kommission unverzüglich Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat mit dem Ziel, dieser Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuhelpfen. Vorbehaltlich des Absatzes 8 werden diese Empfehlungen nicht veröffentlicht.
(8) Stellt der Rat fest, dass seine Empfehlungen innerhalb der gesetzten Frist keine wirksamen Maßnahmen ausgelöst haben, so kann er seine Empfehlungen veröffentlichen.	(8) Stellt der Rat fest, dass seine Empfehlungen innerhalb der gesetzten Frist keine wirksamen Maßnahmen ausgelöst haben, so kann er seine Empfehlungen veröffentlichen.
(9) Falls ein Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates weiterhin nicht Folge leistet, kann der Rat beschließen, den Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den nach Auffassung des Rates zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu treffen. Der Rat kann in diesem Fall den betreffenden Mitgliedstaat ersuchen, nach einem konkreten Zeitplan Berichte vorzulegen, um die Anpassungsbemühungen des Mitgliedstaats überprüfen zu können.	(9) Falls ein Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates weiterhin nicht Folge leistet, kann der Rat beschließen, den Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den nach Auffassung des Rates zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu treffen. Der Rat kann in diesem Fall den betreffenden Mitgliedstaat ersuchen, nach einem konkreten Zeitplan Berichte vorzulegen, um die Anpassungsbemühungen des Mitgliedstaats überprüfen zu können.

<p>(10) Das Recht auf Klageerhebung nach den Artikeln 258 und 259 kann im Rahmen der Absätze 1 bis 9 dieses Artikels nicht ausgeübt werden.</p>	<p>(10) Das Recht auf Klageerhebung nach den Artikeln 258 und 259 kann im Rahmen der Absätze 1 bis 9 dieses Artikels nicht ausgeübt werden.</p>
<p>(11) Solange ein Mitgliedstaat einen Beschluss nach Absatz 9 nicht befolgt, kann der Rat beschließen, eine oder mehrere der nachstehenden Maßnahmen anzuwenden oder gegebenenfalls zu verschärfen, nämlich</p> <ul style="list-style-type: none"> — von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen, — die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen, — von dem Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist, — Geldbußen in angemessener Höhe verhängen. <p>Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament von den Beschlüssen.</p>	<p>(10) Solange ein Mitgliedstaat einen Beschluss nach Absatz 9 nicht befolgt, kann der Rat beschließen, eine oder mehrere der nachstehenden Maßnahmen anzuwenden oder gegebenenfalls zu verschärfen, nämlich</p> <ul style="list-style-type: none"> — von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen, — die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen, — von dem Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist, — Geldbußen in angemessener Höhe verhängen. <p>Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament von den Beschlüssen.</p>
<p>(12) Der Rat hebt einige oder sämtliche Beschlüsse oder Empfehlungen nach den Absätzen 6 bis 9 und 11 so weit auf, wie das übermäßige Defizit in dem betreffenden Mitgliedstaat nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist. Hat der Rat zuvor Empfehlungen veröffentlicht, so stellt er, sobald der Beschluss nach Absatz 8 aufgehoben worden ist, in einer öffentlichen Erklärung fest, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat kein übermäßiges Defizit mehr besteht.</p>	<p>(11) Der Rat hebt einige oder sämtliche Beschlüsse oder Empfehlungen nach den Absätzen 6 bis 10 so weit auf, wie das übermäßige Defizit in dem betreffenden Mitgliedstaat nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist. Hat der Rat zuvor Empfehlungen veröffentlicht, so stellt er, sobald der Beschluss nach Absatz 8 aufgehoben worden ist, in einer öffentlichen Erklärung fest, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat kein übermäßiges Defizit mehr besteht.</p>
<p>(13) Die Beschlussfassung und die Empfehlungen des Rates nach den Absätzen 8, 9, 11 und 12 erfolgen auf Empfehlung der Kommission.</p> <p>Erlässt der Rat Maßnahmen nach den Absätzen 6 bis 9 sowie den Absätzen 11 und 12, so beschließt er ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates.</p> <p>Die qualifizierte Mehrheit der übrigen Mitglieder des Rates bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a.</p>	<p>(12) Die Beschlussfassung und die Empfehlungen des Rates nach den Absätzen 6 bis 11 erfolgen auf Empfehlung der Kommission.</p> <p>Das Europäische Parlament kann verlangen, vor der Annahme der Empfehlung durch die Kommission gehört zu werden. Das Europäische Parlament kann Abänderungen an den Empfehlungen vorschlagen. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit die Abänderungen ablehnen, wenn die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat. Andernfalls gilt die Empfehlung in der durch das Europäische Parlament abgeänderten Fassung als Empfehlung der Kommission angenommen.</p> <p>Wird die Empfehlung der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen nach ihrer Annahme durch die Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt, so gilt der Beschluss als vom Rat angenommen.</p> <p>Erlässt der Rat Maßnahmen nach den Absätzen 6 bis 11, so beschließt er ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates.</p> <p>Die qualifizierte Mehrheit der übrigen Mitglieder des Rates bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a.</p>
	<p>(13) Der Währungs- und Finanzkommissar unterrichtet den zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments mindestens alle drei Monate von den nach den Absätzen 6 bis 11 vorgeschlagenen Maßnahmen und den gefassten Beschlüssen.</p>
<p>(14) Weitere Bestimmungen über die Durchführung des in diesem Artikel beschriebenen Verfahrens sind in dem den</p>	<p>(14) Weitere Bestimmungen über die Durchführung des in diesem Artikel beschriebenen Verfahrens sind in dem den</p>

<p>Verträgen beigefügten Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit enthalten.</p> <p>Der Rat verabschiedet gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments sowie der Europäischen Zentralbank die geeigneten Bestimmungen, die sodann das genannte Protokoll ablösen.</p> <p>Der Rat beschließt vorbehaltlich der sonstigen Bestimmungen dieses Absatzes auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments nähere Einzelheiten und Begriffsbestimmungen für die Durchführung des genannten Protokolls.</p>	<p>Verträgen beigefügten Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit enthalten.</p> <p>Das Europäische Parlament und der Rat verabschieden gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments sowie der Europäischen Zentralbank die geeigneten Bestimmungen, die sodann das genannte Protokoll ablösen.</p> <p>Das Europäische Parlament und der Rat beschließen vorbehaltlich der sonstigen Bestimmungen dieses Absatzes auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments nähere Einzelheiten und Begriffsbestimmungen für die Durchführung des genannten Protokolls.</p>
<p>Art. 148 AEUV</p>	
<p>(4) Anhand der in Absatz 3 genannten Berichte und nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses unterzieht der Rat die Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Lichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien jährlich einer Prüfung. Der Rat kann dabei auf Empfehlung der Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, wenn er dies aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung für angebracht hält.</p>	<p>(4) Anhand der in Absatz 3 genannten Berichte und nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses unterzieht der Rat die Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Lichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien jährlich einer Prüfung. Der Rat kann dabei auf Empfehlung der Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, wenn er dies aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung für angebracht hält.</p>
	<p>(5) Solange ein Mitgliedstaat einen Beschluss nach Absatz 4 nicht befolgt, kann der Rat auf Empfehlung beschließen, eine oder mehrere der nachstehenden Maßnahmen anzuwenden oder gegebenenfalls zu verschärfen, nämlich</p> <ul style="list-style-type: none"> - von dem Mitgliedstaat verlangen, eine verzinssliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis die empfohlenen Maßnahmen nach Ansicht des Rates auf Empfehlung der Kommission ergriffen hat, - von dem Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinssliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis die empfohlenen Maßnahmen nach Ansicht des Rates auf Empfehlung der Kommission ergriffen hat, - Geldbußen in angemessener Höhe verhängen.
	<p>(6) Das Europäische Parlament kann verlangen, vor der Annahme der Empfehlung durch die Kommission gehört zu werden. Das Europäische Parlament kann Abänderungen an den Empfehlungen vorschlagen. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit die Abänderungen ablehnen, wenn die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat. Andernfalls gilt die Empfehlung in der durch das Europäische Parlament abgeänderten Fassung als Empfehlung der Kommission angenommen.</p> <p>Wird die Empfehlung der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen nach ihrer Annahme durch die Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt, so gilt der Beschluss als vom Rat angenommen.</p> <p>Der Rat beschließt im Rahmen der Absätze 4 und 5 ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates.</p> <p>Die qualifizierte Mehrheit der übrigen Mitglieder des Rates bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a.</p>

4. Steuerliche und soziale Mindeststandards

Die steuerliche und sozialpolitische Zusammenarbeit soll gestärkt werden. Hierzu sollen im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens steuerliche und soziale Mindeststandards gesetzt werden.

Beurteilung: Die EU verfügt bereits heute in Art. 113 AEUV, Art. 115 AEUV, Art. 21 Abs. 3 AEUV und Art. 153 AEUV über Rechtsetzungskompetenzen im Bereich des Steuerrechts und der Sozialpolitik. Alle Kompetenzen verlangen allerdings eine Rechtsetzung im besonderen Gesetzgebungsverfahren, in dem das Europäische Parlament lediglich gehört werden muss, und eine Einstimmigkeit im Rat.

Da es sich bei diesen Kompetenzen um konkurrierende Zuständigkeiten handelt, können die Maßnahmen im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV erlassen werden. Die Ermächtigung hierzu wird nach **Art. 329 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV** vom Rat auf Vorschlag der Kommission und **nach Zustimmung des Parlaments** durch qualifizierte Mehrheit erteilt. Da die bisherigen Kompetenzen Einstimmigkeit und ein besonderes Gesetzgebungsverfahren verlangen, können die Mitgliedstaaten, die an der verstärkten Zusammenarbeit teilnehmen (mindestens 9 Mitgliedstaaten) durch einstimmigen Beschluss (Art. 330 AEUV) entscheiden, dass **im Rahmen dieser verstärkten Zusammenarbeit Rechtsakte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** (Art. 333 Abs. 2 AEUV) und mit qualifizierter Mehrheit (Art. 333 Abs. 1 AEUV) erlassen werden können.

Außerhalb der verstärkten Zusammenarbeit müsste hierzu das Primärrecht geändert werden. Da es sich hierbei um Änderungen des Dritten Teils des AEUV ohne Kompetenzerweiterung handelt und lediglich vom besonderen Gesetzgebungsverfahren auf das ordentliche und von der Einstimmigkeit auf die qualifizierte Mehrheit umgestiegen werden soll, ist eine Vertragsänderung im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 f. AEUV möglich. Abschließend ist noch anzumerken, dass durch die vorgeschlagene Streichung in Art. 114 Abs. 2 AEUV automatisch eine Harmonisierung des direkten Steuerrechts nach Art. 114 AEUV möglich ist und nicht mehr auf Art. 115 AEUV zurückgegriffen werden müsste.

Bisherige Regelung	Neuvorschlag
Steuerliche Mindestharmonisierung	
Art. 113 EUV	
Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist.	Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist.
Art. 114 AEUV	
(2) Absatz 1 gilt nicht für die Bestimmungen über die Steuern, die Bestimmungen über die Freizügigkeit und die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer.	(2) Absatz 1 gilt nicht für die Bestimmungen über die Steuern , die Bestimmungen über die Freizügigkeit und die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer.
Art. 192 AEUV	
(2) Abweichend von dem Beschlussverfahren des Absatzes 1 und unbeschadet des Artikels 114 erlässt der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen einstimmig a) Vorschriften überwiegend steuerlicher Art; [...]	(2) Abweichend von dem Beschlussverfahren des Absatzes 1 und unbeschadet des Artikels 114 erlässt der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen einstimmig a) Vorschriften überwiegend steuerlicher Art; [...]
Sozialpolitische Mindestharmonisierung	
Art. 21 AEUV	
(3) Zu den gleichen wie den in Absatz 1 genannten Zwecken kann der Rat, sofern die Verträge hierfür keine Befugnisse vorsehen, gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen erlassen, die die soziale Sicherheit oder den sozia-	(3) Zu den gleichen wie den in Absatz 1 genannten Zwecken können das Europäische Parlament und der Rat, sofern die Verträge hierfür keine Befugnisse vorsehen, gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen erlassen,

<p>len Schutz betreffen. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.</p>	<p>die die soziale Sicherheit oder den sozialen Schutz betreffen. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.</p>
<p>Art. 153 AEUV</p>	
<p>(1) Zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 151 unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf folgenden Gebieten:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer, b) Arbeitsbedingungen, c) soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, d) Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags, e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, f) Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 5, g) Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten, h) berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, unbeschadet des Artikels 166, i) Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, j) Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, k) Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes, unbeschadet des Buchstabens c. 	
<p>(2) Zu diesem Zweck können das Europäische Parlament und der Rat</p> <ul style="list-style-type: none"> a) unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen annehmen, die dazu bestimmt sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch Initiativen zu fördern, die die Verbesserung des Wissensstands, die Entwicklung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben; b) in den in Absatz 1 Buchstaben a bis i genannten Bereichen unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen, die schrittweise anzuwenden sind. Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen. <p>Das Europäische Parlament und der Rat beschließen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen.</p> <p>In den in Absatz 1 Buchstaben c, d, f und g genannten Bereichen beschließt der Rat einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der genannten Ausschüsse.</p> <p>Der Rat kann einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschließen, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf Absatz 1 Buchstaben d, f und g angewandt wird.</p>	<p>(2) Zu diesem Zweck können das Europäische Parlament und der Rat</p> <ul style="list-style-type: none"> a) unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen annehmen, die dazu bestimmt sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch Initiativen zu fördern, die die Verbesserung des Wissensstands, die Entwicklung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben; b) in den in Absatz 1 Buchstaben a bis i genannten Bereichen unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen, die schrittweise anzuwenden sind. Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen. <p>Das Europäische Parlament und der Rat beschließen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen.</p> <p>In den in Absatz 1 Buchstaben c, d, f und g genannten Bereichen beschließt der Rat einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der genannten Ausschüsse.</p> <p>Der Rat kann einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschließen, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf Absatz 1 Buchstaben d, f und g angewandt wird.</p>

(5) Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.	(5) Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.
---	--

5. Ausgabe von Euro-Bonds

Es sollen Euro-Bonds ausgegeben werden.

Beurteilung: Das Diskussionspapier legt sich nicht auf ein konkretes Modell von Euro-Bonds fest. Für die vorliegende rechtliche Beurteilung soll daher auf die drei Alternativen abgestellt werden, die die Europäische Kommission in ihrem Grünbuch vom 23. 11. 2011 über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen (KOM(2011) 818) angesprochen hat:

- (1) vollständiger Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie;
- (2) teilweiser Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie;
- (3) teilweiser Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit teilschuldnerischer Garantie.

Für alle drei Varianten gilt, dass es keine explizite Rechtsgrundlage für die sekundärrechtliche Ausgestaltung von Euro-Bonds/Stabilitätsanleihen gibt. Eine solche Rechtsgrundlage müsste durch eine Vertragsänderung geschaffen werden. Alternativ könnten Euro-Bonds/Stabilitätsanleihen auf Grundlage von Art. 352 AEUV erlassen werden.⁴⁵ Allerdings kann nach Art. 352 Abs. 1 S. 1 AEUV das Europäische Parlament lediglich seine Zustimmung erteilen oder verweigern. Dies legt es nahe, eine neue Kompetenzvorschrift für die Euro-Bonds/Stabilitätsanleihen in Art. 136 AEUV einzufügen, die dann auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren verweist.

Der **Ansatz (1)** ist eindeutig mit dem gegenwärtigen **Art. 125 AEUV** nicht zu vereinbaren. Er müsste entweder komplett gestrichen werden oder folgendermaßen umformuliert werden:

Bisherige Regelung	Neuvorschlag
Art. 125 AEUV	
(1) Die Union haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens. Ein Mitgliedstaat haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens.	(1) Die Union haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens. Ein Mitgliedstaat haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Haftung und der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens.

⁴⁵ Die Verordnung (EG) Nr. 332/2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten wurde auf Art. 308 EGV a.F. (heute Art. 352 AEUV) gestützt. Hiernach kann die EU den Mitgliedstaaten, die nicht Mitglied der Währungsunion sind und die sich in Zahlungsbilanzschwierigkeiten befinden (vgl. Art. 143 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV), zur Stützung der Zahlungsbilanzen dieser Mitgliedstaaten Anleihen ausgeben (vgl. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 332/2002).

Der Ansatz (3) steht im Einklang mit Art. 125 AEUV, da er eine teilschuldnerische Garantie vorsieht und damit gerade keine Haftung für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten im Sinne von Art. 125 Abs. 1 AEUV begründen kann.

Der Ansatz (2) steht im Einklang mit Art. 125 AEUV. Zwar sieht Ansatz (2) wie Ansatz (1) eine gesamtschuldnerische Garantie aller Euro-Staaten vor, was somit zunächst darauf hindeutet, dass Euro-Staaten für die Verbindlichkeiten eines anderen Euro-Staates haften würden und damit Ansatz (2) gegen Art. 125 AEUV verstieße. Doch ließe ein solches Verständnis außer Acht, dass Ansatz (2) eine Obergrenze für die Emission von Euro-Bonds/Stabilitätsanleihen vorsieht. Die vorliegende rechtliche Beurteilung geht dabei von dem „Blue Bond Proposal“ von Delpla/von Weizsäcker⁴⁶ aus. Hiernach entspricht die Obergrenze dem Referenzwert von 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP nach Art. 1 des Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Zur Refinanzierung öffentlicher Schulden bis zu dieser Obergrenze können die Euro-Staaten (entweder multilateral oder durch eine europäische Schuldenagentur) Euro-Bonds/Stabilitätsanleihen emittieren, die gesamtschuldnerisch von allen Euro-Staaten garantiert und vorrangig zu bedienen sind (sog. blue bonds). Ab Erreichen dieser Obergrenze müssen die Euro-Staaten nationale Staatsanleihen emittieren, um sich zu refinanzieren (sog. red bonds). Die Vorrangigkeit und die gesamtschuldnerische Garantie der Euro-Staaten für die „blue bonds“ dürfte zu einem hohen Rating (AAA) führen und damit zu entsprechend niedrigen Zinsen. Die Zinsen für „blue bonds“ dürften sich auch im Krisenfall eines Euro-Staates, der vergleichbar mit Griechenland über ein hohes Refinanzierungsproblem wegen eines hohen öffentlichen Schuldenstands verfügt, kaum erhöhen. Der Grund dafür ist die Vorrangigkeit der „blue bonds“ und ihre Begrenzung auf 60 %. Dies beruht auf der Annahme, dass jeder Staat in der Lage ist, auch unter extremen Bedingungen, die Refinanzierung von 60 % des BIP zu tragen. Die Vorrangigkeit garantiert damit dem privaten Gläubiger, dass die „blue bonds“ eines Euro-Staates durch diesen immer bedient werden können. Auf derselben Annahme beruht die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion, da gegen einen Staat, dessen öffentlicher Schuldenstand unterhalb des Referenzwertes von 60 % liegt, kein Defizitverfahren nach Art. 126 AEUV eingeleitet wird. Dies erhöht natürlich das Risiko für die verbleibenden nationalen Staatsanleihen, den „red bonds“, mit der Konsequenz, dass das Risiko dieser „red bonds“ sich in höheren Zinsen äußern wird und damit ein Zinssprung ab Erreichen der Obergrenze von 60 % des BIP stattfindet, der einen weiteren, marktgesetzten Anreiz für den Staat schafft, sich an das Kriterium eines niedrigen öffentlichen Schuldenstands zu halten.

Diese wirtschaftliche Analyse zeigt, wieso durch Ansatz (2) keine Verletzung von Art. 125 AEUV vorliegt. Der Sinn und Zweck des Art. 125 AEUV ist es, eine Steuerung der mitgliedstaatlichen Fiskal- und Haushaltspolitik durch die Kapitalmärkte zu erreichen. In der asymmetrischen Wirtschafts- und Währungsunion gibt es zwei Mechanismen, mit denen die Fiskal- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten „gesteuert“ werden kann. Der eine Mechanismus ist das Verfahren bei übermäßigen Defiziten nach Art. 126 AEUV und der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinem präventiven und repressiven Arm. Der andere Mechanismus ist die Steuerung durch die Preisbildung auf den Kapitalmärkten: Wenn ein Staat einem privaten Schuldner gleichgestellt ist, dann würden die privaten Investoren das Investitionsrisiko bei Überschuldung in die Zinsen auf Staatsanleihen einpreisen und damit einen Marktmechanismus in Gang setzen, der den Staat zur Haushaltskonsolidierung anhält.⁴⁷ Dabei dürfen Euro-Staaten ihre öffentlichen Haushalte nicht durch die Zentralbank refinanzieren (Art. 123 AEUV), keinen bevorzugten Zugang zu Finanzinstituten haben (Art. 124 AEUV) und auf keinen Haftungsautomatismus vertrauen, wonach ihre Schulden im schlimmsten Fall von anderen Staaten getragen werden könnten (Art. 125 AEUV). Nur dann ist der Staat „in der Theorie“ einem privaten Schuldner derart gleichgestellt, dass sein Ausfallrisiko vergleichbar einem privaten Schuldner in den Zinsen auf Staatsanleihen eingepreist wird. Allerdings ist die Gleichstellung mit den privaten Schuldnern kein Selbstzweck. Sie dient der Ausnutzung von Kapitalmarktmechanismen, um Stabilität durch solide Haushalte zu erzeugen. Und genau dieser Effekt wird durch den Ansatz (2) mit noch größerem Nachdruck als bis-

⁴⁶ Delpla/von Weizsäcker, The Blue Bond Proposal, Bruegel Policy Briefs 420, Nr. 3/2010.

⁴⁷ Vgl. Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 123 AEUV Rn. 1 ff.

ber erzeugt. Die Anleihen auf solide Staatsfinanzen mit einem Schuldenstand von unter 60 % des BIP werden euroweit mit einem AAA-Rating belohnt. Das Überschreiten der 60-Prozent-Grenze führt zu einem Zinssprung, der so nicht vorhanden wäre, wenn es nur einbeitliche nationale Staatsanleihen gäbe. Somit dient der Ansatz (2) dem Sinn und Zweck des Art. 125 AEUV durch risikoäquivalente Zinsbildung, die Staaten zu soliden Staatsfinanzen anzuhalten.

Die Unionsrechtskonformität steht und fällt daher mit der ökonomischen Annahme, dass die Zinsen von „blue bonds“ auch im Krisenfall stabil bleiben, da in diesem Fall auch kein Eintreten der anderen Euro-Staaten für Verbindlichkeiten eines Euro-Staates gegeben ist. Diese Sicherheit auf dem Kapitalmarkt dürfte dann vorliegen, wenn private Investoren die Grundannahme teilen, dass auch der krisengeschütteltste Euro-Staat noch in der Lage ist, seine „blue bonds“ zu bedienen. Aus diesem Grund kommt der Obergrenze bei der konkreten Ausgestaltung der „blue bonds“ eine entscheidende Bedeutung zu. Diese Obergrenze muss ökonomisch überzeugend sein⁴⁸ und muss daher auch so stabil und änderungsfest nach oben wie möglich ausgestaltet sein. **Die Erarbeitung eines konkreten Rechtstextes zur Ausgestaltung von Euro-Bonds/Stabilitätsbonds kann im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden.** Primärrechtliche Änderungen sind nicht notwendig. Eine Änderung von Art. 125 Abs. 1 AEUV vergleichbar dem bei Ansatz (1) vorgeschlagenen könnte dem Ansatz (2) natürlich eine stärkere Rechtssicherheit verleihen.

Bisherige Regelung	Neuvorschlag
Art. 125 AEUV	
(1) Die Union haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens. Ein Mitgliedstaat haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens.	(1) Die Union haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens. Ein Mitgliedstaat haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Haftung bis zu einer Obergrenze, die dem Referenzwert für das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt entspricht, der in einem den Verträgen beigefügten Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgelegt wird, und der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens.

6. Europäischer Währungsfonds

Euro-Bonds sollen durch einen Europäischen Währungsfonds ausgegeben werden, der dem Währungs- und Finanzkommissar untersteht, einer jährlichen Berichtspflicht gegenüber dem Rat und dem Europäischen Parlament unterliegt und von beiden Institutionen mit qualifizierter Mehrheit entlastet werden muss. Hiermit soll die EZB in ihrer fiskalpolitischen Rolle entlastet und der EFSF/ESM zu einer europäischen Gemeinschaftsinstitution werden.

⁴⁸ Die 60-Prozent-Grenze sollte ökonomisch überzeugend sein, da auf dieser die gesamte Wirtschafts- und Währungsunion aufbaut.

Beurteilung: Mit dem im Diskussionspapier angedachten europäischen Währungsfonds soll der bisher durch völkerrechtlichen Vertrag begründete EFSF und der ebenfalls auf völkerrechtlichen Vertrag gegründete Nachfolger, der ESM, eine Unionseinrichtung werden, die dem Währungs- und Finanzkommissar unterstehen soll.

Eine Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines europäischen Währungsfonds liegt mit Art. 352 AEUV in den bestehenden europäischen Verträgen vor.⁴⁹ Unionseinrichtungen können auf dieser Grundlage ohne Änderungen der europäischen Verträge eingerichtet werden.⁵⁰ Die Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro angehören, wurde ebenfalls auf Grundlage von Art. 352 AEUV erlassen.⁵¹ Daher war es im Übrigen nicht zwingend, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrags zu gründen. Da die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Währungspolitik für Staaten, deren Währung der Euro ist, Ziele und Zuständigkeiten der Union sind, wäre eine Gründung des ESM auch auf der Grundlage von Art. 352 AEUV möglich gewesen.

Primärrechtlich problematisch ist das Verhältnis dieser Unionseinrichtung mit Art. 125 Abs. 1 AEUV. Dass der europäische Währungsfonds nicht nur im Falle außergewöhnlicher Ereignisse im Sinne des Art. 122 Abs. 2 AEUV tätig wird, muss er primärrechtlich als Ausnahme zur Art. 125 AEUV formuliert werden. Hierzu hat der Europäische Rat am 25. März 2011 eine Änderung des Art. 136 AEUV im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren beschlossen.⁵² Die Änderung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft, sofern bis dahin alle Mitgliedstaaten ihre Zustimmung entsprechend ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften erklärt haben. Die neue Formulierung lautet wie folgt:

„(3) Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Der Sinn und Zweck des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV ist es, eine Ausnahme für Finanzhilfen in Krisensituationen von Art. 125 AEUV zu schaffen. Allerdings ermächtigt Art. 136 Abs. 3 AEUV lediglich die Mitgliedstaaten dazu, einen solchen Stabilitätsmechanismus einzurichten. Für die Errichtung eines echten europäischen Währungsfonds, wie er im Diskussionspapier angedacht ist, müssten daher das Europäische Parlament und der Rat in Art. 136 Abs. 3 AEUV hierfür ermächtigt werden.

In diesem Rahmen wäre dann die Errichtung eines europäischen Währungsfonds auf der Grundlage von Art. 352 AEUV möglich. Die Aufsicht des europäischen Währungs- und Finanzkommissars über diesen europäischen Währungsfonds, die jährliche Berichtspflicht gegenüber Rat und Parlament sowie die Pflicht zur Entlastung des Währungsfonds durch Mehrheitsentscheidung des Europäischen Parlaments und qualifizierte Mehrheit des Rats ist im auf Art. 352 AEUV zu erlassenden Sekundärrechtsakt zu verankern.

Bisherige Regelung	Neuvorschlag
Art. 136 AEUV (neu ab 1.1.2013)	
(3) Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.	(3) Das Europäische Parlament und der Rat können für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Europäischen Währungsfonds einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Währungsfonds wird strengen Auflagen unterliegen.

⁴⁹ Ebenso Häde, EuR 2010, 854, 865.

⁵⁰ Beispiele sind etwa der inzwischen aufgelöste Europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (vgl. Verordnung (EWG) Nr. 907/73, ABl. 1973 L 89/2), die Europäische Umweltagentur (Verordnung (EWG) Nr. 1210/90, ABl. 1990 L 120/1).

⁵¹ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 332/2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten.

⁵² Vgl. Beschluss 2011/199/EU des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (ABl.EU 2011 L 91/1); siehe auch die Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. März 2011 zum Formulierungsvorschlag des Europäischen Rates (P7_TA(2011)0103).

Im Sekundärrechtsakt zur Einführung von **Stabilitätsanleihen** müsste dann die Zuständigkeit des Währungs-fonds für die Ausgabe der Stabilitätsanleihen begründet werden. Das ginge rechtstechnisch ebenfalls im Wege des Sekundärrechtsakts. An diesem Punkt ist aber daran zu erinnern, dass Delppla/von Weizsäcker darauf hingewiesen haben, dass das Vertrauen von privaten Investoren in die Stabilität des „blue bonds“ (sollte dieses das bevorzugte Modell für die Euro-Bonds sein) darauf gründet, dass die Obergrenze politisch nicht nach oben aufgeweicht werden kann. Dies sollte institutionell durch einen unabhängigen Stabilitätsrat vergleichbar der EZB abgesichert werden.⁵³ Vor diesem Hintergrund wäre es empfehlenswert, den europäischen Währungsfonds primärrechtlich zu verankern und seine Unabhängigkeit hinsichtlich der Allokation neuer „blue bonds“ für Mitgliedstaaten und die Festsetzung der Obergrenze zu verankern, während die Emission der „blue bonds“ und die Verwaltung der Finanzhilfen im Krisenfall unter die Aufsicht des Währungs- und Finanzkommissars gestellt werden kann.

7. Haushalt der Europäischen Union

Der Haushalt der EU soll stärker auf Eigensteuern gegründet werden. Mittelfristig soll die Begrenzung des Haushaltes auf 1 % des europäischen BIP entfallen und entsprechend den der EU zugewiesenen Aufgaben ansteigen. Als erste Eigensteuer soll die Finanztransaktionssteuer eingeführt werden. Beschlüsse über die europäischen Eigensteuern sollen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erfolgen.

Beurteilung: Die Einführung einer EU-Eigensteuer, die als Eigenmittel dem EU-Haushalt zugeführt werden soll, erfolgt in zwei Schritten: Erstens muss die Eigensteuer auf der Grundlage einer hierfür vorgesehenen Kompetenz durch Verordnung im Sinne von Art. 288 Abs. 2 AEUV geschaffen werden. Als EU-Eigensteuer kann diese nicht im Wege der Richtlinie erlassen werden, da sich eine Richtlinie ausschließlich an die Mitgliedstaaten richtet. Zweitens muss die dann geschaffene Eigensteuer als Eigenmittel im Eigenmittelbeschluss eingefügt werden. Die EU kann nämlich eine Einnahme nur dann dem EU-Haushalt zuführen, wenn sie sich entweder einer im Eigenmittelbeschluss⁵⁴ ausdrücklich aufgeführten Eigenmittelkategorie zuordnen lässt oder eine sonstige Einnahme im Sinne des Art. 311 UAbs. 2 AEUV ist. Eine sonstige Einnahme darf allerdings gerade nicht primär dem Haushaltsausgleich zu dienen bestimmt sein.⁵⁵ Einnahmen aus einer Eigensteuer fallen demnach gerade nicht unter die „sonstigen Einnahmen“ im Sinne des Art. 311 UAbs. 2 AEUV, weshalb sie im Eigenmittelbeschluss eingefügt werden muss.

Hinsichtlich einer originären Besteuerungskompetenz der EU für **indirekte Steuern** (wie die Finanztransaktionssteuer) könnte Art. 113 AEUV als Rechtsgrundlage herangezogen werden. Hierfür muss allerdings eine Harmonisierung von Rechtsvorschriften erforderlich sein. Soweit eine EU-Regelung innerstaatliches Recht verdrängt und dieses durch harmonisiertes Unionsrecht ergänzt, ist die Idee der Harmonisierung gewahrt. Wenn durch eine Verordnung aber keine das innerstaatliche Recht verdrängende Regelung geschaffen wird, sondern eine solche, die das innerstaatliche Recht lediglich ergänzen will, liegt keine Harmonisierung mehr im Sinne von Art. 113 AEUV vor. Zu Art. 114 Abs. 1 AEUV, der wie Art. 113 AEUV eine Harmonisierung verlangt, wird vertreten, dass hierauf keine unionsrechtlich determinierten Rechtsinstitute oder Rechtsformen wie eine europäische Eigensteuer eingeführt werden können, die neben das weiterhin anwendbare Recht der Mitgliedstaaten treten.⁵⁶ So hat der EuGH entschieden, dass für die Einführung der Europäischen Genossenschaft⁵⁷ nicht die Harmonisierungsvorschrift des Art. 114 Abs. 1 AEUV, sondern die Vertragsergänzungsvorschrift des Art. 352 AEUV die richtige Rechtsgrundlage gewesen ist.⁵⁸ Eine EU-Eigensteuer harmonisiert nicht zwangsläufig bestehende mitgliedstaatliche Steuern, sondern schafft ein eigenes

⁵³ Vgl. Delppla/von Weizsäcker, The Blue Bond Proposal, Bruegel Policy Briefs 420, Nr. 3/2010, S. 6 f.

⁵⁴ Bisher Beschluss 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften.

⁵⁵ Wie etwa die Steuern der Bediensteten der Union, Verwaltungseinnahmen der Union wie Gebühren, Zwangsgelder, Säumniszinsen, Geldbußen oder Einnahmen aus Verkäufen und Vermietungen. Vgl. Mayer/Heidfeld, EuZW 2011, 373, 376; Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, Art. 311 AEUV Rn. 12; Bieber, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 269 EGV Rn. 36.

⁵⁶ Vgl. Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 114 AEUV Rn. 119.

⁵⁷ Verordnung (EG) Nr. 1435/2003 über das Statut der Europäischen Genossenschaft (SCE).

⁵⁸ EuGH, Rs. C-436/03, *Parlament/Rat*, Slg. 2006, I-3733 Rn. 46; Ebenso zur Verordnung über die Gemeinschaftsmarke: EuGH, Gutachten 1/94, Slg. 1994, I-5267 Rn. 59.

Rechtsinstitut, das neben den bestehenden mitgliedstaatlichen Steuern angewendet werden soll. Eine EU-Eigensteuer müsste damit auf Grundlage von Art. 352 AEUV erlassen werden.⁵⁹ Im Rahmen von Art. 352 AEUV entscheiden allerdings das Europäische Parlament und der Rat nicht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Das Europäische Parlament kann lediglich seine Zustimmung erteilen. Zum Erlass einer indirekten EU-Eigensteuer im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren müsste damit eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden, die systematisch am besten bei Art. 311 AEUV eingeführt werden sollte.

Hinsichtlich der originären Besteuerungskompetenz der EU für **direkte Steuern** könnte Art. 115 AEUV als Rechtsgrundlage herangezogen werden (vgl. oben zur Steuerharmonisierung). Dieser erlaubt allerdings lediglich Richtlinien als Rechtsakte, die sich nach Art. 288 Abs. 3 AEUV ausschließlich an Mitgliedstaaten richten, weshalb mit diesen eine EU-Eigensteuer nicht geschaffen werden kann. Daher wäre auch hier eine Vertragsänderung notwendig. Mit der oben bei der Steuerharmonisierung schon vorgeschlagenen Streichung in Art. 114 Abs. 2 AEUV könnte man zwar eine Harmonisierung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 114 Abs. 1 AEUV im Bereich der direkten Steuern erreichen. Allerdings ist die Schaffung einer EU-Eigensteuer keine Harmonisierung mehr, weshalb auf Art. 352 AEUV zurückgegriffen werden müsste, wo nicht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entschieden wird. Zum Erlass einer direkten EU-Eigensteuer im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren müsste damit eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden, die systematisch am besten bei Art. 311 AEUV eingeführt werden sollte.

Um eine EU-Eigensteuer als Eigenmittel im EU-Haushalt verwenden zu können, müsste der Eigenmittelbeschluss nach Art. 311 UAbs. 3 AEUV geändert werden. Die Europäische Kommission hat hierzu einen geänderten Vorschlag am 9. 11. 2011 vorgelegt (KOM(2011) 739 endg.). Hier ist in Art. 2 Abs. 1 lit. b) die Finanztransaktionssteuer als Eigenmittel vorgegeben. Allerdings ist die vorgeschlagene Finanztransaktionssteuer keine EU-Eigensteuer.

Die Eigenmittelobergrenze für den EU-Haushalt wird ebenfalls im Eigenmittelbeschluss festgelegt. Eine erhöhte Obergrenze müsste dementsprechend an dieser Stelle geändert werden.

Die Anteile und Sätze der Eigenmittel werden in der Durchführungsverordnung nach Art. 311 UAbs. 4 AEUV festgelegt. Auch hier hat die Europäische Kommission am 9. 11. 2011 einen Vorschlag vorgelegt (KOM(2011) 740 endg.). Die vom Diskussionspapier angeregte Veränderung der Verteilung müsste hier festgelegt werden.

Die entsprechende Verringerung der Beiträge der Mitgliedstaaten entspricht bereits der geltenden Rechtslage: Nach Art. 2 Abs. 1 lit. c) des geltenden Eigenmittelbeschlusses 2007/436/EG, Euratom werden im Haushaltsverfahren „unter Berücksichtigung aller übrigen Einnahmen“ (Eigenmittel und sonstige Einnahme in Sinne von Art. 311 UAbs. 2 AEUV) die Beiträge der Mitgliedstaaten festgesetzt. Die geltende Rechtslage versteht damit die mitgliedstaatlichen Beiträge als „Restfinanzierung“ zur Deckung der verbleibenden Haushaltslücke.⁶⁰ Dies soll auch nach dem Kommissionsvorschlag für einen neuen Eigenmittelbeschluss so bleiben.

Die Beschlussfassung sowohl des Eigenmittelbeschluss (nach Anhörung des Europäischen Parlaments, Art. 311 UAbs. 3 S. 1 AEUV) als auch der Durchführungsverordnung (nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, Art. 311 UAbs. 4 S. 2 AEUV) erfolgt nicht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Hier müsste eine Umstellung auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in Art. 311 AEUV durch eine Vertragsänderung eingefügt werden.

Bisherige Regelung	Neuvorschlag
Art. 311 AEUV	
Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können.	Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können.
Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen	Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen

⁵⁹ Vgl. Mayer/Heidfeld, EuZW 2011, 373, 375, die darauf hinweisen, dass Art. 352 AEUV dann nicht herangezogen werden kann, wenn man den europäischen Verträgen entnimmt, dass sie grundsätzlich einer EU-Eigensteuer entgegenstehen.

⁶⁰ Vgl. Waldhoff, in: Callies/Ruffert, Art. 311 AEUV Rn. 11; Rossi, in: Dausen (Hrsg.) EU-Wirtschaftsrecht, Finanz- und Haushaltsordnung der EU Rn. 56.

vollständig aus Eigenmitteln finanziert.	vollständig aus Eigenmitteln finanziert.
Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.	Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.
Der Rat legt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union fest, sofern dies in dem nach Absatz 3 erlassenen Beschluss vorgesehen ist. Der Rat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.	Das Europäische Parlament und der Rat legen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union fest, sofern dies in dem nach Absatz 3 erlassenen Beschluss vorgesehen ist. Der Rat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.
	Art. 311 a AEUV
	Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung der Wirtschafts- und Sozialausschusses Maßnahmen, um indirekte und direkte Steuern zu Gunsten der Union zu erheben.
Beschluss 2007/436/EG, Euratom	
Art. 2	
(1) Folgende Einnahmen stellen in den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union einzusetzende Eigenmittel dar: a) Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- oder Ausgleichsbeträge, zusätzliche Teilbeträge und andere Abgaben, Zölle des gemeinsamen Zolltarifs und andere Zölle auf den Warenverkehr mit Drittländern, die von den Organen der Gemeinschaften eingeführt worden sind oder noch eingeführt werden, Zölle auf die unter den ausgelaufenen Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallenden Erzeugnisse sowie Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind; b) unbeschadet des Absatzes 4 Unterabsatz 2 Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Satzes auf die nach Gemeinschaftsvorschriften bestimmte einheitliche MwSt.-Eigenmittelbemessungsgrundlage eines jeden Mitgliedstaats ergeben. Die für diese Zwecke heranzuziehende Bemessungsgrundlage darf 50 % des in Absatz 7 definierten BNE eines jeden Mitgliedstaats nicht überschreiten; c) unbeschadet des Absatzes 5 Unterabsatz 2 Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung aller übrigen Einnahmen festzulegenden einheitlichen Satzes auf den Gesamtbetrag der BNE aller Mitgliedstaaten ergeben.	(1) Folgende Einnahmen stellen in den Haushaltsplan der Europäischen Union einzusetzende Eigenmittel dar: a) eine Finanztransaktionssteuer gemäß [Rechtsakt] (EU) Nr. [.../...] zu einem Satz von höchstens ... %; [...]
Art. 3	
(1) Der Gesamtbetrag der Eigenmittel, der den Gemeinschaften für die jährlichen Zahlungsermächtigungen zur Verfügung steht, darf 1,24 % der Summe der BNE der Mitgliedstaaten nicht überschreiten.	(1) Der Gesamtbetrag der Eigenmittel, der der Union für die jährlichen Mittel für Zahlungen zur Verfügung steht, darf ... % der Summe der BNE der Mitgliedstaaten nicht überschreiten.
(2) Die jährlichen Verpflichtungsermächtigungen, die in den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union eingesetzt werden, dürfen 1,31 % der Summe der BNE der Mitgliedstaaten nicht übersteigen.	(2) Der Gesamtbetrag der jährlichen Mittel für Verpflichtungen , die in den Haushaltsplan der Union eingesetzt werden, darf ... % der Summe der BNE der Mitgliedstaaten nicht übersteigen.

Es ist für ein geordnetes Verhältnis zwischen Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen zu sorgen, um zu gewährleisten, dass sie miteinander vereinbar sind und dass die in Absatz 1 für die folgenden Jahre genannten Obergrenzen eingehalten werden können.

Es ist für ein geordnetes Verhältnis zwischen **Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen** zu sorgen, um zu gewährleisten, dass sie miteinander vereinbar sind und dass die in Absatz 1 für die folgenden Jahre genannten Obergrenzen eingehalten werden können.

8. Differenzierte Integration: Erneuerte europäische Wirtschaftsunion für Mitgliedstaaten mit positivem Volksentscheid und Ausscheiden aus der WWU für Mitgliedstaaten mit negativem Volksentscheid

Das Diskussionspapier will für die Herbeiführung der Vertragsänderungen einen Konvent nach Art. 48 Abs. 3 EUV einberufen. Die Ratifikation der Vertragsänderungen soll in den Mitgliedstaaten mit Volksentscheiden verbunden werden, die zum selben Zeitpunkt in der gesamten EU durchzuführen sind.

Die Mitgliedstaaten, in denen die Volksentscheide der Vertragsänderung zustimmen, schließen sich zu einer erneuerten europäischen Wirtschaftsunion zusammen, während Ablehnung ein Ausscheiden aus der Wirtschafts- und Währungsunion bedeutet.

***Beurteilung:** Vertragsänderungen werden nach Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV erst dann wirksam, wenn alle Mitgliedstaaten die Änderungen nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert haben. Andernfalls wird keine Änderung der Verträge herbeigeführt. Bei Ablehnung der Vertragsänderungen durch eine Volksabstimmung bleibt es beim EU-vertraglichen status quo.*

Zwar könnte man noch einen Weg konstruieren, wonach eine Ablehnung der Vertragsänderungen zu einem teilweisen Ausscheiden aus der derzeit bestehenden Wirtschafts- und Währungsunion führt. Die europäischen Verträge sehen zwar bisher lediglich vor, nach Art. 50 EUV aus der EU als solcher auszutreten. Der Austritt aus einem Teil der Union, nämlich der Wirtschafts- und Währungsunion ist in den Verträgen eigentlich nicht vorgesehen.⁶¹ Dies müsste erst noch eingefügt werden. Es ist zwar vertreten worden, dass ein freiwilliger Austritt aus der Währungsunion über eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 974/98 über die Einführung des Euro erreicht werden könnte. Hiernach müsste mit demselben Verfahren, mit dem durch Änderung der Verordnung neue Staaten aufgenommen werden, Staaten aus der Verordnung gestrichen werden können. Dies soll entweder entsprechend dem völkerrechtlichen Gedanken des „actus contrarius“, wonach mit derselben Handlung, mit der eine rechtliche Verbindung geschaffen wurde, diese auch wieder gelöst werden könne, durch Verordnung auf Grundlage von Art. 140 Abs. 3 AEUV möglich sein oder durch eine Verordnung auf Grundlage von Art. 352 AEUV, wenn sich der Austritt aus dem Euro und die damit verbundene Wiedereinführung einer nationalen Währung im Rahmen der Verwirklichung der Ziele der Union als erforderlich erweist.⁶² Die Rechtsfolge davon wäre, dass ein Euro-Staat nunmehr wieder ein „Mitgliedstaat mit Ausnahmeregelung“ im Sinne von Art. 139 AEUV wäre, was zwar keinem kompletten Austritt aus Wirtschafts- und Währungsunion entspräche, da Teile der Wirtschaftsunion hiernach immer noch anwendbar wären, aber dem nahe käme. Diese Lösung geht aber nur, wenn der Austritt einvernehmlich unter allen Mitgliedstaaten einschließlich des austretenden Mitgliedstaats erfolgt, ein Ausschluss gegen den Willen des Mitgliedstaates kann hiernach nicht erfolgen. Doch ließe sich eine entsprechende Willensäußerung des austretenden Mitgliedstaates durch sein ablehnendes Referendum wohl konstruieren.

Diese rechtliche Konstruktion erscheint aber schwierig vor dem Hintergrund des Art. 50 EUV und vor dem Hintergrund, dass die Einführung des Euro nach seiner grundlegenden Konzeption unumkehrbar sein soll. Alternativ müsste eine entsprechende Austrittsmöglichkeit aus der Wirtschafts- und Währungsunion primärrechtlich geschaffen werden. Dies kann allerdings nicht durch die Vertragsänderungen geschehen, die durch die Volksabstimmun-

⁶¹ Vgl. etwa Bandilla, in: Grabitz/Hilf, Protokoll (Nr. 24) über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, Rn. 4.

⁶² Vgl. Herrmann, EuZW 2010, 413, 417.

gen zu ratifizieren wären. Käme dann nämlich keine Ratifikation durch alle EU-Mitgliedstaaten zustande, würde dieses neue Austrittsrecht völkerrechtlich gar nicht erst entstehen. Es müsste vielmehr im Wege des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 6 EUV in den Titel III des AEUV und dort systematisch am besten nach Art. 139 AEUV eingefügt werden. Erst wenn ein solches Austrittsrecht vorgesehen ist, könnte man den großen Ratifikationsprozess starten, wollte man einen Austritt bei negativem Ausgang eröffnen. Die Formulierung eines solchen Austrittsrechts muss aber äußerst restriktiv erfolgen. Andernfalls ist die politische Botschaft dieses neuen Artikels, dass Euro-Staaten, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden als letztes Mittel „gebeten“ werden, aus der Währungsunion auszutreten: Ein fatale politische Botschaft und eine fatale Botschaft in Richtung der Finanzmärkte. Hinzu tritt, dass enorme Übergangsschwierigkeiten bezüglich der Rückabwicklung des Euro entstehen, wenn Euro-Mitgliedstaaten aus der Wirtschafts- und Währungsunion austreten. Der Entwurf eines konkreten Rechtstext zur Ausgestaltung dieser sehr komplexen Rechtsfragen kann im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden.

Die Gründung einer erneuerten europäischen Wirtschaftsunion auf der Grundlage der positiven Volksentscheide ist, wenn es mindestens ein ablehnendes Referendum gibt, rechtlich im Rahmen der EU unmöglich. In diesem Fall könnten zwar diejenigen Mitgliedstaaten, die eine Vertragsänderungen wollen, diese völkerrechtlich im Wege eines inter-se-Vertrags (siehe oben unter B.) untereinander vereinbaren. Ein solcher völkerrechtlich zulässiger inter-se-Vertrag verstößt aber dann gegen Unionsrecht und ist innerhalb der Unionsrechtsordnung unwirksam, wenn Regelungen dieses Vertrags dem geltenden Primär- und Sekundärrecht widersprechen oder Verfahren und Institutionen der EU in Anspruch nehmen wollen. Dies wäre bei zahlreichen Änderungsvorschlägen der Fall.

Anhang

Vorgeschlagene Änderung	Änderungsverfahren	Differenzierte Integration
1. Währungs- und Finanzkommissar		
Art. 15 Abs. 2 EUV	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
Art. 16 Abs. 6 UAbs. 3 EUV	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
Art. 16 Abs. 9 EUV	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
Art. 17 Abs. 3 EUV	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
Art. 17 Abs. 4 EUV	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
Art. 17 Abs. 5 EUV	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
Art 17 Abs. 6 lit. c) EUV	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
Art. 17 Abs. 8 EUV	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
Art. 18a EUV (neuer Artikel)	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
Art. 2 des Protokolls (Nr. 14) betreffend die Euro-Gruppe	Art. 48 Abs. 2 ff., Art. 51 EUV	nicht möglich
Art. 236 AEUV	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
Art. 246 AEUV	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
Art. 248 A EUV	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
2. Unionsrechtliche Vorgaben für die mitgliedstaatliche Haushalts- und Wirtschaftspolitik		
Art. 121 Abs. 4 UAbs. 2, 3 AEUV (Verschiebung in einen neuen Absatz)	Art. 48 Abs. 6 EUV	Völkerrechtliche Vereinbarung mit politischer Verhaltensabsprache zur „umgekehrten Mehrheit“
Art. 121 Abs. 5 AEUV (Neueinfügung)	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV (wegen Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV)	nicht möglich (anders KOM, die die Verschärfung durch das „six pack“ für die Euro-Staaten auf Art. 136 AEUV stützte)
Art. 126 Abs. 11 UAbs. 3 AEUV (Neueinfügung)	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV (wegen Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV)	nicht möglich (anders KOM, die die Verschärfung durch das „six pack“ für die Euro-Staaten auf Art. 136 AEUV stützte)
Art. 148 Abs. 5 AEUV (Neueinfügung)	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV (wegen Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV)	nicht möglich (anders KOM, die die Verschärfung durch das „six pack“ für die Euro-Staaten auf Art. 136 AEUV stützte)
Art. 3 Abs. 2 S. 5 der VO (EU) Nr. 1176/2011	Art. 121 Abs. 6 AEUV	für Euro-Staaten auf Grundlage von Art. 136 Abs. 1 lit. b) AEUV
3. Verfahren bei Verstoß gegen die unionsrechtlichen Vorgaben		
Rahmenvereinbarung Parlament und Kommission (neuer Punkt 41)	Art. 295 AEUV	nicht notwendig, da die Mitgliedstaaten davon nicht betroffen sind
Art. 121 Abs. 4 UAbs. 2, 3 AEUV (Verschiebung in einen neuen Absatz 6)	Art. 48 Abs. 6 EUV	Völkerrechtliche Vereinbarung mit politischer Verhaltensabsprache zur „umgekehrten Mehrheit“
Art. 121 Abs. 6 AEUV (Neueinfügung und Verschiebung)	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich (bei Änderung der Rahmenvereinbarung evtl. nicht notwendig)
Art. 121 Abs. 7 AEUV	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich (bei Änderung der Rahmenvereinbarung evtl. nicht notwendig)

Art. 121 Abs. 8 AEUV (Verschiebung)	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich (bei Änderung der Rahmenvereinbarung evtl. nicht notwendig)
Art. 126 Abs. 5 AEUV	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich
Art. 126 Abs. 6 AEUV	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich
Art. 126 Abs. 7 AEUV	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich
Art. 126 Abs. 10 AEUV (Streichung)	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich
Art. 126 Abs. 11 AEUV (Verschiebung in Abs. 12)	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich
Art. 126 Abs. 12 AEUV	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich
Art. 126 Abs. 13 AEUV	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich
Art. 126 Abs. 13a AEUV (Neueinfügung)	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich
Art. 126 Abs. 14 UAbs. 2 AEUV	Art. 48 Abs. 7 EUV	nicht möglich
Art. 148 Abs. 5 AEUV (Neueinfügung)	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
Art. 148 Abs. 6 AEUV (Neueinfügung)	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich
4. Steuerliche und soziale Mindeststandards		
Art. 113 AEUV	Art. 48 Abs. 7 EUV	Erlass von Steuerharmonisierung durch verstärkte Zusammenarbeit Art. 20 EUV möglich
Art. 114 Abs. 2 AEUV	Art. 48 Abs. 6 EUV	Erlass von Steuerharmonisierung durch verstärkte Zusammenarbeit Art. 20 EUV möglich
Art. 192 (2) lit. a) AEUV	Art. 48 Abs. 6 EUV	Erlass von Steuerharmonisierung durch verstärkte Zusammenarbeit Art. 20 EUV möglich
Art. 21 Abs. 3 AEUV	Art. 48 Abs. 7 EUV	Erlass von Sozialrechtsharmonisierung durch verstärkte Zusammenarbeit Art. 20 EUV möglich
Art. 153 Abs. 2 lit. b) AEUV	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV (wegen Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV)	Nach Änderung: Erlass von Sozialrechtsharmonisierung durch verstärkte Zusammenarbeit Art. 20 EUV möglich
Art. 153 Abs. 2 UAbs. 2, 3 AEUV	Art. 48 Abs. 7 EUV	nicht möglich
Art. 153 Abs. 5 AEUV	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV (wegen Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV)	nicht möglich
5. Ausgabe von Euro-Bonds		
Art. 125 Abs. 1 AEUV	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich
Erlass von Sekundärrecht durch verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV möglich		
6. Europäischer Währungsfonds		
Art. 136 Abs. 3 AEUV (ab 1.1.2013)	Art. 48 Abs. 6 EUV	nicht möglich
Erlass von Sekundärrecht durch verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV möglich		
7. Haushalt der Europäischen Union		
Art. 311 UAbs. 3 AEUV	Art. 48 Abs. 7 EUV	nicht möglich
Art. 311 UAbs. 4 AEUV	Art. 48 Abs. 7 EUV	nicht möglich
Art. 311a AEUV (neuer Artikel)	Art. 48 Abs. 2 ff. EUV	nicht möglich
Art. 2 des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom	Art. 311 UAbs. 3 AEUV	nicht möglich
Art. 3 des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom	Art. 311 UAbs. 3 AEUV	nicht möglich

DRAFT

**TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE
IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION**

THE CONTRACTING PARTIES.....

CONSCIOUS of the obligation of the Contracting Parties, as Member States of the European Union, to regard their economic policies as a matter of common concern,

DESIRING to promote conditions for stronger economic growth in the European Union and, to that end, to develop ever-closer coordination of economic policies within the euro area,

BEARING IN MIND that the need for governments to maintain sound and sustainable public finances and to prevent a government deficit becoming excessive is of an essential importance to safeguard the stability of the euro area as a whole, and accordingly requires the introduction of specific rules to address this need, including a balanced budget rule and an automatic mechanism to take corrective action,

CONSCIOUS of the need to ensure that their deficits do not exceed 3 % of their gross domestic product at market prices and that government debt does not exceed, or is sufficiently declining towards, 60 % of their gross domestic product at market prices,

RECALLING that the Contracting Parties, as Member States of the European Union, should refrain from adopting any measure which could jeopardise the attainment of the Union's objectives in the framework of the economic union, notably the practice of accumulating debt outside the general government accounts,

BEARING IN MIND that the Heads of State or Government of the euro area Member States agreed on 9 December 2011 on a reinforced architecture for Economic and Monetary Union, building upon the European Union Treaties and facilitating the implementation of measures taken on the basis of Articles 121, 126 and 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union,

BEARING IN MIND that the objective of the Heads of State or Government of the euro area Member States and of other Member States of the European Union is to incorporate the provisions of this Agreement as soon as possible into the Treaties on which the European Union is founded,

WELCOMING the legislative proposals made by the European Commission within the framework of the European Union Treaties on 23 November 2011 and TAKING NOTE of its intention to present further legislative proposals regarding a mechanism of ex ante reporting of debt issuance plans of the Member States of the European Union, a procedure of economic partnership programmes detailing structural reforms for euro area Member States in excessive deficit procedure as well as a new coordination procedure at the level of the euro area for major economic policy reform plans,

TAKING NOTE that, when reviewing and monitoring the budgetary commitments under this Treaty, the European Commission will act within the framework of its powers as provided by the Treaty on the functioning of the European Union, in particular Articles 121, 126 and 136 thereof,

NOTING in particular that, for the application of the budgetary "Balanced Budget Rule" described in Article 3 of this Agreement, this monitoring will be made through the setting up of country specific medium term objectives and of calendars of convergence, as appropriate, for each Contracting Party. Temporary deviation from the medium-term objective will only be allowed in cases of unusual event outside the control of the contracting party with a major impact on the financial position of the general government or in periods of severe economic downturn for the euro area, the EU or the concerned Contracting party as defined in the revised Stability and Growth Pact.

NOTING that the medium term objectives should be updated regularly on the basis of a commonly agreed method, the main parameters of which are also to be reviewed regularly, reflecting appropriately the risks of explicit and implicit liabilities for public finance, as embodied in the aims of the Stability and Growth Pact,

NOTING that sufficient progress towards the medium term objectives should be evaluated on the basis of an overall assessment with the structural balance as a reference, including an analysis of expenditure net of discretionary revenue measures, in line with the provisions specified under the law of the Union, in particular Regulation (EC) No. 1466/97, as amended by Regulation (EC) No. 1175/2011,

NOTING that compliance with the obligation to transpose the "Balanced Budget Rule" into national legal systems through binding and permanent provisions, preferably constitutional, should be subject to the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union, in accordance with Article 273 of the Treaty on the Functioning of the European Union,

RECALLING the need to facilitate the adoption of measures under the excessive deficit procedure of the European Union for euro area Contracting Parties whose planned or actual government deficit to gross domestic product exceeds 3%, whilst strongly reinforcing the objective of that procedure, namely to encourage and, if necessary, compel the Member State concerned to reduce a deficit which might be identified,

RECALLING the need for those Contracting Parties whose government debt exceeds the 60 % reference value to reduce it at an average rate of one twentieth per year as a benchmark,

BEARING IN MIND the need to respect the role of social partners, as it is foreseen in the law of each of the Contracting Parties, in the implementation of this Treaty,

STRESSING that none of the provisions of this Treaty is to be interpreted as altering in any way the economic policy conditions under which financial assistance has been granted to a Contracting Party in a stabilisation programme involving the European Union, its Member States and the International Monetary Fund,

RECALLING the agreement of the Heads of State or Government of the euro area Member States on 26 October 2011 to improve the governance of the euro area, including the holding of at least two Euro Summit meetings per year, as well as the endorsement of the Euro Plus Pact by the Heads of State or Government of the euro area Member States and of other Member States of the European Union on 25 March 2011,

STRESSING the importance of the Treaty establishing the European Stability Mechanism as an element of a global strategy to strengthen the Economic and Monetary Union and POINTING OUT that compliance with Article 3(2) shall be considered as a condition for the granting of assistance under the European Stability Mechanism as soon as the transposition period mentioned in Article 3(2) has expired,

HAVE AGREED UPON the following provisions:

TITLE I

PURPOSE AND SCOPE

Article 1

1. By this Treaty, the Contracting Parties agree, as Member States of the European Union, to strengthen the economic pillar of the Economic and Monetary Union by adopting a set of rules intended to foster budgetary discipline through a fiscal compact, to strengthen the coordination of economic policies and to improve the governance of the euro area, thereby supporting the achievement of the European Union's objectives for sustainable growth and employment.

2. The provisions of this Treaty shall apply in full to the Contracting Parties whose currency is the euro. They shall also apply to the other Contracting Parties to the extent and under the conditions set out in Article 14.

TITLE II

CONSISTENCY AND RELATIONSHIP WITH THE LAW OF THE UNION

Article 2

1. This Treaty shall be applied by the Contracting Parties in conformity with the Treaties on which the European Union is founded, in particular Article 4(3) of the Treaty on European Union, and with European Union law.

2. The provisions of this Treaty shall apply insofar as they are compatible with the Treaties on which the Union is founded and with European Union law. They shall not encroach upon the competences of the Union to act in the area of the economic union.

TITLE III

FISCAL COMPACT

Article 3

1. The Contracting Parties shall apply the following rules, in addition to and without prejudice to the obligations derived from Union law:

- a) The budgetary position of the general government shall be balanced or in surplus.
- b) The rule under point a) above shall be deemed to be respected if the annual structural balance of the general government is at its country-specific medium-term objective as defined in the revised Stability and Growth Pact (Regulation (EU) No. 1175/2011) with a deficit not exceeding 0.5 % of the gross domestic product at market prices. The Contracting Parties shall ensure convergence towards their respective medium-term objective. Convergence shall be evaluated on the basis of an overall assessment with the structural balance as a reference, including an analysis of expenditure net of discretionary revenue measures, in line with the provisions of the revised Stability and Growth Pact.
- c) The Contracting Parties may temporarily deviate from their medium-term objective in case of an unusual event outside the control of the Contracting Party concerned which has a major impact on the financial position of the government or in periods of a severe economic downturn as defined in the revised Stability and Growth Pact, provided that this does not endanger fiscal sustainability in the medium term.
- d) Where the ratio of government debt to gross domestic product at market prices is significantly below 60 % and where risks in terms of long-term sustainability of public finances are low, the lower limit of the medium-term objective specified under point b) can reach a deficit of maximum 1.0 % of the gross domestic product at market prices.

2. The rules mentioned under paragraph 1 shall take effect in the national law of the Contracting Parties within one year of the entry into force of this Treaty through provisions of binding force and permanent character, preferably constitutional, that are guaranteed to be respected throughout the national budgetary processes. The Contracting Parties shall in particular put in place at national level, on the basis of principles agreed on a proposal from the European Commission, a correction mechanism to be triggered automatically in the event of significant deviations from the medium term objective or the adjustment path towards it, as specified in the revised Stability and Growth Pact. The mechanism shall include the obligation of the Contracting Parties to implement measures to correct the deviations over a defined period of time. It shall fully respect the responsibilities of national Parliaments.

3. For the purposes of this Article, definitions set out in Article 2 of Protocol (No 12) on the excessive deficit procedure annexed to the European Union Treaties shall apply. In addition, "annual structural balance of the general government" refers to the annual cyclically-adjusted balance net of one-off and temporary measures.

Article 4

When the ratio of their general government debt to gross domestic product exceeds the 60 % reference value mentioned under Article 1 of Protocol (No 12), the Contracting Parties shall reduce it at an average rate of one twentieth per year as a benchmark, as provided for in Article 2 of Regulation (EC) No. 1467/97 as amended by Regulation (EU) No. 1177/2011.

Article 5

1. The Contracting Parties that are subject to an excessive deficit procedure under the European Union Treaties shall put in place a budgetary and economic partnership programme including a detailed description of the structural reforms which must be put in place and implemented to ensure an effective and durable correction of their excessive deficits. The content and format of these programmes shall be defined in the law of the Union. Their submission to the European Commission and the Council for endorsement and their monitoring will take place within the context of the existing surveillance procedures of the Stability and Growth Pact.

2. The implementation of the programme, and the yearly budgetary plans consistent with it, will be monitored by the Commission and by the Council.

Article 6

With a view to better coordinating the planning of their national debt issuance, the Contracting Parties shall report ex-ante on their public debt issuance plans to the European Commission and to the Council.

Article 7

While fully respecting the procedural requirements of the European Union Treaties, the Contracting Parties whose currency is the euro commit to support the proposals or recommendations submitted by the European Commission where a Member State whose currency is the euro is considered by the European Commission to be in breach of the deficit criterion in the framework of an excessive deficit procedure. This obligation shall not apply where it is apparent among the Contracting Parties whose currency is the euro that a qualified majority of them, calculated by analogy with the relevant provisions of the European Union Treaties without taking into account the position of the Contracting Party concerned, is of another view.

Article 8

Any Contracting Party which considers that another Contracting Party has failed to comply with Article 3(2) may bring the matter before the Court of Justice of the European Union or invite the European Commission to issue a report on the matter. In the latter case, if the European Commission, after having given the Contracting Party concerned the opportunity to submit its observations, confirms non compliance in its report, the matter will be brought to the Court of Justice by the Contracting Parties. The judgment of the Court of Justice of the European Union shall be binding on the parties in the procedure, which shall take the necessary measures to comply with the judgment within a period to be decided by said Court.

TITLE IV

ECONOMIC POLICY COORDINATION AND CONVERGENCE

Article 9

Building upon the economic policy coordination as defined in the Treaty on the Functioning of the European Union, the Contracting Parties undertake to work jointly towards a common economic policy fostering the smooth functioning of the Economic and Monetary Union and economic growth through enhanced convergence and competitiveness. To that end, the Contracting Parties shall take the necessary actions and measures in all the domains which are essential to the good functioning of the euro area, as mentioned in the Euro Plus Pact.

Article 10

In accordance with the requirements of the European Union Treaties, the Contracting Parties undertake to make recourse, whenever appropriate and necessary, to measures specific to those Member States whose currency is the euro as provided for in Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union and to the enhanced cooperation as provided for in Article 20 of the Treaty on European Union and in Articles 326 to 334 of the treaty on the Functioning of the European Union on matters that are essential for the smooth functioning of the euro area, without undermining the internal market.

Article 11

With a view to benchmarking best practices and working towards a common economic policy, the Contracting Parties ensure that all major economic policy reforms that they plan to undertake will be discussed ex-ante and, where appropriate, coordinated among themselves. This coordination shall involve the institutions of the European Union as required by the law of the Union.

TITLE V

GOVERNANCE OF THE EURO AREA

Article 12

1. The Heads of State or Government of the Contracting Parties whose currency is the euro shall meet informally in Euro Summit meetings, together with the President of the European Commission. The President of the European Central Bank shall be invited to take part in such meetings. The President of the Euro Summit shall be appointed by the Heads of State or Government of the Contracting Parties whose currency is the euro by simple majority at the same time the European Council elects its President and for the same term of office.

2. Euro Summit meetings shall take place, when necessary, and at least twice a year, to discuss questions related to the specific responsibilities those Member States share with regard to the single currency, other issues concerning the governance of the euro area and the rules that apply to it, and in particular strategic orientations for the conduct of economic policies and for improved competitiveness and increased convergence in the euro area.

3. Euro Summit meetings shall be prepared by the President of the Euro Summit, in close cooperation with the President of the European Commission, and by the Euro Group. The follow-up to the meetings shall be ensured in the same manner.

4. The President of the Euro Summit shall keep the Contracting Parties whose currency is not the euro and the other Member States of the European Union closely informed of the preparation and outcome of the Euro Summit meetings. The President will also inform the European Parliament of the outcome of the Euro Summit meetings.

Article 13

Representatives of the Parliaments of the Contracting Parties will be invited to meet regularly to discuss in particular the conduct of economic and budgetary policies, in close association with representatives of the European Parliament.

TITLE VI

GENERAL AND FINAL PROVISIONS

Article 14

1. This Treaty shall be ratified by the Contracting Parties in accordance with their respective constitutional requirements. The instruments of ratification shall be deposited with the General Secretariat of the Council of the European Union.

2. This Treaty shall enter into force on 1 January 2013, provided that [twelve] Contracting Parties whose currency is the euro have deposited their instrument of ratification, or on the first day of the month following the deposit of the [twelfth] instrument of ratification by a Contracting Party whose currency is the euro, whichever is the earlier.

3. This Treaty shall apply as from the day of entry into force amongst the Contracting Parties whose currency is the euro and which have ratified it. It shall apply to the other Contracting Parties whose currency is the euro as from the first day of the month following the deposit of their respective instrument of ratification.

4. By derogation to paragraph 3, Title V shall apply to all Contracting Parties whose currency is the euro as from the date of the entry into force of this Treaty.

5. This Treaty shall apply to the Contracting Parties with a derogation as defined in Article 139(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union, or with an exemption as defined in Protocol No 16 on certain provisions related to Denmark annexed to the European Union Treaties, which have ratified it, as from the day when the decision abrogating that derogation or exemption takes effect, unless the Contracting Party concerned declares its intention to be bound at an earlier date by all or part of the provisions in Titles III and IV of this Treaty.

Article 15

This Treaty shall be open to accession by Member States of the European Union other than the Contracting Parties upon application that any such Member State may file with the Depositary.

The Contracting parties shall approve the application by common agreement. Following such approval, the applicant Member State shall accede upon the deposit of the instruments of accession with the Depositary, who shall notify the other Contracting Parties thereof.

Article 16

Within five years at most following the entry into force of this Treaty, on the basis of an assessment of the experience with its implementation, the necessary steps shall be taken, in compliance with the provisions of the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, with the aim of incorporating the substance of this Treaty into the legal framework of the European Union.

Literaturnachweise

Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 4. Aufl., München 2011 (zit.: *Bearbeiter*, in: Calliess/Ruffert).

Constantinesco, Vlad, Les clauses de « coopération renforcée ». Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, *Revue trimestrielle de droit européen (RTDEur)* 1997, 751.

Dahm, Georg / Delbrück, Jost / Wolfrum, Rüdiger, Völkerrecht, Band I/3, Die Formen des völkerrechtlichen Handelns ; die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft, Berlin 2002.

Dausen, Manfred (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 29. Ergänzungslieferung, München 2011 (zit. *Bearbeiter*, in: Dausen).

De Witte, Bruno, "Old Flexibility": International Agreements Between Member States of the EU, in: de Búrca/Scott (Hrsg.), *Constitutional Change in the EU* 2000, S. 31.

Delpla, Jacques / Weizsäcker Jakob von, The Blue Bond Proposal, *Bruegel Policy Briefs* 420, Nr. 3/2010.

Ehlermann, Claus-Dieter, Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip?, *Europarecht (EuR)* 1997, 362.

Fischer-Lescano, Andreas / Kommer, Steffen, Verstärkte Zusammenarbeit, Ein Modell für Kooperationsfortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, *Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-IPA)* 2011.

Frenz, Walter / Ehlenz, Christian, Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS)* 2010, 211.

Giegerich, Thomas, *Europäisches Verfassungsrecht und deutsches Verfassungsrecht*, Berlin, Heidelberg, New York 2003.

Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 40. Ergänzungslieferung, Kommentar, München 2009 (zit. *Bearbeiter*, in: Grabitz/Hilf).

Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 45. Ergänzungslieferung, Kommentar, München 2011 (zit. *Bearbeiter*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim).

Groeben, Hans von der / Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 6. Aufl., Baden-Baden 2003 (zit.: *Bearbeiter*, in: von der Groeben/Schwarze).

Häde, Ulrich, Ein Stabilitätspakt für Europa? Zur Zulässigkeit völkerrechtlicher Verträge zwischen den Mitgliedstaaten der EU, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)* 1996, 138.

Häde, Ulrich, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise - An den Grenzen europäischer Solidarität?, *Europarecht (EuR)* 2010, 854.

Häde, Ulrich, Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme, *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)* 2011, 1.

Häde, Ulrich, Art. 136 AEUV - eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion?, *Juristenzeitung (JZ)* 2011, 333.

Hailbronner, Kay / Klein, Eckart / Magiera, Siegfried / Müller-Gruff, Peter-Christian (Hrsg.), *Handkommentar zum EU-Vertrag*, 8. Ergänzungslieferung, Köln 1999 (zit.: *Bearbeiter*, in: HK-EU)

Herrmann, Christoph, Griechische Tragödie - der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2010, 413.

Hofmann, Rainer, Wieviel Flexibilität für welches Europa? Gedanken zur künftigen Entwicklung der europäischen Integration, Europarecht (EuR) 1999, 713.

Koenig, Christian / Pechstein, Matthias, Die EU-Vertragsänderung, Europarecht (EuR) 1998, 130.

Kort, Michael, Zur europarechtlichen Zulässigkeit von Abkommen der Mitgliedstaaten untereinander, Juristenzeitung (JZ) 1997, 640.

Louis, Jean-Victor, The Economic and Monetary Union: law and institutions, Common Market Law Review (CMLR) 41 (2004), 575.

Martenczuk, Bernd, Die differenzierte Integration nach dem Vertrag von Amsterdam, Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) 1998, 447.

Mayer, Franz C. / Heidfeld, Christian, Europarechtliche Aspekte einer Finanztransaktionsteuer, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2011, 373.

Nicolaysen, Gert, Europarecht I, 2. Aufl., Baden-Baden 2002.

Pechstein, Matthias, Die Justitiabilität des Unionsrechts, Europarecht (EuR) 1999, 1.

Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2009 (zit.: *Bearbeiter*, in: Schwarze).

Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/EGV, Kommentar, München 2003 (zit. *Bearbeiter*, in: Streinz).

Thym, Daniel, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, Baden-Baden 2004.

Verdross, Alfred / Simma, Bruno, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1984.

Villiger, Mark E., Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, Leiden 2009.

