

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten der
Europäischen Union

Ausschussdrucksache 18(21)0066

46. Sitzung, 02.11.2015

Prof. Dr. Franz C. Mayer LL.M. (Yale)

Tel.: 0521.106-6964, -4412

Fax: 0521.106-154412, -89016

franz.mayer@uni-bielefeld.de

www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/

Stellungnahme
zu dem Bericht „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“
(Bericht der fünf Präsidenten)

für die öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag,
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union,
Montag, 2. November 2015

1. **Begeisterung** für die europäische Idee lässt sich mit dem Bericht der fünf Präsidenten eher **nicht erzeugen**.
2. Die Ausgangsfragestellung **verengt die Zukunftsperspektive** der europäischen Integration auf die Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion. Die Eurokrise verleitet dazu, Europapolitik **auf ökonomische Fragestellungen zu reduzieren**. Dies greift schon vor dem **Hintergrund der Flüchtlingskrise** zu kurz. Reform- und Zukunftsfragen, die von der Eurokrise unabhängig sind und sich auch ohne diese Krise gestellt hätten (Stichwort: Brexit), werden im Bericht nicht sichtbar.
3. Zugleich wird die **Chance vertan**, über eine klare Vertiefungsperspektive nur für die Euro-Staaten (**Euro-Union**) Absetzbewegungen aus der europäischen Integration zu kontern.
4. **Kennzeichen** der Vorschläge der fünf Präsidenten ist deren in weiten Teilen **offene und vage Formulierung**.
5. Das **Potenzial des Berichtes** sollte gleichwohl nicht unterschätzt werden. Er kann als **Anstoß** für notwendige Überlegungen und Diskussionen in Bezug auf die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion dienen.
6. **Konzeptionell** unproblematisch ist die im Bericht vorgesehene erste Phase, weil nur auf der Grundlage des zum jetzigen Zeitpunkt **bereits bestehenden rechtlichen Instrumentariums** agiert werden soll. Freilich fehlen konkrete Beispiele für Maßnahmen ebenso wie Hinweise auf mögliche Rechtsgrundlagen (Art. 121, 133, 352 AEUV), die auf ihre Tragfähigkeit für den Ansatz einer Vertiefung ohne Vertragsänderung überprüft werden können.
7. **Verfassungsrechtliche** Fragezeichen ergeben sich für Deutschland vor allem für die im Bericht definierte zweite Phase mit Blick auf die vom Bundesverfassungsgericht formulierten verfassungsrechtlichen **Grenzen der europäischen Integration**, insbesondere bei Fragen mit gravierenden haushalts- und wirtschaftspolitischen Auswirkungen. Die wesentlichen Entscheidungen bei der wirtschafts- und verteilungspolitischen Gestaltung müssen danach beim Bundestag verbleiben. Zu den besagten Grenzen wird über kurz oder lang **eine innerstaatliche Diskussion um das Grundgesetz** erforderlich sein.

I. Allgemeines: „Wesen und Beschaffenheit einer vertieften, echten und fairen Wirtschafts- und Währungsunion“

Die Präsidenten Juncker (Europäische Kommission), Tusk (Europäischer Rat), Draghi (Europäische Zentralbank), Schulz (Europäisches Parlament) und der Vorsitzende der Euro-Gruppe Dijsselbloem haben in einem Bericht vom 22. Juni 2015 unter dem Titel „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ eine Reihe von Vorschlägen für einen Reform- und Vertiefungsprozess für die Zeit bis 2025 unterbreitet.

In gewissem Sinne wird damit eine Auszeit von mehr als zwei Jahren in der Diskussion über die Zukunft der EU beendet. Mit dem Thyssen-Bericht aus dem EP,¹ dem „Blueprint“ der Kommission,² dem van Rompuy-³ bzw. Quadriga-Bericht⁴ und auf nationaler Ebene der Europäischen Entschließung über die demokratische Verankerung der europäischen Wirtschaftsregierung der französischen Assemblée nationale⁵ war bis Ende 2012 eine Intensität der Reformdiskussion erreicht worden, die fast an die Zeiten des Verfassungskonvents 2002/2003 heranreichte. Diese Diskussion kam Ende 2012 unvermittelt mit Blick auf anstehende Wahlen in Deutschland (2013) und auf europäischer Ebene (EP, 2014)) zum Stillstand.

Die Skizzen zur Endausbaustufe der Wirtschafts- und Währungsunion im Blueprint der Kommission oder auch im van Rompuy-Bericht gingen weit über den Kontext von Finanzierungsproblemen einiger kleinerer Mitgliedstaaten hinaus: es fanden sich Entwürfe einer WWU von fast schon quasi-bundesstaatlicher Natur als „vertieftes umfassend integriertes System“ in dem „alle wirtschafts- und fiskalpolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten Gegenstand einer umfassenden Koordinierung, Billigung und Überwachung auf europäischer Ebene“⁶ [zu ergänzen: durch die Kommission] sein sollten, mit „umfangreichen Transfers politischer Befugnisse von der nationalen auf die europäische Ebene“.⁷

Der vorliegende Bericht erscheint weniger weitreichend, jedenfalls wird das Weitreichende weniger deutlich ausgesprochen.

¹ Bericht mit Empfehlungen an die Kommission zum Bericht der Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und der Euro-Gruppe „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, 2012/2151(INI).

² A Blueprint for a deep and genuine EMU, 28.11.2012, COM(2012) 777 final.

³ Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Zwischenbericht vom 12.10.2012, SN 3962/12.

⁴ Towards a genuine Economic and Monetary Union, Report by President Herman Van Rompuy in close collaboration with the Presidents of the European Commission, Eurogroup and European Central Bank, 5.12.2012.

⁵ Europäische Entschließung über die demokratische Verankerung der europäischen Wirtschaftsregierung vom 27.11.2012, Texte adopté Dok.-No. 48, s. zuvor den Caresche-Antrag vom 25.9.2012, Dok.-No. 203 und den Guigou-Bericht, Dok.-No. 230.

⁶ Blueprint, S. 13.

⁷ Blueprint, S. 13.

Zutreffend wird betont, dass die Vollendung der WWU kein Selbstzweck sei. Als Zweck der Bemühungen werden genannt: ein besseres Leben mit mehr Chancengerechtigkeit sowie die Vorbereitung der Union für künftige globale Herausforderungen, bei mehr Wohlstand für jedes einzelne der Mitglieder.

Die Ausgangsannahme des Berichts ist, dass der erreichte Integrationsstand der Wirtschafts- und Währungsunion nicht ausreicht, um mit neu auftretenden Krisensituationen oder einer erneuten Verschärfung der immer noch fortdauernden Krise angemessen umzugehen, insbesondere was das auch weiterhin mögliche Auftreten asymmetrischer Schocks angeht.

Zudem sollen die schnellen Reparaturmaßnahmen der letzten Jahre in eine dauerhafte, faire und demokratisch legitimierte Grundlage für die Zukunft verwandelt werden. In der Tat kann das Krisenmanagement in Form eines in weiten Teilen intergouvernementalen Ansatzes, in dessen Rahmen völkerrechtliche Vereinbarungen außerhalb des Unionsrechts getroffen werden, unter Gesichtspunkten der demokratischen Rückkopplung als problematisch angesehen werden.

Die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion soll strukturiert in zwei voneinander zu unterscheidenden Phasen erfolgen. In der ersten Phase bis zum 30. Juli 2017 sollen die ergriffenen Maßnahmen lediglich auf dem bestehenden Instrumentarium auf der Grundlage der bestehenden Verträge aufbauen. Eine Änderung der europäischen Verträge in dieser ersten Phase wird damit ausdrücklich nicht angestrebt. Die zweite, sich daran anschließende Phase umfasst dagegen explizit die rechtliche Verstetigung der in der ersten Phase begonnenen Anstrengungen, wobei dann Vertragsänderungen notwendig sein dürften.

Der Bericht stellt fest, dass „die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt nicht allein mittels einer auf Regeln gegründeten Kooperation gesteuert werden“ kann. Es müsse einen Wechsel geben „von einem System der Regeln und Leitlinien für die nationale Wirtschaftspolitik hin zu einem System weitergehender Souveränitätsteilung im Rahmen gemeinsamer Institutionen“. Das bedeute in der Praxis, so heißt es weiter, „dass die Mitgliedstaaten in zunehmendem Maße gemeinsame Entscheidungen über Teile ihrer jeweiligen nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitik akzeptieren müssten“.

Dem ist im Ausgangspunkt zuzustimmen: Vieles spricht dafür, dass es in der Währungsunion kein Defizit an Regeln gibt. Die Probleme liegen auf der Ebene der Einhaltung der Regeln (Umsetzungs- und Vollzugsdefizit). Der Bericht räumt dies an dieser Stelle auch ein. Gleichwohl richten sich etliche Teile des Berichts darauf, zunächst noch mehr Regeln und noch weitere Berichtssysteme zu etablieren.

Entscheidend dürfte damit sein, ob es eine zweite Stufe ab 2017 geben wird, in der es letztlich um Vertragsänderungen geht, wobei der Bericht hier nicht sonderlich klar ist. Dies haben die Autoren des Berichts nicht in der Hand, hier kommt es auf den politischen Willen in den Mitgliedstaaten an. Absehbar ist hier, dass es jedenfalls in Deutschland verfassungsrechtliche Hindernisse geben wird (s. unten VII.).

II. Wirtschaftsunion: „Auf dem Weg zur Wirtschaftsunion – Konvergenz, Wohlstand und sozialer Zusammenhalt“

Der umfangreichste Teil des Berichts ist der zweite Teil zur Wirtschaftsunion. Dort zielt der Bericht vor allem darauf ab, die wirtschaftliche Konvergenz zu stärken, dies sowohl „zwischen den Mitgliedsstaaten“ als auch „innerhalb der Gesellschaft“. „[U]mfangreiche Mittelübertragungen zwischen den Mitgliedern“ sollen dabei zur Erreichung dieses Ziels ausgeschlossen sein. Damit wird die Frage, ob die europäische Währungsunion auf Dauer ohne Transferelemente auskommen kann, zurückgestellt. Warum diese Option von vornherein vom Tisch genommen wird, wird nicht weiter begründet, obwohl es gute Gründe dafür geben mag. Diese politische oder taktische Vorfestlegung schwächt den Bericht.

Zunächst soll die Konvergenz durch eine weitere Vertiefung des Binnenmarktes erfolgen. Dies befremdet etwas, weil der Binnenmarkt eigentlich schon seit 1992 vollendet sein sollte. Hier wird letztlich Selbstverständliches gesagt.

Darüber hinaus schlagen die fünf Präsidenten vier weitere Maßnahmen, die auf der Grundlage des bestehenden Unionsrechts möglich sein sollen, vor.

Es soll ein euroraumweites System von Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit errichtet werden. Dazu wird den Euro-Mitgliedstaaten empfohlen, unabhängige und demokratisch rechenschaftspflichtige nationale Stellen einzurichten, welche die jeweilige wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit beobachten und ihre Ergebnisse mit den gleichartigen anderen Stellen und der Kommission koordinieren.⁸ Die Ergebnisse sollen sodann im Rahmen des Europäischen Semesters Berücksichtigung finden.

Nicht ganz klar ist dabei bereits, wie sich die Elemente „demokratisch verantwortlich“ und „unabhängig“ zueinander verhalten sollen. An sich sind die Konzepte gegenläufig. Unabhängige Einrichtungen mit politischer Gestaltungsmacht sind unter Demokratieaspekten stets begründungsbedürftig, meist problematisch.

Zugleich wird hier ein Denkfehler sichtbar, der sich durch die gesamte Eurokrisenbewältigung zieht: Der Glaube an die Existenz einer objektiven ökonomischen Wahrheit. Die Eurokrise hat gezeigt, dass über die meisten ökonomischen Zusammenhänge auch in der Fachwelt Meinungsunterschiede bestehen, die aus unterschiedlichen Theorieansätzen, unterschiedlichen Denkschulen und letztlich auch aus kulturellen Unterschieden resultieren. Unabhängige nationale Stellen sollten der Wirtschaftspolitik nicht das Politische nehmen.

Das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten als Teil des Europäischen Semesters soll effektiver gestaltet werden, indem nicht lediglich Ungleichgewichte in Mitgliedstaaten festgestellt werden, sondern darauf aufbauend auch Strukturreformen gefördert werden, und indem zusätzlich auch Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedstaaten begegnet wird, die etwa aus Zahlungsbilanzdefiziten oder strukturellen Leistungsbilanz-

⁸ Die Kommission hat eine entsprechende Empfehlung für eine Ratsempfehlung am 21. Oktober 2015 vorgelegt, COM(2015) 601 final.

überschüssen resultieren.⁹

Des Weiteren soll das Europäische Semester den Arbeitsmärkten und Sozialsystemen der Mitgliedstaaten mehr Aufmerksamkeit schenken, da u.a. nur unter der Bedingung einer stärkeren Integration der nationalen Arbeitsmärkte ein Gelingen der Wirtschafts- und Währungsunion denkbar sei.¹⁰

Zuletzt soll die Effektivität des Europäischen Semesters durch eine striktere Nutzung der diesem zur Verfügung stehenden Instrumente weiter erhöht werden.

Bis hierhin setzen all diese Vorschläge wieder (nur) auf der Ebene der Regeln und Anforderungen an, an denen bereits jetzt kein Mangel besteht. Das Problem ist die Umsetzungsebene.

In der zweiten Phase sieht der Bericht vor, dass die zunächst auf der Grundlage des bestehenden Rechts unternommenen Schritte in Richtung höherer Konvergenz zu unionsrechtlich verbindlichen Standards führen. Hier ist die Rede von der Teilung von Souveränität und davon, dass „eine starke Beschlussfassung auf Ebene des Euro-Währungsgebiets“ verankert würde. Diese Formulierungen können nur als Chiffre verstanden werden für Vertragsänderung und weitere Kompetenzübertragungen an die Europäische Ebene. Unklar bleibt aber, ob sich dies auf supranationale oder intergouvernementale Perspektiven richtet. Es ist absehbar, dass sich jedenfalls für Deutschland verfassungsrechtliche Grundfragen stellen werden (s. dazu unten VII.).

III. Finanzunion: „Auf dem Weg zur Finanzunion – integrierte Finanzmärkte für eine integrierte Wirtschaft“

Insbesondere aus geldpolitischen Überlegungen fordert der Bericht ein einheitliches Finanzsystem als „Spiegelbild einer gemeinsamen Währung“, also eine Finanzunion.

In Bezug auf die Bankenunion müsse zunächst durch einen geeigneten Brückenfinanzierungsmechanismus und einen gemeinsamen Backstop die Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit der europäischen Bankenabwicklung zum 1. Januar 2016 sichergestellt werden. In diesem Kontext wird auch der ESM erwähnt: hier ist daran zu erinnern, dass schon heute die rechtliche Zulässigkeit einer direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM streitig ist.

Darüber hinaus soll zur Vervollständigung der Bankenunion eine europäische Einlagensicherung, die in der ersten Phase auf Basis des rechtlich Möglichen als Rückversicherungssystem für die nationalen Einlagensicherungen auf der Grundlage von im Voraus zu entrichtenden risikobasierten Beiträgen aufgebaut sein könnte, geschaffen werden, um starken lokalen Schocks des Bankensystems begegnen zu können.¹¹

⁹ COM(2015) 600 final.

¹⁰ COM(2015) 600 final.

¹¹ Vorschlag der Kommission für 24. November 2015 angekündigt.

Die Einführung einer Kapitalmarktunion schätzt der Bericht als „höchste Priorität“ ein. Integrierte Kapitalmärkte könnten die Finanzierung von Unternehmen erleichtern und gleichzeitig systemischen Schocks auf den Finanzmärkten entgegenwirken; auch werde die staatliche Risikobeteiligung gesenkt. Am Ende der Entwicklung solle eine einheitliche europäische Kapitalmarktaufsicht stehen. Außerdem solle es im Rahmen der Risikoregulierung zu Rechtsvereinheitlichungen etwa in Bereichen der relevanten Steuern, des sonstigen Kapitalmarktrechts, oder auch des Insolvenz- und Gesellschaftsrechts kommen. Eine so benannte Kompetenz für die Einführung einer Kapitalmarktunion besteht nicht, man wird die allgemeine Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) und andere Kompetenztitel heranziehen müssen (in Betracht kommen die Art. 50, 53 Abs. 1, 352, 113, 115 AEUV).

IV. Fiskalunion: „Auf dem Weg zur Fiskalunion – ein integrierter Rahmen für eine solide integrierte Fiskalpolitik“

Um die Finanzstabilität der Mitglieder des Euro-Währungsraumes zu gewährleisten und auf diese Weise auch Ansteckungseffekte zu verhindern, enthält der Bericht Vorschläge, die dafür sorgen sollen, dass Staatsverschuldungen tragfähig bleiben und die nationalen Volkswirtschaften ausreichend stabil sind, um länderspezifische Schocks abfedern zu können.

Zusätzlich zu den bisher bestehenden fiskalpolitischen Regelwerken soll, auch zu deren Stärkung, ein beratender Europäischer Fiskalausschuss geschaffen werden, der die zu prüfenden Haushalte öffentlich und unabhängig bewertet und die nationalen Räte für Finanzpolitik in ihrer Arbeit koordiniert und ergänzt.

Hier gilt das bereits oben zur Wirtschaftspolitik Gesagte im Hinblick auf Denkfehler, die sich durch die gesamte Eurokrisenbewältigung ziehen: Der Glaube an die Existenz einer objektiven ökonomischen Wahrheit. Auch zu fiskalpolitischen Fragen bestehen in der Fachwelt Meinungsunterschiede, die aus unterschiedlichen Theorieansätzen, unterschiedlichen Denkschulen und letztlich auch aus kulturellen Unterschieden rühren. Unabhängige nationale Stellen sollten der Fiskalpolitik nicht das Politische nehmen.

In der zweiten Phase soll, sofern ausreichende Konvergenz zwischen den Mitgliedern hergestellt ist, eine „Funktion zur fiskalischen Stabilisierung“ des Euro-Währungsgebietes entstehen, deren Aufgabe es ist, makroökonomische Schocks abzufedern und so die Widerstandsfähigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion zu erhöhen. Dauerhafte Transferleistungen soll dieser Mechanismus ebenso wenig enthalten wie die Schmälerung von Anreizen zu einer soliden Haushaltspolitik. Auch soll er kein Instrument zur Krisenbewältigung sein, den ESM also nicht ersetzen, sondern dessen Einsatz in Zukunft lediglich, durch die Förderung der wirtschaftlichen Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion, unwahrscheinlicher machen.

V. Politische Union: „Demokratische Rechenschaftspflicht, Legitimität und institutionelle Stärkung“

Der letzte Teil des Berichts ist der kürzeste Teil. Er handelt von einer Stärkung der demokratischen und politischen Rechenschaftspflichten, einer Erhöhung der Legitimität und Transparenz und einer Stärkung der Institutionen. Dies soll auch zu einer verbesserten gemeinsamen Handlungsfähigkeit führen.

So soll die Beteiligung des Europäischen Parlamentes im Rahmen des Europäischen Semesters ebenso wie seine Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten und anderen Institutionen der EU verbessert werden. Auch die Kommission soll sich besser mit den nationalen Parlamenten austauschen.

Dagegen ist nichts einzuwenden. Hier bleibt der Bericht freilich äußerst vage und nennt noch nicht einmal die bisher diskutierten Optionen.

Als „größte[r] Handelsblock der Welt“ müsse die EU – und nicht bloß die Mitglieder der Wirtschafts- und Währungsunion – zudem ihre Vertretung in internationalen Organisationen zunehmend einheitlich gestalten, um auch auf dieser Ebene europäische Positionen angemessen zu koordinieren. Der Bericht hebt hier die Notwendigkeit eines einheitlichen Vorgehens im Rahmen des IWF hervor.¹² Hier dürfte indessen noch Diskussionsbedarf bestehen.

Bisher während der Euro-Krise intergouvernemental getroffene Vereinbarungen sollen jedenfalls mittelfristig in das Recht der EU integriert werden, wie dies etwa auch für den Fiskalpakt vorgesehen ist; dies gilt zudem für den in der Krisenbewältigung bewährten ESM. Damit wird die Option einer eigenen Weiterentwicklung der Euro-Gruppe („Euro-Union“) vielleicht zu schnell in den Hintergrund gerückt.

Immerhin wird die Kontur der Euro-Gruppe geschärft: Es ist im Bericht eine stärkere Beteiligung der Euro-Gruppe im Rahmen des Europäischen Semesters vorgesehen, wobei für die zweite Phase erwogen werden soll, einen ständigen hauptamtlichen Euro-Gruppen-Vorsitz einzuführen, um ihre Rolle bei der Vertretung der Interessen des Euro-Währungsraumes zu intensivieren und zu konsolidieren.

Zuletzt wird die Schaffung eines euroraumweiten Schatzamtes („Treasury“) vorgesehen, das als „Rahmen“ für eine verstärkte „gemeinsame Entscheidungsfindung in fiskalpolitischen Angelegenheiten“ fungieren soll. Die Entscheidung der Mitgliedstaaten über Steuern und Abgaben soll dabei jedoch unangetastet bleiben und weiterhin „gemäß ihrer nationalen Präferenzen und ihrer politischen Gegebenheiten“ erfolgen; irgendwie geartete auf die Haushalte der Mitgliedstaaten bezogene Durchgriffsrechte des Schatzamtes sind nicht vorgesehen.

Hier kann man einmal mehr grundsätzliche Bedenken anmelden, ob es sinnvoll ist, Konzepte für europäische Einrichtungen mit staatsanalogen Etiketten (etwa „Europäischer Außenminister“) zu belegen, die mehr versprechen als sie einlösen können. Zudem wird

¹² Ein entsprechender Vorschlag liegt mittlerweile ebenfalls vor: COM(2015) 603 final vom 21. Oktober 2015; vgl. auch die Mitteilung zur Außenvertretung der Eurozone im Allgemeinen, COM(2015) 602 final.

hier trotz des Hinweises auf demokratische und politische Rechenschaftspflicht sehr exekutivlastig gedacht. Dies mag dem Übergewicht von Exekutivpolitikern im Autorenkreis geschuldet sein. Hier wird sicherlich in zahlreichen Verfassungsordnungen das „Königsrecht“ des Parlaments mit verfassungsrechtlichen Argumenten verteidigt werden.

VI. Einordnung

Begeisterung für die europäische Idee lässt sich mit dem Bericht der fünf Präsidenten eher nicht erzeugen. Der Text ist für den Bürger zu technisch, eine Einordnung in einen europäischen Gesamtzusammenhang wird nicht hergestellt. Dies wird mit der Flüchtlingskrise besonders deutlich. Reform- und Zukunftsfragen, die von der Eurokrise unabhängig sind und sich auch ohne diese Krise gestellt hätten (Stichwort: Brexit), werden im Bericht nicht sichtbar.

Die Ausgangsfragestellung verengt die Zukunftsperspektive der europäischen Integration auf die Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion. Dies liegt zwar in der Logik des Ausspruchs „Scheitert der Euro, scheitert Europa“, wird deswegen aber nicht richtiger und greift vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise zu kurz. Vielmehr zeigt sich einmal mehr das Problem, dass die Eurokrise dazu verleitet, Europapolitik auf ökonomische Fragestellungen zu reduzieren. Politische Akteure überlassen dabei zu bereitwillig die Deutungshoheit anderen. Die im Bericht erwähnten Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Fiskalausschuss könnten je nach Ausgestaltung entsprechende Symptome sein.

Zugleich wird die Chance vertan, über eine klare, alternative Vertiefungsperspektive nur für die Euro-Staaten (Euro-Union) Absetzbewegungen insbesondere von Nicht-Euro-Mitgliedern aus der europäischen Integration zu kontern. Es ist nicht zu übersehen, dass ein Konsens über das Wie, Warum und Wohin der europäischen Integration zwischen den 28 Mitgliedstaaten immer schwerer zu formulieren ist. Jedenfalls die Euro-Staaten haben eine qualitativ andere Erfahrung der wechselseitigen Abhängigkeit gemacht als die Nicht-Euro-Staaten.

Kennzeichen der Vorschläge der fünf Präsidenten ist deren in weitesten Teilen offene und vage Formulierung. Erklären lässt sich dies mit politischen Differenzen der Beteiligten in bestimmten Fragen und mit der Absicht, mögliche Einwände gegen die Vorschläge zum jetzigen Zeitpunkt nicht aufkommen zu lassen bzw. eine weitere Konkretisierung anschließenden politischen Prozessen zu überlassen.

Immerhin dürfte der Konsens der Präsidenten der wichtigsten Institutionen des einheitlichen Währungsraumes und der EU als nicht unwichtiges Signal ihrer Einigkeit in bestimmten Fragen und ihres Willens zu einer Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion zu verstehen sein.

Die Unbestimmtheit der Vorschläge bedingt, dass eine eindeutige rechtliche Einordnung kaum zu leisten ist. Insofern kann es derzeit nur darum gehen, die rechtlichen Grenzen

abzustecken, die aus dem grundsätzlich Unproblematischen Problematisches werden lassen.

Dass auf konkrete und weitergehende Vorschläge verzichtet wird, mithin schon zu Beginn ein Rückzug auf den Minimalkonsens des politisch Machbaren erfolgt, könnte einer ziel führenden und absehbar kontroversen Diskussion um die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion freilich teilweise sogar im Wege stehen.

Gleichwohl sollte das Potenzial des Berichtes nicht unterschätzt werden, als Anstoß für notwendige Überlegungen und Diskussionen in Bezug auf die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion zu dienen.

VII. Zusammenfassende rechtliche Bewertung

Für die europarechtliche Bewertung ist die Unterscheidung zwischen den beiden Phasen, in denen die Vorschläge der fünf Präsidenten verwirklicht werden sollen, von zentraler Bedeutung. In der ersten Phase soll ausdrücklich nur auf der Grundlage des zum jetzigen Zeitpunkt bereits bestehenden rechtlichen Instrumentariums agiert werden.

Dieser Ansatz ist als solcher konzeptionell zunächst unproblematisch. Etwas anderes kann sich freilich aus der konkreten Ausgestaltung bestimmter Vorhaben ergeben, wozu sich allerdings mangels konkreter Ausgestaltung der Vorschläge im Bericht bisher nichts sagen lässt. Konkrete Beispiele fehlen im Bericht ebenso wie Hinweise auf mögliche Rechtsgrundlagen (Art. 121, 133, 352 AEUV). Die ersten Vorschläge der Kommission vom 21. Oktober 2015 erscheinen auf den ersten Blick insoweit unproblematisch.

In der zweiten Phase dagegen sind vor allem primärrechtliche Anpassungen notwendig, um die Vorschläge umzusetzen. Hier wird es vorrangig auf die Erzielbarkeit einer entsprechenden politischen Einigung ankommen. Rechtliche Probleme könnten sich dann ergeben, wenn eine schlichte Weiterentwicklung des Primärrechts der EU-28 keinen politischen Konsens findet. Dann könnte es wieder um Zwischenlösungen gehen, die auf völkerrechtlichen Nebenverträgen beruhen und die nicht alle Mitgliedstaaten betreffen. Hier würde sich wieder die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Primärrecht der EU-28 stellen. Auch andere Lösungen wie die Weiterentwicklung des Euro-Protokolls zu einem Euro-Vertrag würden dann wieder in den Blick kommen.

Verfassungsrechtliche Fragezeichen ergeben sich, weil das Bundesverfassungsgericht der europäischen Integration allgemein und im Speziellen bei Fragen mit gravierenden haushalts- und wirtschaftspolitischen Auswirkungen Grenzen setzt.

Vorliegend betrifft dies insbesondere die Haushaltsautonomie des Bundestages, wie das Bundesverfassungsgericht sie definiert.¹³ Danach muss der Bundestag letztlich eigenver-

¹³ „Art. 38 Abs. 1 GG wird namentlich verletzt, wenn sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können (BVerfGE 129, 124 [177]). Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestal-

verantwortlich über Ausgaben und Einnahmen entscheiden und darf sich unter keinen Umständen im Wege einer Selbstentäußerung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung entziehen. Die wesentlichen Entscheidungen bei der wirtschafts- und verteilungspolitischen Gestaltung müssen beim Bundestag verbleiben.

Die Vorschläge der fünf Präsidenten überschreiten diese Grenzen jedenfalls nicht offenkundig. Allerdings ist die Rede von einer weitergehenden Souveränitätsteilung und davon, dass gemeinsame Entscheidungen über Teile der jeweiligen nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitik von den Mitgliedstaaten akzeptiert werden müssten. Das läuft auf einen Durchgriff in die nationale Haushaltsautonomie hinaus.

Es kommt aber letztlich auf die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung des Berichts an. Sie muss so erfolgen, dass die Spielräume des geltenden Rechts in der ersten Phase ausgeschöpft, aber nicht überschritten werden. Aus deutscher Sicht werden die Grenzen, die das Grundgesetz entsprechend seiner Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht der europäischen Integration gerade in Fiskalfragen setzt, eine Rolle spielen.

In der zweiten Phase dürfte letzteres noch deutlicher als Thema sichtbar werden. Sollte es hier zu Spannungslagen zwischen den Anforderungen an eine vertiefte WWU und dem Grundgesetz kommen, wird man sich entscheiden müssen:

Man kann von vornherein bestimmte Optionen mit dem Verfassungsargument abblocken oder einen ergebnisoffenen Prozess der Suche nach der besten Lösung auf europäischer Ebene mittragen. Letzteres könnte bedeuten, dass auch in Deutschland die Dinge, d.h. die Verfassung, nicht unverändert bleiben können und eine Diskussion um eine Anpassung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Wirtschafts- und Währungsunion im Grundgesetz erforderlich wird.

Ein solcher Diskussionsprozess um eine Anpassung des Grundgesetzes mit Blick auf die Vollendung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sollte in Deutschland rechtzeitig vorbereitet und angestoßen werden.

Nicht erst 2025.

tungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267 [359]). Der Deutsche Bundestag muss deshalb dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Insofern stellt das Budgetrecht ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324 [355f.]; 79, 311 [329]; 129, 124 [177]).“ BVerfGE 132, 195, 239 – ESM/Fiskalpakt (Eilrechtsschutz), Rn. 106; zuletzt BVerfGE 135, 317, 401 – ESM/Fiskalpakt, Rn. 161.