

# Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung

## Das Six Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit

*Carlino Antpöhler\**

I.	Einleitung	354
	1. Die Krise als Motor der Reform	354
	2. Die Ausgangslage	357
	3. Begriff der "europäischen Wirtschaftsregierung"	359
II.	Six Pack	362
	1. Die Schaffung der europäischen Wirtschaftsregierung	362
	a) Die Ausweitung der Kontrolle	363
	aa) Die Erstreckung auf makroökonomische Ungleichgewichte	363
	bb) Das Europäische Semester	364
	b) Die Intensivierung der Sanktionen in der Eurozone	364
	c) Zwischenergebnis: Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung	368
	2. Die Kompetenzkonformität des Six Packs	369
	a) Art. 121 Abs. 6 AEUV als Grundlage der Ausweitung der Kontrolle	370
	b) Art. 136 AEUV als Basis für Sonderregelungen in der Eurozone	371
	aa) Wortlaut	372
	bb) Entstehungsgeschichte	373
	cc) Teleologie	375
	dd) Sanktionen nach Art. 136 AEUV	377
	c) Weitere Einwände gegen das Six Pack	379
	3. Ergebnis	381
III.	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion	382
	1. Die inhaltlichen Änderungen	382
	a) Die Schuldenbremse	383
	b) Das verstärkte Schuldenstandkriterium	386
	c) Die Umkehrung der qualifizierten Mehrheit	387
	2. Die institutionellen Änderungen	387
	a) Der Euro-Gipfel	387
	b) Die Inanspruchnahme der Kommission	389
	3. Ergebnis	391
IV.	Supranationalismus versus Intergouvernementalismus	391

---

\* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Dank für wertvolle Anregungen gilt Prof. Dr. A. von Bogdandy, J. Dickschen, M. Goldmann, C. Krenn, J. Sattelberger und N. Yang.

## Abstract

Die europäische Schuldenkrise führte bei den politischen Akteuren zu der Einsicht, dass es einer stärkeren wirtschafts- und haushaltspolitischen Zusammenarbeit bedarf. Daher vereinbarten sie zwei Regelungsregime: Einerseits beschlossen 25 europäische Regierungen auf intergouvernementaler Ebene den Fiskalpakt (SKS-Vertrag), andererseits verabschiedeten die supranationalen Institutionen der EU das Six Pack. Der vorliegende Beitrag zeigt, dass die Relevanz dieser Rechtsakte umgekehrt proportional zu ihrer medialen Wahrnehmung ist. Obwohl das Six Pack die europäische Wirtschaftsregierung schafft, findet es in der Öffentlichkeit kaum Beachtung. Dagegen ist das Interesse der Medien am Fiskalpakt groß, obschon er kaum über das Six Pack hinausgehende Regelungen enthält. Der Vergleich der Bedeutung von Six Pack und Fiskalpakt führt zu Erkenntnissen über das Verhältnis von supranationaler zu intergouvernementaler Integrationsmethode in der Wirtschaftsunion. Die Analyse des Six Packs zeigt die Leistungsfähigkeit und Überlegenheit supranationaler Lösungen gegenüber der intergouvernementalen Alternative. Die europäischen Institutionen konnten das Six Pack weitestgehend kompetenzkonform auf Art. 136 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) stützen, während der Fiskalpakt weitgehend nur den Inhalt des Six Packs wiederholt. Dies zeigt, dass die europäische Wirtschaftsregierung bereits heute in den supranationalen Institutionen besteht und nicht erst durch eine Vertragsänderung geschaffen werden muss.

## I. Einleitung

### 1. Die Krise als Motor der Reform

Als der Vertrag von Maastricht 1993 den “Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe [hob]”,<sup>1</sup> geschah dies maßgeblich durch die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Die darauf beruhende Einführung einer gemeinsamen Währung 1999 stellt einen der wichtigsten Schritte in der Geschichte der europäischen Integration dar. Während damit die Zuständigkeit für die Währungspolitik auf die Union überging, konnten sich die Mitgliedstaaten nicht zu einer Übertragung der Kompetenz für die Wirtschaftspolitik entschließen. Seitdem ist diese Asym-

---

<sup>1</sup> 1. Punkt der Präambel, ABl. EG 1992 C 191.

metrie zentrales Merkmal der WWU. An stärkerer Dynamik gewannen Diskussionen und Reformen in diesem Bereich seit 2007/2008 wieder mit der Banken- und anschließenden Staatsschuldenkrise. Einerseits unternahmen die Staaten Maßnahmen zur Stützung der WWU, wie den Europäischen Stabilitätsmechanismus, die Europäische Stabilitätsfazilität und die Griechenland-Bürgschaften. Andererseits wurde verstärkt über einen grundlegenden Umbau der WWU nachgedacht. Die Schwäche der wirtschaftspolitischen Koordinierung wurde dabei als Konstruktionsfehler der Währungsunion und Teil der Ursache für die Schuldenkrise in der Eurozone identifiziert.<sup>2</sup> Die divergierenden Wettbewerbsfähigkeiten der Euro-Länder konnten nach Einführung der gemeinsamen Währung nicht mehr über Anpassungen der Wechselkurse kompensiert werden. In Wirtschaftskrisen sind dann Maßnahmen, um effektiv gegen die Krise vorgehen zu können, nicht vorhanden oder werden als zu kostenintensiv angesehen.<sup>3</sup> Auch als Folge der Krise stieg dann die öffentliche Verschuldung stark an. Hinzu kommt noch, dass das bisherige Defizitverfahren nur unzureichend durchgesetzt wurde und daher einige Staaten bereits vor der Krise unangemessene Schuldenstände aufwiesen.<sup>4</sup> Um diese Schwächen zu überwinden, legte die Europäische Kommission im Herbst 2010 ein Paket von Vorschlägen für Gesetzgebungsakte vor (sog. Six Pack). Gleichzeitig setzte der Europäische Rat die Arbeitsgruppe "Wirtschaftspolitische Steuerung" unter der Leitung des Vorsitzenden des Europäischen Rates *Herman van Rompuy* ein, die im Oktober 2010 zu ähnlichen Schlussfolgerungen kam wie die Kommission in ihren Initiativen zum Six Pack.<sup>5</sup> Das Gesetzgebungspaket der Kommission wurde nach langen Verhandlungen im September 2011 einstimmig vom Rat<sup>6</sup> und vom Parlament, soweit es dessen Mitentscheidung bedurfte, größtenteils mit konservativ-liberaler Mehrheit verabschiedet.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Für eine detaillierte Analyse der Krisenursachen siehe *H. Enderlein*, Welche Economic Governance für Europa? Die Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum, in: *W. Weidenfeld/W. Wessels* (Hrsg.), *Jahrbuch der europäischen Integration* 2011, 2012, 41 ff.

<sup>3</sup> *P. de Grauwe*, *Economics of Monetary Union*, 2009, 56; *J. Stiglitz*, "Eine Überdosis Sparen": Nobelpreisträger Joseph Stiglitz über Europas Krisenpolitik und eine neue Weltordnung, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 11.4.2012.

<sup>4</sup> Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 2009/10 zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, BT Drs. 17/44, 84.

<sup>5</sup> *Strengthening Economic Governance in the EU*, Report of the Task Force to the European Council vom 21.10.2010, abrufbar unter <<http://www.consilium.europa.eu/>>. Alle Online-Quellen wurden zuletzt am 21.4.2012 aufgerufen.

<sup>6</sup> Pressemitteilung 14890/11, 3115. Sitzung des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 4.10.2011, abrufbar unter <<http://www.consilium.europa.eu/>>.

<sup>7</sup> Für die einzelnen Abstimmungsergebnisse siehe Pressemitteilung des Europäischen Parlaments vom 28.9.2011, Parlament gibt künftigen Economic Governance-Plänen grünes Licht,

Parallel hierzu kamen, vor allem französische, Vorschläge zur Etablierung einer umfassenden europäischen Wirtschaftsregierung auf.<sup>8</sup> Die dafür erforderlichen Änderungen der europäischen Verträge scheiterten bislang.<sup>9</sup> Stattdessen verständigte man sich – unter grundsätzlicher Beibehaltung der Asymmetrie – intergouvernemental auf den Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag, in der Öffentlichkeit als Fiskalpakt bekannt).<sup>10</sup>

Für das Verständnis der Reichweite der Reformen bedarf es einer Darlegung und Gegenüberstellung beider Regelungsregime. Dabei lässt sich erkennen, dass die tatsächliche Bedeutung der Akte umgekehrt proportional zu deren medialer Wahrnehmung ist. In der Presse war der SKS-Vertrag über Wochen präsent, während das Six Pack kaum über die Fachpresse hinaus Erwähnung fand.<sup>11</sup> Die Relevanz der Regelungsregime ist dem aber diametral entgegengesetzt. Das Six Pack schafft die Grundlagen einer europäischen Wirtschaftsregierung, wohingegen der Mehrwert des SKS-Vertrags gering ist.

Bei beiden Regelungsregimen stellen sich zudem Fragen der Rechtmäßigkeit. Den Akten ist gemein, dass sie sich im Grenzbereich der im derzeitigen Europarecht möglichen Regelungen befinden. Beim Six Pack ist die Kompetenzgemäßheit umstritten. Entgegen der bislang überwiegenden Meinung in Deutschland ist das Six Pack aber rechtmäßig erlassen worden. Bei der Ausarbeitung des SKS-Vertrags waren die Vertragsstaaten darauf bedacht, dessen Europarechtskonformität sicherzustellen. Zwar konnte die Rechtmäßigkeit tatsächlich sichergestellt werden, doch haben die Vertragsstaaten dadurch immense Einbußen am Inhalt hinnehmen müssen. Der Vertrag wiederholt nur Aspekte des Six Packs oder beschließt darüber hinausgehende Regelungen, deren Durchsetzbarkeit zweifelhaft ist.

Die Untersuchung des Inhalts bietet Einblicke in die Leistungsfähigkeit der beiden Regelungsregime und hat damit auch grundsätzlicheres Erkenntnispotenzial für das Verhältnis von supranationaler und intergouvernementaler Methode in der Wirtschaftsunion. Anhand der beiden Regime

---

abrufbar unter <<http://www.europarl.europa.eu/>>. Teilweise fanden die Rechtsakte eine deutlich breitere Mehrheit.

<sup>8</sup> C. Schubert, Gipfel in Paris: Wirtschaftsregierung für Europa, in: FAZ vom 17.8.2011.

<sup>9</sup> G. Bannas, Merkel: Wir wollen die Wende zum Guten schaffen, in: FAZ vom 14.12.2011.

<sup>10</sup> Abrufbar unter <<http://european-council.europa.eu/>>.

<sup>11</sup> Als Beispiel sei die Süddeutsche Zeitung genannt: Bis zum 21.4.2012 wurde der Fiskalpakt 167-mal erwähnt, davon mehrfach auf der Titelseite, während das Six Pack zweimal Erwähnung fand. Ähnlich ist das Ergebnis für Der Spiegel (23-0) und The Guardian (45-4). Eine gewisse Unschärfe mag durch den geläufigeren Begriff des "Fiskalpakts" auftauchen, aber für den generellen Trend reicht die Datengrundlage dennoch.

wird die Überlegenheit der supranationalen Integrationsmethode gegenüber der intergouvernementalen Alternative illustriert. Die Untersuchung der Reichweite und der Kompetenzgemäßheit des Six Packs wird somit zu Tage fördern, dass die europäische Wirtschaftsregierung bereits heute in der Eurozone besteht, allerdings nicht im intergouvernementalen Euro-Gipfel des SKS-Vertrags, sondern in den supranationalen EU-Institutionen.

Einleitend werden zunächst einige Grundlagen erörtert: Die wirtschaftspolitische Ausgangslage vor Six Pack und SKS-Vertrag wird beschrieben (I. 2.) und Überlegungen zum Begriff der Wirtschaftsregierung werden ange stellt (I. 3.). Anschließend wird erläutert, wie das Six Pack die europäische Wirtschaftsregierung etabliert und dessen Rechtmäßigkeit untersucht (II.). Im nächsten Schritt wird analysiert, inwiefern sich der SKS-Vertrag vom Six Pack unterscheidet und ob der Vertrag rechtmäßig ist (III.). In einem abschließenden Teil werden beide Regelungsregime evaluiert und es wird aufgezeigt, dass die supranationale Methode deutliche Vorteile aufweist (IV.).

## 2. Die Ausgangslage

Statt einer vereinheitlichten Wirtschaftspolitik sehen insbesondere Art. 121 und 126 AEUV ein abgestuftes System der Koordinierung vor. Nach Art. 121 AEUV koordinieren die Mitgliedstaaten ihre allgemeine Wirtschaftspolitik. Zu diesem Zweck erlässt der Rat auf Empfehlung der Kommission eine Empfehlung über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (Art. 121 Abs. 2 AEUV). Daran schließt sich ein Berichts- und Überwachungssystem an. Der Rat kann bei Nichteinhaltung der Grundzüge Empfehlungen an den Mitgliedstaat richten und diese in letzter Konsequenz veröffentlichen (Art. 121 Abs. 4 S. 2 und 3 AEUV). Weitergehende Durchsetzungsmöglichkeiten bestanden im Bereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik bislang nicht. Weitreichender sind die Möglichkeiten für die Eurozone im Defizitverfahren, das speziell in Art. 126 AEUV geregelt ist. Zunächst sind alle EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, übermäßige Defizite zu vermeiden (Abs. 1). Konkretisiert ist diese Pflicht im 12. Protokoll zu den Verträgen, wonach das jährliche Defizit 3 % und der Schuldenstand 60 % des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten darf, es sei denn die Ausnahmen des Art. 126 Abs. 2 AEUV liegen vor. Bei einem nicht-gerechtfertigten Verstoß gegen die Kriterien schließt sich ein mehrstufiges Verfahren an. Während für Mitglieder, die den Euro nicht eingeführt haben, wiederum als *ultima ratio* die Veröffentlichung der Empfehlungen droht (Art.

ZaöRV 72 (2012)

126 Abs. 7 und 8 AEUV),<sup>12</sup> gehen die möglichen Konsequenzen in der Eurozone deutlich darüber hinaus (vgl. Art. 139 Abs. 2 AEUV). Nach Art. 126 Abs. 9 und 11 AEUV kann der Rat Sanktionen erlassen, die von Veröffentlichungspflichten bei der Emission von Staatsanleihen über Einlagezahlungen bis zu Geldbußen reichen. Bei den einzelnen Verfahrensschritten besteht ein weiter Spielraum der Unionsinstitutionen,<sup>13</sup> insbesondere berücksichtigt die Kommission bei ihrem Bericht, der das Defizitverfahren einleitet, nicht nur den Verstoß gegen die Referenzwerte, sondern alle Faktoren der nationalen Wirtschafts- und Haushaltslage (Art. 126 Abs. 3 AEUV).

Um die Spielräume, vor allem bei der Ausnahme von den Referenzkriterien in Art. 126 Abs. 2 AEUV, einzuengen und das Verfahren zu beschleunigen, wurde 1997 der sog. Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) beschlossen. Dieser umfasst zwei Verordnungen und eine Entschließung des Europäischen Rates.<sup>14</sup> Die Verordnung 1466/1997/EG<sup>15</sup> stellt die präventive Seite des SWP dar. Sie konkretisiert sowohl Art. 121 als auch 126 AEUV, indem sie die Mitgliedstaaten verpflichtet, Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme vorzulegen.<sup>16</sup> Darin teilen die Mitgliedstaaten ihre Planung des Haushaltsdefizits, insbesondere das mittelfristige Haushaltsziel, und die wesentlichen Grundzüge ihrer Wirtschaftspolitik mit. Die Verordnung ermöglicht den Institutionen so die Überwachung im Sinne eines Frühwarnsys-

<sup>12</sup> Bereits bisher besteht allerdings die Möglichkeit, die Mittel des Kohäsionsfonds, auch für Nicht-Eurozonen-Mitglieder, zu streichen (Art. 4 Abs. 1 VO 1084/2006/EG vom 11.7.2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der VO 1164/1994/EG). Zum ersten Mal angewendet wurde dies aber erst 2012 in Bezug auf Ungarn (vgl. Pressemitteilung 7513/12, 3153. Sitzung des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 13.3.2011, abrufbar unter <<http://www.consilium.europa.eu/>>). Das 28. Protokoll zu den Verträgen erlaubt dies ausdrücklich (vgl. R. Bandilla, in: E. Grabitz/M. Hilf [Hrsg.], Das Recht der Europäischen Union, 33. Ergänzungslieferung 2007, Art. 104 EGV, Rn. 46). Die *van Rompuy*-Arbeitsgruppe schlägt weitergehend vor, dies als Bedingung für jegliche EU-Ausgaben einzuführen (vgl. deren Bericht [Anm. 5], 5). Dies ist derzeit Gegenstand der Verhandlungen um den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 der EU (vgl. hierzu O. Funke/J. Seifert, Haushaltspolitik, in: W. Weidenfeld/W. Wessels [Hrsg.] [Anm. 2], 169 ff.).

<sup>13</sup> G. Nicolaysen, Der EuGH zum Defizitverfahren nach Art. 104 EGV und dem "Stabilitätspakt", DVBl 2004, 1323 f.

<sup>14</sup> Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, ABl. EG 1997 C 236/1. Zur Entstehungsgeschichte, die teilweise interessante Parallelen zur heutigen Situation bietet: F. Amtenbrink/J. De Haan/O. Sleijpen, Stability and Growth Pact: Placebo or Panacea?, European Business Law Review 8 (1997), 202 ff.; H. Hahn, Der Stabilitätspakt für die Europäische Währungsunion, JZ 52 (1997), 1136 f.

<sup>15</sup> VO 1466/1997/EG des Rates vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 1997 L 209/1.

<sup>16</sup> Art. 3 und 7 VO 1466/1997/EG. Welches Programm vorzulegen ist, richtet sich danach, ob der Mitgliedstaat den Euro als Währung eingeführt hat.

tems.<sup>17</sup> Die Verordnung 1467/1997/EG<sup>18</sup> stellt die korrektive Seite des SWP dar. Zunächst beschleunigt sie das Verfahren des Art. 126 AEUV.<sup>19</sup> Außerdem sollen die Spielräume der Institutionen eingeschränkt werden. Die ursprüngliche Fassung der Verordnung stellte dies hauptsächlich dadurch sicher, dass die Ausnahme des Art. 126 Abs. 2 AEUV, die ein Abweichen von den Referenzwerten erlaubt, an den statistisch feststellbaren Rückgang des Bruttoinlandsprodukts geknüpft wurde.<sup>20</sup> Nach dem Streit um die Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich 2002-2004<sup>21</sup> wurde diese Vorschrift jedoch, insbesondere auf Druck Deutschlands, durch eine "recht schwammige Formulierung ersetzt",<sup>22</sup> wonach auch ein "am Potenzial gemessen äußerst geringe[s] jährliche[s] Wachstum" ausreicht. Damit wurde wiederum der Spielraum der Kommission und des Rates erweitert.

Das dargestellte Regime der abgestuften wirtschaftspolitischen Koordinierung sollte den Gefahren vorbeugen, die durch die bestehende Asymmetrie der Harmonisierung von Währungs- und Wirtschaftspolitik entstehen können.<sup>23</sup> Dieses Ziel wurde nicht erreicht, insbesondere wurde das Defizitverfahren nicht konsequent durchgesetzt.<sup>24</sup> Die Schwächen dieses Systems wurden durch die Schuldenkrise schonungslos aufgedeckt, woraufhin verschiedene Gegenmaßnahmen auf europäischer Ebene unternommen wurden. Diese schaffen eine neue Stufe europäischer Wirtschaftsintegration, deren Bezeichnung klärungsbedürftig ist.

### 3. Begriff der "europäischen Wirtschaftsregierung"

In der Reformdiskussion werden verschiedene Begriffe zur Charakterisierung stärkerer wirtschaftspolitischer Koordinierung herangezogen. Die Trennschärfe dieser Begrifflichkeiten befindet sich noch im Stadium vorbe-

<sup>17</sup> Punkt 5 der Präambel der VO 1466/1997/EG.

<sup>18</sup> Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 1997 L 209/6.

<sup>19</sup> Art. 3-8 VO 1467/1997/EG.

<sup>20</sup> Art. 2 Abs. 2 der VO 1467/1997/EG a. F.

<sup>21</sup> Vgl. für eine Chronologie der Ereignisse O. Singer, Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2005, 40 ff.

<sup>22</sup> U. Häde, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 126 AEUV, Rn. 112.

<sup>23</sup> Zu verschiedenen ökonomischen Begründungen der Pflicht zur Vermeidung übermäßiger Defizite F. Breuss, Wozu fiskalische Tragfähigkeit in der Wirtschafts- und Währungsunion der Europäischen Union, 1999, 6 ff.

<sup>24</sup> Sachverständigenrat (Anm. 4), 84 ff.

grifflicher Semantik.<sup>25</sup> Regelmäßig wiederkehrend sind vor allem die Begriffe “Wirtschaftsunion”, “wirtschaftspolitische Steuerung” und “Wirtschaftsregierung”.

Der Begriff der “Wirtschaftsunion” bietet zunächst geringes analytisches Potenzial. Dies zeigt bereits die gängige Nutzung des Begriffs in Form von “Wirtschafts- und Währungsunion”, der nicht zwischen Währungsunion einerseits und Wirtschaftsunion andererseits unterscheidet. Der Harmonisierungsgrad in den beiden Bereichen unterscheidet sich immens. Der Begriff der “Union” dient daher nicht der Beschreibung eines bestimmten Stands der Integration, sondern nur der Bezeichnung des Untersuchungsgegenstands. Von größerer Bedeutung sind die Begriffe “wirtschaftspolitische Steuerung” und “Wirtschaftsregierung”. Drei Faktoren, die auch andere Bereiche europäischen Rechts betreffen, erschweren die Inhaltsbestimmung: der Ursprung in einem politischen Kompromiss, die Mehrsprachigkeit und die Ausrichtung der Begriffe am Nationalstaat. Der Begriff “Wirtschaftsregierung” geht auf die französische Forderung der stärkeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik bereits bei Einrichtung der Wirtschafts- und Währungsunion zurück.<sup>26</sup> In den Reformbemühungen ab 2008 forderte der französische Staatspräsident *Nicolas Sarkozy* erneut eine solche.<sup>27</sup> Zurückhaltender wird seit der Ratssitzung am 25.3.2011 der Begriff “wirtschaftspolitische Steuerung” verwendet.<sup>28</sup> Zwar muss dieser Ursprung in einem politischen Kompromiss zur Kenntnis genommen werden, doch soll hier wissenschaftlich nicht die Deutung der Politik übernommen werden, die eigenen Motiven unterliegt, sondern ein eigenes Begriffsverständnis entwickelt werden.<sup>29</sup> In der englischen und französischen Sprachfassung sind sich die beiden verwendeten Begriffe deutlich ähnlicher (*Economic Governance/Gouvernance Économique* gegenüber *Economic Government/Gouvernement Économique*). Eine Orientierung des Begriffs “wirtschaftspolitische Steuerung” an diesen ebenfalls verbindlichen Sprachfassungen und damit an der Governance-Forschung mag daher die Inhaltsbestimmung erleichtern.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Begriff von *N. Luhmann*, *Das Recht der Gesellschaft*, 1993, 141.

<sup>26</sup> Vgl. für die Geschichte der Debatte *A. Verdun*, *La Nécessité d'un "Gouvernement Économique" dans une UEM Asymétrique*, *Politique européenne* 2003, 11 ff.

<sup>27</sup> *C. Schubert* (Anm. 8).

<sup>28</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Tagung vom 24./25.3.2011), EUCO 10/1/11 REV 1 (abrufbar unter <<http://www.consilium.europa.eu/>>). Bereits vorher erhielt die Arbeitsgruppe den Titel “Wirtschaftspolitische Steuerung”.

<sup>29</sup> So für den Governance-Begriff *C. Möllers*, *Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht*, in: *G. F. Schuppert/M. Zürn* (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, 2008, 240.

<sup>30</sup> Allerdings birgt die Übersetzung von Governance in Steuerung Gefahren, da damit durchaus unterschiedliche Akzente gesetzt werden (vgl. *R. Mayntz*, *Governance Theory als*

Die Schwierigkeit des Begriffs "Regierung" geht zuletzt auf die enge Assoziation mit dem Nationalstaat zurück.<sup>31</sup> Seine Übertragung auf die EU kann aber hilfreich sein, weil damit die Tragweite gewisser Entwicklungen deutlich gemacht werden kann. Dies bedarf aber gewisser Anpassungen. Der Governance-Begriff ist in der Politikwissenschaft "anerkannt uneindeutig".<sup>32</sup> Unabhängig davon, ob Government als Teil von Governance oder trennscharf hiervon verstanden wird,<sup>33</sup> ist der Prozess hierarchischer Entscheidungs- und Durchsetzungsmechanismen durch Hoheitsträger typisches Merkmal von Government.<sup>34</sup> Das bisherige Verfahren nach Art. 121 AEUV zur Aufstellung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik durch Verhandlungen der Mitgliedstaaten wies diese Merkmale nicht auf und war demnach deutlich Governance-geprägt.

Überträgt man die dargelegten Grundzüge auf die Wirtschaftsunion, bedarf es drei Kriterien, um von einer europäischen Wirtschaftsregierung sprechen zu können: Die wesentlichen Bereiche nationaler Wirtschaftspolitik müssen der europäischen Regulierung unterliegen (1), die Maßnahmen der europäischen Ebene in diesen Bereichen müssen durchsetzbar sein (2)<sup>35</sup> und es muss eine überwiegende Wahrscheinlichkeit bestehen, dass die Maßnahmen auch tatsächlich durchgesetzt werden (3). Liegen die drei Kriterien vor, ist der Einfluss europäischer Regulierung auf die nationale Wirtschaftspolitik derart immens, dass zur Beschreibung der Begriff "europäische Wirtschaftsregierung" angemessen erscheint. Bei den Kriterien handelt es sich um Mindestvoraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um von einer europäischen Wirtschaftsregierung sprechen zu können. Oberhalb dieser

---

fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: G. F. Schuppert [Hrsg.], Governance-Forschung, 2006, 11 ff.).

<sup>31</sup> Zu den Problemen staatsorientierter Begriffe C. Schönfelder, Die Europäische Union als Bund, AöR 131 (2004), 84 f.

<sup>32</sup> J. von Blumenthal, Governance – eine kritische Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2005, 1150; vgl. auch G. F. Schuppert, Governance – auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs", in: G. F. Schuppert/M. Zürn (Hrsg.) (Anm. 29), 13 ff.

<sup>33</sup> J. von Blumenthal (Anm. 32), 1154.

<sup>34</sup> A. Benz, Der Moderne Staat, 2008, 199; G. Stoker, Governance as Theory: Five Propositions, International Social Science Journal 50 (1998), 17; J. von Blumenthal (Anm. 32), 1153. In eine ähnliche Richtung argumentieren im Kontext der "europäischen Wirtschaftsregierung" A. Heise/Ö. Görmez-Heise, Auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsregierung, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010, 7.

<sup>35</sup> Dies ist nicht als Vollstreckbarkeit zu verstehen. Diese kann im europäischen Recht nicht maßgeblich sein. Obwohl Urteile des EuGH nicht zwangsweise durchsetzbar sind, werden sie dennoch in der Regel spätestens nach der Verhängung des Zwangsgeldes nach Art. 260 Abs. 2 AEUV befolgt (vgl. W. Cremer, in: C. Calliess/M. Ruffert [Hrsg.] [Anm. 22], Art. 260 AEUV, Rn. 16).

Schwelle sind verschiedene graduelle Abstufungen einer Wirtschaftsregierung vorstellbar. Die Abstufungen betreffen insbesondere die Breite und Tiefe der Regulierung (nur Grundzüge oder alle Einzelheiten) und den Modus der Durchsetzbarkeit (Automatik oder nur "Quasi-Automatik"). Die nationalstaatliche Konzeption, dass jegliche Einzelheit wirtschaftlichen Lebens durchsetzbar reguliert werden kann, stellt dann nur eine mögliche Form der Wirtschaftsregierung dar. Es ließe sich einwenden, dass nur dieses letztgenannte Konzept tatsächlich erlaubt, von einer Wirtschaftsregierung zu sprechen. Das würde aber die notwendige Anpassung des Begriffs an transnationale Phänomene verhindern. Der Begriff "europäische Wirtschaftsregierung" wie er hier verstanden wird, bietet analytisches Potenzial, um die Reichweite der Entwicklung einer Wirtschaftsunion jenseits von Nationalstaatsanalogien verstehen zu können.

## II. Six Pack

### 1. Die Schaffung der europäischen Wirtschaftsregierung

Das Six Pack gestaltet die Zusammenarbeit in der Wirtschaftspolitik umfassend neu. Hierzu erließ der Gesetzgeber fünf Verordnungen und eine Richtlinie,<sup>36</sup> deren wesentliche Inhalte die Wirtschaftsregierung etablieren.<sup>37</sup> Von entscheidender Bedeutung sind die Erstreckung der Koordinierung in der allgemeinen Wirtschaftspolitik (Art. 121 AEUV) auf makroökonomi-

---

<sup>36</sup> VO 1173/2011/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl. EU 2011 L 306/1; VO 1174/2011/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, ABl. EU 2011 L 306/8; VO 1175/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 zur Änderung der VO 1466/1997/EG des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. EU 2011 L 306/12; VO 1176/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. EU 2011 L 306/25; VO 1177/2011/EU des Rates vom 8.11.2011 zur Änderung der VO 1467/1997/EG über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. EU 2011 L 306/33; RL 2011/85/EU des Rates vom 8.11.2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. EU 2011 L 306/41.

<sup>37</sup> Der Inhalt des Pakets kann hier nur dargestellt werden, soweit er für die These von Relevanz ist. Für eine umfassende Darstellung siehe S. Pils/H. Dittmann, Perspektiven des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Rechtliche und Ökonomische Implikationen des Reformpakets "Economic Governance", ZEuS 15 (2012), 53 ff.

sche Ungleichgewichte (1) sowie die Möglichkeit von Sanktionen und deren erleichterte Durchsetzbarkeit (2).

### a) Die Ausweitung der Kontrolle

#### aa) Die Erstreckung auf makroökonomische Ungleichgewichte

Inhaltlich schafft die Verordnung 1176/2011/EU zunächst eine neue Säule der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Gestützt auf Art. 121 Abs. 6 AEUV führt sie einen neuen Überwachungsmechanismus für makroökonomische Ungleichgewichte ein. Makroökonomische Ungleichgewichte, die sich unter anderem in unausgeglichenen Außenhandelsbilanzen niederschlagen, bergen Gefahren in sich, die zu Wirtschaftskrisen führen können.<sup>38</sup> In der WWU gilt dies besonders, da die Unterschiede nicht durch Wechselkursanpassungen ausgeglichen werden können. Defizite wie auch Außenhandelsüberschüsse bedrohen dann die Stabilität der Währungsunion.<sup>39</sup> Um diesen Gefahren für die vernetzten Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu begegnen, sieht die Verordnung einen Überwachungsmechanismus vor. Anhand eines sog. Scoreboards überprüft die Kommission in einem jährlichen Bericht, ob es in einem Mitgliedstaat zu Ungleichgewichten kommt (Art. 3, 4 VO 1176/2011/EU). Die Kriterien des Scoreboards sind in der Verordnung sehr weit formuliert: Es sollen insbesondere interne Ungleichgewichte, wie z. B. zwischen öffentlicher und privater Verschuldung, und externe Ungleichgewichte, wie insbesondere die Außenhandelsbilanzen, untersucht werden (Art. 4 Abs. 3 VO 1176/2011/EU). Im Gesetzgebungsverfahren war umstritten, ob sich die Verordnung auch auf Außenhandelsbilanzüberschüsse erstrecken sollte. Insbesondere Deutschland, das einen erheblichen Überschuss aufweist, lehnte dies ab.<sup>40</sup> In der Verordnung werden grundsätzlich Defizite und Überschüsse gleich behandelt. Allerdings können sich die Bewertungen unterscheiden.<sup>41</sup> Die Präambel stellt fest, dass Maßnahmen "am dringlichsten ... bei hohe[n] Leistungsbilanzdefizite[n]" seien.<sup>42</sup> Diesen Mittelweg wählt auch die erste institutio-

<sup>38</sup> P. de Grauwe (Anm. 3), 56.

<sup>39</sup> Kommission, "Economic Governance Package (2): Preventing and Correcting Macroeconomic Imbalances", MEMO/10/454 vom 29.9.2010; Bericht der Berichterstatterin *Elisa Ferreira* über den Vorschlag der inzwischen verabschiedeten VO 1176/2011/EU vom 6.5.2011, A7-0183/2011, 26.

<sup>40</sup> Euractiv vom 28.9.2011, EU-Sixpack: Wirtschaftsregierung und verschärfter Stabilitätspakt, abrufbar unter <<http://www.euractiv.de/>>.

<sup>41</sup> Art. 3 Abs. 2 letzter Satz VO 1176/2011/EU.

<sup>42</sup> Punkt 17 der Präambel der VO 1176/2011/EU.

nelle Praxis. Während die Kommission im Scoreboard bereits bei einem Defizit von 4 % des Bruttoinlandsprodukts ein Indiz für ein Ungleichgewicht sieht, geschieht dies bei einem Überschuss erst bei 6 %.<sup>43</sup>

Zur Durchsetzung dieser breiteren Kontrolle wiederholt die Verordnung das bereits aus dem Primärrecht bekannte Schema. Für alle Mitgliedstaaten kann bei Auftreten übermäßiger Ungleichgewichte nach mehrstufigem Verfahren der Rat auf Vorschlag der Kommission öffentlich die Nichteinhaltung feststellen und Empfehlungen an den Mitgliedstaat richten (Art. 5, 7-10 VO 1176/2011/EU).<sup>44</sup> Die Verordnung 1174/2011/EU erlaubt für die Eurozone auch hier letztlich Sanktionen.

#### bb) Das Europäische Semester

Eine weitere Neuerung, die die wirtschaftspolitische Koordinierung ausweitet, enthält die Verordnung 1175/2011/EU. Sie führt das Europäische Semester rechtsverbindlich ein. Das Europäische Semester soll einen Mechanismus bieten, mit dem die europäischen Institutionen bereits vor Verabschiedung des nationalen Haushaltsplans auf Fehlentwicklungen aufmerksam werden und Einfluss nehmen können. Umgesetzt wird dies durch frühzeitige Berichts- und Berücksichtigungspflichten der Empfehlungen der europäischen Institutionen (Art. 2a VO 1466/1997/EG n. F.). Das Europäische Semester findet bereits seit 2011 Anwendung. Bisher war es lediglich in Durchführungsbestimmungen der Kommission enthalten.<sup>45</sup> Es bleibt abzuwarten, welchen Einfluss die europäischen Institutionen tatsächlich auf die nationalen Haushalte haben werden.

### b) Die Intensivierung der Sanktionen in der Eurozone

Die bedeutendsten Neuerungen stellen die Verordnungen 1173/2011/EU und 1174/2011/EU dar. Sie ermöglichen es, die Nichteinhaltung in allen drei Säulen der wirtschaftspolitischen Koordinierung (präventiver und korrekativer Arm des SWP sowie die makroökonomischen Ungleichgewichte) zu

<sup>43</sup> Kommission, "First Alert Mechanism Report on Macroeconomic Imbalances in Member States", Memo/12/104 vom 14.2.2012. Der deutsche Überschuss betrug zuletzt 5,9 % (vgl. Statistical Annex of the Alert Mechanism Report, 14.2.2012, 18).

<sup>44</sup> Bereits hier findet an einer Stelle das Verfahren der umgekehrten qualifizierten Mehrheit statt, wonach die Empfehlung der Kommission zur Feststellung der Nichteinhaltung als vom Rat angenommen gilt, es sei denn, er lehnt dies mit qualifizierter Mehrheit ab (Art. 10 Abs. 4 UAbs. 2 VO 1176/2011/EU).

<sup>45</sup> Pressemitteilung 13161/10, 3030. Sitzung des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 7.9.2010, abrufbar unter <<http://www.consilium.europa.eu/>>.

sanktionieren. Nicht nur werden damit Vorgaben im gesamten Bereich der Wirtschaftsunion durch europäische Institutionen durchsetzbar, sondern die Sanktionierung wird auch erheblich erleichtert, indem sie weitestgehend nur noch mit sog. umgekehrter qualifizierter Mehrheit beschlossen werden muss.<sup>46</sup> Demnach gelten Beschlüsse der Kommission grundsätzlich als angenommen, wenn der Rat nicht innerhalb einer gewissen Zeitspanne mit qualifizierter Mehrheit widerspricht. Dies gilt allerdings nur für diejenigen Beschlüsse, die die Verordnungen selbst regeln. Andere Akte, die aufgrund des Primärrechts (z. B. Art. 126 Abs. 6 oder 8 AEUV) oder Sekundärrechts<sup>47</sup> notwendig sind, unterliegen weiterhin der qualifizierten Mehrheit. Die Umkehrung der Mehrheit ist größtenteils bereichsübergreifend identisch. Dies gilt demgegenüber für die Schaffung bzw. Intensivierung der Sanktionen in den jeweiligen Säulen der WWU nicht, sodass es einer separaten Darstellung bedarf.

Die stärksten Neuerungen erfahren die Sanktionen bei makroökonomischen Ungleichgewichten und im Defizitverfahren. Art. 3 VO 1174/2011/EU führt die Sanktionsmöglichkeit für übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte ein. Wie bereits erläutert, hatte die Verordnung 1176/2011/EU einen Mechanismus eingeführt, um makroökonomische Ungleichgewichte zu überwachen, was grundsätzlich alle Bereiche nationaler Wirtschaftspolitik berühren kann. Die Verordnung 1174/2011/EU führt hierfür Sanktionen ein, die am leichtesten von allen Sanktionen in der WWU erlassen werden können. Widerspricht der Rat nicht mit qualifizierter Mehrheit, so kann die Kommission hier alleine sowohl verzinsliche Einlagen als auch Geldbußen verhängen.<sup>48</sup> Bevor allerdings Sanktionen erlassen werden, müssen mehrfach Verstöße vorgelegen haben. Die Stärke des Sanktionsregimes wird damit etwas abgeschwächt. Ohne die aktive Mitwirkung anderer Institutionen kann die Kommission somit alle wesentlichen Bereiche nationaler Wirtschaftspolitik regulieren. Dies stellt eine grundlegende

---

<sup>46</sup> Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 2, Art. 6 Abs. 2 VO 1173/2011/EU; Art. 3 Abs. 3 VO 1174/2011/EU. Der Begriff der "umgekehrten qualifizierten Mehrheit" mag nicht absolut zutreffend sein (so *J. Bast/F. Rödl*, Die Unionskompetenz zur Durchsetzung makroökonomischer Ungleichgewichte, Rechtsgutachten im Auftrag des Hugo Sinzheimer Instituts für Arbeitsrecht, unveröffentlicht, liegt dem Autor vor, 2012, 47). Er wird hier dennoch mangels hinreichend prägnanter Alternative benutzt.

<sup>47</sup> Art. 6 Abs. 2 UAbs. 2 VO 1466/1997/EG, auf den Art. 4 Abs. 1 VO 1173/2011/EU verweist.

<sup>48</sup> Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 *lit.* b VO 1174/2011/EU. Zwar sprechen beide Normen von einem Beschluss des Rates nach Art. 10 Abs. 4 VO 1176/2011/EU. Auch dieser wird allerdings fingiert, wenn der Rat nicht mit qualifizierter Mehrheit widerspricht (UAbs. 2). Für Art. 3 Abs. 2 *lit.* a VO 1174/2011/EU gilt dies nicht, da hierzu ein Beschluss nach Art. 8 Abs. 3 VO 1176/2011/EU notwendig ist, der nicht fingiert werden kann.

Wende von der bisherigen Governance-Prägung in der allgemeinen Wirtschaftspolitik hin zur europäischen Wirtschaftsregierung dar.

Ähnlich starke Möglichkeiten finden sich in den Verordnungen, die sich auf das primärrechtliche Defizitverfahren (Art. 126 AEUV) beziehen. Hier kodifiziert das Six Pack zwei alternative Verfahren, die künftig nebeneinander bestehen: einerseits den bisherigen korrektiven Arm des SWP, den die Verordnung 1177/2011/EU verschärft, und andererseits die Art. 5, 6 der Verordnung 1173/2011/EU. Das Nebeneinander von zwei verschiedenen Sanktionsverfahren trägt sicherlich nicht zur Klarheit bei.<sup>49</sup> Wenig weitreichend sind zunächst die Verschärfungen des korrektiven Arms des SWP. Die Verordnung 1467/1997/EG wird etwas schlagkräftiger, insbesondere was die Höhe der Sanktionen und die Beschränkung des Ermessens der Institutionen angeht (z. B. Art. 12 VO 1467/1997/EG n. F.). Die wesentliche Abschwächung von 2005 wird allerdings nicht zurückgenommen, sodass in entscheidenden Punkten weiterhin ein breites Ermessen der Institutionen besteht. Sehr viel schärfer ausgestaltet ist allerdings das durch die Verordnung 1173/2011/EU neu eingeführte alternative Sanktionsverfahren, das unverzinsliche Einlagen oder Geldbußen erlaubt. Die unverzinslichen Einlagen konnten auch bisher verlangt werden,<sup>50</sup> allerdings erleichtert die Verordnung das Verfahren erheblich, indem die Befugnis von der korrektiven Seite des SWP in die Verordnung 1173/2011/EU übergeht. Dort sind zwar formell weiterhin mehrere Beschlüsse des Rates erforderlich, doch reicht faktisch ein einzelner (Art. 5 Abs. 1 VO 1173/2011/EU). Es muss nur noch nach Art. 126 Abs. 6 AEUV beschlossen werden, dass ein übermäßiges Defizit besteht. Der eigentliche Sanktionsbeschluss wird fingiert, wenn der Rat nicht mit qualifizierter Mehrheit innerhalb der Frist widerspricht. Das mehrstufige Verfahren des Art. 126 AEUV wird so *de facto* nur noch einstufig.<sup>51</sup> Stellt die Kommission besonders schwerwiegende Verstöße fest, bedarf es selbst dieser einen Stufe nicht. Widerspricht der Rat nicht, kann die Kommission im Ausnahmefall mithin alleine eine unverzinsliche Einlage

---

<sup>49</sup> I. Pernice kritisierte in einer Anhörung im Europäischen Parlament der Fraktion The Greens – European Free Alliance die schlechte Gesetzgebungstechnik in Bezug auf das Six Pack (vgl. Video der Anhörung, abrufbar unter <<http://www.greenmediabox.eu/>>; so auch S. Peers, Draft Agreement on Reinforced Economic Union, Statewatch Analysis, 2011, 1). Diesem Vorwurf ist sicherlich in einigen Teilen zuzustimmen.

<sup>50</sup> Art. 11 VO 1467/1997/EG, der sogar höhere Sanktionen vorsah.

<sup>51</sup> Bisher brauchte es für die Sanktionen drei Beschlüsse: Bestehen des Defizits (Abs. 6), In-Verzug-Setzung (Abs. 9), Sanktionsbeschluss (Abs. 11). Nach der Regelungstechnik bedarf es heute noch zwei Beschlüsse, zunächst der nach Art. 126 Abs. 6 AEUV und anschließend der Sanktionsbeschluss. Da letzterer aber fingiert werden kann, erscheint es angemessen, von einem einstufigen Verfahren zu sprechen.

durchsetzen. Dies kann als Zeitenwende im Defizitverfahren beschrieben werden.

Etwas weniger drastisch sind die Änderungen bei der schwereren Sanktion der Geldbußen. Dort gibt es zukünftig auch zwei alternative Mechanismen. Die Verordnung 1177/2011/EU, die den korrektiven Teil des SWP ändert, gestaltet das Verfahren des Art. 126 AEUV aus, d. h. es bedarf aller Ratsbeschlüsse mit der üblichen qualifizierten Mehrheit, die auch das Primärrecht vorsieht. Ein alternatives, abweichendes Verfahren für Geldbußen bietet wiederum die Verordnung 1173/2011/EU. Demnach bedarf es nur der ersten beiden Beschlüsse nach Art. 126 Abs. 6 und 8 AEUV, bevor dann die Geldbuße nach Art. 6 Abs. 1 VO 1173/2011/EU greift, es sei denn, der Rat lehnt dies mit qualifizierter Mehrheit ab. Allerdings ist in diesem Verfahren auch die Geldbuße geringer. Wenn auch die Reform hier zunächst marginal erscheinen mag, kann sie doch auch deutliche Auswirkungen haben, da die ersten beiden Beschlüsse der Nichtbefolgung tendenziell eher erlassen werden und gerade beim letzten, dem eigentlichen Sanktionsbeschluss, die Mehrheit umgekehrt wird.

Im Bereich der präventiven Komponente des SWP können nur verzinsliche Einlagen beschlossen werden (Art. 4 Abs. 1 VO 1173/2011/EU). Zudem bedarf es einer Feststellung der Nichteinhaltung des Anpassungspfades in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel (Art. 6 Abs. 2 VO 1466/1997/EG), die weiterhin mit positiver qualifizierter Mehrheit ergeht. Im Vergleich zu den anderen Sanktionen ist dies zwar eine vergleichsweise schwache Ausgestaltung, allerdings werden erstmals überhaupt im präventiven Teil des SWP Sanktionen ermöglicht, sodass es sich ebenfalls um einen Paradigmenwechsel handelt.<sup>52</sup>

Für alle Sanktionsregime bemerkenswert ist auch die Höhe der Sanktionen im Six Pack. Sie reicht in der Regel von 0,1-0,5 % des Bruttoinlandsprodukts.<sup>53</sup> Dies sind für Deutschland etwa Summen zwischen 2,5 und 12,5 Milliarden Euro<sup>54</sup> und übersteigt damit um ein Vielfaches den Betrag, den

---

<sup>52</sup> Eine weitere Sanktionsmöglichkeit sieht Art. 8 VO 1173/2011/EU für die Manipulation von Statistiken vor. Erste institutionelle Praxis diesbezüglich betrifft Spanien, das sein Defizit für 2011 zu hoch angegeben hat (siehe Reuters vom 14.2.2012: EU to Punish Spain for Deficits, Inaction, abrufbar unter <<http://www.reuters.com/>>).

<sup>53</sup> Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1, Art. 8 Abs. 2 VO 1173/2011/EU; Art. 5 VO 1174/2011/EU, Art. 12 VO 1467/1997/EG. Die Einnahmen durch verzinsliche Einlagen und Geldbußen werden jeweils der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität beziehungsweise nach Errichtung dem Europäischen Stabilitätsmechanismus zugewiesen (Art. 10 VO 1173/2011/EU; Art. 4 VO 1174/2011/EU).

<sup>54</sup> Wenn man für Deutschland ein Bruttoinlandsprodukt von 2,5 Billionen Euro annimmt. Tatsächlich liegt es 2011 etwas darüber (vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 063 vom 24.2.2012).

der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Fall der Nichtbefolgung eines Urteils nach 260 Abs. 2 AEUV verhängen kann.<sup>55</sup> Dies unterstreicht die Stärke der Durchsetzungsmechanismen des Six Packs.

### c) Zwischenergebnis: Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung

Erst die Gesamtschau zeigt die ganze Reichweite der Reform. Zunächst verschärft das Six Pack den Umfang der wirtschaftspolitischen Überwachung deutlich, indem auch makroökonomische Ungleichgewichte einbezogen werden. Das kann letztlich alle Bereiche nationaler Wirtschaftspolitik berühren.<sup>56</sup> Für die Eurozone wird diese verbreiterte Kontrolle in allen Bereichen sanktionsbewehrt, d. h., dass die europäischen Institutionen verbindlich die Änderung aller Bereiche nationaler Wirtschaftspolitik einfordern können. Auch die Höhe der Sanktionen macht deutlich, dass eine Nichtbefolgung der Mitgliedstaaten spätestens zu diesem Zeitpunkt sehr unwahrscheinlich wird. Diese drakonischen Sanktionen sind auch deutlich leichter durchsetzbar. Wie gezeigt, kann die Kommission sie in einigen Fällen sogar alleine durchsetzen, wenn es den Mitgliedstaaten nicht gelingt, dies im Rat mit qualifizierter Mehrheit abzulehnen. Auch in den anderen Fällen erschwert die Umkehrung der qualifizierten Mehrheit die Ablehnung von Sanktionen massiv. Die tatsächliche Durchsetzung erscheint damit im Gegensatz zum bisher bestehenden System überwiegend wahrscheinlich. Die Mindestkriterien einer europäischen Wirtschaftsregierung sind damit erfüllt: Es werden alle Bereiche nationaler Wirtschaftspolitik erfasst, die europäischen Maßnahmen sind durchsetzbar und werden mit überwiegender Wahrscheinlichkeit auch durchgesetzt. Das Six Pack etabliert damit die europäische Wirtschaftsregierung für die Eurozone, deren Kern die Überwachung und Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte darstellt (VO 1174/2011/EU und 1176/2011/EU). Daneben ist aber auch das verschärfte Defizitverfahren integraler Bestandteil dieser Wirtschaftsregierung (VO 1173/2011/EU).

---

<sup>55</sup> Vgl. hierzu aktuell *T. Materne*, *Contraindre un État à respecter ses obligations européennes*, *Journal de droit européen*, 2012, 34 ff. und *S. Peers*, *Sanctions for Infringements of EU Law after the Treaty of Lisbon*, *European Public Law* 18 (2012), 33 ff. Theoretisch denkbar wäre es, dass ein Mitgliedstaat mehrere Jahre oder Jahrzehnte gegen ein Urteil verstößt und damit Dimensionen wie im Six Pack erreicht werden. Dies erscheint jedoch nicht praktisch vorstellbar.

<sup>56</sup> Zu Einschränkungen siehe noch unten II. 2. a).

## 2. Die Kompetenzkonformität des Six Packs

Nachdem dargelegt wurde, dass das Six Pack die Wirtschaftsregierung in der Eurozone etabliert, stellt sich die Frage, ob dies auf der Grundlage der Verträge möglich war. Diese Diskussion sorgte im November 2011 über die Fachpresse hinaus für Aufsehen, als *Fritz Scharpf* in einer Diskussion mit *Jürgen Habermas* der EU vorwarf, sich in der Krise zu einem "autokratischen, expertokratischen Super-Europa" zu entwickeln.<sup>57</sup> Als Beispiel nannte er das Six Pack, das die Kompetenzen der EU weit überschreite. Aus der Tatsache, dass keiner der anwesenden Europarechtler widersprach, schien ein Redakteur der Frankfurter Allgemeinen Zeitung auf die tatsächliche Kompetenzwidrigkeit zu schließen.<sup>58</sup> Das Urteil in der deutschen juristischen Fachpresse sieht ähnlich aus. Wenn auch die Äußerungen nicht zahlreich sind, lehnen sie doch in seltener Einmütigkeit die Kompetenzmäßigkeit des Six Packs ab.<sup>59</sup> *Ulrich Häde* geht so weit, dem Bundesverfassungsgericht ein Einschreiten auf Grund der *Honeywell*-Kriterien zu empfehlen.<sup>60</sup> International ist das Urteil meist offener, wenn auch häufig ohne nähere Begründung.<sup>61</sup>

Die überwiegende Argumentation der Kompetenzwidrigkeit vermag nicht zu überzeugen. Das Six Pack ist weitestgehend kompetenzkonform. Dies wird im Folgenden demonstriert. Dazu wird zunächst kurz dargelegt, dass nur die Grundzüge der allgemeinen Wirtschaftspolitik europäisch reguliert werden können (1). Anschließend wird die zentrale Frage geklärt, ob

<sup>57</sup> *M. Steinbeis*, in: FAZ vom 29.11.2011: Euro-Krise: Man kann Rührei nicht wieder trennen.

<sup>58</sup> *M. Steinbeis* (Anm. 57).

<sup>59</sup> *U. Häde*, Art. 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion?, JZ 66 (2011), 334 ff.; *U. Häde*, Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme, Zeitschrift für Gesetzgebung 26 (2011), 25; *J. Bast/F. Rödl* (Anm. 46), 41, 47; *A. Fischer-Lescano/S. Kommer*, Verstärkte Zusammenarbeit der EU – Ein Modell für Kooperationsfortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik?, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011, 15; *C. Ohler*, Die zweite Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, Zeitschrift für Gesetzgebung 25 (2010), 338; *W. Frenz/C. Ehlenz*, Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 21 (2010), 212; *S. Pilz/H. Dittmann* (Anm. 37), 69; *R. Repasi*, Studie zur Vereinbarkeit der Fiskalunion mit Völker- und Europarecht, 2012, 12, 19.

<sup>60</sup> *U. Häde*, Kommissionsentwürfe für offensichtliche Ultra-vires-Akte, EuZW 20 (2010), 921.

<sup>61</sup> *M. Dougan/M. Gordon*, Stellungnahme für das House of Commons – European Scrutiny Committee, "Reinforcing the Eurozone", 2012, Rn. 7; *P. Craig*, Stellungnahme für das House of Commons – European Scrutiny Committee, "Reinforcing the Eurozone", 2012, Rn. 35 (beide abrufbar unter <<http://publications.parliament.uk/>>). auch *R. Debousse* scheint, Art. 136 AEUV weiter auszulegen (vgl. Anhörung im Europäischen Parlament der Fraktion The Greens – European Free Alliance, Video der Anhörung, abrufbar unter <<http://www.greenmediabox.eu/>>).

Art. 136 AEUV der Eurozone Regelungen wie das Six Pack erlaubt (2), um zuletzt weitere konkrete Einwände gegen die Rechtmäßigkeit des Six Packs zu entkräften (3).

#### a) Art. 121 Abs. 6 AEUV als Grundlage der Ausweitung der Kontrolle

Die Wirtschaftspolitik verfügt über drei Kompetenzgrundlagen: Art. 121 Abs. 6, 126 Abs. 14 und 136 Abs. 1 AEUV. Während die beiden ersten Ausgestaltungen für alle Mitgliedstaaten erlauben, ist Art. 136 AEUV auf die Eurozone beschränkt. Für die allgemeine wirtschaftspolitische Koordinierung erlaubt Art. 121 Abs. 6 AEUV Rat und Europäischem Parlament, die Einzelheiten des Verfahrens der Überwachung nach Art. 121 AEUV festzulegen. Die Verordnung 1176/2011/EU, die die Kontrolle makroökonomischer Ungleichgewichte betrifft, wurde auf Art. 121 Abs. 6 AEUV gestützt, da sie die gesamte EU und nicht nur die Eurozone betrifft. *Fritz Scharpf* stützt auch hierauf seinen Autokratievorwurf, da die europäischen Institutionen hierüber in jeglichen Bereich nationaler Bildungs-, Gesundheits- oder Lohnpolitik mit Sanktionsmöglichkeit hineinregieren könnten.<sup>62</sup> In der Literatur wird sogar die Absenkung des deutschen Arbeitslosengeldes II hierzu gezählt.<sup>63</sup> Man könnte daraus genereller folgern, dass die Verordnungen zumindest für die Eurozone eine allumfassende Wirtschaftsregierung etablieren. Da dies nicht der Entstehungsgeschichte und dem Wortlaut des Art. 136 AEUV entspräche, wären die Verordnungen kompetenzwidrig. Ansonsten wäre eine allumfassende Wirtschaftsregierung wie in den Nationalstaaten bereits etabliert worden, ohne dass die politischen Akteure dies im Verfassungs- oder Lissabonvertrag wahrgenommen hätten.<sup>64</sup> Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen. Zwar haben die Kritiker insofern Recht, als die Voraussetzungen der Verordnung, insbesondere des Scoreboards, äußerst vage gefasst sind.<sup>65</sup> Theoretisch wären daher Maßnahmen wie die befürchteten möglich.

Allerdings spricht Art. 121 AEUV nur von einer Überwachung anhand der Grundzüge der Wirtschaftspolitik. Daraus wird ein gewisses Abstraktionserfordernis der multilateralen Überwachung deutlich. In diesem Rahmen muss sich auch die Gesetzgebung nach Art. 121 Abs. 6 AEUV halten. Dies gilt auch für die Eurozone, da Art. 136 Abs. 1 *lit. b* AEUV ebenso von

---

<sup>62</sup> *M. Steinbeis* (Anm. 57).

<sup>63</sup> *J. Bast/F. Rödl* (Anm. 46), 5.

<sup>64</sup> *J. Bast/F. Rödl* (Anm. 46), 38.

<sup>65</sup> Insbesondere Art. 4 Abs. 2 VO 1176/2011/EU.

“Grundzügen” spricht. Diesen Anforderungen der Art. 121 und 136 AEUV kann durch eine primärrechtskonforme Auslegung begegnet werden. Die Institutionen können nur Maßnahmen an die Mitgliedstaaten richten, die eine derartige Abstraktion aufweisen. Einzelne Lohnentscheidungen fallen damit nicht in den Bereich, der überwacht werden kann; die allgemeinen Grundzüge der Lohnpolitik aber sehr wohl. Dies mag im Einzelfall sehr weit gehen, ist aber politisch gewollt und primärrechtlich zulässig.

In die Richtung einer Kontrolle nur der Grundzüge geht auch die erste institutionelle Praxis. Die Kommission hat beschlossen zwölf Mitgliedstaaten einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen.<sup>66</sup> Die Gründe hierfür sind bislang sehr abstrakt gehalten.<sup>67</sup>

## b) Art. 136 AEUV als Basis für Sonderregelungen in der Eurozone

Die größte Bedeutung für die Frage der Rechtmäßigkeit des Six Packs hat Art. 136 Abs. 1 AEUV, der wie folgt lautet:

Im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion erlässt der Rat für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, Maßnahmen nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge und dem entsprechenden Verfahren unter den in den Artikeln 121 und 126 genannten Verfahren, mit Ausnahme des in Artikel 126 Absatz 14 genannten Verfahrens, um

a) die Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin zu verstärken,

b) für diese Staaten Grundzüge der Wirtschaftspolitik auszuarbeiten, wobei darauf zu achten ist, dass diese mit den für die gesamte Union angenommenen Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar sind, und ihre Einhaltung zu überwachen.

Die umstrittensten Verordnungen 1173/2011/EU und 1174/2011/EU, die Grundlage der europäischen Wirtschaftsregierung sind, wurden von Rat und Europäischem Parlament auf “Artikel 136 in Verbindung mit Artikel 121 Absatz 6 AEUV” gestützt. Bisher wird Art. 136 AEUV dahingehend verstanden, dass die Eurozonen-Mitglieder im von Art. 121 und Art. 126 vorgegebenen Rahmen Maßnahmen treffen können, die im Kreis aller Mitgliedstaaten nicht mehrheitsfähig sind.<sup>68</sup> Art. 136 AEUV erweitert inhaltlich

<sup>66</sup> Vgl. Art. 5 VO 1176/2011/EU.

<sup>67</sup> Kommission (Anm. 43).

<sup>68</sup> Neben den bereits Genannten (Anm. 59), die dies konkret für das Six Pack argumentieren, wird dies noch vertreten von *F. Bonke*, Die “Causa Griechenland”: Rechtmäßigkeit der Krisenhilfen und Möglichkeit des Ausscheidens eines Mitgliedstaates aus der Europäischen

dann nicht die Kompetenz, sondern erstreckt sie nur auf die Eurozone. Für diese restriktive Sichtweise werden insbesondere Argumente aus dem Wortlaut, der Entstehungsgeschichte und dem Zweck vorgebracht.<sup>69</sup> Nach diesem Verständnis wären die Verordnungen kompetenzwidrig. Hier wird gezeigt, dass Wortlaut und Entstehungsgeschichte offen für eine extensivere Lesart des Art. 136 AEUV sind. Teleologische Gründe gebieten es, die Kompetenz weiter zu verstehen.

#### aa) Wortlaut

Zentraler Einwand gegen die Zulässigkeit von Sonderregelungen ist der Wortlaut des Art. 136 AEUV.<sup>70</sup> Es wird vorgebracht, Maßnahmen “nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge” seien nur solche, die im Einklang mit Art. 121 und 126 AEUV stünden.<sup>71</sup> Ergänzend wird auf den englischen Vertragstext verwiesen,<sup>72</sup> der nach den Art. 55 EUV, 358 AEUV gleichermaßen verbindlich ist.<sup>73</sup> Dort heißt es: “in accordance with the rele-

---

Währungsunion, ZEuS 13 (2010), 507; *M. Kerber*, Währungsunion mit Finanzausgleich? – Eine Klarstellung zur Legalität von Finanzhilfen für Finanznotstandsstaaten der Eurozone, *Europolis*, Occasional Paper, 1/2010, 12; zum Verfassungsvertrag und EGV bereits *M. Rodi*, in: C. Vedder/W. Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, 2007, Art. III-194, Rn. 3; *D. Thym*, *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, 2004, 146 f.; *R. Bandilla* (Anm. 12), Rn. 56. Differenzierter sieht es wohl *J.-V. Louis*, *The Economic and Monetary Union: Law and Institutions*, CML Rev. 41 (2004), 584.

<sup>69</sup> *U. Häde* (Anm. 59), 334 ff.; *J. Bast/F. Rödl* (Anm. 46), 15 ff.

<sup>70</sup> Teilweise wird bereits bezweifelt, dass Art. 136 AEUV überhaupt eine geeignete Grundlage für Gesetzgebungsakte darstellt (siehe *J. Bast/F. Rödl* [Anm. 46], 11). Die Autoren kommen dann allerdings über die Vermutung des Willens, kompetenzkonform zu handeln, zu einer Umkehrung der Kompetenz: Art. 121 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 136 AEUV, was bei ihnen aber keine weiteren Folgen hat. Zwar ist Art. 136 AEUV diesbezüglich sicherlich nicht hinreichend präzise gefasst, doch erlaubt er auch Gesetzgebungsakte. Der Verweis auf die “in Art. 121 und Art. 126 genannten Verfahren” bezieht die anderen Institutionen wie das Europäische Parlament oder auch die Kommission ein. Ansonsten könnte der Rat in der Eurozone auch ohne Initiative der Kommission tätig werden. Auch Art. 5 Abs. 1 AEUV spricht in diesem Zusammenhang nur von Maßnahmen des Rates in der Wirtschaftspolitik, während in den speziellen Normen eindeutig erscheint, dass auch Europäisches Parlament und Kommission tätig werden.

<sup>71</sup> *A. Fischer-Lescano/S. Kommer* (Anm. 59), 15; *U. Häde* (Anm. 59), 334 f.; *R. Repasi* (Anm. 59), 19; *F. Bonke* (Anm. 68), 507; *W. Frenz/C. Ehlenz* (Anm. 59), 212; *C. Ohler* (Anm. 59), 339; *M. Kerber* (Anm. 68), 12; *M. Rodi* (Anm. 68), Rn. 3; *D. Thym* (Anm. 68), 146 f.

<sup>72</sup> *U. Häde* (Anm. 59), 334.

<sup>73</sup> Vgl. für die Bedeutung der verschiedenen Sprachfassungen aus der Rechtsprechung nur EuGH, Rs 29/69 Slg. 1969, 419 Rn. 3 – *Stauder*, Rn. 2 f.; Rs 283/81, Slg. 1982, 3415 Rn. 18 – *CILFIT*.

vant treaties”.<sup>74</sup> Das scheint in der Tat zunächst auf ein enges Verständnis hinzudeuten. Allerdings verweist Art. 136 AEUV nur auf die einschlägigen Bestimmungen, soweit die verweisende Norm diese nicht modifiziert.<sup>75</sup> Art. 136 Abs. 2 AEUV verändert jedenfalls den Abstimmungsmechanismus. Die in Bezug genommenen einschlägigen Bestimmungen des Vertrages kommen also nur insoweit zur Anwendung, als Art. 136 AEUV keine eigene Bestimmung enthält. Art. 136 Abs. 1 *lit.* a und b AEUV enthält eigene inhaltliche Grenzen für Regelungen, indem er die Verstärkung der Haushaltsdisziplin oder die Ausarbeitung von Grundzügen der Wirtschaftspolitik erlaubt. Die eigenen inhaltlichen Grenzen und der Verweis auf die einschlägigen Bestimmungen des Vertrags stehen somit in einem Spannungsverhältnis, das sich nicht eindeutig auflösen lässt. Entgegen der ersten Intuition ist der Wortlaut damit offen und lässt beide Interpretationen zu.<sup>76</sup>

#### bb) Entstehungsgeschichte

Auch in der Entstehungsgeschichte finden sich Argumente, die sich sowohl für ein weites als auch für ein enges Verständnis vorbringen lassen.<sup>77</sup> Art. 136 AEUV wurde erst durch den Vertrag von Lissabon eingeführt. Weitestgehend übereinstimmend findet sich die Norm bereits im Verfassungsvertrag von 2004 in Art. III-194.<sup>78</sup> Bereits die Vorarbeiten der Arbeitsgruppe “Ordnungspolitik” zum Verfassungsvertrag zeigen eine Ambiguität, die die Entstehungsgeschichte der Norm kennzeichnet. Dort heißt es einerseits, dass “die bestehende Verteilung der Zuständigkeiten zwar nicht in Frage gestellt, aber der Spielraum für eine bessere Abstimmung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten genutzt werden” sollte.<sup>79</sup> Etwas weiter gefasst ist aber bereits der Schlussbericht, in dem es heißt, dass “[i]n Anbetracht ihrer Bedeutung [...] die wirtschaftspolitische Koordinierung nach Meinung der Gruppe verstärkt werden” sollte.<sup>80</sup> Der damalige Vorsitzende

<sup>74</sup> Auch der französische und spanische Vertragstext gehen in eine ähnliche Richtung, wenn sie von “conformément aux dispositions pertinentes des traités” und “de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados” sprechen.

<sup>75</sup> J. Bast/F. Rödl (Anm. 46), 22 f.

<sup>76</sup> Entsprechendes gilt auch für die Entstehungsgeschichte. Alle vorangehenden Fassungen enthalten den Verweis auf die relevanten Vorschriften. Hieraus wird abgeleitet, dass die Norm auch entstehungsgeschichtlich eng zu verstehen ist (U. Häde [Anm. 59], 337). Wie gezeigt, ist der Wortlaut mitnichten eindeutig, was mithin auch für die Entstehungsgeschichte gilt.

<sup>77</sup> Vgl. für eine umfassende Rezeption der Entstehungsgeschichte U. Häde (Anm. 59), 336 f.

<sup>78</sup> Vertrag über eine Verfassung für Europa, CIG 87/2/04 Rev. 2 vom 29.10.2004.

<sup>79</sup> Zusammenfassender Bericht des Sekretariats für die Gruppe VI “Ordnungspolitik”, Ergebnisse der Sitzung vom 20.6.2002, CONV 158/02, 2.

<sup>80</sup> Schlussbericht der Gruppe VI “Ordnungspolitik”, 21.10.2002, CONV 357/02, 4.

der Gruppe, *Klaus Hänsch*, berichtete gegenüber *Ulrich Häde* von Bestrebungen in der Gruppe, der Kommission eine stärkere Rolle zuzuweisen und eine höhere Verbindlichkeit der Koordinierung für die Mitgliedstaaten zu erreichen.<sup>81</sup> Eine primärrechtliche Verankerung gelang diesen Teilnehmern nicht. Allerdings wurde letztendlich die Norm in den Verfassungsvertrag, wonach die Koordinierung zwischen den Euro-Staaten verstärkt werden kann, aufgenommen. Dies zeigt bereits die Vagheit der Reform. Einerseits soll die wirtschaftspolitische Koordinierung nicht grundlegend überarbeitet werden. Andererseits kann man sich auch nicht auf eine Beibehaltung des *status quo* verständigen, sondern erlaubt der Eurozone eine verstärkte Zusammenarbeit. Noch deutlicher wird die Offenheit der Entstehungsgeschichte, wenn die Entwicklung im Europäischen Konvent betrachtet wird. Die Urfassung des Art. 136 AEUV findet sich, zusammen mit dem heutigen Art. 139 AEUV, in Art. III-86, dessen Abs. 3 bereits der heutigen Norm stark ähnelt.<sup>82</sup> Hier finden sich eher Ansätze, die für ein breiteres Verständnis sprechen. Bereits in der Erläuterung zur Urfassung der Norm heißt es, dass “die Mitgliedstaaten der Eurozone [...] Maßnahmen ergreifen können, die über die an anderer Stelle des Kapitels vorgesehenen Maßnahmen hinaus gehen”.<sup>83</sup><sup>84</sup> Für ein weites Verständnis sprechen zudem zwei abgelehnte deutsche Vorschläge, die die Norm streichen wollten.<sup>85</sup> Vor allem der Änderungsantrag des deutschen Europaparlamentarierers *Joachim Wuermeling* ist dabei interessant. Er begründete den Streichungsantrag damit, dass ansonsten eine “Generalklausel zur intensiven Steuerung der Wirtschaftspolitik geschaffen” werde, wobei eine Regelung wie das Six Pack wohl gerade dem entspricht, was er ablehnt. Während aus der Ablehnung des Antrags nicht

<sup>81</sup> *U. Häde* (Anm. 59), 337.

<sup>82</sup> Textentwurf für Abschnitte des Teils III mit Kommentaren des Europäischen Konvents, 27.5.2003, CONV 727/03, Artikel III-86 Abs. 3: “Als Beitrag zu einem reibungslosen Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion und gemäß den einschlägigen Bestimmungen der Verfassung können für die Mitgliedstaaten mit dem Euro als Währung Zusatzmaßnahmen insbesondere zur Stärkung der Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik und der Haushaltsdisziplin erlassen werden. Diese Maßnahmen erstrecken sich auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die Überwachung der Wirtschaftspolitik [Artikel III-68 Absätze 2 und 3] sowie die übermäßigen Defizite (Artikel III-3 Absätze 6, 8 und 11). Absatz 5 findet Anwendung.”

<sup>83</sup> Europäischer Konvent (Anm. 82), Anlage II, 9.

<sup>84</sup> Während damit eine weite Auslegung naheliegt, kann dieser Halbsatz allerdings auch dahingehend verstanden werden, dass die Maßnahmen in der Eurozone zwar weiter gehen dürfen, ohne allerdings den Rahmen des sonstigen Primärrechts zu überschreiten (So *U. Häde* [Anm. 59], 337; *J. Bast/F. Rödl* [Anm. 46], 31).

<sup>85</sup> Dabei handelt es sich um den Antrag des baden-württembergischen Ministerpräsidenten *E. Teufel* und des Abgeordneten des Europäischen Parlaments *J. Wuermeling* (beide abrufbar auf der Seite des Konvents <<http://european-convention.eu.int/>>).

die Absicht abgeleitet werden kann, dass tatsächlich eine solche Generalklausel geschaffen werden sollte, zeigt sie doch erneut die Ambiguität im Europäischen Konvent. Gewollt war eine weitergehende Befugnis der Eurozone zum Erlass von Maßnahmen. Wie weit diese letztendlich gehen sollte, scheint nicht konsensfähig gewesen zu sein und wurde daher der Entscheidung der europäischen Institutionen überlassen. Letztendlich lassen sich damit aus der Entstehungsgeschichte sowohl Argumente für ein weites als auch für ein enges Verständnis der Norm ableiten.

### cc) Teleologie

Entscheidend für das weite Verständnis sprechen letztlich teleologische Gründe. Die ökonomische und politische Bedeutung, die das zunehmende wirtschaftspolitische Zusammenwachsen der Eurozone hat, spricht im Zweifel für eine Auslegung, die dies ermöglicht. Hierbei handelt es sich allerdings nicht nur um ein politisches Ziel, sondern auch um eine rechtliche Auslegungsmaxime, die sich in Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV<sup>86</sup> und deutlicher in der Präambel des 14. Protokolls zu den Verträgen findet.<sup>87</sup> Im Zweifel ist daher eine Auslegungsmethode zu wählen, die diesem Zusammenwachsen eher gerecht wird. Zudem geht *Ulrich Häde* zu Recht davon aus, dass "es den Vertragsparteien nicht unterstellt werden [sollte], eine überflüssige Vorschrift geschaffen zu haben".<sup>88</sup> Den Anwendungsbereich sieht er darin, dass die Stimmberechtigung auf die Eurozone beschränkt ist, wenn die Maßnahme nur diese betrifft. Die Eurozonen-Mitglieder könnten demnach im Rat Maßnahmen nach Art. 121 und 126 AEUV treffen, deren Anwendung auf die Eurozone beschränkt wäre. Das wäre aber auch ohne die Norm machbar. Die Erstellung anderer Grundzüge der Wirtschaftspolitik regelt Art. 139 Abs. 2 *lit. a* AEUV. Art. 139 Abs. 4 AEUV erlaubt dann die separate Durchsetzung in der Eurozone, sowohl bei Art. 121 als auch bei 126 AEUV. Hierbei sind jeweils nur die Eurozonen-Mitglieder stimmrechtlich (Art. 139 Abs. 4 AEUV).<sup>89</sup> Würde man daher Art. 136 AEUV eng

<sup>86</sup> R. Bandilla, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 41. Ergänzungslieferung 2010, Art. 5 AEUV, Rn. 4.

<sup>87</sup> Dort heißt es: "in dem Wunsch, die Voraussetzungen für ein stärkeres Wirtschaftswachstum in der Europäischen Union zu verbessern und zu diesem Zwecke eine immer engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Euro-Währungsgebiet zu fördern". Nach Art. 51 EUV haben die Protokolle dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie die Verträge.

<sup>88</sup> U. Häde (Anm. 59), 335.

<sup>89</sup> Selbst vor der Einführung des Art. 139 AEUV entsprach es bereits gängiger Praxis, gesonderte Regeln für die Eurozone zu beschließen (vgl. D.-E. Khan, in: R. Geiger/D.-E. Khan/M. Kotzur [Hrsg.], EUV/AEUV, 5. Auflage 2010, Art. 138 AEUV, Rn. 4 und Empfeh-

dahingehend verstehen, dass nur im Rahmen des ansonsten primärrechtlich Zulässigen gehandelt werden könnte, so verbliebe für Art. 136 AEUV keinerlei Anwendungsbereich. Teilweise wird in diesem Fall der Sinn des Art. 136 AEUV allein in einer wiederholenden Verdeutlichung des Art. 139 AEUV gesehen.<sup>90</sup> Zwar enthalten die Verträge einzelne Wiederholungen, doch kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass jede Norm einen eigenen Sinn hat.<sup>91</sup> Hierfür spricht auch die Entstehungsgeschichte. Ursprünglich befanden sich Art. 136 und Art. 139 AEUV lediglich in unterschiedlichen Absätzen der gleichen Norm.<sup>92</sup> Dass aber identische Regelungen zweifach in derselben Norm geregelt werden, scheint unwahrscheinlich. Die Eröffnung überhaupt eines Anwendungsbereichs spricht daher für eine weite Auslegung.

Den Vorzug dieser extensiveren Auslegung zeigen auch grundsätzlichere Erwägungen zum Verhältnis von Dynamik und Statik in der Anwendung europarechtlicher Normen.<sup>93</sup> Grundsätzlich ist die Kompetenzordnung der Verträge die Grundlage des föderalen Systems der Union. In ihrer Statik dient sie der Autonomie der Mitgliedstaaten. Eine Kompetenzerweiterung bedarf daher der Vertragsänderung durch die kompetenten Akteure nach Art. 48 EUV. Dies steht allerdings nicht einer gewissen Flexibilität der Kompetenzen zur Anpassung an veränderte Umstände entgegen.<sup>94</sup> In der derzeitigen Krise heißt das, dass die Kompetenzordnung zwar keinesfalls obsolet ist, sich aber teilweise an die Erfordernisse der Stärkung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsunion anpassen muss.<sup>95</sup> Die Einstimmigkeit im Rat macht dann Art. 136 AEUV zwar keineswegs irrelevant, lässt jedoch ein stärkeres Gewicht teleologischer Argumente zu. Eine dynamische Auslegung verstärkt daher weiter das gefundene Ergebnis. Teleologische Argumente sprechen mithin dafür, dass Art. 136 AEUV Maßnahmen zulässt, die inhaltlich über den Rahmen des Art. 121 und 126 AEUV hinausgehen.

---

lung des Rates vom 14.5.2008 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft [2008-2010], 2008/390/EG, ABl. EG 2008 L 137/13).

<sup>90</sup> *J. Bast/F. Rödl* (Anm. 46), 38.

<sup>91</sup> So auch *U. Häde* (Anm. 59), 335.

<sup>92</sup> Art. III-86 (Anm. 82).

<sup>93</sup> Hierzu im Grundsatz sehr klar, wenn auch die anschließende konkrete Auslegung letztendlich nicht überzeugt *J. Bast/F. Rödl* (Anm. 46), 6 ff.

<sup>94</sup> EuGH Rs 45/86, Slg. 1987, 1593 Rn. 17 ff. – *Kommission/Rat*; Rs C-403/05, Slg. 2007, I-9045 Rn. 57 – *Parlament/Kommission*.

<sup>95</sup> So auch *J. Bast/F. Rödl* (Anm. 46), 7.

## dd) Sanktionen nach Art. 136 AEUV

Nachdem nun dargelegt wurde, dass Art. 136 AEUV grundsätzlich verschärfte Regelungen für die Eurozone zulässt, bleibt zu prüfen, ob die konkrete Ausgestaltung der Sanktionen in den jeweiligen Bereichen kompetenzkonform ist. Es wird vorgebracht, dass Art. 136 Abs. 1 *lit. b* AEUV weder eine Sanktionierung im Bereich der präventiven Kontrolle noch für makroökonomische Ungleichgewichte zulasse.<sup>96</sup> Zudem erlaube Art. 136 Abs. 1 AEUV ausdrücklich keine Verschärfung der Sanktionen im Defizitverfahren.<sup>97</sup>

Art. 4 Abs. 1 VO 1173/2011/EU und Art. 3 VO 1174/2011/EU führen Sanktionen für Verletzungen des mittelfristigen Haushaltsziels und übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte ein. Hiergegen wird eingewendet, dass Art. 136 Abs. 1 *lit. b* AEUV keine separate Überwachung der Einhaltung erlaube. Begründet wird dies mit der Syntax der *lit. b* in der englischen und französischen Version.<sup>98</sup> Dort steht derjenige Satzteil, dem im Deutschen "ihre Einhaltung zu überwachen" entspricht, nicht auf einer Stufe mit der Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, sondern mit dem Satzteil "wobei darauf zu achten ist, dass diese mit den für die gesamte Union angenommen Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar sind". Daraus wird gefolgert, dass die Einhaltung der Überwachung keine eigenständige Regelungskompetenz darstelle, sondern vielmehr eine Anforderung an die Grundzüge. Das vermag nicht zu überzeugen. Zunächst sind die deutsche und spanische Fassung syntaktisch anders formuliert.<sup>99</sup> Die Auslegung anhand des Wortlauts ist damit wiederum offen, sodass die generell vorgetragenen teleologischen Argumente wiederum ein weites Verständnis nahelegen.<sup>100</sup> Demnach konnten Sanktionsbefugnisse für die Verletzung des mittelfristigen Haushaltsziels und für makroökonomische Ungleichgewichte sekundärrechtlich geregelt werden.

<sup>96</sup> J. Bast/F. Rödl (Anm. 46), 17 ff.

<sup>97</sup> U. Häde (Anm. 59), 335.

<sup>98</sup> Dort lautet *lit. b*: "to set out economic policy guidelines for them, while ensuring that they are compatible with those adopted for the whole of the Union and are kept under surveillance" und "élaborer, pour ce qui les concerne, les orientations de politique économique, en veillant à ce qu'elles soient compatibles avec celles qui sont adoptées pour l'ensemble de l'Union, et en assurer la surveillance".

<sup>99</sup> Spanische Fassung: "elaborar las orientaciones de política económica referentes a dichos Estados, velando por que sean compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión, y garantizar su vigilancia".

<sup>100</sup> Ähnliches gilt für die Argumentation, Art. 136 AEUV erlaube nur einen bestimmten Maßnahmentyp (J. Bast/F. Rödl [Anm. 46], 23 f.). Art. 136 AEUV verweist auch auf Art. 121 Abs. 6 AEUV, sodass Gesetzgebungsakte zulässig sind. Diese Sekundärrechtsakte können eigene Maßnahmentypen enthalten.

Darüber hinaus führen Art. 5, 6 VO 1173/2011/EU verschärfte Sanktionen für das Defizitverfahren ein. Art. 136 Abs. 1 *lit. a* AEUV erlaubt eine Verstärkung der Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin. Allerdings schließt er dabei ausdrücklich das Verfahren des Art. 126 Abs. 14 AEUV aus. Daraus wird gefolgert, dass die Institutionen für die Eurozone nicht gesetzgeberisch tätig werden dürfen, um das Defizitverfahren sekundärrechtlich zu verschärfen.<sup>101</sup> Dies überzeugt nicht. Der Wortlaut ist wiederum nicht so klar, wie es zunächst den Anschein haben könnte. Art. 136 Abs. 1 AEUV schließt ausdrücklich nur das Verfahren des Art. 126 Abs. 14 AEUV aus. Er bezieht sich in der syntaktischen Konstruktion nicht auf den Satzteil, der auf die einschlägigen Bestimmungen verweist, sondern nur auf denjenigen, der auf die Verfahren von Art. 121 und 126 AEUV verweist. Er soll damit nur ausschließen, dass die Eurozone allein von Art. 126 Abs. 14 AEUV Gebrauch macht und damit beispielsweise das Protokoll über die Referenzwerte in die Verträge überführen könnte. Für eine solche Auslegung spricht auch systematisch, dass Art. 136 Abs. 1 *lit. a* AEUV sonst keinen eigenen Anwendungsbereich mehr hätte. Dieser erlaubt es der Eurozone, die Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin zu verstärken. Würde dies nicht Gesetzgebungsakte erlauben, wäre Art. 136 AEUV in diesem Punkt bedeutungslos, da andere Akte wiederum bereits durch Art. 139 Abs. 4 *lit. b* AEUV erlaubt sind. Grundsätzlich kann die Eurozone somit das Defizitverfahren durch Gesetzgebungsakte verstärken. Schwieriger ist allerdings zu beurteilen, welches Verfahren in diesem Fall Anwendung findet. Art. 136 Abs. 1 AEUV beschränkt sich darauf, das *Verfahren* des Art. 126 Abs. 14 AEUV auszuschließen. Lückenfüllend kann das allgemeinere Verfahren herangezogen werden. Dies kann etwa das Verfahren nach der Gesetzgebungskompetenz für die allgemeine Wirtschaftspolitik in Art. 121 Abs. 6 AEUV sein, die ausnahmsweise nicht für das Defizitverfahren gesperrt ist, oder allgemeiner das Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289 Abs. 1 AEUV. Beide führen letztlich zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Diese Auslegung hat zur Folge, dass der Rat in der Eurozone mit qualifizierter Mehrheit das Defizitverfahren verstärken kann. Auch dies hat weite Auswirkungen, ist aber europarechtlich zulässig. Mit dieser Auslegung lässt sich auch der Verweis des Gesetzgebers auf den allgemeinen Art. 121 Abs. 6 AEUV erklären. Die Art. 5, 6 VO 1173/2011/EU konnten daher auf Art. 136 in Verbindung mit Art. 121 Abs. 6 AEUV gestützt werden.

---

<sup>101</sup> U. Häde (Anm. 59), 335.

### c) Weitere Einwände gegen das Six Pack

Weiter wird gegen das Six Pack eingewendet, dass die Einführung der umgekehrten qualifizierten Mehrheit im Sanktionsverfahren gegen die Selbstorganisationsbefugnis des Rates, Art. 16 Abs. 3 EUV<sup>102</sup> und die Wahrung des interinstitutionellen Gleichgewichts verstoße.<sup>103</sup> Ein Verstoß gegen die Selbstorganisationsbefugnis des Rates liegt nicht vor. Der Rat kann in seiner Geschäftsordnung nur die Modalitäten der Abstimmung regeln. Die Mehrheitserfordernisse selbst bestimmen das Primär- oder Sekundärrecht.<sup>104</sup>

Art. 16 Abs. 3 EUV sieht vor, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, soweit die Verträge nichts anderes vorsehen. Das Prinzip der Wahrung des interinstitutionellen Gleichgewichts lässt kein Abweichen von der primärrechtlichen horizontalen Kompetenzverteilung zwischen den Institutionen durch Sekundärrecht zu.<sup>105</sup> Es soll damit sicherstellen, dass alle relevanten Belange im Einklang mit den Verträgen durch die Beteiligung der Institutionen einbezogen werden.<sup>106</sup> Den Institutionen ist es daher untersagt, ihre Befugnisse unwiderruflich zu übertragen<sup>107</sup> oder in die anderer Institutionen einzugreifen.<sup>108</sup> Wie gezeigt, handelt es sich bei den Beschlüssen im Rahmen des Six Packs weiterhin formell um solche des Rates. Allerdings werden diese häufig fingiert, wenn der Rat einem Kommissionsvorschlag nicht innerhalb einer Frist widerspricht. Tatsächlich ändern sich mit- hin die Abstimmungsmehrheiten und die Kommission wird anstelle des Rates zentraler Akteur in der Wirtschaftsunion, auch wenn sie weiterhin auf die Unterstützung des Rates angewiesen ist.

Das Primärrecht erlaubt die Umkehrung der qualifizierten Mehrheit im Six Pack. Es ist bereits fraglich, ob Art. 16 Abs. 3 EUV in diesem Fall strikt

<sup>102</sup> A. Fischer-Lescano/S. Kommer (Anm. 59), 15; J. Bast/F. Rödl (Anm. 46), 45.

<sup>103</sup> J. Bast/F. Rödl (Anm. 46), 46 f. Siehe genereller zu diesem Prinzip und der Gewaltenteilung in der EU K. Lenaerts, Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community, CML Rev. 28 (1991), 11 ff. und J.-P. Jacque, The Principle of Institutional Balance, CML Rev. 41 (2004), 383 ff. Aus der Rechtsprechung: EuGH verbundene Rs 7/56 und 10/56, Slg. 1958, 9 ff., 51 ff. – *Meroni/Hobe Behörde*; Rs 70/88, Slg. 1990, I-2041 Rn. 21 – *Parlament/Rat*.

<sup>104</sup> So wohl auch M. Nettesheim, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.) (Anm. 86), Art. 13 EUV, Rn. 67.

<sup>105</sup> EuGH Rs C-133/06, Slg. 2008, I-3189 Rn. 57 – *Parlament/Rat*.

<sup>106</sup> K. Lenaerts/A. Verhoeven, Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance, in: C. Joerges/R. Dehousse (Hrsg.), Good Governance in Europe's Integrated Market, 2002, 44.

<sup>107</sup> EuGH *Meroni* (Anm. 103).

<sup>108</sup> EuGH Rs 149/85, Slg. 1986, 2391 Rn. 23 – *Wybot/Faure*; Rs 25/70, Slg. 1970, 1161 Rn. 8 f. – *Köster*.

anzuwenden ist. Jedenfalls enthält Art. 136 AEUV implizit eine Bestimmung, die ein Abweichen von Art. 16 Abs. 3 EUV zulässt. Den Verträgen lässt sich eine Regel entnehmen, dass Erleichterungen von Mehrheiten grundsätzlich eher zulässig sind als Verschärfungen. Art. 16 Abs. 3 EUV selbst erleichtert das Verfahren, indem die qualifizierte Mehrheit zur Regel wird.<sup>109</sup> Zudem erlauben sowohl die verstärkte Zusammenarbeit (Art. 333 AEUV) als auch das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 7 AEUV) eine Erleichterung der Mehrheiten in einem vereinfachten Verfahren. Dies betrifft allerdings nicht die vom Six Pack eingeführte Variante der Verringerung des Mehrheitserfordernisses unter die einfache Mehrheit. Dieser Fall ist in den europäischen Verträgen nicht explizit geregelt. Eine strikte Anwendung des Art. 16 Abs. 3 EUV hätte zur Folge, dass eine solche Mehrheitserleichterung stets nur über das komplexe ordentliche Änderungsverfahren des Art. 48 Abs. 2 AEUV möglich wäre. Das scheint bei einer bloßen Änderung der Organkompetenz, nicht aber der Verbandskompetenz, unangemessen. Zudem wird es dem Gedanken der Verträge nicht gerecht, dass Erleichterungen von Mehrheiten vereinfacht möglich sind. Allerdings kann diese Argumentation auch nicht zu einem völligen Verzicht auf Art. 16 Abs. 3 EUV führen. Dies würde den berechtigten Interessen der Mitgliedstaaten an Mehrheitserfordernissen zuwider laufen. Es spricht aber sehr wohl dafür, die Ausnahmen, die der Vertrag zu Art. 16 Abs. 3 EUV bereithält, extensiv auszulegen.

Eine ausdrückliche Grundlage für die Anwendung der umgekehrten qualifizierten Mehrheit in der Wirtschaftsunion findet sich in den Verträgen nicht. Implizit geht die Zulässigkeit der Mehrheitsumkehrung allerdings aus Art. 136 AEUV hervor. Wie dargelegt, lässt dieser über Art. 121 und 126 AEUV hinausgehende Regelungen zu, wofür insbesondere teleologische Gründe sprechen. Die Automatik der Sanktionen war seit Beginn der Währungs- und Wirtschaftsunion Diskussionsgegenstand.<sup>110</sup> Das Defizitverfahren wurde als unvollkommen angesehen, dessen Effektivierung einer stärkeren Sanktionsautomatik bedurfte.<sup>111</sup> Bei einer Verstärkung der Überwachung der Haushaltsdisziplin und der Einhaltung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik wie in Art. 136 Abs. 1 AEUV ist es daher naheliegend, dass es gerade um eine solche Erleichterung der Sanktionsentscheidungen geht. Art. 136 AEUV ist mithin eine implizite Grenze des Art. 16 Abs. 3 EUV und erlaubt Erleichterungen der Mehrheit über die einfache Mehrheit hinaus.

---

<sup>109</sup> C. Calliess, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.) (Anm. 22), Art. 16 EUV, Rn. 15.

<sup>110</sup> H. Hahn (Anm. 14), 1134 f.

<sup>111</sup> So auch M. Nettesheim, Unterwanderung des Defizitverfahrens ist verboten, Effektivierung nicht, 2011, abrufbar unter <<http://www.verfassungsblog.de>>.

Allerdings bedarf es besonderer prozeduraler Sicherungen der Minderheitenrechte. Alle Vorschriften, die Mehrheitserleichterungen in den Verträgen erlauben, sehen Einstimmigkeit vor. Es liegt daher nahe, diese auch hier zu fordern. Art. 136 AEUV übernimmt für die Eurozone die Rolle der verstärkten Zusammenarbeit, sodass es naheliegt, Art. 333 Abs. 1 AEUV analog anzuwenden. Die Einstimmigkeit lag beim Six Pack vor, sodass die Umkehrung der qualifizierten Mehrheit nicht gegen Art. 16 Abs. 3 EUV verstößt. Auch eine Verletzung des Gebots der Wahrung des interinstitutionellen Gleichgewichts liegt nicht vor. Eine Mehrheitsänderung geht immer mit einer Verschiebung des interinstitutionellen Gleichgewichts einher. Grundsätzlich wird diese bereits durch die Norm gerechtfertigt, die die Mehrheitsänderung erlaubt. Darüber hinaus ist nur begrenzt Raum für eine Anwendung des interinstitutionellen Gleichgewichts. Ihm lässt sich aber zusätzlich das Verbot entnehmen, eine Institution vollständig aus der ihr vertraglich zugesicherten Rolle zu verdrängen. Wenn auch sekundärrechtlich die Kommission gestärkt werden kann, darf dies nicht zu einer kompletten Aushöhlung der Position des Rates führen. Jeder Beschluss muss auch tatsächlich auf ihn zurückführbar sein. Die Möglichkeit der Ablehnung mit qualifizierter Mehrheit reicht hierfür noch aus. Primärrechtswidrig sind dann nur diejenigen Normen, die jenseits der Eurozone umgekehrte qualifizierte Mehrheiten vorsehen. Dabei handelt es sich um Art. 10 Abs. 4 UAbs. 2 VO 1176/2011/EU, der die Feststellung makroökonomischer Ungleichgewichte für alle Mitgliedstaaten mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit vorsieht. Er ist daher primärrechtskonform auf die Eurozone zu reduzieren.

### 3. Ergebnis

Das Six Pack etabliert für die Eurozone die Wirtschaftsregierung. Es verbreitert die Überwachung der Wirtschaftspolitik durch die Einbeziehung makroökonomischer Ungleichgewichte wesentlich. Zudem wird die Durchsetzung intensiviert, indem in allen Bereichen Sanktionen eingeführt werden und diese nur mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt werden können. Dies geschieht für die Eurozone rechtmäßig. Die Verbreiterung der Kontrolle sowie die Sanktionen und ihre verstärkte Durchsetzung können auf Art. 136 und 121 AEUV gestützt werden. Die Erstreckung auf makroökonomische Ungleichgewichte und die intensive Möglichkeit von Sanktionen hierzu verändern die Wirtschaftsunion einschneidend. Zwar darf sich die Überwachung nur auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik beziehen, doch kann auch dies weitreichende Folgen haben, sodass es angemessen ist, von

ZaöRV 72 (2012)

der Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung zu sprechen. Sollten die Mitgliedstaaten allerdings wünschen, die Asymmetrie der Wirtschafts- und Währungsunion komplett aufzulösen und den europäischen Institutionen uneingeschränkte Entscheidungsbefugnisse bis in die Einzelheiten nationaler Wirtschaftspolitik zu erlauben, bedürfte es einer Vertragsänderung. Dies müsste im ordentlichen Verfahren nach Art. 48 Abs. 2 EUV geschehen.

### III. Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion

Am 2.3.2012 haben 25 Staats- und Regierungschefs mit Ausnahme der des Vereinigten Königreichs und der Tschechischen Republik im Rahmen des Europäischen Rates einen völkerrechtlichen Vertrag unterzeichnet, der die Schwächen der Wirtschafts- und Währungsunion ausgleichen soll, den SKS-Vertrag.<sup>112</sup> Dieser enthält drei wesentliche Änderungen: Es wird eine Schuldenbremse eingeführt und das Schuldenstandskriterium verstärkt (Art. 3 und 4 SKS). Zudem wird im Defizitverfahren die qualifizierte Mehrheit faktisch umgekehrt (Art. 7 SKS). Institutionell wird ein Euro-Gipfel geschaffen (Art. 12 SKS) und die europäischen Institutionen werden teilweise einbezogen. Der Vertrag steht im Einklang mit europäischem Recht. Allerdings wurden, um die Rechtmäßigkeit sicherzustellen, inhaltliche Schwächen hingenommen. Der SKS-Vertrag geht kaum über das Six Pack hinaus und die wenigen Erweiterungen sind kaum durchsetzbar. Um dies zu zeigen, werden im Folgenden die Regelungen vorgestellt, mit ähnlichen Normen im Six Pack verglichen und auf ihre Rechtmäßigkeit untersucht.

#### 1. Die inhaltlichen Änderungen

Grundsätzlich sind völkerrechtliche Verträge zwischen EU-Mitgliedstaaten zulässig,<sup>113</sup> denn außerhalb der ausschließlichen Kompetenz der Gemeinschaft behalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, völkerrechtli-

---

<sup>112</sup> Pressemitteilung des Europäischen Rates, vom 2.3.2012, abrufbar unter <<http://www.consilium.europa.eu/>>.

<sup>113</sup> Vgl. zu solchen *J. Bast/J. Heesen*, European Community, Supplementary Agreements between Member States in: R. Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL 2009, Online Edition, abrufbar unter <<http://www.mpepil.com>>.

che Verträge zu schließen.<sup>114</sup> Grenze für völkerrechtliche Verträge zwischen Mitgliedstaaten ist insbesondere der Vorrang des Unionsrechts, der genau wie für nationales Recht gilt.<sup>115</sup> Der SKS-Vertrag muss daher mit Primär- und Sekundärrecht vereinbar sein, d. h. auch mit dem erlassenen Six Pack. Der Vertrag selbst betont mehrfach die Vereinbarkeit mit den europäischen Verträgen.<sup>116</sup>

### a) Die Schuldenbremse

Bedeutendste Änderung ist die Einführung der Schuldenbremse in Art. 3 SKS. Die Vertragsparteien sind demnach verpflichtet, ihren Haushalt zumindest ausgeglichen zu gestalten.<sup>117</sup> Diese Bestimmung gilt in der Regel als eingehalten, wenn das jährliche strukturelle Defizit 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreitet.<sup>118</sup> Abweichungen sind nur bei außergewöhnlichen Umständen, die außerhalb der Kontrolle der Vertragspartei liegen, zulässig.<sup>119</sup> Bei erheblichen Abweichungen ist ein automatischer Korrekturmechanismus vorgesehen.<sup>120</sup> Art. 3 Abs. 2 SKS sieht vor, dass diese Regelungen inklusive des Korrekturmechanismus in "Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren garantiert ist", umgesetzt werden. Dies stellt eine deutliche Abschwächung gegenüber dem ursprünglichen Entwurf dar, wo es "mit Verfassungs- oder äquivalentem Rang" hieß.<sup>121</sup>

<sup>114</sup> Ausführlich hierzu *D. Thym* (Anm. 68), 297 ff. m.w.N. In Bezug auf den SKS-Vertrag auch *M. Dougan*, Anhörung vor dem House of Commons – European Scrutiny Committee, 8.2.2012, Frage 66 (unkorrigierte Fassung, abrufbar unter <<http://www.publications.parliament.uk/>>). Zweifel aber bei *P. Craig* (Anm. 61), Rn. 4.

<sup>115</sup> *D. Thym* (Anm. 68), 311. Der EuGH erwähnt den Vorrang nicht ausdrücklich, betont aber, dass die Mitgliedstaaten "ihre Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht beachten müssen" (EuGH Rs C-55/00, Slg. 2002, I-413 Rn. 33 – *Gottardo*; Rs C-546/07, Slg. 2010, I-439 Rn. 44 – *Kommission/Deutschland*). Teilweise wird der Schwerpunkt eher auf das Gebot der loyalen Zusammenarbeit gelegt (vgl. *J. Bast/J. Heesen* [Anm. 113], Rn. 11).

<sup>116</sup> Insbesondere Art. 2, 3 Abs. 1, 7 und 10 SKS.

<sup>117</sup> Art. 3 Abs. 1 *lit.* a SKS.

<sup>118</sup> Art. 3 Abs. 1 *lit.* b SKS. Bei einem Schuldenstand von unter 60 % des Bruttoinlandsprodukts ist ein strukturelles Defizit von 1,0 % des Bruttoinlandsprodukts zulässig (Art. 3 Abs. 1 *lit.* d SKS).

<sup>119</sup> Art. 3 Abs. 1 *lit.* c; Abs. 3 *lit.* b SKS.

<sup>120</sup> Art. 3 Abs. 1 *lit.* e SKS. Neben der Höhe des zulässigen Defizits ist dies ein zentraler Unterschied zur deutschen Schuldenbremse aus Art. 109 Abs. 3 GG, obwohl Art. 115 Abs. 2 GG auch Ansätze für einen solchen Mechanismus enthält.

<sup>121</sup> Die genaue Reichweite der derzeitigen Regelung ist nicht absolut klar. Weder in der deutschen noch in der englischen Version ist hinreichend klar, worauf sich der letzte Halbsatz,

Hierin läge eine zentrale Änderung durch den SKS-Vertrag, wenn eine derartige Bestimmung bisher nicht im europäischen Recht bestünde und sich auch nicht einführen ließe. Das Six Pack enthält aber zumindest die Grundlage für eine ähnliche Schuldenbremse bereit. Die Verordnung 1175/2011/EU, die den präventiven Arm des SWP stärkt, enthält Verschärfungen des mittelfristigen Haushaltsziels. Demnach dürfen die Mitgliedstaaten nur noch strukturelle Defizite von 1 % des BIP aufweisen.<sup>122</sup> Art. 5 und 6 der Richtlinie 2011/85/EU, die ebenfalls Teil des Six Packs sind, fordern die Umsetzung einer numerischen Haushaltsregel inklusive der Folgen im Falle einer Nichteinhaltung in nationales Recht.<sup>123</sup> Noch weiter geht ein weiterer Vorschlag der Kommission, der das Six Pack verschärfen soll, bislang aber noch nicht umgesetzt wurde. Dort heißt es in Art. 4 Abs. 1, dass die numerische Haushaltsregel “vorzugsweise in der Verfassung” zu verankern sei.<sup>124</sup> Kommentatoren gingen daher teilweise soweit, festzustellen, dass der einzige materielle Unterschied, den die neue Schuldenbremse bedeute, der Unterschied in der Höhe des zulässigen Defizits sei.<sup>125</sup> Während diese Aussage den wahren Kern enthält, dass der Mehrwert der Schuldenbremse nicht allzu hoch ist, kann ihr nicht komplett gefolgt werden.<sup>126</sup> Der automatische Korrekturmechanismus, den der SKS-Vertrag vorsieht, geht über das Sekundärrecht hinaus. Die Maßgabe in Art. 6 Abs. 1 *lit. c* der RL 2011/85/EU, die Folgen der Nichteinhaltung zu regeln, ist abstrakt gehalten und daher nicht identisch.

Durchgesetzt werden soll die Schuldenbremse des SKS-Vertrags, indem der EuGH nach Art. 8 Abs. 1 SKS die Möglichkeit erhält, die Umsetzung der Schuldenbremse in nationales Recht zu überprüfen. Seine Überprüfung beschränkt sich allerdings auf die ordnungsgemäße Umsetzung der Schul-

---

beginnend mit “oder ...” bezieht. Die Norm ließe sich sogar dahingehend lesen, dass nicht einmal ein Gesetz nötig ist, wenn die Schuldenbremse bereits jetzt mit automatischem Korrekturmechanismus im Haushaltsverfahren gewährleistet ist (so *P. Craig* Anhörung vor dem House of Commons – European Scrutiny Committee, 7.2.2012, Frage 22). Naheliegender ist es aber zumindest ein Gesetz zu verlangen (So *S. Hix*, Anhörung vor dem House of Commons – European Scrutiny Committee, 7.2.2012, Frage 22; *M. Howe*, Anhörung vor dem House of Commons – European Scrutiny Committee, 7.2.2012, Frage 70 [alle in der unkorrigierten Fassung, abrufbar unter <<http://www.publications.parliament.uk/>>]).

<sup>122</sup> Art. 2a VO 1466/1997/EG.

<sup>123</sup> Dies gilt nicht für das Vereinigte Königreich (Art. 8 RL 2011/85/EU).

<sup>124</sup> Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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, 23.11.2011, KOM (2011) 821 endgültig.

<sup>125</sup> *P. Craig* (Anm. 61), Rn. 37; *R. Repasi* (Anm. 59), 9.

<sup>126</sup> So auch *M. Dougan* (Anm. 114), Frage 69. Zweifel auch bei *I. Pernice* (Anm. 49).

denbremse in nationales Recht.<sup>127</sup> Dies geht bereits aus dem Verweis auf Art. 3 Abs. 2 SKS hervor, der allein die Pflicht zur Umsetzung enthält. Nicht umfasst ist die tatsächliche Einhaltung der Schuldenbremse nach Art. 3 Abs. 1 SKS. Letzteres wäre auch nicht mit Art. 126 Abs. 10 AEUV vereinbar. Nur erstere Auslegung ist europarechtskonform, sodass sie sowohl nach europäischem Recht als auch nach Art. 2 Abs. 2 SKS vorzuziehen ist.

Grundsätzlich können die Mitgliedstaaten dem EuGH die Zuständigkeit für Streitigkeiten im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrags zuweisen (Art. 273 AEUV); die konkrete Ausgestaltung könnte aber Probleme aufwerfen. Art. 273 AEUV erlaubt nur Klagen der Mitgliedstaaten, nicht der Kommission.<sup>128</sup> Der SKS-Vertrag erkennt dies zwar an, räumt der Kommission aber dennoch eine starke Rolle ein. Bei einem negativen Bericht ihrerseits "wird der Gerichtshof<sup>129</sup> [...] von einer oder mehreren Vertragsparteien [...] befasst".<sup>130</sup> Es handelt sich um eine ungewöhnliche Formulierung. Während die Mitgliedstaaten formell Kläger bleiben, besteht eine Pflicht zur Klage sobald die Kommission einen entsprechenden Bericht verfasst hat. Ein Protokoll zum SKS-Vertrag regelt, dass in der Regel der Dreivorsitz des Rates zur Klage verpflichtet ist.<sup>131</sup> Dies umgeht die Begrenzung der Klage in Art. 273 AEUV.<sup>132</sup> Die tatsächliche Entscheidung über eine Klage liegt bei der Kommission. Da diese Regelung nach Art. 2 Abs. 2 SKS nicht gilt, können die Mitgliedstaaten mithin klagen, müssen es aber nicht. Der SKS-Vertrag weist damit letztendlich dieselben Schwächen wie das allgemeine Vertragsverletzungsverfahren auf<sup>133</sup> und Klagen sind nicht zu erwarten.<sup>134</sup>

---

<sup>127</sup> So auch *I. Pernice*, Legal Opinion on the International Agreement on a Reinforced Economic Union for the European Parliament Greens/EFA Group, 2012, 19; *R. Debousse*, The "Fiscal Compact": Legal Uncertainty and Political Ambiguity, *Notre Europe* 2012, 3; *R. Repasi* (Anm. 59), 11; anders ausgelegt wird es von *P. Craig*, der aber ebenfalls Probleme mit Art. 126 Abs. 10 AEUV sieht (*P. Craig* [Anm. 121], Frage 27).

<sup>128</sup> So auch ausdrücklich der juristische Dienst des Rates (zitiert nach: *P. Craig* [Anm. 61], Rn. 29). Zur, insbesondere deutschen Forderungen, der Kommission ein Klagerecht einzuräumen vgl. *W. Mussler/M. Schäfers*, in: FAZ vom 29.01.2012, Vor dem EU-Gipfel: Union streitet über EU-Fiskalpakt.

<sup>129</sup> Art. 273 AEUV spricht nur vom Gerichtshof und auch Art. 259 Abs. 1, 263 AEUV machen deutlich, dass für eine solche Klage nur der Gerichtshof und nicht der Gerichtshof der Europäischen Union zuständig ist. Der SKS-Vertrag ist hier undeutlich, ohne dass dies allerdings weitere Folgen hat. Korrekterweise wird hier aber vom EuGH gesprochen.

<sup>130</sup> Die Formulierung in der englischen Fassung ist ähnlich: "will be brought".

<sup>131</sup> Abs. 2 des Anhangs zum Protokoll über die Unterzeichnung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, BT Drs. 17/9046, 17.

<sup>132</sup> So auch *P. Craig* (Anm. 121), Frage 21.

<sup>133</sup> *K. Lenaerts*, *Procedural Law of the European Union*, 2006, 148.

Die Durchsetzbarkeit der Schuldenbremse des SKS-Vertrags weist somit bedeutende Schwächen auf. Neben der Beschränkung der Klageberechtigung hemmt auch die Limitierung der Überprüfungsbefugnis auf die bloße Umsetzung in nationales Recht die Durchsetzung. Das Six Pack ist in diesem Punkt wesentlich stärker ausgestaltet. Art. 4 Abs. 1 VO 1173/2011/EU erlaubt die Verhängung verzinslicher Einlagen.

Angesichts der ähnlichen Bestimmungen im Six Pack bestehen wenig Zweifel an der Durchsetzbarkeit auch einer sekundärrechtlichen Norm und der SKS-Vertrag war daher in einem zentralen Punkt nicht notwendig. Art. 136 AEUV erlaubt ein strengeres Defizitverfahren, sodass die Schuldenbremse sekundärrechtlich für die Eurozone hätte durchgesetzt werden können.<sup>135</sup> Dies umfasst auch einen Sanktionsmechanismus. Außerhalb der Eurozone wäre die Verschärfung auf Art. 126 Abs. 14 AEUV zu stützen gewesen und hätte daher einstimmig ergehen müssen. Mit einer Ausnahme für das Vereinigte Königreich, wie sie auch das Six Pack enthält, ist nicht ersichtlich, was einer solchen Normierung entgegen gestanden hätte.

## b) Das verstärkte Schuldenstandkriterium

Noch weniger ändert der SKS-Vertrag mit der Verstärkung des Schuldenstandkriteriums in Art. 4 SKS. Begegnet werden soll mit der Norm dem Problem, dass das bisherige Schuldenstandkriterium im Defizitverfahren nur eine marginale Rolle gespielt hat.<sup>136</sup> Gemäß der Vorschrift muss eine Vertragspartei, deren Schuldenstand den Referenzwert des Protokolls (60 % des Bruttoinlandsprodukts) überschreitet, die Differenz jährlich um 1/20 reduzieren. Eine identische Vorschrift enthält der durch das Six Pack verstärkte<sup>137</sup> korrektive Arm des SWP in Art. 2 Abs. 1a VO 1466/1997/EG. Die Normen unterscheiden sich aber insofern, als Art. 2 Abs. 1a UAbs. 2 VO 1466/1997/EG eine Ausnahme für solche Staaten vorsieht, gegen die derzeit ein Defizitverfahren läuft. Dies sind momentan 23 der 27 EU-Mitgliedstaaten.<sup>138</sup> Der SKS-Vertrag ist insofern nur rechtmäßig, wenn er

<sup>134</sup> Insgesamt gab es erst sechs Verfahren, von denen lediglich drei durch Urteil entschieden wurden (vgl. Pressemitteilung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu Schlussanträgen des Generalanwalts *Y. Bot* in der Rs C-364/10 *Ungarn/Slowakei*, 21/12, 6.3.2012).

<sup>135</sup> Dafür auch *R. Dehousse* (Anm. 61) und *P. Craig* (Anm. 61), Rn. 35.

<sup>136</sup> Vgl. Punkt 21 der Präambel zur VO 1175/2011/EU.

<sup>137</sup> Die Änderung geschah durch VO 1175/2011/EU.

<sup>138</sup> Kommission, "EU-'Six-Pack' zur wirtschaftspolitischen Steuerung tritt in Kraft", MEMO 11/898 vom 12.12.2011. Ausnahmen sind nur Estland, Finnland, Schweden und Luxemburg.

europarechtskonform ausgelegt wird<sup>139</sup> und die Ausnahme Anwendung findet.

### c) Die Umkehrung der qualifizierten Mehrheit

Eine letzte wesentliche materielle Änderung betrifft die Umkehrung der qualifizierten Mehrheit im Defizitverfahren in Art. 7 SKS. Danach verpflichten sich die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, Kommissionsvorschläge in allen Verfahrensschritten zu unterstützen, es sei denn eine qualifizierte Mehrheit lehnt dies ab. Die Zulässigkeit der Norm ist umstritten.<sup>140</sup> Die Norm wurde vorsichtig dahingehend formuliert, dass es sich um eine Absprache über das Abstimmungsverhalten handle.<sup>141</sup> Grundsätzlich ist es möglich, dass sich EU-Mitgliedstaaten völkerrechtlich zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten verpflichten. Beinahe identische Regelungen zur Umkehrung der Mehrheiten sind primärrechtskonform im Six Pack für die Eurozone erlassen worden.<sup>142</sup> Identisches gilt für die entsprechende Regelung im SKS-Vertrag. Auch völkerrechtlich kann die horizontale Kompetenzverteilung der Union vom Rat zur Kommission verschoben werden. Art. 7 SKS ist daher europarechtskonform.

## 2. Die institutionellen Änderungen

### a) Der Euro-Gipfel

Institutionell neu ist zunächst Art. 12 SKS. Danach treffen sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone mindestens zweimal jährlich zu informellen Gipfeln.<sup>143</sup> Zudem wählen sie einen Präsidenten. Bereits bisher gab

<sup>139</sup> Vgl. zu der Pflicht völkerrechtliche Verträge europarechtskonform auszulegen EuGH Rs C-216/01, Slg. 2003, I-13617 Rn. 169 – *Budejovický Budvar*.

<sup>140</sup> Für die Zulässigkeit *M. Nettesheim* (Anm. 111); dagegen: *F. Schorkopf*, Vertragsänderung statt effektiver Unterwanderung, abrufbar unter <<http://verfassungsblog.de/>>; in diese Richtung auch eher *M. Howe* (Anm. 121), Frage 73.

<sup>141</sup> So auch *R. Repasi* (Anm. 59), 11.

<sup>142</sup> Einziger Unterschied ist, dass das Six Pack in der Umkehrung der qualifizierten Mehrheit nicht alle Verfahrensschritte des Art. 126 AEUV erfasst. Teilweise werden Stufen ausgelassen oder es bedarf der positiven qualifizierten Mehrheit.

<sup>143</sup> *I. Pernice* hält bereits dies für vertragswidrig, da ein Teil der Mitgliedstaaten bereits vorher zu einem Ergebnis komme und daher der Europäische Rat nicht mehr uneingeschränkt seiner Funktion nachkommen könne (vgl. *I. Pernice* [Anm. 127], 15 f.). Das vermag nicht zu überzeugen. Es ließe sich ansonsten auch an bilateralen Treffen im Vorfeld von Gip-

es im 3. Protokoll zu den europäischen Verträgen eine Regelung, wonach die Minister der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, zu informellen Treffen zusammenkommen können.<sup>144</sup> Die Neuregelung ist insofern gewissermaßen das Pendant zum Verhältnis Europäischer Rat zum Rat (vgl. Art. 15 und 16 EUV). Schwach ist die Beteiligung des Europäischen Parlaments, dessen Präsident lediglich eingeladen werden kann (Art. 12 Abs. 5 SKS).<sup>145</sup> Er hat damit weniger Beteiligungsrechte als der Präsident der Europäischen Zentralbank, der an den Treffen teilnimmt (Art. 12 Abs. 1 SKS). Zwar erscheint dies zunächst nicht als positives Zeichen europäischer Demokratie, doch mildert der Wirtschaftspolitische Dialog des Six Packs dieses Ergebnis ab. Danach kann der zuständige Ausschuss des Parlaments insbesondere den Präsidenten des Rates, der Euro-Gruppe sowie die Kommission einladen, um das Handeln der europäischen Institutionen in der Wirtschaftsunion zu erörtern.<sup>146</sup> Zum ersten Mal werden sich damit alle relevanten Akteure für ihr Handeln in der Wirtschaftspolitik öffentlich rechtfertigen müssen, was einen erheblichen Gewinn an Transparenz und damit nach Art. 10 Abs. 3 EUV für die europäische Demokratie bedeutet. Das Six Pack weist hier Vorteile gegenüber dem SKS-Vertrag auf. Allerdings lässt sich praktisch kaum eine Behandlung von Themen des SKS-Vertrags vermeiden, sodass die Unterschiede wohl nicht ins Gewicht fallen werden.

---

feln zweifeln. Sollten einzelne Beschlüsse die Interessen anderer Mitgliedstaaten grundlegend verkennen, so lässt sich dies über das Gebot der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) lösen.

<sup>144</sup> Auf Druck von Polen wurde aufgenommen, dass die Staats- und Regierungschefs der Vertragsparteien, deren Währung nicht der Euro ist, gemäß Art. 12 Abs. 3 SKS mindestens an einem der Treffen teilnehmen dürfen (siehe *N. Busse/W. Mussler*, in: FAZ vom 30.1.2012, Schuldenkrise: EU-Gipfel beschließt Fiskalpakt und ESM-Vertrag).

<sup>145</sup> Art. 13 SKS erlaubt zudem die Bildung einer Konferenz von Vertretern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente zur Diskussion der Haushaltspolitik und anderer Aspekte des SKS-Vertrags.

<sup>146</sup> Art. 3 VO 1173/2011/EU; Art. 6 VO 1174/2011/EU; Art. 2-ab VO 1466/1997/EG; Art. 14 VO 1176/2011/EU; Art. 2a VO 1467/1997/EG. Zwar unterscheiden sich die Bestimmungen zum Gegenstand des Wirtschaftspolitischen Dialogs jeweils in den Verordnungen, doch lässt sich zusammenfassend feststellen, dass alle wesentlichen Entscheidungen in der Wirtschaftspolitik vom Europäischen Parlament zum Gegenstand des Wirtschaftspolitischen Dialogs gemacht werden können. Zudem enthält der Text keine Beschränkung mehr dahingehend, dass die Akte der europäischen Institutionen nur nachträglich diskutiert werden können.

ZaöRV 72 (2012)

## b) Die Inanspruchnahme der Kommission

Probleme bereitet die Inanspruchnahme der Kommission in dem völkerrechtlichen Vertrag. Von Bedeutung sind hier insbesondere Art. 3 Abs. 1 *lit.* b, Abs. 2, und Art. 8 SKS.<sup>147</sup> Nach Art. 3 Abs. 1 *lit.* b SKS schlägt die Kommission den zeitlichen Rahmen für eine Annäherung an das zulässige mittelfristige Ziel vor. Im präventiven Arm des SWP findet sich ebenfalls ein mittelfristiges Haushaltsziel. Auch dort bewertet die Kommission, ob der Anpassungspfad an das mittelfristige Haushaltsziel angemessen ist (Art. 5 Abs. 1 VO 1466/1997/EG). Eine neue Aufgabe enthält der SKS-Vertrag insofern nicht. Art. 3 Abs. 2 SKS enthält die Pflicht der Vertragsparteien, den automatischen Korrekturmechanismus in nationales Recht umzusetzen. Die Kommission wird dabei beauftragt, Grundsätze vorzuschlagen, wie dies im Einzelnen geschehen soll. Wie bereits gesehen, enthält das bisherige europäische Recht keinen derartigen Mechanismus, sodass es sich um eine neue Aufgabe der Kommission handelt. An diese Regelung knüpft auch Art. 8 SKS an. Nach dessen Abs. 1 berichtet die Kommission als Voraussetzung einer etwaigen Klage, ob die Vertragsparteien die Schuldenbremse in nationales Recht umgesetzt haben.<sup>148</sup> Auch dies geht über das bisherige Recht hinaus. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der SKS-Vertrag der Kommission in deutlichem Umfang neue Aufgaben zuweist. Diese starke Rolle der Kommission im SKS-Vertrag wurde erst in den Verhandlungen eingefügt. Es ist auffällig, dass sich keine der neuen Aufgaben im ursprünglichen Textentwurf finden.<sup>149</sup>

Ist es nun möglich, in einem völkerrechtlichen Vertrag europäischen Institutionen Aufgaben zu übertragen? Der EuGH hat dies in zwei Entscheidungen für möglich gehalten, allerdings war jeweils ein völkerrechtlicher Vertrag Gegenstand, bei dem alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien waren.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Es finden sich einige weitere Erwähnungen der europäischen Institutionen, die jedoch keine Einwände hervorrufen, da sie entweder nur die europäischen Verträge wiederholen oder staatengerichtete Pflichten enthalten (Art. 5, 6, 7, 12 Abs. 1 SKS). Art. 12 Abs. 4 SKS enthält eine Bestimmung, wonach der Präsident des Euro-Gipfels sich in der Vorbereitung mit dem Präsidenten der Kommission abstimmt.

<sup>148</sup> Art. 8 Abs. 2 SKS gibt der Kommission darüber hinaus die Befugnis über die Einhaltung des etwaigen Urteils nach Abs. 1 zu berichten. Auch dies ist eine neue Aufgabe, die aber mit Abs. 1 eng verknüpft ist.

<sup>149</sup> Auch dies geht wohl auf die deutsche Position zurück, vgl. *H. Kafsack*, in: FAZ vom 20.01.2012, Schuldenbremse oder Strafe: EU-Partner kommen Berlin bei Fiskalpakt entgegen.

<sup>150</sup> Zur Bangladesch-Sonderhilfe: EuGH verbundene Rs C-181/91 und C/248/91, Slg. 1993, I-3713 Rn. 20, 28 – *Parlament/Rat und Kommission*; zum 4. AKP-EWG-Abkommen von Lomé: EuGH Rs C-316/91, Slg. 1994, I-653 Rn. 41 – *Parlament/Rat*. Weiter zu gehen scheint Generalanwalt *F. Jacobs* in den jeweiligen Schlussanträgen, wenn er nur davon spricht,

Die darüber hinausgehende Frage, ob dies auch dann zulässig ist, wenn nicht alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, wurde nicht beantwortet. Die bisher geäußerten Meinungen in der Wissenschaft hierzu divergieren stark.<sup>151</sup> Problematisch erscheint es, wenn sich keine identischen Pflichten innerhalb der Verträge finden, wie es im SKS-Vertrag teilweise der Fall ist. Es gibt verschiedene Anzeichen im Vertrag, die gegen eine Zulässigkeit der Aufgabenübertragung sprechen. Art. 5 Abs. 2 und 13 Abs. 2 EUV sprechen davon, dass die Union und speziell ihre Institutionen nur innerhalb ihrer vertraglichen Befugnisse tätig werden. Dies dient dem Schutz der nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten. Es schließt damit aber gerade aus, dass die europäischen Institutionen auf Wunsch einzelner Mitgliedstaaten außerhalb ihrer europarechtlichen Aufgaben tätig werden. Unterstützt wird dies außerdem noch durch einen Umkehrschluss aus Art. 20 Abs. 1 UAbs. 1 EUV. Demnach können die Mitgliedstaaten im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit die Unionsinstitutionen in Anspruch nehmen. Diese Bestimmung wäre nicht notwendig, wenn sie es ohnehin bereits könnten.<sup>152</sup> Sie lässt daher darauf schließen, dass einzelne Mitgliedstaaten nicht von den europäischen Institutionen Gebrauch machen können. Offen ist aber, ob das Einverständnis aller Mitgliedstaaten bezüglich der Inanspruchnahme ausreicht oder ob sie Vertragsparteien des völkerrechtlichen Vertrages sein müssen, der entsprechende Aufgaben überträgt. Insbesondere das Vereinigte Königreich hat wohl im Lauf der Verhandlungen erklärt, dass es einer Aufgabenübertragung nicht im Weg stehen würde.<sup>153</sup> Bessere Gründe sprechen für

---

dass die Handlungen "mit den Verpflichtungen aus dem Vertrag vereinbar" sein müssen. Allerdings liegt den Schlussanträgen auch jeweils die Annahme zugrunde, dass alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind (vgl. Generalanwalt *F. Jacobs*, Schlussanträge zu EuGH *Parlament/Rat und Kommission* [Anm. 150], Rn. 26 und Schlussanträge zu EuGH *Parlament/Rat* [Anm. 150], Rn. 84).

<sup>151</sup> *P. Craig* (Anm. 61), Rn. 9-25; ablehnend auch: *M. Howe* (Anm. 121), Frage 79; *F. Schorkopf* (Anm. 140); *M. Nettesheim* (Anm. 111); befürwortend: *M. Dougan* (Anm. 114), Frage 78; *F. C. Mayer*, Das Recht in der Eurokrise: Teil der Lösung oder Teil des Problems?, abrufbar unter <<http://www.verfassungsblog.de/>>. *P. Craig* hält es selbst dann für rechtswidrig, wenn sich eine identische Aufgabe in den Verträgen findet. Das vermag nicht zu überzeugen. Nimmt die Kommission eine Aufgabe wahr, die sie bereits innerhalb des Europarechts hat, so kann die Rechtmäßigkeit nicht davon abhängen, auf welcher Grundlage dies geschieht. Dies lässt sich nicht voneinander trennen. Zudem ist die Kommission verpflichtet, den Interessen der Union und damit dem Erhalt der Währungsunion zu dienen (Art. 13 Abs. 1 EUV). Soweit mithin identische Pflichten aus den Verträgen folgen, kann die Kommission tätig werden.

<sup>152</sup> So auch *M. Howe* (Anm. 121), Frage 79; anders aber *M. Dougan*, (Anm. 114), Frage 78.

<sup>153</sup> Während Premierminister *D. Cameron* auf europäischer Ebene der Nutzung zustimmte, hat er nach dem Gipfel auf nationaler Ebene erklärt, dass er sich ggf. Klagen vorbehalte (siehe Bericht des House of Lords – European Union Committee, The Euro Area Crisis,

ein Ausreichen des Einverständnisses. Die harsche Konsequenz der Rechtswidrigkeit erscheint unangemessen, wenn alle Mitgliedstaaten zustimmen und damit niemand geschädigt wird.<sup>154</sup> Soweit das Einverständnis mithin tatsächlich vorliegt, ist es daher rechtmäßig, dass der SKS-Vertrag von der Kommission Gebrauch macht.<sup>155</sup>

### 3. Ergebnis

Der SKS-Vertrag ist zwar rechtmäßig, aber weitestgehend redundant.<sup>156</sup> Zugunsten der Europarechtskonformität wurden erhebliche inhaltliche Schwächen in Kauf genommen. Die bedeutendste Änderung stellt die Schuldenbremse dar, die teilweise über europäisches Sekundärrecht hinausgeht. Allerdings weist deren Durchsetzbarkeit erhebliche Schwächen auf. Ein Klagerecht gibt es nur bezüglich der Frage, ob die Schuldenbremse in nationales Recht umgesetzt wurde, nicht aber darüber, ob sie eingehalten wird. Zudem liegt es im Ermessen der Mitgliedstaaten, ob sie die Umsetzung tatsächlich vor dem EuGH überprüfen lassen. Bisherige Erfahrungen mit dem Vertragsverletzungsverfahren sprechen dagegen.

## IV. Supranationalismus versus Intergouvernementalismus

Das supranationale Six Pack erweitert den Umfang der Überwachung in der Wirtschaftspolitik wesentlich. Die Durchsetzung wird zudem verbindlich, indem in allen Bereichen Sanktionen eingeführt werden, die nur mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt werden können. Dies ist auch primärrechtlich möglich. Insgesamt erscheint es angesichts des Umfangs und der Intensität der Regulierung angemessen von der europäischen Wirtschaftsre-

---

25. Bericht, 2012, Rn. 89, abrufbar unter <<http://www.publications.parliament.uk/>>. Aus der Tschechischen Republik ist zumindest kein Widerspruch bekannt.

<sup>154</sup> Dies ist auch zentrales Argument von Generalanwalt *F. Jacobs*, wenn alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind (vgl. Schlussanträge zu EuGH Rs C-316/91, Slg. 1994, I-653 Rn. 83 – *Parlament/Rat*).

<sup>155</sup> So auch *M. Nettesheim* (Anm. 111).

<sup>156</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen *R. Repasi* (Anm. 59), 13 f.; *S. Peers* (Anm. 49), 1; *P. Craig* (Anm. 121), Frage 1; *K. Armstrong*, *Stability, Coordination and Governance: Was a Treaty such a Good Idea?*, 2012, abrufbar unter <<http://eutopialaw.com>>.

gierung zu sprechen. Es bleibt abzuwarten, ob dies ein Vehikel für die politische Union sein wird.<sup>157</sup>

Im starken Kontrast zum Six Pack steht der intergouvernementale SKS-Vertrag. Er wiederholt weitestgehend nur die Normen des Six Packs. Ohne die ökonomische Überzeugungskraft des Vertrags zu beurteilen,<sup>158</sup> reicht bereits die juristische Perspektive, um seine Unzulänglichkeiten aufzuzeigen. Die einzige bedeutende Reform, die Schuldenbremse, weist bedeutende Schwächen auf, die die Durchsetzbarkeit hemmen können. Weitere Reformen enthält der SKS-Vertrag nicht. Die Spannungen, die der Vertrag in der Union erzeugt hat, übersteigen mithin bei weitem seinen Nutzen. Auch eine Überführung in das europäische Recht (Art. 16 SKS) erscheint daher wenig weiterführend.

Über die Wirtschaftsregierung hinaus sagen Six Pack und SKS-Vertrag viel für das heutige Verhältnis von Supranationalismus und Intergouvernementalismus aus. In der Schuldenkrise waren die supranationalen Institutionen in der Lage, die Wirtschaftsunion grundlegend umzubauen. Trotz stark widerstreitender Interessen konnte eine tragfähige Lösung gefunden werden. Die verschiedenen Pfeiler supranationaler Demokratie haben dafür gesorgt, dass die maßgeblichen europäischen Akteure im Voraus einbezogen wurden. Das Urteil über den Intergouvernementalismus fällt negativer aus.<sup>159</sup> Die Integration ist heute in vielen Bereichen derart weit fortgeschritten, dass die Möglichkeit, Lösungen außerhalb der Verträge zu suchen, eng begrenzt ist. Zudem ist der Entstehungsprozess solcher Lösungen auf geheime Verhandlungen zwischen Regierungen beschränkt und weckt damit Befürchtungen vor einer deutschen Hegemonie.<sup>160</sup>

Angebracht erscheint es daher, sich für supranationale Lösungen einzusetzen und diesen Prozess weiter zu stärken. Das gefundene Ergebnis kann und soll allerdings nicht über deutliche Defizite auch in diesem Bereich hinwegtäuschen, die das Six Pack offengelegt hat. Die mangelnde breite Öff-

<sup>157</sup> Dies wurde jüngst wieder von *J. Habermas* gefordert (vgl. *J. Habermas*, Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas, *ZaöRV* 72 [2012], 1 ff.; *J. Habermas*, Zur Verfassung Europas – Ein Essay, 40 ff.).

<sup>158</sup> Vgl. zu ökonomischen Zweifeln nur *O. Hishow*, Schuldenbremsen in der EU: Das ultimative Instrument der Budgetpolitik?, Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012, 28 f. und Anhörung von Ökonomen vor dem House of Commons – European Scrutiny Committee, 8.2.2012, Fragen 107 ff. (unkorrigierte Fassung, abrufbar unter <<http://www.publications.parliament.uk/>>).

<sup>159</sup> Zu einem eher negativen Fazit kommt auch *J.-V. Louis*, Les Réponses à la Crise, C.D.E. 2011, 366 f.

<sup>160</sup> Vgl. zur deutschen Hegemonie unzutreffend positiv *C. Schönberger*, Hegemon wider Willen – Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, *Merkur* 2012, 1 ff.

fentlichkeit für das Six Pack und die fehlende Auseinandersetzung in den nationalen Parlamenten sind Anzeichen gravierender Mängel europäischer Demokratie. Der grundlegende Umbau eines wesentlichen Teils europäischer Politik fand unter Ausschluss der breiten Öffentlichkeit statt. Um die Märkte und die nationalen Öffentlichkeiten zu beruhigen, musste das Six Pack teilweise identisch im SKS-Vertrag wiederholt werden. Dabei gingen aber die Vorteile der supranationalen Methode wie beispielsweise die Beteiligung des Europäischen Parlaments und die – wenn auch unzureichende – frühzeitige Einbindung der nationalen Parlamente verloren. Als Lösung bleibt nur die demokratische Stärkung supranationaler Prozesse.

ZaöRV 72 (2012)

