

Schriftenreihe

Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft

Lisa Kanzler

Die fiskalpolitische Integration

Eine Standortbestimmung im europäischen
und deutschen Verfassungsrecht



Nomos

Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dres. h.c. Jürgen Schwarze,
Direktor des Europa-Instituts Freiburg e.V.,
Universität Freiburg

Prof. Dr. Armin Hatje, Universität Hamburg

Band 401

Lisa Kanzler

Die fiskalpolitische Integration

Eine Standortbestimmung im europäischen
und deutschen Verfassungsrecht



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 2021

ISBN 978-3-8487-7262-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-1272-9 (ePDF)

D21

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Die Abgabe der Schrift erfolgte insoweit noch vor der PSPP-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die daher kein Gegenstand der Abhandlung mehr ist. Vor diesem zeitlichen Hintergrund ist vor allem das Kapitel „4: Verfassungsrechtliche Grenzen der fiskalpolitischen Integration auf Unionsebene“ zu lesen. Literatur und Rechtsprechung sind daher im Wesentlichen bis März 2020 berücksichtigt worden.

Besonderer Dank gilt meinem Doktorvater *Professor Michael Droege*, welcher die Entstehung der Arbeit nicht nur durch Ratschläge unterstützte, sondern vor allem auch im Hinblick auf die Lehrstuhlarbeit, insbesondere zum Ende der Dissertation die notwendigen Freiräume zur vertieften Auseinandersetzung schuf. Ebenso wurde mir durch ihn die Möglichkeit eröffnet, einige Thesen meiner Dissertationsschrift im Arbeitskreis „Geschichte, Methodik und Dogmatik des öffentlichen Rechts“ im November 2017 in Bielefeld vorzustellen und immense Denkanstöße durch alle Beteiligten zu erhalten, die die Arbeit nunmehr auch ein Stück weit prägen.

Herrn *Professor Johannes Saurer* danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Darüber hinaus danke ich auch meinen Lehrstuhlkollegen *Jacqueline Debus*, *Nils Schulz* und *Simon Schurz*, die mir entweder über aphasische Dilemma hinweghalfen oder mich daran erinnerten die Auseinandersetzung mit der Sachmaterie nicht als Bürde, sondern vielmehr als Aufgabe zu verstehen, an der es zu wachsen gilt und so den Alltag am Lehrstuhl stets mit einem positiven Blick prägen.

Namentlich gilt mein Dank auch meinem ehemaligen Kommilitonen und langjährigem Freund *Marwin Berrer*, der sich die Zeit für ausführliche Diskurse nahm, meinen juristischen Blick stets von Beginn an kritisch hinterfragte und damit letztlich auch nicht unwesentlich prägte.

Schließlich danke ich auch meinen Eltern, die mir das Studium überhaupt erst ermöglicht haben und so die Türen für meinen weiteren Weg geöffnet haben.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
Kapitel 1: Einführung	15
I. Problemstellung	19
II. Zielsetzung	23
III. Gang der Untersuchung	23
Kapitel 2: Die Fiskalunion als Teil der zu vervollständigenden Wirtschafts- und Währungsunion	25
I. Woher wir kommen: Die Entwicklung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion	33
1. Nach dem Zweiten Weltkrieg zum Wechselkurssystem von Bretton Woods	34
2. Die Römischen Verträge von 1957	35
3. Der Werner-Plan von 1970	37
4. Das Europäische Währungssystem	39
5. Der Delors-Bericht 1989	43
6. Der Vertrag von Maastricht	44
a) Der Drei-Stufen-Plan für die Währungsunion	44
b) Die Konvergenzkriterien von Maastricht – Kriterien für die Mitgliedschaft in der Währungsunion	47
c) Kritik an den Konvergenzkriterien	49
7. Der Stabilitätspakt	51
8. Die Finanzkrise im Euro-Währungsgebiet	52
9. Von der Finanz- in die Staatsschuldenkrise in Europa	55
a) Ursachen der Staatsschuldenkrise	56
b) Maßnahmen zur Rettung der Eurozone – Economic Governance Reformen	60
10. Konklusion der Krisenbewältigung	65
II. Die Fiskalunion als Bestandteil der Wirtschafts- und Währungsunion	70
1. Terminologie	71
a) Wortgeschichte	71

Inhaltsverzeichnis

b) Ökonomische Terminologie	73
c) juristische Terminologie	75
2. Entwicklung der fiskalpolitischen Koordinierung auf unionaler Ebene	78
a) Der Europäische Fiskalpakt	80
b) Der Europäische Stabilitätsmechanismus	83
c) Vollendung der europäischen Bankenunion	84
3. Abgrenzung zu anderen Instituten der Wirtschafts- und Währungsunion	87
a) Abgrenzung zur „Europäischen Wirtschaftsregierung“	88
b) Abgrenzung zur Haftungs- und Transferunion	91
aa) Haftungsunion	92
bb) Transferunion	93
cc) Zwischenfazit	100
c) Abgrenzung zur Kapitalmarktunion	101
d) Die Fiskalunion – ein Name, viele Ideen	102
III. Zwischenergebnis	103
Kapitel 3: Weiterentwicklung der Fiskalunion auf Grundlage des geltenden Primärrechts	105
I. Der fiskalpolitische Integrationsauftrag des Primärrechts	105
II. Die zu untersuchenden Modelle	111
1. Fiskalunion der Europäischen Union – 27	111
2. Fiskalunion der Eurozone	114
III. Methodische Umsetzbarkeit: Auslegung des Unionsrechts	116
1. Auslegung anhand von übergeordneten unionalen Grundprinzipien	122
a) Grundsatz der Solidarität	123
b) Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, Art. 4 Abs. 3 EUV	127
2. Fazit	129
IV. Umsetzbarkeit des Modell 1: EU-27	130
1. Art. 119 AEUV	130
2. Art. 121 AEUV	131
a) Inhalt	132
b) Solidarische Auslegung	134
c) Grenze der solidarischen Auslegung	140
d) Rechtfertigung der solidargebotenen Auslegung	141

e) Ergebnis der Auslegung	143
3. Art. 126 AEUV	146
4. Exkurs: Der italienische Haushalt für das Jahr 2019	148
5. Art. 140 AEUV	150
6. Art. 174 ff. AEUV: Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	153
7. Art. 352 AEUV	154
9. Inklusion von Ländern mit opt-out-Regelung	157
a) Behandlung als Drittstaat	158
b) Opt-Out-Regelung	158
10. Konklusion: Durchsetzungsdefizit beseitigen	159
V. Umsetzbarkeit des Modell 2: Eurostaaten	161
1. Die Verstärkte Zusammenarbeit, Art. 20 EUV iVm Art. 326-334 AEUV	161
a) Keine Sachmaterie der ausschließlichen Zuständigkeit der Union	163
b) Förderung der Ziele der Union	165
c) Achtung des <i>acquis communautaire</i> und Stärkung des Integrationsprozesses	165
d) Grundsatz der Offenheit	166
e) Verstärkte Zusammenarbeit als „ultima ratio“	168
f) Begründung der Verstärkten Zusammenarbeit durch mindestens neun Mitgliedstaaten	171
g) Ermächtigungsverfahren	171
h) Rechtswirkung	173
i) Zwischenfazit	175
2. Art. 136 AEUV	176
3. Art. 137 AEUV und Protokoll 14 „betreffend die Eurogruppe“: Institutionelle und strukturelle Aufwertung der Eurogruppe	179
4. Zwischenfazit	183
a) Regelungen für Euroländer, die nicht der Europäischen Union angehören	185
b) Fiskalunion der Eurostaaten neben dem Unionsrecht, auf völkervertragsrechtlicher Basis	187
5. Konklusion: Legitimatorische Anbindung	191
VI. Fazit: Die fiskalische Integration auf europäischer Ebene	192

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 4: Verfassungsrechtliche Grenzen der fiskalpolitischen Integration auf Unionsebene	194
I. Entwicklung der Rechtsprechung zum Prozess der Europäischen Integration	196
1. Die Solange-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	199
2. Zwei neue Kontrollinstrumente	200
a) Die ultra-vires-Kontrolle	200
b) Die Identitätskontrolle	202
3. „Die Eurokrise vor dem Bundesverfassungsgericht“ oder: das Bundesverfassungsgericht als einschreitendes Korrektiv der europäischen Integration	205
4. Schlussfolgerung: Die Integrationsverantwortung aller deutschen Verfassungsorgane	210
II. Das Haushaltsrecht des Bundestages als Teil der Verfassungsidentität	213
III. Die Janusköpfigkeit des Art. 23 GG: Tür und Riegel der europäischen Integration	224
IV. Fazit: Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess und die Entwicklung der fiskalpolitischen Integration	232
Kapitel 5: Was bleibt: eine Schlussbetrachtung	238
I. Fazit	239
II. Ausblick	240
Thesen	242
Literaturverzeichnis	245
Onlinequellen	273

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union/Europäischen Gemeinschaften
ABSPP	Asset Backed Securities Purchase Programme
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKR	<i>Zeitschrift</i> für Bank- und Kapitalmarktrecht
BR-Drs.	Drucksache des Bundestages
BT-Drs.	Drucksache des Bundesrates
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BWGZ	Gemeindezeitung Baden-Württemberg
CBPP	Corporate Sector Purchase Programme
CDS	Credit Default Swaps
CMLR	Common Market Law Review
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EBOR	European Business Organization Law Review
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFSF	Europäisches Finanzstabilisierungsfazilität
ESFM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EFWZ	Europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit
EGV	Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften
EMU	European Monetary Union
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMFinG	Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union

Abkürzungsverzeichnis

EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Zeitschrift für Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrechts
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsge- meinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts
Hrsg.	Herausgeber
IStR	Internationales Steuerrecht
IWF	Internationaler Währungsfond
JA	Juristische Arbeitsblätter
JCMS	Journal of Common Markt Studies
JÖR (N.F.)	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (neue Folgen)
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
KOM	Kommission
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechts- wissenschaft
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJ	Neue Justiz
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OMT	Outright Monetary Transactions
PSP	Public Sector Purchase Programme

PVS	Politische Vierteljahresschrift
QE	Quantitative Easing
RL	Richtlinie
Slg.	Sammlung
SMP	Securities Markets Programme
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
StabMechÄndG	Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus
StwStP	Staatswissenschaft und Staatspraxis
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau
VSKS	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WHI	Walter Hallstein Institut
WKM I, II	Wechselkursmechanismus I, II
WM	Wertpapiermitteilungen
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZfRV	Zeitschrift für Europarecht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZWS	Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Soweit nicht anders angegeben, werden die üblichen Abkürzungen gebraucht, vgl. *Kirchner, Hildebert*: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Aufl., Berlin 2018.

