

Der Europäische Minister für Wirtschaft und Finanzen nach den Plänen der Kommission

Robert Böttner^{*}

Inhalt

A. Einleitung	70
B. Das „Nikolaus-Paket“ der Kommission	70
C. Der Europäische Wirtschafts- und Finanzminister	72
I. Entwicklung der Vorschläge	72
II. Institutionelle Ausgestaltung	74
1. Der Wirtschafts- und Finanzminister als Kommissionsmitglied	75
2. Der Wirtschafts- und Finanzminister als Präsident der Euro-Gruppe	76
a) Ämterhäufung und Unabhängigkeit	76
b) Vorsitz der Euro-Gruppe	77
c) Teilnahme am Euro-Gipfel	78
d) Vorsitz im ECOFIN-Rat?	79
e) Beziehung zur Europäischen Zentralbank	80
f) Verbindung zum (neuen) Europäischen Währungsfonds	81
3. Beziehung zum Europäischen Parlament	82
III. Zuständigkeiten	84
1. Einheitliche Vertretung der allgemeinen wirtschaftlichen Interessen der Union und des Euroraums	84
2. Stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung und Beaufsichtigung	87
3. Fiskalpolitik für die Eurozone	88
4. Einsatz von Haushaltsinstrumenten	90
D. Schlussbetrachtung	93

* Dipl.-Jur. Robert Böttner, B.A., LL.M., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Europarecht und Völkerrecht, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Der Autor dankt Herrn Dr. Jonathan Bayerschmidt (Rat der EU, Brüssel), Frau Prof. Dr. Cornelia Manger-Nestler (HTWK Leipzig) und Herrn Dr. Stefan Pilz (Universität Erfurt) für wertvolle Hinweise und Anregungen.

A. Einleitung

Kurz vor Weihnachten öffnete die Europäische Kommission ein großes Paket für die europäische Integration. Am 6. Dezember 2017 präsentierte sie eine Reihe von Mitteilungen und Vorschlägen, die als weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) dienen sollen.¹ Der darin enthaltene Vorschlag, den Posten eines Finanz- und Wirtschaftsministers auf EU-Ebene zu schaffen, kommt dabei nicht als Überraschung, wurde er doch in den letzten Jahren auf höchster politischer Ebene immer wieder diskutiert. Insbesondere das deutsch-französische Tandem forderte die Errichtung einer „EU-Wirtschaftsregierung“ mit eigenem Haushalt für die Eurozone,² mit der die Konstruktionsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion, die die Wirtschafts-, Finanz- und Staatsschuldenkrise offenbarte, behoben werden sollen.

Der vorliegende Beitrag analysiert die jüngsten Vorschläge der Kommission mit Blick auf die Schaffung des Amtes eines Europäischen Wirtschafts- und Finanzministers. Dazu wird zunächst die Gesamtheit der Vorschläge kurz skizziert (unter B.). Danach soll die institutionelle Ausgestaltung des geplanten Ministeriums und dessen Einbindung in die Organstruktur betrachtet (unter C.II) und ein Blick auf die Zuständigkeiten des neu zu schaffenden Postens geworfen werden (unter C.III). Der Beitrag schließt mit einer Bewertung des Kommissionsvorschlags (unter D.).

B. Das „Nikolaus-Paket“ der Kommission

Die Vorschläge beruhen auf Vorarbeiten der Kommission aus den letzten Jahren, insbesondere auf dem sogenannten „Fünf-Präsidenten-Bericht“³ und dem Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion.⁴ Diese dienen dazu, völkerrechtliche Institutionen und Mechanismen, die als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise geschaffen wurden, in den Unionsrechtsrahmen zu überführen, und durch weitere Elemente zu ergänzen. Durch das Ende des Nebeneinanders von supranationalen und intergouvernementalen Organen und Prozessen sollen Verfahren der wirtschaftspolitischen Koordinierung effizienter gestaltet und europarechtlich besser eingebunden werden sowie die wirtschaftspolitische Integration insgesamt verstärkt werden.

- 1 Übersicht zu den Maßnahmen: Mitteilung der Kommission, Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan, COM(2017) 821; s. dazu auch Pressemitteilung, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_de.htm (26.04.2018).
- 2 S. beispielsweise „Hollande fordert Parlament für Eurozone“, ZEIT Online vom 14.07.2015, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-07/griechenland-francois-hollande-euro-zone-parlament> (26.04.2018); „Schäuble ist offen für Eurosteuer“, Der SPIEGEL vom 25.07.2015.
- 3 Juncker/Tusk/Dijsselbloem/Draghi/Schulz, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, 22.06.2015, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_0.pdf (26.04.2018).
- 4 Europäische Kommission, Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, COM(2017) 291 v. 31.05.2017.

Bei der Zusammenstellung des Maßnahmenpakets lag das Hauptaugenmerk der Kommission auf der Überführung des zwischen den Euro-Staaten völkerrechtlich gegründeten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in das Unionsrecht. Hierzu präsentiert die Kommission einen Entwurf für eine Verordnung zur Errichtung eines Europäischen Währungsfonds, der die bestehenden finanziellen und institutionellen Strukturen des ESM sekundärrechtlich verankern und um die Bereitstellung von Kreditlinien oder Garantien für den Einheitlichen Abwicklungsausschuss als eine neue Aufgabe ergänzen soll.⁵ Mit dem Entwurf einer Richtlinie zur Integration der Substanz des zwischen 25 EU-Mitgliedstaaten⁶ ebenfalls auf völkerrechtlicher Grundlage geschlossenen Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (sog. Fiskalvertrag)⁷ kommt die Kommission der Absichtserklärung der Paktstaaten nach, „den Inhalt dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen“ (Art. 16 VSKS).⁸ Da einige Regeln bereits im EU-Recht enthalten sind und andere sich der Umsetzung durch Sekundärrecht entziehen, konzentriert sich der Richtlinienentwurf auf die Haushaltsregeln des Art. 3 des Vertrages. Institutionelle Praktiken wie die interparlamentarische Konferenz (sog. Artikel-13-Konferenz) oder der sog. Euro-Gipfel (Art. 12), dessen Existenz durch den SKS-Vertrag nicht begründet, sondern lediglich kodifiziert wurde, sollen beibehalten werden. Die Richtlinie gilt dabei zunächst nur für Euro-Staaten; andere Mitgliedstaaten wären nur daran gebunden, sofern sie der Kommission dies mitteilen (Art. 4 des RL-Entwurfs).

Neben der Überführung der „unionsvölkerrechtlichen Anbauten“ in das Unionsrecht setzt die Kommission einen weiteren Schwerpunkt, der die Einführung weiterer Budgetinstrumente zum Gegenstand hat. So schlägt die Kommission zum einen ein neues Haushaltshilfe-Instrument vor, das es den Mitgliedstaaten ermöglichen soll, die europäischen Struktur- und Investitionsfonds flexibler zu nutzen.⁹ Zwei weitere Vorschläge sehen zum anderen Budgetlinien zur Unterstützung von Strukturreformen, zur Konvergenzförderung von Nicht-Euro-Staaten bei der Annäherung an die Europäi-

- 5 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, COM(2017) 827 final, und Anhang des Vorschlags, Satzung des Europäischen Währungsfonds, COM(2017) 827 final ANNEX. Siehe dazu ausführlich Böttner/Manger-Nestler, Der Europäische Währungsfonds nach den Plänen der Kommission, i.V.
- 6 Mit Ausnahme von Großbritannien und Tschechien sowie Kroatien, das damals noch kein Mitglied der Union war.
- 7 <https://www.consilium.europa.eu/media/20382/st00tscg26-de-12.pdf> (26.04.2018); zum Fiskalvertrag s. Pilz, Der Europäische Stabilitätsmechanismus, 2016, S. 60-64.
- 8 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten, COM(2017) 824 final.
- 9 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EU) Nr. 1303/2013 und zur Aufhebung der VO (EG) Nr. 1083/2006, COM(2017) 826 final.

sche Wirtschafts- und Währungsunion, für eine Stabilisierungsfunktion im Euroraum und für eine letztinstanzliche staatliche finanzielle Sicherung bei Banken Krisen vor.¹⁰

Zur Diskussion stellt die Kommission ferner die Schaffung eines Europäischen Finanzministers.¹¹ Nach den Plänen der Kommission soll das für Wirtschaft und Finanzen zuständige Kommissionsmitglied als Vizepräsident mit dem Amt des Präsidenten der Euro-Gruppe verschmolzen werden, um so Kohärenz, Effizienz, Transparenz und demokratische Rechenschaftspflicht bei der wirtschaftspolitischen Steuerung zu erhöhen. Nach einer kurzen Übersicht über die Entwicklung der verschiedenen Ideen und Vorschläge (unter I.) wird im Folgenden der jüngste Vorschlag der Kommission zur Einsetzung eines Europäischen Finanzministers zunächst auf die institutionelle Ausgestaltung des geplanten Ministeriums und dessen Einbindung in die Organstruktur untersucht (unter II). Im Anschluss rücken die Zuständigkeiten des neu zu schaffenden Postens in den Mittelpunkt der Betrachtung (unter III).

C. Der Europäische Wirtschafts- und Finanzminister

Nach dem Wunsch der Kommission könnte ein Europäischer Wirtschafts- und Finanzminister bereits im Zuge der Ernennung der nächsten Kommission im November 2019 in das Amt eingeführt werden. Die erste Aussprache zwischen den Mitgliedstaaten verlief indes zunächst verhalten.¹² Eine weitere Aussprache darüber soll im Juni 2018 stattfinden. Im Folgenden sollen die Pläne der Kommission skizziert und konkrete Fragen und Probleme angesprochen werden.

I. Entwicklung der Vorschläge

Der Vorschlag zur Ernennung eines Europäischen Wirtschafts- und Finanzministers kommt nicht unerwartet. Vielmehr ist die Mitteilung das Ergebnis einer seit Ausbruch der Staatsschuldenkrise immer wieder diskutierten institutionellen Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Allgemeinen sowie der Euro-Gruppe im Speziellen.

Auf dem Euro-Gipfel vom 26. Oktober 2011 einigten sich die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets auf zehn Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung innerhalb der Eurozone. Hinsichtlich der Zukunft der Euro-Gruppe vereinbarten die Teilnehmer, dass die Entscheidung darüber, ob der Präsident der Euro-Gruppe „aus dem Kreis der Mitglieder der Euro-Gruppe gewählt werden oder ein Vollzeit-Präsident mit Sitz in Brüssel sein sollte, [...] getroffen [wird], wenn das Mandat des derzeitigen Amtsinhabers endet“. Verbunden mit der verstärk-

10 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EU) Nr. 2017/825 zur Erhöhung der Finanzausstattung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen und zur Anpassung seines übergeordneten Ziels, COM(2017) 825 final; *Europäische Kommission*, Neue Haushaltinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens, COM(2017) 822 final.

11 *Europäische Kommission*, COM(2017) 823 final.

12 Euro-Gipfel v. 15.12.2017.

ten wirtschaftspolitischen Koordinierung durch das sogenannte „Six Pack“¹³ kam fortan der auf einem älteren französischen Vorschlag beruhende Begriff der „Wirtschaftsregierung“ (*gouvernement économique/economic government*) wieder in Gebrauch, der später durch den (weniger bedrohlichen) Begriff der „wirtschaftspolitischen Steuerung“ (*gouvernance économique/economic governance*) ersetzt wurde.¹⁴ Auch die Idee eines Europäischen Finanzministers im Besonderen tauchte in den Folgejahren immer wieder in der politischen Diskussion auf und wurde selbst auf höchster politischer Ebene propagiert. Vorschläge verschiedenster Art stammten vom damaligen französischen Präsidenten *François Hollande*,¹⁵ vom damaligen französischen Präsidentschaftskandidaten *Emmanuel Macron*,¹⁶ vom früheren Bundesfinanzminister *Wolfgang Schäuble*¹⁷ oder vom EZB-Direktoriumsmitglied *Benoît Cœuré*;¹⁸ wenngleich ein jeder etwas darunter verstehen wollte.¹⁹

Im sogenannten Bericht der fünf Präsidenten wurde konstatiert, dass die Euro-Gruppe „bei der Erörterung, Förderung und Vertretung der Interessen des Euro-Währungsgebiets eine zentrale Rolle“ habe und man erwägen könne, einen ständigen hauptamtlichen Vorsitz einzurichten. Dadurch solle die Euro-Gruppe „eine noch größere Rolle bei der Vertretung der Interessen der einheitlichen Währung übernehmen, sowohl innerhalb des Euro-Währungsgebiets als auch darüber hinaus“. Zudem wurde ein euroraumweites Schatzamt („Treasury“) für gemeinsame Entscheidungen angeregt.²⁰ Diese Pläne konkretisierte die Kommission im Mai 2017 im Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion.²¹ Die Schaffung eines

13 VO (EU) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet; VO (EU) Nr. 1174/2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet; VO (EU) Nr. 1175/2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken; VO (EU) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte; VO (EU) Nr. 1177/2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit; Richtlinie Nr. 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten; Rechtsakte allesamt ABl. L 306 v. 23.11.2011.

14 S. dazu *Antpöhler*, Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung – Das Six Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit, ZaöRV 2012, S. 353. Zum Vorschlag eines europäischen Finanzministers als Teil der Wirtschaftsregierung, s. *Cromme*, Die Einführung einer Wirtschaftsregierung in der EU, EuR 2014, S. 457. Vgl. auch *Cremer*, Auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung?, EuR 2016, S. 259f.

15 „Hollande fordert Parlament für Eurozone“, (Fn. 2).

16 „Refondons l’Europe“, Interview mit Emmanuel Macron, Süddeutsche Zeitung vom 31.08.2015.

17 „Schäuble ist offen für Eurosteuer“, (Fn. 2).

18 „Draghi unterstützt angeblich Forderung nach Eurofinanzminister“, SPIEGEL Online vom 28.08.2015, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eurozone-ezb-chef-mario-draghi-fordert-angeblich-euro-finanzminister-a-1050274.html> (26.04.2018).

19 Vgl. *Enderlein/Haas*, What would a European Finance Minister do? A Proposal, Jacques Delors Institut, Policy Paper No. 145, Oktober 2015, S. 3 f.

20 *Juncker/Tusk/Dijsselbloem/Draghi/Schulz*, (Fn. 3), S. 20.

21 Europäische Kommission, (Fn. 4).

EU-Finanzministers wurde schließlich vom Kommissionspräsidenten in seiner Rede zur Lage der Nation im September 2017 nachdrücklich gefordert.²²

Das Europäische Parlament befasste sich in seinen Resolutionen aus dem Februar 2017 zur Reform der Europäischen Union ebenfalls mit institutionellen Aspekten der Wirtschafts- und Währungsunion. Es forderte die Einrichtung eines EU-Ministers in der Kommission, um „eine gemeinsame EU-Wirtschaftspolitik zu konzipieren und umzusetzen, die makroökonomische, haushalts- und geldpolitische Instrumente kombiniert und von einer Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet gestützt wird“. Gleichzeitig sollte ihm die Verantwortung für den ESM sowie für die außenpolitische Vertretung des Euro-Währungsgebiets überantwortet werden.²³ Dies beinhaltete die Verschmelzung des Amtes des Währungskommissars mit dem des Präsidenten der Euro-Gruppe.²⁴ Auf diese Weise würden zugleich die demokratischen Rechenschaftspflichten in der wirtschaftspolitischen Steuerung gestärkt.²⁵

Der nun von der Kommission vorgelegte Vorschlag betreffend den EU-Finanz- und Wirtschaftsminister geht – anders als die anderen Maßnahmen des Nikolauspakets – nicht über eine Mitteilung hinaus; insbesondere werden keine Gesetzgebungs-vorschläge unterbreitet. Es mag zunächst überraschen, dass eine so bedeutsame institutionelle Weichenstellung in einem bloßen Informations- und Konsultations-dokument verpackt wird. Aus verschiedenen Gründen ist dies allerdings gerechtfertigt. Zum einen ist der institutionelle Umbau ein Punkt, der auf politischer Ebene diskutiert werden muss. Die Kommission kann den Pfad nicht allein festlegen. Darüber hinaus ist allerdings auch nicht ersichtlich, was derzeit noch rechtlich verbindlich festgelegt werden sollte, was sekundärrechtlich nicht schon in anderen Legislativvorschlägen vorgesehen ist oder was primärrechtlich geregelt werden muss.

II. Institutionelle Ausgestaltung

Mit der Einführung eines Europäischen Finanz- und Wirtschaftsministers soll die Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion mit Blick auf die wirtschaftspolitische Säule konsolidiert, vor allem aber institutionalisiert werden. Dabei sieht der Vorschlag vor, die unterschiedlichen Akteure mit teilweise überschneidenden Zu-

22 Juncker, Rede zur Lage der Nation v. 13.09.2017, Abschnitt „Eine stärkere Union“.

23 *Europäisches Parlament*, Entschließung vom 16.02.2017 zu möglichen Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union (2014/2248(INI)), P8_TA(2017)0048, Rn. 25 f.; s. auch *Europäisches Parlament*, Entschließung vom 16.02.2017 zu der Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet (2015/2344(INI), P8_TA(2017)0050, Abschnitt i) Allgemeine Grundsätze: „Die Fiskalkapazität wird den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und eine spezifischen zusätzliche Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet umfassen. Die Haushaltskapazität wird zusätzlich zum und unbeschadet des ESM geschaffen.“.

24 *Europäisches Parlament*, Entschließung vom 16.02.2017 zur Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon (2014/2249(INI)), P8_TA(2017)0049, Rn. 31.

25 *Europäisches Parlament*, (Fn. 23), Abschnitt iii) Steuerung, demokratische Rechenschaftspflicht und Kontrolle. Zur Einrichtung eines Europäischen Schatzamtes siehe jüngst Pilz, Ein Schatzamt für die Eurozone?, EuZW 2017, S. 637.

ständigkeiten näher zusammenzuführen und komplizierte Entscheidungs- und Koordinierungsverfahren effizienter zu gestalten. Dadurch soll eine im Rahmen der bestehenden Verträge mögliche Annäherung an die (vereinheitlichte) währungspolitische Komponente der Wirtschafts- und Währungsunion erreicht werden.

1. Der Wirtschafts- und Finanzminister als Kommissionsmitglied

Organisatorisch-institutionell soll das neu zu schaffende Amt des Europäischen Wirtschafts- und Finanzministers bei der Europäischen Kommission verortet werden. Zu diesem Zwecke soll der Posten des für Wirtschaft und Finanzen zuständigen Kommissars entsprechend aufgewertet werden. Dies wäre insofern sachgerecht, als damit auf die bei der Kommission bestehende administrative Infrastruktur sowie den Sachverständnis der zuständigen Generaldirektion(en) aufgebaut werden könnte. Gleichzeitig soll er (dauerhaft) das Amt eines Vize-Präsidenten der Kommission bekleiden. Neben dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der europäische „Außenminister“) wäre der Finanzminister damit der zweite institutionalisierte „Super-Kommissar“. Freilich wäre seine rechtliche Verankerung (noch) nicht so stark, da der Hohe Vertreter bereits im Primärrecht (Art. 18 EUV) vorgesehen ist, während der Finanzminister allenfalls auf Ebene des Sekundär- oder Tertiärrechts verankert würde.

Nach der derzeitigen internen Ausgestaltung der Kommission würde der Wirtschafts- und Finanzminister als Vize-Präsident auch Leiter eines sogenannten Projektteams. Unter den momentan bestehenden Projektteams widmet sich eines dem Thema „Euro und Sozialer Dialog“.²⁶ Projektteams oder „Cluster“ wurden durch den amtierenden Kommissionspräsidenten J.-C. Juncker mit Beginn seiner Amtsperiode eingeführt, um die Arbeitsweise der nach wie vor aus 28 Mitgliedern bestehenden Kommission effizienter zu gestalten. Unter der Leitung eines Vize-Präsidenten werden die Kommissare mit den Portfolios versammelt, die mit einem übergeordneten Thema in Beziehung stehen, das den politischen Prioritäten der Kommission entspricht. Die beigeordneten Kommissare arbeiten dem Projektteamleiter zu; im Gegenzug müssen ihre Initiativen die Zustimmung des jeweiligen Vize-Präsidenten finden, um auf die Agenda des Kollegiums zu gelangen. Die durch die Projektteams geschaffene Hierarchisierung der Kommission steht in ihrer derzeitigen Ausgestaltung indes in Konflikt zum primärrechtlich verankerten Kollegialitätsprinzip.²⁷ Die Kommission selbst ist sich dessen bewusst: „Alle Bestrebungen, innerhalb der Kom-

26 Diesem Vize-Präsidenten zugeordnet sind die Kommissare für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten, Steuern und Zoll; Beschäftigung, soziale Angelegenheiten, Qualifikationen und Mobilität der Arbeitnehmer; Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion; Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU; Bildung, Kultur, Jugend und Bürgerschaft; Regionalpolitik; sowie Justiz, Verbraucher und Gleichstellung.

27 Ausführlich dazu: Böttner, The size and structure of the European Commission – Legal issues surrounding project teams and a (future) reduced College, European Constitutional Law Review 2018, S. 37; sowie Böttner, Project Teams in the European Commission – A fair balance between efficiency and politics?, in: M. W. Bauer, J. Ege & St. Becker (Hrsg.), The European Commission in Turbulent Times, 2018, S. 113.

mission die Position des für Wirtschaft und Finanzen und den Euro zuständigen Vizepräsidenten noch weiter als bisher zu stärken, würden Anpassungen beim Kollegialitätsprinzip und damit Vertragsänderungen erfordern. Solche Anpassungen könnten langfristig in Erwägung gezogen werden, um innerhalb der Kommission so etwas wie eine WWU-Finanzverwaltung einzurichten, die die politische Richtung vorgibt und eine stärkere demokratische Rechenschaftspflicht gewährleistet“.²⁸

2. Der Wirtschafts- und Finanzminister als Präsident der Euro-Gruppe

Die Pläne der Kommission sehen vor, dass der EU-Wirtschafts- und Finanzminister gleichzeitig das Amt des Präsidenten der Euro-Gruppe übernimmt. Bevor diese institutionelle Neuerung und deren Implikationen mit Blick auf andere Unionsorgane und -einrichtungen näher beleuchtet werden, soll sich zunächst der Frage gewidmet werden, ob solch eine Verbindung von Ämtern überhaupt mit dem Primärrecht in Einklang steht.

a) Ämterhäufung und Unabhängigkeit

Um die Unabhängigkeit der Kommissare zu wahren, bestimmt Art. 245 Abs. 2 S. 1 AEUV, dass die Mitglieder der Kommission während ihrer Amtszeit keine andere Beschäftigung ausüben dürfen, egal ob entgeltlich oder unentgeltlich. Zudem müssen sie – selbstverständlich – jede Handlung unterlassen, die mit ihrer Aufgabe unvereinbar ist (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 S. 3 EUV sowie Art. 245 Abs. 1 S. 1 AEUV). Die Vorschrift dient dem Schutz der Arbeitskraft des einzelnen Kommissars sowie der Vermeidung von Interessenkonflikten.²⁹ Die Bündelung der Ämter des Wirtschaftskommissars mit dem des Vorsitzenden der Euro-Gruppe soll aber gerade zur Kohärenz der wirtschaftspolitischen Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union im gesamtgemeinschaftlichen Interesse beitragen, sodass eine Ämterhäufung unter dem Blickwinkel der Inkompatibilität von Posten unbedenklich ist.

Weniger klar ist die Lage mit Blick auf die Weisungsfreiheit der Kommissare. Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1, 2 EUV und Art. 245 Abs. 1 S. 2 AEUV legen fest, dass die Kommission ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit ausübt und diese Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten und den übrigen Unionsorganen zu achten ist. Das beinhaltet, dass die Kommissare keine Weisungen einholen oder entgegennehmen und die Mitgliedstaaten auch nur den Versuch unterlassen, die Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beeinflussen. Dies soll allerdings nur unbeschadet des Art. 18 Abs. 2 EUV gelten. Nach dieser Vorschrift soll der Hohe Vertreter, der der Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“ vorsitzt, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik *im Auftrag des Rates* durchführen. Der Hohe Vertreter handelt also

28 Europäische Kommission, COM(2012) 777 final, S. 44.

29 Schmidt/Schmidt von Sydow, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., 2015, Art. 245 AEUV, Rn. 6.

zumindest im Rahmen der GASP als Beauftragter des Rates.³⁰ Dies kann aber nicht so weit reichen, auch auf die Kommissionstätigkeit des Hohen Vertreters durchzuschlagen. Für den geplanten Europäischen Wirtschafts- und Finanzminister ergibt sich mangels einer Ausnahmeverordnung wie Art. 18 Abs. 2 EUV, dass er auch als Mitglied oder Vorsitzender anderer Organe den Schutz der Unabhängigkeit genießt. Das schließt nicht *per se* aus, dass der für Wirtschaft und Finanzen zuständige Kommissar auch Vorsitzender der Euro-Gruppe werden kann. In dieser Konstellation muss *de constitutione lata* allerdings die Unabhängigkeit des Kommissars gewahrt und jede politische Beeinflussung unterlassen werden. Letzteres wird wohl das schwierigste Unterfangen, wenn man bedenkt, dass der Vorsitzende nach Art. 2 des Protokolls Nr. 14 von den Mitgliedstaaten gewählt und insofern schon als Repräsentant ihrer Interessen bestellt wird.

b) Vorsitz der Euro-Gruppe

Die Euro-Gruppe wurde 1997/1998 als informelles Gremium der Finanzminister der Mitgliedsländer der Eurozone durch den Europäischen Rat ins Leben gerufen³¹ und genießt seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon primärrechtliche Anerkennung,³² weiterhin jedoch ohne institutionellen Rang. Der informelle Charakter des Forums beruht auf dem Betreiben Deutschlands, welches entgegen französischer Pläne keine institutionalisierte Wirtschaftsregierung als „wirtschaftspolitisches Gegengewicht“ zur unabhängigen Europäischen Zentralbank akzeptieren wollte. Die Euro-Gruppe konnte jedoch als „politischer Preis“ für die deutschen Pläne zur Einführung eines strikten Stabilitäts- und Wachstumspaktes verbucht werden.³³ Den Vorsitz übernahm zunächst jeweils das Land, das auch die rotierende sechsmonatige Ratspräsidentschaft innehatte.³⁴ Ab 2005 verfügte die Euro-Gruppe über einen ständigen Vorsitzenden, der das Amt zunächst für zwei, seit dem Vertrag von Lissabon für zweieinhalb Jahre, führt (nunmehr unter der Bezeichnung „Präsident“).

Nach wie vor wird zum Vorsitzenden einer der Euro-Finanzminister gewählt. Zwingend ist dies allerdings nicht. Das Primärrecht (Art. 2 Protokoll Nr. 14) stellt keine entsprechende Anforderung, wenn es lediglich heißt, dass „die Minister der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, [...] mit der Mehrheit dieser Mitgliedstaaten einen Präsidenten für zweieinhalb Jahre“ wählen. Der Wahl des für Wirtschaft und Finanzen zuständigen Kommissars zum Präsidenten der Euro-Gruppe stünde

30 Martenczuk, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EL 59 (Juli 2016), Art. 17 EUV, Rn. 75.

31 Europäischer Rat, Entschließung vom 13.12.1997 über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der WWU und zu den Artikeln 109 und 109b des EG-Vertrags (sog. Luxemburg-Entschließung), ABl. C 35 v. 02.02.1998, S. 1; zur Entstehung auch Schwarzer, Die Eurogruppe: Vom informellen Gremium zum Kooperationsgaranten in der Währungsunion, in: Kietz/Slominski/Maurer/Puntscher Riekmann (Hrsg.), Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union, 2010, S. 277 ff.

32 Art. 137 AEUV i.V.m. Protokoll Nr. 14.

33 Schwarzer, (Fn. 31), S. 283 f.

34 Vgl. Selmayr, (Fn. 29), Art. 137 AEUV, Rn. 15. Dies führte jedoch schnell zu Problemen, wenn die Ratspräsidentschaft von einem Nicht-Euro-Staat ausgeübt wurde.

also kein höherrangiges Recht entgegen. Die Euro-Gruppe könnte beschließen, den EU-Finanz- und Wirtschaftsminister für zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten zu ihrem Vorsitzenden zu wählen und damit seine Amtszeit auf die der Kommission abzustimmen. Es wäre lediglich eine Änderung der Arbeitsmethoden der Euro-Gruppe,³⁵ die sich das Gremium selbst gibt, notwendig. Diese schreiben derzeit noch vor, dass zum Vorsitzenden nur gewählt werden kann, wer den Posten eines nationalen Finanzministers bekleidet. Allerdings darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass es sich dabei lediglich um eine politische Absprache, maximal eine Verfassungskonvention, ohne rechtsverbindlichen Charakter handeln kann. Eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen der Kommission und der Euro-Gruppe ist in den Verträgen nicht vorgesehen und scheidet mangels Organstatus der Euro-Gruppe aus. Eine Verzahnung des Wirtschafts- und Finanzkommissars mit dem Posten des Euro-Gruppen-Vorsitzenden sollte daher primärrechtlich fixiert werden. Die institutionelle Verbindung wäre durch das vereinfachte Verfahren des Art. 48 Abs. 6 EUV möglich.³⁶

Zur Vorbereitung der Tagungen der Euro-Gruppe wird der Präsident von der Arbeitsgruppe „Euro-Gruppe“ unterstützt, die sich aus Eurozonen-Vertretern des Wirtschafts- und Finanzausschusses sowie aus Vertretern der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank zusammensetzt. Der Wirtschafts- und Finanzausschuss wiederum, der nach Art. 134 AEUV den Rat und die Kommission bei der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken unterstützen soll, besteht aus jeweils zwei Vertretern der Kommission, der EZB und aus jedem Mitgliedstaat.³⁷ Der Europäische Finanz- und Wirtschaftsminister könnte somit neben dem Input aus den zuständigen Generaldirektionen der Kommission (vermittelt über seinen Kommissionsposten) auf weiteren Sachverständ bauen. Dies sollte im Ergebnis sowohl die Qualität als auch die Kohärenz der zu beratenden Gegenstände in der Euro-Gruppe verbessern.

c) Teilnahme am Euro-Gipfel

Mit dem Euro-Gruppen-Vorsitz stünde der EU-Finanz- und Wirtschaftsminister einem (informellen) Gremium vor, das in den letzten Jahren – etwa durch die Rege-

35 *Euro-Gruppe*, Arbeitsmethoden vom 03.10.2008, ECFIN/CEFCPE(2008)REP/50842 rev 1.

36 Dafür müsste Protokoll Nr. 14 geändert werden, das nach Art. 51 EUV integraler Bestandteil der Verträge ist. Formell ist es an Art. 137 AEUV angebunden und befindet sich somit im Dritten Teil des AEUV. Eine Kompetenzerweiterung wäre mit dieser institutionellen Änderung nicht verbunden. So auch *Jacquemain*, Ein seltener Blick: Die Euro-Gruppe aus juristischer Perspektive – Steht das informelle Beratungsgremium vor weiteren Integrationsstufen?, ZEuS 2015, S. 44 f.

37 Rat, Beschluss des Rates 98/743/EG vom 21.12.1998 über die Einzelheiten der Zusammensetzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses, ABl. L 358 v. 31.12.1998, S. 109 i.V.m. Beschluss des Rates 2012/245/EU vom 26.04.2012 über die Überarbeitung der Satzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses, ABl. L 121 v. 08.05.2012, S. 22.

lungen des „Six-Pack“³⁸ und des „Two-Pack“³⁹ – an Bedeutung gewonnen hat. Der Kommissar würde damit nicht nur eine bedeutende Koordinierungsfunktion zwischen den Finanzministern der Eurozone einnehmen, sondern darüber hinaus durch die Teilnahme am Euro-Gipfel – neben dem Präsidenten der Kommission – gegenüber den Staats- und Regierungschefs der Euro-Staaten an Einfluss gewinnen. Mit der Vorbereitung des sog. Euro-Gipfels, also des informellen Treffens der Staats- und Regierungschefs der Eurozone und des Präsidenten der Europäischen Kommission, ist nämlich die Euro-Gruppe betraut. Zudem kann der Vorsitzende der Euro-Gruppe zu den Treffen des Euro-Gipfels eingeladen werden (Art. 12 Abs. 4 des SKS-Vertrags).⁴⁰

Intensiviert wird diese Beziehung durch die regelmäßigen (monatlichen) Treffen, die der Präsident des Euro-Gipfels mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission und dem Präsidenten der Euro-Gruppe abhält.⁴¹ Nimmt nun ein Mitglied der Kommission statt eines nationalen Regierungsvertreters den Vorsitz der Euro-Gruppe wahr, führt das letztlich zu einer Verschiebung von Einfluss von der mitgliedstaatlichen auf die europäische Ebene. Wenngleich die Mechanismen für rechtlich verbindliche Entscheidungen im Rahmen der Wirtschaftspolitik dadurch nicht geändert würden, würde dies gleichwohl zu einer Supranationalisierung von Strukturen führen, die bislang eher einer intergouvernementalen Logik folgen.

d) Vorsitz im ECOFIN-Rat?

Die institutionelle Verbindung zwischen Kommission und Euro-Gruppe soll nicht – auch nicht auf lange Sicht – dazu führen, dass die Euro-Gruppe mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet wird. *Faktisch* besitzt die Euro-Gruppe natürlich bereits Entscheidungsbefugnisse, da die Euro-Staaten im ECOFIN-Rat (abseits der in Art. 136 AEUV vorgesehenen differenzierten Abstimmung) über eine qualifizierte Mehrheit verfügen⁴² und somit Beschlüsse der Euro-Gruppe formal nur noch nachvollziehen müssen. Die Kommission hielt formale Entscheidungsbefugnisse für die Euro-Gruppe nicht für wünschenswert, sondern favorisierte zunächst einen Ausbau der Rechtsgrundlagen nach Art. 136 AEUV.⁴³ Mittlerweile hält sie es aber für denkbar,

38 (Fn. 13).

39 VO (EG) Nr. 472/2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind und VO (EU) Nr. 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet; beide in ABl. L 140 v. 27.05.2013.

40 http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2013-04-19-fiskalvertrag-deutsche-fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (26.04.2018).

41 Art. 2 Abs. 3 S. 1 der Verfahrensregeln des Euro-Gipfels.

42 Dies gilt zumindest für den Regelfall der qualifizierten Mehrheit (55 % der Mitglieder des Rates, 65 % der Unionsbevölkerung). Beschließt der Rat hingegen *nicht* auf Vorschlag der Kommission, verfehlt der Euroraum das Kriterium der 72 % der Ratsmitglieder.

43 Europäische Kommission, (Fn 28), S. 44 f.

bei zunehmender relativer Größe des Euroraums die Euro-Gruppe in eine Ratsformation umzuwandeln.⁴⁴ Zwar wären in jeder Konstellation lediglich die Staaten des Euroraums entscheidungsbefugt, auf Grundlage des Art. 136 AEUV können aber die übrigen Staaten zumindest an den Beratungen teilnehmen, was im Rahmen der Euro-Gruppe nicht der Fall ist.

Sollte die Eurozone ein informelles Gremium bleiben, stellt sich langfristig jedoch die Frage, ob der Europäische Wirtschafts- und Finanzminister nicht auch den Vorsitz im ECOFIN-Rat übernehmen sollte. Zumindest unter den bestehenden Verträgen wäre ein solches Vorhaben nicht zu realisieren. Derzeit existiert ein solches Modell für den Rat „Auswärtige Angelegenheiten“, dessen (nicht stimmberechtigten) Vorsitz der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik innehat, der gleichzeitig (stimmberechtigtes) Mitglied der Kommission ist (Art. 18 Abs. 3 EUV). Für alle anderen Ratsformationen sieht das Primärrecht eine Rotation des Vorsitzes zwischen den Mitgliedstaaten vor (Art. 16 Abs. 9 EUV). Der ECOFIN-Vorsitz durch den zuständigen Kommissar wäre also nur mit einer Vertragsänderung zu erreichen. Damit würde letztlich auch der zweite noch intergouvernemental geprägte Bereich ein stückweit supranationalisiert. Die Verbindung zwischen Kommission und ratsähnlicher mitgliedstaatlicher Versammlung (Euro-Gruppe) nähert den geplanten EU-Wirtschafts- und Finanzminister zumindest aber dem Doppelhut des Hohen Vertreters für die GASP an.

e) Beziehung zur Europäischen Zentralbank

Unterstützung für die Pläne einer europäischen Wirtschaftsregierung und eines EU-Finanzministers kommt nicht zuletzt vonseiten der EZB, um so ein politisches und politisch verantwortliches Pendant für ihre fiskal- und wirtschaftspolitische Koordinierung in der Eurozone zu schaffen.⁴⁵ Von Interesse ist daher auch das Verhältnis zwischen der Euro-Gruppe als wirtschaftspolitischem Koordinierungsgremium und der EZB als geldpolitischem Entscheidungszentrum. Nach Art. 1 S. 4 des Protokolls Nr. 14 wird die EZB zu den Sitzungen der Euro-Gruppe eingeladen. Umgekehrt können nach Art. 284 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV und nach Art. 3.1 der Geschäftsordnung der EZB⁴⁶ der Präsident des Rates und ein Mitglied der Kommission an den Sitzungen des EZB-Rates teilnehmen. Der EZB-Rat kann zudem auch andere Personen zu seinen Sitzungen einladen, wenn er dies für zweckmäßig hält (Art. 3.5).

In der Praxis ist es der Präsident der Euro-Gruppe, der an den Sitzungen teilnimmt.⁴⁷ Gewiss ist es vorteilhaft, wenn die wirtschaftspolitische und die währungs-

44 *Europäische Kommission*, (Fn. 4), S. 28; s. auch *Europäisches Parlament*, (Fn. 23), Punkt 57.

45 Interview mit Benoît Coeuré, Le Monde vom 27.07.2015, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150727.en.html> (26.04.2018); vgl. auch Enderlein/Haas, (Fn. 19), S. 4.

46 *Europäische Zentralbank*, Beschluss EZB/2004/2 v. 19.02.2004 (2004/257/EG), ABl. L 80 v. 18.03.2004, S. 33 i.d.F. von Beschluss EZB/2016/1717 v. 21.09.2016 (EZB/2016/27), ABl. L 258 v. 24.09.2016, S. 17.

47 Vgl. Jacquemain, (Fn. 36), S. 34; Zilioli, (Fn. 29), Art. 284 AEUV, Rn. 7.

rechtliche Säule der WWU wechselseitig informiert sind. Dies mag aufseiten der EZB hilfreich sein, um die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union zu unterstützen, wie es Art. 127 Abs. 1 S. 2 AEUV als Sekundärziel formuliert. Über einen Meinungs- und Informationsaustausch dürfte dies aber nicht hinausgehen. Nach Art. 130 AEUV bzw. Art. 7 der ESZB-Satzung (Protokoll Nr. 4) genießt die EZB Unabhängigkeit. Das bedeutet, dass sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben von Organen (etwa der Kommission), Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen (etwa der Euro-Gruppe) weder Weisungen entgegennehmen noch einholen darf.⁴⁸ Diese funktionelle Unabhängigkeit, die lediglich das Ziel der Preisstabilität vorgibt, dessen Erreichung aber ins Ermessen der Zentralbank stellt,⁴⁹ gilt allerdings nicht allumfassend. Nach Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV ist nämlich auch die EZB an den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen gebunden; solange der Zielerreichung nichts im Wege steht, ist sie also zu Kooperation verpflichtet.⁵⁰

Im Rahmen der Bankenaufsicht, die als besondere Aufgabe nach Art. 127 Abs. 6 AEUV der EZB übertragen wurde, sieht Art. 19 der SSM-Verordnung⁵¹ ebenfalls vor, dass die Zentralbank bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgaben unabhängig handelt. Die Weisungsfreiheit gilt indes nur für die Mitglieder des Aufsichtsgremiums und des Lenkungsausschusses. Im Übrigen sind die EZB und der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums zumindest nach Maßgabe des Art. 20 der SSM-Verordnung unter anderem der Euro-Gruppe gegenüber verantwortlich. Darüber hinaus ist die Kommission – auch nicht vermittelt über den Euro-Gruppen-Vorsitz – in die Arbeiten des SRM (Single Resolution Mechanism; einheitlicher europäischer Bankenabwicklungsmechanismus) involviert, sodass hier eine Einflussnahme auch eher nicht zu befürchten scheint.

f) Verbindung zum (neuen) Europäischen Währungsfonds

Wie bereits eingangs skizziert, umfasst das Maßnahmen-Paket der Kommission ebenfalls einen Verordnungs-Entwurf, mittels dessen der bestehende Europäische Stabilitätsmechanismus als „Europäischer Währungsfonds“ in den Unionsrechtsrahmen überführt und in eine Einrichtung der Union umgewandelt werden soll.⁵² Dabei bleibt der bisherige institutionelle Rahmen des ESM weitgehend bestehen. Lediglich die Regelungen hinsichtlich der Wahl des Vorsitzenden des Gouverneursrats (Art. 5 Abs. 2 ESMV) werden in Art. 5 Abs. 2 EWF-Satzung einer Änderung unterzogen. Konnten die Mitglieder des Gouverneursrats bislang darüber befinden, ob sie den

48 Vgl. auch Häde, Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon, EuR 2009, S. 217; Jacquemain, (Fn. 36), S. 34 f.

49 Vgl. Griller, (Fn. 30), Art. 130 AEUV, Rn. 13.

50 Ibid., Rn. 31.

51 VO (EU) Nr. 1024/2013 des Rates v. 15.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. L 287 v. 29.10.2013, S. 63.

52 Europäische Kommission, (Fn. 5); ausführlich dazu Böttner/Manger-Nestler, (Fn. 5), i.E.

Vorsitzenden aus ihrer Mitte wählen oder dem Präsidenten der Euro-Gruppe übertragen, ist letztere Variante nun nach Art. 5 Abs. 2 der EWF-Satzung automatisch vorgesehen. Die Konsequenz dieser Reform ist nicht unerheblich. Wird der EU-Wirtschafts- und Finanzminister zum Präsidenten der Euro-Gruppe gewählt, wäre er automatisch auch Vorsitzender des EWF-Gouverneursrates. Ein Mitglied der Europäischen Kommission würde damit nicht nur die politische Koordinierung der Finanzminister der Euro-Staaten übernehmen, sondern auch die (personenidentischen) Sitzungen der Euro-Finanzminister in ihrer Funktion als Gouverneure des EWF leiten. Stimmberchtigt sind allerdings nur die *Mitglieder* des Gouverneursrates, d.h. die Finanzminister der Euro-Staaten. Der EU-Finanzminister (als Kommissar) wäre kein „Mitglied“ im Sinne der EWF-Satzung und somit nur Vorsitzender ohne Stimmrecht. Der Kommissar könnte im Rahmen des EWF damit ebenfalls nur koordinierend und vermittelnd tätig werden. Gleichzeitig können aber auch die Interessen der Union als Ganze auf diese Weise besser eingebracht werden.

3. Beziehung zum Europäischen Parlament

Die Verankerung des geplanten Ministerpostens innerhalb der Kommission führt dazu, dass indirekt die Rolle des Europäischen Parlaments in Angelegenheiten der Wirtschafts- und Währungsunion gestärkt wird. Der Einfluss liegt zunächst darin, dass die Kommission dem Parlament gegenüber verantwortlich ist. Dies gilt selbstverständlich auch und gerade dann, wenn die Befugnisse der Kommission oder einzelner Kommissare gestärkt werden.

Primärrechtlich verankert ist die Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament in den Vorschriften zur Investitur und zur Abberufung der Kommission. Nach Art. 17 Abs. 7 EUV wird der Kommissionspräsident auf Vorschlag des Europäischen Rates vom Parlament gewählt. Nach Auswahl der Mitglieder muss sich das Kollegium sodann einem Zustimmungsvotum des Parlaments stellen, bevor es schließlich vom Europäischen Rat ernannt werden kann. Spiegelbildlich kann die Kommission nach Art. 17 Abs. 8 EUV i.V.m. Art. 234 AEUV durch ein Misstrauensvotum des Parlaments aus dem Amt entthoben werden.

Neben dieser kollektiven Verantwortlichkeit hat sich in der politischen Praxis auch eine individuelle Verantwortlichkeit der einzelnen Kommissare herausgebildet und wurde in der Rahmenvereinbarung zwischen der Kommission und dem Europäischen Parlament festgeschrieben.⁵³ Vor der Wahl des Kollegiums werden die designierten Kommissare von den Ausschüssen des Parlaments angehört, um die parlamentarische Zustimmung zu erhalten.⁵⁴ Auf der anderen Seite kann das Parlament den Präsidenten der Kommission auffordern, einem Kommissar das Vertrauen zu entziehen und ge-

53 Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, ABl. L 304 v. 20.11.2010, S. 47.

54 Vgl. Punkt 3 der Rahmenvereinbarung, aufseiten des Parlaments konkretisiert durch Art. 18 der Geschäftsordnung.

mäß Art. 17 Abs. 6 EUV zu entlassen. Der Präsident kann dem Nachkommen oder die Ablehnung des Gesuchs erklären.⁵⁵

In wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen ist das Europäische Parlament über das sog. „Six-Pack“⁵⁶ und das sog. „Two-Pack“⁵⁷ eingebunden. Im Rahmen des Wirtschaftsdialogs ist das Parlament am Europäischen Semester beteiligt, um die Transparenz, die Eigenverantwortung und die Rechenschaftspflicht für die getroffenen Entscheidungen zu steigern. Zu diesem Zweck kann der jeweils mit einer Angelegenheit betraute Parlamentsausschuss unter anderem die Kommission (d.h. das zuständige Kommissionsmitglied) oder den Vorsitzenden der Euro-Gruppe laden, um mit ihm die auf Grundlage der einzelnen Rechtsakte getroffenen Maßnahmen zu erörtern.⁵⁸ Der zuständige Kommissar stellt sicher, „dass es einen regelmäßigen und direkten Informationsfluss zwischen ihm und dem Vorsitz des jeweils zuständigen parlamentarischen Ausschusses gibt“.⁵⁹ Eine Zusammenlegung beider Posten kann den Informationsfluss in Richtung des Europäischen Parlaments und dadurch die demokratische Verantwortlichkeit der wirtschaftspolitischen Governance stärken. Eine Ausweitung hin zu einer Informations- und Auskunftspflicht gegenüber den nationalen Parlamenten scheint hingegen wenig sinnvoll.⁶⁰ Hier greift vielmehr die Verbindung des nationalen Vertreters in der Euro-Gruppe mit seinem nationalen Parlament.

Auf Seiten des Europäischen Parlaments könnte die gestiegerte Rolle des für Wirtschaft und Finanzen zuständigen Kommissars durch eigene institutionelle Anpassungen gespiegelt werden, indem ein spezieller Ausschuss für die Kontrolle und Beschlussfassung in Bezug auf das Euro-Währungsgebiet eingerichtet wird (etwa durch Aufwertung des derzeitigen ECON-Ausschusses). Ihm könnte mehr Gewicht bei den parlamentarischen Vorarbeiten oder gar die Befugnis eingeräumt werden, bestimmte Funktionen oder Rechtshandlungen anstelle des Plenums wahrzunehmen. Zudem könnte eine „besondere auf Vertrauen und Kontrolle basierende Verbindung“ zwischen dem EU-Finanz- und Wirtschaftsminister (in seiner Funktion als Kommissar) und dem Euro-Ausschuss hergestellt werden, die allerdings mit dem Kollegialitätsprinzip in Einklang gebracht werden müsste.⁶¹ Ob eine solche Anpassung noch im Rahmen der geltenden Verträge möglich oder eine Vertragsänderung nötig wäre, ist

55 Punkt 5 der Rahmenvereinbarung.

56 (Fn. 13).

57 (Fn. 39).

58 Art. 3 der VO (EU) Nr. 1173/2011; Art. 6 der VO (EU) Nr. 1174/2011; Art. 2-a und 2-ab der VO (EG) Nr. 1466/97 i.d.F. der VO (EU) Nr. 1175/2011; Art. 14 der VO (EU) Nr. 1176/2011; Art. 2a der VO (EG) Nr. 1467/97 i.d.F. der VO (EU) Nr. 1177/2011; Art. 3 Abs. 9, Art. 6 Abs. 4, Art. 18 der VO (EU) Nr. 472/2013; Art. 15 der VO (EU) Nr. 473/2013.

59 Punkt 12 der Rahmenvereinbarung.

60 Anders Jacquemain, (Fn. 36), S. 52.

61 Europäische Kommission, (Fn. 28), S. 44.

unklar und hängt von der konkreten Ausgestaltung ab.⁶² Die Herausbildung eines Eurozonen-Parlaments, in dem nur Parlamentarier aus Euro-Staaten vertreten sind, soll jedoch vermieden werden, sodass der Ausschuss wie alle anderen parlamentarischen Ausschüsse entsprechend der Plenarzusammensetzung zu besetzen wäre. Unabhängig von der Frage, wer *innerhalb* des Europäischen Parlaments entsprechende Befugnisse wahrnimmt, ist es in jedem Falle wichtig, dass eine etwaige Ausdehnung der Haushalts(überwachungs)befugnisse aufseiten der Kommission mit einer stärkeren parlamentarischen Einbindung einhergeht, um das notwendige Niveau an demokratischer Legitimation europäischer Entscheidungen zu gewährleisten.

III. Zuständigkeiten

Mit der institutionellen Zusammenlegung geht ausweislich des Vorschlags der Kommission eine Bündelung von Zuständigkeiten im Amt des europäischen Wirtschafts- und Finanzministers einher. Das ist zunächst aber nur die personell-organisatorische Komponente. Fraglich ist vielmehr auch, – und soll sogleich erörtert werden – ob mit der institutionellen Aufwertung umfangreichere Zuständigkeiten und Befugnisse verbunden sind.

1. Einheitliche Vertretung der allgemeinen wirtschaftlichen Interessen der Union und des Euroraums

Grundanliegen für die Schaffung des neuen Postens ist die einheitliche Vertretung der allgemeinen wirtschaftlichen Interessen der Union insgesamt und des Euro-Währungsgebiets im Speziellen. Dies betrifft sowohl die Vertretung nach innen als auch die außenpolitische Vertretung. Vorweggeschickt sei dabei, dass die „einheitliche“ Vertretung im hier gemeinten Sinne nur die Wirtschafts-Säule der WWU umfassen kann: Grundsätzlich muss nämlich auf Grundlage der Kompetenzverteilung zwischen der (regelmäßig der EZB überantworteten) währungspolitischen und der wirtschaftspolitischen Vertretung des Euroraums unterschieden werden.⁶³

Im Innenverhältnis liegt das Ziel auf der verstärkten Kohärenz der Maßnahmen sowohl innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion selbst als auch im Verhältnis zu anderen Politikbereichen. Damit wird dem Auftrag des Art. 7 AEUV Rechnung getragen, der gerade fordert, dass die Union auf Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen achtet. Die Europäische Kommissi-

62 Bei der Frage, welche Befugnisse vom Plenum auf einen Ausschuss verlagert werden dürfen, kann das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Bundestag/EFSF einige Anhaltpunkte liefern, wenngleich es sich natürlich in einem national-demokratischen Kontext bewegt: BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28.02.2012, 2 BvE 8/11. S. dazu *Manger-Nestler*, NJ 2012, S. 158; *Moench/Ruttlöffel*, DVBl 2012, S. 1261; *Thielbörger/Ackermann*, ZJS 2014, S. 497.

63 Vgl. zum Ganzen auch *Zilioli/Selmayr*, The External Relations of the Euro Area: Legal Aspects, Common Market Law Review 1999, S. 273; *Serwotka*, Außenvertretung des Euroraums, 2016.

sion, die die allgemeinen Interessen der Union fördern und die Anwendung des Unionsrechts überwachen soll (Art. 17 Abs. 1 EUV), verfügt über ein Quasi-Monopol bei der Initiierung europäischer Gesetzgebung (Art. 17 Abs. 2 EUV). Sie scheint daher als die primäre Stelle, bei der ein solches koordinierendes Amt wie der EU-Finanz- und Wirtschaftsminister anzusiedeln ist.

Die Entkopplung des Vorsitzes der Euro-Gruppe von den mitgliedstaatlichen Regierungen könnte überdies dazu führen, dass die einzelstaatlichen Interessen der Eurozonen-Mitglieder besser in Einklang gebracht werden, sowohl untereinander als auch mit den gesamtunionalen Interessen. Das beinhaltet einerseits, dass die mitgliedstaatlichen Interessen in eine eher europäische Perspektive gebracht werden und andererseits, dass auch genuin europäische Interessen Gehör finden. Gleichzeitig könnte der EU-Finanzminister bei den Beratungen der Euro-Gruppe die Interessen der Mitgliedstaaten, die aktuell (noch) nicht am Euro teilnehmen, in die Entwicklungen der Eurozone einfließen lassen.

Die Umsetzung der Kommissionspläne würde gegenüber den anderen EU-Institutionen einen einheitlichen Ansprechpartner im Bereich der wirtschaftspolitischen Komponente der Wirtschafts- und Währungsunion schaffen. Dies betrifft insbesondere das Europäische Parlament mit Blick auf Rechenschaftspflichten und demokratische Legitimation (s. oben B.II.3), aber auch die Koordinierung mit der für die Geldpolitik zuständigen Europäischen Zentralbank (s. oben B.II.2.e).

Ebenso bedeutsam wie die Verbesserung der interinstitutionellen Beziehungen erscheint die einheitliche Vertretung der Wirtschafts- und Währungsunion und der gemeinsamen Währung nach außen. Die währungspolitische Außenvertretung ist unter Beachtung der Befugnisse des Rates nach Art. 219 AEUV zur währungspolitischen Zusammenarbeit einheitlich über Art. 6 der ESZB-Satzung (Protokoll Nr. 4) bei der Europäischen Zentralbank angesiedelt, die über die Vertretung des ESZB in der internationalen geldpolitischen Zusammenarbeit beschließt und sich in diesem Rahmen an internationalen Währungseinrichtungen beteiligen kann.

Dagegen ist die wirtschaftspolitische Außenvertretung der Union und des Euroraums derzeit auf mehrere Akteure verteilt. Dazu zählen insbesondere die Kommission sowie der Vorsitzende der Euro-Gruppe, der Ratsvorsitz und der Präsident des Europäischen Rates. Dies spiegelt die auf Union und Mitgliedstaaten verteilte, hauptsächlich aber nach wie vor bei den Mitgliedstaaten angesiedelte Zuständigkeit für den Bereich der Wirtschaftspolitik wider. Nach dem Willen der Kommission soll mit der Einführung eines EU-Wirtschafts- und Finanzministers erreicht werden, in Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik des Euro-Währungsgebiets, der makroökonomischen Überwachung, der Wechselkurspolitik und Finanzstabilität mit einer Stimme zu sprechen und die voranschreitende Integration im Bereich der Wirtschaftspolitik nach außen zu spiegeln.⁶⁴ Die Bündelung der Außenvertretung bei dem für Wirtschaft und Finanzen zuständigen Kommissar, d.h. bei der Kommission, entspricht deren

64 *Europäische Kommission*, (Fn. 28), S. 29 und Anhang 2, S. 53 ff.; *Europäische Kommission*, COM(2015) 602, S. 2.

Aufgabe, außer im Bereich der GASP die Vertretung der Union nach außen wahrzunehmen (Art. 17 Abs. 1 S. 6 EUV).

Die Vereinheitlichung der Außenvertretung im Bereich der Wirtschaftspolitik ist auf Grundlage der geltenden Verträge durchaus möglich. Art. 138 AEUV sieht in seinem Abs. 1 vor, dass der Rat zur Gewährleistung der Stellung des Euro im internationalen Währungssystem einen Beschluss erlassen kann zur Festlegung der innerhalb der zuständigen internationalen Einrichtungen und Konferenzen im Finanzbereich einzunehmenden, gemeinsamen Standpunkte zu den Fragen, die von besonderer Bedeutung für die Wirtschafts- und Währungsunion sind. Auf Grundlage von Abs. 2 kann der Rat zudem geeignete Maßnahmen mit dem Ziel erlassen, eine einheitliche Vertretung bei den internationalen Einrichtungen und Konferenzen im Finanzbereich sicherzustellen. In beiden Fällen entscheidet der Rat in der Zusammensetzung der Euro-Staaten (Abs. 3).

Die Vertretung der Union und im Speziellen des Euroraums hat Bedeutung für verschiedene internationale Gremien, etwa die G7, die G20, die OECD oder die Vereinten Nationen. Die wichtigste Internationale Organisation im Finanzbereich und „einen institutionellen Grundpfeiler der weltweiten wirtschaftspolitischen Steuerung“⁶⁵ bildet der Internationale Währungsfonds (IWF). Anders als bei der Welthandelsorganisation ist die Europäische Union *nicht* neben den EU-Mitgliedstaaten Mitglied im IWF. Das bedeutet, dass derzeit eine Stimmrechtsausübung nur durch eine Koordinierung der Stimmrechte der Euro-Staaten erfolgen kann. Die 19 Mitglieder der Eurozone verteilen sich im Exekutivdirektorium auf sechs Stimmrechtsgruppen und zwei Einzelsitze und stellen derzeit vier Direktoren (wobei Deutschland und Frankreich das Recht zur Ernennung eines eigenen Direktors haben). Anders als die EZB hat die Europäische Kommission im Exekutivdirektorium keinen Beobachterstatus.

Zumindest auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten insgesamt (EU-28) findet eine Koordinierung in IWF-Angelegenheiten sowohl in Brüssel (Unterausschuss des Wirtschafts- und Finanzausschuss – SCIMF) als auch in Washington (EURIMF) statt.⁶⁶ Eine Koordinierung oder gar formalisierte Stimmabgabe des Euro-Währungsgebiets existiert demgegenüber (noch) nicht. Die Kommission legte daher schon vor einiger Zeit Vorschläge vor, um durch geeignete Maßnahmen die Außenvertretung des Euro-Währungsgebiets kohärenter zu gestalten.⁶⁷ Sie folgte damit auch der Forderung des Europäischen Parlaments nach einer stärkeren Außenvertretung, damit sich die EU „aktiv an der Neugestaltung des internationalen Währungs- und Finanzsystems be-

65 *Europäische Kommission*, (Fn. 28), S. 53.

66 *Europäische Kommission*, (Fn. 63), S. 6; *Wouters/Van Kerckhoven*, The International Monetary Fund, in: Jørgensen/Laatikainen (Hrsg.), Routledge Handbook on the European Union and International Institutions, 2013, S. 225 f.; *Smaghi*, A Single EU Seat in the IMF?, Journal of Common Market Studies 2004, S. 235 f.; *Leino*, On the Duty of Cooperation, Consistency and Influence in the External Relations of the Euro-Zone: Representation of EU and EU Member States in the International Monetary Fund, European Yearbook of International Economic Law 2017, S. 581 f.

67 S. *Europäische Kommission*, (Fn. 63).

teiligen“ kann.⁶⁸ Konkret legte die Kommission einen Entwurf für einen Ratsbeschluss vor,⁶⁹ der schrittweise zu einer einheitlichen Vertretung des Euroraums im IWF-Exekutivdirektorium führen soll.⁷⁰ Diese soll schließlich dadurch erreicht werden, dass eine oder mehrere nur aus Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bestehende Stimmrechtsgruppen im Exekutivdirektorium gebildet werden und die Euro-Staaten auf Vorschlag des Präsidenten der Euro-Gruppe einen zur Vertretung des Euroraums berechtigten Exekutivdirektor benennen. Die einzunehmende Position soll im Vorfeld im Rat, in der Euro-Gruppe, im Wirtschafts- und Finanzausschuss und/oder in der Arbeitsgruppe „Euro-Gruppe“ abgestimmt werden.⁷¹ Daneben soll auf einen eigenen Beobachterstatus des Euroraums im IWF-Exekutivdirektorium hingearbeitet werden. Schließlich soll erreicht werden, dass der Präsident der Euro-Gruppe (respektive der EU-Minister) den Euroraum im Internationalen Währungs- und Finanzausschuss vertreten kann. Der entsprechende Ratsbeschluss ist indes noch nicht erlassen worden. Die Europäische Zentralbank, die im Verfahren des Art. 138 AEUV ein Anhörungsrecht besitzt, stimmt dem Vorschlag grundsätzlich zu, ist aber auf Wahrung ihrer Stellung in den internationalen Beziehungen und ihrer Unabhängigkeit bedacht.⁷²

2. Stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung und Beaufsichtigung

Der Kompetenzkatalog der Union bestimmt in Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 AEUV, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik lediglich koordinieren. Eine geteilte oder gar ausschließliche Zuständigkeit der EU zum Erlass von Gesetzgebungsakten liegt in diesem Bereich gerade nicht vor. Dies umfasst auch die Beschäftigungspolitik (Art. 145 ff. AEUV) sowie die Sozialpolitik (Art. 151 ff. AEUV). Die Mitgliedstaaten haben jedoch in Art. 121 Abs. 1 AEUV vereinbart, ihre Wirtschaftspolitik „als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ zu betrachten und im Rat unter Einhaltung von „richtungweisenden Grundsätzen“ (Art. 119 Abs. 3 AEUV: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine tragfähige Zahlungsbilanz) zu koordinieren. Zu diesem Zweck soll der Rat (in der Zusammensetzung der Euro-Staaten) auf Empfehlung der Kommission einen Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union erstellen

68 *Europäisches Parlament*, Entschließung vom 25.10.2011 zu der globalen wirtschaftlichen Ordnungspolitik (2011/2011(INI)), P7_TA(2011)0457, Punkt 63.

69 *Europäische Kommission*, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Maßnahmen zur schrittweisen Einrichtung einer einheitlichen Vertretung des Euro-Währungsgebiets im Internationalen Währungsfonds, COM(2015) 603 final; s. dazu auch *Leino*, (Fn. 65), S. 565 f.

70 Zur Frage der einheitlichen Vertretung oder gar eines Sitzes der *Europäischen Union* im IWF, s. *Smaghi*, (Fn. 65), S. 229.

71 Nicht beabsichtigt ist hingegen eine Mitgliedschaft der Union im IWF. Dies würden die Articles of Agreement schon nicht zulassen, da nur Staaten Mitglied werden können (Art. II:1). Zudem hätte dies – *mutatis mutandis* – zur Folge, dass der Sitz des IWF nach Europa verlagert werden müsste (s. Art. XIII:1 der Articles of Agreement).

72 *Europäische Zentralbank*, Stellungnahme der Europäischen Zentralbank vom 06.04.2016, CON/2016/22, ABl. C 216 v. 16.06.2016, S. 1.

und dem Europäischen Rat darüber Bericht erstatten. Der Europäische Rat (EU-28) erstellt daraufhin Schlussfolgerungen, die zur Grundlage einer Empfehlung des Rates (EU-19) werden, in der die Grundzüge dargelegt werden.

Spätestens seit der Wirtschafts- und Finanzkrise wurde jedoch deutlich, dass diese Form der Koordinierung nicht ausreichend ist. Im Rahmen der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU seit 2010 wurden mit dem „Six-Pack“, dem „Two-Pack“ und dem „Fiskalpakt“ einerseits der Stabilitäts- und Wachstumspakt robuster gestaltet und andererseits mit der Einführung des sog. „Europäischen Semesters“ eine engmaschigere Koordinierung und Überwachung der nationalen Politiken auf EU-Ebene erreicht.⁷³ Dies umfasst Strukturreformen, die Überwachung der Fiskalpolitik und zusätzlich die Vermeidung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte. Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets unterliegen dabei einer besonderen Kontrolldichte.⁷⁴

Die Stärkung der Rolle der Kommission, die mit dieser Reform einherging, konzentriert sich bereits jetzt auf den für Wirtschaft und Finanzen zuständigen Kommissar, der gleichzeitig einer der Vize-Präsidenten der Kommission ist. Kommissionsbeschlüsse werden in diesem Bereich auf Vorschlag des für Wirtschaft und Finanzen und den Euro zuständigen Vizepräsidenten in einem speziellen schriftlichen Verfahren gefasst, das eine objektivere und effizientere Beschlussfassung ermöglicht (Art. 12 Abs. 5 der Geschäftsordnung der Kommission). Im Rahmen des sog. Ermächtigungsverfahrens (Art. 13 der GO) ist der zuständige Kommissar darüber hinaus befugt, im Einvernehmen mit dem Präsidenten in verschiedenen Bereichen der wirtschaftspolitischen Steuerung im Namen der Kommission Beschlüsse zu fassen. Außerdem muss die für Wirtschaft und Finanzen zuständige Generaldirektion zu allen Initiativen konsultiert werden, die das Wachstum, die Wettbewerbsfähigkeit oder die wirtschaftliche Stabilität in der Europäischen Union oder im Euro-Währungsgebiet betreffen oder sich darauf auswirken können (Art. 23 Abs. 5a der GO).⁷⁵ Nach dem Vorschlag der Kommission kann ein Europäischer Wirtschafts- und Finanzminister als zentrale politische Figur die Kohärenz der Maßnahmen im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung sicherstellen. Dabei geht es zunächst nur um eine engere Koordinierung durch eine Straffung der institutionellen Architektur; eine kompetenzrechtliche Ausweitung der wirtschaftspolitischen Steuerung geht damit allerdings (noch) nicht einher.

3. Fiskalpolitik für die Eurozone

Die Kommission geht davon aus, dass Struktur-, Fiskal- und Geldpolitik in einem integrierten Konzept auf wachstumsfördernde Weise miteinander verbunden werden

73 Zur Übersicht über die Regelungen des Six-Pack, des Two-Pack und des Fiskalpaktes s. *Antpöhler*, (Fn. 14), S. 382 ff.; *Cremer*, (Fn. 14), S. 274 ff.

74 S. dazu etwa *Becker*, Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union, SWP-Studie, 2014, S 19.

75 Vgl. auch *Europäische Kommission*, (Fn. 28), S. 44.

müssen, um zur Schaffung von wirtschaftlichem Wachstum beizutragen.⁷⁶ Sie sind miteinander verflochten und spielen zusammen eine wichtige Rolle für die makroökonomische Stabilisierung und Sicherstellung tragfähiger öffentlicher Finanzen.⁷⁷ Während die Geldpolitik (für das Euro-Währungsgebiet) einheitlich beim ESZB liegt, besteht eine solche unionale Zuständigkeit asymmetrisch im Bereich der Fiskalpolitik nur mit Blick auf die Vermeidung zu hoher öffentlicher Defizite. Zwar müssen sich die Mitgliedstaaten bei der Ausrichtung ihrer nationalen Fiskalpolitik an europäische Regelungen (Art. 121-126 AEUV), insbesondere den Stabilitäts- und Wachstumspakt halten. Der Pakt bietet indes – unter Beibehaltung der darin festgelegten Regeln – ein gewisses Maß an Flexibilität, um länderspezifische Investitionen, Strukturreformen und Konjunkturbedingungen zu berücksichtigen.⁷⁸

Gleichwohl bleibt die „Fiskalpolitik der Eurozone“ nichts weiter als die Summe aller (19) nationalen wirtschaftspolitischen Kurse. Die Kommission kann in ihren jährlichen Länderempfehlungen zwar fiskalpolitische Anregungen geben, die der spezifischen Situation in dem jeweiligen Mitgliedstaat Rechnung tragen. Indes fehlt eine Betrachtung, die den gesamten Euroraum bei diesen Empfehlungen in den Blick nimmt. Aus diesem Grund plädiert die Kommission für einen positiven fiskalpolitischen Kurs des Euro-Währungsgebiets, mit dem die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank unterstützt wird.⁷⁹ Dazu gehören auch die Verwendung von Mitteln aus Fonds und Programmen sowie die Einführung neuer Haushaltssmittel.

Die Kommission plant, dass der EU-Finanz- und Wirtschaftsminister auf Unionsebene die fiskalpolitischen Ansätze der Mitgliedstaaten koordiniert und einen Ausgleich zwischen den Interessen einzelner Mitgliedstaaten und dem Euro-Währungsgebiet in seiner Gesamtheit herstellt. Ob und inwieweit damit auch materielle (Durchgriffs-)Befugnisse verbunden sein sollen, lässt die Kommission noch offen. Bei der fiskalpolitischen Koordinierung kommt dem Minister durch den geplanten Doppelhut jedoch zweifelsohne eine entscheidende Rolle zu. Als Mitglied der Kommission kann er auf die Kapazitäten der entsprechenden Dienststellen zurückgreifen, um einen wirtschaftspolitischen Kurs für die Union als Ganze zu skizzieren. Als Vorsitzender der Euro-Gruppe kann er diesen Kurs mit den Euro-Mitgliedstaaten diskutieren und umsetzen.

Bei seiner Arbeit wird der Europäische Wirtschafts- und Finanzminister zudem von dem (durch die Kommission eingesetzten) Europäischen Fiskalausschuss⁸⁰ un-

76 *Europäische Kommission*, Jahreswachstumsbericht 2015, COM(2014) 902 final. Vgl. auch das Communiqué der G20-Staats- und Regierungschefs v. 04./05.09.2016, Gipfeltreffen von Hangzhou.

77 *Europäische Kommission*, (Fn. 11), S. 4 f.

78 *Europäische Kommission*, Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität, COM(2015) 12 final.

79 *Europäische Kommission*, Hin zu einem positiven fiskalischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet, COM(2016) 727 final; s. auch den Aufsatz „Der fiskalische Kurs im Euro-Währungsgebiet“, EZB-Wirtschaftsbericht, Ausgabe 4/2016, S. 79 ff.

80 *Europäische Kommission*, Beschluss (EU) Nr. 2015/1937 der Kommission vom 21.10.2015 zur Einrichtung eines unabhängigen beratenden Europäischen Fiskalausschusses, ABl. L 282 v. 28.10.2015, S. 37.

terstützt, der sich aus unabhängigen internationalen Sachverständigen aus dem Bereich der öffentlichen Finanzen und der Finanzpolitik zusammensetzt. Dieser sollte jedoch nicht mit dem in Art. 134 AEUV vorgesehenen Europäischen Wirtschafts- und Finanzausschuss,⁸¹ der ein gemeinsames Unterorgan von Rat und Kommission ist und auf Ebene der Staatssekretäre besetzt wird, verwechselt werden. Ebenfalls zu unterscheiden ist der Fiskalausschuss von dem (früher im Primärrecht genannten) Ausschuss für Wirtschaftspolitik,⁸² der mit gleicher Mitgliederstruktur auf Abteilungsleiterebene besetzt ist. Die beiden letztgenannten Ausschüsse verfügen über einen gemeinsamen administrativen Unterbau (Sekretariat) und teils überlappende Mandate. Zudem überschneidet sich deren Mandat in Teilen auch mit den Aufgaben des Fiskalausschusses, sodass man bei einer Neugestaltung der wirtschafts- und finanzpolitischen Exekutive langfristig auch über eine Reform der Ausschussstruktur(en) nachdenken kann.

4. Einsatz von Haushaltsinstrumenten

Neben der politischen Funktion durch den EU-Wirtschafts- und Finanzminister in der wirtschaftspolitischen Koordinierung sollen Haushaltsmittel bereitgestellt werden, um die im Rahmen des Europäischen Semesters vereinbarten nationalen Strukturreformen umzusetzen. Zu diesem Zwecke legt die Kommission zwei Verordnungsentwürfe vor, um bestehende Rechtsakte zu ändern. Erstens soll die VO (EU) Nr. 1303/2013 über die gemeinsamen und allgemeinen Bestimmungen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds⁸³ geändert werden,⁸⁴ um den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu eröffnen, die leistungsgebundene Reserve der ESI-Fonds⁸⁵ ganz oder teilweise anstatt zur Umsetzung spezifischer Projekte für die Förderung von Reformen einzusetzen. Daneben sollen die Haushaltsmittel des – erst im Mai 2017 aufgelegten – Programms zur Unterstützung von Strukturreformen (VO (EU) Nr. 2017/825)⁸⁶ aufgestockt werden.⁸⁷ Gleichzeitig soll im Rahmen dieses Programms technische Unterstützung auch für diejenigen Mitgliedstaaten, die den Euro bislang nicht eingeführt haben, bereitgestellt werden, um den Konvergenzprozess für den

81 *Rat*, Beschluss des Rates 1999/8/EG vom 31.12.1998 über die Satzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses, ABl. L 5 v. 09.01.1999, S. 71 i.d.F. des Beschlusses 2012/245/EU vom 26.04.2012 über die Überarbeitung der Satzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses, ABl. L 121 v. 08.05.2012, S. 22.

82 *Rat*, Beschluss des Rates 2000/604/EG vom 29.09.2000 über die Zusammensetzung und die Satzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, ABl. L 257 v. 11.10.2000, S. 28, i.d.F. des Beschlusses 2003/475/EG vom 18.06.2003, ABl. L 158 v. 27.06.2003, S. 55.

83 ABl. L 347 v. 20.12.2013, S. 320.

84 *Europäische Kommission*, (Fn. 9); s. auch *Europäische Kommission*, (Fn. 10), S. 10 f.

85 Diese umfassen den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

86 ABl. L 129 v. 19.05.2017, S. 1.

87 *Europäische Kommission*, (Fn. 10); s. auch *Europäische Kommission*, (Fn. 10), S. 11 f.

Beitritt zum Euro zu erleichtern.⁸⁸ Die Möglichkeit der Umwidmung der leistungsgebundenen Reserven der ESI-Fonds sowie die Erhöhung des Finanzvolumens des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen sollen zunächst für den Zeitraum bis 2020 gelten. Dies soll als Testphase dienen, auf Grundlage derer die Kommission im Mai 2018 für den mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 neue Instrumente zur Umsetzung von Reformen vorschlagen will. Dabei dürfen neue Haushaltsinstrumente aber nicht um ihrer selbst oder aus rein politischen Erwägungen eingeführt werden, sondern müssen unter Geltung des Subsidiaritätsprinzips einen echten europäischen Mehrwert aufweisen.⁸⁹

Da nach Ansicht der Kommission selbst dieses so erweiterte Instrumentarium – auch ergänzt durch andere Einrichtungen wie die Europäische Investitionsbank oder den Europäischen Stabilitätsmechanismus (respektive Währungsfonds) – für die makroökonomische Stabilisierung und Förderung der Konvergenz noch nicht ausreichend ist, schlägt sie in ihrem Paket weitere Haushaltsinstrumente vor.⁹⁰ Sie konkretisiert damit Ansätze, die sie neben den genannten Dokumenten insbesondere im Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen bereits skizziert hatte.⁹¹

Die Kommission beabsichtigt, eine sogenannte Stabilisierungsfunktion einzuführen, die als Mittel zur Erhaltung des Investitionsniveaus bei großen symmetrischen Schocks dienen soll.⁹² Sie soll die Lücke schließen zwischen den bereits bestehenden EU-Mitteln für Arbeitsplätze, Wachstum und Innovationen einerseits sowie den im Krisenfall gewährten Hilfen des Europäischen Stabilitätsmechanismus/Währungsfonds andererseits und nur zum Einsatz kommen, wenn nationale Stabilisatoren und haushaltspolitische Maßnahmen keine Wirkung (mehr) zeigen. Nach Vorstellung der Kommission soll die Stabilisierungsfunktion dem Schutz von Investitionen auf nationaler Ebene dienen. Die Stabilisierungsfunktion soll (rückzahlbare) Darlehen einerseits und Finanzhilfen andererseits umfassen und von der Kommission verwaltet werden. Sie soll sich aus drei Komponenten zusammensetzen: Mittel aus dem EU-Haushalt, ESM/EWF-Mittel sowie ein Versicherungsmechanismus auf Basis freiwilliger Beiträge der Mitgliedstaaten.

Schließlich soll eine Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds eingeführt werden. Die Kommission plant, diese Aufgabe im Zuge der Überführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in das Unionsrecht dem neu einzurichtenden Europäischen Währungsfonds zu übertragen.⁹³ Die Verknüpfung der Haushaltinstrumente mit dem ESM bzw. dem EWF ist insofern institutionell konsequent, als der EU-Finanzminister nach den Plänen der Kommission auch zum Vorsitzenden des EWF-Gouverneursrats werden soll.⁹⁴

88 S. dazu *Europäische Kommission*, (Fn. 10), S. 12 f.

89 Vgl. dazu Weiß, Verfassungsgrundsätze, Kompetenzverteilung und die Finanzen der EU, ZEuS 2017, S. 329 f.

90 *Europäische Kommission*, (Fn. 10).

91 *Europäische Kommission*, COM(2017) 358 final.

92 S. bereits Juncker/Tusk/Dijsselbloem/Draghi/Schulz, (Fn. 3), S. 17; *Europäische Kommission*, (Fn. 4), S. 25 ff.

93 Näher dazu Böttner/Manger-Nestler, (Fn. 5), i.E.

94 S. bereits Pilz, (Fn. 25), S. 639.

Die Konzeption dieser Haushaltsmittel unter Federführung des geplanten EU-Finanz- und Wirtschaftsministers ähnelt stark dem, was unlängst unter dem Schlagwort des „Schatzamts für die Eurozone“ (euro area treasury) vom Europäischen Parlament,⁹⁵ aber auch von der Kommission,⁹⁶ diskutiert und gefordert wurde.⁹⁷ Indes erteilt die Kommission der Forderung nach einem eigenen Haushalt für die Eurozone (für den Moment) eine Absage. Ohne Vertragsänderungen – die momentan politisch ohnehin schwer durchsetzbar wären – wäre die Einrichtung einer solchen, mit eigenen Mitteln ausgestatteten Zentralbehörde innerhalb des Unionsrahmens⁹⁸ auch nicht machbar. Ein solcher Plan wäre wohl auch schwerlich vereinbar mit den hergebrachten Grundsätzen der Einheit und der Universalität⁹⁹ des Unionshaushaltes. Vielmehr soll innerhalb des EU-Haushaltes eine eigene Budgetlinie für das Euro-Währungsgebiet geschaffen werden. Der EU-Finanz- und Wirtschaftsminister soll diese Haushaltinstrumente in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen auf unionaler und nationaler Ebene koordinieren und so deren Effizienz und Kohärenz gewährleisten. Das betrifft auch und insbesondere die Koordinierung mit der Europäischen Investitionsbank im Rahmen des Europäischen Fonds für strategische Investitionen.¹⁰⁰ Dies ist nur konsequent, um die eben beschriebene, notwendige Verknüpfung zur wirtschaftlichen Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Bei der Konzipierung muss indes darauf geachtet werden, dass die Hilfegewährung jegliches moralisches Risiko (moral hazard) einer unsoliden Haushaltsführung ausschließt und der Mitteleinsatz gerade nicht zu einer Transferunion zwischen den Mitgliedstaaten führt. Dabei ist es vonnöten, dass die Gewährung von Finanzmitteln auf eine tatsächliche langfristige wirtschaftspolitische Konvergenz gründen kann. Die Bündelung von Haushaltinstrumenten beim geplanten EU-Wirtschafts- und Finanzminister ist dabei zu begrüßen und entspricht der grundsätzlichen Konzeption, die die Vertragsschöpfer für die Kommission vorgesehen haben. Nach Art. 17 Abs. 1 S. 4 EUV i.V.m. Art. 317 AEUV führt die Kommission den Unionshaushaltsplan durch und verwaltet die Programme. Damit wird die Mittelverwendung gleichzeitig in eine parlamentarische Rechenschaftspflicht eingebunden, wenn das Europäische Parlament der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltspans nach Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof erteilt (Art. 318, 319 AEUV).

95 *Europäisches Parlament*, P8_TA(2017)0050.

96 S. bereits *Europäische Kommission*, COM(2013) 165.

97 Dazu ausführlich *Pilz*, (Fn. 25), S. 637.

98 Außerhalb des Unionsrahmens wären die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets aufgrund fehlender ausschließlicher Kompetenz der Europäischen Union im Bereich der Wirtschaftspolitik berechtigt, einen eigenen Eurozonen-Haushalt zu verabschieden. Vgl. dazu EuGH, verb. Rs. C-181/91 und Rs. C-248/91, *Parlament/Rat und Kommission*, ECLI:EU:C:1993:271, insb. Rn. 16.

99 S. dazu *Europäische Kommission*, European Union Public Finance, 5. Aufl. 2014, S. 148 ff.

100 VO (EU) Nr. 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.06.2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal, ABl. L 169 v. 01.07.2015, S. 1.

D. Schlussbetrachtung

Die Vorschläge der Kommission zur Schaffung des Postens eines Europäischen Wirtschafts- und Finanzministers sind zweifelsohne ambitioniert. In Erinnerung an den „Verfassungssprech“ des letztlich (auch deswegen) gescheiterten Verfassungsvertrages, der unter anderem den Hohen Vertreter für die GASP noch „Außenminister“ nannte, mag die Bezeichnung als Europäischer *Minister* für Wirtschaft und Finanzen überraschen. Eine (politische) Diskussion über den Namen statt über Inhalte ginge indes am Kern vorbei.

Wie auch die Pläne zur Überführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus bewegen sich die Vorstellungen der Kommission hinsichtlich des neuen Ministeramtes am Rande dessen, was ohne Primärrechtsänderung umzusetzen ist. Eine Vertragsrevision wäre für die bloße Umsetzung des Nikolauspakets wohl noch nicht erforderlich. Dies gilt auch für die Zuständigkeiten, die dem Finanz- und Wirtschaftsminister überantwortet werden sollen. Ein weiterer Ausbau der Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion käme allerdings nicht ohne das (ordentliche) Vertragsänderungsverfahren aus.

Die Aufwertung des zuständigen Kommissars und die Vereinigung mit dem Vorsitz der Euro-Gruppe können dazu führen, dass die Kohärenz und die Effektivität der wirtschaftspolitischen Steuerung erhöht werden. Auch wenn bereits eine enge Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken zwischen den Mitgliedstaaten und den beteiligten Institutionen stattfindet, ist eine institutionelle Straffung und Bündelung sinnvoll, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Mit der institutionellen Straffung und der Konkretisierung und Verfestigung des Europäischen Semesters als zentralem Steuerungsinstrument für die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken wird gleichzeitig ein Schritt hin zu einer echten europäischen (Wirtschafts-)Regierung, die durch die Kommission gebildet wird, gewagt.¹⁰¹ Der EU-Finanz- und Wirtschaftsminister könnte damit zum Kopf einer echten europäischen Fiskalunion werden und damit letztlich das, was die französische Seite von Beginn an für die Euro-Gruppe vorgesehen hatte.¹⁰² Ein sinnvolles und wohl auch notwendiges Element stellen dabei die auszubauenden oder neu einzuführenden Finanz- und Strukturhilfen innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion dar. Vorsicht ist jedoch in der Hinsicht geboten, dass dabei die Grenze zur Transferunion nicht überschritten wird, da dies zu zahlreichen politischen wie auch verfassungsrechtlichen Problemen führen würde.

Die Umsetzung der Kommissionspläne würde nicht nur mit Blick auf die wirtschaftspolitische Steuerung und das Verhältnis der unionalen zur mitgliedstaatlichen Ebene erhebliche Änderungen mit sich bringen. Auch das institutionelle Gefüge würde sich dadurch nachhaltig verändern. Die Ämterhäufung (Wirtschaftskommissar, Vorsitzender der Euro-Gruppe und Vorsitzender des EWF-Gouverneursrates) begiegt dabei keinen Bedenken hinsichtlich der zu wahren Unabhängigkeit des

101 Vgl. bereits Pilz, (Fn. 25), S. 641.

102 Dazu Schwarzer, (Fn. 31), S. 281 f.

Kommissars. Zweifelsohne würde sie zunächst zu einer Machtverschiebung zulasten des Europäischen Rates und zugunsten der Kommission führen. Darüber hinaus führt die Bündelung der Ämter bei der Kommission dazu, dass das Europäische Parlament an Einfluss im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion gewinnt. Wenngleich die entsprechenden Gesetzgebungsverfahren nicht geändert würden, würde dem Parlament über die Kommissionszugehörigkeit des Europäischen Finanz- und Wirtschaftsministers und dessen demokratischer Rechenschaftspflichten sowie durch die Supranationalisierung der Beratungs- und Entscheidungsstrukturen ein zumindest informeller Einfluss in wirtschaftspolitischen Fragen zuteil.

Auf lange Sicht könnte die Stärkung eines weiteren Kommissionspostens zum Ausgangspunkt einer mutigen Reform der gesamten Kommission werden. Spätestens im Vorfeld der Einsetzung der nächsten Kommission soll der Beschluss des Europäischen Rates überprüft werden, die Anzahl der Kommissare zunächst bei einer Zahl, die der Zahl der EU-Mitgliedstaaten entspricht, zu belassen.¹⁰³ Langfristig soll dann auch der Verfassungsauftrag des Lissabonner Vertrags umgesetzt werden, die Zahl der Kommissare zu reduzieren und einem System der gleichberechtigten Rotation zu unterwerfen.¹⁰⁴ Auch das Europäische Parlament hatte erst unlängst seine Forderung bekräftigt, die Zahl der Mitglieder der neuen Kommission deutlich zu verringern und die Zahl der Vizepräsidenten auf zwei (den Finanzminister und den Außenminister) zu senken.¹⁰⁵

Aufgrund der herausgehobenen Stellung, die der EU-Finanz- und Wirtschaftsminister innerhalb der Kommission, aber auch in Beziehung zu den übrigen Institutionen, einnehmen soll, sollte Erklärung Nr. 6 zum Lissabon-Vertrag berücksichtigt werden. Diese sieht vor, dass bei der Auswahl des Präsidenten des Europäischen Rates, des Präsidenten der Kommission und des Hohen Vertreters für die GASP „gebührend zu berücksichtigen [ist], dass die geografische und demografische Vielfalt der Union und ihrer Mitgliedstaaten angemessen geachtet werden muss“. Gleichzeitig sollte bei der Auswahl des zuständigen Kommissars berücksichtigt werden, dass er aus einem der Euro-Staaten kommt. Zwar sollte die Nationalität eines Kommissionsmitglieds bei der Besetzung eines bestimmten Amtes zweitrangig sein. Aus Gründen der Legitimität und der Akzeptanz wäre es aber sicher ratsam, dass der Europäische Wirtschafts- und Finanzminister, der zur Schlüsselfigur der WWU und des Euroraums werden soll, auch aus der Eurozone stammt. Politisch wäre es ohnehin nicht durchsetzbar, einem nicht aus einem Euro-Staat stammenden Kommissar diese Rolle zu übertragen.

Im Zuge einer (mittelfristig zwangsläufig notwendigen und daher kommenden) Vertragsreform sollte das Amt eines Europäischen Finanz- und Wirtschaftsministers – ähnlich dem des Hohen Vertreters für die GASP – auch ins Primärrecht aufgenommen werden.¹⁰⁶ Die institutionelle Neuausrichtung, die über den Nexus des Vorsitzes

103 *Europäischer Rat*, Beschluss 2013/272/EU des Europäischen Rates v. 22.05.2013 über die Anzahl der Mitglieder der Europäischen Kommission, ABl. L 165 v. 18.06.2013, S. 98.

104 S. dazu Böttner, (Fn. 27), S. 37.

105 *Europäisches Parlament*, (Fn. 23), Punkt 48.

106 So auch Jacquemain, (Fn. 36), S. 48 f.; Pilz, (Fn. 25), S. 641.

der Euro-Gruppe funktioniert und zunächst über den dauerhaften (politischen) Konsens der Euro-Staaten erreicht werden soll, wäre damit sich ändernden politischen Großwetterlagen entzogen und rechtlich abgesichert. Einer Vertragsrevision bedürfte es auch, um den EU-Finanz- und Wirtschaftsminister (gleichsam dem Hohen Vertreter) auch zum dauerhaften Vorsitzenden der entsprechenden Ratsformation zu machen und mit einem echten „Doppelhut“ auszustatten. In diesem Zusammenhang könnte auch überlegt werden, dem Finanzkommissar wie dem Hohen Vertreter ein sachbereichsspezifisches, autonomes Vorschlagsrecht einzuräumen, was gerade nur durch eine primärrechtlich verankerte Ausnahme vom Kollegialprinzip erreicht werden kann. Umgekehrt sollte auch die Wahl des Finanzministers der Wahl der normalen Kommissare entheben und derjenigen des Hohen Vertreters angeglichen werden. Dieser wird in einem gesonderten Verfahren durch den Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten eingesetzt (Art. 18 Abs. 1 EUV).¹⁰⁷

Ein anderer, vom Europäischen Parlament derzeit noch geforderter (und von der Kommission mittlerweile positiv aufgenommener) Umbau des Rates sieht vor, die Euro-Gruppe im Anschluss an die Schaffung des Amtes des EU-Finanzministers als formelle spezialisierte Ratsformation mit Legislativ- und Kontrollfunktionen auszustatten.¹⁰⁸ Dies wäre zwar insofern folgerichtig, als der Europäische Wirtschafts- und Finanzminister primär zum Kopf der Eurozone werden soll. Der Ausschluss der noch nicht dem Euro-Währungsgebiet beigetretenen Staaten von den Beratungen (von der Stimmrechtsausübung sind sie derzeit ohnehin ausgeschlossen) könnte allerdings zu einer Verfestigung des Europas der zwei Geschwindigkeiten in der Wirtschafts- und Währungsunion und der Unterscheidung zwischen einem Integrationskern und der Peripherie führen. Der Transparenz und der Konvergenz mit Blick auf einen Beitritt zur Eurozone wäre es förderlich, wenn das bestehende Modell der differenzierten Stimmrechtsausübung beibehalten wird.

In jedem Falle – und das zeigen die ersten Beratungen – wird die Umsetzung der Pläne der Kommission nicht ohne Widerstand vonstattengehen. Die beteiligten Organe – sowohl auf gesetzgeberischer als auch auf politischer Ebene – werden die Entwicklungen argwöhnisch beäugen und versuchen, ihre jeweiligen Interessen einfließen zu lassen. Dem Europäischen Parlament wird es darum gehen, ein in seinen Augen befriedigendes Maß an Transparenz und demokratischen Rechenschaftspflichten zu verankern. Der Europäische Rat und der Rat werden darum bemüht sein, keine bzw. nicht zu viele Befugnisse aus der Hand und an die Kommission zu geben. Die Euro-Gruppe wurde schließlich seinerzeit als politischer Kompromiss ins Leben gerufen, um die wirtschaftspolitische Koordinierung ohne Souveränitätsverlust zu ermöglichen.¹⁰⁹ Indes ist die Zeit für Reformen günstig. In Junckers Worten: „Das Dach sollte man am besten dann reparieren, wenn die Sonne scheint“. Zudem eröffnet der bevorstehende Austritt Großbritanniens sowohl die Notwendigkeit als auch die Chance für

107 S. bereits Enderlein/Haas, (Fn. 19), S. 11.

108 Europäisches Parlament, (Fn. 23), Punkt 57; mittlerweile auch Europäische Kommission, (Fn. 4), S. 28.

109 Jacquemain, (Fn. 36), S. 28.

Neu- und Umgestaltungen der Union. Auf der anderen Seite ist die Wirtschafts- und Währungsunion nur eine der vielen Baustellen. Der Brexit und notwendige Anpassungen im Bereich der Migration binden politische Ressourcen. Gleichzeitig steigt aber auch der Handlungsdruck, da die nächsten Europawahlen bald vor der Tür stehen und Brüssel dann zunächst vom Reform- in den Wahlkampfmodus schaltet.