

Schriften zum Europäischen Recht

Band 202

**Intergouvernementalismus und
Supranationalität als kommunizierende
Grundmuster europäischer Integration**

Von

Maximilian Eitelbuß



Duncker & Humblot · Berlin

MAXIMILIAN EITELBUß

Intergouvernementalismus und Supranationalität als
kommunizierende Grundmuster europäischer Integration

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten
Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 202

Intergouvernementalismus und Supranationalität als kommunizierende Grundmuster europäischer Integration

Von

Maximilian Eitelbuß



Duncker & Humblot · Berlin

Die Bucerius Law School – Hochschule für Rechtswissenschaft –
hat diese Arbeit im Jahr 2019 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: TextFormA(r), Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 978-3-428-18001-1 (Print)
ISBN 978-3-428-58001-9 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Ohne den Besuch einer Eckersberg-Retrospektive in der Hamburger Kunsthalle im Frühjahr 2016 wäre die vorliegende Arbeit vielleicht nicht zustande gekommen. So war es ein großes Glück, in Jörn Axel Kämmerer einen fürsorglichen Mentor zu wissen, dessen Ratschläge für mich stets von höchstem Wert waren. Ein Privileg war es, dass mir mit Vassilios Skouris ein Ansprechpartner zur Verfügung stand, dessen wohlmeinende Einblicke mir Mut gemacht haben. Beiden möchte ich für ihre Unterstützung sowie für die Erstellung der Gutachten aufrichtig danken.

Die mündliche Promotionsprüfung fand am 21. November 2019 statt. Den Herausgebern der Reihe „Schriften zum Europäischen Recht“ möchte ich für die Aufnahme der Dissertation danken.

Meinem Mitstreiter Lukas Schlegel gebührt großer Dank für seinen aufopferungsvollen Beistand, der nur mit wahrer Freundschaft zu erklären ist. Schließlich will ich meinen Großeltern Dorothee und Heinz (†) Conzelmann für ihre liebevolle und unerschütterliche Unterstützung während meiner gesamten Ausbildung bis hin zur Drucklegung dieser Arbeit von ganzem Herzen danken – eine bessere hätte ich mir nicht vorstellen können.

Herrenberg, Juli 2020

Maximilian Eitelbuß

Inhaltsübersicht

Einführung	21
-------------------------	----

Erster Teil

Supranationale und intergouvernementale europäische Integrationsmuster	30
---	----

A. Der Supranationalitätsbegriff anhand gegensätzlicher Souveränitätsvorstellungen	30
B. Abgrenzung der Grundmuster als begriffliches Gegensatzpaar	33
C. Antagonismus der Grundmuster in der europäischen Integrationsgeschichte	48

Zweiter Teil

Die Supranationalität in der (Euro-)Krise	68
--	----

A. Einführung	68
B. Tragweite der Supranationalität in der Wirtschaftsunion vor der Eurokrise	69
C. Analyse des Regelungsbedarfs in der Eurokrise: Supranationalität oder Intergouvernementalität?	82
D. Intergouvernementalismus als Ausweg?	94

Dritter Teil

Intergouvernementale Realität und supranationale Anforderungen im Unionsrechtsrahmen	144
---	-----

A. Unionsrechtmäßigkeit des Eurokrisen-Intergouvernementalismus	144
B. Unionsrechtliche Alternativlosigkeit des Eurokrisen-Intergouvernementalismus	194
C. Überschießende Supranationalität des Eurokrisen-Intergouvernementalismus	218
D. Zwischenergebnis	242

	<i>Vierter Teil</i>
	Ausblick und Zusammenfassung 244
A. Integrationsauftrag	244
B. Nutzbarmachung des Intergouvernementalismus	250
C. Zusammenfassende Schlussfolgerungen	252
 Literaturverzeichnis	 255
 Sachverzeichnis	 278

Inhaltsverzeichnis

Einführung	21
I. Intergouvernementalismus in der Eurokrise	21
II. Erkenntnisinteresse: Supranationale Zukunftsfähigkeit bei intergouvernementaler Realität	24
III. Methodik und Überblick	27
<i>Erster Teil</i>	
Supranationale und intergouvernementale europäische Integrationsmuster	30
A. Der Supranationalitätsbegriff anhand gegensätzlicher Souveränitätsvorstellungen	30
B. Abgrenzung der Grundmuster als begriffliches Gegensatzpaar	33
I. Unterscheidung nach Begriffskategorien	35
1. Intergouvernementalismus und Intergouvernementalität	35
2. Normative Supranationalität – normative Intergouvernementalität?	36
3. Supranational und intergouvernemental als institutionsbezogene Begriffe	38
4. Supranational und intergouvernemental als verfahrensbezogene Begriffe – Gemeinschaftsmethode versus Koordinierung und „Unionsmethode“	42
a) Vielfalt europäischer Integrationsmethoden	42
b) Intergouvernementalismus und neue „Unionsmethode“?	45
II. Zwischenergebnis	46
1. Die EU als Muster einer Begriffsgenese	46
2. Unterscheidung anhand der Allokation von Hoheitsrechten	47
C. Antagonismus der Grundmuster in der europäischen Integrationsgeschichte	48
I. Die Entstehung der Supranationalität	48
1. Frühe Entscheidungen für ein Grundmuster	48
2. Anfeindungen der Supranationalität	50
II. Der (Fort-)Bestand intergouvernementaler Phänomene	52
1. Integrationsfähigkeit intergouvernementaler Muster	52
2. Intergouvernementalismus als europäische Integrationstheorie	54
a) Funktionalismus versus Intergouvernementalismus	56
b) Theorie eines Neuen Intergouvernementalismus	59

3. Intergouvernementale Kategorien	61
a) Intergouvernementalität innerhalb des Unionsrechts	61
aa) Einstimmigkeitsvorbehalt – Harmonisierung indirekter Steuern und GASP	61
bb) Institutionelle Intergouvernementalität im Unionsgefüge – Europäischer Rat und Euro-Gruppe	63
b) Interne Übereinkommen – Intergouvernementalismus außerhalb des Unionsrechts	64
III. Supranationale-intergouvernementale Grundmuster und die Finalität Europas ..	65
 <i>Zweiter Teil</i>	
Die Supranationalität in der (Euro-)Krise	68
A. Einführung	68
B. Tragweite der Supranationalität in der Wirtschaftsunion vor der Eurokrise	69
I. Kompetenzielle Asymmetrie der Wirtschafts- und Währungsunion	69
II. Orientierung der Wirtschaftspolitik zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität	72
1. Wirtschaftspolitisches Koordinierungsverfahren und präventiver Arm der Haushaltsüberwachung	72
a) Überblick	72
b) Unverbindliche Akte von Unionsorganen	73
c) Unstatthaftigkeit des Vertragsverletzungsverfahrens	75
2. Überwachung der Haushaltsdisziplin und korrekter Arm der Haushaltsüberwachung	76
a) Überblick	76
b) Verbindlichkeit und Durchsetzungsschwäche des Defizitverfahrens	77
aa) Rechtspflicht zur Defizitvermeidung	77
bb) Die Rolle der Unionsorgane	78
3. Die haushaltspolitischen Verbotsnormen	81
C. Analyse des Regelungsbedarfs in der Eurokrise: Supranationalität oder Intergouvernementalität?	82
I. Rechtspolitisches Ziel: Eine stabilere Wirtschaftsunion	82
II. Rechtspolitisches Programm	84
1. Reformvorschläge der Unionsorgane	84
a) Der Bericht Herman Van Rompuy von 2012 – Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion	84
b) Der Fünf-Präsidenten-Bericht von 2015 – Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden	86

c) Das Reflexionspapier der Europäischen Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion von 2017	87
2. Sekundärrechtliche Reformen	89
a) Das Reformpaket Economic Governance – Sixpack und Twopack	89
b) Reformschritte in Richtung einer Bankenunion	92
3. Zwischenergebnis: Rechtspolitische Orientierung zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität	93
D. Intergouvernementalismus als Ausweg?	94
I. Die politische Option völkerrechtlicher Übereinkommen	94
1. Legitimationsfragen in der Krise	94
2. „Trägereigenschaft“ des völkerrechtlichen Übereinkommens	95
II. Das Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen <i>Abwicklungsfonds</i> und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge (<i>IGA</i>) ..	97
1. Entstehungsgeschichte	97
a) Ein Baustein der Bankenunion	97
b) Abweichung vom geplanten einheitlichen unionsrechtlichen Vorgehen ..	99
2. Intergouvernementalität bei Vereinheitlichung der Fondsmitte	100
3. Supranationalität durch intergouvernementale Verknüpfung zwischen SRM-Verordnung und IGA	102
a) Bedingtheit zwischen IGA und SRM	102
b) Befugnisverleihung an den SRB	104
III. Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (<i>Fiskalvertrag</i>)	105
1. Entstehungsgeschichte	105
2. Aufrechterhaltene intergouvernementale Strukturmerkmale	108
a) Im Fiskalpolitischen Pakt	108
b) Durch Bekräftigung der wirtschaftspolitischen Koordinierung	110
c) Institutionalisierung der Euro-Vertragsstaaten	111
3. Supranationalität durch Intergouvernementalismus im Fiskalvertrag	113
a) Einrichtung verbindlicher und vorzugsweise verfassungsrechtlicher Schuldenbremsen im nationalen Recht	114
b) Befugnisverleihung an supranationale Unionsorgane	116
aa) Kommission als Hüterin der Schuldenbremse	116
bb) Prüfungsumfang des EuGH hinsichtlich der Schuldenbremse	118
cc) „Modifikation“ des Defizitverfahrens	120
IV. Der Europäische Stabilitätsmechanismus und sein Gründungsvertrag (<i>ESM</i>) ..	123
1. Entstehungsgeschichte	123
a) Anfängliche bilaterale, intergouvernementale Kredite	124

b) Unionsrechtlich ausgestalteter Rettungsschirm: Der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)	125
c) Der erste intergouvernementale Rettungsschirm: Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)	127
d) Der zweite und dauerhafte intergouvernementale Rettungsschirm	128
2. Intergouvernementale Organgestaltung	130
a) Der Gouverneursrat	131
b) Die Geschäftsführung	132
3. Supranationalität durch Intergouvernementalismus im ESM	133
a) Gewährung von Stabilitätshilfe	134
aa) Makroökonomischer Prüfungsauftrag der Kommission	134
bb) Ratifizierung des Fiskalvertrags	137
b) Finanzhilfeinstrument und korrespondierende Auflagen	138
V. Zwischenergebnis: Mehr Intergouvernementalität, mehr Supranationalität	141

Dritter Teil

Intergouvernementale Realität und supranationale Anforderungen im Unionsrechtsrahmen	144
A. Unionsrechtmaßigkeit des Eurokrisen-Intergouvernementalismus	144
I. Unionsrechtliche Dogmatik der Übereinkommensautonomiebegrenzung	145
1. Kein generelles Verbot plurilateraler interner Übereinkommen	145
a) Der völkerrechtliche Grundsatz vertragsautonomer Staaten	146
b) Unzulässiger Umkehrschluss aufgrund ausdrücklicher Befugnistatbestände im Primärrecht	148
c) Unzulässiger Umkehrschluss aufgrund der Verstärkten Zusammenarbeit ..	150
d) Mitgliedstaatliche Souveränitätsresiduen	154
e) Grenzen der Kompetenzordnung	155
aa) Ausschließliche Zuständigkeitsbereiche	156
bb) Geteilte Zuständigkeitsbereiche	157
cc) Sonderfall Koordinierungskompetenz für die Wirtschaftspolitik? ..	157
2. Spezialität des Unionsrechts	158
a) Völkerrechtliche Beschneidbarkeit der Vertragsautonomie	159
b) Änderungsfestigkeit der Unionsrechtsordnung	159
aa) Reichweite	160
bb) Justiziabilität	161
3. Konturierung der unionsrechtlichen Übereinkommensdogmatik durch die Entscheidung „Pringle“	163
a) Legitimatorische Wirkung des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV	166

b) Zuständigkeiten und Übereinkommensautonomie in der WWU	167
c) Verbotene Beeinträchtigung gemeinsamer Regeln oder Veränderung ihrer Tragweite	169
d) Zulässigkeitsgrenzen für Organleihen	172
aa) Normative Verankerung	173
bb) Erheblichkeit einer Befugnisverfälschung	176
cc) Sonderfall EuGH	178
e) Schlussfolgerung	179
4. Zwischenergebnis	180
II. Wahrung der Autonomiegrenzen durch die intergouvernementalen Maßnahmen in der Eurokrise	181
1. Sachliche Zuständigkeitsbalance der Wirtschafts- und Währungsunion	181
a) ESM	181
aa) Wirtschaftspolitik statt Währungspolitik	181
bb) Mitgliedstaateneigene Zuständigkeit	182
b) Fiskalvertrag	183
aa) Kein Zuständigkeitsverstoß trotz bestehender primärvertraglicher Haushaltsregeln	184
bb) Kein Zuständigkeitsverstoß trotz Konkretisierungsbefugnissen der Union	184
c) IGA	185
aa) Einordnung als wirtschaftspolitische Maßnahme	185
bb) Einordnung als noch nicht gesperrte binnenmarktbezogene Maßnahme	186
2. Unionsrechtmäßigkeit der inneren Ausgestaltung	186
a) ESM	186
aa) Keine Beeinträchtigung gemeinsamer Regeln für wirtschaftspolitische Koordinierung	186
bb) Zulässige Organleihen	187
(1) Kommission	187
(2) EZB	187
(3) EuGH	187
b) Fiskalvertrag	188
aa) Kein Verstoß gegen die Änderungsfestigkeit des Unionsrechts	188
(1) Verschärfung des Defizitkriteriums	188
(2) Regeln zur wirtschaftspolitischen Koordinierung	188
(3) Umkehrung des Mehrheitsprinzips im Rat	189
(4) Die Einführung eines Euro-Gipfels	189
bb) Keine Beeinträchtigung gemeinsamer Regeln	190

cc) Zulässige Organleihen	190
(1) Kommission	191
(2) EuGH	191
c) IGA	192
aa) Keine Beeinträchtigung gemeinsamer Regeln	192
bb) Zulässige Organleihe	193
(1) EuGH	193
(2) SRB	193
B. Unionsrechtliche Alternativlosigkeit des Eurokrisen-Intergouvernementalismus	194
I. Der Intergouvernementalismus im Konflikt mit dem Loyalitätsprinzip?	194
1. Pflichtenlehre des unionalen Loyalitätsprinzips	194
2. Primat unionaler Rechtsetzung	197
a) Bedeutung der Treuepflicht	198
b) Umstrittene Begründung und Reichweite	200
aa) Effektivitätserwägungen	200
bb) Umkehrschluss aufgrund der Verstärkten Zusammenarbeit	200
cc) Suffizienz der allgemeinen Kompetenzdogmatik	201
dd) Stillhalteverpflichtung nach Initiierung unionaler Rechtsetzung?	203
3. Zwischenergebnis	203
II. Supranationale Alternativen?	204
1. ESM	205
a) Utauglichkeit des Art. 122 Abs. 2 AEUV	205
b) Utauglichkeit des Art. 143 AEUV	206
c) Tauglichkeit des Art. 352 AEUV, aber Knaptheit des Budgets	206
aa) Voraussetzungen	206
bb) Anwendung	207
2. Fiskalvertrag	209
a) Eingeschränkte Tauglichkeit der WWU-Ermächtigungsnormen	209
aa) Art. 3 Fiskalvertrag – Nationale Schuldenbremsen	210
bb) Art. 7 Fiskalvertrag – Umgekehrte qualifizierte Mehrheit	212
cc) Suffizienz eines Euro-Gipfels	213
dd) Art. 4, Art. 5, Art. 9 ff. Fiskalvertrag	214
b) Utauglichkeit des Art. 352 AEUV	214
c) Subsidiarität der Verstärkten Zusammenarbeit	215
3. Abwicklungsfonds auf Grundlage des Art. 114 AEUV	216
C. Überschießende Supranationalität des Eurokrisen-Intergouvernementalismus	218
I. Gestalterische Pflichten als Kehrseite intergouvernementaler Freiräume	218

II.	Rechtspolitischer Nutzen supranationaler Elemente im Intergouvernementalismus	219
1.	Rechtsvereinheitlichung	219
2.	Durchsetzbarkeit des Rechts	221
3.	Überführbarkeit des Rechts	223
III.	Unionsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung des Intergouvernementalismus	224
1.	Paradigmatische Verstärkte Zusammenarbeit?	224
a)	Finale Ausrichtung der Verstärkten Zusammenarbeit	224
b)	Übertragbarkeit auf Intergouvernementalismus	225
aa)	Ermunterung zur Differenzierung durch die Verstärkte Zusammenarbeit	226
bb)	Keine Pflicht der Mitgliedstaaten zur finalen Ausrichtung auf Unionsziele	227
2.	Loyalitätsprinzip	228
a)	Handlungspflichten	229
b)	Keine selbständigen Ausgestaltungspflichten	229
3.	Einheit des Unionsrechts	231
a)	Rechtseinheit im Konflikt mit flexibler Integration	231
b)	Sicherung der Rechtseinheit beim Intergouvernementalismus	233
aa)	Offenheit der Übereinkommen	233
bb)	Einheitliche Auslegung	235
cc)	Einheitlich-gleiche Geltung	237
dd)	Überführung des Übereinkommensrechts	238
4.	Demokratieprinzip	239
a)	Schwache Rolle des Europäischen Parlaments	239
b)	Keine unionsrechtliche Pflicht zur „demokratischeren“ Ausgestaltung	241
D.	Zwischenergebnis	242

Vierter Teil

	Ausblick und Zusammenfassung	244
A.	Integrationsauftrag	244
I.	Einzelne Zwecke der jeweiligen Integrationsvorhaben	244
1.	Vergemeinschaftung des Abwicklungsfonds	244
2.	Synergien und Effizienzsteigerung	245
a)	ESM	245
b)	Fiskalvertrag	246
3.	Demokratische Rechenschaftspflicht	247

II. Würdigung der Integrationsvorhaben	248
1. Europäischer Währungsfonds	248
2. Richtlinie zur mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik	249
B. Nutzbarmachung des Intergouvernementalismus	250
I. Potential des Intergouvernementalismus	250
II. Einhegung durch die Unionsrechtsordnung	251
C. Zusammenfassende Schlussfolgerungen	252
Literaturverzeichnis	255
Sachverzeichnis	278

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. E.	am Ende
AJIL	The American Journal of International Law
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVR	Archiv des Völkerrechts
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BK	Bonner Kommentar (zum Grundgesetz)
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BRR-Richtlinie	Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten/ <i>Bank Recovery and Resolution Directive</i>
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
Bull. EC	Bulletin of the European Communities
CDE	Cahiers de Droit Européenne
CEPR	Center für Policy Research
CMLR	Common Market Law Review
CPS	Comparative Political Studies
dbzgl.	diesbezüglich
ders.	derselbe
dies.	dieselbe/n
DNS	Desoxyribonukleinsäure (hier allegorisch für Wesen/Charakter)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dok. Nr.	Dokumenten-Nummer
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
ECLR	European Constitutional Law Review
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EG	Europäische Gemeinschaft/en
EGKS(-Vertrag)	(Vertrag über die Gründung der) Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV(-Maastricht/ Amsterdam/Nizza)	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (-in der Fassung von ...)
EIB	Europäische Investitionsbank
EL	Ergänzungslieferung
ELR	European Law Review
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EnzEuR	Enzyklopädie Europarecht
ESA	European Supervisory Authorities
ESM(-Vertrag)	(Vertrag zur Einrichtung des) Europäische(n) Stabilitätsmechanismus
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken

EUCO	Veröffentlichungen des Europäischen Rates
EuGH-VerfO	Verfahrensordnung des Gerichtshofs
EUI	European University Institute
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV(-Maastricht/ Amsterdam/Nizza)	Vertrag über die Europäische Union (-in der Fassung von ...)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG(-Vertrag)	(Vertrag zur Gründung der) Europäische(n) Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FS	Festschrift/Liber Amicorum
FT	Financial Times
GA	Generalanwältin
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GLJ	German Law Journal
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HL	House of Lords
HO-EU	Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsumsetzung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates
i. d. F.	in der Fassung
i. e.	id est
i. E.	im Ergebnis
IGA	Übereinkommen/ <i>Intergovernmental Agreement</i> über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge
i. H. v.	in Höhe von
i. S. d.	Im Sinne des/der
i. S. (v.)	im Sinne (von)
i. V. m.	in Verbindung mit
ILC	International Law Commission
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
JCML	Journal of Common Market Studies
JZ	Juristenzeitung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
lit.	Buchstabe
Ls.	Leitsatz
MoU	Memorandum/Memoranda of Understanding
MPEEPL	The Max Planck Encyclopedia of European Private Law
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
MPIL	Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
m. w. N.	mit weiteren Nennungen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

OMK	Offene Methode der Koordinierung
OMT	Outright Monetary Transactions
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
Rat ECOFIN	Rat „Wirtschaft und Finanzen“
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
Rs.	Rechtssache
RStruktFG	Restrukturierungsfondsgesetz
RTD eur.	Revue trimestrielle de droit européenne
s. o.	siehe oben
SRB	Einheitlicher Abwicklungsausschuss/ <i>Single Resolution Board</i>
SRM	Einheitlicher Abwicklungsmechanismus/ <i>Single Resolution Mechanism</i>
SRM-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010
SSM	Einheitlicher Aufsichtsmechanismus/ <i>Single Supervisory Mechanism</i>
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
vgl.	vergleiche
Uabs.	Unterabsatz
UN-Charter	Charta der Vereinten Nationen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WISO	Wirtschafts- und Sozialpolitik
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
WV	Wörterbuch des Völkerrechts
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
YLJ	Yale Law Journal
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das Gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZJI	Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres
ZJS	Zeitschrift für die juristische Schulung
ZöR	Zeitschrift für Öffentliches Recht
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

„Die Abneigung der Staaten, aus dem Inhalt ihrer Machtfülle auch nur den geringsten Bruchteil einem gemeinsamen Institut zu übertragen, ist das größte Hindernis einer Weiterentwicklung dieser embryonalen Anfänge einer internationalen Verwaltungsorganisation.“

– *Georg Jellinek*, Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, S. 164 f.

Einführung

I. Intergouvernementalismus in der Eurokrise

Die Eurokrise¹ darf mittlerweile aus volkswirtschaftlicher Warte als überwunden angesehen werden.² Alle Mitgliedstaaten und mithin sowohl die Eurozone als auch die EU insgesamt generieren seit einigen Jahren konstant Wachstum; die Arbeitslosigkeit ist wieder auf Voreurokrisenniveau; und selbst die Zustimmung der europäischen Öffentlichkeit zum Euro erreicht Rekordwerte^{3,4}. Jüngst endete mit dem groß angelegten europäischen Finanzhilfenprogramm für Griechenland scheinbar gar einer der visibelsten Brandherde der Eurokrise.⁵ Freilich: Nach der einen Wirtschafts- und Finanzkrise mag vor der nächsten sein. Deshalb ist es nur verantwortungsbewusst, wenn die auf der Eurokrise beruhende Reformdynamik noch heute zu spüren ist und die politische Diskussion zwischen Mandatsträgern, Öffentlichkeit und Forschung mit Blick auf die Fortentwicklung der zumindest ehemals so dramatisch krisenanfälligen Wirtschafts- und Währungsunion noch alles andere als abgeschlossen ist.⁶

¹ Zum Begriff „Eurokrise“ und seinem makroökonomischen Hintergrund *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 42 ff.; zum Plural der zugrundeliegenden „Krisen“ *Kotzur*, in: Europa als Rechtsgemeinschaft, 2013, S. 45, 46; Darstellung der ökonomischen Krisenursachen z. B. bei *Enderlein*, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, S. 37, 41 ff.; siehe zuletzt auch *K. Weber*, in: Reshaping the European Union, 2018, S. 183, 202 ff.

² ESM-Direktor *Klaus Regling*, in: FAZ, 11. August 2017, S. 16; anders dagegen – wohl wegen der noch immer hohen Arbeitslosigkeit – allerdings *Jean-Claude Juncker*, Rede zur Lage der Union am 9. September 2015: „Die Krise ist nicht vorbei. Sie hat nur eine Pause eingelegt.“, Manuskript abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_de.htm.

³ Siehe zuletzt Standard-Eurobarometer 89, Frühjahr 2018, S. 34.

⁴ Siehe Einleitung zur Mitteilung der Kommission vom 6. Dezember 2017, COM(2017) 821 final.

⁵ Siehe dazu die Pressemitteilung des ESM vom 20. August 2018, abrufbar unter <https://www.esm.europa.eu/press-releases/greece-successfully-concludes-esm-programme>.

⁶ So auf europäischer Ebene zuletzt insbesondere die Vorschläge für ein Maßnahmenbündel im Dezember 2017 (vgl. dazu Mitteilung der Kommission vom 6. Dezember 2017, COM(2017) 821 final); siehe zuletzt auch die Beiträge von *Feld et al.*, Refocusing the European fiscal framework, 2018; sowie *Darvas/Martin/Ragot*, Réformer les règles budgétaires européennes: simplification, stabilisation et soutenabilité, 2018.

Selbst wenn mitunter Rechtsmissachtung die Eurokrise gespeist hat: Nicht nur erforderte eine glaubwürdige Reaktion auf die Eurokrise eine „Rückkehr zum Recht“;⁷ auch neugeschaffenes Recht nahm und nimmt eine tragende Rolle im Rahmen der Bekämpfung von Krisenursachen sowie der Abmilderung von Krisenfolgen ein. Konsequenterweise ist auch die rechtliche und rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit einer vielgestaltigen Rechtsmaterie, deren politische Initialzündung auf die Eurokrise zurückzuführen ist, nach wie vor im Gange.

Die Reformen an und innerhalb der europäischen Wirtschaftsverfassung reichen im weitesten Sinne von einer spezifischen, mikroökonomischen Regulierungsge-setzgebung des Finanzsektors – namentlich der neu geschaffenen Bankenunion – bis hin zu makroökonomischen Maßnahmen, gerichtet auf die Bekämpfung von untragbarer öffentlicher Verschuldung in einzelnen mitgliedstaatlichen Volks-wirtschaften.⁸ Die Eurokrise forderte dabei nicht nur die Union heraus; gerade vor dem Hintergrund ihrer Erscheinungsform als (Mitglied-)Staatsschuldenkrise⁹ lastete besonderer politischer Handlungsdruck auch auf den Mitgliedstaaten selbst. Erschwerend kam eine besondere Krisenkonstellation hinzu: Da zum einen nicht alle Mitgliedstaaten an der Wirtschafts- und Währungsunion gleichermaßen partizipier(t)en und zum anderen nicht alle Mitgliedstaaten an übermäßiger Ver-schuldung ihrer öffentlichen Hand zu ersticken drohten, war die Interessenlage nicht kongruent; die Mitgliedstaaten waren folglich nicht ausnahmslos gewillt, an einem Strang zu ziehen.

Am Ende erforderte der krisenbedingt große Handlungsdruck deshalb auch politischen Pragmatismus. So vielgestaltig wie die einzelnen Neuerungen an und innerhalb der Wirtschaftsverfassung der Sache nach sind, so unterschiedlich war schließlich auch das angewendete rechtliche Instrumentarium, das nicht nur auf Unionsebene ansetzte. Dort, wo andere Lösungen scheinbar verschlossen waren, förderte die besondere Krisendynamik schließlich ein Phänomen zutage,¹⁰ dass – wenngleich nicht neu – noch immer als Fremdkörper erscheint: Die Setzung von Recht auf Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrags zwischen einigen bindungs-

⁷ Kirchhof, in: NJW 2013, S. 1, 3f.; sowie Oppermann, in NJW 2013, S. 6ff.

⁸ Vgl. zur Differenzierung zwischen mikroökonomischer und makroökonomischer Wirtschaftsverfassung in Europa Tuori/Tuori, The Eurozone Crisis, 2014, S. 13 ff.

⁹ Dazu Nitze, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 48 ff.

¹⁰ Siehe exemplarisch Wolfgang Schäuble, Rede vom 11. Januar 2013 in Heidelberg, Manu-skript abrufbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2013/2013-01-11-heidelberg.html>: „Da Änderungen des europäischen Sekundärrechts nur innerhalb des durch die Verträge gesetzten Rahmens möglich sind und Änderungen der Verträge selbst nur durch einstimmige Entscheidungen aller Mitgliedstaaten, sind gelegentlich dringend nötige Integrationschritte [...] tatsächlich nur gemäß der intergouvernementalen Methode möglich. Dies bedeutet vertragliche Vereinbarungen möglichst vieler Mitgliedstaaten außerhalb des europäischen Primär- und Sekundärrechts. Solche Second-Best-Lösungen sind suboptimale Lösungen, aber in der realen Welt besser als Stillstand und dabei häufig auch Wegbereiter für künftige, systemgerechtere Lösungen.“.

willigen, aber nicht allen Mitgliedstaaten der EU – synonym verwandt für den titelgebenden *Intergouvernementalismus*.

Seit 2012 gibt es den *ESM(-Vertrag)*,¹¹ der im Wesentlichen die Errichtung eines Fonds für eine etwaige finanzielle Unterstützung von Mitgliedstaaten bezweckt; neben dem ESM soll ebenfalls seit 2012 der *Fiskalvertrag*¹² als sein insbesondere auf solide mitgliedstaatliche Haushaltspolitik gerichtetes Gegenstück dienen; und schließlich gibt es seit 2014 das *IGA*,¹³ welches die Bankenunion durch auf einen Fonds übertragene Finanzmittel für etwaige Bankenabwicklungen unterstützen soll. Alle drei vorgenannten Fälle beruhen auf dem Einsatz völkerrechtlicher Verträge, die einige – nicht aber alle, deshalb auch: „*inter se*“ – Mitgliedstaaten der EU als Reaktion auf die sogenannte Eurokrise geschlossen haben. Einerseits soll diese Rechtsmaterie nach nahezu einhelliger Auffassung außerhalb der Unionsrechtsordnung stehen.¹⁴ Andererseits lassen sich aber ein Konnex zur Unionsrechtsordnung¹⁵ – denn in der Sache geht es um die Ausgestaltung des in Art. 120 ff. AEUV primärrechtlich angelegten wirtschaftspolitischen Teilbereichs der Wirtschafts- und Währungsunion – schon aufgrund der Zielsetzung: Bekämpfung und Vorbeugung eurokrisenhafter Entwicklungen, und gar eine auf die Unionsrechtsordnung

¹¹ Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, dem Großherzogtum Luxemburg, Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und der Republik Finnland.

¹² Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion zwischen dem Königreich Belgien, der Republik Bulgarien, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, dem Großherzogtum Luxemburg, Ungarn, Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumänien, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik, der Republik Finnland und dem Königreich Schweden.

¹³ Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungs-fonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge.

¹⁴ So die weit überwiegende Ansicht in der Literatur, siehe bspw. *Dimopoulos*, in: *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, 2014, S. 41, 47, 62 f.; *Kadelbach*, in: *EuR* 2013, S. 489, 494 f.; *Thym*, in: *EuR* Beiheft 2/2013, S. 23, 31; unabhängig von (den) konkreten Übereinkommen auch *ders.*, *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, 2004, S. 181; keine Stellungnahme geliefert, sondern nur die entsprechende Wortwahl des vorlegenden Gerichts aufgegriffen hat der EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Rs. C-370/12 („*Pringle*“), *ECLI:EU:C:2012:756*, Rn. 178: „[...] außerhalb des rechtlichen Rahmens der Union [...]“; siehe dagegen nur den Vorschlag beim Editorial, in: *ECLR* 2015, S. 425, 431: „A first step is to avoid being too restrictive in qualifying the variety of agreements mentioned above between EU members states as EU law. All of these agreements [...] are part of the EU legal order in the wide sense, and in this sense create and modify EU law.“.

¹⁵ Vgl. dazu von *Bogdandy/Bast/Arndt*, in: *ZaÖRV* 2002, S. 77, 125.