

Die Hochschule im Dialog:

Vorschläge des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron zur Reform der Europäischen Union

Ralph Hirdina

Vorschläge des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron zur Reform der Europäischen Union

Ralph Hirdina

November 2018

University of Applied Sciences Aschaffenburg

Würzburger Str. 45

D- 63743 Aschaffenburg

Germany

ralph.hirdina@h-ab.de

Abstract:

The new elected French President Emmanuel Macron proposed in a key note address at the Sorbonne University in Paris in September 2017 to reform die European Union in the six following areas:

1. A Europe, which guarantees security in all its dimensions,
2. A Europe, which reacts to the challenge of migration,
3. A Europe, which focuses on Africa and the Mediterranean area,
4. A Europe as an ideal of sustainable development,
5. A Europe of innovation and regulation, which are focused on the digital world,
6. Europe as an economic and monetary power.

Jean-Claude Juncker, President of the European Commission supports the proposals of Emmanuel Macron. Both intend to strengthen Europe as an economic and monetary power by changing the European Stability Mechanism to a European Monetary Fund and by establishing a financial budget for the Eurozone with a European Financial Minister. Jean-Claude Juncker furthermore wants financial support for those member states of the European Union, which still do not have the Euro as a currency to complete the Eurozone as aimed by the European treaties. This paper discusses the legal steps to implement the proposals of Emmanuel Macron.

Keywords: European Treaties, Reforms, European Stability Machanism, European Monetary Fund

JEL: E 62, K 3, O 52

Deutscher Abstract:

Der französische Staatspräsident Emmanuel Macron hat in einer Grundsatzrede an der Pariser Sorbonne-Universität im September 2017 Vorschläge zur Reformierung der Europäischen Union unterbreitet. Die Reformvorschläge umfassen die folgenden sechs Schlüsselbereiche:

1. Ein Europa, das Sicherheit in all ihren Dimensionen gewährleistet,
2. Ein Europa, das auf die Herausforderung der Migration reagiert,
3. Ein Europa, dessen Blick auf Afrika und den Mittelmeerraum gerichtet ist,
4. Europa als Vorbild für nachhaltige Entwicklung,
5. Ein Europa der Innovation und der Regulierung, die an die digitale Welt angeknüpft sind,
6. Europa als Wirtschafts- und Währungsmacht.

EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hat sich den Vorschlägen weitgehend angeschlossen und diese noch erweitert, indem er für den sechsten Schlüsselbereich neben der Fortentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem Europäischen Währungsfonds und der Einrichtung eines Eurozonenbudgets nebst EU-Finanzminister ein Euro-Vorbeitrittinstrument für die Mitgliedstaaten fordert, die den Euro noch nicht als Währung eingeführt haben.

Die vorgenannten Reformvorschläge werden im nachfolgenden Beitrag einer näheren rechtlichen Betrachtung unterzogen, um zu klären, in welcher Form diese umgesetzt werden könnten.

Vorschläge des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron zur Reform der Europäischen Union

I. Einleitung

Mit seiner Bewegung „En Marche“ hat Emmanuel Macron in Frankreich einen viel beachteten Wahlsieg im Frühjahr 2017 errungen und die etablierten Parteien deklassiert. Macron reüssierte, indem er die französische Mitte eroberte und die konservativen Republikaner, Sozialisten und den Front National an die politischen Ränder verwies.¹ Macron gelang es, unter dem Eindruck einer Ära der „Post-Politik“ ohne Parteien mit einem auf seine Person zugeschnittenen Wahlkampf den Wahlsieg davonzutragen und kann nun in Frankreich mit komfortabler Mehrheit regieren.² Er selbst setzte sich in der Präsidentenstichwahl gegen seine Kontrahentin Marine Le Pen vom Front National mit 65,9% der Stimmen durch.³ Seine neu gegründete Partei „La République en Marche“ errang in den Parlamentswahlen von den 577 Sitzen in der Nationalversammlung 350 Sitze und kann damit mit absoluter Mehrheit regieren.⁴ Wehrmutstropfen des Wahlsiegs in den Parlamentswahlen war allerdings die historisch niedrige Wahlbeteiligung von 48,7%.⁵ Der junge Staatspräsident Frankreichs, Absolvent der Pariser Eliteverwaltungsschule ENA, verbindet französischen Etatismus und Dirigismus mit liberal-technokratischem Gedankengut. Der französische Kommunistenchef Pierre Laurent sagte nach dem ersten Parlamentswahlgang: „Macron wird die Nationalversammlung nicht demokratisieren, sondern technokratisieren.“⁶

Getragen von seiner umwälzenden Machtergreifung in Frankreich und gestärkt durch das Wahldebakel von Bundeskanzlerin Merkel in der Bundestagswahl vom Herbst 2017⁷, nimmt Macron selbstbewusst das Heft der Initiative zur Erneuerung der Europäischen Union in die Hand. Am 26.09.2017 stellte Macron in einer Grundsatzrede an der Pariser Sorbonne-Universität seine „Initiative für Europa“ vor.⁸ Macron rückt sich und Frankreich in dieser Grundsatzrede als Mahner und Motor zur Reformierung Europas in den Mittelpunkt. Macrons Vision von einem reformierten Europa zeigt sich im folgenden Teil seiner Rede:

¹ Brändle, Stefan, Cicero, Magazin für Politische Kultur, Der Graben bleibt, 12.06.17, <https://www.cicero.de/aussenpolitik/trotz-macrons-wahlsieg-der-graben-bleibt>

² a.a.O.

³ Zeit-online, Macron gewinnt klar gegen Le Pen, 07.05.2017, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-05/praesidentschaftswahl-in-frankreich-macron-deutlich-vor-le-pen>

⁴ Die Welt, Ausland, Frankreich, Alle Ergebnisse der Parlamentswahl im Überblick, 18.06.2017, <https://www.welt.de/politik/ausland/article165652134/Alle-Ergebnisse-der-Parlamentswahl-im-Ueberblick.html>

⁵ Tagesspiegel, Parlamentswahl in Frankreich, Historisch niedrige Wahlbeteiligung – Macron lässt alle hinter sich, 12.06.2017, <https://www.tagesspiegel.de/politik/parlamentswahl-in-frankreich-historisch-niedrige-wahlbeteiligung-macron-laesst-alle-hinter-sich/19920036.html>

⁶ a.a.O.

⁷ Der Bundeswahlleiter, Absinken der Zustimmungswerte der Unionsparteien CDU/CSU von 34,1%/7,4%, Bundestagswahl 2013, auf 26,8%/6,2%, Bundestagswahl 2017, Der Bundeswahlleiter, Pressemitteilung Nr. 34/17 vom 12.10.17, https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/34_17_endgueltiges_ergebnis.html

⁸ Französische Botschaft, Frankreich in Deutschland, Initiative für Europa – Die Rede von Staatspräsident Macron im Wortlaut, <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatspraesident-Macron-im-Wortlaut>

„Es liegt an uns und an euch, den einzigen Weg, der unsere Zukunft sichert, zu ebnen, und davon möchte ich heute sprechen. Es ist die Neubegründung eines souveränen, geeinten und demokratischen Europa. Haben wir gemeinsam den Mut, uns diesen Weg zu bahnen. Wie ich den Franzosen gegenüber in jedem Augenblick dazu stand, so sage ich es heute mit ungebrochener Überzeugung: Das Europa, wie wir es kennen, ist zu schwach, zu langsam, zu ineffizient, aber allein Europa kann uns eine Handlungsfähigkeit in der Welt geben angesichts der großen Herausforderungen dieser Zeit. In einem Wort: Allein Europa kann tatsächliche Souveränität gewährleisten, das heißt, die Fähigkeit, in der heutigen Welt zu bestehen, um unsere Werte und unsere Interessen zu verteidigen. Es gilt, eine europäische Souveränität aufzubauen und es besteht eine Notwendigkeit, sie aufzubauen. Warum? Weil das, was unsere Identität ausmacht, was unsere tiefe Identität prägt, dieses Wertegleichgewicht, dieses Verhältnis zur Freiheit, zu den Menschenrechten, zur Gerechtigkeit ist etwas nie Dagewesenes auf diesem Planeten. Die Treue zur Marktwirtschaft, aber auch die zur sozialen Gerechtigkeit ist ebenso wichtig. Was Europa darstellt, können wir nicht blind übertragen, weder auf die andere Seite des Atlantiks noch auf die Grenzen zu Asien. Es liegt an uns, es zu verteidigen, und es in der Globalisierung aufzubauen.“⁹

Bereits am 13.09.2017 äußerte sich EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in einer Rede zur Lage der Union 2017 und mahnte an, ein offenes Zeitfenster zur Reformierung der Europäischen Union zu nutzen:

„Zehn Jahre nach Ausbruch der Krise lebt die europäische Wirtschaft endlich wieder auf. Und damit auch unsere Zuversicht und unser Vertrauen. Die 27 Staats- und Regierungschefs, das Parlament und die Kommission machen unsere Union wieder europäisch. Und zusammen machen wir aus unserer Union wieder eine Union. Im vergangenen Jahr haben wir gesehen, wie alle 27 Staats- und Regierungschefs den Kapitolhügel in Rom beschritten, um – einer nach dem anderen – ihr Gelöbnis zu unserer Union zu erneuern. All das führt mich zu der Überzeugung: Europa hat wieder Wind in den Segeln. Uns öffnet sich jetzt ein Fenster der Möglichkeit. Aber es wird nicht ewig offenbleiben. Lassen Sie uns das Meiste aus diesem Schwung herausholen, lassen Sie uns den Wind in unseren Segeln nutzen. Dafür müssen wir zwei Dinge tun: Erstens sollten wir auf dem Kurs bleiben, den wir im vergangenen Jahr abgesteckt haben. Wir haben noch 16 Monate, in denen Parlament, Rat und Kommission echte Fortschritte erzielen können. Diese Zeit müssen wir nutzen, um das zu vollenden, womit wir in Bratislava¹⁰ begonnen haben und unsere eigene positive Agenda verwirklichen. Zweitens sollten wir den Kurs für die Zukunft abstecken. Wie Mark Twain schrieb, und ich zitiere hier: Jahre später werden wir mehr enttäuscht sein von den Dingen, die wir nicht getan haben, als von den Dingen, die wir getan

⁹ a.a.O; Macrons Redetext, S. 3

¹⁰ Europäischer Rat, vgl. Erklärung von Bratislava, 16.09.2016, Migration und Außengrenzen, Innere und äußere Sicherheit, Externe Sicherheit und Verteidigung, Wirtschaftliche und soziale Entwicklung und junge Menschen, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>

haben. Jetzt ist der Moment, um ein enger vereintes, ein stärkeres und ein demokratischeres Europa für das Jahr 2025 aufzubauen.“¹¹

Der nachfolgende Beitrag greift einige Vorschläge Macrons und Junckers zur Reformierung der Europäischen Union auf, beleuchtet diese aus rechtlicher Sicht und damit auch auf ihre politische Machbarkeit.

II. Macrons und Junckers Reformvorschläge zur Reformierung der Europäischen Union

Macrons Reformvorschläge

In seiner Sorbonne-Rede „Initiative für Europa“ warb der französische Staatspräsident Macron mit folgenden sechs Schlüsseln zur europäischen Souveränität:

Schlüssel 1 Ein Europa, das Sicherheit in all ihren Dimensionen gewährleistet.

In Sachen Verteidigung plädiert Macron in Europa für eine gemeinsame Eingreiftruppe, einen gemeinsamen Verteidigungshaushalt und eine gemeinsame Handlungsdoktrin. Hierzu soll insbesondere ein europäischer Verteidigungsfonds eingerichtet werden und eine europäische Interventionsinitiative bestehen.¹²

Zur Bekämpfung des Terrorismus soll eine europäische Nachrichtendienstakademie eingerichtet werden. Gemeinsame Zivilschutzkräfte müssten eingerichtet werden.

Schlüssel 2: Ein Europa, das auf die Herausforderung der Migration reagiert.

Mit Blick auf die Migrationsströme und die ungleiche Verteilung von Migranten in der Europäischen Union muss ein gemeinsamer Grenz-, Asyl- und Migrationsraum geschaffen werden. In diesem Zusammenhang soll eine europäische Asylbehörde eingerichtet werden, die Asylverfahren sollen beschleunigt und harmonisiert werden. Schrittweise soll eine europäische Grenzpolizei aufgestellt werden, die die Grenzen sichert und Migranten ohne Bleiberecht in ihre Herkunftsländer zurückführt. Auf EU-Ebene soll ein umfangreiches Bildungs- und Integrationsprogramm für Flüchtlinge finanziert werden.¹³

Schlüssel 3: Ein Europa, dessen Blick auf Afrika und den Mittelmeerraum gerichtet ist.

¹¹ Juncker, Jean-Claude, Rede zur Lage der Union 2017, 13.09.2017, Redetext S. 2, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm

¹² Französische Botschaft, Frankreich in Deutschland, Initiative für Europa – Die Rede von Staatspräsident Macron im Wortlaut, <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa>, Europa- und Außenpolitik, Zusammenfassung der Rede

¹³ a.a.O.

Die gemeinsame Außenpolitik Europas muss auf Afrika und den Mittelmeerraum ausgerichtet sein. Europa muss eine Partnerschaft mit Afrika aufbauen, die auf Bildung, Gesundheit und dem Energiewandel basiert.¹⁴

Schlüssel 4: Europa als Vorbild für nachhaltige Entwicklung.

Hierfür soll ein fairer CO₂-Preis innerhalb Europas und eine CO₂-Steuer an den Grenzen Europas eingeführt werden. Es soll ein industrielles Förderprogramm für saubere Fahrzeuge aufgelegt und europaweit sollen Ladestationen eingerichtet werden. Die europäische Agrarpolitik soll reformiert und eine gemeinsame Kontrollstelle soll eingerichtet werden, die die Ernährungssicherheit der Europäer gewährleistet.¹⁵

Schlüssel 5: Ein Europa der Innovation und der Regulierung, die an die digitale Welt angepasst sind.

Hierzu soll die Europäische Union mit einer Agentur für bahnbrechende Innovationen ausgestattet werden, durch die neue Forschungsbereiche wie die künstliche Intelligenz gemeinsam finanziert werden. Das System der Besteuerung digitaler Unternehmen muss überdacht und große digitale Plattformen müssen reguliert werden.¹⁶

Schlüssel 6: Europa als Wirtschafts- und Währungsmacht.

Die Eurozone muss das Zentrum der wirtschaftlichen Kraft Europas sein. Hierfür benötigt die Eurozone einen gemeinsamen Haushalt, der die Finanzierung gemeinsamer Investitionen ermöglicht und Stabilität angesichts wirtschaftlicher Schocks gewährleistet.¹⁷

Neben den vorgenannten sechs Schlüsseln fordert Macron für ein geeintes Europa:¹⁸

- Schrittweise Annäherung der Sozial- und Steuermodelle, indem ein Steuerkorridor für Körperschaften festgelegt und ein Mindestlohn gewährt wird, der den wirtschaftlichen Gegebenheiten der einzelnen Länder entspricht.
- Ein europäisches Zugehörigkeitsgefühl soll geschaffen werden, indem jeder junge Europäer mindestens sechs Monate in einem anderen europäischen Land verbringen muss und jeder Studierende soll zwei europäische Sprachen sprechen. Auch sollen europäische Universitäten eingerichtet und die schulische Ausbildung durch die Anerkennung von Abschlüssen harmonisiert werden.
- Die Demokratie soll gestärkt werden durch die Einrichtung europäischer Konvente und die Schaffung europäischer Wahllisten zur Stärkung des europäischen Parlaments.

¹⁴ a.a.O.

¹⁵ a.a.O.

¹⁶ a.a.O.

¹⁷ a.a.O.

¹⁸ a.a.O.

- Die europäische Handelspolitik soll neu gestaltet werden: Transparenz in den Verhandlungen und Umsetzung der Handelsabkommen, soziale und ökologische Anforderungen, Gegenseitigkeit der Handelsabkommen mit Einrichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft für Handelsfragen, die die Einhaltung der Handelsabkommen prüft und Verstöße sanktioniert.

Junckers Reformvorschläge

In seiner Rede zur Lage der Union 2017 mahnte der EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker insbesondere die folgenden Reformen der Europäischen Union an:

Die europäische Handelsagenda muss gestärkt werden. Handelsabkommen, die geschlossen werden, müssen auf Gegenseitigkeit beruhen. Das europäische Parlament wird bei allen Handelsabkommen das letzte Wort haben. Der Inhalt der Handelsabkommen muss für die EU-Bürger transparent sein. Es muss ein Investment-Screening eingeführt werden. Ein Staatsunternehmen aus einem Drittstaat darf nicht ohne Prüfung ein Unternehmen in Europa übernehmen, das für die Europäische Union von strategischem Interesse (Verkehr, Energie, Verteidigung) ist.¹⁹

Die EU-Kommission hat eine Strategie für die europäische Industriepolitik beschlossen. Diese sichert, dass europäische Unternehmen in puncto Innovation, Digitalisierung und Verringerung der CO₂-Emissionen weltweit die Nummer eins bleiben oder werden. Ein Kommissionsvorschlag zur Senkung der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor wird auf den Weg gebracht.²⁰

Zum besseren Schutz der EU-Bürger im digitalen Zeitalter soll eine europäische Agentur für Cybersicherheit eingerichtet werden.²¹

Auf dem Politikfeld der Migration wird die Kommission neue Vorschläge vorlegen, bei denen der Schwerpunkt auf Rückführungen, Solidarität mit Afrika und legalen Einreisewegen liegt.²²

Innerhalb der Europäischen Union darf es keine Arbeitnehmer zweiter Klasse geben. Menschen, die am gleichen Ort die gleiche Arbeit verrichten, sollen das gleiche Gehalt bekommen. Um zu überwachen, ob alle EU-Vorschriften zur Mobilität von Arbeitskräften auf gerechte, einfache und wirksame Art und Weise umgesetzt werden, soll eine EU-Arbeitsbehörde eingerichtet werden.²³

Für Rumänien und Bulgarien muss der Schengen-Raum unverzüglich geöffnet werden. Auch für Kroatien soll die volle Schengen-Mitgliedschaft ermöglicht werden, sobald die Kriterien erfüllt sind.²⁴

¹⁹ Juncker, Jean-Claude, Rede zur Lage der Union 2017, 13.09.2017, Redetext S. 2 und 3, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm

²⁰ Juncker, Jean-Claude, Rede zur Lage der Union 2017, 13.09.2017, Redetext S. 3 und 4, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm

²¹ a.a.O., S. 4

²² a.a.O., S. 4

²³ a.a.O. S. 6

²⁴ a.a.O. S. 7

Der Euro ist dazu bestimmt, die einheitliche Währung der Europäischen Union als Ganzes zu sein. Daher muss den Staaten, für die keine Euro-Ausnahmeregel und die den Euro noch nicht haben, ein Euro-Vorbereitungsinstrument zur Verfügung stehen, das ihnen technische und auch finanzielle Heranführungshilfen bietet.²⁵ Alle Mitgliedstaaten sollten der Bankenunion beitreten, sobald jeder in diesem Punkt seine nationalen Hausaufgaben gemacht hat.²⁶

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sich auf eine europäische Säule sozialer Rechte einigen. Die soziale Fragmentierung und das Sozialdumping müssen in Europa ein Ende haben.²⁷

Die Europäische Union braucht Beschlüsse über eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage, über die Mehrwertsteuer, über eine faire Besteuerung der Digitalwirtschaft und über die Finanztransaktionssteuer.

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) sollte schrittweise zu einem Europäischen Währungsfonds ausgebaut werden, der allerdings fest im Regel- und Kompetenzwerk der Europäischen Union verankert sein muss. Hinzukommen muss ein Europäischer Wirtschafts- und Finanzminister, der positive Strukturreformen in den EU-Mitgliedstaaten fördert und unterstützt. Der Europäische Wirtschafts- und Finanzminister koordiniert alle Finanzierungsinstrumente der Europäischen Union, die angewandt werden müssen, wenn ein Mitgliedstaat von einer Rezession oder einer Fundamentalkrise betroffen wird. Der für Wirtschaft und Finanzen zuständige EU-Kommissar soll diese Funktion übernehmen und zugleich Vizepräsident der Europäischen Kommission und Vorsitzender der Eurogruppe sein.²⁸

Zur gemeinsamen Terrorbekämpfung soll eine europäische Aufklärungseinheit eingerichtet werden. Grenzüberschreitende terroristische Straftaten sollen durch eine neu geschaffene Europäische Staatsanwaltschaft verfolgt werden. Die europäischen außenpolitischen Beschlüsse müssen durch Mehrheitsentscheidungen umsetzbar sein. Es muss eine europäische Verteidigungsunion eingerichtet werden.²⁹

Die Europäische Kommission unterstützt ausdrücklich den Vorstoß Macrons, transnationale Listen für die Europawahlen einzurichten und demokratische Konvente in allen Teilen Europas zu organisieren.³⁰

Macron als Reformmotor

Der französische Staatspräsident Macron besetzt die Position des Motors der Reform der Europäischen Union. Dies ist zu begrüßen, zumal aus Deutschland kaum neue Ideen zur Reformierung der

²⁵ a.a.O. S. 7

²⁶ a.a.O. S. 7

²⁷ a.a.O. 7

²⁸ a.a.O. S. 8

²⁹ a.a.O. S. 9

³⁰ a.a.O. S. 9

Europäischen Union auf den Tisch gelegt wurden. Der Karlspreissträger 2018, Emmanuel Macron, ist des Zauderns der deutschen Kanzlerin Merkel überdrüssig.³¹ Es liegt nun an Deutschland, auf Macrons Reformvorschläge zu reagieren.

Es wäre zu kurz gegriffen, nur das von Macron zur Diskussion gestellte Eurozonenbudget für gemeinsame Investitionen, verwaltet durch einen eigenen europäischen Wirtschafts- und Finanzminister, und den vorgeschlagenen Ausbau des ESM zu einem europäischen Währungsfonds isoliert einer Analyse zu unterziehen. Denn bei Macrons Vorschlägen darf nicht nur die Frage gestellt werden, ob Deutschland bereit ist, Geld zur Stärkung und Stabilisierung der Eurozone zur Verfügung zu stellen. Es ist auch objektiv danach zu fragen, welche Effekte für Deutschland bei einer verstärkten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung, der Eindämmung der Migration, etc., entstehen. Allzu oft wird die Diskussion der Reformierung der Europäischen Union auf das Politikfeld der Wirtschafts- und Währungsunion reduziert, wie nachfolgende Redebeiträge aus einer aktuellen Stunde im Deutschen Bundestag zu den Vorschlägen Macrons zur EU-Wirtschafts- und Finanzpolitik gezeigt haben.

Macrons Reformvorschläge auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik stoßen in Deutschland, teilweise auf Zustimmung, aber auch auf Skepsis.³² Cem Özdemir, der Fraktionsvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen, nannte Macron in einer aktuellen Stunde des Deutschen Bundestages am 18.05.2017 einen „leidenschaftlichen Europäer“. Die Bundesregierung sollte seine ausgestreckte Hand annehmen: „Solidarität muss das Gebot der Stunde sein.“³³ Auch aus der SPD hört man Stimmen, die Macrons Vorstoß zur Reformierung der Eurozone unterstützen. So appellierten Joachim Poß und Christian Petry als Sprachrohr der SPD an die Unionsfraktion, die Pläne Macrons nicht einfach vom Tisch zu wischen. Poß unterstrich: „Wir brauchen eine stärkere politische Einbettung der Wirtschafts- und Währungsunion, einen eigenen Euro-Haushalt, der uns Zukunftsinvestitionen ermöglicht, parlamentarisch kontrolliert ist und durch einen Eurominister geführt wird.“³⁴ Hans-Peter Friedrich, CDU/CSU, verwies hingegen auf die wirtschaftlich schwierige Lage Frankreichs, die sich an einer Staatsquote von 57%, einer Jugendarbeitslosigkeit von 25% und zwei Billionen Euro Schulden ablesen lasse. Macrons Reformwille könne nicht „durch Steuergeld aus dem Ausland“ ersetzt werden. Schließlich trage die Bundesregierung Verantwortung für die deutschen Steuergelder, die „sparsam und zielgerichtet“ ausgegeben werden müssten.³⁵

³¹ Spiegel Online, Macron hat genug von Merkels Zaudern, 10.05.18, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/karlspreis-emmanuel-macron-hat-genug-von-merkels-zaudern-a-1207170.html>

³² Deutscher Bundestag, Emmanuel Macrons Vorschläge im Bundestag kontrovers diskutiert, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw20-de-aktuelle-stunde-macron/507036>

³³ a.a.O.

³⁴ a.a.O.

³⁵ a.a.O.

Einige ausgewählte von Macron vorgelegte Ideen zur Reformierung Europas, die sich im Wesentlichen mit Junckers Reformideen decken, sollen im Nachfolgenden einer eingehenden Analyse unterzogen werden.

III. Analyse der Reformvorschläge

Macrons Schlüssel 1: Ein Europa, das Sicherheit in all ihren Dimensionen gewährleistet

Kernpunkte des Schlüssels 1 sind: Gemeinsame Eingreiftruppe, gemeinsamer Verteidigungshaushalt, gemeinsame Handlungsdoktrin, europäischer Verteidigungsfonds und europäische Interventionsinitiative, europäische Nachrichtendienstakademie, gemeinsame Zivilschutzkräfte.

In Frankreich und Deutschland beliefen sich die Ausgaben für Verteidigung in absoluten Zahlen in Millionen US-Dollar wie folgt³⁶:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Frankreich	50.245	52.317	52.006	43.474	44.191	45.927
Deutschland	46.470	45.932	46.102	39.813	41.590	45.472

Die Zahlen zeigen für Frankreich eine rückläufige Tendenz. In Deutschland stiegen die Verteidigungsausgaben zuletzt wieder an und befinden sich damit mit den französischen Ausgaben für Verteidigung in absoluten Zahlen auf nahezu gleichem Niveau. Auf den gesamten sechs-Jahreszeitraum von 2012 bis 2017 gab Frankreich im Vergleich zu Deutschland allerdings 22.781 Millionen US-Dollar, also knapp 23 Milliarden US-Dollar, mehr für Verteidigung aus als Deutschland.

Noch deutlicher wird die Diskrepanz der Verteidigungsausgaben zwischen Frankreich und Deutschland gemessen am Bruttoinlandsprodukt, wie die nachfolgenden Zahlen belegen:³⁷

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Frankreich	1,87%	1,86%	1,83%	1,79%	1,79%	1,79%
Deutschland	1,31%	1,22%	1,18%	1,18%	1,2%	1,24%

Damit positioniert sich Deutschland weit unter den Beschlüssen der Natostaaten, dass jedes Mitglied zur Sicherung der Wehrhaftigkeit des Bündnisses pro Jahr 2% gemessen am jeweiligen BIP an

³⁶ Statista, Höhe der Militärausgaben in den Natostaaten von 2012 bis 2017 (in Millionen US-Dollar), <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/5993/umfrage/militaerausgaben-der-wichtigsten-natostaaten/>

³⁷ Statista, Anteil der Militärausgaben am Bruttoinlandsprodukt in den Natostaaten von 2012 bis 2017, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/234725/umfrage/anteil-der-militaerausgaben-am-bruttoinlandsprodukt-der-natostaaten/>

Verteidigungsausgaben leistet.³⁸ Auf dem Natogipfel in Wales im Jahre 2014 wurde das Ausgabenziel mit Blick auf die rückläufigen Verteidigungsausgaben der Natostaaten für rechtlich verbindlich erklärt.³⁹ Bereits im Jahre 2002 hatten sich die Natostaaten auf ihrem Gipfeltreffen in Prag dem Ausgabenziel von 2% an Verteidigungsausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt verschrieben und dies auf dem Natogipfel in Riga bekräftigt, ohne dass man hier schon von einer rechtlichen Verbindlichkeit sprechen konnte.⁴⁰

Mit der Aufkündigung des Iran-Atomabkommens, des Pariser Klimaschutzabkommens und der Infragestellung von Handelsvereinbarungen durch den US-Präsidenten Donald Trump wird das transatlantische Bündnis zunehmend als stark brüchig angesehen.⁴¹ Vor diesem Hintergrund erhält der Vorschlag Macrons, Europas Verteidigungsfähigkeit zu stärken, eine neue Dimension. Der Aspekt der Sicherheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird sehr deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs von England aus der Europäischen Union⁴² nur noch Frankreich als EU-Mitglied Atommacht ist. Im Jahre 2017 verfügten Großbritannien über 215 und Frankreich über 300 nukleare Sprengköpfe.⁴³ Zwar berührt der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union das Nato-Bündnis zunächst nicht, doch sollte US-Präsident Donald Trump seine aus dem Jahre 2017 geäußerte Position bekräftigen, die Nato sei „obsolet“, weil sie nicht funktioniere⁴⁴, bekommt der EU-Austritt Großbritanniens eine bedeutende verteidigungspolitische Dimension.

Eine erste Antwort auf das Bröckeln des transatlantischen Bündnisses und den Brexit gab der Europäische Rat am 11. Dezember 2017 mit der Gründung der SSZ, Ständige Strukturierte Zusammenarbeit mit 25 teilnehmenden Mitgliedstaaten auf dem Gebiet Sicherheit und Verteidigung. Dänemark, Malta und das Vereinigte Königreich nehmen nicht teil. Die Zusammenarbeit soll sich auf folgende Bereiche erstrecken: Ausbildung, Fähigkeitenentwicklung, operative Einsatzbereitschaft im Bereich der Verteidigung.⁴⁵ Auch soll eine Verordnung für ein Europäisches Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich erlassen werden. Das Programm ist für die Laufzeit 2019 bis 2020 mit einem Volumen von 500 Mio. € ausgestattet und soll die Wettbewerbs- und

³⁸ Nato, Beschluss auf dem Gipfel von Wales im Jahre 2014, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112461.htm?](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112461.htm?selectedLocale=en)

³⁹ a.a.O.; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zur Entstehungsgeschichte und rechtlichen Bindungswirkung der Zwei-Prozent-Zielvorgabe der Nato für den Anteil der nationalen Verteidigungsausgaben am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt, <https://www.bundestag.de/blob/505886/e86b5eccc480c0415bff0d131f99789f/wd-2-034-17-pdf-data.pdf>

⁴⁰ Nato, Funding Nato, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm?selectedLocale=en

⁴¹ Zeit-Online, Merkel sieht US-Ausstieg aus Iran-Abkommen mit „großer Sorge“, 11.05.2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-05/donald-trump-ausstieg-atomabkommen-iran-kritik-angela-merkel>

⁴² Europäische Kommission, Brexit-Verhandlungen, 29.03.17, Mitteilung des Vereinigten Königreichs an den Europäischen Rat, es werde gemäß Art. 50 EUV aus der Europäischen Union austreten, https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_de

⁴³ Statista, Anzahl der nuklearen Sprengköpfe weltweit 2017, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36401/umfrage/anzahl-der-atomsprengkoepfe-weltweit/>

⁴⁴ Süddeutsche Zeitung, 06.02.17, Trump hält die Nato nun doch für wichtig, <http://www.sueddeutsche.de/politik/usa-trump-haelt-die-nato-nun-doch-fuer-wichtig-1.3365709>

⁴⁵ Europäischer Rat, Zeitleiste: Zusammenarbeit der EU im Bereich Sicherheit und Verteidigung, <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/defence-security/defence-security-timeline/>

Innovationsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie fördern. Die Verordnung ist fester Bestandteil des europäischen Verteidigungsfonds.⁴⁶

Art. 42 ff. EUV enthalten Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Rechtsgrundlage für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, SSZ, ist Art. 46 EUV.

Der europäische Verteidigungsfonds hat nach Auffassung der Europäischen Kommission seine Rechtsgrundlage in Art. 173 AEUV. Nach Art. 173 Abs. 1 AEUV sorgen die Union und die Mitgliedstaaten dafür, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Union gewährleistet sind. Hierfür kann auf die Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potentials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung durch den Erlass entsprechender Rechtsvorschriften nach Art. 173 Abs. 3 AEUV hingewirkt werden.⁴⁷ Der Europäische Verteidigungsfonds soll ab 2020 pro Jahr ein Volumen von 5,5 Milliarden Euro umfassen und auf die Ebenen Forschung sowie Entwicklung und Beschaffung aufgeteilt werden.⁴⁸

Es wird allerdings zum Teil bestritten, dass Art. 173 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage zur Einrichtung eines europäischen Verteidigungsfonds ist. So wird auf der Homepage des Europäischen Parlaments ausgeführt, EU-Maßnahmen auf dem Gebiet der Verteidigungsindustrie müssten auf Art. 352 AEUV gestützt werden.⁴⁹ Die in Art. 352 AEUV normierte Kompetenzergänzungsklausel bestimmt: „Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und sind in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften.“ Art. 173 AEUV bilde die Rechtsgrundlage für die Industriepolitik der EU. Fortschritte bei der Anwendung der Bestimmungen des Binnenmarktes auf den Markt der Verteidigungsgüter würden jedoch durch Art. 346 Abs. 1 AEUV gehemmt, der gerade regelt, dass jeder Mitgliedstaat die Maßnahmen ergreifen kann, die seines Erachtens für die Wahrnehmung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen.⁵⁰ Liest man Art. 346 AEUV so, dass die Erzeugung und der Handel von militärischen Gütern ausschließlich in den nationalen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fällt, kann Art. 173 AEUV nicht zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Rüstungsindustrie in der EU als Rechtsgrundlage

⁴⁶ a.a.O.

⁴⁷ Europäische Kommission, Verordnungsvorschlag für ein Europäisches Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich, 07.06.2017
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/AUTRES_INSTITUTIONS/COMM/COM/2017/12-14/COM_COM20170294_DE.pdf

⁴⁸ Europäische Kommission, Der Europäische Verteidigungsfonds: 5,5 Mrd. Euro pro Jahr, um Europas Verteidigungsfähigkeiten zu stärken, 07.06.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_de.htm

⁴⁹ Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, Verteidigungsindustrie, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.4.4.html

⁵⁰ a.a.O.

herangezogen werden. Gestützt würde diese Sicht durch Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV, wonach die nationale Sicherheit weiterhin in die alleinige Verantwortung der Mitgliedstaaten fällt. In der Tat bliebe dann nur Art. 352 als Rechtsgrundlage für die Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds. Hiergegen spricht allerdings, dass Art. 346 Abs. 1 lit. b AEUV als „Kann-Bestimmung“ formuliert ist, das heißt, Art. 346 AEUV beinhaltet keinen allgemeinen Vorbehalt der Außen- und Sicherheitspolitik zugunsten der Mitgliedstaaten. Art. 346 AEUV ist vielmehr Ausnahmevorschrift für die Mitgliedstaaten und daher eng auszulegen. Art. 346 AEUV nimmt daher den Rüstungssektor nicht generell aus dem Sachkompetenzbereich der Union aus, sondern lässt sich als Rechtfertigungsgrund verstehen, der die Mitgliedstaaten einzeln oder gemeinsam berechtigt, sich unter bestimmten Voraussetzungen zur Wahrung wesentlicher Sicherheitsinteressen über die Verpflichtungen und Prinzipien des Unionsrechts hinwegzusetzen.⁵¹ Wie auch andere Ausnahmeregelungen ist Art. 346 AEUV darauf ausgerichtet, die Bedürfnisse des Binnenmarktes einerseits und die legitimen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten andererseits in ein angemessenes Verhältnis zu setzen.⁵² Kritisch muss allerdings angemerkt werden, dass der Vertrag von Lissabon in Art. 41 Abs. 2 EUV gerade bestimmt, dass die operativen Ausgaben für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU zulasten des Haushalts der Union gehen, mit Ausnahme der Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen. Der Union steht es demnach nicht zu, unter dem Vorwand der Förderung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Industrie, gestützt auf Art. 173 AEUV, einen Rüstungsetat entgegen der klaren Bestimmung des Art. 41 Abs. 2 EUV auf europäischer Ebene einzuführen. Art. 41 Abs. 3 EUV sieht nämlich vor, dass ein Anschubfonds für die Finanzierung von EU-Militäroperationen zuständig ist, der aus Beiträgen der Mitgliedstaaten gespeist und durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit ohne Einbindung der Kommission und des EU-Parlaments verwaltet wird.⁵³

Art. 24 EUV befasst sich mit der Reichweite der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik der Europäischen Union. Art. 24 Abs. 1 UAbs.1 EUV bestimmt hierzu: „Die Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann.“

Zwar ist damit Angelegenheit der Europäischen Union die Gestaltung sowohl des Verhältnisses der Union als auch des Verhältnisses der Mitgliedsstaaten zu dritten Staaten und sonstigen Völkerrechtssubjekten, insbesondere über die Bündelung des außen- und sicherheitspolitischen Handelns der Mitgliedstaaten.⁵⁴ Doch achtet die Union hierbei die in Art. 4 Abs. 2 S. 2 und 3 EUV

⁵¹ Jaekel in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 63. EL, Dezember 2017, Art. 346 AEUV, Rn 1 – 7.

⁵² a.a.O., Rn 1

⁵³ Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 63. EL, Dezember 2017, Art. 41 EUV, Rn 30

⁵⁴ Cremer in Calliess/Ruffert, EUV Lissabon, 5. Aufl. 2016, Art. 24 EUV, Rn 1

verankerten Grundsätze⁵⁵, die dort wie folgt beschrieben sind: „Die Union achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.“ Damit wird klar, dass die Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik wesentlich darauf gerichtet ist, mitgliedstaatliches Handeln zu koordinieren. Dabei ist es aber nicht ausgeschlossen, dass die Nutzung militärischer Fähigkeiten, welche die Mitgliedstaaten der Union zur Verfügung gestellt haben, der Union selbst zuzurechnen ist und die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Union auslösen.⁵⁶ Die Mitgliedstaaten behalten auf dem Gebiet der Sicherheits- und Außenpolitik ihre Beweglichkeit im Rahmen des Art. 28 EUV, sind allerdings nach Art. 24 Abs. 3 EUV zur gegenseitigen Treue und Solidarität untereinander und gegenüber der Union verpflichtet.

Wie aus Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 EUV deutlich wird, ist die Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik zwar in den EU-Verträgen zu verorten, sie hat aber gegenüber anderen Politikfeldern der EU eine besondere, sich abhebende Stellung.⁵⁷ Dies lässt sich an folgenden Aspekten ablesen: Die Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik wird vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt. Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen. Die Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik wird vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und von den Mitgliedstaaten durchgeführt. Die Kommission hat im Vergleich zu anderen Politikbereichen auf dem Gebiet der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik eine deutlich eingeschränkte Rolle. Das Europäische Parlament hat nach Art. 36 EUV gar nur eine Beobachterrolle. Der Europäische Gerichtshof ist auf dem Gebiet der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik grundsätzlich nicht zuständig.⁵⁸

Die Reformvorschläge Macrons auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik sind bislang wenig detailliert und damit eine Grobskizze. Doch der Vorstoß zur Einrichtung einer gemeinsamen Eingreiftruppe, eines gemeinsamen Verteidigungshaushalts, einer europäischen Nachrichtendienstakademie sowie gemeinsamer Zivilschutzkräfte lässt darauf schließen, dass es sich wohl nicht mehr nur um koordiniertes und gebündeltes mitgliedstaatliches Handeln unter dem Dach der GASP handeln könnte. Auch das Prinzip der Einstimmigkeit vom Europäischen Rat und Rat dürfte ein schlagkräftiges Handeln auf dem Gebiet der GASP eher lähmen als beschleunigen.

Zwischenfazit: Um die Reformvorschläge Macrons auf dem Gebiet der GASP zu realisieren, wird ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV unausweichlich sein. Festzuhalten bleibt auf dem Gebiet der GASP, dass Deutschland im Vergleich zu Frankreich seinen finanziellen Zusagen

⁵⁵ a.a.O.

⁵⁶ Cremer in Calliess/Ruffert, EUV Lissabon, 5. Aufl. 2016, Art. 24 EUV, Rn 10

⁵⁷ Cremer in Calliess/Ruffert, EUV Lissabon, 5. Aufl. 2016, Art. 24 EUV, Rn 2

⁵⁸ Cremer in Calliess/Ruffert, EUV Lissabon, 5. Aufl. 2016, Art. 24 EUV, Rn 5-7

zur Steigerung der Verteidigungsausgaben weitaus weniger gerecht wurde als Frankreich. Deutschland wird sich diesem Argument auf Dauer beim Anmahnen der Einhaltung der Verschuldensobergrenze durch Frankreich nicht entziehen können.

Macrons Schlüssel 2: Ein Europa, das auf die Herausforderung der Migration reagiert.

Kernpunkte des Schlüssels 2 sind: Gemeinsamer Grenz-, Asyl- und Migrationsraum, Einrichtung einer europäischen Asylbehörde, Beschleunigung und Harmonisierung der Asylverfahren, Aufstellung einer europäischen Grenzpolizei, Zurückführung von Migranten ohne Bleiberecht in ihre Heimatländer, EU-Bildungs- und Integrationsprogramme für Flüchtlinge.

Unter Migration können unterschiedliche Wanderungsbewegungen von Menschen verstanden werden, die differenziert zu betrachten sind. Die Aufenthaltsberechtigung von nicht deutschen Staatsangehörigen regelt in Deutschland das Ausländerrecht, das bestimmt wird durch das in Art. 16a GG normierte Asylrecht, das Asylgesetz, das Aufenthaltsgesetz sowie das Freizügigkeitsgesetz. Auf europäischer Ebene ist Art. 21 AEUV zu beachten, der für Unionsbürger die allgemeine Freizügigkeit als „Grundfreiheit ohne Markt“ festschreibt.⁵⁹ Art. 77 ff. AEUV enthalten Vorgaben für die Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung. Art. 78 Abs. 2 AEUV enthält für die Europäische Union die Kompetenz für ein materielles Asyl- und Flüchtlingsrecht (Art. 78 Abs. 2 lit. a-c AEUV) sowie die Befugnis zum Erlass verfahrensrechtlicher Bestimmungen (Art. 78 Abs. 2 lit. d-f AEUV).⁶⁰ Das völkerrechtlich geschlossene Dublin-Übereinkommen, das die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrags zum Gegenstand hatte, ist heute faktisch außer Kraft getreten und wird von der Dublin III-Verordnung quasi ersetzt.⁶¹

Überblicksmäßig seien folgende Aspekte herausgehoben:

- Das Aufenthaltsgesetz fordert für den Aufenthalt von Ausländern in Deutschland bestimmte Tatbestände der Aufenthaltsberechtigung, wobei sich diese auch aus vorrangigen europäischen Rechtsvorschriften wie dem EU-Visumsregime ergeben können.⁶² Es ermöglicht und gestaltet die Zuwanderung und dient auch der Erfüllung humanitärer Verpflichtungen wie der Ermöglichung des Familiennachzugs. Beispielsweise regelt das Aufenthaltsgesetz die Aufenthaltstatbestände Aufenthaltstitel (Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit), Visum (Aufenthalt oder Durchreise für 90 Tage), Aufenthaltserlaubnis (Au Pair, Saisonarbeiter), Niederlassungserlaubnis (unbefristeter Aufenthaltstitel), Studium.⁶³

⁵⁹ Rossi in Heusch/Kluth BeckOK AuslR, 18. Ed. 2017, Art. 21 AEUV, Rn 4

⁶⁰ Rossi in Calliess/Ruffert Art. 78 AEUV, Rn 12

⁶¹ Die Bundesregierung, Dublin-Abkommen gilt für alle EU-Staaten, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-02-fluechtlinge-dublin-verfahren.html>

⁶² Maor in Kluth/Heusch, BeckOK AufenthG, 18. Ed. 2018, § 6 Visum, Rn 1 ff.

⁶³ Heusch, Kluth, BeckOK AufenthG, 18.Ed. 2018.

- Das Freizügigkeitsgesetz regelt die Einreise und den Aufenthalt von Unionsbürgern und ihren Familienmitgliedern in der Bundesrepublik Deutschland. Das Gesetz setzt die Freizügigkeitsrichtlinie in deutsches Recht um. Unionsbürger dürfen sich in der Bundesrepublik Deutschland bspw. ausbilden lassen oder dort als Arbeitnehmer oder Selbständige erwerbstätig sein. Nicht erwerbstätige Unionsbürger dürfen sich in der Bundesrepublik Deutschland dauerhaft aufhalten, wenn sie über ausreichenden Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel verfügen.⁶⁴
- Art. 16a GG, das Asylgesetz und die Dublin III-Verordnung befassen sich mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen Personen politisches Asyl oder internationalen Schutz vor Verfolgung erhalten. Entscheidend ist die Ausfüllung des Begriffs der Flüchtlingseigenschaft nach § 3 Asylgesetz. Flüchtling ist hiernach, wer aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe auf der Flucht ist. Die Dublin III-Verordnung legt Kriterien und Verfahren fest, die bei der Bestimmung des EU-Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, zur Anwendung gelangen. Art. 20 Abs. 5 Dublin III Verordnung bestimmt die sog. Rücknahmepflicht. Hält sich ein Flüchtling in einem anderen Mitgliedstaat ohne Aufenthaltstitel auf und hat er in einem anderen Mitgliedstaat Antrag auf internationalen Schutz gestellt, hat dieser Mitgliedstaat ihn wieder aufzunehmen.

Macrons Vorstoß zielt darauf ab, den Flüchtlingsdruck auf Europa zu entschärfen. Das Thema spaltet die Europäische Union zunehmend. Anlässlich der Flüchtlingskrise im Jahre 2015 wurde die Dublin III-Verordnung vorübergehend außer Kraft gesetzt, um auf der Balkanroute von Griechenland, Mazedonien, Slowenien und Kroatien und auch in Ungarn festsitzenden Flüchtlingen die Einreise nach Österreich und Deutschland zu ermöglichen. Im Zusammenhang mit der Weiterreise syrischer Flüchtlinge von Österreich nach Deutschland hat das Bundesamt für Flüchtlinge und Migration Ende August 2015 per Tweed Einschränkungen beim Dublin-Zuständigkeitsverfahren bekanntgegeben. Konkret hieß es: „Dublin-Verfahren syrischer Staatsangehöriger werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt von uns weitestgehend faktisch nicht weiter verfolgt.“⁶⁵ In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das Bundesamt für Flüchtlinge und Migration in zahlreichen Verfahren die in Art. 21 Abs. 1 Dublin III-Verordnung enthaltene Drei-Monatsfrist hat verstreichen lassen. Die Norm bestimmt: „Hält der Mitgliedstaat, in dem ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, einen anderen Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags für zuständig, so kann er so bald wie möglich, auf jeden Fall aber innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung im Sinne von Artikel 20 Absatz 2, diesen anderen Mitgliedstaat ersuchen, den Antragsteller aufzunehmen.“ In seinem Urteil vom 26.07.17 hat der EuGH schließlich

⁶⁴ a.a.O.

⁶⁵ Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Einreise von Asylsuchenden aus sicheren Drittstaaten, S. 4, <https://www.bundestag.de/blob/405708/7396c6e92adfa0b6f295c4d7a5fcd98/wd-3-299-15-pdf-data.pdf>

entschieden, dass sich ein Asylbewerber vor Gericht darauf berufen kann, dass ein Mitgliedstaat in Folge des Ablaufs der Frist von drei Monaten, binnen deren er einen anderen Mitgliedstaat um Aufnahme des Asylbewerbers ersuchen kann, für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist.⁶⁶

Auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise hatten sich die EU-Innenminister darauf verständigt, bis zu 120.000 Menschen aus den Hauptherkunftsländern Griechenland und Italien in anderen EU-Ländern unterzubringen. Ungarn, Polen und Tschechien weigern sich allerdings, die in der EU ausgehandelte Quote für die Verteilung von Flüchtlingen zu erfüllen. Die EU-Kommission reichte daher vor dem EuGH Klage gegen die drei Staaten ein.⁶⁷

Ende Juni 2017 haben sich die 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf eine Reform der Flüchtlingspolitik geeinigt. Auf freiwilliger Basis sollen Asylzentren in EU-Staaten errichtet und Flüchtlinge, die im Mittelmeer gerettet wurden, in Aufnahmelager in Nordafrika gebracht werden, um dort über ihre Asylberechtigung zu entscheiden. Zudem schloss Deutschland mit Spanien und Griechenland bilaterale Rücknahmeabkommen. Zuvor war bereits zwischen der Europäischen Union und der Türkei im März 2016 eine EU-Türkei-Erklärung aufgestellt worden, die vorsah, dass Flüchtlinge, die illegal über die Ägäis nach Griechenland kommen, von der Türkei zurückgenommen werden. Im Austausch für jeden zurückgeschickten Flüchtling lässt die Europäische Union einen bereits in der Türkei lebenden Flüchtling legal nach Europa einreisen.⁶⁸ Die Europäische Union verpflichtet sich in dem Abkommen, eine Fazilität in Höhe von insgesamt 6 Milliarden Euro für Flüchtlinge in der Türkei aufzulegen.⁶⁹ Die EU-Türkei-Erklärung vom 18.03.2016 schien unter politischem Druck opportun, da das europäisch-türkische Rücknahmeabkommen vom 01.10.2014 die Rücknahmeverpflichtung der Türkei für Drittstaatsangehörige gemäß seinem Art. 24 Abs. 3 erst drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens vorsieht.⁷⁰ Während des Dreijahreszeitraums gelten für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen nach Art. 24 Abs. 3 des europäisch-türkischen Rücknahmeabkommens vom 01.10.2014 die bestehenden bilateralen Rückübernahmeabkommen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und der Türkei. Die EU-Türkei-Erklärung vom 18.03.2016 wird teilweise aus unionsrechtlicher Sicht für rechtswidrig gehalten, da diese neben der Rücknahmepflicht weitere Pflichten wie bspw. die Auflegung einer Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei vorsehe. Die Rücknahmepflicht sei zwar im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Artt. 79 Abs. 3, 218 Abs. 6 AEUV unter Einbeziehung des europäischen Parlaments erfolgt, da dieses dem europäisch-türkischen Rücknahmeabkommen vom 01.10.2014 zugestimmt habe. Die in der EU-Türkei-

⁶⁶ EuGH, Urteil vom 26.07.18, C-670/16, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-07/cp170087de.pdf>

⁶⁷ Tagesschau, 07.12.17, EU verklagt Ungarn, Polen und Tschechien, <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-kommission-klage-101.html>

⁶⁸ Zeit-Online, Flüchtlinge Hoffnung für Europa, <https://www.zeit.de/thema/fluechtling>; Europäischer Rat, Erklärung EU-Türkei, 18.03.2016, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

⁶⁹ Europäischer Rat, Erklärung EU-Türkei, 18.03.2016, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

⁷⁰ Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rücknahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt, Amtsblatt der Europäischen Union vom 7.5.2014, L 134/3, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:22014A0507\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:22014A0507(01)&from=EN)

Erklärung vom 18.03.2016 hinzukommenden Regelungsgegenstände hätten ebenfalls im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens unter Einbindung des europäischen Parlaments erfolgen müssen.⁷¹ Die Verletzung unionsrechtlicher Verfahrensvorschriften führt allerdings nicht zur Unwirksamkeit einer völkerrechtlichen Vereinbarung, wie die EU-Türkei-Erklärung vom 18.03.2016, kann die Mitgliedstaaten aber zur Herstellung der Rechtmäßigkeit verpflichten, von ihren Rechten aus der Übereinkunft nicht mehr Gebrauch zu machen.⁷² Aus flüchtlingsrechtlicher Perspektive stellt sich zudem die Frage, wenn Drittstaatsangehörige in Griechenland Asyl beantragen, weil sie an der Weiterreise in andere EU-Mitgliedstaaten gehindert werden, ob sie in die Türkei rücküberführt werden dürfen. Dies setzt voraus, dass die Türkei als sicherer Drittstaat im Sinne des Art. 38 Asylverfahrensrichtlinie eingestuft wird.⁷³

Zwischenfazit: Die Dublin III-Verordnung wird sich künftig nicht mehr umsetzen lassen, da insbesondere EU-Mittelmeeranrainerstaaten wie Griechenland, Italien und Spanien nicht bereit sein werden, die anderen EU-Mitgliedstaaten vor dem Flüchtlingsdruck aus dem Nahen Osten und Nordafrika zu bewahren. Die EU-Türkei-Erklärung aus dem Jahre 2016, die neben der Rücknahmepflicht von Flüchtlingen auch eine Fazilität für in der Türkei untergebrachte Flüchtlinge vorsieht, ist rechtlich angreifbar, weil sie nicht im Rahmen des ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahrens zustande kam. Die Flüchtlingskrise hat die EU-Staaten stark gespalten. Es erscheint höchst fraglich, ob sich die EU-Staaten auf neue Regeln zur Aufnahme von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen verständigen können.

Macrons Schlüssel 3: Ein Europa, dessen Blick auf Afrika und den Mittelmeerraum gerichtet ist.

Im Rahmen der gemeinsamen Außenpolitik Europas soll mit Afrika eine Partnerschaft aufgebaut werden, die folgende Kernaspekte aufgreift:

- Bildung,
- Gesundheit,
- Energiewandel.

Titel V des EUV enthält Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In Art. 21 und Art. 22 EUV finden sich allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union, wohingegen Art. 23 bis 46 EUV Besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik enthalten.⁷⁴ Das auswärtige Handeln außerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wird

⁷¹ Hofmann, Rainer, Schmidt, Adela, Die Erklärung EU-Türkei vom 18.03.16 aus rechtlicher Perspektive, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Extra 11 2016, Seiten 1- 9, 35. Jahrgang, 1.Juni 2016, http://rsw.beck.de/rsw/upload/NVwZ/NVwZ-Extra_2016_11.pdf

⁷² a.a.O., dort Seite 6

⁷³ a.a.O, dort Seite 7 und 8

⁷⁴ Cremer in Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 21 EUV, Rn 1

im fünften Teil des AEUV, Art. 205 ff. AEUV, geregelt. Zentrale Regelungspunkte sind dort die Gemeinsame Handelspolitik sowie die Zusammenarbeit mit Drittländern und humanitäre Hilfe sowie Wirtschaftsembargomaßnahmen.⁷⁵

Ein Ziel der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist nach Art. 21 Abs. 2 lit. d EUV die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen. Macrons Vorstoß zum Ausbau der Partnerschaft mit Afrika dürfte unter das vorgenannte Ziel zu subsumieren sein. Um Macrons Vorstoß umzusetzen, bedürfte es zunächst eines Beschlusses des Europäischen Rates nach Art. 22 Abs. 1 EUV und Art. 26 Abs. 1 EUV.⁷⁶ Bei der Zielfestlegung gilt das Prinzip der Einstimmigkeit nach Art. 22 Abs. 1 EUV, wobei nach Art. 31 Abs. 2 EUV mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen der Zielfestlegung Aktionen und Standpunkte der Union festgelegt werden können. Den Beschlüssen des Europäischen Rates kommt nach Art. 288 Abs. 4 AEUV Verbindlichkeit zu. Im Rahmen dieser Zielvorgaben erfolgt sodann die Zusammenarbeit der Union mit Drittländern und die Gewährung humanitärer Hilfe nach Art. 208 ff. AEUV.⁷⁷ Union und Mitgliedsstaaten teilen sich die Zuständigkeiten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Maßnahmen der Union in einem bestimmten entwicklungspolitischen Segment schließen nach Art. 4 Abs. 4 AEUV das parallele Tätigwerden der Mitgliedstaaten nicht aus.⁷⁸

Zwischenfazit: Macrons Schlüssel 3 ließe sich demnach im Rahmen des aktuellen europäischen Rechtsgefüges umsetzen. Eine Änderung der europäischen Verträge wäre nicht erforderlich. Im Jahre 2017 waren die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten mit einer Gesamtsumme von 75,7 Mrd. EUR erneut der weltweit größte Geber öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA). Dies ergibt sich aus den gerade veröffentlichten Zahlen des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Im Mai 2015 bekräftigte der Europäische Rat seine Zusage, die Gesamtquote der EU-Entwicklungshilfe noch vor 2030 auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU zu erhöhen. Allerdings haben im Jahre 2017 nur vier EU-Mitgliedstaaten, nämlich Dänemark, Luxemburg, Schweden und das Vereinigte Königreich 0,7% ihres Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungshilfe bereitgestellt.⁷⁹

Macrons Schlüssel 4: Europa als Vorbild für nachhaltige Entwicklung.

Kernpunkte von Macrons Schlüssel 4 sind die Einführung eines fairen CO₂-Preises innerhalb Europas und einer CO₂-Steuer an den Grenzen Europas sowie die Reform der Europäischen Agrarpolitik.

⁷⁵ a.a.O.

⁷⁶ Cremer in Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 21 EUV, Rn 3

⁷⁷ Cremer in Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 22 EUV, Rn 3

⁷⁸ Schmalenbach in Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016 Art. 208 AEUV Rn 18

⁷⁹ Europäische Kommission, Pressemitteilung, 10. April 2018, EU weltweit größter Geldgeber für Entwicklungshilfe http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3002_de.pdf

Das aktuelle EU-Treibhausgasemissionshandelssystem geht auf die Klimarahmenkonvention von Kyoto aus dem Jahre 1997 zurück. Das Protokoll wurde als völkerrechtlicher Vertrag von 191 Staaten ratifiziert, von allen EU-Mitgliedstaaten sowie den Schwellenländern Brasilien, China, Indien und Südafrika. Die USA haben das Protokoll nicht ratifiziert, Kanada ist im Jahre 2013 aus der Vereinbarung ausgetreten.⁸⁰ Die erste Verpflichtungsperiode dauerte von 2008 bis 2012, die zweite Verpflichtungsperiode dauert von 2013 bis 2020.⁸¹ Wichtigstes Element des Kyoto-Protokolls ist der Emissionshandel. Jedes teilnehmende Land bekommt Emissionsrechte zugeteilt und kann nicht ausgeschöpfte Rechte verkaufen oder Rechte hinzukaufen.⁸² Im Jahre 2015 haben auf der Klimaschutzkonferenz in Paris nahezu alle Staaten der Erde Klimaschutzziele definiert. Das Abkommen verpflichtet alle Vertragsstaaten, alle fünf Jahre neue, ehrgeizigere Klimaschutzziele zu definieren.⁸³ Der US-amerikanische Präsident Trump erklärte im Juni 2017 den Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaschutzabkommen.⁸⁴

Das EU-Emissionshandelssystem, welches 2005 eingerichtet wurde, ist das weltweit erste und größte internationale Emissionshandelssystem, über das mehr als drei Viertel des internationalen Kohlestoffhandels abgewickelt werden.⁸⁵ Erfasste Sektoren sind die Strom- und Wärmeerzeugung, energieintensive Industriezweige sowie die gewerbliche Luftfahrt.⁸⁶ Die Kohlendioxidemissionen gingen von 2013 bis 2016 in der EU um 8%⁸⁷ zurück, wobei ein stärkerer Rückgang durch das Überangebot von Emissionszertifikaten verhindert wurde.⁸⁸ Im Jahre 2020 sollen die erfassten Sektoren 21% unter dem Niveau von 2005 liegen, was den Ausstoß von Kohlendioxid angeht.⁸⁹

Das EU-Emissionshandelssystem beruht auf Emissionshandelsrichtlinien⁹⁰, die ihrerseits ihre Rechtsgrundlage in Art. 175 Abs. 1 EGV⁹¹ haben. In der vierten Handelsperiode von 2021 bis 2030 sollen Überschüsse im Emissionshandel abgebaut werden⁹², um neue Anreize zur Treibhausgasreduktion zu setzen.

⁸⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Kyoto-Protokoll,

<https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/kyoto-protokoll/>

⁸¹ a.a.O.

⁸² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Kyoto-Protokoll, Mechanismus,

<https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/kyoto-protokoll/kyoto-mechanismen/>

⁸³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Die Klimakonferenz in Paris,

<https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/pariser-abkommen/>

⁸⁴ Tagesschau, Auch beim Klima „Amerika First“, <https://www.tagesschau.de/ausland/trump-austritt-klimaabkommen-101.html>

⁸⁵ Europäische Kommission, Emissionshandelssystem, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de

⁸⁶ a.a.O.

⁸⁷ a.a.O.

⁸⁸ Europäische Kommission, Emissionshandelssystem, Strukturelle Reform, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform_de

⁸⁹ Europäische Kommission, Emissionshandelssystem, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de

⁹⁰ Richtlinie 2003/87/EG sowie Richtlinie 2009/29/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten sowie Richtlinie 2018/410 zur Änderung der Emissionshandelsrichtlinie

⁹¹ jetzt Art. 191 AEUV

⁹² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Europäischer Emissionshandel-wichtig für die Energiewende, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/emissionshandel.html>

Macrons Vorstoß zur Einführung einer EU-CO2-Steuer findet seine Rechtsgrundlage in Art. 192 Abs. 2 lit. a AEUV. Eine CO2-Steuer mit umweltpolitischem Bezug kann nur im besonderen Gesetzgebungsverfahren eingeführt werden. Damit ist der Rat der Europäischen Union praktisch der alleinige Gesetzgeber.⁹³ Für die Steuererhebung und Steuerverwendung bleiben die EU-Mitgliedstaaten zuständig. Im Falle einer Einigung auf eine einheitliche CO2-Steuer bliebe es Mitgliedstaaten nach Art. 193 AEUV allerdings unbenommen, verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

Die Angleichung mitgliedschaftlicher Steuern ist bei indirekten Steuern auf Art. 113 AEUV und bei direkten Steuern auf Art. 115 AEUV zu stützen. Sofern jedoch der Schwerpunkt im Umweltschutz liegt, ist bei der EU-einheitlichen Einführung von Ökosteuern auf Art. 192 Abs. 2 lit. a EUV abzustellen.⁹⁴

Für eine Reform der Europäischen Agrarpolitik ergibt sich die Zuständigkeit der Europäischen Union aus Art. 38 ff. AEUV.

Zwischenfazit: Für die Umsetzung von Macrons Schlüssel 4 ist eine Änderung der EU-Verträge nicht erforderlich, allerdings dürfte vor allem bei der Reform der Europäischen Agrarpolitik vor dem Hintergrund des Bestrebens der Wahrung von Besitzständen mit erheblichen Widerständen mancher Akteure zu rechnen sein.

Macrons Schlüssel 5: Ein Europa der Innovation und der Regulierung, die an die digitale Welt angepasst sind

Folgende Punkte schlägt Macron in diesem Zusammenhang vor:

- Einrichtung einer Agentur, die Innovationen auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz fördert,
- sowie die Besteuerung digitaler Unternehmen und die Regulierung digitaler Plattformen.

Art. 179 ff. AEUV enthalten Vorschriften über die Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt auf europäischer Ebene. Art. 181 AEUV sieht vor, dass die Union und die Mitgliedstaaten ihre Tätigkeiten auf dem Gebiet der Forschung und der technologischen Entwicklung koordinieren, um die Kohärenz der einzelstaatlichen Politiken und der Politik der Union sicherzustellen. Um diese Ziele zu erreichen, kann die Kommission in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten geeignete Initiativen ergreifen. Art. 181 AEUV will Koordinierungsdefiziten auf dem Gebiet der Forschung entgegenwirken, die auf unterschiedliche Forschungsstrukturen in den Mitgliedstaaten zurückzuführen sind.⁹⁵

Gemäß Art. 187 AEUV kann die Union gemeinsame Unternehmen gründen oder andere Strukturen schaffen, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Programme für Forschung und technologische Entwicklung der Union erforderlich sind. Die Norm gibt der Union damit eine Kompetenz zur

⁹³ Der Rat der Europäischen Union, Besondere Gesetzgebungsverfahren, <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/decision-making/special-legislative-procedures>

⁹⁴ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim AEUV Art. 192, Rn 73

⁹⁵ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim AEUV Art. 181 Rn 2

instrumentellen und institutionellen Weiterentwicklung unionaler Forschungsförderung.⁹⁶ Die Kompetenznorm eröffnet damit beispielsweise die Möglichkeit der Einrichtung öffentlich-öffentlicher oder öffentlich-privater Partnerschaften⁹⁷ oder auch die Einrichtung der von Macron zur Diskussion gestellten Agentur zur Förderung künstlicher Intelligenz.

Unionsrechtliche Grundlage zur Harmonisierung der Besteuerung digitaler Unternehmen ist Art. 113 AEUV für die indirekten Steuern und Art. 115 AEUV für die direkten Steuern. Gemäß Art. 113 AEUV erlässt der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist. Die Norm gibt der Union aber keine originären Kompetenzen zur Besteuerung. Die Gesetzgebung, die Verwaltung und die Vereinnahmung von Steuern stehen ausschließlich den EU-Mitgliedstaaten zu. Das Europarecht achtet daher die prinzipielle Verschiedenheit der nationalen Steuerrechtsordnungen.⁹⁸

Da Art. 114 AEUV gemäß Art. 114 Abs. 2 AEUV zur Harmonisierung der direkten Steuern als Rechtsangleichungsgrundnorm nicht herangezogen werden kann, kann die Harmonisierung direkter Steuern nur auf Art. 115 AEUV gestützt werden.⁹⁹

Frankreich drängt auf eine Einführung einer EU-Digitalsteuer noch bis Ende 2018. Die Einführung einer EU-Digitalsteuer würde vor allem US-amerikanische Konzerne wie Alphabet, Apple und Facebook treffen, deren Umsatz mit dem Handel von Daten besteuert würde. Doch auch deutsche Automobilkonzerne befürchten, von einer EU-Digitalsteuer erfasst zu werden, da auch sie über ihre verkauften Fahrzeuge zahlreiche Fahrerdaten erheben. Im Übrigen befürchtet der deutsche Finanzminister mit der Einführung einer EU-Digitalsteuer eine Abkehr vom Prinzip der Erhebung der direkten Steuern am Sitz eines Unternehmens hin zu einem Prinzip der Umsatzbesteuerung. Dies würde den deutschen Steuereinnahmen schaden, da deutsche Unternehmen hohe Umsatzzahlen im Ausland generieren. Auch fürchtet der deutsche Finanzminister bei Einführung einer EU-Digitalsteuer Vergeltungsmaßnahmen des amerikanischen Präsidenten Trump, die vor allem die deutsche Wirtschaft treffen würden.¹⁰⁰

Die Regulierung digitaler Plattformen kann auf Art. 169 AEUV gestützt werden, sofern dadurch die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher gesichert werden sollen. Der Bereich des zivilrechtlichen Verbraucherschutzes auf EU-Ebene einschließlich der Regulierung von Werbung und Marketing auf

⁹⁶ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Eikenberg, AEUV Art. 187 Rn. 2

⁹⁷ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Eikenberg, AEUV Art. 187 Rn. 3

⁹⁸ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Seiler, AEUV Art. 113 Rn. 9

⁹⁹ Khan in Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 115 AEUV Rn. 2, Grabitz/Hilf/Nettesheim/Tietje, AEUV Art. 115, Rn. 1

¹⁰⁰ Süddeutsche Zeitung, Frankreich drängt auf EU-Digitalsteuer, 28.10.18, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/europa-frankreich-draengtauf-eu-digitalsteuer-1.4188124?reduced=true>

digitalen Plattformen fällt in den Anwendungsbereich des Art. 169 AEUV.¹⁰¹ Hat die Regulierung digitaler Plattformen eher eine datenschutzrechtliche Zielrichtung, wäre Art. 16 AEUV die einschlägige Kompetenznorm.¹⁰²

Zwischenfazit: Macrons Vorstoß zur Einrichtung einer Agentur zur Förderung von Innovationen auf dem Gebiet künstlicher Intelligenz sowie zur Harmonisierung der Besteuerung digitaler Unternehmen und zur Regulierung digitaler Plattformen ist durch Kompetenznormen der EU in den Europäischen Verträgen abgesichert. Eine Änderung der Europäischen Verträge wäre zur Umsetzung der politischen Initiative nicht erforderlich. Fraglich erscheint es allerdings, ob die Harmonisierung der Besteuerung digitaler Unternehmen erreicht werden kann, zumal die EU-Mitgliedstaaten zur Ansiedlung von Unternehmen oder zur Verhinderung ihres Abwanderns bisweilen attraktive nationale steuerliche Rahmenbedingungen setzen wollen. Die Aufgabe des Prinzips der Sitzbesteuerung zugunsten einer Steueranknüpfung an den Umsatzort liegt erkennbar nicht im deutschen Interesse.

Macrons Schlüssel 6: Europa als Wirtschafts- und Währungsmacht

Zentrale Aspekte zur Stärkung Europas als Wirtschafts- und Währungsmacht sind:

- der Ausbau des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem Europäischen Währungsfonds und
- die Einrichtung eines gemeinsamen Haushalts der Eurozone sowie die Schaffung des Amtes eines EU-Finanzministers.

Für den Ausbau des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu einem Europäischen Währungsfonds hat die Kommission bereits im Dezember 2017 einen entsprechenden Entwurf einer Verordnung zur Einrichtung des Europäischen Währungsfonds¹⁰³ nebst Entwurf einer Satzung für die innere Struktur des europäischen Währungsfonds¹⁰⁴ vorgelegt.

Vorgänger des ESM waren der Europäische Stabilitätsmechanismus (EFSM) sowie die European Financial Stability Facility (EFSF).

Beim EFSM handelt es sich um ein EU-Gemeinschaftsinstrument aus dem Jahre 2010 mit einem Zielvolumen i.H.v. 60 Milliarden Euro. Der deutsche Finanzierungsanteil am EFSM entspricht dem Anteil am EU-Haushalt in Höhe von circa 20%.¹⁰⁵ EFSM-Mittel wurden in den Jahren 2011 bis 2015

¹⁰¹ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Pfeiffer, AEUV Art. 169, Rn. 14

¹⁰² Grabitz/Hilf/Nettesheim/Sobotta, AEUV, Art. 16 Rn. 1 ff.

¹⁰³ Europäische Kommission, Brüssel 6.12.2017, Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_827_de.pdf

¹⁰⁴ Europäische Kommission, Brüssel 6.12.2017, Anhang des Vorschlags für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:050797ec-db5b-11e7-a506-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_2&format=PDF

¹⁰⁵ Bundesministerium der Finanzen, EFSM,

https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Stabilitaetsmechanismen/EU_Finanzstabilisierungsmechanismus_EFSM/eu_finanzstabilisierungsmechanismus_efsml.html

eingesetzt, um den Eurokrisenländern Irland, Portugal und Griechenland Finanzierungshilfen gegen strikte Reformauflagen zu gewähren. Die Finanzhilfen aus dem EFSM wurden begleitet durch IWF-Finanzhilfen.¹⁰⁶ Rechtsgrundlage für die Einrichtung des EFSM ist die Verordnung EU Nr. 407/210 des Rates vom 11.05.2010 zur Einführung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus, die ihrerseits auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt wurde. Art. 122 Abs. 2 AEUV bestimmt: „Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren.“

Die EFSF ist neben dem EFSM ein im Jahre 2010 eingerichtetes Element eines temporären Euro-Schutzschirms, um die Eurokrise abzuwenden. Die EFSF ist eine privatrechtliche Gesellschaft nach luxemburgischem Recht, die Notkredite an Länder der Eurozone ausgeben kann. Die EFSF wurde Mitte 2013 durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus abgelöst. Das Ausleihenvolumen der EFSF beträgt 440 Milliarden Euro, wobei sich der maximale Garantierahmen auf 780 Milliarden Euro beläuft. Berechnet nach dem Schlüssel des Kapitalanteils an der Europäischen Zentralbank beträgt der Garantieanteil Deutschlands 211 Milliarden Euro. Die Programmländer Irland, Portugal, Griechenland erhielten Finanzhilfen aus der EFSF gegen strikte finanz- und wirtschaftspolitische Auflagen, die die Troika bestehend aus Kommission, EZB und IWF engmaschig überwacht.¹⁰⁷

Die EFSF und der EFSM wurden Mitte 2013 durch den ESM abgelöst. Um den dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus, der außereuropäisch institutionell organisiert ist, rechtlich abzusichern, wurde für ihn in Art. 136 Abs. 3 AEUV¹⁰⁸ eine europäische Rechtsgrundlage geschaffen, die wie folgt lautet: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Zur Rechtsqualität des Art. 136 Abs. 3 AEUV vertreten das Bundesverfassungsgericht und der Europäische Gerichtshof unterschiedliche Auffassungen. Für das Bundesverfassungsgericht ist Art. 136 Abs. 3 AEUV eine Ausnahmenvorschrift zur No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV. Denn neben Art. 143 Abs. 2 S. 2 lit. c AEUV, der begrenzte Hilfen in Form von Krediten bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten eines Mitgliedstaates vorsieht, lasse nur Art. 136 Abs. 3 AEUV als Ausnahmenvorschrift Finanzhilfen zwischen den Mitgliedstaaten zu. Damit komme der Vorschrift des

¹⁰⁶ European Commission, EFSM, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/european-financial-stabilisation-mechanism-efsm_en

¹⁰⁷ Bundesministerium der Finanzen, EFSF, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzhilfe_mechanismen/EU_Finanzstabilisierungsfazilitaet_EFSF/2012-05-21-europaeische-finanzstabilisierungsfazilitaet-efsf.html

¹⁰⁸ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Palm, Art. 136 AEUV, Rn. 43

Art. 136 Abs. 3 AEUV konstitutive Bedeutung zu.¹⁰⁹ Nach Ansicht des EuGH kommt der Vorschrift des Art. 136 Abs. 3 AEUV nur deklaratorische Bedeutung zu, da das No-Bail-Out Verbot des Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV Finanzhilfen zwischen den Mitgliedstaaten nicht per se verbietet.¹¹⁰

Der ESM verfügt aktuell über 704.798.700.000 Euro Stammkapital. Davon sind 80,5 Milliarden Euro einzuzahlendes und 624,3 Milliarden Euro abrufbares Kapital. Der deutsche Finanzierungsanteil am ESM beträgt entsprechend dem EZB-Kapitalschlüssel rund 27%. Dies entspricht 21,7 Mrd. Euro an eingezahltem und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem deutschen Garantiekapitalanteil.¹¹¹ Wenn ein ESM-Mitglied Finanzhilfen beansprucht, wird im Einklang mit der Praxis des IWF eine Beteiligung des Privatsektors in angemessener und verhältnismäßiger Form angestrebt.¹¹²

Aus den Euro-Rettungsschirmen flossen folgende Mittel an folgende Euro-Krisenstaaten¹¹³:

- Rettungspaket I für Griechenland (2010-2013): 52,9 Mrd. € Euro-Staatenmittel, 20,1 Mrd. € IWF-Mittel, gesamt 73 Mrd. €
- Rettungspaket II für Griechenland (2012-2014): 130,9 Mrd. € EFSF-Mittel, 11,8 Mrd. € IWF-Mittel, gesamt: 142,7 Mrd. €
- Rettungspaket III für Griechenland (2015-2018): 40,2 Mrd. € ESM-Mittel, keine IWF-Mittel, da dieser Zweifel an der Schuldenfähigkeit hat, gesamt: 40,2 Mrd. €
- Rettungspaket für Irland (2010-2013): 17,7 Mrd. € EFSF-Mittel, 22,5 Mrd. € EFSM-Mittel, 22,5 Mrd. € IWF-Mittel, 4,8 Mrd. € Kredithilfen Großbritannien/Dänemark/Schweden, 17,5 Mrd. € Rentenreservefonds Irland, gesamt: 85 Mrd. €
- Rettungspaket für Portugal (2011-2014): 26 Mrd. € EFSF-Mittel, 24,3 Mrd. € EFSM-Mittel, 26,6 Mrd. € IWF-Mittel, gesamt 76,9 Mrd. €
- Rettungspaket für Spaniens Banken (2012): 41,3 Mrd. € ESM-Mittel
- Rettungspaket für Zypern (2013-2016): 6,3 Mrd. € ESM-Mittel, 1 Mrd. € IWF-Mittel, gesamt 7,3 Mrd. €.

Die Europäische Kommission hat gestützt auf den Vorstoß des französischen Staatspräsidenten Macron zur Stärkung der Europäischen Währungsunion den Vorschlag zum Ausbau des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem Europäischen Währungsfonds unterbreitet. Ziel des Vorschlags ist es,

¹⁰⁹ BVerfGE 132, 195 (248f.) Rn. 129; vgl. auch Glaser, DÖV 2012, 901, 906; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Palm, Art. 136 AEUV, Rn. 44

¹¹⁰ EuGH C-370/12, ECLI: EU: C: 2012: 756 Rn. 72 – Pringle, Grabitz/Hilf/Nettesheim/Palm, Art. 136 AEUV, Rn. 45

¹¹¹ Bundesministerium der Finanzen, Stabilitätsmechanismus,

https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Stabilitaetsmechanismen/EU_Stabilitaetsmechanismus_ESM/eu_stabilitaetsmechanismus_esm.html

¹¹² a.a.O.

¹¹³ Tagesschau, Der Geldfluss in die Krisenstaaten, Stand 02.03.18,

<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/rettungspakete108.html>, Bundesministerium der Finanzen, EFSF, ESM, Stand 30.06.18,

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/europaeische-finanzhilfen-im-ueberblick-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=36

den Europäischen Währungsfonds als Europäische Institution auszugestalten und den ESM damit aus dem bloßen Gefüge mitgliederschaftlicher Beziehungsstrukturen abseits europäischer institutioneller Verankerung zu lösen.¹¹⁴ Die Europäische Kommission begründet die Notwendigkeit zur Schaffung europäischer institutioneller Strukturen zur Gewährung von Finanzhilfen an Eurokrisenstaaten wie folgt:

„Erfahrungsgemäß ist es mit den Befugnissen, die der Union bei der wirtschaftspolitischen Koordinierung übertragen wurden, schwierig und mühsam, ein kollektives Handeln der Mitgliedstaaten zu artikulieren. Ganz allgemein bewirkt das Nebeneinander von EU-Institutionen und einem ständigen zwischenstaatlichen Mechanismus wie dem ESM komplexe Verhältnisse, bei denen Rechtsschutz, Achtung der Grundrechte und demokratische Rechenschaftspflicht zerspalten und uneinheitlich durchgesetzt werden. Hinzu kommt, dass die Beschlussfassung bei der intergouvernementalen Methode üblicherweise mühsame nationale Verfahren voraussetzt und daher oft nur schwer mit dem erforderlichen Tempo für ein wirksames Krisenmanagement zu vereinbaren ist.“¹¹⁵

Um die demokratische Rechenschaftspflicht politischen Handelns zu betonen, sollte nach Ansicht der Kommission der Europäische Währungsfonds in den Unionsrahmen als Institution eingebettet werden, damit er der vollumfänglichen gerichtlichen Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs unterliegt. Zugleich sollte der Europäische Währungsfonds dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten zur Rechenschaft verpflichtet sein, um die demokratische Kontrolle zu stärken. Die Rechenschaftspflicht gegenüber den nationalen Parlamenten gebieten die hohen Beiträge der Euro-Mitgliedstaaten zum Europäischen Währungsfonds.¹¹⁶

Mit Blick darauf, dass nach dem Ausscheiden Großbritanniens aus der Europäischen Union 85% des gesamten Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union auf die Volkswirtschaften des Euro-Währungsgebietes entfallen, ist nach Ansicht der Kommission die Lage eingetreten, dass ein stabiler Euroraum für die EU insgesamt, also auch für die Nicht-Euromitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung ist. Deshalb sei es so wichtig, dass die Euro-Mitgliedstaaten gemeinsam mit den an der Bankenunion teilnehmenden Nicht-Euro-Mitgliedstaaten über den Europäischen Währungsfonds („EWF“) auf der Basis gleichberechtigter Konditionen und Bedingungen eine Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsausschuss („SRB“) schaffen, damit der SRB für eine erfolgreiche Abwicklungsmaßnahme in der Bankenunion notfalls auf diese Mittel zurückgreifen kann.¹¹⁷ Der Europäische Währungsfonds soll damit auch zur Stärkung der Bankenunion Kreditlinien im Falle einer Bankenabwicklung geben können.

¹¹⁴ Europäische Kommission, 06.12.17, Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds, S. 4, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_827_de.pdf

¹¹⁵ a.a.O.

¹¹⁶ a.a.O., S. 5

¹¹⁷ a.a.O. S. 4

Die Europäische Kommission sieht in Art. 352 AEUV die geeignete Kompetenznorm, um den Europäischen Währungsfonds einzurichten. Sie begründet dies in den Erwägungsgründen 12 – 16 ihres Vorschlags für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds wie folgt:

„Der EUV und der AEUV sehen nicht in Form einer speziellen Rechtsgrundlage die nötigen Befugnisse vor, um eine ständige Einrichtung der Union zu schaffen, die für die Bereitstellung von Finanzhilfen zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und der Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, die aber an der Bankenunion teilnehmen, zuständig wäre.

Angesichts der starken Wechselbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, könnten ernsthafte Risiken für die Finanzstabilität dieser Mitgliedstaaten die Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets gefährden. Daher sollte der EWF Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, Stabilitätshilfe gewähren, wenn dies unabdingbar ist, um die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets oder seiner Mitgliedstaaten zu wahren.

Ein Tätigwerden der Union ist folglich erforderlich, um das Ziel zu erreichen, gemäß Artikel 3 Absatz 4 EUV eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten, deren Währung der Euro ist, und um gemäß Artikel 3 Absatz 3 EUV auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität und eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft hinzuwirken, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt. Konkreter gesagt, zielt die Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets, der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und der Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, die aber an der Bankenunion teilnehmen, darauf ab, eine vertiefte, fairere und widerstandsfähigere Wirtschafts- und Währungsunion zu verwirklichen.

Da die Ziele dieser Verordnung von den Mitgliedstaaten allein nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern daher wegen des Umfangs der Maßnahme auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden.¹¹⁸

Gegen die Sichtweise der Europäischen Kommission zur Überführung des ESM in den unionsrechtlichen Rahmen als Europäischer Währungsfonds, gestützt auf Art. 352 AEUV als Kompetenznorm, sprechen hingegen folgende Argumente:

Der von der Kommission bemängelte mühsame Abstimmungsprozess der Euromitgliedstaaten im Rahmen des ESM ist gerade auch den demokratischen Legitimationszusammenhängen geschuldet. Bei

¹¹⁸ a.a.O., Erwägungsgründe 12 -16, S. 20

der Einrichtung des Europäischen Währungsfonds fordert die Kommission selbst mehr demokratische Rechenschaftspflichten gegenüber dem EU-Parlament und den nationalen Parlamenten.¹¹⁹

Im Übrigen hat die Gewährung von Finanzhilfen an Euro-Krisenstaaten über die EFSF bzw. den ESM gezeigt, dass die Zusammenarbeit der Eurostaaten außerhalb der Europäischen Verträge sehr wohl funktioniert. Die Schaffung eines Europäischen Währungsfonds innerhalb des EU-Rechts erscheint daher nicht erforderlich. Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 EUV regeln die Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung, der Subsidiarität. Hiernach gilt:

Art. 5 Abs. 1 EUV: Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

Art. 5 Abs. 2 EUV: Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

Die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds, gestützt auf Art. 352 AEUV, verletzt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und verstößt gegen den Subsidiaritätsgrundsatz.¹²⁰ Denn der in Art. 125 Abs. 1 AEUV verankerte No-Bail-Out-Grundsatz und die in Art. 136 Abs. 3 AEUV vorgesehene Möglichkeit der Gewährung von Finanzhilfen zwischen den Mitgliedstaaten zur Stabilisierung des Euro-Währungsgebietes im Falle der Unabdingbarkeit zeigen gerade, dass eine unionsrechtliche Struktur zur Gewährung von Finanzhilfen an Euroländer und zur Gewährung von Kreditlinien bei einer Bankenabwicklung als Element der Bankenunion im EU-Vertragswerk nicht angelegt ist.

Der Deutsche Bundestag könnte die Missachtung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und die Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes durch die geplante Schaffung eines Europäischen Währungsfonds im Wege des unionsrechtlich determinierten Subsidiaritätsverfahrens nach Art. 352 Abs. 2 AEUV geltend machen.¹²¹ Darüber hinaus kann der Deutsche Bundestag die vorgenannten Bedenken über seine verfassungsrechtlichen Beteiligungsrechte in EU-Angelegenheiten nach Art. 23 GG zum Ausdruck bringen. Die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zu der auf Art. 352 AEUV gestützten Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundestages durch Gesetz, wie es sich Art. 23 Abs. 1 GG i.V.m. § 8 Integrationsverantwortungsgesetz entnehmen lässt.¹²²

¹¹⁹ Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Fragen zur Rechtsgrundlage und Subsidiarität des Vorschlags der Europäischen Kommission zur Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds, Ausarbeitung PE 6 -3000 - 05/18, S. 27, <https://www.bundestag.de/blob/540620/fd5452fcb475651bee1ea5e8ada8a544/pe-6-05-18-pdf-data.pdf>

¹²⁰ a.a.O., S. 30

¹²¹ a.a.O., S. 30 ff.

¹²² a.a.O., S. 32

Außerdem spricht Vieles dafür, dass die Institutionalisierung des Europäischen Währungsfonds auf europäischer Ebene vornehmlich als wirtschaftspolitische Maßnahme und nicht als währungspolitische Maßnahme zu qualifizieren ist. Die Schaffung einheitlicher finanz- und wirtschaftspolitischer Strukturen auf europäischer Ebene bedeutet eine Abkehr vom Grundsatz, dass es keine einheitliche Unionswirtschaftspolitik gibt, sondern nach Art. 119 ff. AEUV eben nur eine enge Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der EU-Mitgliedstaaten.¹²³ Auch vor diesem Hintergrund erscheint eine Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, gestützt auf Art. 352 AEUV, nicht möglich.

Insbesondere die folgenden Kernregelungspunkte des Entwurfs der Satzung¹²⁴ des Europäischen Währungsfonds seien erwähnt:

- Art. 1: Der Europäische Währungsfonds besitzt Rechtspersönlichkeit.
- Art. 2: Mitglieder des EWF sind die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist.
- Art. 3: Der EWF soll zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes beitragen und auch zur Stabilität der Mitgliedstaaten, die hinsichtlich der Beaufsichtigung bedeutender Institute an der Bankenunion teilnehmen. Hierfür werden Finanzmittel mobilisiert und Mitgliedern bei schwerwiegenden Finanzproblemen Finanzhilfen unter strikten angemessenen politischen Auflagen gewährt. Außerdem werden Kreditlinien bereitgestellt oder Garantien festgesetzt, um den Single Resolution Board (SRB) bei seinen Aufgaben zur Bankenabwicklung zu unterstützen.
- Art. 5: Jedes Mitglied stellt ein Mitglied im Gouverneursrat und ein stellvertretendes Mitglied. Das Mitglied im Gouverneursrat ist ein Regierungsmitglied des jeweiligen EWF-Mitglieds mit der Zuständigkeit für Finanzen. Der Gouverneursrat beschließt einstimmig über kapitalrelevante Maßnahmen, insbesondere über Kapitalabrufe.
- Art. 6: Jedes Gouverneursratsmitglied ernennt ein Direktoriumsmitglied mit Sachverstand auf dem Gebiet für Finanzen und Wirtschaft. Das Direktorium sorgt für die ordnungsgemäße Führung der laufenden Geschäfte des EWF.
- Art. 7: Der EWF hat einen Geschäftsführenden Direktor, der vom Rat ernannt wird.
- Art. 8: Der EWF hat ein genehmigtes Anfangskapital i.H.v. 704 798,7 Mio. €. Der eingezahlte Anteil beträgt 80 548,4 Mio. €. Die anfängliche Darlehenskapazität beträgt 500 000 Mio. €.
- Art. 11: Der Beitragsschlüssel für die Zeichnung des genehmigten Kapitals am EWF bemisst sich nach dem Schlüssel zur Zeichnung des EZB-Kapitals durch die nationalen Zentralbanken.
- Art. 12: Bei der Gewährung von Finanzhilfen sind die Rechte der Sozialpartner nach Art. 152 AEUV, Art. 28 EU-Grundrechtecharta zu achten.

¹²³ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla, Art. 119 AEUV, Rn. 20, 21 sowie Art. 120 AEUV, Rn. 2

¹²⁴ Europäische Kommission, Brüssel 6.12.2017, Anhang des Vorschlags für eine Verordnung des Vorschlags über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:050797ec-db5b-11e7-a506-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_2&format=PDF

- Art. 13: Ein Stabilitätsfinanzhilfersuchen ist an den Vorsitzenden des Gouverneursrats zu richten. Die Kommission bewertet im Benehmen mit der EZB, ob eine Gefahr für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes gegeben ist, die Staatsverschuldung tragfähig ist und wie hoch der tatsächliche oder potentielle Finanzbedarf des EWF-Mitglieds ist. Auf der Grundlage des Ersuchens und der Bewertung der Kommission kann der Gouverneursrat Finanzhilfen beschließen. Die Kommission handelt im Benehmen mit der EZB und in Zusammenarbeit mit dem EWF mit dem betreffenden EWF-Mitglied ein Memorandum of Understanding aus, in dem die mit der Finanzhilfe verbundenen politischen Auflagen im Einzelnen aufgeführt sind.
- Art. 14: Der Gouverneursrat kann auch vorsorgliche Finanzhilfen beschließen. Auch in diesem Falle ist ein Memorandum of Understanding mit politischen Auflagen in vorgenanntem Sinne erforderlich.
- Art. 15: Der Gouverneursrat kann beschließen, einem EWF-Mitglied Finanzhilfen zur Rekapitalisierung seiner Kreditinstitute zu gewähren. Ein Memorandum of Understanding mit politischen Auflagen ist erforderlich.
- Art. 16 – 19: Folgende Finanzhilfearten sind möglich: EWF-Darlehen, Primärmarkt-Unterstützungsfazilität, Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilität, Instrumente für die direkte Rekapitalisierung von Kreditinstituten.
- Art. 22: Kreditlinien oder Garantien für den Single Resolution Board.

Die Satzungsbestimmungen des EWF entsprechen im Wesentlichen den Regelungen des ESM-Vertrages. Im Unterschied zu den ESM-Bestimmungen ist bei der Aushandlung des Memorandum of Understanding im Zusammenhang mit der Gewährung einer Finanzhilfe eine Beteiligung des IWF nicht mehr vorgesehen.¹²⁵ Neu ist auch, dass der EWF im Gegensatz zum ESM Kreditlinien oder Garantien für den Single Resolution Board geben kann, also in die Bankenabwicklung mit eingebunden werden kann. Wie schon der ESM führt der EWF eine wenn auch der Höhe nach begrenzte Haftungsgemeinschaft für Staatsschulden der Mitglieder der Eurozone herbei. Der EWF institutionalisiert diese Haftungsgemeinschaft als europäische Einrichtung. Damit wird das auch auf europäischer Ebene geregelte No-Bail-Out-Prinzip nach Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV auf der gleichen rechtlichen Ebene zurückgedrängt. Die Einrichtung des EWF stellt damit mit Blick auf die europarechtliche Aufweichung des No-Bail-Out Grundsatzes einen Paradigmenwechsel dar. Vor diesem Hintergrund bestehen starke Zweifel, ob dieser Paradigmenwechsel durch eine sekundärrechtliche Maßnahme, namentlich durch eine EU-Verordnung zur Einrichtung des EWF, gestützt auf Art. 352 AEUV, herbeigeführt werden kann.

¹²⁵ Vgl. Art. 13 Abs. 3 ESM-Vertrag, wo nach Möglichkeit der IWF zu beteiligen ist, Europäische Kommission, ESM-Vertrag, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-3_de.htm

Die zudem angedachte Einrichtung eines Haushaltsbudgets für die Eurozone mit eigenem EU-Finanzminister hat folgende Ziele:

- Förderung positiver Strukturreformen mit investivem Charakter,
- Koordination der Finanzinstrumente der Europäischen Union,
- Hilfen bei Rezession oder Finanzkrise eines Mitgliedstaates der Eurozone.

Die vorgenannten Punkte sprechen für die Einrichtung eines Finanzmittelumverteilungsmechanismus zwischen den Euroländern auf europäischer Ebene, bei gleichzeitiger Aufweichung der mit der Gewährung der Finanzmittel verbundenen Auflagen. Das ab 2021 einzurichtende Eurozonenbudget soll 20 bis 25 Milliarden Euro umfassen und stößt vor allem in den Niederlanden, Österreich und Finnland auf erhebliche Skepsis.¹²⁶ Denkbar erscheint es auch, dass das Eurozonenbudget in Jean-Claude Junckers Sinne eine Heranführungshilfe für nicht Euroländer der Europäischen Union sein soll, um diese in die Eurozone zu führen.

Die Zielrichtung des Eurozonenbudgets scheint auch eine andere zu sein als die, die mit der Europäischen Investitionsbank nach Art. 309 AEUV aktuell verfolgt wird. Aufgabe der Europäischen Investitionsbank ist die Finanzierung konkreter Vorhaben in Wirtschaftszweigen, die mit den in den einzelnen Mitgliedsstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können, sowie Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete. Bei der Einrichtung eines Eurozonenbudgets scheint eine Finanzmittelumverteilung zwischen Euroländern im Mittelpunkt zu stehen. Das anvisierte Eurozonenbudget hat die Größenordnung des in die Europäische Investitionsbank eingezahlten Kapitals in Höhe von 21,6 Milliarden Euro¹²⁷, wobei das an der Europäischen Investitionsbank gezeichnete Kapital der EU-Mitgliedstaaten bei 243 Milliarden Euro liegt.¹²⁸

Der Rechtsrahmen zur Einrichtung des Eurozonenhaushalts mit EU-Finanzminister, der zugleich Chef der Eurogruppe wäre, wird unterschiedlich diskutiert. Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble sieht hierfür eine Änderung der EU-Verträge angezeigt. Als anderer Weg wird ein rechtlich bindender Vertrag zwischen Eurozonenländern, die sich am Eurozonenhaushalt beteiligen wollen, analog dem Rechtsverfahren zur Einrichtung des ESM, als ausreichend erachtet.¹²⁹ Auch wenn man die zweite rechtliche Variante zur Einrichtung eines Eurozonenbudgets für machbar hält, sollte dabei nicht aus den Augen verloren werden, dass dieses Vorgehen Parallelstrukturen zu den EU-Verträgen schafft, die zu einem weiteren Auseinanderdriften der EU-Mitgliedstaaten führen können. Gegen die rechtliche

¹²⁶ Die Welt, Merkels Deal mit Macron empört CSU und EU-Partner, 20.06.18, <https://www.welt.de/wirtschaft/article177909506/Euro-Zonen-Budget-Merkels-Deal-mit-Macron-veraergert-CSU-und-EU-Partner.html>, Zeit-Online, Macrons Plan für Europas Zukunft, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-06/europaeische-union-reform-deutschland-frankreich-emmanuel-macron/seite-2>

¹²⁷ Die Europäische Investitionsbank, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.3.15.pdf

¹²⁸ Europäische Investitionsbank, Anteilseigner, <http://www.eib.org/de/about/governance-and-structure/shareholders/index.htm>, Großbritannien hat 39,195 Mrd. € gezeichnetes Kapital, das nach dem Brexit wegfällt oder von den anderen EU-Mitgliedstaaten gezeichnet werden muss.

¹²⁹ Zeit-Online, Macrons Plan für Europas Zukunft, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-06/europaeische-union-reform-deutschland-frankreich-emmanuel-macron/seite-2>

Absicherung des Eurozonenbudgets außerhalb des EU-Rechts spricht, dass es sich beim Eurozonenbudget um eine wirtschaftspolitische Maßnahme, angesiedelt auf EU-Ebene handelt. Art. 3 AEUV und Art. 119 ff. AEUV dokumentieren, dass eine EU-Wirtschaftspolitik, ausgeführt von der Europäischen Kommission, vertraglich nicht vorgesehen ist, sondern eben nur eine enge Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsstaaten.¹³⁰ Vor diesem Hintergrund erscheint ein Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV zur Einrichtung eines Eurozonenbudgets mit EU-Finanzminister als erforderlich.

Zwischenfazit: Die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds kann nicht auf Art. 352 AEUV gestützt werden. Eine Änderung der Europäischen Verträge ist hierfür erforderlich, da es sich um einen wesentlichen Schritt zur Schaffung einer unionseinheitlichen Wirtschaftspolitik handelt. Im Übrigen missachtet die EU-Kommission durch die Vorlage des Verordnungsentwurfs zur Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und das Subsidiaritätsprinzip. Auch die Einrichtung eines Eurozonenhaushalts mit EU-Finanzminister ist ein erster Schritt zur Einführung einer unionseinheitlichen Wirtschaftspolitik, die eine Änderung der EU-Verträge erforderlich macht.

III. Fazit

Macrons und Junckers Vorstöße zur Intensivierung der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik, zur Erweiterung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem Europäischen Währungsfonds sowie die Einrichtung eines Eurozonenbudgets mit EU-Finanzminister erfordern eine Änderung der Europäischen Verträge. Es darf bezweifelt werden, ob sich aktuell eine Änderung der Europäischen Verträge mit dem Ziel der Ausstattung der Europäischen Union mit neuen Kompetenzen auf dem Gebiet der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik sowie auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik umsetzen lässt. Sollte auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik der Weg eingeschlagen werden, eine Änderung der Europäischen Verträge zu umgehen, indem der Europäische Währungsfonds gestützt auf Art. 352 AEUV eingeführt wird und das Eurozonenbudget durch Vertragsstrukturen außerhalb des europäischen Regelwerkes eingerichtet wird, könnte dies dazu führen, dass die EU-Bürger den Eindruck gewinnen, die politische Elite sei nicht breit, angedachte Reformen zur Weiterentwicklung der Europäischen Union einer demokratisch geführten Debatte zu unterziehen. Ein solch erzeugtes Sentiment könnte anti-europäischen Kräften bei den nächsten Wahlen weiteren Rückenwind verleihen.

¹³⁰ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla, Art. 119 AEUV, Rn. 20, 21 sowie Art. 120 AEUV, Rn. 2

Literaturverzeichnis:

1. Brändle, Stefan, Cicero, Magazin für Politische Kultur, Der Graben bleibt, 12.06.17, <https://www.cicero.de/aussenpolitik/trotz-macrons-wahlsieg-der-graben-bleibt>, Abrufdatum 02.11.2018
2. Bundesministerium der Finanzen, EFSF, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzhilfemechanismen/EU_Finanzstabilisierungsfazilitaet_EFSF/2012-05-21-europaeische-finanzstabilisierungsfazilitaet-efsf.html, Abrufdatum 02.11.2018
3. Bundesministerium der Finanzen, EFSF, ESM, Stand 30.06.18, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/europaeische-finanzhilfen-im-ueberblick-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=36, Abrufdatum 02.11.2018
4. Bundesministerium der Finanzen, EFSM, https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Stabilitaetsmechanismen/EU_Finanzstabilisierungsmechanismus_EFSM/eu_finanzstabilisierungsmechanismus_efsm.html, Abrufdatum 02.11.2018
5. Bundesministerium der Finanzen, Stabilitätsmechanismus, https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Stabilitaetsmechanismen/EU_Stabilitaetsmechanismus_ESM/eu_stabilitaetsmechanismus_esm.html, Abrufdatum 02.11.2018
6. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Die Klimakonferenz in Paris, <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/pariser-abkommen/>, Abrufdatum 02.11.2018
7. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Kyoto-Protokoll, <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/kyoto-protokoll/>, Abrufdatum 02.11.2018
8. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Kyoto-Protokoll, Mechanismus, <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/kyoto-protokoll/kyoto-mechanismen/>, Abrufdatum 02.11.2018
9. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Europäischer Emissionshandel-wichtig für die Energiewende, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/emissionshandel.html>, Abrufdatum 02.11.2018
10. Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 132, 195 (248f.)
11. Callies/Ruffert, EUV, AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta 5. Auflage 2016, CH. Beck Verlag München
12. Der Bundeswahlleiter, Absinken der Zustimmungswerte der Unionsparteien CDU/CSU von 34,1%/7,4%, Bundestagswahl 2013, auf 26,8%/6,2%, Bundestagswahl 2017, Der

- Bundeswahlleiter, Pressemitteilung Nr. 34/17 vom 12.10.17,
https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/34_17_endgueltiges_ergebnis.html, Abrufdatum 02.11.2018
13. Der Rat der Europäischen Union, Besondere Gesetzgebungsverfahren,
<https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/decision-making/special-legislative-procedures>, Abrufdatum 02.11.2018
14. Deutscher Bundestag, Emmanuel Macrons Vorschläge im Bundestag kontrovers diskutiert,
<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw20-de-aktuelle-stunde-macron/507036>, Abrufdatum 02.11.2018
15. Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Fragen zur Rechtsgrundlage und Subsidiarität des Vorschlags der Europäischen Kommission zur Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds, Ausarbeitung PE 6 -3000 -05/18, S. 27,
<https://www.bundestag.de/blob/540620/fd5452fcb475651bee1ea5e8ada8a544/pe-6-05-18-pdf-data.pdf>, Abrufdatum 02.11.2018
16. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zur Entstehungsgeschichte und rechtlichen Bindungswirkung der Zwei-Prozent-Zielvorgabe der Nato für den Anteil der nationalen Verteidigungsausgaben am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt,
<https://www.bundestag.de/blob/505886/e86b5eccc480c0415bff0d131f99789f/wd-2-034-17-pdf-data.pdf>, Abrufdatum 02.11.2018
17. Die Bundesregierung, Dublin-Abkommen gilt für alle EU-Staaten,
<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-02-fluechtlinge-dublin-verfahren.html>, Abrufdatum 02.11.2018
18. Die Europäische Investitionsbank, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.3.15.pdf,
Abrufdatum 02.11.2018
19. Die Welt, Ausland, Frankreich, Alle Ergebnisse der Parlamentswahl im Überblick, 18.06.2017,
<https://www.welt.de/politik/ausland/article165652134/Alle-Ergebnisse-der-Parlamentswahl-im-Ueberblick.html>, Abrufdatum 02.11.2018
20. Die Welt, Merkels Deal mit Macron empört CSU und EU-Partner, 20.06.18,
<https://www.welt.de/wirtschaft/article177909506/Euro-Zonen-Budget-Merkels-Deal-mit-Macron-veraergert-CSU-und-EU-Partner.html>, Abrufdatum 02.11.2018
21. Europäische Investitionsbank, Anteilseigner, <http://www.eib.org/de/about/governance-and-structure/shareholders/index.htm>, Abrufdatum 02.11.2018
22. Europäische Kommission, Brexit-Verhandlungen, 29.03.17, Mitteilung des Vereinigten Königreichs an den Europäischen Rat, es werde gemäß Art. 50 EUV aus der Europäischen Union austreten, https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_de, Abrufdatum 02.11.2018

23. Europäische Kommission, Brüssel 6.12.2017, Anhang des Vorschlags für eine Verordnung des Vorschlags über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:050797ec-db5b-11e7-a506-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_2&format=PDF, Abrufdatum 02.11.2018
24. Europäische Kommission, Der Europäische Verteidigungsfonds: 5,5 Mrd. Euro pro Jahr, um Europas Verteidigungsfähigkeiten zu stärken, 07.06.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_de.htm, Abrufdatum 02.11.2018
25. Europäische Kommission, Emissionshandelssystem, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de, Abrufdatum 02.11.2018
26. Europäische Kommission, Emissionshandelssystem, Strukturelle Reform, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform_de, Abrufdatum 02.11.2018
27. Europäische Kommission, ESM-Vertrag, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-3_de.htm, Abrufdatum 02.11.2018
28. Europäische Kommission, Pressemitteilung, 10. April 2018, EU weltweit größter Geldgeber für Entwicklungshilfe http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3002_de.pdf, Abrufdatum 02.11.2018
29. Europäische Kommission, Verordnungsvorschlag für ein Europäisches Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich, 07.06.2017 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/AUTRES_INSTITUTIONS/COMM/COM/2017/12-14/COM_COM20170294_DE.pdf, Abrufdatum 02.11.2018
30. Europäische Kommission, 06.12.17, Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds, S. 4, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_827_de.pdf, Abrufdatum 02.11.2018
31. European Commission, EFSM, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/european-financial-stabilisation-mechanism-efsm_en, Abrufdatum 02.11.2018
32. Europäischer Gerichtshof, EuGH C-370/12, ECLI: EU: C: 2012: 756 Rn. 72 – Pringle
33. Europäischer Gerichtshof, EuGH, Urteil vom 26.07.18, C-670/16, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-07/cp170087de.pdf>, Abrufdatum 02.11.2018
34. Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, Verteidigungsindustrie, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.4.4.html, Abrufdatum 02.11.2018
35. Europäischer Rat, Erklärung EU-Türkei, 18.03.2016, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, Abrufdatum 02.11.2018

36. Europäischer Rat, Erklärung von Bratislava, 16.09.2016, Migration und Außengrenzen, Innere und äußere Sicherheit, Externe Sicherheit und Verteidigung, Wirtschaftliche und soziale Entwicklung und junge Menschen, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>, Abrufdatum 02.11.2018
37. Europäischer Rat, Zeitleiste: Zusammenarbeit der EU im Bereich Sicherheit und Verteidigung, <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/defence-security/defence-security-timeline/>, Abrufdatum 02.11.2018
38. Französische Botschaft, Frankreich in Deutschland, Initiative für Europa – Die Rede von Staatspräsident Macron im Wortlaut, <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa>, Europa- und Außenpolitik, Zusammenfassung der Rede, Abrufdatum 02.11.2018
39. Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 6. Auflage, 2017, C.H. Beck Verlag, München
40. Glaser, DÖV 2012, 901, 906
41. Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 64. Auflage, 2018, C. H. Beck Verlag München
42. Heusch, Kluth, Beck'scher Online Kommentar Ausländerrecht, 18.Edition 2018, C.H. Beck Verlag München
43. Hofmann, Rainer, Schmidt, Adela, Die Erklärung EU-Türkei vom 18.03.16 aus rechtlicher Perspektive, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Extra 11 2016, Seiten 1- 9, 35. Jahrgang, 1.Juni 2016, http://rsw.beck.de/rsw/upload/NVwZ/NVwZ-Extra_2016_11.pdf, Abrufdatum 02.11.2018
44. Juncker, Jean-Claude, Rede zur Lage der Union 2017, 13.09.2017, Redetext, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm, Abrufdatum 02.11.2018
45. Nato, Beschluss auf dem Gipfel von Wales im Jahre 2014, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112461.htm?, Abrufdatum 02.11.2018
46. Nato, Funding Nato, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm?selectedLocale=en, Abrufdatum 02.11.2018
47. O.V., Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rücknahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt, Amtsblatt der Europäischen Union vom 7.5.2014, L 134/3, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:22014A0507\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:22014A0507(01)&from=EN), Abrufdatum 02.11.2018
48. Spiegel Online, Macron hat genug von Merkels Zaudern, 10.05.18, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/karlspreis-emmanuel-macron-hat-genug-von-merkels-zaudern-a-1207170.html>, Abrufdatum 02.11.2018
49. Süddeutsche Zeitung, Frankreich drängt auf EU-Digitalsteuer, 28.10.18, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/europa-frankreich-draengtauf-eu-digitalsteuer-1.4188124?reduced=true>, Abrufdatum 02.11.2018

50. Süddeutsche Zeitung, 06.02.17, Trump hält die Nato nun doch für wichtig, <http://www.sueddeutsche.de/politik/usa-trump-haelt-die-nato-nun-doch-fuer-wichtig-1.3365709>, Abrufdatum 02.11.2018
51. Statista, Anteil der Militärausgaben am Bruttoinlandsprodukt in den Natostaaten von 2012 bis 2017, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/234725/umfrage/anteil-der-militaerausgaben-am-bruttoinlandsprodukt-der-natostaaten/> Abrufdatum 02.11.2018
52. Statista, Anzahl der nuklearen Sprengköpfe weltweit 2017, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36401/umfrage/anzahl-der-atomsprengkoepfe-weltweit/>, Abrufdatum 02.11.2018
53. Statista, Höhe der Militärausgaben in den Natostaaten von 2012 bis 2017 (in Millionen US-Dollar), <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/5993/umfrage/militaerausgaben-der-wichtigsten-natostaaten/>, Abrufdatum 02.11.2018
54. Tagesschau, Auch beim Klima „Amerika First“, <https://www.tagesschau.de/ausland/trump-austritt-klimaabkommen-101.html>, Abrufdatum 02.11.2018
55. Tagesschau, Der Geldfluss in die Krisenstaaten, Stand 02.03.18, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/rettungspakete108.html>, Abrufdatum 02.11.2018
56. Tagesschau, 07.12.17, EU verklagt Ungarn, Polen und Tschechien, <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-kommission-klage-101.html>, Abrufdatum 02.11.2018
57. Tagesspiegel, Parlamentswahl in Frankreich, Historisch niedrige Wahlbeteiligung – Macron lässt alle hinter sich, 12.06.2017, <https://www.tagesspiegel.de/politik/parlamentswahl-in-frankreich-historisch-niedrige-wahlbeteiligung-macron-laesst-alle-hinter-sich/19920036.html>, Abrufdatum 02.11.2018
58. Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Einreise von Asylsuchenden aus sicheren Drittstaaten, <https://www.bundestag.de/blob/405708/7396c6e92adfa0b6f295c4d7a5fcd98/wd-3-299-15-pdf-data.pdf>, Abrufdatum 02.11.2018
59. Zeit-Online, Flüchtlinge Hoffnung für Europa, <https://www.zeit.de/thema/fluechtling>; Abrufdatum 02.11.2018
60. Zeit-online, Macron gewinnt klar gegen Le Pen, 07.05.2017, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-05/praesidentschaftswahl-in-frankreich-macron-deutlich-vor-le-pen>, Abrufdatum 02.11.2018
61. Zeit-Online, Macrons Plan für Europas Zukunft, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-06/europaeische-union-reform-deutschland-frankreich-emmanuel-macron/seite-2>, Abrufdatum 02.11.2018
62. Zeit-Online, Merkel sieht US-Ausstieg aus Iran-Abkommen mit „großer Sorge“, 11.05.2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-05/donald-trump-ausstieg-atomabkommen-iran-kritik-angela-merkel>, Abrufdatum 02.11.2018

Bisher erschienene Weidener Diskussionspapiere

- 1** „Warum gehen die Leute in die Fußballstadien? Eine empirische Analyse der Fußball-Bundesliga“
von Horst Rottmann und Franz Seitz
- 2** „Explaining the US Bond Yield Conundrum“
von Harm Bandholz, Jörg Clostermann und Franz Seitz
- 3** „Employment Effects of Innovation at the Firm Level“
von Horst Rottmann und Stefan Lachenmaier
- 4** „Financial Benefits of Business Process Management“
von Helmut Pirzer, Christian Forstner, Wolfgang Kotschenreuther und Wolfgang Renninger
- 5** „Die Performance Deutscher Aktienfonds“
von Horst Rottmann und Thomas Franz
- 6** „Bilanzzweck der öffentlichen Verwaltung im Kontext zu HGB, ISAS und IPSAS“
von Bärbel Stein
- 7** Fallstudie: „Pathologie der Organisation“ – Fehlentwicklungen in Organisationen, ihre Bedeutung und Ansätze zur Vermeidung
von Helmut Klein
- 8** „Kürzung der Vorsorgeaufwendungen nach dem Jahressteuergesetz 2008 bei betrieblicher Altersversorgung für den GGF.“
von Thomas Dommermuth
- 9** „Zur Entwicklung von E-Learning an bayerischen Fachhochschulen- Auf dem Weg zum nachhaltigen Einsatz?“
von Heribert Popp und Wolfgang Renninger
- 10** „Wie viele ausländische Euro-Münzen fließen nach Deutschland?“
von Dietrich Stoyan und Franz Seitz
- 11** Modell zur Losgrößenoptimierung am Beispiel der Blechteilindustrie für Automobilzulieferer
von Bärbel Stein und Christian Voith
- 12** Performancemessung
Theoretische Maße und empirische Umsetzung mit VBA
von Franz Seitz und Benjamin R. Auer
- 13** Sovereign Wealth Funds – Size, Economic Effects and Policy Reactions
von Thomas Jost

- 14 The Polish Investor Compensation System Versus EU – 15 Systems and Model Solutions
von Bogna Janik**
- 15 Controlling in virtuellen Unternehmen -eine Studie-
Teil 1: State of the art
von Bärbel Stein, Alexander Herzner, Matthias Riedl**
- 16 Modell zur Ermittlung des Erhaltungsaufwandes von Kunst- und Kulturgütern in
kommunalen Bilanzen
von Bärbel Held**
- 17 Arbeitsmarktinstitutionen und die langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit –
Empirische Ergebnisse für 19 OECD-Länder
von Horst Rottmann und Gebhard Flaig**
- 18 Controlling in virtuellen Unternehmen -eine Studie-
Teil 2: Auswertung
von Bärbel Held, Alexander Herzner, Matthias Riedl**
- 19 DIAKONIE und DRG's –antagonistisch oder vereinbar?
von Bärbel Held und Claus-Peter Held**
- 20 Traditionelle Budgetierung versus Beyond Budgeting-
Darstellung und Wertung anhand eines Praxisbeispiels
von Bärbel Held**
- 21 Ein Factor Augmented Stepwise Probit Prognosemodell
für den ifo-Geschäftserwartungsindex
von Jörg Clostermann, Alexander Koch, Andreas Rees und Franz Seitz**
- 22 Bewertungsmodell der musealen Kunstgegenstände von Kommunen
von Bärbel Held**
- 23 An Empirical Study on Paths of Creating Harmonious Corporate Culture
von Lianke Song und Bernt Mayer**
- 24 A Micro Data Approach to the Identification of Credit Crunches
von Timo Wollmershäuser und Horst Rottmann**
- 25 Strategies and possible directions to improve Technology
Scouting in China
von Wolfgang Renninger und Mirjam Rieseemann**
- 26 Wohn-Riester-Konstruktion, Effizienz und Reformbedarf
von Thomas Dommermuth**
- 27 Sorting on the Labour Market: A Literature Overview and Theoretical Framework
von Stephan O. Hornig, Horst Rottmann und Rüdiger Wapler**
- 28 Der Beitrag der Kirche zur Demokratisierungsgestaltung der Wirtschaft
von Bärbel Held**

- 29 Lebenslanges Lernen auf Basis Neurowissenschaftlicher Erkenntnisse
-Schlussfolgerungen für Didaktik und Personalentwicklung-
von Sarah Brückner und Bernt Mayer**
- 30 Currency Movements Within and Outside a Currency Union: The case of Germany
and the euro area
von Franz Seitz, Gerhard Rösl und Nikolaus Bartzsch**
- 31 Labour Market Institutions and Unemployment. An International Comparison
von Horst Rottmann und Gebhard Flaig**
- 32 The Rule of the IMF in the European Debt Crisis
von Franz Seitz und Thomas Jost**
- 33 Die Rolle monetärer Variablen für die Geldpolitik vor, während und nach der Krise:
Nicht nur für die EWU geltende Überlegungen
von Franz Seitz**
- 34 Managementansätze sozialer, ökologischer und ökonomischer Nachhaltigkeit:
State of the Art
von Alexander Herzner**
- 35 Is there a Friday the 13th effect in emerging Asian stock markets?
von Benjamin R. Auer und Horst Rottmann**
- 36 Fiscal Policy During Business Cycles in Developing Countries: The Case of Africa
von Willi Leibfritz und Horst Rottmann**
- 37 MONEY IN MODERN MACRO MODELS: A review of the arguments
von Markus A. Schmidt und Franz Seitz**
- 38 Wie erzielen Unternehmen herausragende Serviceleistungen mit höheren Gewinnen?
von Johann Strassl und Günter Schicker**
- 39 Let's Blame Germany for its Current Account Surplus!?
von Thomas Jost**
- 40 Geldpolitik und Behavioural Finance
von Franz Seitz**
- 41 Rechtliche Überlegungen zu den Euro-Rettungsschirmprogrammen und den
jüngsten geldpolitischen Maßnahmen der EZB
von Ralph Hirdina**
- 42 DO UNEMPLOYMENT BENEFITS AND EMPLOYMENT PROTECTION INFLUENCE
SUICIDE MORTALITY? AN INTERNATIONAL PANEL DATA ANALYSIS
von Horst Rottmann**
- 43 Die neuen europäischen Regeln zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten:
Ordnungspolitisch und rechtlich angreifbar?
von Ralph Hirdina**

- 44 Vermögensumverteilung in der Eurozone durch die EZB ohne rechtliche Legitimation?
von Ralph Hirdina**
- 45 Die Haftung des Steuerzahlers für etwaige Verluste der EZB auf dem rechtlichen Prüfstand
von Ralph Hirdina**
- 46 Die Frage nach dem Verhältnis von Nachhaltigkeit und Ökonomie
von Alexander Herzner**
- 47 Giving ideas a chance - systematic development of services in manufacturing industry
von Johann Strassl, Günter Schicker und Christian Grasser**
- 48 Risikoorientierte Kundenbewertung: Eine Fallstudie
von Thorsten Hock**
- 49 Rechtliche Überlegungen zur Position der Sparer und institutionellen Anleger mit Blick auf
die Niedrigzins- bzw. Negativzinspolitik der Europäischen Zentralbank
von Ralph Hirdina**
- 50 Determinanten des Studienerfolgs: Eine empirische Untersuchung für die Studiengänge
Maschinenbau, Medienproduktion und -technik sowie Umwelttechnik
von Bernd Rager und Horst Rottmann**
- 51 Cash Holdings in Germany and the Demand for "German" Banknotes:
What role for cashless payments
von Nikolaus Bartzsch und Franz Seitz**
- 52 Europäische Union und Euro – Wie geht es weiter? – Rechtliche Überlegungen
von Ralph Hirdina**
- 53 A Call for Action – Warum sich das professionelle Management des Service Portfolios in der
Industrie auszahlt
von Günter Schicker und Johann Strassl**
- 54 Der Studienerfolg an der OTH Amberg-Weiden – Eine empirische Analyse der Studiengänge
Maschinenbau, Medienproduktion und Medientechnik sowie Umwelttechnik
von Bernd Rager und Horst Rottmann**
- 55 Die Bewertung von Aktienanleihen mit Barriere – Eine Fallstudie für die Easy-Aktienanleihe
der Deutschen Bank
von Maurice Hofmann und Horst Rottmann**
- 56 Studie: Die Generation Y und deren organisatorische Implikationen
von Helmut Klein**
- 57 Die gesetzliche Einschränkung von Bargeldzahlungen und die Abschaffung von Bargeld auf
dem rechtlichen Prüfstand
von Ralph Hirdina**
- 58 Besser ohne Bargeld? Gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste der Bargeldabschaffung
von Gerhard Rösl, Franz Seitz, Karl-Heinz Tödter**

- 59 Nowcasting des deutschen BIP
von Jens Doll, Beatrice Rosenthal, Jonas Volkenand, Sandra Hamella**
- 60 Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei der Einführung Cloud-basierter Unternehmenssoftware – Erfahrungen aus der Praxis
von Thomas Dobat, Stefanie Hertel, Wolfgang Renninger**
- 61 Global Recessions and Booms: What do Probit models tell us?
von Ursel Baumann, Ramón Gómez Salvador, Franz Seitz**
- 62 Feste Zinsbindung versus kurzfristig variable Zinskonditionen in Deutschland
von Jörg Clostermann und Franz Seitz**
- 63 Deferred-Compensation-Modelle: Ersatz für eine konventionelle betriebliche Altersversorgung nach dem Betriebsrentengesetz?
von Thomas Dommermuth und Thomas Schiller**
- 64 Have capital market anomalies worldwide attenuated in the recent era of high liquidity and trading activity?
von Benjamin R. Auer und Horst Rottmann**
- 65 Vorschläge des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron zur Reform der Europäischen Union
von Ralph Hirdina**



Ostbayerische Technische Hochschule
Amberg-Weiden

Die Weidener Diskussionspapiere erscheinen in unregelmäßigen Abständen und sollen Erkenntnisse aus Forschung und Wissenschaft an der Hochschule in Weiden insbesondere zu volks- und betriebswirtschaftlichen Themen an Wirtschaft und Gesellschaft vermitteln und den fachlichen Dialog fördern.

Herausgeber:

Ostbayerische Technische Hochschule (OTH) Amberg-Weiden
Prof. Dr. Horst Rottmann und Prof. Dr. Franz Seitz
Fakultät Betriebswirtschaft

Presserechtliche Verantwortung:

Sonja Wiesel, Hochschulkommunikation und Öffentlichkeitsarbeit
Telefon +49 (9621) 482-3135
Fax +49 (9621) 482-4135
s.wiesel@oth-aw.de

Bestellungen schriftlich erbeten an:

Ostbayerische Technische Hochschule Amberg-Weiden
Abt. Weiden, Bibliothek
Hetzenrichter Weg 15,
D – 92637 Weiden i.d.Opf.

Die Diskussionsbeiträge können elektronisch abgerufen werden unter
http://www.oth-aw.de/aktuelles/veroeffentlichungen/weidener_diskussionspapiere/

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie Übersetzung vorbehalten.
Nachdruck nur mit Quellenangabe gestattet.

ISBN 978-3-937804-67-5

- **Abteilung Amberg:** Kaiser-Wilhelm-Ring 23, 92224 Amberg,
Tel.: (09621) 482-0, Fax: (09621) 482-4991
- **Abteilung Weiden:** Hetzenrichter Weg 15, 92637 Weiden i. d. OPf.,
Tel.: (0961) 382-0, Fax: (0961) 382-2991
- **E-Mail:** info@oth-aw.de | **Internet:** <http://www.oth-aw.de>