

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise

Die Vereinbarkeit der Finanzstabilisierungsmaßnahmen mit europäischem Primärrecht unter besonderer Berücksichtigung nationalstaatlicher Souveränität

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät

der Universität zu Köln

vorgelegt von

Herwin Henseler

aus: Bonn

Referent: Professor Dr. Bernhard Kempen

Korreferent: Professor Dr. Burkhard Schöbener

Tag der mündlichen Prüfung: 17. Dezember 2014

*Mein besonderer Dank gilt meiner langjährigen Partnerin, Teresa Roters.
Auch meiner Familie sowie Familie Angela und Jürgen Roters gebührt ein herzliches
Dankeschön für die langjährige Unterstützung.*

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIII
Einleitung.....	1
Gang der Untersuchung	6
Teil 1: Die zwei ungleichgewichtigen Säulen der WWU und ihre Konsequenzen.....	9
1.1. Die Rechtsnatur der WWU.....	9
1.1.1. Integrationspolitische Ausgangslage - Ein Rückblick bis 1958.....	10
1.1.1. Der <i>Werner</i> -Plan	11
1.1.2. Das Scheitern des <i>Werner</i> -Plans	12
1.1.3. Das Europäische Währungssystem (EWS)	14
1.1.4. Der <i>Delors</i> -Plan	15
1.1.5. Der Begriff der Wirtschaftsunion.....	20
1.1.5.1. Charakteristika der Wirtschaftsunion im <i>Delors</i> -Plan	20
1.1.5.2. Der Vertrag zur Europäischen Union	21
1.1.6. Der Begriff der Währungsunion.....	22
1.2. Die Wirtschafts- und Währungspolitik in der EU.....	23
1.2.1. Vertrag von Lissabon.....	23
1.2.2. Die Währungspolitik	25
1.2.3. Die Wirtschaftspolitik.....	26
1.3. Ursachen für die asymmetrische Integration	28
1.3.1. Die Grenzsetzungen unserer Verfassung.....	29
1.3.1.1. Die Staatlichkeit Deutschlands und das Souveränitätsprinzip	30
1.3.1.1.1. Die Totalität des Souveräns	30
1.3.1.1.2. Die „völkerrechtliche Öffnung“ des GG	32
1.3.1.1.2.1. Explizite Schranken der „Öffnung“	34
1.3.1.1.2.2. Grundprinzipien und Normen der EU-Verträge als Schranken	35
1.3.1.1.3. Die „Übertragung“ von Hoheitsrechten	36
1.3.1.1.4. Radikaler Souveränitätsverlust durch Art. 23 I GG?	36
1.3.1.2. Substantielle Kompetenzen und der Bereich der Verfassungsidentität	39

1.3.1.2.1.	„Solange“ – Entscheidung des BVerfG.....	39
1.3.1.2.2.	Die <i>Maastricht</i> - Entscheidung des BVerfG.....	39
1.3.1.2.3.	Das <i>Lissabon</i> – Urteil des BVerfG.....	40
1.3.1.2.4.	Die unantastbaren Hoheitsrechte des Bundes.....	42
1.3.1.2.5.	Das Urteil zur ersten Griechenlandhilfe und zum EFSM bzw. zur EFSF.....	43
1.3.1.2.6.	Das Urteil zum StabMechG.....	43
1.3.1.2.7.	Die Entscheidung zum ESM.....	44
1.3.1.2.8.	Exkurs.....	45
1.3.1.2.9.	Die Finanzpolitik des Bundes.....	46
1.3.1.2.10.	Die Finanzpolitik der EU.....	46
1.3.1.2.11.	Der Bundeshaushaltsplan als Privilegium des Bundestages.....	47
1.3.1.2.12.	Die Unübertragbarkeit der Budgethoheit.....	48
1.3.1.3.	Fazit.....	50
1.3.2.	Politische und ökonomische Faktoren für eine asymmetrische Integration.....	51
1.3.2.1.	Die differenzierte Integration.....	51
1.3.2.1.1.	Das „Europa der zwei (oder mehreren) Geschwindigkeiten“.....	54
1.3.2.1.2.	Die „variable Geometrie“ – <i>la géométrie variable</i>	54
1.3.2.2.	Die differenzierte Integration am Beispiel der Einführung der Gemeinschaftswährung.....	55
1.3.2.2.1.	Ausnahmeregelung für Schweden und Griechenland bei der EURO-Einführung am 01.01.1999 – „Das Europa der zwei (oder mehreren) Geschwindigkeiten“.....	55
1.3.2.2.2.	Großbritannien, Dänemark und Schweden führen den Euro nicht ein – Ein Fall der „variablen Geometrie“.....	57
1.3.2.3.	Das Prinzip der „verstärkten Zusammenarbeit“ als Nachfolger der „differenzierten Integration“ und dessen EU-Rechtskonformität.....	58
1.3.2.4.	Fazit.....	59
1.3.3.	Entstaatlichung der BRD.....	59

1.3.3.1.	Verstaatlichung der EU	60
1.3.3.2.	Kennzeichnung eines Staates.....	61
1.3.3.3.	Die fehlende „Kompetenz - Kompetenz“	62
1.3.3.4.	Intergouvernementalität	63
1.3.3.5.	Die Bewahrung des Demokratieprinzips und der staatlichen Souveränität.....	63
1.3.3.5.1.	Die Integrationsverantwortung	64
1.3.3.5.2.	Bundestag und Bundesrat sind keine „Umsetzungsautomaten“ ..	64
1.3.3.5.3.	Die <i>Ultra-Vires</i> -Kontrollkompetenz des BVerfG	65
1.3.4.	Wirtschaftspolitik - Zentral vs. Dezentral	66
1.3.4.1.	Zwischenstaatlicher Wettbewerb.....	66
1.3.4.2.	Fiskalföderalismus.....	67
1.3.4.3.	Asymmetrische Schocks.....	68
1.3.5.	Ergebnis und Stellungnahme	69
1.4.	Konsequenzen der asymmetrischen Integration.....	70
1.4.1.	Intransparente Zuständigkeitsverteilung	70
1.4.2.	Aufspaltung sich bedingender Politikbereiche	70
1.4.3.	Ineffiziente Maßnahmen der Wirtschaftspolitik in Krisensituationen	71
1.4.4.	Die Instabilität der Gemeinschaftswährung	72
1.4.5.	Das wirtschaftliche Ungleichgewicht in den Mitgliedstaaten	73
1.5.	(Präventions-) Maßnahmen zur Wahrung der Preisstabilität und Aufrechterhaltung einer soliden allgemeinen Wirtschaftspolitik .	74
1.5.1.	Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB)	75
1.5.1.1.	Vorrangiges Ziel des ESZB gem. Art. 127 I S. 1 AEUV.....	75
1.5.1.2.	Sekundäre Ziele des ESZB gem. Art. 127 I S. 2 AEUV	76
1.5.1.3.	Funktionen des ESZB.....	76
1.5.1.4.	Das geldpolitische Instrumentarium des ESZB	77
1.5.1.4.1.	Offenmarktgeschäfte.....	77
1.5.1.4.2.	Ständige Fazilitäten.....	78
1.5.1.4.3.	Mindestreservepolitik.....	78
1.5.2.	Mitgliedstaatliche Verpflichtungen	79

1.5.2.1.	Festlegung gemeinsamer Grundsätze	80
1.5.2.2.	Enge wirtschaftspolitische Koordinierung	80
1.5.2.3.	Vermeidung übermäßiger Defizite und Haushaltsdisziplin	81
1.5.3.	Handlungsinstrumente im Rahmen der EU	82
1.5.3.1.	Kontroll- und Überwachungsfunktion der Kommission im Rahmen von Art. 126 AEUV	83
1.5.3.2.	Gestaltungsrecht des Rates im Rahmen von Art. 126 AEUV	83
1.5.3.3.	Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)	83
1.5.3.3.1.	Die Einhaltung der Grenzwerte - Ein zwischenstaatlicher Vergleich	85
1.5.3.3.2.	Die Verschärfung des Paktes im Hinblick auf Defizitsünder	86
1.5.3.4.	Der Euro-Plus-Pakt	87
1.5.3.5.	Die verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung.....	88
1.5.3.6.	Wirtschaftspolitische Maßnahmen nach Art. 122 I AEUV	89
1.5.3.7.	Finanzieller Beistand gemäß Art. 122 II AEUV	90
1.5.4.	Wirtschaftspolitische Restriktionen.....	91
1.5.4.1.	Verbot von Kreditfazilitäten für öffentliche Einrichtungen und das Verbot des unmittelbaren Erwerbs von öffentlichen Schuldtiteln durch das ESZB gemäß Art. 123 I AEUV	91
1.5.4.2.	Verbot des bevorrechtigten Zugangs zu Finanzinstituten für öffentliche Einrichtungen gem. Art. 124 AEUV	92
1.5.4.3.	Haftungsausschlüsse	92
1.5.4.3.1.	Haftungsverbot der Union gemäß Art. 125 I S. 1 AEUV	92
1.5.4.3.2.	Haftungsverbot der Mitgliedstaaten gemäß Art. 125 I S. 2 AEUV	93
1.6.	Ergebnisse und Fazit	93
Teil 2:	Die Maßnahmen zur Finanz- und Währungsstabilisierung in der WWU während der Krise und ihre Rechtmäßigkeit	96
1. Kapitel:	Die Rettungsmaßnahmen im Hinblick auf die Hellenische Republik ...	97
1.1.	Die koordinierten bilateralen Kredite i.H. von 80 Mrd. Euro	97
1.1.1.	Rechtliche Qualifikation der Maßnahme	97
1.1.1.1.	Die EU-Zuständigkeit für die Währungspolitik der Eurostaaten	

	gemäß Art. 3 I c) AEUV	100
1.1.1.1.1.	Definition: Währungspolitik	100
1.1.1.1.2.	Definition: Geldpolitik	102
1.1.1.1.3.	Subsumtion	102
1.1.1.2.	Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 I i.V.m. 5 I, II EUV für die Wirtschaftspolitik	106
1.1.1.2.1.	Definition der Wirtschaftspolitik	106
1.1.1.2.2.	Definition Finanzpolitik	107
1.1.1.2.3.	Subsumtion	107
1.1.2.	Fazit	108
1.1.3.	Rechtsverstöße und Ausnahmeregelungen im Rahmen des AEUV	108
1.1.3.1.	Art. 125 I 2. Hauptsatz AEUV - Die „no-bail-out“-Klausel	109
1.1.3.1.1.	Sekundäre Relevanz der Vorschrift	109
1.1.3.1.2.	Die Auslegung europarechtlicher Normen	110
1.1.3.1.3.	Auslegung der „no-bail-out“-Klausel nach dem Wortlaut	110
1.1.3.1.3.1.	„Haftet nicht“	111
1.1.3.1.3.2.	„...tritt nicht ein“	114
1.1.3.1.4.	Zwischenergebnis	116
1.1.3.1.5.	Systematische Auslegung	116
1.1.3.1.5.1.	Ausnahmetatbestand des Art. 125 S. 2 2. Hauptsatz AEUV	116
1.1.3.1.5.2.	Finanzieller Beistand der Mitgliedstaaten	118
1.1.3.1.5.3.	Finanzieller Beistand der EU	119
1.1.3.1.5.4.	Gemeinschaftsleistungen im Rahmen der gemeinschaftlichen Strukturpolitik 119	
1.1.3.1.5.5.	Schlussfolgerung	120
1.1.3.1.6.	Zwischenergebnis	121
1.1.3.1.7.	Historische Betrachtung	121
1.1.3.1.7.1.	Das einheitliche System mittelfristigen finanziellen Beistands ...	121
1.1.3.1.7.2.	Der <i>Delors</i> -Bericht und dessen abweichende Entwürfe	124
1.1.3.1.7.3.	Die <i>Maastrichter</i> -Konferenz	126
1.1.3.1.8.	Zwischenergebnis	127

1.1.3.1.9.	Teleologische Auslegung.....	128
1.1.3.1.9.1.	Disziplinierende Wirkung des Marktmechanismus	128
1.1.3.1.9.2.	Das Versagen der „No-bail-out“ - Klausel.....	134
1.1.3.1.9.2.1.	Marktökonomische Logik – Das tatsächliche Marktverhalten	134
1.1.3.1.9.2.2.	Begründete Zweifel an der „no-bail-out“-Klausel	138
1.1.3.1.9.2.3.	Konsequenzen des Scheiterns der „no-bail-out“-Klausel.....	140
1.1.3.1.10.	Zwischenergebnis	142
1.1.3.2.	Fazit nach den gewöhnlichen Auslegungsmethoden	143
1.1.3.3.	Ultima Ratio: Finanzieller Beistand zur Rettung der Währungsunion - Teleologische Reduktion oder Kernprinzipien der EU als Legitimation?.....	143
1.1.3.3.1.	Nationale Ebene - Das WFStG.....	143
1.1.3.3.2.	Zweckverfehlung bei Anwendung der Norm.....	144
1.1.3.3.3.	Teleologische Reduktion der Norm	145
1.1.3.3.4.	Das Solidaritätsprinzip und der Grundsatz der Unionstreue.....	146
1.1.3.3.4.1.	Historische Betrachtung der Solidarität in der Union	147
1.1.3.3.4.2.	Begriffliches Verständnis von Solidarität	148
1.1.3.3.4.3.	Solidaritätsfähigkeit der EU	149
1.1.3.3.4.4.	Der Grundsatz der Unionstreue als Ausdruck reziproker Solidarität.....	151
1.1.3.3.4.5.	Grundsatz der „Spiegelbildlichkeit“ im EU-Recht.....	153
1.1.3.3.5.	Zwischenergebnis	154
1.1.3.4.	Ergebnis zu Art. 125 I AEUV	154
1.1.3.5.	Art. 124 AEUV - Die „no-privileged-access“-Klausel	155
1.1.3.5.1.	Maßnahme, die einen bevorrechtigten Zugang schafft.....	156
1.1.3.5.1.1.	Verpflichtung zum Erwerb von Forderungen gegenüber dem öffentlichen Sektor	157
1.1.3.5.1.2.	Forderungserwerb in Folge finanzieller Vergünstigungen	159
1.1.3.5.1.2.1.	Marktwirtschaftlich inadäquate Vergünstigungen.....	159
1.1.3.5.1.2.2.	Finalität	161
1.1.3.5.2.	Keine aufsichtsrechtliche Gründe.....	162
1.1.3.5.3.	Finanzinstitut	163

1.1.3.5.3.1.	Kreditinstitut i.S. des Gesetzes über die KfW	163
1.1.3.5.3.2.	Kreditinstitut i.S. des ESVG95	163
1.1.3.5.3.3.	„Sektor Staat“	164
1.1.3.5.3.4.	„Wirtschaftliche Realität“	167
1.1.3.6.	Ergebnis	167
1.1.3.7.	Art. 123 I AEUV - Die „no-monetary-financing“-Klausel i.H. auf die bilateralen Kredite	168
1.2.	Art. 123 I AEUV i.H. auf die EZB-Maßnahmen	168
1.2.1.	Maßnahmen zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des geldpolitischen Transmissionsmechanismus	168
1.2.2.	Emergency Liquidity Assistance	170
1.2.3.	Anwendbarkeit und Problematik	171
1.2.4.	Die Ankäufe griechischer Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt	172
1.2.4.1.	Auslegung nach dem Wortlaut	173
1.2.4.2.	Zwischenergebnis	174
1.2.4.3.	Teleologische Auslegung und das Umgehungsverbot der Norm	174
1.2.4.3.1.	Geldpolitische Rechtfertigung der Maßnahme	181
1.2.4.3.2.	Wirkungen der Maßnahme und Mandat der EZB	183
1.2.4.3.3.	EZB vs. FED	185
1.2.4.3.4.	„moral-hazard“ und negative Korrelation	187
1.2.4.4.	Zwischenergebnis	188
1.2.4.5.	Geldpolitische „Sterilisation“ der Maßnahme als Begründung der Rechtskonformität?	189
1.2.4.6.	Das ESZB zwischen Unabhängigkeit und politischem Druck	191
1.2.4.6.1.	Die institutionelle / funktionelle Unabhängigkeit	192
1.2.4.6.2.	Die personelle Unabhängigkeit	193
1.2.4.6.3.	Die finanzielle und instrumentelle Unabhängigkeit	194
1.2.4.6.4.	Die EZB und der politische Druck in der Krise	195
1.2.4.6.5.	Der griechische Schuldenschnitt	199
1.2.4.6.6.	Schuldenrückkaufprogramm - Dezember 2012	199

1.2.4.7.	Unabhängigkeit und Inflation	201
1.2.4.8.	Das Demokratieprinzip als Hindernis für die Unabhängigkeit? ...	202
1.2.4.8.1.	Die nationale Ebene	202
1.2.4.8.2.	Die EU-Ebene	203
1.2.4.8.3.	Historischer Ausblick.....	204
1.2.4.8.4.	Napoléon und die Banque de France	205
1.2.4.8.5.	Von der Reichsbank bis zur Bundesbank	206
1.2.4.9.	Die EZB als „Lender of Last Resort“	210
1.2.5.	Ergebnis	211
1.2.6.	Die Aussetzung des Bonitätsschwellenwertes hinsichtlich der von der griechischen Regierung begebenen oder garantierten marktfähigen Schuldtitel.....	211
1.2.6.1.	Adressat der Norm.....	212
1.2.6.2.	Überziehungsfazität / andere Kreditfähigkeit.....	212
1.2.6.3.	Rechtfertigung	214
1.2.7.	Ergebnis	216
1.2.8.	ELA als monetäre Staatsfinanzierung	217
1.2.9.	Ergebnis	217
1.3.	Zusammenfassung und Ergebnisse.....	218
1.4.	Die Finanzhilfen des IWF.....	218
2. Kapitel:	Der befristete EU-Rettungsschirm und die EZB-Maßnahmen im Sommer 2012.....	219
1.1.	Abgrenzungen der Maßnahmen des Rettungspaketes	226
1.1.1.	Der EFSM.....	228
1.1.1.1.	Zuständigkeit.....	228
1.1.1.2.	Rechtsgrundlage des EFSM.....	228
1.1.1.2.1.	Art. 122 I AEUV.....	228
1.1.1.2.2.	Art. 122 II AEUV.....	230
1.1.1.2.2.1.	Struktur des Art. 122 II AEUV.....	230
1.1.1.2.2.2.	Von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht.....	231
1.1.1.2.2.3.	Außergewöhnliche Ereignisse, die sich seiner Kontrolle	

entziehen	232
1.1.1.2.2.3.1. Die Sicht des Rates der EU über die Situation der PIIGS-Staaten	233
1.1.1.2.2.3.2. Das Agieren der Finanzmärkte als Anknüpfungspunkt.....	234
1.1.1.2.2.3.3. Stellungnahme	234
1.1.1.2.2.3.4. Der drohende Staatsbankrott als Anknüpfungspunkt	238
1.1.1.2.2.3.5. Stellungnahme	239
1.1.1.2.2.3.6. Zwischenergebnis	241
1.1.1.2.2.4. Zusammenfassung	242
1.1.1.2.2.5. Die Notwendigkeit eines einschränkenden Korrektivs.....	242
1.1.1.2.2.5.1. Unmittelbare Kausalität.....	243
1.1.1.2.2.5.2. Stellungnahme	245
1.1.1.2.2.5.3. Schwerpunkttheorien, Herrschaftstheorie und das Verhältnis zwischen Art. 122 II und Art. 125 AEUV.....	250
1.1.1.2.2.5.3.1.1. Ansicht.....	250
1.1.1.2.2.5.3.2.2. Ansicht.....	252
1.1.1.2.2.5.3.3.3. Ansicht („Herrschaftstheorie“).....	253
1.1.1.2.1.5.4. Stellungnahme	255
1.1.1.2.1.6. Fazit	262
1.1.1.3. Ergebnis	264
1.1.1.4. Die Rechtmäßigkeit des EFSM und der VO (EG) Nr. 407/2010....	264
1.1.1.4.1. Differenzierte Einzelfallbetrachtung.....	265
1.1.1.4.1.1. Ermessen.....	265
1.1.1.4.1.2. Konditionalität	266
1.1.1.4.2. Modalitäten des finanziellen Beistands.....	267
1.1.1.4.2.1. Form des finanziellen Beistands	267
1.1.1.4.2.2. Kapitalaufnahme-modalitäten	268
1.1.1.4.2.2.1. 1. Ansicht.....	269
1.1.1.4.2.2.2. Stellungnahme	269
1.1.1.4.2.2.3. 2. Ansicht.....	270
1.1.1.4.2.2.4. Stellungnahme	271
1.1.1.4.2.3. Zweckausrichtung des finanziellen Beistands	272
1.1.1.5. Fazit und Ergebnis.....	273

1.1.2.	Die EFSF	273
1.1.3.	Die verbesserte EFSF.....	276
1.1.4.	Die rechtliche Einordnung der Maßnahmen in Bezug auf die EFSF und die Frage nach einem Ratifikationserfordernis	279
1.1.4.1.	Die Rechtsnatur der EFSF im Hinblick auf ihre völkerrechtliche Relevanz	279
1.1.4.1.1.	Hybride Rechtskonstruktion	279
1.1.4.1.1.	Rein privatrechtlicher Natur?	280
1.1.4.1.2.	Völkerrechtliche Substanz	280
1.1.4.2.	Stellungnahme und Fazit	281
1.1.4.3.	Die Rechtsnatur des Beschlusses vom 09. Mai 2010.....	283
1.1.4.3.1.	EU-Recht	283
1.1.4.3.2.	Intergouvernementales Komplementärrecht.....	284
1.1.4.4.	Anwendbarkeit von Art. 59 II GG	285
1.1.4.4.1.	Völkerrechtlicher Vertrag	286
1.1.4.4.2.	<i>Pactum de contrahendo</i>	288
1.1.4.4.2.1.	Regelung der „politischen Beziehungen des Bundes“ i.S. von Art. 59 II GG.....	292
1.1.4.4.2.2.	„Gegenstand der Bundesgesetzgebung“	294
1.1.4.4.3.	„Handlungsfähigkeit der Integrationsgemeinschaft“	294
1.1.4.4.4.	Budgetrelevanz	295
1.1.4.4.5.	Umgehung verfassungsrechtlicher Bestimmungen durch „Flucht ins Privatrecht“ ?	296
1.1.4.5.	Zwischenergebnis	299
1.1.4.6.	StabMechG als „Zustimmungsgesetz“	300
1.1.4.7.	Exkurs	302
1.1.4.8.	Inkongruenz zwischen StabMechG und EFSF-Rahmenvertrag....	304
1.1.4.8.1.	Inkongruenz zwischen geändertem StabMechG und novelliertem EFSF-Rahmenvertrag	306
1.1.4.8.2.	Rechtsfolgen für den völkerrechtlichen Vertrag bei Fehlen eines Zustimmungsgesetzes.	309
1.1.4.8.2.1.	Nationale Konsequenzen	309

1.1.4.8.2.2.	Völkerrechtliche Konsequenzen	310
1.1.4.8.3.	Rechtsfolgen für den EFSF-Rahmenvertrag	314
1.1.4.9.	Verletzung des parlamentarischen Unterrichts- und Informationsanspruchs gem. Art. 23 II und III GG	317
1.1.4.9.1.	„In Angelegenheiten der Europäischen Union“	317
1.1.4.9.2.	Grenzen der Unterrichtungspflicht	323
1.1.4.9.3.	„Umfassende Unterrichtung zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ und „Mitwirkung“	325
1.1.4.10.	Notwendigkeit eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates gem. Art. 23 I S. 2 GG?	331
1.1.5.	Fazit	331
1.1.6.	Geltung Europäischen Primärrechts	332
1.1.6.1.	Verstoß gegen Art. 125 I AEUV	333
1.1.6.2.	Zwischenergebnis	334
1.1.6.3.	Ordnungspolitisches Korrekturbedürfnis	334
1.1.6.4.	Verstoß gegen den Grundsatz des allgemeinen europarechtlichen Missbrauchsvorbehalt	335
1.1.6.4.1.	1. Ansicht	336
1.1.6.4.2.	2. Ansicht	336
1.1.6.4.3.	Stellungnahme	337
1.1.6.5.	Ergebnis	339
1.1.6.6.	Verstoß gegen Art. 124 AEUV	339
1.1.6.6.1.	„Maßnahme, die einen bevorrechtigten Zugang schafft“	340
1.1.6.6.1.1.	1. Ansatz	340
1.1.6.6.1.2.	2. Ansatz	340
1.1.6.6.1.3.	3. Ansatz	341
1.1.6.6.1.3.1.	„Verpflichtung zum Erwerb von Forderungen gegenüber dem öffentlichen Sektor“	341
1.1.6.6.1.3.2.	„Forderungserwerb in Folge finanzieller Vergünstigungen“	342
1.1.6.6.1.3.3.	Finalität	344
1.1.6.6.1.4.	„Keine aufsichtsrechtlichen Gründe“	344
1.1.6.6.1.5.	„Finanzinstitut“	344

1.1.6.6.2.	Ergebnis	349
1.1.6.7.	Verstoß gegen Art. 123 I AEUV	349
1.1.6.7.1.	EFSF - Interventionen auf dem Primärmarkt	349
1.1.6.7.2.	Zwischenergebnis	352
1.1.6.7.3.	EFSF - Interventionen auf dem Sekundärmarkt.....	352
1.1.6.8.	Ergebnis	352
1.1.6.9.	Entscheidende Maßnahmen der EZB im Sommer 2012	353
1.1.6.9.1.	Erneute Reduktion der Pfänder	353
1.1.6.9.1.1.	Verletzung von Art. 123 I AEUV	354
1.1.6.9.1.2.	Zwischenergebnis	355
1.1.6.9.2.	Unbegrenzte Staatsanleihekäufe durch die EZB.....	356
1.1.6.9.2.1.	Verletzung von Art. 123 I AEUV	357
1.1.6.9.2.2.	Zwischenergebnis	359
1.1.6.10.	Ergebnis	360
3. Kapitel: Ausblick - Der dauerhafte Krisenmechanismus - ESM.....		360
1.1.	Entschluss und Vorbereitungen für den ESM	360
1.2.	Rechtsnatur und Charakterisierung des ESM	362
1.3.	Zulässigkeit der Maßnahmen.....	364
1.4.	Ansichten in der Literatur	366
1.5.	Das ESM-Urteil des Bundesverfassungsgerichts.....	366
1.6.	Das ESM-Urteil des EuGH.....	367
1.7.	Stellungnahme	367
Resümee	369
Literaturverzeichnis	394
Verzeichnis für Berichte und Protokolle	413

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	Andere Ansicht
a.a.O.	Am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz, Absätze
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.D.	außer Dienst
AK	Alternativkommentar
AöR	Archiv des Öffentlichen Rechts
APUZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
AVR	Archiv des Völkerrechts
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters
BB	Betriebs-Berater
Bd.	Band
BGBL.	Bundesgesetzblatt
Bio.	Billionen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BNE	Eigenmittel auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens
BRD	Bundesrepublik Deutschland
Bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
bzgl.	bezüglich
CEP	Centrum für Europäische Politik
CEPS	Centre for European Policy Studies
CES	Center for Economic Studies
CMLR	Common Market Law Review
Ders.	Derselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drucks.	Drucksachen
DStR	Deutsches Steuerrecht

Dt.	Deutsch(e/er/es)
DuD	Datenschutz und Datensicherheit (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DZWiR	Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht
Ecofin	Rat Wirtschaft und Finanzen
EA	Europa-Archiv
ECB	European Central Bank
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
ELA	Emergency Liquidity Assistance-Programm
EMF	European Monetary Fund
EMU	European Monetary Union
Endg.	Endgültig
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESVG95	Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EuR	Zeitschrift Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der EU
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWS	Europäisches Wirtschaftssystem
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FCE	Forum Constitutionis Europae

FED	Federal Reserve
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
ff.	fortfolgende
Fis	Racapitalisation of Financial Institutions
FROB	Fondo de Reestructuración Bancaria
FS	Festschrift
Gem.	Gemäß
GewA	Gewerbe-Archiv
GG	Grundgesetz
gr.	griechisch(er/e/s/en)
GR-Charta	Grundrechtscharta
Hrsg.	Herausgeber
HVPI	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
HU	Humboldt Universität
Ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
I.e.	id est
I.H.	im Hinblick
IHK	Industrie- und Handelskammer
IIF	Institut of International Finance
IILR	Institut für Interdisziplinäre Restruktivierung
i.R.	im Rahmen
IntVG	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestags und Bundesrats in Angelegenheiten der EU
I.S.	im Sinne
I.V.	im Vergleich
I.V.m.	in Verbindung mit
i.Z.	im Zusammenhang
Jg.	Jahrgang
IWF	Internationaler Währungsfonds
JPE	Journal of Political Economy
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft

KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
Lfg.	Lieferung
LoLR	Lender of Last Resort
LTRO	Longer Term Refinancing Operations
MFI	Monetäres Finanzinstitut
MFI-List	List of Monetary Financial Institutions and Institutions Subject to Minimum Reserves
MES	Mas of Art in European Studies
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
MoU	Memorandum of Understanding
Mrd.	Milliarden
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NBER	National Bureau of Economic Research
NJW	Neue Juristische Woche
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OMT	Outright Monetary Transactions
<i>p.a.</i>	pro anno
PIIGS	Portugal, Irland, Italien, Griechenland, Spanien
Pl.Prot.	Plenarprotokoll
PSI	Private Sector Involvement
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
Repo	Repurchase Agreement
RiW	Recht der internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SMP	Security Markets Program
Sog.	sogenannt(er/e/s/en)
SoWi	Sozialwissenschaften
StabMechG	Stabilitätsmechanismusgesetz
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
SWP-Aktuell	Stiftung Wirtschaft und Politik Aktuell
TARGET2	Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System

u.	und
U.w.	Und weitere
VO	Verordnung
VVOStRL	Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler
WFStG	Währungsunionstabilitätsgesetz
WHI	Walter Hallstein Institut
WD	Wissenschaftlicher Dienst
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
Z.B.	zum Beispiel
ZBB	Zeitschrift für Bankenrecht und Bankwirtschaft
ZEuP	Zeitschrift für europäisches Privatrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfW	Zeitschrift für Wirtschaftspolitik
Ziff.	Ziffer
ZKredW	Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZWS	Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Einleitung

Contagion! Der Begriff, der übersetzt „Ansteckung“ oder „Übertragung“ meint, ist zu einem Schlagwort¹ für eine Epoche geworden, die die Europäische Union (EU) seit mehr als drei Jahren auf eine rechtliche, wirtschaftliche sowie politische Bestandsprobe stellt. Die Wirtschafts- und Finanzkrise, die im Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank *Lehman Brothers* 2008 ihren Ausgang nahm² und seitdem die globalen Kapital- und Finanzmärkte in Atem hält, vermochte in einer supranationalen Institution mit besonders engen makroökonomischen Interdependenzen wie in der EU, einen „Dominoeffekt“ in Gang zu setzen, der sich scheinbar nur in Folge einer Reihe von Finanzstabilisierungsmechanismen aufhalten lassen würde. Diese Mechanismen, die mit einem Finanzvolumen von bis zu 780 Mrd. Euro ausgestattet waren, von Politikern und Presse zu stabilitätssichernden „Brandmauern“ hochstilisiert, wurden errichtet, um ein unmissverständliches Signal an die mächtigen Finanzmärkte³ zu richten, die europäische Währungsunion werde in Folge solidarischer Bekenntnisse unter den Mitgliedstaaten nicht an den Staatsschuldenkrisen einiger Mitgliedstaaten untergehen - Solidarität statt Insolvenz.

So waren es die Finanzmärkte, die die EU, im Speziellen die Mitglieder der Währungsunion, in unbekanntes finanzpolitisches Terrain manövrierten und ihnen eine Vielzahl von wirtschaftspolitischen Maßnahmen abverlangten. Auf diese Weise wurde die Europäische Integration mit Vollgas in eine Richtung gelenkt, deren fahrbarer Untergrund sich vor dem Hintergrund dieser Arbeit als nur wenig rechtlich „solide“ herausgestellt hat. Auf nationaler Ebene ist hierfür der Umgang der Regierung mit Art. 23 I GG und einer Beteiligung des Deutschen Bundestages bei den Entscheidungen über die Errichtung der verschiedenen Stabilitätsmechanismen exemplarisch. Im Hinblick auf das Unionsrecht stehen insbesondere

¹ Exemplarisch: EFSF Guideline on Recapitalisation of Financial Institutions (Fis) via loans to non-programme countries, S. 2; vgl. auch: Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes vom 11.3.11; *Enderlein*, in: Stenographischen Protokoll 17/18 zur 21. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 05. Mai 2010, S. 11; *Weber*, in: Stenographischen Protokoll 17/18 zur 21. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 05. Mai 2010, S. 12.

² Ausführlich: *Acharya/Philippou/Richardson/Roubini*, The Financial Crisis of 2007-2009, S. 6 ff.

³ Überbegriff für sämtliche Märkte (Aktien-/Kapitalmarkt/etc.), die durch Banken, Versicherungen, Investmentfonds, etc. geprägt werden. Einzelheiten bei: *Ohler*, DVBl. 2011, 1062.

Art. 122, 123, 124 und 125 AEUV im Zentrum des Geschehens, und die Frage, ob diese Vorschriften Raum für Solidarität lassen.

Die europäischen Finanzstabilisierungsmechanismen wurden im Frühling 2010 auf den Plan gerufen, nachdem Griechenland einen Schuldenstand von über 144 Prozent im Verhältnis zum BIP erreicht hatte.⁴ Infolgedessen schwand das Vertrauen der Marktakteure in die Bonität des Landes der Antike, was sich marktökonomisch insbesondere in einem explodierenden Risikoaufschlag („Spread“)⁵ beim Kauf griechischer Staatspapiere manifestierte. Gleichzeitig endeten die Laufzeiten einiger von der Regierung ausgegebenen Staatsanleihen⁶, die abgelöst werden mussten. Die durch diese Faktoren entstandenen Refinanzierungsprobleme Griechenlands hatten zur Folge, dass das Land ohne fremde Hilfe einem Staatsbankrott unvermittelt entgegensehen musste. Nach einer kleinen zeitlichen Verzögerung, die rechtstaatlichen Statuten geschuldet war, entschied sich Frau Bundeskanzlerin *Dr. Angela Merkel* im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen, *Dr. Wolfgang Schäuble*, Griechenland eine finanzielle Unterstützung zu gewähren. Die übrigen Mitgliedstaaten der Währungsunion („Eurostaaten“) exklusive der Slowakei taten es ihr gleich. Im Mai 2010 wurde schließlich der Entschluss zu einer Finanzspritze mit einer Summe von insgesamt 110 Mrd. Euro gefasst. Der größere Teil, 80 Mrd. Euro, wurde hierbei in Form von koordinierten bilateralen Krediten von den Eurostaaten getragen. Die restlichen 30 Mrd. stellte der Internationale Währungsfonds (IWF) bereit. Flankiert wurden diese Hilfszusagen von diversen Programmen der Europäischen Zentralbank (EZB), die von den Akteuren als „geldpolitische“ Instrumente bezeichnet wurden. Neben den rechtlich besonders prekären Ankäufen von Staatsanleihen maroder Eurostaaten auf dem Sekundärmarkt hat die EZB „Maßnahmen zur Wiederherstellung der Funktionalität des geldpolitischen Finanztransmissionsmechanismus“ beschlossen wie bspw. das „Securities Markets Programme“ (SMP) oder das „Emergency Liquidity Assistance“-Programm (ELA).

Nach kurzer Zeit stellte sich heraus, dass Griechenland, das sich im Frühjahr 2012 nach beinahe effektivem „Verpuffen“ der bilateralen Hilfen (Staatsverschuldung 2012: ca. 170

⁴ <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/167463/umfrage/staatsverschuldung-von-griechenland-in-relation-zum-bruttoinlandsprodukt-bip/> (Abrufdatum: 30.12.2013).

⁵ Maßstab, der aufzeigt, um wie viel Prozentpunkte die Rendite einer bestimmten Staatsanleihe diejenige einer vergleichbaren Staatsanleihe eines anderen Staates übersteigt.

⁶ Ausführlich zu rechtlichen Aspekten der Anleihe (i.S. von § 793 BGB): *Siebel*, Anleihen.

Prozent des BIP) sogar einem Schuldenschnitt unterzog, keineswegs nur ein *exemplum malum* der EU-Staaten war, sondern beispielhaft für eine Reihe von Mitgliedern der Währungsunion stand, die im Rahmen des wenig charmanten Begriffes der „PIIGS⁷-Staaten“ akkumuliert sind. Für diese Gruppe ist finanzpolitisch insbesondere eine haushaltswirtschaftliche Bedrängnis mit hohen Leistungsbilanzdefiziten prägend.

Um ein Ausufern der Krise zu verhindern, entschieden sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, daher zu drastischeren Maßnahmen, deren beruhigende Wirkung auf die skeptischen Finanzmärkte nicht verfehlt werden sollte. Zu diesem Zweck riefen die im „Ecofin“-Rat versammelten Finanzminister der Euroländer gemeinsam mit deren Staatsoberhäuptern zwei Institutionen ins Leben, die finanzielle Hilfsmaßnahmen bspw. in Form von Kreditlinien an marode EU-Staaten (im ersten Fall) bzw. an strauchelnde Eurostaaten (im zweiten Fall) ausgeben können. Hierbei handelt es sich um den sog. „EFSM“ und die „EFSF“. Der „Europäische Finanzstabilitätsmechanismus (EFSM)“ mit einem Volumen von 60 Mrd. Euro steht seiner „gründungszeitlichen Zwillingsschwester“, der EFSF, nicht nur im Hinblick auf seine finanzielle Kapazität in vielem nach. So ließen die politischen Akteure am 09. Mai 2010 die Öffentlichkeit wissen, dass geplant sei, eine vorläufige Finanzstabilisierungsfazilität mit einem Ausleihvolumen von bis zu 440 Mrd. Euro und einem Garantierahmen von 780 Mrd. Euro ins Leben zu rufen, mit deren Hilfe - über die nationalen Finanzprobleme in einzelnen Eurostaaten hinaus - die Stabilität der gemeinsamen Währung insgesamt gesichert werden sollte. Auch an diesem Rettungspaket beteiligte sich der IWF mit ca. 250 Mrd. Euro.

Besonders viel Wert legten die Geldgeber auf die Darstellung in der Volksöffentlichkeit, dass jede finanzielle Unterstützung an einen EU-Mitgliedstaat nur unter Ausarbeitung und Einhaltung einer strengen Konditionierung ausgegeben würde. So mussten sich Griechenland, Irland und Portugal im Rahmen eines sog. Memorandum of Understanding (MoU) zu strikten wirtschaftspolitischen Konsolidierungsmaßnahmen verpflichten. Das angeschlagene Spanien erhielt 2012 in Folge eines Sonderprogramms der EFSF „lediglich“ eine finanzielle Unterstützung zur Rekapitalisierung seiner angeschlagenen Finanzinstitute. Auf diese Weise gelang es dem Südländ, den finanzwirtschaftlichen Bedingungen der EFSF-

⁷ Portugal, Irland, Italien, Griechenland, Spanien.

Direktoren, bestehend aus den Finanzministern der Eurostaaten, sowie einer wirtschaftspolitischen Stigmatisierung als „Programmstaat“ zu entgehen.

Die vorläufige Stabilisierungsfazilität mit Sitz in Luxemburg ist nicht nur in Folge ihrer intergouvernementalen komplementärrechtlichen Grundlage ein verfahrenstechnisches Novum im Rahmen der Europäischen Integration, sondern gibt auch im Hinblick auf nationale Rechtsgrundsätze mit Verfassungsrang Anlass für eine lebhaft Auseinandersetzung. Hier sei bereits erwähnt, dass die rechtliche Gangart der deutschen Exekutive rund um die EFSF schon mehrfach Gegenstand bundesverfassungsgerichtlicher Begutachtung gewesen ist. Im Fokus der Betrachtung lag die Frage nach einer ausreichenden Beteiligung deutscher Legislativorgane bei der Entstehung des vorläufigen Rettungsmechanismus.

Als die Staats- und Regierungschefs der Eurozone allerdings feststellen mussten, dass auch dieser finanzielle Rettungsschirm ungeeignet war, die scheinbar unersättlichen Finanzmärkte zu beruhigen, griffen sie zu dem bis dato verheißungsvollsten aller erprobten Mittel und erschufen einen Mechanismus - in Ausgestaltung und Verfahren der EFSF ähnlich -, der in Folge seiner Dauerhaftigkeit und Struktur geeignet sein sollte, das Chaos auf den Finanzmärkten aus Ansteckungsgefahren, Vertrauensverlusten und Währungsstabilität endgültig zu beseitigen. Der mit einem Stammkapital i.H. von 700 Mrd. Euro ausgestattete Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), dessen Ausleihvolumen 500 Mrd. Euro beträgt, hat mit einer Änderung des europäischen Primärrechtes seine „europaverfassungsrechtliche“ Grundlage gefunden. Nunmehr sieht Art. 136 III AEUV die Einrichtung eines dauerhaften Finanzhilfemechanismus vor. Seit dem 08. Oktober 2012 steht dieser den Mitgliedstaaten der Währungsunion zur Wahrung der Finanzstabilität im Euroraum zur Verfügung.

Die Krisensituation in der WWU ist zunächst freilich auf die Staatsschuldenkrisen einiger ihrer Mitgliedstaaten zurückzuführen. Ermöglicht wurde dieses Dilemma aus enormer Staatsverschuldung und erheblichen Leistungsbilanzdefiziten aber insbesondere in Folge zweier Faktoren, die im Zusammenspiel eine toxische Mischung ergeben: Zum einen wurde der EU bereits bei ihrer Entstehung eine Diskrepanz zwischen wirtschaftspolitischen und währungspolitischen Kompetenzen in die Wiege gelegt - ein Manko, das allerdings durch

vorgesehene Verfahren und wirtschaftspolitische Instrumente, die im Laufe dieser Arbeit noch näher erläutert werden,⁸ grundsätzlich überwunden werden kann. Weitaus gravierender wiegt allerdings die Tatsache, dass sich die Schöpfer der WWU hinsichtlich deren Funktionsfähigkeit in Folge eines verpflichtenden Regelwerks über eine disziplinierte Haushaltswirtschaft der teilnehmenden Mitgliedstaaten bewusst in die Abhängigkeit der Finanzmärkte begeben haben. Grundsätzlich ist das staatliche Vertrauen in einen bewährten Marktmechanismus, dem eine „regulatorische Sanktionsfunktion“ überlassen wird, Ausdruck freier Marktwirtschaft. Versagen allerdings diese Marktmechanismen, kommt es, wie die Krise zeigt, zu einem fiskalpolitischen Problem, weil weder auf europarechtlicher noch auf nationaler Ebene ein geeignetes, kompensierendes Mittel zur Verfügung steht. Handeln die Marktteilnehmer außerhalb ökonomischer Logik, indem sie bspw. eine zu hohe Staatsverschuldung zeitnah nicht mehr mit Zinsaufschlägen beim Handel der Staatsanleihen „sanktionieren“, findet sich der undisziplinierte Staat alsbald in einer „moral-hazard“-Spirale wieder, aus der er ohne fremde Hilfe nicht mehr entkommen kann. So hatte die Wirtschafts- und Finanzkrise zur Folge, dass die Ratingagenturen und andere Finanzmarktaktivisten nicht etwa mit sanfter Vorankündigung, sondern unberechenbar und schlagartig ihre Bonitätseinschätzungen einzelner Eurostaaten geändert und den verschuldeten Staat mit einem ausschlagenden Spread und einer horrenden Rendite bedacht haben - ein finanzwirtschaftlich diskreditierendes Urteil, das geeignet ist, den Staat infolge fehlender Refinanzierbarkeit *ad hoc* in die Insolvenz zu jagen.⁹

Um den „Club der Eurostaaten“ auch in diesem apokalyptischen Szenario zu erhalten, haben die Mitgliedstaaten untereinander Finanzhilfen bereitgestellt und sich damit während der Krise wieder und wieder verfassungsrechtlichen Prinzipien unterworfen, deren rechtliche Legitimation im Rahmen einer supranationalen Institution wie der EU nur auf den Einzelfall beschränkt bleiben kann und muss. Die Rede ist von der Sozialstaatlichkeit und dem allgemeinen Solidaritätsprinzip, auf EU-Ebene verwoben mit dem Grundsatz der Unionstreue gem. Art. 4 III EUV.

Verlässt man indes den engen Anwendungsbereich zulässiger Solidarität und nimmt man die *Solidarität* als Geisel für das Überleben der Währungsunion, mutiert die Währungsunion zum

⁸ Vgl. dazu, Teil 1, Ziff. 1.5.2. ff., insbesondere Ziff. 1.5.3.

⁹ Zum Hergang der globalen Krise: *Berger/Ücker*, Die Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise, S. 9 ff.

Spielball der Finanzmärkte, in der haushaltspolitische Autonomie und Währungsstabilität nur noch Schimären der WWU-Gründerväter sind.

Gang der Untersuchung

Mit einem gezielten Blick auf die Geschichte der EU soll zunächst das Gebilde der WWU vor der Europäischen Staatsschuldenkrise nachgezeichnet werden. Hierbei werden rechtliche, politische sowie ökonomische Gründe vorgetragen, die maßgeblich für die institutionelle Struktur der WWU sind. In diesem Kontext wird besonders auf die Zuständigkeitsverteilung der Wirtschafts- und Währungspolitiken der EU-Staaten eingegangen. Der Mechanismus und die rechtliche Legitimation kompetenzrechtlicher Übertragungen auf supranationale Institutionen wie die EU werden hierzu dargestellt. Speziell wird dabei auf die verfassungsrechtlichen Hürden eingegangen, die einer „uferlosen“ Kompetenzübertragung im Wege stehen. Zu diesem Zweck wird das in Art. 20 I GG verankerte Prinzip der Staatlichkeit Deutschlands in den Vordergrund gerückt und im Hinblick auf einen absoluten Souveränitätsanspruch näher erläutert.

Im Folgenden werden die wichtigsten Entscheidungen des BVerfG aufgeführt, mit denen die Verfassungsrichter wiederholt die Grenzen des EU-Integrationskurses festgelegt haben.

Im Hinblick auf die europäischen Integrationsmechanismen wird anschließend das Konzept der „differenzierten Integration“ dargestellt, auf dessen Grundlage die WWU entstanden ist. Dabei wird aufgezeigt, dass die WWU ein institutionelles Gebilde ist, das auf rechtliche, politische sowie ökonomische Faktoren zurückzuführen ist. In Folge bereits weitreichender Kompetenzübertragungen auf die EU wird anschließend eine qualitative Einordnung der EU anhand der *Jellinek'schen* Drei-Elementen-Lehre vorgenommen. Es wird geklärt, inwieweit weitergehende Übertragungen wirtschaftspolitischer Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf die EU vor dem Hintergrund des Erhalts souveräner Staatlichkeit denkbar sind. In diesem Kontext wird im Besonderen auf die Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane eingegangen.

Bevor anschließend die Konsequenzen der asymmetrischen Integration aufgezeigt werden, wird kurz eine Gegenüberstellung der Vorteile von dezentraler und zentraler Wirtschaftspolitik vorgenommen.

Schließlich werden die Institutionen und Maßnahmen innerhalb des europäischen Primärrechts dargestellt, mit deren Hilfe die sich aus der asymmetrischen Struktur der WWU ergebenden wirtschaftspolitischen Defizite kompensiert werden sollten. Hier wird zunächst das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) dargestellt, das als Hauptakteur der Währungspolitik fungiert. Seine zentralen Aufgaben werden beleuchtet, um so die in Teil 2 der Arbeit zu untersuchenden Maßnahmen der EZB während der Krise von den vertraglich festgelegten Zielen und Aufgaben differenzieren zu können. Zudem werden die in den europäischen Verträgen verankerten Sicherungsmechanismen dargestellt, die die Funktionstüchtigkeit der WWU garantieren sollten. Auf Grund einer Verstrickung von juristischen und ökonomischen Aspekten ist es notwendig, grundlegende Begriffe der Volkswirtschaft aufzuschlüsseln und dem Leser näher zu bringen.

In einem zweiten Teil werden die Finanz- und Stabilisierungshilfemechanismen sowie die „geldpolitischen“ Instrumente der EZB, die während der europäischen Krise geschaffen und angewandt worden sind, rechtlich durchleuchtet. Als Maßstab gilt grundsätzlich das europäische Primärrecht, wobei die nationalstaatliche Souveränität Deutschlands besondere Berücksichtigung findet.

In chronologischer Reihenfolge werden zunächst die „Griechenlandhilfe“ und das SMP der EZB untersucht. Dies erfordert eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Art. 122-125 AEUV. Im Rahmen der Finanzhilfe für die hellenische Republik erfolgt eine Auslegung der in Art. 125 I AEUV geregelten „no-bail-out“-Klausel, die anhand der juristischen Auslegungstopoi vorgenommen wird, wobei der Schwerpunkt auf der teleologischen Auslegung liegt. In diesem Rahmen wird auch das Verhältnis zwischen Art. 125 und Art. 122 II AEUV durchleuchtet. Der Verfasser der Arbeit kommt zu dem Schluss, dass die Rettungshilfe den Anwendungsbereich des Art. 125 AEUV eröffnet, die Maßnahme aber in Folge des Solidaritäts- und Loyalitätsprinzip der EU allerdings gerechtfertigt ist. In diesem Zusammenhang werden dem Leser die beiden vorgenannten Prinzipien näher gebracht und schließlich die Solidaritätsfähigkeit der EU analysiert. Es schließt sich eine Prüfung der Finanzhilfe im Hinblick auf Art. 124 AEUV an. Hierbei rückt das nationale Begleitgesetz für die bilateralen Kredite an Griechenland, das Währungsunionfinanzstabilitätsgesetz (WFStG), in den Mittelpunkt. In diesem Kontext wird auch die rechtliche Stellung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) analysiert, die die Kredite ausgereicht hat.

Bei der Subsumtion der Hilfemaßnahmen der EZB unter Art. 123 I AEUV wird die vertragliche Zielausrichtung der EZB nach Art. 127 I AEUV zum Maßstab der Rechtmäßigkeitsprüfung gemacht. Wie zuvor bei Art. 125 AEUV spielen auch bei dieser Prüfung ordnungsökonomische Faktoren eine gewichtige Rolle. In diesem Zusammenhang erfolgt anschließend ein Vergleich der EZB mit der amerikanischen Notenbank, der Federal Reserve (FED), im Hinblick auf den Umfang ihres Mandats. Zudem wird das Problem des „moral-hazards“ beleuchtet und die Unabhängigkeit der EZB im Allgemeinen und speziell während der Krise analysiert.

Bei der Begutachtung stellt sich allerdings heraus, dass das traditionelle Konzept der WWU vor dem Hintergrund marktökonomischer Verhaltensweisen von Beginn an ein riskantes Unterfangen war. Da Griechenland den „Stein ins Rollen“ bzw. die Währungsunion ins Wanken gebracht hat und seit 2010 die Finanzmärkte lähmt, wird die Rechtmäßigkeitsprüfung am Beispiel der Situation in Griechenland vorgenommen.

Anschließend werden die vorläufigen Finanzstabilisierungsmechanismen erläutert und deren Rechtsnatur analysiert. Hierbei wird festgestellt, dass der Anknüpfungspunkt für deren rechtliche Betrachtung unter völkerrechtlichen Aspekten in dem Beschluss der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Währungsunion vom 09. Mai 2010 liegt. In diesem Kontext rückt eine Befassung mit der demokratischen Legitimation der Mechanismen in den Vordergrund. Auf nationalstaatlicher Ebene wird insbesondere die Frage nach einer ausreichenden parlamentarischen Beteiligung und Mitwirkung i.S. von Art. 23 II und III GG gestellt und geprüft, ob bei Errichtung der vorläufigen Finanzstabilitätsfazilität Art. 59 II GG anwendbar war. Im Folgenden unternimmt der Verfasser eine Rechtmäßigkeitsprüfung der vorläufigen Stabilisierungsmechanismen an den bereits zuvor genannten Normen, Art. 122, Art. 123, Art. 124 und Art. 125 AEUV. Im Rahmen des EFSM wird Art. 122 II AEUV analysiert und hervorgehoben, dass das Tatbestandsmerkmal der Kausalität, das im Begriff „aufgrund“ zum Ausdruck kommt, im Rahmen des zweiaktigen Tatbestandes kein hinreichendes Element ist, um eine etwaige Ursächlichkeit und Selbstverantwortung des hilfeersuchenden Staates für die eigene (Not-) Lage zu berücksichtigen. Gerade da die Kausalität hier kein Unrechtselement darstellt und ein durch Art. 122 II AEUV sonst herausgefordertes „moral-hazard“-Verhalten der EU-Staaten verhindert werden muss, ist die Suche nach weiteren, geltenden Unrechtselementen erforderlich. Hier werden Schwerpunktstheorien erläutert und

eine Auslegung der Norm aufgefunden, die geeignet ist, eine exzessive Haushaltswirtschaft eines Staates hinreichend zu berücksichtigen.

Das 3. Kapitel des 2. Teils dieser Arbeit befasst sich mit dem dauerhaften Stabilitätsmechanismus, dem ESM. Die im Rahmen dieser Arbeit gebotene Einführung in die Entstehung und den Zweck dieses Mechanismus demonstriert, in welche Richtung sich die WWU unter dem Druck der Staatsschuldenkrisen der PIIGS-Staaten entwickelt hat. Wie die Griechenlandhilfe, insbesondere aber die Entstehung der EFSF, wirft auch das Verfahren um die Errichtung des ESM Fragen hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und der demokratischen Legitimation auf, die in diesem Schlusskapitel aufgezeigt und behandelt werden. Zudem dient dieses Kapitel einer vergleichenden Darstellung des ESM mit seinem Vorgänger, der EFSF. Schließlich wird das Verhältnis zwischen dem neuen Art. 136 III AEUV und den bestehenden Art. 122 und 125 AEUV erläutert und die Frage aufgeworfen, welche Auswirkungen Art. 136 III AEUV und der ESM auf die Konzeption der WWU haben.

Teil 1: Die zwei ungleichgewichtigen Säulen der WWU und ihre Konsequenzen

1.1. Die Rechtsnatur der WWU

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist ein institutionelles Gefüge, das im allgemeinen Völkerrecht keine Entsprechung findet.¹⁰ Die begriffliche Verschmelzung der beiden vorstehenden Politikbereiche mit dem Wort „-union“ erweckt den Anschein, als seien Wirtschafts- und Währungspolitik unter ein einheitliches europarechtliches Dach mit der Maßgabe zusammengefügt worden,¹¹ dass beide Teile in gleichem Maße unionsrechtlicher Steuerung unterfielen und von den EU-Organen kontrolliert würden.¹²

Zu einer Vereinheitlichung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken ist es in der EU bis heute indes nicht gekommen. Im Gegensatz dazu sind die Währungspolitiken der an der Währungsunion partizipierenden Mitgliedstaaten bereits seit 1999¹³ auf unionsebene

¹⁰ *Seidel*, in: FS für Börner, S. 420.

¹¹ Von „Einheit“ ist auch im Bericht der Kommission der EG, WWU SEK (90) 1969, endg., Brüssel, 1990, *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 175 die Rede.

¹² *Friedl*, Die EWWU, S. 311; *Bleckmann*, Europarecht, Rn. 2441.

¹³ Hierbei handelt es sich um die Gründerstaaten der Währungsunion, zu denen Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Portugal und Spanien gehören.

vergemeinschaftet.¹⁴ Die Illusion einer zentralisierten Währungs- sowie Wirtschaftspolitik wird auch durch die Nennung dieses rechtspolitischen Duetts in einem Atemzug in diversen Normen des EU-Rechts¹⁵ aufrechterhalten. Ein analytischer Blick stellt aber heraus, dass die WWU eine rechtliche Konstruktion ist, dessen zwei Komponenten auf kompetenzrechtlicher Ebene unterschiedlicher kaum sein könnten.¹⁶ Denn während die währungspolitischen Kompetenzen grundsätzlich auf die EU-Ebene verlagert worden sind, vgl. insbesondere auch Art. 88 S. 2 GG, regeln die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik nach wie vor eigenständig.¹⁷ Die Besonderheit dieser asymmetrischen Kompetenzverteilung wurde vom BVerfG bereits in seinem „Euro“-Urteil herausgestellt¹⁸. Etwa ein Achtel Jahrhundert lang hat es gedauert, bis die Staats- und Regierungsspitzen der Mitgliedstaaten der EU heute dem Streben nach einer echten Wirtschaftsunion gleich mehrfach konkreten Ausdruck verliehen haben.¹⁹

1.1.1. Integrationspolitische Ausgangslage - Ein Rückblick bis 1958

Die Entstehungsgeschichte der WWU ragt tief in die gemeinsame europäische Vergangenheit zurück. Bereits der ursprüngliche EG-Vertrag von 1958 war ausgerichtet auf eine im weitesten Sinne Koordinierung und Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken unter Berücksichtigung währungspolitischer Fragen.²⁰ Die weitere Entwicklung war von Schwierigkeiten und Rückschlägen geprägt, wobei sich nicht nur gemeinschaftliche Unstimmigkeiten auf die zähe und wackelige Entwicklung einer Währungsunion ausgewirkt haben. Auch weltwirtschaftliche Ereignisse und Querelen haben

¹⁴ Vgl. dazu *Seidel*, EuR 1992, 133, der von einer grundsätzlichen „Einheit“ zwischen der Wirtschaftspolitik u. der Währungspolitik auf mitgliedstaatlicher Ebene spricht; siehe auch *Selmayr*, Recht der WWU, S. 192 u. 195; *ders.*, AöR Bd. 124 (1999), S. 358 ff. der den Begriff dennoch für gerechtfertigt hält.

¹⁵ Bspw. Art. 3 IV EUV, Überschrift des Titels VIII des 3. Teils des AEUV.

¹⁶ *Friedl*, Die EWWU, S. 311 f.; *Häde*, EuR 2009, 200, der von Asymmetrie der WWU spricht.

¹⁷ Siehe hierzu Ziff. 1.2.

¹⁸ BVerfG, 2 BvR 1877/97 vom 31.3.1998, Absatz-Nr. (1 - 101),

http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs19980331_2bvr187797.html (Abrufdatum: 06.06.13).

¹⁹ Vgl. bspw. den sog. „Fiskalpakt“ (Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 29. Juni 2012 (Bundestagsdrucksachen 17/9046, 17/9667) und den Zwischenbericht der Vierergruppe, bestehend aus den Präsidenten von Eurogruppe, EZB, Kommission und Rat, „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ vom 12.10.12, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/132881.pdf (Abrufdatum: 06.06.13).

²⁰ *Beutel*, Differenzierte Integration, S. 3 m.w.N.

ihr Übriges dazu beigetragen.²¹ Der Beschluss zur Gründung einer europäischen WWU fiel erstmalig auf dem Gipfeltreffen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in Den Haag in den ersten beiden Dezembertagen des Jahres 1969.²²

1.1.1. Der *Werner-Plan*

Die kompetenzrechtliche Diskrepanz zwischen der Währungs- und der Wirtschaftspolitik ist weit zurück in der Evolution der WWU zu suchen. Ihre Keimzelle (für die Prägung vor der Eurokrise) findet sich letztlich im *Werner-Plan*²³ von 1970 wieder.²⁴ Der Plan zur Realisierung einer Wirtschafts- und Währungsunion wurde zunächst in die Hände eines Expertenteams unter Federführung des damaligen luxemburgischen Ministerpräsidenten und vormaligen luxemburgischen Finanzministers *Pierre Werner* gelegt.²⁵ Kennzeichnend für den Plan, der damals sogleich im Rat beschlossen wurde,²⁶ ist die schrittweise Integration, die in drei Stufen erfolgen sollte.

Während der ersten Stufe stand eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Vordergrund. Diesbezüglich sollten die wirtschafts- und währungspolitischen Ziele von den zukünftigen Mitgliedstaaten gemeinsam festgesetzt und ein transparentes Informationssystem aufgebaut werden. Mit Beginn der zweiten Stufe sollte bereits ein Großteil von mitgliedstaatlichen Kompetenzen auf die Gemeinschaft übertragen werden. Durch den Erlass verbindlicher Richtlinien und Entscheidungen auf einem breitangelegten Tätigkeitsfeld wurde geplant, die Harmonisierung der nationalen Politiken auf nahezu allen Gebieten zu erreichen. Zudem sah man vor, spätestens jetzt einen „Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit“ zu schaffen. Auf letzter Stufe sollte das Vorhaben mit

²¹ Ausführlich zu den Vorarbeiten der Währungsunion: *Schönfelder/Thiel*, Ein Markt - Eine Währung; ebenso: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 4 f.

²² Siehe dazu: *Bernholz*, Bundesbank und Währungsintegration, S. 773 u. 790; *Goetze*, Nationale Zentralbanken, S. 25.

²³ Siehe dazu: *Werner-Bericht*, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 98 ff.

²⁴ Freilich waren die Weichen für eine Wirtschafts- und Währungsunion bereits mit den Römischen Verträgen aus den 50er Jahren gestellt, für deren tatsächliche Entwicklung aber enorme Reformen durchgeführt werden mussten. Auch das „Memorandum“ der Kommission vom 12.2.1969 bekundet zwar den Willen zur Realisierung einer WWU, bietet allerdings noch keine Einzelheiten für deren Werdegang.

²⁵ Beschluss des EWG-Rates zur Beauftragung bei: *Gehrmann/Harmsen*, Monetäre Integration in der EWG, S. 100 f.

²⁶ Abl. Nr. C 28 vom 27.03.1971, S. 1.

der Einführung einer einheitlichen Währung abgeschlossen werden. In dieser Endphase beabsichtigte man, zwei essentielle Gemeinschaftsorgane zu schaffen, *ea sunt* das wirtschaftspolitische Entscheidungsgremium und das gemeinschaftliche Zentralbanksystem.²⁷

Im Hinblick auf eine Kompetenzübertragung auf Gemeinschaftsebene waren sich die Protagonisten des Plans darüber einig, „jeden übermäßiger Zentralismus zu vermeiden“²⁸. Dennoch leuchtete ein, dass ein Gros der nationalen wirtschaftspolitischen Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene verlagert werden musste, weil nur so eine gemeinsame WWU Bestand haben konnte. Daher hielt man es für unumgänglich, das zuvor genannte wirtschaftspolitische Entscheidungsgremium vor allem mit drei essenziellen Aufgaben zu betrauen. Zum einen sollte es im Interesse der Union deren Gesamtwirtschaft mitbestimmen. Gleichermaßen sollte es auch in der Lage sein, die nationalen Haushalte, „namentlich hinsichtlich der Höhe und Entwicklung der Haushaltssalden sowie der Art der Finanzierung der Defizite oder der Verwendung der Überschüsse“ beeinflussen zu können.²⁹ Zudem war man der Überzeugung, dass das Entscheidungsgremium „auch für die anderen vergemeinschafteten Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik verantwortlich sein“³⁰ müsse. Schließlich war man sich darüber einig, dass „von wesentlicher Bedeutung ist, dass das wirtschaftspolitische Entscheidungsgremium in der Lage ist, [...] namentlich und hinsichtlich der Mitgliedstaaten, schnelle und wirksame Entscheidungen zu treffen.“³¹

Neben den genannten, umfangreichen Kompetenzübertragungen im exekutiven Bereich sah der *Werner*-Bericht allerdings auch einen Transfer parlamentarischer Verantwortung von nationaler Ebene auf Gemeinschaftsebene vor.³²

1.1.2. Das Scheitern des *Werner*-Plans

²⁷ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 105; *Geiger*, Währungsrecht, S. 22; *Jochimsen*, Perspektiven der WWU, S. 32; *Becker/Gaddum*, Europäisches Währungssystem S. 193.

²⁸ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 99.

²⁹ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 100 sowie die EntschlieÙung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 106 ff.

³⁰ *Krägenau/Wetter*, EWWU, ebenda.

³¹ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 100.

³² *Krägenau/Wetter*, EWWU, ebenda.

So verheißungsvoll dieses europäische Großprojekt der Wirtschafts- und Währungsunion sein mochte, so zeitnah musste es den aufkeimenden weltwirtschaftlichen Gegebenheiten weichen.³³ Dabei waren an dem Zerfall dieses ambitionierten Plans nicht nur die Erdölkrise von 1973 und der spätere Niedergang der seit 1944 vorherrschenden Währungsordnung, des „Bretton-Woods-Systems“³⁴, im Jahre 1971 beteiligt.³⁵ Die Unvollkommenheit des *Werner-Plans* spiegelte sich bereits in der frühzeitigen Vorsehung wieder, Kompetenzen, insbesondere wirtschaftspolitische Hoheitsrechte,³⁶ auf die Gemeinschaft zu übertragen. Denn in dieser Zeit waren die einzelnen Mitgliedstaaten nicht bereit, großflächig Souveränitätseinbußen zu erleiden.³⁷ Kaum drei Jahre nach Planbeginn der WWU wurde den traditionsbewussten europäischen Staaten mit ihren kulturellen Eigenarten bereits abverlangt, essentielle Hoheitsrechte im Bereich der Währungs- und Finanzpolitik auf Gemeinschaftsorgane zu übertragen.³⁸ Diese Forderungen führten zu einer Vielzahl an öffentlichen Diskussionen und politischen Disputen. Kern der Debatte waren stets die mit Planvollendung einhergehenden gravierenden „Souveränitätsverluste“ für die nationalen Staaten sowie die Frage danach, wie überhaupt auf technischem Wege der Vereinheitlichungsprozess bewerkstelligt werden sollte. Eine in diesen Zeiten finanzwirtschaftlichen Aufruhrs notwendige, präzise Anleitung zur Harmonisierung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken in der EWG konnte der *Werner-Plan* indes nicht liefern. Zudem verkannten die Akteure, dass die Hindernisse der Konvertibilität im gemeinsamen Währungsraum zu gewaltig waren, als dass sie rechtzeitig, also bis zur Vollendung der Währungsunion in der dritten Stufe, hätten beseitigt werden können.³⁹ Die Nachlässigkeit, mit der solchen Prämissen nachgegangen wurde, resultierte neben der lückenhaften Planung auch daher, dass die EWG-Mitgliedstaaten eine engere währungspolitische Zusammenarbeit zu diesem Zeitpunkt gar nicht für erforderlich hielten.⁴⁰ Denn bis zum Zusammenbruch der bislang herrschenden Währungsordnung verließ man sich

³³ *Theurl*, Gemeinsame Währung für Europa, S. 271; *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 58 u. 61.

³⁴ Zum Wechselkurssystem von „Bretton-Woods“: *Hahn/Häde*, Währungsrecht, § 13, Rn. 1 ff.

³⁵ *Friedl*, Die EWWU, S. 8; zum Scheitern von „Bretton-Woods“: *Hahn/Häde*, Währungsrecht, § 13, Rn. 12 ff.

³⁶ *Selmayr*, Recht der WWU, S. 193.

³⁷ Vgl. auch die Äußerungen aus dem Britischen Schatzamt, Ein evolutionärer Ansatz für die WWU, November 1989, Abs.-Nr. 17, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 358.

³⁸ *Seidel*, EuR 1992, 135; vgl. auch *von der Groeben*, Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft S. 315 f., der das Unvermögen der Mitgliedstaaten, Kompetenzen zu übertragen, herausstellt.

³⁹ *Willgerodt*, Währungsunion, S. 85.

⁴⁰ *Weidenfeld*, S. 10 u. 23; *Geiger*, Währungsrecht, S. 23; zu den Gründen im Einzelnen: *Ensthaler*, Jus 1994, 26 f.; *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 11 f.

auf deren Fähigkeit, die Wechselkurse mehr oder minder stabil zu halten. Das „Bretton-Woods-System“ zeichnete sich unter anderem dadurch aus, dass durch eine Bindung der nationalen Währungen an den Dollar - und damit schließlich an den Goldpreis - die Wechselkurse nur mäßigen Kursschwankungen unterworfen waren⁴¹ und eine ökonomische Kooperation der Mitgliedstaaten (noch) nicht unbedingt notwendig gewesen wäre. 1971 löste US-Präsident *Nixon* allerdings die Goldbindung des Dollars in Folge einer horrenden Staatsverschuldung, die durch die Ausgaben für den „Vietnam-Krieg“, das „Great Society Program“ sowie durch die wirtschaftlichen Aufschwünge in West Europa sowie Asien herbeigeführt worden war, auf.⁴²

1.1.3. Das Europäische Währungssystem (EWS)

Als dann aber mit der Nichtumsetzung des *Werner*-Plans in einem bis dahin noch unreifen Integrationsprozess auch die unmittelbar nach dem Zusammenbruch des „Bretton-Woods-Systems“ herbeigebrachte Interimslösung des Europäischen Wechselkursverbundes,⁴³ die „Schlange“,⁴⁴ an Reiz verlor, führte das stetige Ansinnen in der Gemeinschaft, die verschiedenen europäischen Währungen mehr oder minder stabilen Wechselkursen zu unterwerfen, am 13. März 1979 endlich zur Begründung des EWS⁴⁵. Als damalige Währungseinheit galt die ECU („European Currency Unit“).⁴⁶ Die ECU ist keineswegs Vorreiter des heutigen Euro im Sinne einer eigenständigen, gemeinschaftlichen Währung gewesen. Die Hauptfunktion der ECU bestand nämlich darin, die Bezugsgröße für den Wechselkursmechanismus darzustellen⁴⁷. Zudem war sie Rechengröße (Denominator) für Operationen sowohl im Interventions- als auch im Kreditmechanismus sowie Grundlage für

⁴¹ *Hahn/Häde*, Währungsrecht, § 13, Rn. 2 u. 6.

⁴² Ausführlich zu den Hintergründen und die Effekte auf den (wahren) Wert des Geldes: *Bordo/Eichengreen*, Retrospective on Bretton Woods; *Eichengreen*, Globalizing Capital.

⁴³ Abl. Nr. C 38 vom 18.04.1972, S. 3; *Bernholz*, Bundesbank und Währungsintegration, S. 792.

⁴⁴ *Strohmeier*, Das Europäische Währungssystem - Eine neue währungspolitische Initiative der EG und ihre Auswirkungen auf die währungspolitische Autonomie der Deutschen Bundesbank, S. 51 ff.; *Edwards*, International Monetary Collaboration, S. 537; Übersicht zur Chronik der „Schlange“ bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 12 f.

⁴⁵ Bull. EG 12 1978, Ziff. 1.1.11 vom 05.12.1978.

⁴⁶ Ziffer 2.1. Entschließung des Europäischen Rates vom 5. Dezember 1978 über die Errichtung des Europäischen Währungssystems und damit zusammenhängende Fragen, in: Ausschuss der Präsidenten der Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft/Europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit, Textsammlung zum Europäischen Währungssystem (1985 mit Nachtrag 1978) S. 11; Abl. Nr. L 379 vom 30.12.1978, S. 1.

⁴⁷ *Friedl*, Die EWWU, S. 9; *Hahn*, Vom europäischen Währungssystem zur europäischen Währungsunion, S. 5.

den Abweichungsindikator und schließlich Vermittler des Saldenausgleiches zwischen den Währungsbehörden der EG.⁴⁸ Ziel des neu geschaffenen Währungssystems war es, den Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr in der Europäischen Gemeinschaft vor starken Wechselkursschwankungen zu bewahren und auf diese Weise den innereuropäischen Handel um ein Vielfaches zu erleichtern.⁴⁹

1.1.4. Der *Delors*-Plan

Nachdem man in Folge der genannten politischen sowie wirtschaftlichen Gegebenheiten Abstand vom *Werner*-Plan genommen hatte, wurde jedenfalls dessen Kern von einer Gruppe unter der Führung des damaligen EG-Kommissionspräsidenten und *französischen* Finanzministers *Jacques Delors* 1989 wieder aufgegriffen.⁵⁰ Nach der Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990 gelangte das Bestreben der Mitgliedstaaten nach einer einheitlichen europäischen Währung an ihren Höhepunkt.⁵¹ Die Entschlossenheit der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten kam in diesen Jahren insbesondere durch den in öffentlichen Reden häufig gebrauchten Begriff der „Unwiderruflichkeit“ zum Ausdruck.⁵² Von seiner Grundstruktur angelehnt an den *Werner*-Plan sollte nun ein noch konkreterer und durchsetzungsfähigerer Plan für die Realisierung einer gemeinsamen Währung gezeichnet werden.⁵³

Auch wenn sich die Inhalte des neuen Planes für die WWU insbesondere in der Frage nach der Notwendigkeit weitgehender Kompetenzübertragungen auf die Gemeinschaftsebene wesentlich vom *Werner*-Plan unterschieden, war das begriffsrechtliche Verständnis von „Wirtschaftsunion“ mit dem des *Werner*-Plans vergleichbar. Denn auch die Arbeitsgruppe unter *Delors'* Federführung erkannte die Korrelationen zwischen der Wirtschafts- und Währungspolitik und stellte fest, dass eine gemeinsame Geldpolitik nur durch eine

⁴⁸ Erläuterungen bei *Hahn*, Vom europäischen Währungssystem zur europäischen Währungsunion, ebenda; zur Funktionsweise des EWS: *Hahn*, EuR 1979, 337 ff.

⁴⁹ Vgl. auch *Friedl*, Die EWWU, S. 9.

⁵⁰ Zu den Standpunkten Deutschlands und Frankreichs: *Schneider*, Die EU 2011: Nach der Krise oder noch mittendrin?, S. 6.

⁵¹ *Sarrazin*, Der Euro, S. 101; *Hillenbrand*, WWU, S. 353.

⁵² Bspw. der „unwiderrufliche Charakter der Entwicklung in Richtung auf ein Europa ohne Binnengrenzen“, so die Formulierung des Europäischen Rates auf seiner Tagung in Rhodos im Dezember 1988; „unwiderruflich festgesetzte Wechselkurse“, *Delors*-Bericht, Kapitel II, Abschnitt 1.

⁵³ EA 1989, S. D 283.

wirtschaftliche sowie monetäre Integration zu erzielen war.⁵⁴ Die Gruppe war sich daher einig, dass der Erfolg einer Währungsunion abhängig von einem „gewissen Grad an Wirtschaftsunion“ sei.⁵⁵ Daher hielten es die Akteure für erforderlich, einen synchronen Fortschritt beider Politikbereiche auf dem Werdegang der WWU zu erreichen.⁵⁶ Eine eindeutige Forderung nach einer zentralen Zuständigkeit der EU über die Wirtschaftspolitik wurde allerdings von *Delors* nicht erhoben. Anders als noch im *Werner-Plan* beabsichtigte die neue Arbeitsgruppe, die grundlegenden wirtschaftspolitischen Entscheidungen weitgehend im Kompetenzgefüge der nationalen und regionalen politischen Instanzen zu belassen. Auf diese Weise sollte verhindert werden, die nationalen Souveränitätsansprüche überzustrapazieren. Eine Unterbrechung der Dynamik des Wirtschaftswachstums, respektive des Binnenmarktprogramms, sollte um jeden Preis vermieden werden. Denn dies hätte, wie zuvor beim Realisierungsversuch des *Werner-Plans* eingetreten, zu einer Stagnierung der europäischen Wirtschaftsintegration und zum Misserfolg der Währungsunion geführt.

Auch die EG-Kommission schloss sich dem *Delors-Plan* grundsätzlich an. Sie plädierte mit Blick auf eine subsidiäre Tätigkeit der EU ebenfalls dafür, Kompetenzen im Bereich der Wirtschaftspolitik größtenteils dezentralisiert und damit in den Händen der Mitgliedstaaten zu belassen.⁵⁷

Allerdings zeichnete sich bereits zu diesem Zeitpunkt eine problematische wirtschaftspolitische Entwicklung in den europäischen Staaten durch die zunehmenden ökonomischen Interdependenzen ab. So analysierte die Arbeitsgruppe um *Delors*, dass die bis dahin noch mangelnde Konvergenz der Finanzpolitik, „die sich in einigen Ländern in hohen und anhaltenden Haushaltsdefiziten niederschlägt, [...] der Geldpolitik eine unverhältnismäßig große Last aufgebürdet (hat)“.⁵⁸ Dies führte schließlich dazu, dass auch der Weisenrat (ebenfalls unter Führung *Jacques Delors*) im Jahre 1989 explizit postulierte, die WWU müsse schlicht und ergreifend als ein „Ganzes“ konzipiert werden. Die im *Delors-Bericht* geplanten Kompetenzübertragungen mussten daher auch über das hinausgehen,

⁵⁴ Vgl. den *Delors-Bericht*, in dem von „parallelem Fortschritt“ zwischen der Wirtschafts- und Währungspolitischen Entwicklung gesprochen wird, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 153.

⁵⁵ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 153.

⁵⁶ *Krägenau/Wetter*, EWWU, ebenda.

⁵⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wirtschafts- und Währungsunion, SEK (90) 1659 endg. Brüssel, den 21.8.1990, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 177.

⁵⁸ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 146.

was mit der Einheitlichen Europäischen Akte⁵⁹ für den Binnenmarkt beschlossen worden war.⁶⁰ Dennoch gelang es *Delors*, seinen Plan zum Erfolg zu bringen.

Das Erfolgsrezept des *Delors*-Plans lag zu großen Teilen in der zurückhaltenden Forderung nach wirtschaftspolitischen Kompetenzübertragungen auf die EU-Ebene begründet. Dadurch wurde ermöglicht, dass die mitgliedstaatlichen Identitäten mitsamt deren wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Pluralität erhalten blieben.⁶¹ Der Erfolg ist zudem auf die Forderung tiefgreifender gemeinschaftlicher Regional- und Strukturpolitiken und der Notwendigkeit von Aufstockungen des Strukturfonds zurückzuführen. Anders als bei dem gescheiterten Versuch der *Werner*-Gruppe versprachen die Mitwirkenden der Arbeitsgruppe des *Delors*-Plans von vornherein, dass „im wirtschaftlichen Bereich zahlreiche Entscheidungen Sache der nationalen und regionalen politischen Instanzen bleiben würden.“⁶² Dieses Versprechen konnten sie auch einlösen, weil sie die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips, das heute in Art. 5 III EUV geregelt ist, zum politischen Mantra der Integration machten. In Absatz 30 des *Delors*-Berichts findet sich ein expliziter Katalog mit wirtschaftspolitischen Kompetenzen, die auch in der Endphase der WWU stets „Sache der Mitgliedstaaten“⁶³ bleiben sollten. Dazu gehören nicht nur die Lohnverhandlungen und sonstige wirtschaftliche Entscheidungen über Produktion, Sparen und Investitionen, sondern auch die Entscheidungen von staatlichen Instanzen im sozialen Bereich. Schließlich sah der Bericht vor, dass die „Hauptkomponenten der Politik“ auch weiterhin Sache der Mitgliedstaaten selbst bleiben sollten. *En Detail* werden genannt: Innere und äußere Sicherheit, Justiz, soziale Sicherheit, Bildung, Höhe und Struktur der Staatsausgaben und zahlreiche Entscheidungen über die staatlichen Einnahmen.

Unterstützung erhielt der *Delors*-Plan sowohl von den Vorsitzenden der Tagung des EU-Rates als auch vom Wirtschafts- und Sozialausschuss. Diese forderten, dass nicht nur „die Währungspolitik gemeinschaftlich werde, sondern auch die Wirtschaftspolitik der

⁵⁹ Einzelheiten gehen aus dem *Delors*-Bericht hervor, *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 147.

⁶⁰ Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates in Madrid, 26./27. Juni 1989, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 158.

⁶¹ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 159.

⁶² *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 148.

⁶³ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 150.

Gemeinschaft eine gewisse Eigenständigkeit gewinne⁶⁴. Sie hielten dies für erforderlich, da nur so neue Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten, wie bspw. im Falle einer konjunkturellen Krise, vermieden werden könnten und dies darüber hinaus dem Interesse an einer größeren Konvergenz geschuldet sei. Gleichzeitig wurde aber betont, dass eine einzelstaatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik im Rahmen der WWU angestrebt werden müsse, die von einer direkten Einflussnahme der EU verschont bliebe.⁶⁵ Vor dem Hintergrund, dass eine undisziplinierte Führung einzelner Staats- und Sozialhaushalte allerdings weitreichende Effekte auch auf die Wirtschafts- und Sozialpolitiken der übrigen Mitgliedstaaten der WWU haben würde, hielt der Ausschuss jedenfalls eine „echte Zusammenarbeit im Bereich der Haushaltspolitiken, die eine Verschärfung der Ungleichgewichte auf der Grundlage der bestehenden Verhältnisse“⁶⁶ verhindern sollte, für erforderlich. Um die erwarteten Stabilitätsprobleme in der Gemeinschaft zu überwinden, sahen die Ratsmitglieder vor, dass finanzpolitische Entscheidungen grundsätzlich innerhalb eines vereinbarten makroökonomischen Rahmens in verbindlichen Verfahren getroffen werden sollten. So war geplant, den Binnenmarkt durch „verbindliche Regeln für die Budgetpolitik“ der Mitgliedstaaten zu ergänzen. Begleitet wurden diese Forderungen von dem wiederholten Appell sowohl an die Regierungen als auch an die Teilnehmer des Kapitalmarktes, konsistent und vernünftig zu handeln, um eine koordinierte und konvergierende Gesamtwirtschaft sicherzustellen.

Grundlegend für die Realisierung des *Delors*-Plans war die Einführung der „Einheitlichen Europäischen Akte“, durch die der Vertrag von Rom erstmalig wesentlich revidiert wurde. Aus ihr gingen vier maßgebliche Veränderungen der Gemeinschaftsstrategie zur Förderung des Integrationsprozesses hervor, die das konkrete Ziel verfolgten, einen einheitlichen Wirtschaftsraum zu schaffen, in dem sich Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital frei bewegen können sollten. Durch Vereinfachungen im europäischen Entscheidungsprozess, gegenseitige Anerkennung der einzelstaatlichen Normen, Verstärkung der gesetzgeberischen Rolle des Europäischen Parlaments und das Bekenntnis zu einem noch stärkeren gemeinschaftlichen Zusammenwirken auf wichtigen Politikfeldern wurde die Entwicklung

⁶⁴ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft (*Delors-Bericht*), Brüssel, 19. Oktober 1989, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 161.

⁶⁵ *Krägenau/Wetter*, EWWU, ebenda.

⁶⁶ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 161 ff.

des „Europäischen Projektes“ derartig vorangetrieben, dass der zweite Anlauf für die Entstehung der WWU trotz nicht auszulöschender Zweifel schließlich zu deren Realisierung geführt hat.

Ähnlich wie sein Vorgänger sah auch der *Delors*-Plan einen dreistufigen Integrationskurs vor,⁶⁷ dessen Verwirklichung von den EG-Notenbankchefs begleitet und von unabhängigen Sachverständigen unterstützt werden sollte. Die Zielstrebigkeit mit der die Errichtung der Währungsunion verfolgt wurde, ließ sich auf der ersten Stufe dadurch begünstigen, dass die Mitgliedstaaten bis dato keinerlei Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene übertragen mussten, was mit Blick auf den *Werner*-Plan gewiss zeitliche Verzögerungen wegen formeller Verfahren und öffentlicher Dispute hinsichtlich der Frage nach dem Erhalt staatlicher Souveränitätsansprüche mit sich gebracht und womöglich kurzfristig zu einem Scheitern des Plans geführt hätte. Eine gewisse Durchschlagskraft erlangte dieser ambitionierte Plan vor allem dadurch, dass in den Verträgen eine Verbindlichkeit eingefügt wurde, (Art. 4 II, 118, 123 IV 1 EGV), die losgelöst von einer etwaigen Änderung der wirtschaftspolitischen Situation, den Eintritt in die Endstufe des Plans sichern sollte und das Vorhaben damit unumkehrbar machte.⁶⁸

Auch die zweite Stufe des Plans erforderte - anders als der damalige *Werner*-Plan - keinen nationalen Zuständigkeitsverzicht. Auf dieser Stufe wurde den Mitgliedstaaten die Einhaltung der ausgearbeiteten Konvergenzkriterien abverlangt. Voraussetzungen für den Eintritt in die Währungsunion war eine maximale Staatsverschuldung i.H. von 60 Prozent des BIP bei einem maximalen Staatsdefizit von drei Prozent des BIP. Mit Verwirklichung der zweiten Stufe wurde auch das Europäische Währungsinstitut (EWI) geschaffen, das als Vorläufermodell der späteren EZB die Grundlagen für eine funktionstüchtige europäische Notenbank errichten sollte.⁶⁹ Erst mit Gründung der WWU und Geltung der entsprechenden Normen des *Maastrichter* Vertrags vom 07. Februar 1992⁷⁰ (vgl. Art. 109 e) i. V. m. Art. 109 j)

⁶⁷ Dazu ausführlich: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 34 f.; EA 1989, S. D 283 ff.

⁶⁸ *Selmayr*, AöR 124 (1999), 362; *Kösters*, Koordinationsprobleme der Europäischen Geldpolitik, S. 59.

⁶⁹ *Friedl*, Die EWWU, S. 13.

⁷⁰ ABl. EG Nr. C 191; BGBl. II, S. 1253.

EGV) mit Beginn der dritten Stufe⁷¹ des Plans (01. Januar 1999) wurde eine währungspolitische Kompetenzübertragung auf die Gemeinschaftsebene notwendig.⁷²

In Folge dieser abschließenden Stufe des Plans wurden die Umwechslungskurse für die nationalen Währungen durch den EU-Rat festgelegt,⁷³ ex Art. 123 IV 1 EGV. So dann traten die Regelungen des EG-Vertrags zur Durchführung der gemeinsamen Geld- und Wechselkurspolitik in Kraft, ex Art. 116 III EGV und Art. 123 I 3 EGV. Diese Normen bewirkten allerdings keinen „automatischen“ Eintritt eines jeden Staates in die Währungsunion. Der Europäische Rat behielt sich vor, im Einzelfall zu prüfen, ob die „notwendigen Voraussetzungen“ für die Einführung der gemeinsamen Währung auch tatsächlich vorlagen.⁷⁴

1.1.5. Der Begriff der Wirtschaftsunion

Auch im *Delors*-Bericht wird deutlich, wie eng der Begriff der Wirtschaftsunion mit dem der Währungsunion korreliert. Die dort vorzufindende Definition lässt die gegenseitige Bedingtheit zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik insofern erkennen, als der Begriff der „Wirtschaftsunion“ unter Bezugnahme auf den Terminus der „Währungsunion“ erklärt wird. Danach vereint „eine Wirtschaftsunion - in Verbindung mit einer Währungsunion - in sich die Merkmale eines von Beschränkungen freien gemeinsamen Marktes mit einer Reihe von Regeln, die für ihr reibungslosen Funktionieren unerlässlich sind“.⁷⁵

1.1.5.1. Charakteristika der Wirtschaftsunion im *Delors*-Plan

Der *Delors*-Plan sah für die Wirtschaftsunion vier charakteristische Grundelemente vor:⁷⁶

⁷¹ Siehe dazu den *Delors*-Plan, *Delors*-Ausschuss (1989): Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 149 ff.

⁷² Vgl. *Weber*, Kompetenzverteilung, S. 109; *Häde*, EuZW 2009, 399; *Weiß*, EuR 2002, 167 ff. mit Ablehnung einer Kompetenzenübertragung eigens auf die EZB; anders bspw. *Kohler/Tostmann*, in: *Gabler*, Wirtschaftslexikon, Stichwort: Geldpolitik, S. 1159.

⁷³ Siehe dazu die VO (EG) Nr. 2866/98 des Rates vom 31.12.1998, ABl. EG Nr. L 359 vom 31.12.1998, S. 1.

⁷⁴ Zum Prüfungsprozedere: *Kösters*, Koordinationsprobleme der Europäischen Geldpolitik, S. 59.

⁷⁵ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 149.

⁷⁶ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 146; vgl. auch: *Selmayr*, Recht der WWU, S. 193.

- einen einheitlicher Markt mit freiem Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr;
- eine Wettbewerbspolitik und sonstige Maßnahmen zur Stärkung der Marktmechanismen;
- gemeinsame Politiken zur Strukturanpassung und Regionalentwicklung;
- eine Koordinierung makroökonomischer Politiken, einschließlich verbindlicher Regeln für die Haushaltspolitik;

Eine Zentralisierung der Wirtschaftspolitiken in Form einer EG-Zuständigkeit war - wie bereits mehrfach erwähnt - anders als im *Werner*-Plan kein gefordertes Charakteristikum der WWU. Nach *Delors* sollte dieser Verzicht durch „eine effektivere Koordinierung der Wirtschaftspolitik zwischen den einzelnen nationalen Entscheidungsträgern“⁷⁷ und „Gemeinschaftspolitiken zur Unterstützung einer im ganzen ausgewogenen Entwicklung“⁷⁸ kompensiert werden. Dem *Delors*-Plan schlossen sich weitere Entscheidungsträger der EG an. Auch diese wollten eine Wirtschaftsunion als „einen erheblichen Markt für Waren, Dienstleistungen [...], ergänzt durch *gemeinsame Politiken und Koordinierung* in verschiedenen strukturellen mikro- und makroökonomischen Bereichen“⁷⁹ konzipiert haben. Wie auch *Delors* waren sie der Überzeugung, dass „für eine effiziente Wirtschaftsunion die *politischen Kompetenzen weit weniger zentralisiert sein müssen als für eine Währungsunion*.“⁸⁰

1.1.5.2. Der Vertrag zur Europäischen Union

Schließlich hat sich der mangelnde Wille der Gründerväter zur Übertragung wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf die (heutige) EU auch im Vertrag von *Maastricht* manifestiert. Dies kommt bspw. in der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung eines detaillierten ordnungspolitischen Regelwerks in den Art. 98 ff. EGV zum Ausdruck, das der

⁷⁷ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 147.

⁷⁸ *Krägenau/Wetter*, EWWU, ebenda.

⁷⁹ Zusammenfassung der Bewertung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen von Oktober 1990, Ein Markt, eine Währung, Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 188 ff.

⁸⁰ *Krägenau/Wetter*, EWWU, ebenda.

EU lediglich „Rahmenrechte“ im Bereich der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken an die Hand gab. So sollte die Funktionsfähigkeit der WWU neben den Maßnahmen der EZB zur Gewährleistung von Preisstabilität nur durch eine multilaterale Überwachung der Wirtschaftsentwicklung und der Wirtschaftspolitik auf der Basis verabredeter Indikatoren sowie durch eine Koordinierung der Haushaltspolitiken auf der Grundlage festgesetzter Leitlinien gesichert werden.⁸¹

1.1.6. Der Begriff der Währungsunion

Im Gegensatz zur Wirtschaftsunion kann die Währungsunion als „echte Währungsunion“ qualifiziert werden.⁸² In Anlehnung an den Währungsrechtler *Mann*⁸³ ist unter diesem Begriff „eine Fortführung und Intensivierung der Wechselkursunion, von der sie sich durch die Verwendung einer einzigen Unionswährung und durch die Existenz einer Unionszentralbank unterscheidet, welche für die Emission der Unionswährung verantwortlich ist“ zu verstehen. Danach wird also die Geldpolitik in der Gemeinschaft nicht durch die mitgliedstaatlichen Notenbanken, sondern durch das ESZB, bestehend aus der EZB und den nationalen Notenbanken festgelegt und durchgeführt.⁸⁴

Nach *Delors* umfasst eine Währungsunion einen „Währungsraum, in dem im Hinblick auf gemeinsame makroökonomische Ziele die Politiken gemeinsam gestalten werden“⁸⁵. Aus dem Bericht der Kommission der EG von 1990 geht hervor, dass eine Währungsunion ein System unwiderruflich fixierter Wechselkurse oder ein System einer einheitlichen Währung ist.⁸⁶ Bezieht man den *Werner*-Bericht in die Begriffserklärung mit ein, müssen drei Voraussetzungen gegeben sein:⁸⁷

- eine uneingeschränkte, irreversible Konvertibilität der Währungen;
- eine vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowie eine volle Integration der Banken- und sonstiger Finanzmärkte;

⁸¹ Vgl. dazu: *Viebig*, Der Vertrag von Maastricht, S. 23.

⁸² *Selmayr*, Recht der WWU, S. 195 ff., 200.

⁸³ *Mann*, The Legal Aspect of Money, S. 505.

⁸⁴ *Viebig*, Der Vertrag von Maastricht, S. 23.

⁸⁵ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 147.

⁸⁶ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 177.

⁸⁷ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 149.

- die Beseitigung der Bandbreiten und die unwiderrufliche Festlegung der Wechselkursdisparitäten.

1.2. Die Wirtschafts- und Währungspolitik in der EU

Die Mitgliedstaaten haben auch nach dem Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009 ihre wirtschaftspolitische Autonomie erhalten können. Während im Euroraum also bis heute eine zentrale Währungspolitik dominiert, sind die EU-Staaten weiterhin für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik selbst verantwortlich.⁸⁸

1.2.1. Vertrag von Lissabon

Mit Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) am 01. Dezember 2009 wurden erstmalig katalogisierte Normen über eine eindeutige Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits vertraglich festgeschrieben.⁸⁹ Art. 2 AEUV legt die Arten der verschiedenen Zuständigkeiten fest. In Folge dessen, dass die Definition der Zuständigkeiten über den Gegenstand und nicht, wie zu erwarten gewesen wäre, über die Art der Aufgabenzuweisung zwischen Mitgliedstaaten und Union vorgenommen wird, erscheint die Gesetzssystematik etwas undurchsichtig.⁹⁰ Zunächst wird zwischen „ausschließlichen“ (Abs. 1) und „geteilten“ Zuständigkeiten (Abs. 2) unterschieden. Neben diese staatstypischen Kompetenzen⁹¹ treten in den Abs. 3 bis 5 weitere Aufgabenverteilungen. Für eine richtige Einordnung dieser Absätze ist es erforderlich, Art. 5 AEUV in die Betrachtung mit einzubeziehen. Durch die systematische Ausklammerung des Abs. 3 aus den vorgenannten Kompetenzkategorien wird die

⁸⁸ Häde, EuR 2009, 204; Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 5 AEUV Rn. 8; vgl. aber die politischen Ansätze im Zuge der Eurokrise zur Schaffung einer „echten Wirtschaftsunion“, die sich insbesondere im Fiskalpakt und im Zwischenbericht der Vierergruppe, bestehend aus den Präsidenten von Eurogruppe, EZB, Kommission und Rat, „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ vom 12.10.12 abzeichnen, abrufbar unter:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/132881.pdf (Abrufdatum: 08.06.13).

⁸⁹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 302, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html (Abrufdatum: 08.06.13) = BVerfGE 123, 267 = BVerfG NJW 2009, 2267 ff. = EuZW 2009, 552 L; vgl. auch Kotzur, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 2 AEUV, Rn. 1.

⁹⁰ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 2 AEUV, Rn. 41 m.w.N.

⁹¹ Kotzur, in: Geiger/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 2 AEUV, Rn. 2.

selbständige Koordinierung der Wirtschaftspolitik durch die Mitgliedstaaten besonders herausgestellt.⁹² Diese Hervorhebung wird mit Blick auf Art. 5 I AEUV noch einmal unterstrichen und macht unmissverständlich klar, dass die Mitgliedstaaten nach wie vor selbst die Zuständigkeit für die Wirtschaftspolitik besitzen.⁹³ Ebenso deutlich ergeht aber aus der Zusammenschau des Art. 2 III, V mit Art. 5 AEUV eine Koordinierungszuständigkeit der Union für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, die nach überzeugender Ansicht eine eigene Kategorie außerhalb der ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten bildet.⁹⁴ Hierfür spricht bereits die feingliedrige Struktur des Art. 2 AEUV sowie die Tatsache, dass sich die drei folgenden Art. inhaltlich isoliert mit jeweils einer der Zuständigkeitskategorien befassen.

Es wird allerdings auch die Auffassung vertreten, die Koordinierungszuständigkeit müsse der geteilten Zuständigkeit unterfallen.⁹⁵ Dies wird mit einem Blick auf Art. 4 I AEUV begründet, der nach seinem Wortlaut bestimme, dass die Union die Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten teile, sofern ihr die Verträge „außerhalb der in Art. 3 und 6 genannten Bereiche eine Zuständigkeit“ übertragen. Mit Blick auf die Koordinierungszuständigkeit der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik kann dieser Ansicht entgegen gehalten werden, dass der Vertrag über die Arbeitsweise der EU keinerlei konkrete Bestimmungen enthält, die eine EU-Zuständigkeit im Bereich der wirtschaftlichen Koordinierung begründen und ausgestalten. So enthalten die Art. 119 bis 121 AEUV als politikbereichsspezifische Konkretisierungen⁹⁶ der Art. 2 III und 5 I AEUV keine EU-behördlichen Maßnahmen, mit denen die Unionsorgane in die Wirtschafts- oder Beschäftigungspolitik unmittelbar eingreifen oder Politikvorgaben diktieren könnten.⁹⁷

Abs. 5 benennt drei weitere Kompetenzen der Union, die sämtliche, bislang als „weiche Kompetenzen“ bekannte, unterstützende oder koordinierende Zuständigkeiten der Union zusammenfassen.⁹⁸ Während sowohl die Ergänzungskompetenz als auch die

⁹² *Kotzur*, in: Geiger/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 2 AEUV, Rn. 7; ähnlich *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 2 AEUV, Rn. 41 ff.

⁹³ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 5 AEUV, Rn. 7.

⁹⁴ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 5 AEUV, Rn. 6; *Braams*, Kompetenzordnung, S. 131; *Götz*, Kompetenzverteilung, S. 47.

⁹⁵ *Smits*, CMLR 2005, 431; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 5 AEUV, Rn. 3; *Nettesheim*, EuR 2004, 530.

⁹⁶ *Kotzur*, in: Geiger/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 2 AEUV, Rn. 2.

⁹⁷ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 5 AEUV, Rn. 8.

⁹⁸ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 2 Rn. 34.

Unterstützungskompetenz nach überzeugender Ansicht einen Unterfall der geteilten Zuständigkeiten bilden,⁹⁹ kann die Koordinierungszuständigkeit der Union, wie zuvor bereits dargestellt, als eine Zuständigkeit *sui generis* betrachtet werden.¹⁰⁰ Die Unterstützungs- und Ergänzungskompetenz betrifft alle Gebiete, für die grundsätzlich die Mitgliedstaaten selbst zuständig sind. Bei diesen Kompetenzen kann es sich deswegen nicht um eine vierte eigenständige Kompetenzgruppe handeln, die von einigen Vertretern der Literatur als „ausschließliche mitgliedstaatliche Zuständigkeit“ definiert wird,¹⁰¹ weil die Union diese Bereiche ausdrücklich mitregeln darf.

Eine lediglich primäre Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten kann keine ausschließliche Kompetenz begründen. Zudem existiert im EU-Recht keine Kompetenzkategorie, die den Mitgliedstaaten eine ausschließliche Zuständigkeit bescheinigt.¹⁰² Aus diesen Gründen erscheint verfehlt, allein im Hinblick auf die Überschrift in Art. 2 AEUV auf grundsätzlich eigenständige, durch Absätze gegliederte Kompetenzkategorien zu schließen. Allerdings darf die Union auf diesen Gebieten lediglich „akzessorisch“ im Rahmen des Art. 6 AEUV tätig werden, wenn die Mitgliedstaaten also primär eine Maßnahme bereits ergriffen haben und der anschließende Rechtsakt der Union lediglich darauf ausgerichtet ist, ersteren zu unterstützen.¹⁰³

1.2.2. Die Währungspolitik

Art. 3 I c) AEUV überträgt der Union *expressis verbis* die ausschließliche Zuständigkeit über die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist. In Kapitel 2, Titel VIII des dritten Teils finden sich dazu detaillierte Regelungen, die die Ausführungs- und Zuständigkeitskompetenzen grundsätzlich in die Hand des EZSB legen. In diesem Zusammenhang ist Art. 133 AEUV von besonderer Bedeutung, der auch das EU-Parlament

⁹⁹ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 2 AEUV, Rn. 36.

¹⁰⁰ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 5 AEUV, Rn. 6 m.w.N.; *Beutel*, Differenzierte Integration, S. 329; vgl. auch *Hatje/Kindt*, NJW 2008, 1762; *Nettesheim*, EuR 2004, 530.

¹⁰¹ *Fischer*, Verfassungsvertrag, Art. S. 139; *Wuermeling*, EuR 2004, 223; etwas vorsichtiger formuliert bei: *Kotzur*, in: Geiger/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 2 AEUV, Rn. 6, der nur von einer „plastischen“ Einordnung spricht.

¹⁰² *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 2 AEUV, Rn. 36 mit Blick auf *Herdegen*, Europarecht, § 9, Rn. 65 ff.

¹⁰³ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 2 AEUV, Rn. 34; vgl. auch *Kotzur*, in: Geiger/Kotzur, Art. 2 AEUV, Rn. 6, der dafür den Begriff der „ausschließlichen Kompetenzen der Mitgliedstaaten“ wählt.

und den Rat der EU dazu ermächtigt, erforderliche Maßnahmen für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung zu ergreifen.

1.2.3. Die Wirtschaftspolitik

Eine vergleichbare eindeutige und umfassende kompetenzzuweisende Grundsatznorm für eine unionsrechtliche Zuständigkeit im Bereich der Wirtschaftspolitik ist dem AEUV nicht zu entnehmen.

Während die währungspolitischen Kompetenzen der teilnehmenden Staaten mit der Einführung der Gemeinschaftswährung am 01. Januar 1999 also *en gros* auf die Europäische Union (EU) übertragen wurden,¹⁰⁴ verblieben die Zuständigkeiten über die allgemeine Wirtschafts- und im speziellen über die Finanzpolitik weitgehend bei den Mitgliedstaaten.¹⁰⁵ So geht insbesondere aus Art. 2 III, Art. 5 I und 121 I AEUV hervor, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik (sowie die Beschäftigungspolitik) selbst koordinieren. Scheinbar Widersprüchliches statuiert Art. 5 AEUV, wenn der Vertrag der Union dort gestattet, Maßnahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik zu treffen und die Leitlinien dieser Politik festzulegen. Zudem werden weitere Politikbereiche der feingliedrigen Wirtschaftspolitik in die ausschließliche Unionszuständigkeit gelegt. Dazu gehören Bereiche der Außenwirtschaftspolitik, der Verkehrspolitik, der Agrarwirtschaftspolitik sowie der Forschungs- und Entwicklungspolitik, der Umweltpolitik und der Regionalförderung.¹⁰⁶ Schließlich erhält die Gemeinschaft Kompetenzen über die Zollunion, die Festlegung der Wettbewerbsregeln für das Funktionieren des Binnenmarktes und die gemeinsame Handelspolitik, Art. 3 I a) bis e) AEUV. Hieraus wird ersichtlich, dass die Wirtschaftspolitik nicht gänzlich von dem Kompetenzbereich der EU ausgenommen wird. Die EU ist vielmehr in Folge einzelner wirtschaftspolitischer Zuständigkeiten in der Lage, die Gesamtausrichtung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken in gewisser Hinsicht zu beeinflussen. Dies gilt insbesondere für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vgl. Art. 5 I S. 3 AEUV.

¹⁰⁴ BVerfGE 89, 205 ff.; *Beutel*, S. 27 u. S. 23; *Seidel*, EuR 1992, 130; *ders.*, in: FS für Börner, S. 421; *Häde*, EuR 2009, 201; vgl. einschlägig: *Selmayr*, AöR 1999, 369 m.w.N.

¹⁰⁵ *Häde*, EuZW 2009, 399; *Friedl*, Die EWWU, S. 311; *Seidel*, EuR 1992, 130.

¹⁰⁶ *Seidel*, in: FS für Börner, S. 422.

Anders als bei der Übertragung der Währungspolitik mitsamt der Geldpolitik auf die Gemeinschaftsebene verbleibt jedenfalls der Kern der Wirtschaftspolitik, *id est* die Finanzpolitik,¹⁰⁷ bei den Mitgliedstaaten, vgl. Art. 4 I i.V.m. dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 II EUV. Wie schon der Vertrag von *Maastricht* erweitert der Vertrag von *Lissabon*¹⁰⁸ auch nur peripher die wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten der Union. Neu ist Art. 5 I S. 2 AEUV, der dem Rat erlaubt, Maßnahmen zu treffen, die den Mitgliedstaaten als Grundlage zur Koordinierung der eigenen Wirtschaftspolitiken dienen sollen (vgl. i.A. auch Art. 2 III AEUV). Die vertragliche Festlegung, dass der Rat die Grundzüge der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken beschließt, vgl. den 2. Teilsatz der Norm, ist zwar kein absolutes Novum, da diese Aufgabe dem Rat zuvor auch bereits übertragen wurde. Allerdings ist sie nun an eine prominenter Position gerückt.¹⁰⁹ Von einem wirklichen Kompetenzzuwachs im Kernbereich der Wirtschaftspolitik kann indes nicht die Rede sein, da der neue europäische Vertrag in den Art. 119 ff. AEUV keine neuen, detaillierten Ausführungsmodalitäten für den Erlass von Maßnahmen des Rats zum Zwecke der Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken i.S. von Art. 5 I S. 2 AEUV enthält.¹¹⁰

Von diesen etwas undurchsichtigen Regelungen über die Zuständigkeiten für die einzelnen Bereiche der Wirtschaftspolitik hebt sich jedenfalls eine eindeutige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten über die Finanz- und Haushaltswirtschaft ab, vgl. Art. 120 ff. AEUV. Insbesondere Art. 121 AEUV statuiert, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik „als eigene Angelegenheiten“ betrachten. Die weitgehende Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Wirtschaftspolitik wird allerdings intensiv in zweifacher Weise beschnitten.¹¹¹ Zum einen sind die Mitgliedstaaten daran gehalten, ihre Wirtschaftspolitik als eigene Angelegenheiten „von gemeinsamen Interesse“ zu betrachten und dazu verpflichtet, ihre Wirtschaftspolitik im Rat nach Maßgabe des Art. 120 AEUV zu koordinieren. Zum anderen wird einer verschwenderischen Haushaltspolitik der Eurostaaten

¹⁰⁷ Kösters, Koordinationsprobleme, S. 61.

¹⁰⁸ Offiziell: *Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, unterzeichnet in Lissabon am 13.12.2007, Abl. EU Nr. C 306, S. 1.

¹⁰⁹ Zuvor fand sich die Norm erst in Titel VII, Kapitel I - Art. 99 (ex-Art. 103) EGV.

¹¹⁰ Ebenso kritisch: Görlitz, DÖV 2004, 381; Oppermann, DVBl. 2003, S. 1173 m.w.N.; Häde, EuR 2009, 200 ff., der freilich einzelne Kompetenzzuwächse bspw. bei der Kommission erkennt.

¹¹¹ Ender, EZB und Preisstabilität, S. 547.

dadurch entgegengetreten, dass ihnen die Pflicht auferlegt wird, übermäßiger Defizite zu vermeiden, Art. 126 I AEUV. Dies hat zur Folge, dass eine öffentliche Verschuldung der Mitgliedstaaten zwar stets zulässig ist, diese allerdings im Hinblick auf die Höhe der Verschuldung beschränkt wird. In diesen Kontext fallen die Art. 123-125 AEUV, die die Art und Weise einer Verschuldung spezifizieren.¹¹² Hierauf soll in Teil 2 der Arbeit ausführlich eingegangen werden. Daher enthält die grundsätzlich eigenständige Gestaltung mitgliedstaatlicher Wirtschaftspolitik stets einen „gemeinschaftlichen“ Bezug. Eine völlig autonome und nicht an den Zielen der EU orientierte Wirtschaftspolitik ist nach den europäischen Verträgen schließlich nicht möglich.

Die Vorschriften im AEUV, die dieses kompetenzrechtliche Geflecht wirtschaftspolitischer Zuständigkeiten enthalten, schaffen jedenfalls insofern Klarheit, als dass sie eine „*Unisono-Verpflichtung*“ sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten konstatieren, die Wirtschaftspolitik am Primat einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb auszurichten, vgl. Art. 119 I und Art. 120 I S. 2 AEUV.

1.3. Ursachen für die asymmetrische Integration

Welche Risiken und Gefahren ein kompetenzrechtliches Ungleichgewicht zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik für den Bestand einer ökonomisch eng vernetzten EU birgt, wird im Laufe der Untersuchung herausgestellt. Die nun in ihr sechstes Jahr startende Wirtschafts- und Finanzkrise hat jedenfalls offenbart, dass eine nachlässige und ineffiziente Wirtschaftspolitik eines einzelnen Mitgliedstaates der Währungsunion destruktive Auswirkungen auf die Stabilität der Gemeinschaftswährung insgesamt haben kann.¹¹³

Daher stellt sich die Frage, warum sich die Gründerväter bewusst für eine asymmetrische Integration entschieden haben. Dass die Asynchronie der Kompetenzübertragung zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik kein Akt staatlicher Willkür war, sondern von politischen, ökonomischen und vor allem rechtlichen Beweggründen geprägt war, soll in den nachstehenden Abschnitten aufgezeigt werden. Zunächst wird dabei demonstriert, dass der Staat auf Grund seiner Souveränität in der Lage ist, hoheitliche Macht auf zwischenstaatliche

¹¹² Ohler, Fiskalische Integration, S. 258.

¹¹³ So bereits: Häde, EuZW 1996, 138; Friedl, Die EWWU, S. 314 m.w.N.

Institutionen zu übertragen mit der Folge einer Durchgriffswirkung supranationaler Entscheidungen auf die nationale Ebene. Anschließend werden die verfassungsrechtlichen Schranken beleuchtet, die einer (grenzenlosen und schließlich destruktiven) Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationalen Organisationen Einhaltung gebieten sollen. Hierbei stellt sich die konkrete Frage, welche verfassungsrechtlichen Hindernisse einem umfassenden Transfer von wirtschaftspolitischen Kompetenzen im Wege standen, die also zu dieser asymmetrischen Integration geführt haben. Schließlich sollen die politischen sowie wirtschaftlichen Faktoren kurz genannt werden, die diese Politikbereiche an einer simultanen Integration gehindert haben.

1.3.1. Die Grenzsetzungen unserer Verfassung

Der europäischen Einheit ist von ihrer Geburtsstunde an ein bis heute währendes Paradoxon immanent: Nach dem desaströsen Zweiten Weltkrieg verfolgten die europäischen Gründerstaaten¹¹⁴ zunächst ihr Interesse an der Wiederherstellung souveräner Nationalstaaten im Geiste ihrer eigenen traditionellen wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Kategorien,¹¹⁵ gleichzeitig aber schlugen sie den direkten Weg ein,¹¹⁶ supranationale Institutionen ins Leben zu rufen und eine vorausschauende Politik zu betreiben, die über die staatlichen Grenzen hinausgehen sollte.¹¹⁷ Nach den grausamen Erfahrungen der beiden Weltkriege war man sich einig, dass nur auf diesem Wege Sicherheit, Frieden und Wohlstand gesichert werden könne.¹¹⁸ Die Gründung der europäischen Einheit wurde nicht zuletzt von der Ambition getrieben, auf politischer und wirtschaftlicher Ebene mit den beiden verbliebenen „Imperien“, der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten - zumindest wirtschaftspolitisch - rivalisieren zu können.¹¹⁹

¹¹⁴ Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

¹¹⁵ Siehe auch *Seidel*, EuR 1992, 140.

¹¹⁶ *Kimminich*, Souveränität der BRD, S. 20; *Spinelli*, Europäisches Europa S. 45.

¹¹⁷ *Spinelli*, Europäisches Europa, S. 46; ausführlich: *Loth*, Der Weg nach Europa; *Niess*, Die europäische Idee; *Wirsching*, ZSE 2006, 488 ff.; *Haltern*, Europarecht, Rn. 48 ff.

¹¹⁸ Vgl. auch die *Schuman-Erklärung* vom 09. Mai 1950, abrufbar unter: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_de.htm (Abrufdatum: 20.03.2010); *Haltern*, Souveränität, S. 98; *Everling*, EuR 2010, 107.

¹¹⁹ *Spinelli*, Europäisches Europa, S. 48; siehe dazu den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1951 (BGBl. II S. 445); aufgegriffen wurde dieser Gedanke auch im Kommuniqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EWG-Mitgliedstaaten in den Haag am 1. und 2. Dezember 1969, abgedruckt (Auszug) bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 97.

Aus dieser Sachlage resultierte daher schon frühzeitig ein Spannungsverhältnis zwischen dem Streben nach einer starken gemeinschaftlichen supranationalen Institution und dem Bekenntnis der späteren EU-Mitgliedstaaten zur Beibehaltung der eigenen nationalen Staatlichkeit.

Um die Funktionsfähigkeit einer europäischen Einheit zu gewährleisten, wurden die zukünftigen Mitgliedstaaten bereits zu Beginn der „Vergemeinschaftung“ aufgefordert, der supranationalen Institution „europäische Mittel“¹²⁰ zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise sollten staatliche Aufgaben mit Gemeinschaftsbezug auf europäischer Ebene effektiver und einheitlicher erfüllt werden können als dies auf nationaler Ebene je möglich gewesen wäre.

Der Vorgang, bei dem ein Nationalstaat Hoheitsrechte auf eine zwischenstaatliche Institution überträgt mit der Folge, dass diese Kompetenzen in der Hand der supranationalen Institution kumuliert und zentriert werden, ist verfassungsrechtlich nicht unbedenklich, weil eine Kompetenzübertragung stets mit einer - im Folgenden noch näher zu erläuternden - Einschränkung staatlicher Souveränität verbunden ist. Welche konstitutionellen Grundsätze bei diesem Verfahren die größten Hindernisse bereiten, soll im Folgenden kurz erörtert werden.

1.3.1.1. Die Staatlichkeit Deutschlands und das Souveränitätsprinzip

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“

Mit dieser grundgesetzlichen Herausstellung der Staatlichkeit Deutschlands in Art. 20 I GG, hat der parlamentarische Rat eine Selbstverständlichkeit in die Verfassung eingefügt,¹²¹ der gerade in Bezug auf die dynamische Europäische Integration¹²² eine grundlegende Bedeutung zuteil wird.¹²³

1.3.1.1.1. Die Totalität des Souveräns

¹²⁰ Spinelli, *Europäisches Europa*, S. 48.

¹²¹ So auch Sachs, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 20, Rn. 7.

¹²² Di Fabio, *Freiheit*, S. 193; Nettesheim, NJW 2009, 2867.

¹²³ Eingehend zur Entstehung der Deutschen souveränen Staatlichkeit: Oeter, ZaöRV 55 (1995), 664 ff.

Jedem souveränen Staat sind spezifische staatliche Tätigkeiten immanent. Dazu gehören insbesondere die ureigene Befugnis der Konstituierung und der Wahrnehmung staatlicher Hoheitsrechte.¹²⁴ Denn für jeden Staat ist das „traditionelle völkerrechtliche Prinzip“¹²⁵ prägend, über seine staatlich verbürgten Rechte und Pflichten selbst zu herrschen und zu wachen. Diese Hoheitsrechte sind aber grundsätzlich disponibel, weil der souveräne Staat als Herrscher und Wächter¹²⁶ in Verantwortung über die von ihm geschaffenen, für ihn geltenden und durch ihn garantierten, Rechten und Pflichten steht.¹²⁷ Diese Erkenntnis führt zu dem Verständnis von staatlicher Souveränität als eine absolute, „oberste, höchste, nur sich selbst bestimmende Macht“¹²⁸. Diese auch als „Totalität des Souveräns“¹²⁹ bezeichnete Macht, umfasst daher grundsätzlich auch eine absolute Verfügungsbefugnis über die selbstbegründeten Hoheitsrechte. Eine Beschränkung „von außen“ oder eine Aufspaltung der Souveränität ist damit terminologisch ausgeschlossen (unitarisches Konzept einheitlicher Souveränität).¹³⁰

Dieser Befund lässt sich auch anhand der deutschen Verfassung nachweisen. Der Blick ist dabei auf Art. 79 III GG gerichtet. So lässt die „Ewigkeitsgarantie“ die Vervollkommnung der Totalität erkennen. Die verfassungsrechtliche Verwurzelung des Verbotes einer Änderung der Kernelemente des Grundgesetzes ist Ausdruck staatlichen Souveränitätsanspruchs.¹³¹ Mit Art. 79 III GG gießt der Staat seine absolute Souveränität in Blei. Diese ist nicht einmal dem verfassungsändernden Gesetzgeber zugänglich,¹³² da der Staat und seine Verfassungsorgane lediglich „treuhänderisch“ die an sie vom Volk delegierte Staatsgewalt für das Volk ausüben.¹³³ Nur im Wege einer legalen „Revolution“ (Art. 146 GG) wäre es einzig und allein

¹²⁴ *Classen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 24 I, Rn. 4.

¹²⁵ *Classen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 24 I, Rn. 53.

¹²⁶ *Bodin*, *Republique*, S. 122 ff., der die „Souveränität“ als die „absolute und beständige Macht eines Staates“ bezeichnet.

¹²⁷ Vgl. *Dennert*, *Souveränität* S. 59; Liste mit Rechten des Souveräns: *Bodin*, *Republique*, S. 222 ff.

¹²⁸ *Laband*, *Staatsrecht des Deutschen Reiches*, S. 73; *von Seydel*, *Kommentar zur Reichsverfassung*, S. 3; vgl. aber *Röper*, *DÖV* 2010, 287.

¹²⁹ *Dennert*, *Souveränität*, S. 92; vgl. auch *Heller*, *Souveränität*, S. 162, der dem Souveränitätsbegriff einen „absoluten Charakter“ zuschreibt.

¹³⁰ Statt vieler: *Oeter*, *ZaöRV* 55 (1995), 673; siehe aber auch: *Hobbes*, *De Cive*, S. 78 ff., der der Souveränität jedenfalls eine letzte Beschränkung anhängen will.

¹³¹ Anders: *Classen*, *JZ* 2009, 889, der Deutschland einen ausnahmslosen Anspruch auf seine Souveränität aus historischen Gründen abschreibt.

¹³² Vgl. die Ausführungen des BVerfG zum Lissabon-Urteil, BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 216.

¹³³ *Oeter*, *ZaöRV* 55 (1995), 676; *Böckenförde*, in: *Isensee/Kirchhof*, *Handbuch des Staatsrecht*, S. 40 f., Rn. 19.

dem *Demos* möglich, Zugriff zu nehmen auf diese Totalität des Souveräns.¹³⁴ Nur auf diesem Wege kann das deutsche Staatsvolk eine umfassende „revolutionäre Souveränitätsverschiebung“ (zum Beispiel auf die EU) ermöglichen.¹³⁵

1.3.1.1.2. Die „völkerrechtliche Öffnung“ des GG

Die staatliche Souveränität führt dazu, dass außerstaatliche Rechtsakte grundsätzlich keinerlei Rechtswirkung in Deutschland entfalten können.¹³⁶ Das Grundgesetz enthält aber einen Mechanismus, um jenen Rechtsakten Geltung im Inland zu verschaffen. Zum Zwecke der Eingliederung in supranationale Institutionen und zur Erweiterung derselben,¹³⁷ ermöglicht die Verfassung dem Bund, Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Institutionen zu übertragen.¹³⁸ Dazu finden sich diverse Vorschriften im Grundgesetz, die mithin von Rechtsprechung und Literatur als „Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes“¹³⁹ oder „Integrationshebel des Grundgesetzes“¹⁴⁰ tituliert werden. Während Art. 88 S. 2 GG eine Übertragung von Befugnissen und Aufgaben speziell der Bundesbank auf die EZB erlaubt, ermöglichen Art. 23 I und 24 I GG eine generelle Kompetenzübertragung auf supranationale Institutionen, so dass das Hauptaugenmerk im Folgenden auf diesen beiden letzteren Normen liegen soll.

Mit dem in der Entstehungsgeschichte vorangehenden, noch durch den Parlamentarischen Rat erlassenen, Art. 24 GG wurde erstmalig in der deutschen Verfassungsgeschichte eine Rechtsgrundlage geschaffen, um staatliche Zuständigkeiten auf zwischenstaatliche Institution zu übertragen.¹⁴¹ Dadurch wurde supranationalen Institutionen ermöglicht, Recht

¹³⁴ *Nettesheim*, NJW 2009, 2868.

¹³⁵ *Oeter*, ZaöRV 55 (1995), 690; äußerst kritisch: *Herbst*, ZRP 2012, 34, der nach teleologisch bzw. historischer Auslegung des Art. 146 GG zu dem Schluss kommt, dass die Vorschrift lediglich deklaratorische Bedeutung habe und einzig auf die Wiedervereinigung Deutschlands bezogen sei. Im Zusammenhang mit Art. 79 III GG sei eine Anwendung auf die Europäische Integration nicht mit den Intentionen des Parlamentarischen Rates vereinbar, da die Vorschriften allein eine erneute Diktatur wie die des Dritten Reiches verhindern sollten.

¹³⁶ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 344 f.

¹³⁷ In Bezug auf die EU: *Classen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 23 I Rn. 13; vgl. auch *Hahn*, Vorträge und Reden, S. 4; *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 24 I, Rn. 2.

¹³⁸ *Hahn*, Vorträge und Reden, S. 4.

¹³⁹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 225 = DÖV 2010, 86; BVerfGE 126, 303; BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 109, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html (Abrufdatum: 09.06.13); *Pache*, EuGRZ 2009, 290.

¹⁴⁰ *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 58.

¹⁴¹ *Streinz*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 24, Rn. 1; *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 24 I, Rn. 1.

nicht nur gegenüber dem Staat BRD, sondern auch *im Staat* zu setzen.¹⁴² Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992¹⁴³ erfolgte dann mit Einfügung des Art. 23 GG die grundgesetzliche Verankerung einer spezielleren „Kompetenzübertragungsklausel“, die dann Anwendungsvorrang hat, wenn es um Übertragungsakte auf die EU geht.¹⁴⁴ Durch diese der EU gewidmeten Norm, auch bezeichnet als „Europa-Artikel“¹⁴⁵, sollte die Wertschätzung und Bedeutung der zu diesem Zeitpunkt weit fortgeschrittenen Europäischen Integration pointiert und eine klare Abgrenzung zu anderen (vornehmlich militärischen) zwischenstaatlichen Einrichtungen wie der NATO oder der UN vorgenommen werden.¹⁴⁶ Diese werden nämlich vom Regelungsgehalt des Art. 24 GG erfasst.

Den politischen Zugeständnissen folgten unmittelbar verfassungsrechtliche Erfordernisse. So war die Schaffung von Art. 23 GG im Zuge des Vertrags von *Maastricht* auch der dynamischen europäischen Entwicklung geschuldet, die sich nach Ratifizierung des Vertrags von *Maastricht* als Herausforderung für sämtliche Mitgliedstaaten darstellte.¹⁴⁷ Die zu diesem Zeitpunkt bereits hohe Europäische Integrationsdichte machte eine explizite Verfassungsgrundlage erforderlich, weil nur so das weitere Zusammenwirken auch grundgesetzlich absichert war.¹⁴⁸ Mit Art. 23 GG reagierte der verfassungsändernde Gesetzgeber auf die durch die europäische Integration verschobene nationale Gewaltenverteilung. Denn dieser Prozess geht mit einer Verschiebung der Rechtsetzung auf nationaler Ebene einher. Sind auf dieser Ebene die Volksvertreter im Bundestag und Bundesrat Legislativorgane, fungieren auf EU-Basis vor allem die nationalen Exekutivorgane als gesetzgebende Organe.

¹⁴² *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 24 I, Rn. 57.

¹⁴³ BGBl. 1992, 2086.

¹⁴⁴ *Strein*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 24, Rn. 5; *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, Art. 23, Rn. 1.

¹⁴⁵ *Classen*, ZRP 1993, 57.

¹⁴⁶ Siehe dazu: *Randelzhofer*, in: Maunz-Dürig, GG-Kommentar, Art. 24 I, Rn. 200; *Scholz*, in: Maunz-Dürig, GG-Kommentar, Art. 23, Rn. 9; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 23, Rn. 1; *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, Art. 23, Rn. 1 m.w.N.

¹⁴⁷ *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 23, Rn. 1.

¹⁴⁸ *Lienemeyer*, Finanzverfassung, S. 25; *Di Fabio*, Der Staat, S. 195; *Schwarze*, JZ 1993, 589.

Da das EU-Recht für die Mitgliedstaaten bindende Wirkung hat, sichert das GG nun Bundestag und Bundesrat weitgehende Rechte im Gesetzgebungsverfahren der EU zu.¹⁴⁹ Eine Mitwirkung des Parlaments in der dort beschriebenen Form ist Bedingung für die demokratische Legitimation einer supranationalen Rechtsetzungsbefugnis.¹⁵⁰ Sie kompensiert gleichzeitig die Einbußen, die das Parlament in Folge der europäischen Integration hinnehmen muss.¹⁵¹

1.3.1.1.2.1. Explizite Schranken der „Öffnung“

Die Öffnung des Grundgesetzes birgt allerdings die Gefahr einer uferlosen Integrationsermächtigung in Folge wirtschaftspolitischer Opportunität. Dies könnte die Selbstentmachtung des Souveräns zu Folge haben. Um genau das zu verhindern, hat der Gesetzgeber einige formelle Verfahrensvoraussetzungen sowie materielle Schranken in die Norm eingebaut. Auf diese Weise wird ein direkter und unvermittelter Zugriff von außen auf den Kern der Verfassung von vornherein unmöglich gemacht. Art. 23 I S. 2 GG verlangt für die Übertragung nationaler Hoheitsrechte ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Mit diesem Integrationsgesetz sind aber noch nicht alle Bedingungen für einen rechtmäßigen Hoheitsrechtstransfer auf die EU erfüllt. Das Integrationsgesetz ist eine notwendige, wenngleich keine hinreichende Bedingung für einen rechtlich wirksamen Hoheitstransfer.¹⁵² Da Übertragungsakte auf zwischenstaatliche Einrichtungen eine Änderung supranationaler Kontrakte hervorbringen, ist mit Rückgriff auf Art. 59 II S. 1 GG grundsätzlich auch ein Vertragsgesetz erforderlich.¹⁵³

¹⁴⁹ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 96, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html = NVwZ 2012, 957 (Abrufdatum: 09.06.13).

¹⁵⁰ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 97 mit Verweis auf den Abgeordneten *Verheugen*, Gemeinsame Verfassungskommission, 11. Sitzung am 15. 10. 1992, Stenographischer Bericht, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Bd. 1, Bericht und Sitzungsprotokolle, 1996, S. 543 (545).

¹⁵¹ *Unger*, Verfassungsprinzip der Demokratie, S. 43.

¹⁵² *Streinz*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 23, Rn. 60 ff.; ebenso: *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 II, Rn. 44.

¹⁵³ BVerfGE 58 1, 31; *Zuleeg*, in: AK GG I, Art. 24, I, Rn. 21; *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 24 I, Rn. 7 u. 62; *Rojahn*, in v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 24, Rn. 32 ff.; vgl. auch *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 II, Rn. 44.

Zudem benennen Art. 23 GG in Abs. 1 S. 1 und S. 3 weitere materiell-rechtliche Schranken,¹⁵⁴ die der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU eine besonders hohe Hürde bereiten. Insbesondere die Einbeziehung der Ewigkeitsgarantie (Art. 79 III GG) in Art. 23 I GG bewahrt vor einer Aushöhlung der nationalen Souveränität und stellt damit die absolute Grenze der Kompetenzübertragung dar.¹⁵⁵

1.3.1.1.2.2. Grundprinzipien und Normen der EU-Verträge als Schranken

Die verfassungsrechtlichen Schranken der Integration spiegeln sich auch in den Primärverträgen der EU wieder.¹⁵⁶ So verlangt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 I S. 1 EUV¹⁵⁷ von den EU-Organen grundsätzlich,¹⁵⁸ dass jeder Rechtsakt, der getätigt werden soll, auf einer expliziten Rechtsgrundlage beruht.¹⁵⁹ Auch das Subsidiaritätsprinzip¹⁶⁰, geregelt in Art. 5 II EUV, trägt zu einer kontrollierten Integration bei, da es eine „Kompetenzausübungsschranke“ auf Kosten einer umfassenden Zentralität und zugunsten mitgliedstaatlicher Tätigkeit statuiert.¹⁶¹ Das Subsidiaritätsprinzip trägt daher dazu bei, die nationale Identität¹⁶² der Mitgliedstaaten zu wahren.¹⁶³ Schließlich gebietet auch das für die EU-Verträge geltende Verhältnismäßigkeitsprinzip einer maßlosen Kompetenzübertragung auf die EU-Institutionen Einhalt. Denn in Verbindung mit der EU-rechtlichen Verpflichtung zur Anerkennung und Achtung der mitgliedstaatlichen Identitäten (Art. 4 II S. 1 EUV) ist es geeignet, die supranationale Regelungswut zu bändigen und daher die nationalen Parlamente vor einem übermäßigen europäischen Tatendrang zu schützen.¹⁶⁴

¹⁵⁴ *Streinz*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 23, Rn. 12.

¹⁵⁵ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 230; *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 23 Rn. 46.

¹⁵⁶ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 275.

¹⁵⁷ Mit Blick auf das *Lissabon*-Urteil können auch die Abs. 2 und 3 des Art. 5 AEUV herangezogen werden.

¹⁵⁸ Im Einzelnen dazu: *Geiger*, in: *Geiger/Khan/Kotzur*, EUV/AEUV Kommentar, Art. 5 EUV, Rn. 3.

¹⁵⁹ *Dammeyer*, Was darf die EU in den Regionen? S. 1; umfassend: *Kraußner*, Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrags, 1991.

¹⁶⁰ Ausführlich: *Goppel*, EuZW 1993, 367 ff.

¹⁶¹ *Geiger*, in: *Geiger/Khan/Kotzur*, EUV/AEUV Kommentar, Art. 5 EUV, Rn. 9.

¹⁶² Dieser Auftrag der EU ist explizit in Art. 4 II S. 1 EUV geregelt; zur begrifflichen Klärung und Schutzbereich: *Bogdandy/Schill*, ZaöRV 70 (2010), 701 ff.

¹⁶³ BVerfGE 89, 155 (211).

¹⁶⁴ Vgl. BVerfGE 89, 155 (212); vgl. hierzu auch BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 238.

1.3.1.1.3. Die „Übertragung“ von Hoheitsrechten

Auch wenn sich der parlamentarische Gesetzgeber im Rahmen der allgemeinen Norm zur Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 24 I GG) für den Begriff „Übertragung“ entschieden hat und sich dieser Terminus auch durch den späteren Gesetzgeber in Art. 23 I GG gefestigt hat,¹⁶⁵ darf der Begriff nicht wörtlich ausgelegt werden.¹⁶⁶ Eine Übertragung nach Lesart einer „Entledigung“, oder diejenige, welche zu einer „irreversiblen Abgabe“ von Hoheitsrechten führt, ist darunter jedenfalls nicht zu verstehen. Eine Analyse der Begrifflichkeiten wird in Abschnitt 1.3.1.1.4. der Arbeit vorgenommen. Art. 23 I GG „öffnet“ die deutsche Rechtsordnung einer supranationalen Institution jedenfalls (nur) derartig, „dass der ausschließliche Herrschaftsanspruch der BRD im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird.“¹⁶⁷ Auf diese Weise ermächtigt die BRD die EU lediglich dazu, die übertragenen Hoheitsrechte „unmittelbar mit Wirkung für und gegen Deutschland auszuüben“.¹⁶⁸

1.3.1.1.4. Radikaler Souveränitätsverlust durch Art. 23 I GG?

Nun gelangt aber die staatliche Verpflichtung zum Erhalt der eigenen Souveränität¹⁶⁹ durch die grundgesetzliche Verbürgung der „offenen Staatlichkeit“¹⁷⁰ in eine derartige Bedrängnis, dass Stimmen in der Literatur die deutsche Souveränität einem „Zugriff von außen“ ausgesetzt sehen, der zu einer „Teilung“, „Fragmentierung“ oder „Abschaffung“ staatlicher Souveränität führen könne.¹⁷¹

Fest steht jedenfalls, dass jeder Übertragungsakt von Hoheitsrechten auf die EU deren Zuständigkeitsradius erweitert und gleichzeitig den Kompetenzbereich der deutschen

¹⁶⁵ Vgl. *De Burca*, Sovereignty S. 449 ff.; *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 24 I, Rn. 55, der von „Verwirrung“ spricht; *Schmitt Glaeser*, Souveränität, S. 205 ff.

¹⁶⁶ BVerfGE 37, 271 (279); 73, 339 (347); 58, 1 (28); 59, 63 (90); *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 24 I Rn. 55, der von „Irreführung“ spricht; *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 576.

¹⁶⁷ BVerfGE 37, 271 (280).

¹⁶⁸ *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 576.

¹⁶⁹ Vgl. Ziff. 1.3.1.1.1.

¹⁷⁰ *Vogel*, Die Verfassungsentscheidung des GG, S. 42 ff.; *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 24 I, Rn. 2.

¹⁷¹ *Haltern*, Souveränität, S. 98.

Bundesorgane schmälert. Für die Mitgliedstaaten bedeutet dies eine Gefährdung der Totalität der nationalen Souveränität.¹⁷²

Die EU kann als eine von den Gründungsstaaten geschaffene und lediglich durch ihre Mitgliedstaaten legitimierte supranationale Institution qualifiziert werden.¹⁷³ Sie rechtfertigt ihre derivative Daseinsberechtigung damit, dass sie sich einzig und allein nähren kann von der Hoheitlichkeit und der Souveränität der nationalen Staaten.¹⁷⁴ Ihr steht keine Kompetenz-Kompetenz¹⁷⁵ zu. Auf Grund der Tatsache, dass die EU ein Zusammenschluss von Staaten ist, die selbst die alleinigen Subjekte demokratischer Legitimation sind, ist und bleibt die Europäische Integration stets primär gouvernemental bestimmt.¹⁷⁶ Zwar üben die Organe der EU ihre zugewiesenen Tätigkeiten autonom aus; da es sich bei den EU-Kompetenzen aber nicht um originäre Zuständigkeiten handelt (sondern lediglich um derivative, von den Mitgliedstaaten abgeleitete),¹⁷⁷ bedeutet ein Kompetenztransfer i.S. von Art. 23 I GG aus Sicht des souveränen Mitgliedstaates einen nur „vorübergehenden Zuständigkeitsverzicht“; aus Sicht der EU eine „unbeständige Ausdehnung des Aufgabenradius“.¹⁷⁸ Diese Annahme wird zudem dadurch gestützt, dass die EU und ihre Organe selbst aus einem Zusammenschluss aus Vertretern der einzelnen Mitgliedstaaten bestehen, so dass die Nationalstaaten mittelbar an der Kompetenzausübung selbst beteiligt sind. Daher kann in einer „Übertragung von Hoheitsrechten“ auch kein Souveränitätsverlust i.S. einer Entledigung oder Enteignung für den Mitgliedstaat gesehen werden.¹⁷⁹

Die der EU abgegebenen Hoheitsrechte erwachsen folglich nicht in „eigene“ i.S. von „ursprüngliche“ Rechte; sie stehen den EU-Organen vielmehr nur solange zu, bis es zu einer

¹⁷² Vgl. auch die Ausführungen des BVerfG im Lissabon-Urteil, NJW 2009, 2267 ff.; *Kimminich*, Souveränität der BRD, S. 20, der von „Legalisierung des Hochverrates“ spricht.

¹⁷³ *Isensee*, ZRP 2010, 36.

¹⁷⁴ Siehe auch *Seidel*, EuR 1992, 140.

¹⁷⁵ *Nettesheim*, NJW 2009, 2868; vgl. auch: *Haenel*, Vertragsmäßige Elemente Deutscher Staatsverfassung, S. 149.

¹⁷⁶ BVerfG NJW 1993, 3052; *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 1410.

¹⁷⁷ Ebenso: *Röper*, DÖV 2010, 286; vgl. auch: BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 231; a.A.: *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 24, Rn. 55; *Tomuschat*, in: Bonner Kommentar, Art. 24 I, Rn. 17.

¹⁷⁸ Anders insbesondere: *Everling*, in: FS Bernhardt, S. 1161 u. 1164; *Oeter*, ZaöRV 55 (1995), 685; *Pernice*, EuR 1996, 31; *Heckel*, Föderalismus, S. 86; *MacCormick*, Rechtstheorie, S. 287; *Ophüls*, NJW 1951, 290; *Kimminich*, Souveränität der BRD, S. 20.

¹⁷⁹ Vgl. *Scholz*, in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 23 I, Rn. 51.

Rückübertragung auf den Nationalstaat kommt.¹⁸⁰ Für die Dauer der Übertragung findet lediglich eine „supranationale Wahrnehmung“ dieser Hoheitsrechte statt.¹⁸¹ Auch tritt dadurch keine „dinglich wirkende Souveränitätsbeschränkung“ zu Lasten der BRD ein, da sich der deutsche Gesetzgeber durch die Zustimmungsgesetze zu den Gemeinschaftsverträgen lediglich daran gebunden hat, „solange keine dem Gemeinschaftsrecht widersprechenden *leges posteriores* erlassen zu können, wie die durch das Zustimmungsgesetz inkorporierte Vorrangregel existiert“^{182, 183}. Bestärkt wird diese Sichtweise schließlich durch einen Blick auf das *Lissabon*-Urteil des BVerfG.¹⁸⁴ Darin betitelt Karlsruhe die EU erstmals als „Vertragsunion souveräner Staaten“.¹⁸⁵ Die Degradierung der EU von einem vormaligen Verfassungsverbund hin zu einer Vertragsunion impliziert eine „Auflösbarkeit“, also eine Umkehrbarkeit der (temporär) eingegangenen Verpflichtungen.¹⁸⁶ Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch die seit dem Vertrag von *Lissabon* explizit vorhergesehene Möglichkeit eines Austrittes aus der EU im neu eingefügten Art. 50 I EUV. Es kann sich bei der „Kompetenzübertragung“ daher nicht um einen radikalen und damit endgültigen Vorgang handeln, sondern lediglich um einen Hoheitstransfer *auf Zeit*.¹⁸⁷ Die EU wird als Staatenverbund¹⁸⁸ augenscheinlich *Beliehene*, beauftragt, in effizienter Weise staatliche Hoheitsrechte für die Dauer ihrer Existenz oder bis zum Austritt ihres *Beleihers* auszuüben.¹⁸⁹ Konkrete Zuständigkeiten für hoheitliche Aufgaben der BRD werden also lediglich zeitweilig für eine Wahrnehmung durch die EU geöffnet.¹⁹⁰ In Folge einer Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU bleibt den deutschen Legislativorganen

¹⁸⁰ Von einem „Schwebezustand“ gehen bspw. *Ipsen*, in: HStR VII, § 181 Rn. 19 und *Oppermann*, in: Hommelhoff/Kirchhof, Staatenverbund S. 96 aus; siehe dazu auch die Forderung des britischen Premierministers *James Cameron*, Hoheitsrechte aus Brüssel zurückzuholen.

¹⁸¹ *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 23 I, Rn. 67.

¹⁸² *Kempen*, AVR Bd. 35 (1997), 279.

¹⁸³ Weitergehend: *Hillgruber*, AVR Bd. 34 (1996), S. 364.

¹⁸⁴ BVerfG, NJW 2009, 2267 ff.

¹⁸⁵ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 249.

¹⁸⁶ Vgl. *Terhechte*, EuZW 2009, 730.

¹⁸⁷ Dazu: BVerfGE 89, 155 (190).

¹⁸⁸ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, u.a. Absatz-Nr. 229.

¹⁸⁹ *Schröder*, DÖV 2011, 65 und 66; vgl. auch *Gebhardt*, ZRP 2010, 163; zur Rechtsfigur des Beliehenen: *Ibler*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 86 Rn. 75.

¹⁹⁰ Vgl. *Streinz*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 24 Rn. 18, der insoweit von der „Öffnung der deutschen Rechtsordnung für die[...] Anwendung eines Rechts aus anderer Quelle [...]“ spricht.

temporär der Zugriff auf einen bestimmten Teil ihrer demokratischen Gestaltungsmacht vorenthalten.¹⁹¹

Die Unveräußerlichkeit und die Unteilbarkeit der Souveränität liegt, wie es *Rousseau* formuliert, darin begründet, dass diese „nichts als die Ausübung des Gemeinwillens“ und der Souverän konsequenterweise „ein kollektives Wesen [...] (ist), das nur durch sich selbst repräsentiert werden kann“.¹⁹²

1.3.1.2. Substantielle Kompetenzen und der Bereich der Verfassungsidentität

1.3.1.2.1. „Solange“ – Entscheidung des BVerfG

Auch das BVerfG hat schon früh eine verfassungsrechtliche Methodik entwickelt, um Deutschland vor der Gefahr zu bewahren, den absoluten Kern seines staatlichen Souveränitätsanspruches preiszugeben. So ist der „Solange“-Entscheidung des BVerfG zu entnehmen, dass dann ein Hoheitstransfer unzulässig ist, wenn er zu einer Verletzung der Deutschen Identität und damit zu einer Beeinträchtigung der verfassungsmäßigen Grundstruktur unseres Staates führt.¹⁹³

1.3.1.2.2. Die *Maastricht* - Entscheidung des BVerfG

Beinahe 20 Jahre danach, mit Gründung der WWU durch den Vertrag von *Maastricht*, hatte das BVerfG erneut über die Zulässigkeit einer Kompetenzübertragung auf die Union zu befinden. Im Urteil vom 12. Oktober 1993 statuieren die Karlsruher Richter, dass einer uferlosen Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaft durch nationale Hoheitstransfers vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt sind. Hiernach müssen dem Deutschen Bundestag „Aufgaben und Befugnisse von substantiellen Gewicht verbleiben“.¹⁹⁴

¹⁹¹ *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 577.

¹⁹² *Rousseau*, Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechts, S. 400 ff.

¹⁹³ BVerfGE 37, 271 (279).

¹⁹⁴ BVerfGE 89, 155 (186) = BVerfG, 2 BvR 2134/92 vom 12.10.1993.

1.3.1.2.3. Das *Lissabon* – Urteil des BVerfG

In seiner Überprüfung des Vertrags von *Lissabon* und dessen Zustimmungsgesetz vom 30. Juni 2009 bekräftigte das BVerfG seinen Auftrag zur Wahrung der Deutschen Verfassungsidentität erneut. Gleichzeitig betonte das Gericht aber auch seinen vor allem in der Präambel des Grundgesetzes verankerten Verfassungsauftrag, die Europäische Integration fortzuführen.¹⁹⁵ Dieser integrationsrechtliche Spagat kann allerdings nur Erfolg haben, wenn eine Kompetenzübertragung nach Art. 23 I GG an die Bedingung geknüpft wird, „dass dabei die souveräne Verfassungsstaatlichkeit auf der Grundlage eines Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität der Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und zugleich die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren“.¹⁹⁶

Diese sog. „Integrationsverantwortung“ der Verfassungsorgane führt vor Augen, dass die nationalstaatliche Souveränität daher nur „als völkerrechtlich geordnete und gebundene Freiheit“¹⁹⁷ verstanden werden kann. Hierin spiegelt sich „das Recht eines Volkes (wider), über die grundlegenden Fragen der eigenen Identität konstitutiv zu entscheiden.“¹⁹⁸

Aus der Entscheidung geht auch hervor, dass nicht nur der Auftrag zum Erhalt staatlicher Souveränität einer uferlosen Kompetenzübertragung Grenzen setzt, sondern derartige Beschränkungen auch aus dem Demokratieprinzip hervorgehen.¹⁹⁹ Die Grenze zur Preisgabe der nationalen Staatlichkeit ist folglich dort erreicht, wo den gesetzgebenden Volksvertretern als lediglich „*pouvoir constitue*“ die Autorität für die fundamentale und radikale Entscheidungsbefugnis des *pouvoir constituant* fehlt.²⁰⁰ Dieses Verständnis von Souveränität darf allerdings nicht missverstanden werden als „selbstgenügsame und selbstherrliche Vorstellung souveräner Staatlichkeit“ oder gar als „politischer

¹⁹⁵ BVerfGE 123, 267 (359) = BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 223.

¹⁹⁶ BVerfGE 123, 267 (359) = BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 226.

¹⁹⁷ BVerfGE 123, 267 (359) = BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 223, mit Verweis auf: von Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Bd. I, 1888, S. 416.

¹⁹⁸ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 340.

¹⁹⁹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 247.

²⁰⁰ *Schachtschneider*, JZ 1993, 755; im Einzelnen dazu *Ohler*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 48 EUV, Rn. 11; vgl. auch: *Oeter*, ZaöRV 55 (1995), 677.

Machiavellismus“.²⁰¹ Unter Beachtung „verfassungsstaatlicher Rationalität“ öffnet Art. 23 GG als Integrationsklausel deutsche Hoheitsrechte einer supranationalen Anwendung.²⁰²

Kritische Stimmen in der Literatur²⁰³ sind allerdings anderer Ansicht und kommen zu dem Schluss, dass die Sichtweise des BVerfG das Grundgesetz zu einer europafreundlichen „*captatio benevolentiae*“²⁰⁴ mache, die schließlich zu einem „nationalstaatszentrierten Ende“ führe.²⁰⁵ Dieser Vorwurf geht indes fehl. Denn mit dem Karlsruher „Ja“ zum Vertrag von *Lissabon* wird das Bekenntnis des Gerichts zu „mehr Europa“ deutlich. Das Gericht stellt gleichzeitig klar, dass damit keine bedingungslose Zusage erteilt wird, die die Abkehr vom demokratischen Nationalstaat zur Folge hätte. Es ermahnt die Verfassungsorgane, keine Blankettermächtigungen zur Ausübung der öffentlichen Gewalt zu erteilen.²⁰⁶ Im Bekenntnis zur souveränen Staatlichkeit²⁰⁷ und in der klaren verfassungsrechtlichen Grenzziehung nicht übertragbarer Kernkompetenzen auf Gemeinschaftsebene liegt der Appell an die Verfassungsorgane, die eigene staatliche Identität nicht in der Dynamik des europäischen Supranationalismus untergehen zu lassen.²⁰⁸ Das Verfassungsgericht stellt erstmalig einen „Tabu-Katalog“ auf, dessen Bestandteile als integrationsfeste Hoheitsrechte nicht auf die EU übertragen werden können bzw. dürfen.²⁰⁹ Durch die explizite Benennung einzelner Politikbereiche, die einer Integration unzugänglich sind und dem Nationalstaat damit selbst einverleibt bleiben müssen, sichert das Gericht dem Deutschen Staat einen nicht

²⁰¹ Nach *Schubert/Klein*: Das Politiklexikon: „Rücksichtslose Machtpolitik, die die Erhaltung des Staates und die Staatsraison über alles stellt, sich von keinerlei moralischen Bedenken, üblicherweise eingehaltenen Normen und (ggf.) rechtlichen Grenzen einschränken lässt“; benannt nach dem italienischen Politiker *Niccolò Machiavelli*.

²⁰² *Isensee*, ZRP 2010, 34.

²⁰³ Exemplarisch: *Nettesheim*, NJW 2009, 2867 ff.; *Röper*, DÖV 2010, 285 ff.; *Becker/Maurer*, SWP-Aktuell 41 (Juli 2009).

²⁰⁴ Aus dem Lateinischen, Übersetzung: „Erheischen des Wohlwollens“.

²⁰⁵ *Schorkopf*, FAZ vom 16.07.2009; *Lenz*, FAZ vom 08.08.2009; *Callies*, FAZ vom 17.08.2009; *Behrens*, FAZ vom 15.09.2009; *Kirchhof*, FAZ vom 19.09.2009; vgl. auch differenzierend: *Kottmann/Wohlfahrt*, ZaöRV 69 (2009), 443 ff.

²⁰⁶ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 236; vgl. auch: BVerfGE 58, 1 (37); 89, 155 (183 f., 187); 123, 267 (351).

²⁰⁷ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 178.

²⁰⁸ Vgl. auch *Isensee*, ZRP 2010, 34.

²⁰⁹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 249 ff.

einschränkbarer Herrschaftsanspruch.²¹⁰ Dieser ist erforderlich, um den „unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes“ nicht in Gefahr zu bringen.²¹¹

Die im Urteil ergehende Aufzählung expliziter, unübertragbarer Politikbereiche muss allerdings dahingehend interpretiert werden, dass die genannten Staatskünste nicht umfassend einer Übertragung unzugänglich sind. Damit der verfassungsrechtliche Integrationsauftrag, den auch nicht das Verfassungsgericht auszubremsen beabsichtigt,²¹² nicht sinnentleert wird, muss es rechtlich zulässig sein, die benannten Hoheitsrechte jedenfalls in dem Maße auf die Union übertragen zu können, wie dies für die europäische Integration erforderlich ist.²¹³ Indes muss der Kern dieser Politikbereiche beim Nationalstaat verbleiben.²¹⁴

1.3.1.2.4. Die unantastbaren Hoheitsrechte des Bundes

Zu den „*Essentialia* der deutschen Staatlichkeit“ gehören nicht nur der Wesenskern einer jeden Staatlichkeit, *i.e.* die Kompetenz-Kompetenz sowie das Gewaltmonopol des Staates, sondern nach Ansicht des BVerfG insbesondere auch die staatliche Finanzhoheit.²¹⁵ Nicht übertragungsfähig sind demnach insbesondere die „fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und [...] Ausgaben der öffentlichen Hand“²¹⁶. Die Unverfügbarkeit dieses Politikbereiches liegt darin begründet, dass die Staatskunst rund um die öffentlichen Finanzen Grundvoraussetzung für eine „lebendige Demokratie“ ist.²¹⁷ So formulierte das BVerfG in seinem *Lissabon*-Urteil: „Das Budgetrecht des Parlaments gehört zu den Grundlagen der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat.“²¹⁸

²¹⁰ Kritisch dazu: *Terhechte*, EuZW 2009, 728.

²¹¹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 240, 340 ff.; kritisch zu dieser „Staatsaufgabenlehre“: *Halberstamm/Mölles*, GLR 2009, 1249 f.

²¹² BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 222, 223, 228, 337.

²¹³ Kritisch zur Einstellung des BVerfG: *Isensee*, ZRP 2010, 36.

²¹⁴ So überwachen bspw. Ministerrat und Kommission die nationalen Haushalte (Art. 126 AEUV); weiterführend: *Everling*, EuR 2010, 100; vgl. auch *Isensee*, ZRP 2010, 36, der von „supranationaler Imprägnierung“ spricht.

²¹⁵ Negierend: *Röper*, DÖV 2010, 288 ff.

²¹⁶ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 249 ff.

²¹⁷ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 351 ff.

²¹⁸ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 242.

1.3.1.2.5. Das Urteil zur ersten Griechenlandhilfe und zum EFSM bzw. zur EFSF²¹⁹

In seiner Entscheidung zum ersten Griechenlandpaket bzw. zum EFSM und der vorläufigen Rettungsfazilität EFSF („Die Professorenklage“) bekräftigt das BVerfG seine Auffassung von der Notwendigkeit eines unantastbaren Katalogs von Hoheitsrechten.²²⁰ Das Gericht qualifiziert hier das Budgetrecht als „ein zentrales Element demokratischer Willensbildung“,²²¹ das ein „Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle“ ist.²²² Im jährlichen Haushaltsplan wird schließlich der tragende Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten permanent aktualisiert. Daher ist dieser Ausdruck einer wesentlichen Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie.²²³

1.3.1.2.6. Das Urteil zum StabMechG

Auch in der anschließenden Debatte über das nationale Zustimmungsgesetz zum EFSF-Rahmenvertrag, dem „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“,²²⁴ bekräftigte das BVerfG seine feste Überzeugung von der Budgethoheit²²⁵ als Kernkompetenz des deutschen Parlaments.²²⁶ So stellt das Gericht fest, dass die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages auch in einem System intergouvernementalen Regierens Geltung beansprucht. Dies hat zur Folge, dass „dem Deutschen Bundestag daher untersagt (ist), seine Budgetverantwortung auf andere Akteure derart zu übertragen, dass nicht mehr überschaubare budgetwirksame Belastungen ohne seine vorherige konstitutive Zustimmung eingegangen werden.“²²⁷

²¹⁹ Zu diesen Finanzvehikeln ausführlich: Teil 2, Ziff. 1.1.1. ff. und 1.1.2. ff.

²²⁰ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 122.

²²¹ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, ebenda; vgl. bereits: BVerfGE 70, 324 (355 f.); 79, 311 (329).

²²² BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, ebenda.

²²³ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, ebenda; BVerfGE 55, 274 (302 f.).

²²⁴ StabMechG vom 22.5.10, geändert durch StabMechÄndG vom 9.10.11, BGBl. I S. 1992.

²²⁵ Zur Budgethoheit explizit: *Nettesheim*, EuR 2011, 765 ff.

²²⁶ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 109,

http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120228_2bve000811.html (Abrufdatum: 09.06.13).

²²⁷ Vgl. bereits: BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 124.

1.3.1.2.7. Die Entscheidung zum ESM²²⁸

In der Entscheidung zum Eilverfahren über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV / Fiskalpakt) und über die Änderung des Art. 136 AEUV vom 12. September 2012 hat das Verfassungsgericht seine Haltung zur deutschen Verfassungsidentität verteidigt und der Budgethoheit des Parlaments erneut herausragende Bedeutung beigemessen.²²⁹ Im Hinblick auf Beteiligungen an bilateralen oder intergouvernementalen Finanzsicherungsmechanismen, die zu einer Gefährdung der Haushaltsautonomie führen können, bedarf es danach nicht nur einer Zustimmung des Bundestages für jede einzelne Disposition, sondern auch einer Absicherung weitergehenden parlamentarischen Einflusses auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln.²³⁰ Die im *Lissabon*-Urteil mehrfach aufgezeigte und aus Art. 23 I GG, respektive Art. 79 III GG, entnommene Integrationsverantwortung, die den Deutschen Bundestag im Hinblick auf die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Union auferlegt wird,²³¹ findet im hinreichenden Einfluss des Parlaments auf Finanzsicherungssysteme ihre Entsprechung für haushaltswirksame Maßnahmen vergleichbaren Gewichts.²³²

Um den Grundsätzen der Verfassungsidentität auch auf europarechtlicher Ebene Geltung zu verschaffen, knüpfte das Verfassungsgericht die Ratifizierung und die Bindungsfähigkeit des ESM-Vertrags an das Junktim einer absoluten Haftungsbegrenzung des deutschen Anteils am ESM sowie einer ausreichenden Unterrichtung der deutschen Legislativorgane, um fundierte Entscheidungen nach den Vorschriften der Zustimmungsgesetze fällen zu können.²³³

²²⁸ Eingehend zum ESM: Teil 2, Kap. 3, Ziff. 1.1. ff.

²²⁹ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 257, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html (Abrufdatum: 09.06.13); vgl. auch: NJW 2012, 3145 (3148); vgl. auch: BVerfGE 104, 151 (209); BVerfGE 123, 267 (434 f.).

²³⁰ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 214; vgl. auch: BVerfGE 129, 124 (180 f.).

²³¹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 236 ff.

²³² BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 214; BVerfGE 129, 124 (181).

²³³ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 253 u. 259.

1.3.1.2.8. Exkurs

Anlass für diese „Auflagen“, die schließlich in Form einer interpretativen Erklärung völkerrechtlich umgesetzt worden sind,²³⁴ war eine Reihe von wesensbestimmenden Normen des ESM-Vertrags, die mangels Eindeutigkeit ihres Wortlauts einer alternativen Auslegung zugänglich sind. Das Gericht stellte klar, dass begriffliche sowie inhaltliche Diskrepanzen zwischen dem tatsächlich genehmigten Stammkapital (Art. 8), dem Kapitalabruf (Art. 9), der Vorschrift über Veränderungen des genehmigten Stammkapitals (Art. 10) sowie der Deckung von Verlusten (Art. 25) dazu führen könnten, die maximale Haftungssumme unter Umgehung des Parlaments zu erhöhen.²³⁵

Die Gefahr einer „Nachschusspflicht“ resultiert zudem daraus, dass die Normen, die sich mit Stabilitätshilfe befassen, unterschiedliche Voraussetzungen beinhalten. Besondere Inkongruenz besteht daher zwischen dem im ESM- Vertrag geregelten Verfahren für die Gewährung von Stabilitätshilfe nach Art. 13 und dem Zweck des ESM gem. Art. 3 sowie dessen Grundsätzen nach Art. 12. Nach Art. 13 a) ist notwendige Voraussetzung einer Unterstützung durch den ESM, „das Bestehen einer Gefahr für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt oder seiner Mitgliedstaaten“. In Anbetracht der Dynamik und der bereits geforderten Opfer der Krise sind aber Situationen vorstellbar, in denen in Folge eines Drängens der Finanzmärkte und der drohenden Insolvenz eines Mitgliedstaates, rasche politische (Opportunitäts-) Entscheidungen verlangt werden, mit der Folge, dass für die Gewährung von Stabilitätshilfe auf andere Normen des Vertrages ausgewichen wird.

Die unbestimmten Rechtsbegriffe im Regelwerk über Rettungsmaßnahmen des ESM sind verschiedenen Auslegungs- und Interpretationsmöglichkeiten zugänglich. Hieraus resultiert gerade in wirtschaftspolitischen Krisenzeiten die Gefahr einer besonders elastischen Anwendung der Normen. So könnten sich die politischen Entscheidungsträger möglicherweise auf Art. 3 und Art. 12 ESM-Vertrag berufen, deren rechtliche Barrieren für eine Rettungshandlung niedriger gefasst sind als die des Art. 13. Denn Art. 3 und Art. 12 ESM-Vertrag fordern nicht (mehr) das *Bestehen einer Gefahr* für die Finanzstabilität des Euroraums insgesamt oder eines seiner Mitgliedstaaten. Sie lassen eine Stabilitätshilfe

²³⁴ <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2012/09/2012-09-25-PM57.html> (Abrufdatum: 01.06.13).

²³⁵ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 252 ff.

bereits dann zu, „wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist“. Vor dem Hintergrund der bereits erfolgten Rettungshandlungen, deren rechtliche Grundlagen enorme Zweifel aufwerfen,²³⁶ sind zukünftige Rettungsmaßnahmen auf Grundlage des ESM-Vertrags unter die juristische Lupe zu nehmen.

1.3.1.2.9. Die Finanzpolitik des Bundes

Mit Blick auf das *Lissabon-Urteil* ist die Finanzpolitik das staatliche Tätigkeitsfeld, das sich mit sämtlichen staatlichen Einnahmen und Ausgaben befasst. Von verfassungswegen steht dieses „wichtigste Instrument der nationalen Wirtschaftspolitik“²³⁷ den Mitgliedstaaten selbst zu und umfasst auch die Befugnis, sich Finanzen unmittelbar zu beschaffen.²³⁸ Mit dem im Haushaltsplan ausgewiesenen Budget, das durch demokratische Legitimation jedem Politik-Ressort einen bestimmten Kapitalanteil zuweist, soll der demokratische Staat seine ihm durch das Grundgesetz implementierten und obliegenden Aufgaben erfüllen.²³⁹

1.3.1.2.10. Die Finanzpolitik der EU

Auch die EU besitzt eine eigene Finanzpolitik, wengleich nur in den Grenzen ihres Gemeinschaftshaushaltes.²⁴⁰ Die Vorschriften zum Haushaltsplan der EU sind in Art. 310 ff. AEUV geregelt.

In Folge einer stetig zunehmenden Integrationsdichte war es erforderlich, der EU eine Befugnis einzuräumen, mit deren Hilfe sie in der Lage ist, einen eigenen differenzierten Haushalt aufzustellen.²⁴¹ Für diesen gilt allerdings die Bestimmung, lediglich Eigenmittel²⁴² zu seiner Finanzierung zu verwenden, vgl. Art. 311 I AEUV.²⁴³ Damit dies effektiv auf Gemeinschaftsebene geschehen kann und nicht zuletzt, um der EU die Möglichkeit einer

²³⁶ Dazu ausführlich: Teil 2, Kap. 1, Ziff. 1.1. ff.

²³⁷ Kösters, Koordinationsprobleme, S. 61.

²³⁸ Lienemeyer, Finanzverfassung, S. 25 m.w.N.; zum etymologischen Ursprung des Wortes: Mann, HbFiWi, S. 78.

²³⁹ Ausführlich: Vogel, Rechtfertigung der Steuer, in: Kirchhof, Der Staat, S. 492.

²⁴⁰ Leibiger, Reclaim the Budget, S. 392.

²⁴¹ Leibiger, Reclaim the Budget, S. 392.

²⁴² Zur Definition des Begriffs: Häde, Finanzausgleich, S. 432 ff.; Khan, in: Geiger/Kotzur, Art. 311 AEUV, Rn. 2 ff.

²⁴³ Leibiger, Reclaim the Budget, S. 392.

Kreditfinanzierung zu versagen, wurde ihr eine beschränkte Abgabengesetzgebungskompetenz²⁴⁴ zur Regelung der Steuern und Sozialabgaben in Bezug auf die Saläre der Unionsbeamten und hinsichtlich der Zölle übertragen.²⁴⁵

Wichtigste Einnahmequellen der EU sind: Zölle und Agrarabschöpfungen, Mehrwertsteuer-Eigenmittel und Bruttosozialprodukt-Eigenmittel. Teilweise werden auch Zucker- und Isoglukoseabgaben dazugezählt.²⁴⁶ Die Eigenmittel werden zudem von Geldbußen und Verzugszinsen, Einnahmen aus Verwaltungstätigkeiten und Vermögensveräußerungen, Dienstleistungsvergütungen sowie aus Überschüssen aus dem Vorjahr bereichert.²⁴⁷ Dabei haben die europäischen Vertragsstaaten dem Hoheitsrecht der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Weise Rechnung getragen, dass das Kernelement staatlicher Souveränität, die Finanzbeschaffung,²⁴⁸ durch die teilweise Kompetenzabgabe im Rahmen der Finanzpolitik nicht beschnitten wird.²⁴⁹ Art. 113 und 115 AEUV ermöglichen der EU nämlich nur die Konzeption eines Regelwerkes über Steuern, welches stets ausgerichtet sein muss auf das Ziel, eine Angleichung²⁵⁰ der Rechtsvorschriften über die indirekten Steuern der Mitgliedstaaten zu erreichen.²⁵¹ Die steuererhebliche Kompetenzübertragung der EU-Mitgliedstaaten gestattet der Union somit lediglich eine steuerliche Regelung „fremder Einnahmequellen“²⁵², wohingegen die Setzung eines Regelungstatbestandes zur autonomen, unmittelbaren Steuererhebung zwecks unionsstaatlicher Einnahmequelle in den Händen der souveränen Mitgliedstaaten verbleibt.

1.3.1.2.11. Der Bundeshaushaltsplan als Privilegium des Bundestages

²⁴⁴ Zum Begriff der Abgabe bzw. der Steuer: *Maurer*, Staatsrecht I § 21, Rn. 16.

²⁴⁵ *Lienemeyer*, Finanzverfassung, S. 165; *Geiger*, Globalisierung, Integration und effiziente Finanzpolitik in Europa, S. 331.

²⁴⁶ *Häde*, Finanzausgleich, S. 440.

²⁴⁷ Siehe zu dieser Aufzählung ausführlich: *Geiger*, Globalisierung, Integration und effiziente Finanzpolitik in Europa, S. 266 ff.

²⁴⁸ *Stumpf*, in: Schwarze, EUV/EGV, Art. 93 EGV, Rn. 1; *Nettesheim*, NJW 2009, 2868.

²⁴⁹ *Lienemeyer*, Finanzverfassung, S. 165 ff.

²⁵⁰ Zum Begriff der Harmonisierung i.R. des Art 113 AEUV, siehe *Stumpf*, in: Schwarze, EUV/EGV, Art. 93, Rn. 5 m.w.N.

²⁵¹ Vgl. den Wortlaut von Art. 113 und 115 AEUV.

²⁵² *Lienemeyer*, Finanzverfassung, S. 166.

Die Freigabe des Haushaltsplans und die Bewilligung des Budgets ist oberstes Hoheitsrecht des Bundestages.²⁵³ Dies ist keineswegs eine nationale Besonderheit. Vergleichbare Regelungen finden sich in sämtlichen Verfassungen der Mitgliedstaaten der EU.²⁵⁴ Verfassungsrechtlich verankert ist das parlamentarische Budgetrecht in Art. 110 I, II S. 1 GG.²⁵⁵ Danach wird der Haushaltsplan des Bundes durch das Haushaltsgesetz festgestellt,²⁵⁶ die Finanzen werden im Haushaltsplan festgelegt,²⁵⁷ so dass die zugehörige Steuererhebung im Rahmen eines materiellen Gesetzes eine hinreichende Legitimation beinhaltet.²⁵⁸ Wie zuvor erläutert hat das BVerfG das Hoheitsrecht über die Finanzarchitektur des Staates in den Katalog der der EU unzugänglichen nationalen Kernkompetenzen eingeordnet, da es „zentrales Element der demokratischen Willensbildung“ ist.²⁵⁹ Stimmen in der Literatur monieren allerdings die Überzeugungsfähigkeit dieser gerichtlichen Entscheidung und kritisieren, dass jede Art von Zusammenstellung eines „unveräußerlichen Zuständigkeitskatalogs“ nicht Sache der Judikative sein könne.²⁶⁰ Dass sich die Union von vornherein als unfähig erweisen könnte, die Finanzhoheit der Mitgliedstaaten zu kontrollieren, kann jedenfalls nicht schon an der mangelnden Staatlichkeit der EU dingfest gemacht werden. Historisch ist jedenfalls nicht belegbar, dass Einnahmen und Abgaben zwangsläufig an die Existenz eines Staates gebunden sein müssen.²⁶¹ Aus diesem Grunde wäre die EU als vom BVerfG²⁶² qualifizierter Staatenverbund jedenfalls in der Lage, das Abgabengeschäft selbst zu regeln, wenn denn die Kompetenz hierfür bei ihr läge.

1.3.1.2.12. Die Unübertragbarkeit der Budgethoheit

²⁵³ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 107; *Häde*, Finanzausgleich, S. 420.

²⁵⁴ So bspw. in Art. 100 § 1 der belgischen Verfassung, § 43 der dänischen Verfassung, § 61 I der finnischen Verfassung, Art. 34 der französischen Verfassung, Art. 78 der griechischen Verfassung, Art. 22 der irischen Verfassung, Art. 23 der italienischen Verfassung, Art. 99 I der luxemburgischen Verfassung, Art. 104 der niederländischen Verfassung, Art. 5 des österreichischen Finanz-Verfassungsgesetzes, Art. 106 der portugiesischen Verfassung, Kap. 9 § 1 der schwedischen Verfassung, Art. 133 der spanischen Verfassung; ausführlich auch: *Eckhoff*, in: FS für Bleckmann, S. 22.

²⁵⁵ *Siekmann*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 110, Rn. 12.

²⁵⁶ Dazu: *Häde*, Finanzausgleich, S. 420.

²⁵⁷ *Lienemeyer*, Finanzverfassung, S. 35.

²⁵⁸ Vgl. BVerfGE 55, 274 (301).

²⁵⁹ BVerfGE 70, 355 f.; BVerfGE 79, 329 f.

²⁶⁰ Bspw. *Nettesheim*, NJW 2009, 2868.

²⁶¹ *Lienemeyer*, Finanzverfassung, S. 42 m.w.N.

²⁶² BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, u.a. Absatz-Nr. 229.

Tatsächlich ermangelt es Karlsruhe aber an einer überzeugenden Begründung nicht. Staatliche Einnahmen sind gewiss nur zu Ungunsten des Bürgers im Wege von steuerlichen Belastungen möglich.²⁶³ Der Staat ist als „Monopolist“ der Steuereinnahmen den Staatsbürgern gegenüber unmittelbar verantwortlich und über den Verbleib ihres Einkommens rechenschaftspflichtig.²⁶⁴ Dass die Finanzhoheit „Kronjuwel“²⁶⁵ des Parlaments und damit unübertragbar ist, ergibt sich aber auch aus folgendem rechtsstaatlichen Aspekt: Durch das Wahlrecht in Art. 38 I GG nimmt der Bürger sein ureigenes demokratisches Recht wahr. Dadurch partizipiert er unmittelbar an der Konstituierung seines demokratischen Staates und legitimiert das Parlament zur Kontrolle und Bewilligung des Haushaltsplans. Im Zuge dieser demokratischen Legitimation trägt das Parlament dem „Wahlvolk“ gegenüber eine sozialpolitische Verantwortung, der supranationale „Verfassungsorgane“ nicht gerecht werden können. Zwar sind auch diese entweder mittelbar demokratisch legitimiert (Regierungsvertreter im Rat als dem maßgeblichen Rechtssetzungsorgan auf EU-Ebene) oder besitzen eine unmittelbare Legitimation im Fall des unmittelbar gewählten Europäischen Parlaments, vgl. Art. 10 EUV.²⁶⁶ Der essenzielle Unterschied zwischen Nationalstaat und Gemeinschaft besteht aber darin, dass es auf Seiten der EU an der Einheitlichkeit *eines* „Wahlvolkes“ fehlt. Nur diesem gegenüber kann nämlich eine solche sozialpolitische Verantwortung getragen werden.²⁶⁷ Zudem erforderte eine Transferierung des Budgetrechtes auf die EU einen sog. „dominanten Haushalt“ der Gemeinschaft.²⁶⁸ Diesen zu erreichen gelänge allerdings nur durch die Übertragung einer umfassenden Besteuerungshoheit, inklusiver umfänglicher Rechtssetzungsbefugnisse in sämtlichen sozialgesellschaftlichen wie wirtschaftlichen Bereichen.²⁶⁹ Die Funktionstüchtigkeit dieses gewaltigen Haushaltes wäre aber nur dann gewährleistet, wenn neben der Finanzpolitik auch die Verteidigungspolitik, die Sozialpolitik, die Bildungspolitik und die Infrastrukturpolitik zentralisiert würden, da nur dann Raum für „gemeinschaftshaushaltliche Ausgaben“ gegeben wäre.²⁷⁰ Eine Übertragung dieser historischen sowie kulturell geprägten Bereiche,

²⁶³ Vgl. *Lienemeyer*, Finanzverfassung, S. 38.

²⁶⁴ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 256.

²⁶⁵ *Di Fabio*, in der FAZ vom 06.07.2011, S. 3.

²⁶⁶ *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2009, 805.

²⁶⁷ Vgl. mit dem Begriff „Staatsvolk“ in: BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 280.

²⁶⁸ *Seidel*, in: FS für Börner, S. 420.

²⁶⁹ *Seidel*, in: FS für Börner, ebenda; *Kirchhof*, in: FS für Klein, S. 70 f.

²⁷⁰ *Seidel*, EuR 1992, 134.

die eine lebendige Demokratie ausmachen, hätte freilich zur Folge, dass der deutsche (demokratische) Staat seiner Substanz beraubt und einen totalen Identitätsverlust erleiden würde.

Was die Kritik in der Literatur betrifft, das BVerfG sei für die Aufstellung eines unveräußerlichen Kompetenzkataloges unzuständig, kann angeführt werden, dass die gerichtliche Zuständigkeit zur Herausstellung eines Kataloges mit Kernelementen staatlicher Souveränität bereits aus der verfassungsrechtlichen Position resultiert, die das höchste Gericht einnimmt. Als „Hüter der Verfassung“²⁷¹ und Wächter über deren Fortbestand ist es verpflichtet, die Identität und die Grundelemente unserer Verfassung, *qui sunt* insbesondere die souveräne Staatlichkeit und das Demokratieprinzip, bei Gefahrlage in Einklang mit Recht und Gesetz zu schützen.²⁷² Durch die im Urteil proklamierten unübertragbaren Kernbereiche staatlichen Handelns hat das oberste Gericht die europäische Integration entgegen dem Ansinnen der Kritiker mehr strukturiert als beschädigt und dennoch klare Integrationsgrenzen gezogen, um die staatliche Identität Deutschlands zu wahren.

1.3.1.3. Fazit

Die Absolutheit der staatlichen Souveränität ermöglicht dem deutschen Staat, in freier Verantwortung vor dem Erhalt seiner Identität mit seinen Hoheitsrechten disponibel umzugehen. Eine Übertragung staatlicher Kompetenzen auf die EU ist damit innerhalb der selbsterhaltenden Grenze der Ewigkeitsgarantie möglich und im Hinblick auf eine effektive und handlungsfähige EU zum Wohle des eigenen Staates indiziert. Vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Präambel und des Art. 23 I GG, die beide auf eine europäische Integration ausgerichtet sind, ist diese Vorgehensweise auch obligatorisch. Grundvoraussetzung für eine funktionierende Demokratie ist das Bewusstsein von der eigenen (staatlichen) Identität und die Selbstverpflichtung, diese zu wahren. Nur durch den nationalstaatlichen Herrschaftsanspruch auf den Kern einer Reihe von essentiellen Politikbereichen, insbesondere die Finanzhoheit, vermag der Staat seine lebendige Demokratie aufrechtzuerhalten und seine staatliche Identität zu erhalten. Diese Staatskünste hat das

²⁷¹ So der scheidende Präsident des NRW-Verfassungsgerichtshofs, *Michael Bertrams*, zitiert von der FAZ vom 24.1.13, S. 5.

²⁷² BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 192; vgl. auch: *Meyerholt*, DUD, 2010, 721 ff.

BVerfG in seinem *Lissabon*-Urteil abschließend festgelegt und damit einmal mehr für Rechtsklarheit gesorgt. Einer denkbaren Übertragung der Wirtschaftspolitik mit ihrem finanzpolitischen Kern auf die EU stehen somit verfassungsrechtliche Belange entgegen, die nur über Art. 146 GG, im Wege einer volksbegründeten Abkehr vom deutschen Grundgesetz und einer neuen Konstitution umwunden werden könnten.²⁷³

1.3.2. Politische und ökonomische Faktoren für eine asymmetrische Integration

Die Hintergründe für die Aufspaltung der Zuständigkeiten über die Währungs- und die Wirtschaftspolitik waren allerdings nicht allein verfassungsrechtlicher Natur. Auch staatswissenschaftliche Belange, ökonomische Statuten sowie politische Notwendigkeiten haben ihren Tribut gefordert.

1.3.2.1. Die differenzierte Integration

Das Bestreben, eine einheitliche Währung für Europa zu schaffen, reicht - wie bereits erwähnt - weit in die europäische Geschichte zurück. Bereits in den Unterlagen der Nachkriegszeit taucht erstmalig die Absicht auf, im Rahmen der europäischen Integration, den Kompass in Richtung Währungspolitik zu stellen.²⁷⁴ Zwischen den ersten konkreten Ansätzen zur Gründung einer WWU und der tatsächlichen Einführung des Euro liegt eine Zeitspanne von drei Dekaden. Ursächlich für diese Entstehungsdauer war eine Reihe von finanzpolitischen Faktoren. Insbesondere gelang es den motivierten Staaten nicht, einen einheitlichen, rechtsverbindlichen Start für den Einstieg in eine gemeinschaftliche WWU festzusetzen. Gewichtige Gründe spielten dabei die unterschiedliche Wirtschaftskraft in den europäischen Nationen sowie deren kulturpolitische Verschiedenheiten.²⁷⁵ So war ein Großteil der Beteiligten im Prozess der währungspolitischen Integration lange nicht in der Lage, die geforderten Voraussetzungen für eine enge, im besten Falle sogar in jedem Staat simultan verlaufende, währungspolitische Zusammenarbeit zu erfüllen.²⁷⁶ Bis zuletzt

²⁷³ A.A.: *Herbst*, ZRP 2012, 34 ff.

²⁷⁴ Vgl. das 18-Punkte-Programm der Europa-Union, abgedruckt bei *Schwarze*, Der Aufbau Europas, S. 53 f.

²⁷⁵ Ausführlich dazu: *Oeter*, ZaöRV 55 (1995), 659 ff.

²⁷⁶ *Langenheine*, EG-Recht und abgestufte Integration, S. 2 ff.; *Tietmeyer*, Währungsunion, S. 19 f.; *Seidel*, Verschiebungseffekte, S. 60.

konnten einige Mitgliedstaaten die „notwendigen Voraussetzungen“ für die Einführung der Gemeinschaftswährung nicht erfüllen.²⁷⁷

Integrationspolitische Maßnahmen werden grundsätzlich nach dem Konzept der „einheitlichen Integration“ von allen Mitgliedstaaten synchron umgesetzt und haben unionsweite Geltung.²⁷⁸ Durch eine Homogenisierung der mitgliedstaatlichen Politiken sollte seit je her eine widerspruchsfreie und kohärente supranationale Institution mit zentralisierten Politikbereichen errichtet werden.²⁷⁹ Oft kommt es aber vor, dass einzelne Staaten aus Gründen, die im Folgenden noch näher beleuchtet werden, nicht an der einheitlichen Integration „teilnehmen“ können oder wollen.

So stand einem kollektiven Integrationsprozess von Anbeginn der europäischen Geburtsstunde die wirtschaftspolitische Vielfalt und die kulturelle Sensibilität der einzelnen europäischen Staaten im Wege.²⁸⁰ Großbritannien bspw. legt bis heute eine besonders konservative Haltung im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses an den Tag und neigt häufig dazu, an unionsrechtlichen Vorstößen nicht zu partizipieren und sich auf die Seite der „passiven“ Mitgliedstaaten zu schlagen.²⁸¹ So bspw. bei der Einführung der Gemeinschaftswährung, die Großbritannien bis heute ablehnt. Die Einstellung der Briten manifestierte sich zuletzt ganz deutlich in der „Europa-Rede“ des Premierministers *James Cameron* vom 23. Januar 2013. Dort erklärte der Amtsinhaber, „es werde ein Drinnen- oder Draußen-Referendum geben.“²⁸² Im Hinblick auf die fortwährenden Schwierigkeiten der EU, die Finanzstabilität endgültig zu sichern, fügte er hinzu, wenn es keine EU-Reformen geben werde, tendiere Großbritannien, in „Richtung Ausstieg (zu) treiben“.²⁸³

²⁷⁷ *Beutel*, Differenzierte Integration, S. 26.

²⁷⁸ *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 43 EUV, Rn. 2.

²⁷⁹ Vgl. auch *Janning*, Dynamik in der Zwangsjacke, S. 288.

²⁸⁰ Vgl. ausführlich zu den Spannungen: *Oeter*, ZaöRV 55 (1995), 659 ff.; so auch *Hänsch*, Europas Sinn und Wert, FAZ vom 27.02.12, S. 7.

²⁸¹ *Kuschnick*, Integration in Staatenverbindungen, S. 171; *Weickert*, Die „Verstärkte Zusammenarbeit“ als Institut des Unionsrechts, S. 35; schon vor der „Europa-Rede“ zeichnete sich im Dezember 2012 die britische Europaskepsis in der Debatte ab, als *Cameron* die Rückverlagerung von Kompetenzen von der EU forderte, vgl. z.B.: FAZ vom 15.01.13, S. 1 u.2.

²⁸² <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/grundsatzrede-cameron-will-referendum-ueber-verbleib-in-der-eu-12035501.html> (Abrufdatum: 22.06.2013).

²⁸³ Ebenda.

Auch die Osterweiterung der EU ließ schnell erkennen, dass die neuen Mitgliedstaaten auf Grund ihrer schwachen Wirtschaftskraft nicht in der Lage sein würden, wirtschaftspolitische Integrationsmaßnahmen ohne große Probleme bewerkstelligen zu können.

Die strikte Anwendung des Prinzips der einheitlichen Integration würde nun aber dazu führen, dass die fortschreitende europäische Entwicklung von der Unfähigkeit oder der Abgeneigtheit eines einzelnen Mitgliedstaates abhängig wäre (sog. „Karawanenprinzip“).²⁸⁴ Die Folge wäre eine Stagnation des europäischen Integrationsprozesses. Ohne eine alternative Möglichkeit, die europäische Integration voranzutreiben, wäre es weder zu einem gemeinsamen Binnenmarkt, noch zu einer gemeinsamen Währung in der heutigen Form gekommen.

Es war der damalige SPD-Vorsitzende und ehem. Bundeskanzler *Willy Brandt*, der 1974 erstmals eine praktikable Lösung vorschlug, um eben dieser integrativen Stagnation ein Ende zu setzen.²⁸⁵ Das Konzept der „differenzierten Integration“²⁸⁶. Dieses entfaltet auch heute noch in diversen Ausprägungen seine Wirksamkeit und ermöglicht eine europarechtliche Entwicklung trotz politischer Weigerung oder ökonomischem Unvermögen einzelner Mitgliedstaaten. Auf ein kollektives „Ja“ der europäischen Staaten kommt es hierbei nicht mehr an.²⁸⁷ Wirtschaftsstarke oder integrationsaffine Staaten werden hiernach aus der integrationspolitischen Abhängigkeit schwächerer oder zurückhaltender Staaten gelöst. Dies ermöglicht integrationspolitische Maßnahmen im Kreise der willigen und mächtigen Staaten.²⁸⁸ Die Durchführung einer derartigen Maßnahme kann zudem an diverse Bedingungen geknüpft werden.²⁸⁹ Die umsetzenden Staaten nehmen eine „Vorreiterrolle“ ein, wobei die übrigen Staaten in einem abgestuften Verhältnis²⁹⁰ folgen.

²⁸⁴ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft (Delors-Bericht), Brüssel, 19. Oktober 1989, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 165.

²⁸⁵ *Bender*, Die Verstärkte Zusammenarbeit, S. 735 f.; *Becker*, EuR 1998, 33; *Langenheine*, EG-Recht und abgestufte Integration, S. 38 f.

²⁸⁶ *Beutel*, Differenzierte Integration, S. 11; Synonyme für den Begriff sind: „abgestufte Integration“ oder „flexible Integration“; vgl. bspw.: *Huber*, EuR 1996, 347 ff.; *Wallace/Wallace*, European Union, S. 28 ff.; *Weickert*, Die „Verstärkte Zusammenarbeit“ als Institut des Unionsrechts, S. 15 ff.

²⁸⁷ Ausführliche Auseinandersetzung: *Thym*, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht.

²⁸⁸ Vgl. mit weiteren Nachweisen: *Beutel*, Differenzierte Integration, S. 12.

²⁸⁹ Beispiele dazu: *Beutel*, Differenzierte Integration, S. 16.

²⁹⁰ Zu der ursprünglichen Idee einer „Abstufung der Integration“: *Brandt*, EA, 1975, S. 36 f.

Jede Integrationsmaßnahme ist von ihrer Rechtsnatur ein Rechtsakt, so dass sie grundsätzlich auch für jeden Mitgliedstaat verbindlich ist.²⁹¹ Daher ist Merkmal der differenzierten Integration, dass der Anwendungsbereich des zu erlassenden Rechtsaktes allein auf die teilnehmenden Staaten fixiert wird. Ist einem Rechtsakt daher eine Bindung aller Mitgliedstaaten zu entnehmen, handelt es sich nicht um den Vorgang der differenzierten Integration, sondern um den Regelfall der „einheitlichen Integration“.²⁹²

1.3.2.1.1. Das „Europa der zwei (oder mehreren) Geschwindigkeiten“

Wird im Rahmen einer integrationspolitischen Maßnahme ein gemeinsames Ziel in Aussicht gestellt, das auf dem Wege der abgestuften Integration - zeitlich verzögert - erreicht werden soll, so wird dieses Vorgehen als ein Fall des *Europa der zwei (bzw. mehreren) Geschwindigkeiten* betrachtet.²⁹³

1.3.2.1.2. Die „variable Geometrie“ – *la géométrie variable*

Nicht immer ist die Misswirtschaft oder das bloße Traditionsbewusstsein eines Mitgliedstaates Hindernis einer Integrationsmaßnahme. Ebenso sehr kann die fehlende Bereitschaft zur einheitlichen Integration auf verfassungsrechtliche Hürden²⁹⁴ zurückgeführt werden, die eine kompetenzrechtlichen Übertragung bestimmter Politikbereiche verbieten und integrative Maßnahmen in diesem Bereich unmöglich machen. Um auch diese Schwäche im Zuge der europäischen Integration zu überwinden, wurde das Institut der differenzierten Integration weitergedacht und zum Konzept der „variablen Geometrie“ entwickelt.²⁹⁵ Damit können nun auch verfassungspolitische Hürden dadurch genommen werden, dass die Integration jedenfalls die Politikbereiche aus dem gemeinsamen Vorhaben ausklammert, bei denen eine Kompetenzübertragung verfassungsrechtlich nicht möglich ist.²⁹⁶

²⁹¹ Beutel, Differenzierte Integration, S. 12 m.w.N.

²⁹² Beutel, Differenzierte Integration, S. 13 m.w.N.

²⁹³ Ruffert, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, Art. 20 EUV, Rn. 5.

²⁹⁴ Vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. 1.3.1.

²⁹⁵ Bender, ZaöRV 61 (2001), 734.

²⁹⁶ Ausführlich : Maillet/Velo, L'Europe à Géométrie variable, Transition vers l'intégration, 1994.

1.3.2.2. Die differenzierte Integration am Beispiel der Einführung der Gemeinschaftswährung

Auch wenn die wirtschaftliche Konvergenz am Stichtag (1. Januar 1999) in einigen Staaten nicht festgestellt werden konnte, war dies kein Hindernis, den Weg in die dritte Stufe der Währungsunion für die solide wirtschaftenden Staaten zu ebnen.

Die differenzierte Integration ermöglichte den wirtschaftlich schwachen Staaten, für die zu diesem Zeitpunkt Wechselkursänderungen noch nicht ausgeschlossen werden konnten, eine Nachqualifikation, um anschließend das gemeinsame währungspolitische Vorhaben zu erreichen. Zu diesem Zweck erhielten sie zunächst den Status als „Mitgliedstaat, für den eine Ausnahmeregelung gilt“ bzw. „Mitgliedstaat mit Ausnahmeregelung“, (heute: Art. 139 AEUV). Rechtlich betrachtet unterschieden sich diese sog. „Pre-Ins“ von den Vorreiterstaaten, den „Ins“, insofern, als dass sie nicht umfänglich in die Rechte und Pflichten der dritten Stufe eingebunden wurden.²⁹⁷ Dank dieses Integrationsmechanismus wurden die „Ins“ auch nicht durch die unwilligen Länder an der Einführung der Einheitswährung gehindert, obgleich die Teilnahme am Euro gemäß den Verträgen grundsätzlich verpflichtend war,²⁹⁸ wenn nicht etwa im Vorfeld der Ratifikation rechtliche Bedenken und Vorbehalte angemeldet worden waren.²⁹⁹ So verhielten sich einige Staaten entgegen den Vertragsbestimmungen und behielten sich die Teilnahme trotz bestehender Beitrittsreife an der Gemeinschaftswährung vor.

Anhand dessen, dass die Regelungen in Titel VIII des AEUV keine ganzheitliche Wirkung für sämtliche Länder der EU entfalten, ist die Entstehung der Wirtschafts- und Währungsunion ein Präzedenzfall der differenzierten Integration.³⁰⁰

1.3.2.2.1. Ausnahmeregelung für Schweden und Griechenland bei der Euro - Einführung am 01.01.1999 – „Das Europa der zwei (oder mehreren) Geschwindigkeiten“

²⁹⁷ Friedl, Die EWWU, S. 95.

²⁹⁸ Vgl. ex Art. 121 EGV, der für den Eintritt in die dritte Stufe einzig und allein auf die Bestätigung des Rates abstellt; ebenso: Selmayr, EuZW 1998, 106.

²⁹⁹ Friedl, Die EWWU, S. 87; für eine Prüfungskompetenz des Bundestags: BVerfGE 89, 155 (204 ff.).

³⁰⁰ Bender, ZaöRV 61 (2001), 742; Weickert, Die „Verstärkte Zusammenarbeit“ als Institut des Unionsrechts, S. 28.

Die Konvergenzlagen in Schweden und Griechenland erwiesen sich zu Beginn der dritten Stufe der Währungsintegration als unzureichend. Um aber auf der einen Seite die gemeinsame Währung nicht zum Stagnieren zu bringen und auf der anderen Seite die zwar willentlichen, wenngleich noch unreifen Staaten auf dem Weg zur gemeinsamen Währung nicht zu entmutigen, sah der Vertrag von *Maastricht* eine Interimslösung für die Anwärter vor. Nach wie vor sieht auch der heutige *Lissabon*-Vertrag eine solche Möglichkeit vor. Durch den Status als Mitgliedstaat mit Ausnahmeregelung erhalten diese Staaten die Möglichkeit, selbständige Konsolidierungsmaßnahmen vorzunehmen, um eine adäquate Wirtschaftslage zu erreichen. Gemäß Art. 140 I AEUV wird mindestens einmal alle zwei Jahre, bzw. auf Antrag von der EU geprüft, ob Fortschritte in den Staaten erzielt worden sind und der Eintritt in die Währungsunion freigegeben werden kann. Auf diesem Wege bleibt der Ansporn erhalten, wirtschaftspolitische Anstrengungen weiterhin vorzunehmen und die eigene wirtschaftliche Situation an die des Euroraums anzupassen.³⁰¹

Im Zeitpunkt der Konvergenzkontrolle durch den Rat am 01. Januar 1999 versäumte es Griechenland, die notwendigen Aufnahmebedingungen für die Währungsunion zu erfüllen. Aus diesem Grund erhielt das Land zunächst den Status als Mitgliedstaat, für den eine Ausnahmeregelung gilt, vgl. Art. 139 AEUV. Als sich die Griechen im Jahre 2000 erneut der Kontrolle unterzogen, stellte der Rat (auf Grund gefälschter Berichte)³⁰² fest, dass nunmehr die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung des Euro erfüllt wären.³⁰³ Schweden hingegen führte politische Gründe an, die dafür verantwortlich gewesen sein sollen, der Währungsunion nicht beitreten zu können. In Folge der integrativen Methode des „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ gelang es Griechenland 2001 schließlich doch, der Währungsunion mit all ihren Rechten und Pflichten beizutreten.

Die WWU ist damit nicht nur ein Fall der „differenzierten Integration“, sondern zugleich auch eine besondere Ausformung dessen. Sie kann daher als „Europa der zwei (oder mehreren) Geschwindigkeiten“ qualifiziert werden.³⁰⁴

³⁰¹ Friedl, Die EWWU, S. 96.

³⁰² Zum Schwindel: *Calliess*, ZEuS 2011, 244; <http://www.sueddeutsche.de/geld/griechenland-krise-hans-eichel-der-oberschurke-1.1018756> (Abrufdatum: 25.05.13).

³⁰³ Siehe dazu: VO (EG) Nr. 2596/2000 des Rates vom 27. 11.2000.

³⁰⁴ *Martenczuk*, ZeuS 1998, 459.

1.3.2.2.2. Großbritannien, Dänemark und Schweden führen den Euro nicht ein – Ein Fall der „variablen Geometrie“

Großbritannien und Dänemark, die anders als Schweden sämtliche Konvergenzkriterien am Stichtag erfüllten und auch sonst stabile Haushaltspraktiken aufwiesen, hielten an ihrer nationalen Währungskultur fest und behielten sich die Einführung des Euro für einen späteren Zeitpunkt vor.³⁰⁵ Im Vertrag von *Maastricht* hatten sich beide Staaten ihre Nichtteilnahme an diesem Integrationsschritt ausbedungen.³⁰⁶

Während Großbritannien und Schweden in Folge politischer Erwägungsgründe auf Regierungsebene der Währungsintegration fernblieben,³⁰⁷ scheiterte auch die Einführung der Gemeinschaftswährung in Dänemark an einem Referendum der Bürger, nachdem im Parlament nicht die erforderliche fünfsechstel Mehrheit für die Teilnahme an der gemeinsamen Währung zu Stande gekommen war.³⁰⁸

Sowohl Dänemark als auch Großbritannien konnten sich allerdings einen vergleichbaren Status wie den eines Staates, für den eine Ausnahmeregelung gilt, sichern. Eine derartige Sonderregelung ist den Protokollen ProtDK und ProtGB zu entnehmen.³⁰⁹ Der Unterschied zu „echten“ Staaten mit Ausnahmeregelung liegt darin, dass das Verfahren über die Aufhebung der Ausnahmeregelung im Fall des Eintritts in die Währungsunion der beiden Staaten keine Anwendung findet. Denn bei beiden Ländern handelt es sich um beitriffsreife Kandidaten.³¹⁰

Die Ablehnung des Eurobeitritts zu Beginn der dritten Stufe der Währungsunion ist Ausdruck der differenzierten Integration in Gestalt der *variablen Geometrie*. Insbesondere Großbritannien und Dänemark haben nämlich deutlich gemacht, dass sie die währungspolitischen Kompetenzen im eigenen Lande behalten wollen.³¹¹

³⁰⁵ Dazu genauer: *Seidel*, EuR 2006, 861 ff.

³⁰⁶ Vgl. Protokolle 15 und 16 zum Maastrichter Vertrag, ABl. Nr. C 83/284 bzw. C 83/287 vom 30.3.2010.

³⁰⁷ *Beutel*, Differenzierte Integration, S. 304; *Streinz*, Europarecht, Rn. 1050.

³⁰⁸ Vgl. die Volksabstimmung in Dänemark, dazu: *Rasmussen*, in: Müller-Graff, Europäische Integration, S. 87 ff., S. 90; vgl. aber *Beutel*, Differenzierte Integration, S. 304, der verfassungsrechtliche Hindernisse für ein Fernbleiben der WWU anführt. Offenbar steht § 20 der dänischen Verfassung im Fokus der Aufmerksamkeit.

³⁰⁹ Protokolle befinden sich im Anhang des EUV/AEUV.

³¹⁰ *Friedl*, Die EWWU, S. 95; im Einzelnen: *Beutel*, Differenzierte Integration, S. 306.

³¹¹ *Martenczuk*, ZeuS 1998, 460.

1.3.2.3. Das Prinzip der „verstärkten Zusammenarbeit“ als Nachfolger der „differenzierten Integration“ und dessen EU-Rechtskonformität

Mit praktischer Umsetzung des Konzeptes der differenzierten Integration in Gestalt der WWU stellt sich sowohl die Frage nach dessen Konformität mit dem europäischen Primärrecht als auch die Frage danach, ob eine gesetzliche Grundlage für diese innovative Integrationsmaßnahme erforderlich ist.

Das Institut der differenzierten Integration findet seine heutige Entsprechung im Institut der „verstärkten Zusammenarbeit“. Dessen Rechtsgrundlage wurde erst mit dem (Reform-) Vertrag von *Amsterdam*, auf Initiative des damaligen Bundeskanzlers und Ehrenbürger Europas, *Helmut Kohl*, und des ehemaligen französischen Staatspräsidenten *Jacques Chirac*, in den europäischen Primärvertrag eingefügt.³¹² Mit dem Vertrag von *Lissabon* wurden diese Regelungen präzisiert und sowohl in Titel IV (Art. 20) EUV als auch in den Art. 326-334 AEUV untergebracht. In Anlehnung an die differenzierte Integration bedarf die verstärkte Zusammenarbeit ebenso eines formellen sowie materiellen Verfahrens.³¹³

Die Rechtswidrigkeit der differenzierten Integration bzw. des Prinzips der verstärkten Zusammenarbeit könnte daraus resultieren, dass dadurch uneinheitliche Rechtsstandards in den Mitgliedstaaten der EU herausbildet werden, während die Union nach den Gründungsverträgen von Rom grundsätzlich aber nur auf eine einheitliche Integration mit homogener Struktur ausgerichtet war. Darin könnte ein Verstoß gegen das rechtsstaatliche Gebot der Rechtseinheit liegen.³¹⁴ Allerdings gilt der Grundsatz der Rechtseinheit lediglich für einen souveränen Staat. Da die EU aber als Staatenverbund charakterisiert wird,³¹⁵ entfaltet das Gebot der Rechtseinheit keine Wirkung.³¹⁶ Konformität mit dem EU-Recht liegt jedenfalls dann vor, wenn eine Maßnahme im Wege der differenzierten Integration dem formellen Verfahren entspricht und den Geist der EU, *i.e.* die Harmonisierung und

³¹² Geiger, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 20 EUV, Rn. 1.

³¹³ Dazu ausführlich: Weickert, Die „Verstärkte Zusammenarbeit“ als Institut des Unionsrechts, S. 115 ff.; Geiger, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 20 EUV, Rn. 5-8.

³¹⁴ Zu den Chancen und Gefahren der Verstärkten Zusammenarbeit: Blanke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV Kommentar, Art. 20 EUV, Rn. 58 ff.

³¹⁵ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, u.a. Absatz-Nr. 229.

³¹⁶ Bender, Verstärkte Zusammenarbeit, S. 738.

Integration verschiedener Politikbereiche, vorantreibt, ohne zu einer dauerhaften Divergenz oder „Zersplitterung der Mitgliedstaaten“³¹⁷ zu führen.

1.3.2.4. Fazit

Die Realisierung der WWU ist zurückzuführen auf das Konzept der differenzierten Integration. Die differenzierte Integration eröffnet der europäischen Entwicklung flexible Handlungsmöglichkeiten und hat in umfassendem Maße dazu beigetragen, die europäische Entwicklung zu erleichtern und voranzutreiben. Das europarechtliche Bekenntnis zu diesem alternativen Integrationsmechanismus spiegelt sich in der gesetzlichen Verankerung in Gestalt der Verstärkten Zusammenarbeit, geregelt in Art. 20 EUV und Art. 326-334 AEUV, wider.

1.3.3. Entstaatlichung der BRD

Schon zur Zeit der Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in eine Wirtschafts- und Währungsunion drängte sich die Frage auf, ob nicht dieser Integrationsschritt die EG derartig umforme, dass sie eine staatliche Struktur bekomme.³¹⁸ Dass die Übertragung der währungs- und geldpolitischen Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene nicht zwangsläufig in einer eigenen Staatlichkeit mündet,³¹⁹ offenbart ein zwischenstaatlicher Vergleich. Der Blick auf die Währungsunion zwischen den beiden souveränen Staaten, der Schweiz und dem Königreich Liechtenstein demonstriert, dass eine gemeinsame Währungsunion auch unter einzelnen souveränen Staaten möglich ist.³²⁰

Dennoch zweifelten die späteren Eurostaaten zunächst noch an einer solchen Konstruktion. Dies ist darauf zurück zu führen, dass die Aufgaben, die sich aus der inneren sowie äußeren Währungspolitik ergeben, stets als zentrales Element nationaler Souveränität verstanden wurden.³²¹ Dass die dritte Stufe des *Delors*-Plans nun dieses gemeinsame Opfer forderte, wurde nur zähneknirschend hingenommen. So schrieb bspw. *Oeter* vor 15 Jahren: „Die

³¹⁷ Siehe: *Weickert*, Die „Verstärkte Zusammenarbeit“ als Institut des Unionsrechts, S. 52 ff.; *Bender*, Verstärkte Zusammenarbeit, S. 738.

³¹⁸ *Seidel*, EuR, 1992, 133; siehe auch bei *Hüde*, Finanzausgleich, S. 541; *Oeter*, ZaöRV 55 (1995), 659 ff.

³¹⁹ *Everling*, DVBl. 1993, 936; *Isensee*, in: FS für Everling, S. 577.

³²⁰ *Lenz*, in: FS für Helmrigh, S. 271.

³²¹ *Siekman*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 88, Rn. 2 m.w.N.

Angst geht um in Europa. [...] Die in der historischen Tradition des Nationalstaates verwurzelten Gesellschaften Europas sehen vom Voranschreiten der politischen und wirtschaftlichen Einigung auf einmal den Kern ihrer Identität bedroht, fürchten im weiteren Fortgang der Integration ihre Selbstbestimmung zu verlieren, zum Objekt fremdbestimmter Herrschaft zu werden.³²²

Nach einem Sechstel Jahrhundert ist die Furcht vor einer Aushöhlung nationaler Identität größer denn je. In Folge der finanziellen Unterstützungsmechanismen der Euro-Rettung, allen voran dem dauerhaften Krisenmechanismus ESM, ist eine Diskussion darüber entflammt, ob die Einrichtung von Finanzstabilisierungsfazilitäten zur Rettung wirtschaftlich angeschlagener Eurostaaten³²³ einen Identitätsverlust des Nationalstaates mit sich bringt.³²⁴

1.3.3.1. Verstaatlichung der EU

Aktuelle Avancen, die die EU weiter in Richtung „Wirtschaftsregierung“ positionieren, spiegeln sich insbesondere im Zwischenbericht der Vierergruppe: „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ vom 12. Oktober 2012 wider.³²⁵

Eine vollständige Übertragung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen auf die EU würde neben der zentralen Finanzpolitik auch das Haushaltsrecht inklusive der Besteuerungshoheit umfänglich in die Hände der supranationalen Institution legen.³²⁶ Dieser Kompetenzzuwachs auf Seiten der EU erforderte dann aber, wie bereits erwähnt, einen „dominanten Haushalt“ der Union, um die zentralisierte Wirtschaftspolitik in angemessener Weise zu gestalten.³²⁷

Damit die EU schließlich ihrer Verantwortung für die Steuerung des gesamten Wirtschaftsgeschehens gerecht werden könnte, wäre eine Übertragung sowohl der Verteidigungs-, Sozial-, Bildungs- als auch der Infrastrukturpolitik auf die EU-Ebene unumgänglich.³²⁸ Die Transferierung dieser Politikfelder würde die Union aber tatsächlich in

³²² Oeter, ZaöRV 55 (1995), 659.

³²³ Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Zypern.

³²⁴ Die einzelnen Mechanismen werden in Teil 2 ausführlich behandelt, vgl. dort insb. Ziff. 1.1.1. ff.

³²⁵ Abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/132881.pdf (Abrufdatum: 23.05.2012).

³²⁶ Vgl. zu einer europäischen „Wirtschaftsregierung“: *Schneider*, Die EU 2011; *Horn*, NJW 2011, 1402 ff.

³²⁷ *Seidel*, in: FS für Börner, S. 420; *ders.*, EuR, 1992, 134.

³²⁸ *Seidel*, in: FS für Börner, ebenda.

die Nähe einer eigenen Staatlichkeit rücken,³²⁹ weil sich die Mitgliedstaaten ihrer existenziellen Hoheitsrechte entledigt hätten.

1.3.3.2. Kennzeichnung eines Staates

In Anlehnung an die *Jellinek'sche* Drei-Elemente-Lehre,³³⁰ anhand derer der Staatsbegriff konkretisiert wird, weist die EU nicht die typischen Kennzeichnungen eines Staates auf.

1. *Staatsvolk*³³¹: Auch wenn die Primärverträge eine Unionsbürgerschaft vorsehen, Art. 20 I S. 1 AEUV, wird ausdrücklich in Satz 2 herausgestellt, dass diese die nationale Staatsbürgerschaft nicht etwa verdrängt, sondern kumulativ zu dieser hinzutritt. Ein gemeinsames *Staatsvolk* oder eine Nation wird durch die Unionsbürgerschaft nicht begründet.³³² Ebenso statuiert das BVerfG in seinem *Lissabon*-Urteil, dass das Europäische Parlament auch nach dem reformierten EU-Vertrag (von *Lissabon*) nicht etwa Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes sei.³³³ Dies beruht auf der Tatsache, dass die Europäischen Völker seit Jahrhunderten in unterschiedlichen nationalstaatlichen Verfassungen gelebt und dabei unterschiedliche Kulturen und Eigenheiten herausgebildet haben.³³⁴ Zwar sind eine gemeinsame Sprache, Kultur oder Geschichte nicht notwendige Voraussetzungen für ein „Volk“; es bedarf aber eines „sich seiner Zugehörigkeit bewussten [...] auf eine gemeinsame Entscheidung und Entscheidungsverantwortung vorbereiteten Volks“.³³⁵

2. *Staatsgebiet*³³⁶: Ein europäisches Staatsgebiet existiert bis heute nicht. Zwar hat das Territorialprinzip im Zuge der europäischen Integration grundlegend an Bedeutung verloren, was sich insbesondere sowohl durch die Abschaffung der Grenzen im *Schengen*-Raum als auch durch die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes dokumentieren lässt.

³²⁹ *Häde*, Finanzausgleich, S. 555.

³³⁰ *Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht, Rn. 622 ; *Ipsen*, Völkerrecht, § 5, Rn. 2; *Maurer*, Staatsrecht I, § 1, Rn. 5.

³³¹ *Doehring*, Staatsrecht, S. 87.

³³² *Seidel*, EuR 1992, 140; vgl. auch die Verneinung eines europäischen Volkes im Maastricht-Urteil des BVerfGE 89, 185 und im *Lissabon*-Urteil: BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 346 ff.; vgl. auch schon: *Grimm*, Der Mangel an Europäischer Demokratie, in: Der Spiegel Nr. 43/1992, S. 59; *Ossenbühl*, DVBl. 1993, 634; *Di Fabio*, Der Staat, S. 202. *Winkler*, FAZ vom 13.6.12, S. 6.

³³³ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 280; kritisch dazu: *Kottmann/Wohlfahrt*, ZaöRV 69 (2009), 453.

³³⁴ Vgl. *Seidel*, EuR 1992, 140 ff. u. 142.

³³⁵ *Oeter*, ZaöRV 55 (1995), 690; *Ossenbühl*, DVBl. 1993, 634.

³³⁶ *Jeckel*, Die Staatlichkeit Deutschlands in der Europäischen Union aus verfassungsrechtlicher und gemeinschaftsrechtlicher Sicht, S. 22.

Allerdings kann die EU in Deutschland auch weiterhin nur mit expliziter Erlaubnis, wie bspw. in Folge einer Übertragung von Zuständigkeiten, Hoheitsgewalt ausüben.³³⁷

3. Staatsgewalt³³⁸. Schließlich bestimmt die Herrschaft über die Staatsgewalt den Charakter eines Staates. Auch der Vertrag von *Lissabon* nimmt Deutschland nichts von seiner souveränen Staatsgewalt. Ganz im Gegenteil, Art. 50 I EUV, der nunmehr explizit ein Austrittsrecht aus der EU vorsieht, macht klar, dass die Gemeinschaft ein freiwilliger Zusammenschluss souveräner Staaten, versehen mit einem Austrittsrecht aus dieser „Vertragsunion souveräner Staaten“,³³⁹ ist.³⁴⁰ Damit bleiben die Mitgliedstaaten selbst „Herren der Verträge“.³⁴¹

1.3.3.3. Die fehlende „Kompetenz - Kompetenz“

Schließlich besitzt die EU keine „Kompetenz-Kompetenz“.³⁴² Auch wenn dieses Kriterium nicht von der *Jellinek'schen* Drei-Elemente-Lehre³⁴³ umfasst ist, kann der Mangel an einer Kompetenz-Kompetenz als Hinweis auf eine fehlende staatliche Souveränität gedeutet werden.³⁴⁴ Denn nur der souveräne Staat ist in der Lage, sich seine Kompetenzen selbst und originär zu schaffen. Hieran vermag auch die „Kompetenzergänzungsklausel“ des Art. 352 I AEUV („implied powers“)³⁴⁵ nichts zu rütteln, da diese der EU keine Generalermächtigung zur Schaffung neuer originärer Kompetenzen überträgt. Ein Rückgriff auf die Generalermächtigung, die insbesondere Auffangklausel ist, ist immer dann unzulässig, wenn durch die neue Kompetenzschaffung eine „wesentliche Änderung des Gemeinschaftssystem“³⁴⁶ angestrebt würde.³⁴⁷ Für die Kompetenzen der Gemeinschaft gilt daher nach wie vor das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 II EUV.

³³⁷ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 344 f.

³³⁸ *Jeckel*, Die Staatlichkeit Deutschlands in der Europäischen Union aus verfassungsrechtlicher und gemeinschaftsrechtlicher Sicht, S. 24.

³³⁹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 249.

³⁴⁰ Vgl. auch BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 299 ff.

³⁴¹ BVerfGE 89, 155 (190), BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 231; bspw. auch:

Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 4, Rn. 22 ff.; *Haenel*, Deutsches Staatsrecht, S. 771, 803 ff.

³⁴² BVerfGE 89, 192; *Everling*, DVBl. 1993, 941; *Häde*, Finanzausgleich, S. 560 m.w.N.; *Wolff*, DÖV 2010, 49; *Friedl*, Die EWWU, S. 318 m.w.N.; a.A. bspw.: *Huber*, AöR 116 (1991), 211; *Steindorff*, Grenzen der EG-Kompetenzen, S. 114.

³⁴³ *Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht, Rn. 622 ; *Ipsen*, Völkerrecht, § 5, Rn. 2.

³⁴⁴ *Everling*, EuR 2010, 99.

³⁴⁵ *Mayer*, ZaöRV 61 (2001), 586.

³⁴⁶ EuGH 1996, I. 1759 (Gutachten 2/94) – EMRK.

1.3.3.4. Intergouvernementalität

Das BVerfG hat in seiner *Lissabon*-Entscheidung herausgestellt, dass ein auf eine europäische Staatsgründung zielender Wille der Mitgliedstaaten bislang nicht erkennbar ist.³⁴⁸

Zwar hat die politische Entscheidung hinsichtlich des ESM der Union eine neue Kompetenz beschert, Art. 136 III AEUV. Allerdings haben sich die EU-Politiker vornehmlich dazu entschlossen, die wirtschaftspolitischen Probleme einzelner Mitgliedstaaten tatkräftig auf dem Boden intergouvernementalen Komplementärrechts zu bekämpfen. Auf dieser Basis wurden „hybride rechtliche Konstruktionen“ geschaffen, mit denen jede weitere rechtliche Kompetenzübertragung auf Unionsebene scheinbar obsolet geworden ist.³⁴⁹ Ein „staatlicher Finanzausgleich“, wie einige Bundespolitiker die Hilfsmaßnahmen durch die Finanzvehikel bezeichnen, ist daher begriffslogisch schon nicht möglich.³⁵⁰

Maßnahmen, die auf Grund dieses zunehmend an Beliebtheit gewinnenden „Ersatzunionsrechts“ begründet werden, bedürfen stets einer verfassungsrechtlichen Prüfung, insbesondere anhand des Anwendungsbereiches von Art. 23 I GG,³⁵¹ worauf im Laufe der Arbeit noch ausführlich eingegangen werden soll.

1.3.3.5. Die Bewahrung des Demokratieprinzips und der staatlichen Souveränität

Die in Deutschland vorherrschende demokratische Herrschaftsform, vgl. Art. 20 I GG, kann sich durch Art und Umfang der durch die EU ausgeübten Hoheitsrechte und dem Grad ihrer demokratischer Legitimation einer Gefährdung ausgesetzt sehen. Um die souveräne Staatlichkeit der BRD zu erhalten, hat das BVerfG den obersten Bundesorganen in seiner *Lissabon*-Entscheidung daher eine notwendige und unumgängliche Verantwortung aufgetragen.

³⁴⁷ *Khan*, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 352 AEUV, Rn. 5.

³⁴⁸ Vgl.: BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 277; siehe auch dazu: *Everling*, in: FS für für Doering, S. 193; *Mayer*, ZaöRV 61 (2001), 636; *Hahn*, Der Vertrag von Maastricht, S. 40 f.; *Mestmäcker*, Wirtschaft und Verfassung in der EU, S. 517 m.w.N.; *Jochimsen*, Koordinationsprobleme in der EU, S. 114 ff.; im weitesten Sinn auch *Friedl*, Die EWWU, S. 315.

³⁴⁹ *Lorz/Sauer*, DÖV, 2012, 573 ff.; *Thym*, EuZW 2011, 169; *Kube*, WM 2012, 246 ff.; ausführlich: Teil 2, Ziff. 1.1.4.4.1. ff., insbesondere Ziff. 1.1.4.6.2.

³⁵⁰ Hierzu: *Röper*, DÖV 2010, 290 m.w.N.

³⁵¹ *Nettesheim*, NJW 2012, 1409 ff.; *Lorz/Sauer*, DÖV, 2012, 573 ff.; *Rathke*, DÖV 2011, 756.

1.3.3.5.1. Die Integrationsverantwortung

Im Wesentlichen aus Art. 20 I, II, Art. 23 I und Art. 79 III GG abgeleitet wird den Verfassungsorganen eine „Integrationsverantwortung“ auferlegt, die darauf abzielt, die Strukturprinzipien der BRD zu bewahren. In Folge dessen wird den Verfassungsorganen der Auftrag erteilt, die für die demokratische Selbstbestimmung wesentlichen Gesetzgebungszuständigkeiten in Eigenregie auf Bundesebene auszuüben.³⁵² Nur durch eine gewissenhafte Verantwortung auf dem Weg der Europäischen Integration ist sichergestellt, dass eine Selbstentmachtung in Folge willkürlicher Kompetenzübertragung auf die Gemeinschaft nicht zu befürchten ist.³⁵³

1.3.3.5.2. Bundestag und Bundesrat sind keine „Umsetzungsautomaten“

Die Turbulenzen auf den Finanzmärkten sowie der Vertrauensverlust der Marktaktivisten in die Solidität nationaler Haushaltsführung einzelner Eurostaaten sind Faktoren, die geeignet sind, die politischen Entscheidungsträger in der EU zu finanzpolitischen Maßnahmen zu verleiten, deren Auswirkungen nicht absehbar sind. Wie die Finanzhilfen für Griechenland, der vorläufige Rettungsmechanismus EFSM bzw. die EFSF sowie schließlich auch der ESM aufgezeigt haben besteht die Gefahr, dass in Folge marktökonomischer Regulierungsbestrebungen der Regierungen des Euroraums Maßnahmen beschlossen werden, deren Rechtsgrundlagen nicht unumstritten sind, worauf in Teil 2 der Arbeit ausführlich eingegangen werden soll. Insbesondere wird von den Gegnern der Entscheidungen an einer ausreichenden demokratischen Legitimation gezweifelt.³⁵⁴ Um auch in diesen Krisenzeiten rechtstaatlichen Ansprüchen gerecht zu werden, ist es unumgänglich bei Beschlüssen und Entscheidungen auf unionsrechtlicher Ebene den nationalen Legislativorganen ihre Mitwirkungsrechte nach wie vor umfassend zugestehen. Dieser rechtstaatliche Grundsatz muss selbst dann gelten, wenn ein maroder Eurostaat in

³⁵² BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 264.

³⁵³ Kottmann/Wohlfahrt, ZaöRV 69 (2009), 456.

³⁵⁴ Ausführlich hierzu: Teil 2, Ziff. 1.1.4.12. ff.

Folge mangelnder Refinanzierungsmöglichkeiten in die Gefahr eines Staatsbankrottes kommt.

Die Beachtung derartiger Mitwirkungs- und Informationsrechte, geregelt in Art. 23 GG, hat das BVerfG in seiner zuvorgenannten Entscheidung besonders hervorgehoben. So pointierte das Gericht bereits in seiner *Lissabon*-Entscheidung, dass die rechtliche Eigenständigkeit der legislativen Institutionen ein unantastbarer Kern deutscher Demokratie ist. Die mit dieser Klarstellung einhergehende Stärkung nationaler Rechtsetzungsorgane bedeutet unweigerlich auch gleichzeitig eine Schwächung der dynamischen gemeinschaftlichen Politik.³⁵⁵ Denn in Folge umfassender Rechte der gesetzgebenden Verfassungsorgane in Angelegenheiten der EU aus Art. 23 und Art. 59 II GG wird eine den wirtschaftspolitischen Umständen angepasste, flexible Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft erheblich eingeschränkt.³⁵⁶ Auf dieses Spannungsverhältnis zwischen nationalen Rechtsstaatlichkeitsgrundsätzen und einer verpflichtenden, dynamischen europäischen Integration wird im Rahmen der Gründung des vorläufigen Stabilitätsmechanismus (EFSF) im zweiten Teil der Arbeit zurückzukommen sein.

1.3.3.5.3. Die *Ultra-Vires*-Kontrollkompetenz des BVerfG

Im Urteil zum Vertrag von *Lissabon* hat sich das BVerfG in Anlehnung zum *Maastricht*-Urteil von 1993³⁵⁷ selbst eine Kompetenz- und Identitätskontrolle darüber gegeben, ob Unionsrechtsakte innerhalb der Grenzen der im Zustimmungsgesetz gebilligten Ermächtigungen bleiben bzw. die in Art. 79 III GG niedergeschriebenen und für unantastbar erklärten Grundsätze verletzen.³⁵⁸ Dies hat zur Folge, dass „ersichtliche“ „*Ultra-Vires*“-Rechtsakte³⁵⁹ in Deutschland keinerlei Rechtswirkung entfalten. Dieser Prüfungsvorbehalt kollidiert allerdings nicht nur mit Art. 19 EUV und dem Grundsatz des *effet utile* in Art. 4 III EUV, sondern auch mit der Präambel der deutschen Verfassung und der gebotenen

³⁵⁵ *Terhechte*, EuZW 2009, 727.

³⁵⁶ *Kottmann/Wohlfahrt*, ZaöRV 69 (2009), 457; *Terhechte*, EuZW 2009, 727; so fordert das Gericht bspw. bei Anwendung der Flexibilitätsklausel nach Art. 352 AEUV ein Verfahren nach Art. 23 I S. 2 und 3 GG. Ein vergleichbares Prozedere sieht es bei der Anwendung des „vereinfachten“ Vertragsänderungsverfahrens gemäß Art. 48 VII EUV und Art. 81 III Unterabsatz 2 EUV vor, vgl: BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 319 ff.

³⁵⁷ BVerfGE 89, 185 ff.

³⁵⁸ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 240 ff.

³⁵⁹ Zur Aufgabe des im *Maastricht*-Urteil verwendeten Begriffes des „ausbrechenden Rechtsaktes“ zugunsten eines nunmehr völkerrechtlichen Terminus: *Becker*, ZaöRV 61 (2001), 85.

„Europarechtsfreundlichkeit“ des Grundgesetzes gem. Art. 23 I GG, die das Gericht aber zugleich auch bekräftigt.³⁶⁰ Denn jede zusätzlich Prüfung von ausbrechenden Rechtsakten der EU durch andere Gerichte als dem EuGH stellt ein Risiko für den europäischen Integrationsprozess dar. So bereitet eine negative Bescheidung des Rechtsakts durch das nationale Gericht ein Hindernis für die Entwicklung der europäischen Integration.

Um nun dieses Spannungsverhältnis abzubauen, betonte das BVerfG, dass es lediglich in den Fällen von seinem Prüfungsrecht Gebrauch machen werde, in denen Rechtsschutz auf unionsrechtlicher Basis nicht zu erreichen sei.³⁶¹ Vor einer eigenen Prüfung würde es sich an die vertragliche Verpflichtung nach Art. 267 III AEUV halten und den Fall dem EuGH vorlegen, um so eine Entscheidung des höchsten europäischen Gerichtes im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens zu ermöglichen. Auf diesem Wege würde das Spannungsverhältnis zwischen europäischer Integration und nationalparlamentarischen Verpflichtungen jedenfalls teilweise minimiert.

1.3.4. Wirtschaftspolitik - Zentral vs. Dezentral

1.3.4.1. Zwischenstaatlicher Wettbewerb

Die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes mit offenen Grenzen hat zu besonders starken ökonomischen Interdependenzen in der EU, insbesondere unter den Mitgliedstaaten der Währungsunion, und zu einer internationalen Verflechtung der Finanzmärkte geführt.³⁶² Zugleich vermochte diese Entwicklung eine (erwünschte) europäische Rivalität in Bezug auf Standorte, Steuermodelle und soziale Sicherungssysteme zu entfachen.³⁶³ In Folge eines stärkeren Wettbewerbs ist die Wirtschaftsleistung der EU-Staaten enorm gestiegen. Bspw. war die EU im Jahr 2010 größter Akteur des Welthandels mit einem Anteil in Höhe von 17 Prozent, gefolgt von den USA (14 Prozent) und China (12 Prozent).³⁶⁴

Eine Verlagerung sämtlicher wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf die EU und die damit einhergehende Bildung einer zentralen Wirtschaftsregierung hätte nun aber eine

³⁶⁰ VerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 225.

³⁶¹ VerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 240.

³⁶² Vgl. *Kösters*, Koordinationsprobleme, S. 62; *Friedl*, Die EWWU, S. 314; *Pilz, Dittmann*, DÖV 2011, 439.

³⁶³ *Selmayr*, AöR 124 (1999), 378 f.; *Friedl*, Die Finanzverfassung der WWU, S. 317.

³⁶⁴ Eurostat, Pressemitteilung 80/2012 - 31. Mai 2012.

Eindämmung eben dieses zwischenstaatlichen Wettbewerbs zur Folge.³⁶⁵ Die Konzentrierung der Wirtschaftspolitiken auf EU-Ebene würde dazu führen, dass zwischen den Mitgliedstaaten ein Systemvergleich hinsichtlich unterschiedlicher dezentraler Lösungen nicht mehr möglich wäre. Mangels Alternativenreize könnte es dann zu einer Stagnation einer nicht optimal ausgestalteten Wirtschaftsstruktur innerhalb der EU kommen.³⁶⁶ Darüber hinaus könnte die Entstehung einer echten Wirtschaftsunion als „Vervollständigung“ der Währungsunion, die konsequenterweise nur die Mitgliedstaaten der Währungsunion affektierte, einen politischen „Entfremdungsprozess“ der Eurostaaten von den übrigen EU-Mitgliedstaaten zur Folge haben.³⁶⁷

Eine echte WWU der Eurostaaten würde die teilnehmenden Länder indes unter dem Dach eines Europäischen Staates mit einem gemeinsamen „dominanten“ Haushalt einen.³⁶⁸ In Folge der Reziprozität zwischen Geldpolitik und Finanzpolitik würde dieser Schritt zu noch engeren wirtschaftlichen Verflechtungen innerhalb der WWU führen und die neuen „Gliederstaaten“ von den zurückgebliebenen Einzelstaaten wirtschaftspolitisch separieren.

1.3.4.2. Fiskalföderalismus

In diesem Zusammenhang gewinnt auch die von *Oates*³⁶⁹ begründete Theorie des Fiskalföderalismus, die grundsätzlich auf eine optimale Ausgestaltung von Gebietskörperschaften abzielt, an Bedeutung.³⁷⁰ In Folge der historischen Entwicklung Europas haben sich zwar benachbarte und wirtschaftlich verflochtene Staaten, aber dennoch Nationen mit unterschiedlichen Traditionen und kulturellen Eigenheiten herausgebildet. Die Entwicklung der europäischen Integration hin zu einer gemeinsamen Währung hat nicht dazu geführt, die damalige EWG zu einer Gemeinschaft der Stabilität und des Wachstums i.S. der Beschlüsse von *Den Haag* weiterzuentwickeln. Es ist allerdings zweifelhaft, ob einer gemeinsam verantworteten Wirtschafts- und Fiskalpolitik eine derartige Zusammenführung gelungen wäre.³⁷¹

³⁶⁵ *Selmayr*, AöR 124 (1999), 378.

³⁶⁶ *Geiger*, Globalisierung, S. 46.

³⁶⁷ *Häde*, EuR 2009, 204.

³⁶⁸ Vgl. die obigen Ausführungen unter 1.3.1.2.11.

³⁶⁹ *Oates*, Fiscal Federalism, 1972.

³⁷⁰ *Geiger*, Globalisierung, S. 54; siehe auch *Lienemeyer*, Finanzverfassung, S. 44 m.w.N.

³⁷¹ *Geiger*, Globalisierung, S. 46; *Lienemeyer*, Finanzverfassung, S. 45.

Denn eine gemeinsame Wirtschaftspolitik hätte zur Folge, dass über die Struktur der Produktion öffentlicher Güter vermehrt Entscheidungen zentral in Brüssel getroffen worden wären. Dies würde möglicherweise zwar zu einer erheblichen Kosteneinsparung führen, da die öffentlichen Güter dann einer Vielzahl von Nutzern angeboten werden könnten.³⁷² Infolge dessen, dass die Nutzeninzidenz allerdings nicht bei allen Gütern national bzw. supranational ist, würde sich der Sparfaktor in Grenzen halten.³⁷³ Zudem kann eine zentral organisierte Wirtschaftspolitik in Folge der sozialen und gesellschaftlichen Eigenheiten der Mitgliedstaaten den verschiedenen Interessen und Präferenzen der Einzelstaaten nicht gerecht werden.³⁷⁴ Mit Blick auf die wohlfahrtsökonomischen Grundideen des Fiskalföderalismus gelingt es daher nur einer dezentralen Wirtschaftspolitik, den Bedürfnissen und persönlichen Präferenzen des Einzelnen möglichst zu entsprechen,³⁷⁵ da grundsätzlich jedem Staat die Belange der eigenen Bürger am vertrautesten sind.³⁷⁶ Zudem hat dieses Modell auch einen partei-legitimations-technischen Effekt. Denn schenken Regierung und Parlament den Bedürfnissen der eigenen Bürger in hohem Maße Beachtung (was wohl bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung eher möglich ist als bei zentraler Politikgestaltung), führt dies zu einer gesteigerten Legitimation dieser obersten Bundesorgane. Denn auf diesem Weg werden die Möglichkeiten und die Anreize gesteigert, dass sich der Bürger über parteipolitische Programme informiert und seinen individuellen Nutzen auf die Wahl der Partei abstimmt. Eine uniforme Wahrnehmung der Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene würde aber im Gegensatz dazu die Möglichkeit „interjurisdiktioneller“ Leistungsvergleiche beseitigen und das Desinteresse des Einzelnen an einer „Super-Regierung“ befeuern.³⁷⁷

1.3.4.3. Asymmetrische Schocks

Ein weiteres Argument, das allerdings sowohl von den Befürwortern als auch den Gegnern einer zentral organisierten Wirtschaftspolitik aufgegriffen wird, liegt in dem Umgang mit

³⁷² Geiger, Globalisierung, ebenda; Lienemeyer, Finanzverfassung, ebenda.

³⁷³ Lienemeyer, Finanzverfassung, S. 45 m.w.N.

³⁷⁴ Friedl, Die EWWU, S. 317; Lienemeyer, Finanzverfassung, S. 44 ff.

³⁷⁵ Kommission, WWU-Bericht, S. 31.

³⁷⁶ Kösters, Koordinationsprobleme, S. 68.

³⁷⁷ Geiger, Globalisierung, S. 219.

asymmetrischen Schocks³⁷⁸, die jede Wirtschaft auf die Zerreißprobe stellen. Auf Grund des Wegfalls des Wechselkursinstruments im Zuge der Übertragung währungspolitischer Kompetenzen auf die EU können regional unterschiedlich verlaufende realwirtschaftliche Entwicklungen nicht mehr durch Wechselkursänderungen aufgefangen werden.³⁷⁹ Die Befürworter einer Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik stellen sich deshalb auf den Standpunkt, dass in Folge der globalen Marktverstrickungen eine Lösung wirtschaftspolitischer Probleme auf nationaler Ebene gar nicht mehr möglich und bereits aus diesem Grund eine zentrale Steuerung erforderlich sei.³⁸⁰ Vor dem Hintergrund, dass über 650 Billionen Dollar ohne kommerziellen Hintergrund unter den dicht vernetzten Finanzinstituten in Umlauf seien, liefe der ökonomische Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten gegen null, so die Argumentation.³⁸¹

Die Verfechter einer dezentralen Steuerung der Wirtschaftspolitik sprechen indes einer zentralen Wirtschaftsregierung die notwendige Handlungsfähigkeit ab, solche Krisen zeitig überwinden zu können. Sie messen den Mitgliedstaaten selbst die notwendige und erforderliche Flexibilität bei.³⁸² Insbesondere dann, wenn erhebliche regionale Bedürfnisunterschiede existierten, könne eine einheitliche Wirtschaftspolitik nicht erfolgreich sein. Zentrale wirtschaftspolitische Maßnahmen würden eher Stabilitätseinbußen mit sich führen, wenn sie sich nach den Bedürfnissen des Durchschnitts richteten.³⁸³

1.3.5. Ergebnis und Stellungnahme

Eine zentral gestaltete Wirtschaftspolitik ermöglicht in der Tat einheitliche Vorgaben und verbindliche Regelungen für alle Mitgliedstaaten. Auf Grund der Uniformität der Wirtschaftspolitik wäre eine optimale Kontrolle und einheitliche Sanktionierung undisziplinierter Haushaltswirtschaft durch die EU-Organe daher möglich. Ob eine

³⁷⁸ Nach *Friedl*, Die EWWU, S. 314 werden darunter gravierende strukturelle Krisen verstanden, die die Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfassen.

³⁷⁹ *Häde*, Finanzausgleich, S. 543; *Hauser*, Außenwirtschaft 47 (1992), 161; *Ohler*, Fiskalpolitische Integration, S. 264; *Bovenberg/Kremers/Masson*, EMU, S. 389.

³⁸⁰ *Horn*, ZBB 1997, 319; *Glomb*, DStR 1997, 129; *Röper*, DÖV 2010, 288; vgl. auch *Bofinger*, Europäische Zentralbank versus Europäisches Währungssystem, S. 461, der die einheitliche Europäische Geldpolitik bereits als Heilmittel für monetäre Schocks ansieht.

³⁸¹ *Röper*, DÖV, 2010, 287.

³⁸² Siehe dazu bei *Friedl*, Die EWWU, S. 315 m.w.N., auch S. 359.

³⁸³ *Rometsch*, ZKredW 1993, 669.

Bündelung sämtlicher Wirtschaftsbereiche auf EU-Ebene aber die gewünschte Effektivität im Hinblick auf eine solide Wirtschaftspolitik mit Ausrichtung auf einen allgemeinen Wohlstand verspricht, kann schon deshalb bezweifelt werden, weil einheitliche Vorgaben aus Brüssel den regionalen Disparitäten in den wesensverschiedenen Mitgliedstaaten nicht gerecht werden könnten.³⁸⁴ Zudem könnten die Präferenzen der verschiedenartigen Nationalstaaten im Rahmen eines gemeinsamen EU-Haushalts nicht berücksichtigt werden mit der Folge, dass die Bedürfnisse der Bürger in der Breite wohl nicht erfüllt würden. Die hierdurch entstehende Versorgungslücke ließe sich dann aber sicher nicht mit den bislang bestehenden EU-Mitteln, wie bspw. dem (finanziell begrenzten) Strukturfonds schließen.³⁸⁵

1.4. Konsequenzen der asymmetrischen Integration

1.4.1. Intransparente Zuständigkeitsverteilung

Während die Zuständigkeit über die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, *en gros* auf EU-Ebene verlagert wurde,³⁸⁶ vgl. Art. 3 I c) AEUV, ist die Regelungszuständigkeit über die einzelnen Bereiche der Wirtschaftspolitik im AEUV - wie zuvor dargestellt - gespalten. Im Allgemeinen wird der EU, spezieller dem Rat der EU, die Kompetenz erteilt, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik zu beschließen, Art. 5 I AEUV. Eine ausschließliche Zuständigkeit hat die Union allerdings nur im Bereich der Zollunion, des Handels und des Wettbewerbs, Art. 3 I a), b), e) AEUV. Hinsichtlich des Binnenmarktes, der Sozialpolitik und des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts wird der Union eine geteilte Zuständigkeit, gemäß Art. 4 II AEUV übertragen und eine Koordinierungsfunktion nach Art. 5 II, III AEUV zuteil.

1.4.2. Aufspaltung sich bedingender Politikbereiche

Schon lange vor Eintritt in die 3. Stufe der WWU wurde eine kompetenzrechtliche Separation zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik mit großer Skepsis betrachtet. Denn damals befürchtete man, dass das Fehlen einer politischen Union das größte Hindernis für eine

³⁸⁴ Vgl. *Wagner*, Europäische Wirtschaftspolitik, S. 166 f.

³⁸⁵ Dazu: *Engelhard*, in: Mickel/Bergmann, Handlexikon der EU, „Fonds der Europäischen Union“.

³⁸⁶ *Häde*, EuR 2009, 202.

Zentralisierung der geldpolitischen Instrumente in den Händen der EU sei.³⁸⁷ Zudem sorgte man sich um die Stabilität der gemeinsamen Währung, da man davon ausging, dass sie ohne weitreichende wirtschaftspolitische Zentralgewalt nicht gewährleistet sein würde.³⁸⁸ Immer wieder wurde darauf hingewiesen, dass gerade diese „hinkende Konstruktion“³⁸⁹ der WWU die Schwachstelle der Währungsunion sein werde.³⁹⁰

Vorrangiges Ziel des EZSB im Rahmen der Währungspolitik ist nach Art. 127 I AEUV und Art. 2 EZSB-Satzung die Gewährleistung von Preisstabilität. Dieses Ziel kann effektiv aber nur dann erreicht werden, wenn die Kompetenzen über die Haushalts- und die Finanzpolitik sowie über die Lohnpolitik in den Händen ein und derselben Institution konzentriert werden.³⁹¹ Durch eine Separierung geht das verloren, was i.S. einer „*conditio sine qua non*“ Bedingung für eine gemeinschaftliche Währungspolitik ist.³⁹²

1.4.3. Ineffiziente Maßnahmen der Wirtschaftspolitik in Krisensituationen

Durch die Übertragung der Währungshoheit auf die Union und der unwiderruflichen Festlegung der Wechselkurse im Hinblick auf eine gemeinsame Währung stehen den Mitgliedstaaten im Falle einer ausufernden Staatsverschuldung nicht mehr die verheißungsvollen Mittel der Geldpolitik, wie insbesondere eine Abwertung der nationalen Währung und die Inflationierung der Geldmenge, zur Verfügung. Wirtschaftliche Ungleichgewichte können im Euroraum nicht mehr mit dem Korrekturinstrument der Wechselkursanpassungen behoben werden.³⁹³ Fehlt dann aber auf unionsrechtlicher Ebene „ein gleichwertiges Pendant positiv gestalteter und koordinierter Wirtschafts- und

³⁸⁷ Willgerodt, Währungsunion, S. 221; vgl. auch die Äußerung des damaligen Kommissionspräsidenten Romano Prodi: „The idea of having divergent economic policies is totally crazy“, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/2336823.stm>. (Abrufdatum: 04.11.2012).

³⁸⁸ Glatz, Geldpolitik, S. 7.

³⁸⁹ Jochimsen, Koordinationsprobleme in der EU, S. 97.

³⁹⁰ Vgl. die Mahnung im Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Oktober 1990, S. 41 ff.; Seidel, EuR 2000, 863; ders., EuR 1992, 135; etw. abgeschwächter ders., in: FS für Börner, S. 422; Hatje, DÖV 2006, 598; Standpunkt der BRD bei Gründung der WWU: BT Drucksache 12/3334, S. 82; Stellungnahme der Bundesbank: Krägenau/Wetter, EWWU, S. 327.

³⁹¹ Vgl.: Häde, in: FS für Börner, S. 422.

³⁹² Jochimsen, Koordinationsprobleme in der EU, S. 102 mit Verweis auf die Stellungnahme des Zentralbankrates von Februar, 1992, S. 53.

³⁹³ So schon die Bedenken im Delors-Bericht, Krägenau/Wetter, EWWU, S. 149; eingehend zu dieser Problematik: Eichengreen, Fiscal Policy and EMU, S. 183 ff.

Finanzpolitik, einschließlich einer aktiven Arbeitsmarktpolitik“,³⁹⁴ so führt ein nationaler Einsatz der verbliebenen finanzpolitischen Instrumente nicht zu einer Stabilisierung der Lage, sondern zu einer Verschärfung der Situation.³⁹⁵ Aufgrund der dichten Handelsverflechtungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und der oben dargestellten³⁹⁶ Reziprozität zwischen der Währungs- und der Wirtschaftspolitik, besteht im Falle von Staatsschuldenkrisen zudem die hohe Wahrscheinlichkeit einer (Krisen-) Extension auf andere EU-Staaten (sog. „spill-over-Effekte“).³⁹⁷

Die Ineffizienz wirtschaftspolitischer Maßnahmen spiegelt sich in den seit mehr als drei Jahren andauernden Staatsschuldenkrisen in einigen PIIGS-Staaten wider sowie in deren Bemühungen, ihre Refinanzierungsfähigkeit am Markt wiederzuerlangen.³⁹⁸ In den vergeblichen Konsolidierungsanstrengungen dieser Länder kommt zudem ein begrenzter Aktionsradius der Kommission und des Rats im Hinblick auf eine Durchsetzungsgewalt der aufgetragenen Restrukturierungsmaßnahmen zum Ausdruck.³⁹⁹ Finanzpolitische Strukturreformen können wegen fehlender EU-Kompetenz nicht zentral durchgesetzt werden; vielmehr bedarf es dafür eines langwierigen dezentralen Verfahrens, da diese nur im Zusammenwirken der mitgliedstaatlichen Regierung mit deren Parlament, der nationalen öffentlichen Meinung und der nationalen politischen Systeme ausgefertigt werden können.⁴⁰⁰

1.4.4. Die Instabilität der Gemeinschaftswährung

Auch die solideste Geldpolitik der EZB vermag nicht allein, Währungsstabilität zu gewährleisten. Essenziell für die Erreichung dieses Ziels sind nämlich auf mitgliedstaatlicher Ebene eine ebenso disziplinierte Haushalts- Finanz- und Lohnpolitik. Erweist sich die Gemeinschaftswährung als instabil, so mag die Ursache also gerade in einem

³⁹⁴ *Jochimsen*, Koordinationsprobleme in der EU, S. 103.

³⁹⁵ *Jochimsen*, Koordinationsprobleme in der EU, ebenda; vgl. auch die Ausführungen im Abl. (EU) C 51/16 (Initiativstellungnahme 2011/C 51/03); weiterführend zum inflationären Einsatz der EZB: *Hatje*, DÖV 2006, 598 ff.; vgl. auch die Ausführungen bei *Seidel*, in: FS für Börner, S. 422.

³⁹⁶ Siehe Ziffern 1.3.4. ff. und 1.4.2.

³⁹⁷ *Nicolaysen*, Europarecht, § 38, S. 337; *Tietmeyer*, Die EWWU, S. 32; *Singer*, Finanzpolitik in Euroland, S. 69.

³⁹⁸ Nach etlichen Milliarden Euro aus den verschiedenen Rettungsmechanismen, die in Teil II ausführlich dargestellt werden, liegen die Ratings (durch die Agentur S&P) für die betroffenen PIIGS-Staaten Ende 2012 bei: CCC (Griechenland), BBB+ (Irland), BB (Portugal), im Vergleich: AAA (Deutschland).

³⁹⁹ Vgl. bereits die Empfehlung des Rates vom 16.02.2010 (2010/190/EU)=Abl. (EU) L 83/65.

⁴⁰⁰ *Seidel*, EuR 2000, 863; *Biedenkopf*, in: FS für Hankel, S. 14.

fiskalpolitischen Missverhalten eines einzelnen Eurostaates zu suchen sein.⁴⁰¹ Die heutigen Staatsschuldenkrisen haben gezeigt, dass die Gefahr einer Währungsinstabilität bei Staaten, die eine gemeinsame Währung haben, aber unterschiedliche Wirtschaftspolitiken betreiben, höher ist als bei einheitlicher, zentraler Gestaltung dieser beiden Politikfelder.⁴⁰² Die Überschuldung nur eines Mitgliedstaates in der EU hat nämlich insofern erhebliche Auswirkungen auf die der Preisstabilität verschriebenen Währungspolitik der EZB, als diese sich in Krisensituationen herausgefordert fühlen kann, ihre Stabilitätsorientierung zu vernachlässigen, um mit einer inflationären Geldpolitik den maroden Mitgliedstaat finanziell zu stützen.⁴⁰³ Hierauf wird im weiteren Verlauf der Arbeit noch ausführlicher einzugehen sein. Eine weitere Gefahr für die Währungsstabilität geht letztlich darauf zurück, dass in Folge des wirtschaftspolitischen Ungleichgewichtes typische Marktmechanismen, wie bspw. eine an der Wirtschaftsleistung orientierte Bonitätsbewertung, ausgehebelt werden können.⁴⁰⁴ Auf Grund der gemeinsamen Währung war es den PIIGS-Staaten, insbesondere den „Weichwährungs“-Ländern, wie Griechenland und Italien beispielsweise⁴⁰⁵ nämlich möglich, von der guten Bonität der wirtschaftsstarken Eurostaaten wie Deutschland und Frankreich⁴⁰⁶ zu profitieren. Dies war darauf zurückzuführen, dass die Finanzmarktaktivisten, allen voran die Ratingagenturen, exzessive Haushaltspraktiken nicht in dem Maße mit höheren Zinsaufschlägen sanktionierten wie dies bei unsolider Haushaltsführung im Rahmen einer eigenen Währung noch üblich war.⁴⁰⁷

1.4.5. Das wirtschaftliche Ungleichgewicht in den Mitgliedstaaten

Die Streuung der Unterschiede in den Pro-Kopf-Einkommen der einzelnen Mitgliedstaaten hat durch die EU seit den fünfziger Jahren abgenommen. Die Einkommen in den ärmeren EU-Staaten sind durchschnittlich um 2 Prozent *p.a.* schneller gewachsen als in den

⁴⁰¹ Friedl, Die EWWU S. 304; Seidel, in: FS für Börner, S. 422.

⁴⁰² Vgl. Häde, EuZW 2009, 399.

⁴⁰³ Görgens/Ruckriegel/Seitz, Europäische Geldpolitik, S. 352 ff.; vgl. auch Hatje, DÖV 2006, 598; im Einzelnen dazu: Teil II.

⁴⁰⁴ Zum „Marktmechanismus“ ausführlich in Teil 2, Ziff. 1.2. ff.

⁴⁰⁵ Krägenau/Wetter, EWWU, S. 162.

⁴⁰⁶ Anfang 2012 wurde Frankreich das Top-Rating in Folge zu hoher Staatsverschuldung entzogen.

⁴⁰⁷ Häde, Finanzausgleich, S. 545; Hedrich, Jahrbuch für SoWi 45 (1994), 83; BHF-Bank, Verschuldungsregeln als Sicherheitsgurt für die EWU.

wohlhabenden Mitgliedstaaten.⁴⁰⁸ Allerdings sind die regionalen und wirtschaftlichen Divergenzen in Europa auch zehn Jahre nach Gründung einer gemeinsamen Währungsunion alles andere als beseitigt. Die Wirtschaftskraft in Staaten mit suboptimalen regionalen Voraussetzungen ist nach wie vor im Verhältnis zu Regionen mit besseren Voraussetzungen schwach geblieben.

Die engen Handelsverflechtungen zwischen den Staaten der Währungsunion⁴⁰⁹ haben aber zur Folge, dass ein schwaches Wirtschaftswachstum und hohe finanzielle Belastungen in den PIIGS-Staaten nicht mehr regional zu beschränken sind. Dieses Problem könnte zwar dadurch umgangen werden, dass nach Vorbild des Bund-Länder-Finanzausgleiches in Deutschland Ausgleichszahlungen an die wirtschaftlich schwachen Staaten gezahlt würden. Solange es aber keinen zentralen Haushalt gibt und andere Kernbereiche der Wirtschaftspolitik weiterhin dezentral organisiert werden, sind etwaige mit der Währungsunion einhergehende Transferzahlungen⁴¹⁰ grundsätzlich nicht realisierbar.⁴¹¹

1.5. (Präventions-) Maßnahmen zur Wahrung der Preisstabilität und Aufrechterhaltung einer soliden allgemeinen Wirtschaftspolitik

Um das Manko an umfassenden wirtschaftspolitischen Kompetenzen auf EU-Ebene zu kompensieren, sind Maßnahmen erforderlich, mit denen es gelingt, die eigenständigen Finanzpolitiken in den Eurostaaten einer notwendigen Kontrolle zu unterwerfen und im Falle einer undisziplinierten Haushaltswirtschaft Sanktionen gegen die unsolide wirtschaftenden Staaten festzusetzen. Auf Grund ihrer maßgeblichen Verantwortung für die Stabilität des Währungssystems⁴¹² sind die Mitgliedstaaten daran gehalten, eine Haushaltspolitik zu betreiben, die auf Wahrung der Preisstabilität ausgerichtet ist. Als Träger von wirtschaftspolitischen Kompetenzen unterwirft sie der AEUV einer Reihe von ökonomischen Handlungs- und Unterlassungspflichten.

⁴⁰⁸ Geiger, Globalisierung, S. 64; Empirisch: Empfehlung des Rates, ABl. Nr. L 191 vom 12.08.1995, S. 4.

⁴⁰⁹ Im Jahr 2010 lag der Wert der deutschen Ausfuhr in die Eurozone bei 386.914.379 Mrd. Euro. Der der Einfuhr lag bei 299.714.826 Mrd. Euro, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2011, Außenhandel, Fachserie 7 Reihe 1.

⁴¹⁰ Zu einem Anspruch auf Transferzahlungen, siehe Kapitel 2, insbesondere Ziff. 1.1.3.1.3.2. ff.

⁴¹¹ Heinemann, Finanzverfassung, S. 38; Seidel, EuR 1992, 135.

⁴¹² Vgl. Häde/Hartmann, EWS 1994, 411; Collies, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt – ein Pakt für mehr Glaubwürdigkeit?, S. 153; Khan, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 120 AEUV, Rn. 1.

1.5.1. Das Europäische System der Zentralbanken

Als Hauptakteur der Währungspolitik tritt das Europäische System der Zentralbank (ESZB), auch *Eurosystem* genannt,⁴¹³ in Erscheinung. Dieses setzt sich zusammen aus der voranstehenden EZB und den ihr untergeordneten mitgliedstaatlichen Nationalbanken, vgl. Art. 282 I S. 2 AEUV.⁴¹⁴ Erst durch die EZB als integrativer Bestandteil des ESZB wird dieses System handlungsfähig.⁴¹⁵ Nur die EZB besitzt Rechtspersönlichkeit, vgl. Art. 13 I EUV.

Bei der Wahrnehmung all seiner Aufgaben ist das ESZB gemäß Art. 127 I S. 3 AEUV dazu verpflichtet, im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb zu handeln.

1.5.1.1. Vorrangiges Ziel des ESZB gem. Art. 127 I S. 1 AEUV

Durch Art. 127 I AEUV (und Art. 2 ESZB-Satzung) verpflichtet sich das ESZB vorrangig dazu, wie zuvor bereits kurz angeschnitten, Preisstabilität zu gewährleisten. Was exakt unter diesem unbestimmten Rechtsbegriff zu verstehen ist, ist in den EU-Primärverträgen nicht ausdrücklich geregelt.⁴¹⁶ Eine Legaldefinition des Begriffs existiert dort nicht. Dieser der Volkswirtschaft entlehene Terminus hat jedenfalls nicht die Bedeutung, dass alle Einzelpreise konstant bleiben sollen, da eine Preisänderung, die sich an den Kategorien des Angebots und der Nachfrage orientiert, elementares Charakteristikum einer freien Marktwirtschaft ist.⁴¹⁷ Nach der quantitativen Definition des EZB-Rates von 1998 wird Preisstabilität definiert als „Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) für das Euro-Währungsgebiet von unter zwei Prozent gegenüber dem Vorjahr.“⁴¹⁸ Als Gegenteil von Preisstabilität kann die Inflation betrachtet werden, welche den kontinuierlichen Anstieg des Preisniveaus meint.⁴¹⁹ Daher ist unter dem Terminus die Preisniveaustabilität im Sinne

⁴¹³ Dieser Begriff ist Synonym für das ESZB, vgl. *Plewka*, Grundlagen und Aufbau der EZB, S. 62.

⁴¹⁴ Siehe dazu das Protokoll über die Satzung des ESZB und der EZB, ABl. Nr. C 191/68 vom 29.07.1992.

⁴¹⁵ Vgl. auch Art. 129 II AEUV i. V. m. Art. 1 II der Satzung des ESZB und der EZB.

⁴¹⁶ Vgl. *Heun*, JZ 1998, 869.

⁴¹⁷ *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 63.

⁴¹⁸ EZB, Die Geldpolitik der EZB 2011, S. 69.

⁴¹⁹ *Issing*, Einführung in die Geldtheorie, S. 183; *Pohl*, Theorie der Inflation, S. 5 f.

der inneren Geldwertstabilität gemeint,⁴²⁰ wobei sich der Geldwert am Verhältnis zwischen Gütermenge und Geldsumme orientiert.⁴²¹

Es existieren drei unterschiedliche Ausprägungen des Preisstabilitätszieles: Erstens, eine stabile niedrige Deflation, zweitens, ein konstantes Preisniveau oder eine Inflationsrate von null Prozent, und schließlich eine stabile niedrige Inflation.⁴²²

1.5.1.2. Sekundäre Ziele des ESZB gem. Art. 127 I S. 2 AEUV

Weitere Ziele des ESZB finden sich in Art. 127 I S. 2 AEUV und Art. 2 ESZB-Satzung. Subsidiär wird demnach das ESZB damit betraut, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft zu unterstützen, soweit dies nicht mit dem vorrangigen Preisstabilitätsziel kollidiert. Dadurch wird dem ESZB zugemutet, einen selbständigen Beitrag zur Erreichung der allgemeinen Aufgabenbestimmung der Union nach Art. 3 EUV zu leisten, wobei der Haupttätigkeitsbereich wohl auf der Verwirklichung von Abs. 3 (funktionierender Binnenmarkt und beständiges Wachstum) und Abs. 4 (Errichtung einer umfassenden WWU) liegt. Als Prämisse für eine unterstützende Tätigkeit der EZB gelten die Grundsätze der liberalen europäischen Wirtschaftsverfassung, die sowohl aus Art. 127 I explizit als auch aus Art. 119 AEUV hervorgehen.⁴²³ Hierbei handelt es sich um eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb.

1.5.1.3. Funktionen des ESZB

Aus Art. 127 II AEUV und Art. 3.1 ESZB-Satzung geht hervor, dass dem ESZB neben der Festlegung und Ausführung der Geldpolitik mit dem Ziel der Preisstabilität auch die Durchführung der Devisengeschäfte und die Haltung und Verwaltung der Währungsreserven zusteht, wodurch die internationale Absicherung der internen Geldpolitik ermöglicht werden soll.⁴²⁴ Zudem ist das Eurosystem darauf ausgerichtet, das reibungslose Funktionieren der

⁴²⁰ *Glatzl*, Geldpolitik und Bankenaufsicht im Konflikt, S. 32; vgl. auch: *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 390 ff.; *Häde*, in: Callies/Rüffert, EUV/EGV, Art. 105 EGV, Rn. 3 (Altauflage); *Nicolaysen*, Währungsunion, S. 40; *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 64.

⁴²¹ *Issing*, Einführung in die Geldtheorie, S. 177 f.

⁴²² Eingehend dazu: *Holtemöller*, Geldtheorie und Geldpolitik, S. 329.

⁴²³ *Khan*, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 127 AEUV, Rn. 2.

⁴²⁴ *Neun*, JZ 1998, 870.

Zahlungsverkehrssysteme zu fördern. Schließlich hat das ESZB nach Art. 4 ESZB-Satzung auch eine beratende Funktion.⁴²⁵

1.5.1.4. Das geldpolitische Instrumentarium des ESZB

Da die EZB die Preise am Markt nicht unmittelbar kontrollieren kann, ist eine geldpolitische Strategie erforderlich, die die Stabilität des Preisniveaus gewährleistet.⁴²⁶ Auf Grund der Tatsache, dass sich geldpolitische Impulse erst allmählich auf das Preisniveau auswirken, kann nur eine planvoll-lenkende Geldpolitik einer unerwünschten Inflation vorbeugen.⁴²⁷ Die Stellgrößen, die die EZB jedenfalls direkt kontrollieren kann, werden definiert als geldpolitische Instrumente.⁴²⁸ Grundsätzlich lassen sich diese in drei Kategorien unterteilen: Offenmarktgeschäfte, ständige Fazilitäten und Mindestreserve.⁴²⁹ Weitere Kompetenzen kommen der EZB nur im Falle einer Zweidrittelmehrheit im EZB-Rat zu. Dann vermag der Rat über die Anwendung anderer zweckmäßiger Instrumente zur Steuerung der Geldpolitik zu entscheiden, vgl. Art. 20 ESZB-Satzung. Von besonderer Bedeutung ist hierbei allerdings, dass die Maßnahmen nicht mit dem Primärziel der EZB kollidieren, vgl. Art. 127 I S. 2 AEUV und Art. 2 ESZB-Satzung.

1.5.1.4.1. Offenmarktgeschäfte

Die Offenmarktgeschäfte⁴³⁰, Art. 18.1. ESZB-Satzung, spielen innerhalb der Instrumente des Eurosystems eine zentrale Rolle.⁴³¹ In diesem Rahmen kauft oder verkauft die EZB für einen bestimmten Zeitraum Wertpapiere mit dem Ziel der Geldversorgung (Liquidität) der Kreditinstitute und der Steuerung der Bedingungen am Geldmarkt.⁴³² Zu den

⁴²⁵ Ausführlich dazu: *Neun*, JZ 1998, ebenda.

⁴²⁶ *Görgens/Ruckriegel/Seitz*, Europäische Geldpolitik, S. 115.

⁴²⁷ *Jarchow*, Theorie und Politik des Geldes, S. 457.

⁴²⁸ *Holtmöller*, Geldtheorie und Geldpolitik, S. 291.

⁴²⁹ *Clement/Terlau/Kiy*, Grundlagen der Makroökonomie, S. 461.

⁴³⁰ Ausführlich: EZB/2011/14 vom 20.09.11, 1.3.1. (S. 9) und insb. Kapitel 3 der VO, ABI. Nr. L 33/1 vom 14.12.2011; zu den allgemeinen Charakteristika und den Techniken der Offenmarktpolitik: *Issing*, Einführung in die Geldpolitik, S. 88 ff.

⁴³¹ *Häde*, in: *Callies/Rüffert*, EUV/EGV Kommentar, Art. 105 EGV, Rn. 19.

⁴³² *Glatz*, Geldpolitik und Bankenaufsicht im Konflikt, S. 70; *Heun*, JZ 1998, 871; *Clement/Terlau/Kiy*, Grundlagen der Makroökonomie S. 461.

Offenmarktgeschäften zählen insbesondere verschiedenartige Refinanzierungsgeschäfte.⁴³³ Soll die Geldmenge erhöht werden, kauft das ESZB eine gewisse Menge an Wertpapieren. Ist beabsichtigt, die Geldmenge zu verringern, verkleinert das Eurosystem wiederum seinen Wertpapierbestand durch Verkäufe. Dadurch wird den Kreditinstituten Zentralbankgeld wieder entzogen. Auf diese Art und Weise können die Zinssätze und die Liquidität am Markt gelenkt werden.⁴³⁴ Zudem signalisiert die jeweilige Maßnahme des ESZB den Marktteilnehmern dessen aktuellen geldpolitischen Kurs.⁴³⁵

1.5.1.4.2. Ständige Fazilitäten

Um sich zu refinanzieren, können die Geschäftsbanken auf zwei ständige Kreditmöglichkeiten zurückgreifen und so auf eigene Initiative - und grundsätzlich unbeschränkt - Liquidität beim ESZB aufnehmen.⁴³⁶ Gemäß Art. 18.1. Spiegelstrich 2 der ESZB-Satzung werden sämtliche Kreditgeschäfte mit den Geschäftsbanken nur dann getätigt, wenn die vergebenen Darlehen ausreichend besichert werden. Auf die Spitzenrefinanzierungsfazilität kann eine Geschäftsbank zurückgreifen, wenn sie dringend an Liquidität bedarf („Over-night-credit“). Der Spitzenrefinanzierungssatz liegt dabei über dem Zinssatz, der für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte festgelegt wurde. Die Kreditfazilität dient damit nicht der Grundversorgung mit Zentralbankgeld, sondern allein der Spitzenrefinanzierung.⁴³⁷ Hat eine Geschäftsbank einen Überschuss an Liquidität, kann sie diese über Nacht verzinslich anlegen.

1.5.1.4.3. Mindestreservepolitik

⁴³³ Ausführlichst: *Jarchow*, Theorie und Politik des Geldes, S. 463.

⁴³⁴ *Glatzl*, Geldpolitik und Bankenaufsicht im Konflikt, S. 70; *Jarchow*, Theorie und Politik des Geldes, S. 354 ff.

⁴³⁵ EZB, Durchführung der Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet-Allgemeine Regelungen für die geldpolitischen Instrumente und Verfahren des ESZB, S. 15 ff.

⁴³⁶ *Clement/Terlau/Kiy*, Grundlagen der Makroökonomie, S. 461; *Glatzl*, Geldpolitik und Bankenaufsicht im Konflikt, S. 72 ; ausführlich auch: *Jarchow*, Theorie und Politik des Geldes, S. 477.

⁴³⁷ *Heun*, JZ 1998, 872; ausführlich zu den Ständigen Fazilitäten: EZB/2011/14 vom 20.09.11, 1.3.2. und insb. Kapitel 4 der VO, ABl. Nr. L 33/1 vom 14.12.2011.

Art. 19.1. ESZB-Satzung stellt dem Eurosystem ein drittes, mit Strafe bewährtes, geldpolitisches Instrument zur Verfügung. Mit der Mindestreservepolitik⁴³⁸ ist es der EZB möglich, die in den Mitgliedstaaten niedergelassenen Kreditinstitute dazu zu verpflichten, Mindestreserven in Form von verzinslichen Einlagen auf Konten der EZB und den nationalen Zentralbanken zu unterhalten.⁴³⁹ Das Instrument der Mindestreservepolitik zielt darauf ab, die Banken mit Liquidität, also Zentralbankgeld, zu versorgen bzw. dieses im anderen Falle abzuschöpfen. Dabei genügt eine monatliche Erbringung der Mindestreserve, weil auch dies noch einen stabilen Zentralbankbedarf zu sichern vermag. Mit Hilfe dieses Instruments gelingt es der EZB, ihre Monopolstellung über den Euro auszuüben.⁴⁴⁰ Allerdings ist dieses Mittel in Folge der Zwangsausübung wohl nicht ganz marktkonform.

1.5.2. Mitgliedstaatliche Verpflichtungen

Auch die Mitgliedstaaten selbst sind gewissen Verpflichtungen und Regelungen ausgesetzt, um nicht das Primat der Preisstabilität zu gefährden. Nach Art. 119 I AEUV verpflichten sich Union und Mitgliedstaaten dazu, eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die auf einer engen Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken, dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele beruht und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb unterworfen ist. Zudem sind die Beteiligten gem. Art. 119 II AEUV zur Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geldpolitik verpflichtet.⁴⁴¹ Diese Norm kann als grundlegend für die Erreichung des Primats der Währungspolitik betrachtet werden, weil ansonsten durch eine autonome Geldpolitik der nationalen Zentralbanken die Preisstabilität der gemeinsamen Währung in Gefahr wäre.⁴⁴² Die anschließenden Art. 120 bis 126 AEUV enthalten notwendige Bestimmungen, um die Konvergenz zwischen zentraler

⁴³⁸ Eingehend: EZB/2011/14 vom 20.09.11, 1.3.3. und insb. Kapitel 7 der VO, ABl. Nr. L 33/1 vom 14.12.2011; *Knappe*, in: Heinemann/Schröder, WWU und Kapitalmärkte, S. 152 f.; *Issing*, Einführung in die Geldpolitik, S. 110.

⁴³⁹ Vgl. zu den rechtlichen Grundlagen: VO (EG) Nr. 2531/98 und VO (EG) Nr. 1745/2003.

⁴⁴⁰ *Glatzl*, Geldpolitik und Bankenaufsicht im Konflikt, S. 72; *Clement/Terlau/Kiy*, Grundlagen der Makroökonomie, S. 461 ff.; *Heun*, JZ 1998, 872; zu den einzelnen Funktionen: *Jarchow*, Theorie und Politik des Geldes, S. 478 ff.; zu der Frage nach der Verzichtbarkeit: *Menkhoff*, Geldpolitische Instrumente, S. 45 ff.

⁴⁴¹ Art. 119 II AEUV formuliert „nach Maßgabe der Verträge“. Denn die Geldpolitik ist im Zuge des Vertrags von *Maastricht* im Großen und Ganzen auf die EU übertragen worden.

⁴⁴² *Radtke*, Liquiditätshilfen im Eurosystem, S. 70.

Geld- und Währungspolitik sowie den dezentral organisierten Wirtschaftspolitiken herzustellen und zu sichern.

1.5.2.1. Festlegung gemeinsamer Grundsätze

Art. 120 AEUV enthält die normative Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre wirtschaftspolitischen Kompetenzen nur in einer Weise auszuüben, die mit den in Art. 3 EUV genannten Zielen der Union vereinbar ist. Damit wird jedem einzelnen Euroland eine allgemeine, maßgebliche Verantwortung zuteil, die eine ökonomische Bindung und Beteiligung (Art. 120 S. 1 AEUV) an einem „kohärenten Ganzen“⁴⁴³ rechtfertigt. In der Zusammenschau mit Art. 3 IV AEUV wird den Mitgliedstaaten abverlangt, eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die letztlich auf die Errichtung einer umfassenden Wirtschaftsunion ausgerichtet sein soll.⁴⁴⁴ Zudem sollen die Mitgliedstaaten auch zur Erreichung sozial-, umwelt-, kultur-, wissenschafts- und außenpolitischer Ziele der EU beitragen. Sie verpflichten sich, ihre Wirtschaft an der Politik des „magischen Vierecks“ mit stabilen Preisen, einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bzw. einer dauerhaft finanzierbaren Zahlungsbilanz, Vollbeschäftigung und einem soliden Wirtschaftswachstum auszurichten.⁴⁴⁵ Wirtschaftspolitisch gilt in der Union also der Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb.⁴⁴⁶

1.5.2.2. Enge wirtschaftspolitische Koordinierung

Auf Grund der Tatsache, dass eine zentrale Währungspolitik in der EU einer Vielzahl unterschiedlicher dezentraler Wirtschaftspolitiken gegenübersteht, bedarf es neben dem Bekenntnis der Mitgliedstaaten zu gemeinsamen wirtschaftspolitischen Grundsätzen auch einer Koordinierung dieser ökonomischen Mannigfaltigkeit. Diese Aufgabe soll nach Art. 5 I

⁴⁴³ Vgl. *Khan*, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 120 AEUV, Rn. 1.

⁴⁴⁴ *Khan*, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 121 AEUV, Rn. 1 und Art. 126 AEUV, Rn. 1; vgl. auch *Jochimsen*, Koordinationsprobleme in Europa, S. 114.

⁴⁴⁵ *Hatje*, DÖV 2006, 599; *Geiger*, in: *Geiger/Kahn/Kotzur*, EUV/AEUV Kommentar, Art. 3 AEUV, Rn. 7; *Selmayr*, AöR 124 (1999), 365; *Khan*, in: *Geiger/Kahn/Kotzur*, EUV/AEUV Kommentar, Art. 120 AEUV, Rn. 2; *Heun*, JZ 1998, 872.

⁴⁴⁶ Zum Begriff der Marktwirtschaft: *Häde*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/EGV Kommentar, Art. 4 EGV, Rn. 8 ff. (Altauflage).

und Art. 121 I sowie Art. 136 AEUV der Rat der EU als zentrales Organ übernehmen. Er ist sowohl für die Koordinierung, die Erstellung eines Entwurfes für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten als auch für die Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten zuständig („multilaterale Überwachung“ nach Art. 121 III AEUV). Die Formulierung „gemeinsames Interesse“ in Art. 121 I AEUV lässt zudem durchblicken, dass in Verbindung mit dem Grundsatz der Unionstreue in Art. 4 III EUV Rücksichtnahme-, Informations- und Transparenzpflichten in Bezug auf die nationalen Wirtschaftspraktiken bestehen.

1.5.2.3. Vermeidung übermäßiger Defizite und Haushaltsdisziplin

Gem. Art. 126 I AEUV haben sich sämtliche EU-Mitgliedstaaten (außer Großbritannien)⁴⁴⁷ dazu verpflichtet⁴⁴⁸, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Dies hat den Hintergrund, dass ein unausgeglichener Haushalt in einem Eurostaat zur Instabilität des Preisniveaus innerhalb der gesamten Währungsunion führen und deren Funktionsfähigkeit beeinträchtigen kann. Der primärrechtlichen Verpflichtung zu gesunden öffentlichen Finanzen nach Art. 126 I AEUV kommt auch deshalb eklatante Bedeutung für die Existenz der WWU zu, da grundsätzlich nur eine solide Haushaltspolitik den Eintritt in die Währungsunion ermöglicht und die Stabilität des Euro insgesamt von disziplinierten Haushaltspolitiken der Eurostaaten abhängig ist.⁴⁴⁹ Dabei liegt die maximal zulässige Höhe des Haushaltsdefizits bei drei Prozent für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu Marktpreisen. Zudem dürfen 60 Prozent für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP zu Marktpreisen nicht überschritten werden, vgl. Art. 1 des Protokolls Nr. 12 (über das Verfahren bei einem übermäßigem Defizit).⁴⁵⁰ Über Art. 51 EUV erhält Art. 1 des Protokolls unmittelbare Geltung, da Protokolle (und Anhänge) Bestandteil der Primärverträge sind. Kommt es zu einer laufenden Überwachung der Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstandes, statuieren Art. 3 des Protokolls Nr. 12 und die Normen der VO (EG) Nr.

⁴⁴⁷ Siehe: *Hatje*, DÖV 2006, 599.

⁴⁴⁸ „Klare Verpflichtung“- So die Präambel der VO (EG) Nr. 1467/97, 3. u. 4. Erwägungsgrund.

⁴⁴⁹ *Khan*, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 126 AEUV, Rn. 1; Abl. (EU) C 51/16 (Initiativstellungnahme des EWSA - 2011/C 51/03).

⁴⁵⁰ Sog. „Maastrichter Referenzwerte“, vgl. Abl. C 83/279 vom 30.3.2010.

3605/93 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit Mitwirkungs- und Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten, um schnellstmöglich wieder den wirtschaftspolitischen Verpflichtungen aus den Primärverträgen nachkommen zu können.⁴⁵¹

1.5.3. Handlungsinstrumente im Rahmen der EU

In der EU ist eine Reihe von Maßnahmen zur Wahrung der Preisstabilität sowie zur Aufrechterhaltung gesunder öffentlicher Finanzen konzentriert, die für eine koordinierte Wirtschaftspolitik sorgen sollen. Zu diesen Maßnahmen gehören neben Sanktionsbefugnissen insbesondere Kontrollmöglichkeiten sowie die Festsetzung notwendiger Grundzüge und Leitlinien für die Wirtschaftspolitik.⁴⁵² Nichtsdestotrotz bleibt auch eine zentrale Koordinierung stets abhängig von der (freiwilligen) Mitwirkung der Mitgliedstaaten. Dies ergibt sich daraus, dass auch im Staatenverbund der EU die nationalen Mitgliedstaaten nach wie vor souveräne Staaten sind, was zur Folge hat, dass etwaige Sanktionen der EU *per se* nicht in den einzelnen Mitgliedstaaten durchsetzbar wären. Die EU besitzt kein Gewaltmonopol,⁴⁵³ um den ungehorsamen Mitgliedstaaten zur Umsetzung wirtschaftspolitischer Rechtsakte zu zwingen.

Zwar sind die Mitgliedstaaten durch ihren jeweilige verfassungsmäßige Öffnung (für die BRD gilt Art. 23 GG) bereits aus diesem Grund an die Rechtsakte der supranationalen Institution gebunden. Über diese Norm erhalten die Rechtsakte auch einen Durchgriff auf die nationale Sphäre.⁴⁵⁴ Eine unmittelbare Einwirkung auf den ungehorsamen Staat ist aber nicht möglich. Dies führt dazu, dass Erwartungen an ein unionstreues Verhalten eines Mitgliedstaates gem. Art. 4 III EUV lediglich von dessen subjektiver Überzeugung abhängen, auf Grund seiner vertraglichen (Ein-) Bindung in die EU seine Pflichten in effektiver Weise zu erfüllen.⁴⁵⁵

⁴⁵¹ Abl. L 332 vom 31.12.1993, S. 7.

⁴⁵² Gute Übersicht bei: *Zehnpfund/Sinn*, Überwachungs- und Sanktionsmechanismen der Wirtschafts- und Währungsunion.

⁴⁵³ *Calliess*, FCE 01/11, S. 10.

⁴⁵⁴ *Maurer*, Staatsrecht I, § 4, Rn. 10; vgl. für die BRD: Art. 23 I GG und Art. 288 AEUV.

⁴⁵⁵ Skeptisch dazu: *Rometsch*, ZKredW 1993, 662.

1.5.3.1. Kontroll- und Überwachungsfunktion der Kommission im Rahmen von Art. 126 AEUV

Nach Art. 126 II AEUV überwacht die Kommission „die Entwicklung der Haushaltslage und die Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler“.⁴⁵⁶ Dabei orientiert sie sich an den bereits genannten *Maastricht*-Kriterien: Erstens, ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum BIP den Referenzwert von drei Prozent überschreitet und zweitens, ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP bei mehr als 60 Prozent liegt. Die Kommission erstellt zudem die erforderlichen Berichte, legt sie dem betreffenden Staat vor und unterrichtet dann den Rat der EU, vgl. Abs. 3-5.

1.5.3.2. Gestaltungsrecht des Rates im Rahmen von Art. 126 AEUV

Bei diesem werden dann grundsätzlich die zentralen Entscheidungen hinsichtlich der weiteren Vorgehensweise (Empfehlungs- Abmahnungs- und Sanktionsverfahren) getroffen, Abs. 6-14. Die Anwendbarkeit und Durchschlagskraft des Sanktionsmechanismus hält sich allerdings in Grenzen,⁴⁵⁷ da die Maßnahmen lediglich für Länder in Frage kommen, die an der Währungsunion teilnehmen (was sich aus einem Rückschluss aus Art. 139 II b) AEUV ergibt). Um die Funktionsfähigkeit der WWU zu sichern, obliegt es dem Rat gemäß Art. 136 I AEUV strengere (Legislativ-)Maßnahmen für den Euroraum zu ergreifen. Die Grenzen bilden Art. 121 AEUV (Koordination der Wirtschaftspolitik) und Art. 126 AEUV (Einhaltung der Haushaltsdisziplin).⁴⁵⁸

1.5.3.3. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)

Ein weiteres, vielversprechendes Instrument zur Sicherung der Preisstabilität und Aufrechterhaltung einer soliden Wirtschaftspolitik innerhalb der Währungsunion war der

⁴⁵⁶ Ausführlich zum Verfahren zur Überwachung der Haushaltsdisziplin: *Beutel*, Differenzierte Integration, S. 261 ff.

⁴⁵⁷ Vgl. *Grauwe*, Economics of Monetary Union und Cato Institute, Milton Friedman and the Euro: <http://www.cato.org/pubs/journal/cj28n2/cj28n2-10.pdf> (Abrufdatum: 25.05.2013).

⁴⁵⁸ *Khan*, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 136 AEUV, Rn. 2.

SWP. Seitdem aber neben Griechenland, das wiederholt gegen den Pakt verstieß, auch Deutschland und Frankreich seit 2002 gleich mehrfach die Regeln des Paktes verletzten, wurde schnell klar, dass der Nutzen dieses Instrumentes eher gering war. Hätte der EuGH nicht endlich ein Machtwort gesprochen, mit dem es ihm gelang, die von den Finanzministern der Eurostaaten ausgesetzten Sanktionen gegen die beiden wirtschaftsstärksten Länder der EU schließlich doch durchzusetzen,⁴⁵⁹ hätte man den Eindruck gewinnen können, der Pakt habe nur symbolischen Charakter.

Gemäß seinen Erwägungsgründen beruht „der Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein starkes, nachhaltiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist.“⁴⁶⁰ Rechtlich betrachtet besteht der Pakt aus drei Teilen. Dazu gehören die Verordnung (EG) Nr. 1466/97, die Verordnung (EG) Nr. 1467/97 mit dem Ziel einer Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit und die Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den SWP⁴⁶¹.

Der SWP, der in Form von Sekundärrecht wirksam geworden ist, gründet sowohl auf einem legislativen Ermessen des Rates und des Parlaments, geregelt in Art. 121 VI AEUV, als auch auf einer weiteren Ermächtigung des Rates gem. Art. 126 XIV AEUV.⁴⁶² Mit der durch die VO (EG) Nr. 1466/97 präzisierten multilateralen Überwachung der Art. 121 III-V AEUV soll die Vereinbarkeit der nationalen Politiken mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik unter Beachtung der vertraglich geforderten Haushaltsdisziplin gewährleistet werden. Dabei handelt es sich verfahrensrechtlich um die präventive Komponente („Frühwarnsystem“ gem. 5. Erwägungsgrund der VO) zur Sicherung der Haushaltsstabilität. Dahingegen stellt das Defizitverfahren⁴⁶³ gem. Art. 126 AEUV und der VO (EG) Nr. 1467/97 die korrektive Komponente dar.⁴⁶⁴ Im Mittelpunkt des Paktes stehen die bereits genannten Referenzwerte (max. Staatsschuld von 60 Prozent des BIP und ein Staatsdefizit von max. drei Prozent), die

⁴⁵⁹ EuGH-Urteil vom 13.7.2004, C-27/04.

⁴⁶⁰ 1. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 1466/97 vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Abl. L Nr. 209 vom 2.8.1997, S. 1.

⁴⁶¹ Abl. Nr. C 236 vom 02.08.1997, S. 1.

⁴⁶² Hatje, DÖV 2006, 600.

⁴⁶³ VO (EG) Nr. 1056/2005 des Rates vom 27.6.05 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1467/97.

⁴⁶⁴ Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV Kommentar, Art. 121 AEUV, Rn. 3 bzw. 23.

es nicht zu überschreiten gilt, wenn sich ein Mitgliedstaat ein Verfahren gem. Art. 126 AEUV ersparen möchte.⁴⁶⁵

1.5.3.3.1. Die Einhaltung der Grenzwerte - Ein zwischenstaatlicher Vergleich

Dass der tatsächliche Beginn der Währungsunion mit Anlauf der dritten Stufe mehr ein Politikum als eine rechtliche Entscheidung war,⁴⁶⁶ wird mit einem Blick auf die Empfehlungen des Europäischen Währungsinstituts (EWI) und der Kommission und der anschließenden Entscheidung des Rates vom 01. Juni 1998 deutlich. Beide Stellen hatten im Referenzjahr 1997 13 Staaten die Eintrittsreife bescheinigt, obwohl die aktuelle Staatsverschuldung der Kandidaten - oberhalb der Referenzwerte - diesen Schritt nicht erlaubt hätte. Den Anwärtern für die gemeinsame Währung gelang es dennoch - zumindest in ihren Statistiken - das Haushaltsdefizit unter den Grenzwert von drei Prozent zu drücken.⁴⁶⁷ Offenbar war es unter den EU-Staaten, die zu einer Mitgliedschaft in der Währungsunion tendierten, gang und gäbe, mit haushaltspolitischen Kniffen die Zahlen der Staatsverschuldung den erforderlichen Referenzkriterien „anzupassen“.⁴⁶⁸ Der Rat zeigte sich indes wenig beeindruckt von den Beschönigungen und versagte lediglich in zwei Fällen den Eintritt in die Währungsunion. Schon lange zuvor schien sich eine Tendenz dahingehend abzuzeichnen, dass ein Großteil der Mitgliedstaaten mit der Einhaltung der Konvergenzkriterien überfordert sein würde und es ihm nicht gelänge, die Haushaltsziele bis zum Stichtag einzuhalten.⁴⁶⁹ Spitzenreiter dieser Truppe mit einer doppelt so hohen Staatsverschuldung wie die übrigen Länder waren am Stichtag Italien und Belgien. Aber auch Deutschland überschritt den Grenzwert mit einer Schuldenquote von 61,3 Prozent. Die wirtschaftspolitische (Über-) Motivation zur Gründung der WWU auf Kosten vertragsgemäßer Vorgaben spiegelt sich vor allem aber im Aufnahmeverfahren Griechenlands wider. Nachdem sich die Griechen zunächst auf Grund falscher Angaben über ihre Staatsverschuldung den Beitritt⁴⁷⁰ zur Währungsunion zum 01.

⁴⁶⁵ Art. 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

⁴⁶⁶ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 2.

⁴⁶⁷ Vgl. den Konvergenzbericht des EWI, 1998, S. 30, 32 und S. 43.

⁴⁶⁸ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, ebenda.

⁴⁶⁹ Vgl. bspw. die Empfehlung des Rates vom 10. Juli 1995, 95/326/EG und die Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft vom 31.05.1995, KOM(95), 228 endg.

⁴⁷⁰ Entscheidung des Rates 2000/427/EG vom 19.06.2000 gem. Art. 122 II des Vertrags über die Einführung der Einheitswährung durch Griechenland am 01.01.2001, ABl. 2000 L 167/19.

Januar 2001 „ermöglichten“,⁴⁷¹ wäre es dem Rat aus einer Reihe von weiteren fiskalpolitischen Angaben, die die griechische Regierung machte, von Beginn an möglich gewesen, festzustellen, dass die angegebenen Zahlen über die Staatsverschuldung unzutreffend sein mussten. Dennoch nahm man die Zahlen und Statistiken hin, und Griechenland in die Währungsunion auf. Erst nach drei Jahren bemühte sich die europäische Statistikbehörde Eurostat, den Fall zu untersuchen und die Zahlen zu überprüfen, mit dem Ergebnis, dass der Beitritt Griechenlands in die Währungsunion wegen eines tatsächlichen Haushaltsdefizit von 6,4 Prozent (1997), 4,1 Prozent (1998) und 3,4 Prozent (1999) des BIP widerrechtlich war und daher niemals hätte erfolgen dürfen. Das unredliche Verhalten des Landes der Antike blieb allerdings sanktionslos, und die Griechen Mitglied der Währungsunion.

1.5.3.3.2. Die Verschärfung des Paktes im Hinblick auf Defizitsünder

Die folgenden Jahre erwecken aus wirtschaftspolitischer Sicht den Verdacht, als wäre der positive Ratsbeschluss über die Aufnahme in die Währungsunion das alleinige Ziel aller mitgliedstaatlichen Bemühungen um eine solide und disziplinierte Haushaltspolitik. Denn mit Vollzug des Eintritts in die Währungsunion vernachlässigte ein Großteil der Eurostaaten seine wirtschaftspolitischen Bemühungen.⁴⁷² Befeuert wurde diese sich zur Gewohnheit etablierende Untugend durch die weitgehende Sanktionslosigkeit wirtschaftspolitischer Regelbrüche.

So profitierte auch das Land, das während der aktuellen Krise als dritter Staat um Finanzhilfe bat, Portugal, von der Ineffizienz des SWP und der Nachlässigkeit der EU-Behörden, als es im Jahre 2002 ein Defizitverfahren ohne jegliche Sanktionen durchlaufen musste.⁴⁷³ Die permanenten Referenzwertüberschreitungen auch weiterer Mitgliedstaaten führten zu einer Aufweichung der Stabilitätskriterien,⁴⁷⁴ und die Einhaltung dieser essenziellen Grenzen für die Funktionstüchtigkeit der WWU schien zum Lippenbekenntnis zu werden.⁴⁷⁵ Ihren

⁴⁷¹ Vgl. die Sichtweise bei: *Häde*, EuZW 2009, 273; *Holger Steltzner* spricht in der FAZ vom 10.5.10, S. 1 gar von „Schwindel“.

⁴⁷² *Horn*, NJW 2011, 1399.

⁴⁷³ Kommissionspräsident a.D. *Romano Prodi* spricht in diesem Kontext von „Dummheit“: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/2336823.stm>. (Abrufdatum: 13.05.2013).

⁴⁷⁴ *Burret*, Staatsverschuldung und Stabilisierung in der EU, S. 15 ff.

⁴⁷⁵ Vgl. *Nettesheim*, NJW 2011, 1399.

Kulminationspunkt fanden diese notorischen Regelbrüche in den seit mehreren Jahren schwelenden Staatsschuldenkrisen einiger Mitgliedstaaten der Währungsunion.⁴⁷⁶

All dies hat dazu geführt, dass eine Erneuerung des SWP geplant wurde,⁴⁷⁷ deren vielversprechende, durchgreifenden Neuerungen allerdings teilweise durch den Rat sogleich wieder abgemildert wurden.⁴⁷⁸ Zwar sieht der neue Pakt nun auf Veranlassung der Kommission härtere Sanktionen gegen Defizitsünder vor, allerdings sind alle Mitgliedstaaten der Währungsunion am neu dazu vorgesehen politischen Entscheidungsprozess beteiligt, was auch die „Übeltäter“ selbst inkludiert. Damit bleiben sie selbst die Herren des Verfahrens und können über Sanktionierungen, die sie selbst betreffen, mitentscheiden.⁴⁷⁹

Die Verschärfung des SWP ermöglicht dem Rat zudem eine Entscheidungsumkehr für den Fall, dass die Kommission am Ende des Prozesses einen Regelverstoß gegen finanzpolitische Bestimmungen feststellt.⁴⁸⁰

Im Falle einer Rechtsverletzung sollen die nationalen Haushaltsvorschriften harmonisiert werden und Pflichten zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte eingeführt werden.⁴⁸¹ Die Grenzwerte der Referenzkriterien liegen weiterhin bei 60 Prozent (Staatsverschuldung) und drei Prozent (Nettoneverschuldung) des BIP.

1.5.3.4. Der Euro-Plus-Pakt

Neben der Reformierung des SWP wurde zur wirtschaftlichen Konsolidierung im Euroraum ein von der BRD durchgesetzter Pakt für Wettbewerbsfähigkeit verabschiedet. Dieser Pakt, dem mittlerweile auch einige Nicht-Euroländer wie Rumänien Dänemark und andere

⁴⁷⁶ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu Thema „Die Auswirkungen der Staatsverschuldungskrise auf das europäische Regieren“ (2011/C 51/03)=Abl. (EU) C 51/15.

⁴⁷⁷ Vgl. den „Neun-Eckpunkte“-Plan der BRD vom 19.5.10, Bundesministerium der Finanzen, Neue europäische Task Force, Eckpunkte der Bundesregierung zur Stärkung der Eurozone, http://bundesfinanzministerium.de/nn_54/de/wirtschaft_und_verwaltung/europa/der_euro/20100520-task-force.html?_nnn=true. (Abrufdatum: 13.05.2013); Einzelheiten auch bei: *Kullas*, Kann der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt den Euro retten?; *ders./Koch*, Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Schneller, Schärfer, Konsequenter?

⁴⁷⁸ *Horn*, NJW 2011, 1400; *Franke*, Wirksame Neuregelungen zur Krisenlösung?, S. 24.

⁴⁷⁹ Vgl. auch *Gerken*, Handelsblatt vom 29.09.2010, Nr. 231, S. 8.

⁴⁸⁰ *Horn*, NJW 2011, 1400.

⁴⁸¹ *Horn*, NJW 2011, ebenda; vgl. dazu auch den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, KOM (2010) 525 endgültig; ebenso der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, KOM (2010) 527 endgültig.

beigetreten sind, wurde ursprünglich zwischen den Staats- und Regierungschefs der Euroländer auf der Tagung vom 24./25. März 2011 geschlossen.⁴⁸² Nach eigenen Angaben wird mit dem Pakt beabsichtigt, „die wirtschaftliche Säule der Währungsunion zu stärken, eine neue Qualität der wirtschaftspolitischen Koordinierung zu erreichen, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und dadurch einen höheren Grad an Konvergenz zu erreichen“. Dazu sind Leitvorgaben vorgesehen, die allerdings nur auf politischer Ebene überwacht werden können, weil der Pakt lediglich ein politisches Übereinkommen darstellt⁴⁸³ und keine Durchgriffswirkung⁴⁸⁴ auf die Mitgliedstaaten hat. Auf Grund dieser Schwäche ist fraglich, ob der Pakt überhaupt effektiv genug sein kann.⁴⁸⁵

1.5.3.5. Die verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung

Schon frühzeitig, nachdem sich die jüngste Finanzkrise in der Währungsunion ausgebreitet hatte, entschied sich der Europäische Rat dazu, den Bericht der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ zu billigen.⁴⁸⁶ Durch dessen Umsetzung werde „ein wesentlicher Schritt hin zur Stärkung der wirtschaftlichen Säule der WWU“ erreicht. So werde die Finanzdisziplin gestärkt, die Überwachung der Wirtschaftspolitik ausgeweitet und die Koordinierung vertieft, wobei der Schwerpunkt auf der Prävention liege.⁴⁸⁷

Bereits im Mai und Juni 2010 verständigten sich die EU-Organen auf einen neuen „Governance“-Ansatz der Europa 2020-Strategie. Der dort geprägte Begriff, „Europäisches Semester“, umfasst dabei drei Kernelemente im Rahmen der Koordinierung der

⁴⁸² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25.3.11, S. 13, EUCO 10/1/11 REV 1.

⁴⁸³ Dazu: *Schneider*, Die EU 2011, S. 10.

⁴⁸⁴ Zum Begriff: BVerfGE 37, 271 (280) = NJW 1974, 1697; *Pernice*, in: Dreier, GG Kommentar, Art. 23, Rn. 81; *Streinz*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 23, Rn. 54; *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 24, Rn. 6; *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 24, Rn. 30.

⁴⁸⁵ *Gerken*, Ein Fass ohne Boden, FAZ vom 30.3.11, S. 12; vgl. aber die Bezeichnung der Bundesregierung, die von „intergouvernementalen Verpflichtungen“ spricht, *Regierung Online*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/02MagazinWirtschaftArbeit/04/s-2-der-euro-plus-pakt.html> (Abrufdatum: 23.08.12).

⁴⁸⁶ Conseil Européen – Bruxelles 28 & 29 octobre 2010, Conclusions de la Présidence, Version révisée Bruxelles, le 30 novembre 2010, EUCO 25/1/10 REV 1, S. 1.

⁴⁸⁷ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates der Tagung vom 16./17.12.2010, EUCO 30/1/10, REV 1 CO EUR 21 CONCL 5 vom 25.01.2011, S. 8; vgl. auch: das sog. „Six Pack“ der Kommission, A new Economic Governance - a Comprehensive Commission Package of Proposals, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm# (Abrufdatum: 21.04.2012); Übersicht auch bei *Weber*, EuZW 2011, 936 ff.

Wirtschaftspolitik, die vereint einen makroökonomischen Monitoring- und Koordinierungszyklus ergeben.⁴⁸⁸ Damit sollen die nationalen Haushaltspläne auf ihre Komplementarität überprüft werden können, bevor endgültige Entscheidungen oder Dispositionen auf nationaler Basis getroffen werden. Im Zentrum steht dabei eine verstärkte makroökonomische Überwachung der Eurostaaten. Neben einer Beobachtung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten und den Unterschieden bei der Wettbewerbsfähigkeit liegt das Augenmerk auch auf den wachstumsfördernden nationalen Politiken. Schließlich gehören eine Überprüfung der Vorgaben des reformierten SWP und der nationalen Konvergenzberichte auch zum Europäischen Semester.

1.5.3.6. Wirtschaftspolitische Maßnahmen nach Art. 122 I AEUV

Art. 122 I AEUV stellt einen subsidiären „spezifischen Kriseninterventionsmechanismus“⁴⁸⁹ dar, der dem Rat eine eng begrenzte Kompetenz einräumt, der Wirtschaftslage angemessene Maßnahmen zu ergreifen. Dass der Anwendungsbereich der Norm nur eng verstanden und begrenzt ausgeübt werden darf, ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut als auch aus der systematischen Stellung.⁴⁹⁰ Zudem suggeriert auch das doppelt qualifizierte Regelbeispiel „*gravierende Schwierigkeiten* in der Versorgung mit bestimmten Waren“ die Annahme eines engen Anwendungsbereiches der Norm. Ebenso enthält die Formulierung „unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Verfahren [...]“ den Hinweis darauf, dass eine weite Auslegung der Norm mit der Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für ihre Wirtschaftspolitik kollidieren kann. Der hohe Stellenwert wirtschaftspolitischer Autonomie kommt in verschiedenen Normen des Europarechts zum Ausdruck, wie z.B. in Art. 121 I AEUV oder in Art. 5 I und Art. 120 I S. 1 AEUV, wo explizit die Rede von „ihre Wirtschaftspolitik“ ist.⁴⁹¹ Zudem würde eine flexible Handhabe des Art. 122 I AEUV auch die spezielleren und damit vorrangigen Befugnisse der Union konterkarieren, wie sie

⁴⁸⁸ Siehe im Einzelnen: IP/10/561, Brussels, 12 May 2010 und IP/10/859, Brussels, 30 June 2010.

⁴⁸⁹ *Khan*, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 3; *Kempfen*, in: Streinz: EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 3 („Subsidiäres Instrument des Krisenmanagements“); ebenfalls für eine Subsidiarität: *Bandilla*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 11; a.A.: *Häde*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 5.

⁴⁹⁰ *Kempfen*, in: Streinz: EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 3; *Hattenberger*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 2.

⁴⁹¹ *Kempfen*, in: Streinz: EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 3.

beispielsweise in Art. 121 und Art. 126 zu finden sind.⁴⁹² Getragen wird die Vorschrift von dem die EU-Primärverträge durchziehenden Gedanken der Solidarität.⁴⁹³ Maßnahmen nach Abs. 1 zielen auf das Gesamtinteresse der EU ab und nicht etwa auf das eines einzelnen Mitgliedstaates. Daraus folgt, dass auch Maßnahmen zu Lasten eines EU-Mitgliedstaates beschlossen werden können, wenn das EU-Gemeinwohl dadurch gestärkt wird und der belastete Staat auf Grund von zurechenbaren Rechtsverstößen Initiator der Anwendung war.⁴⁹⁴

1.5.3.7. Finanzieller Beistand gemäß Art. 122 II AEUV

Mit Art. 122 II AEUV wird dem Rat die Möglichkeit eingeräumt,⁴⁹⁵ jedem Mitgliedstaat, also sowohl den Mitgliedern der Währungsunion als auch den Nicht-Euro-Ländern,⁴⁹⁶ der auf Grund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen⁴⁹⁷, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten bereits aktuell betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, einen finanziellen Beistand zu gewähren. Dabei steht die Norm im Gegensatz zu Art. 143 AEUV, der einen finanziellen Beistand lediglich den Mitgliedstaaten gewährt, für die eine Ausnahmeregelung gilt (Art. 139 I AEUV).

Wie der Wortlaut eindeutig bestimmt („finanzieller Beistand der Union“), darf eine Unterstützung lediglich aus EU-Mitteln zur Verfügung gestellt werden, wobei die Festsetzung „bestimmte(r) Bedingungen“ die Prämisse für einen solchen Beistand bildet.⁴⁹⁸ Dass ein ausreichender Konsolidierungsplan die *conditio sine qua non* ist, ergibt sich daraus, dass Art.

⁴⁹² Khan, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 2; *Kempen*, in: Streinz: EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 3; *Bandilla*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 11; a.A.: *Häde*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 5.

⁴⁹³ Vgl. exemplarisch im EUV: Art. 3 III UAbs. 3, Art. 24 III UAbs. 2, Art. 31 I S. 4; im AEUV: Art. 67 II S. 1, Art. 80, Art. 122 I, Art. 194 I, Art. 288 I; sowie Art. 174 ff. (Struktur- und Kohäsionsfonds).

⁴⁹⁴ Vgl. Khan, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 5.

⁴⁹⁵ Adressaten der Norm sind lediglich EU-Organen: *Kempen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 11; *Häde*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 13.

⁴⁹⁶ Khan, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 2; *Häde*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 7.

⁴⁹⁷ Eine beispielhafte Aufzählung bei *Kempen*, in: Streinz, EUV/EGV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 9; *Rodi*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, EU-Verfassung, Kommentar, Art. III – 181, Rn. 10.

⁴⁹⁸ *Häde*, EuZW 2009, 403; Khan, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 10; *Kempen*, in: Streinz: EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 11.

122 II AEUV eine partielle Durchbrechung der in Art. 125 I AEUV normierten „no-bail-out-Klausel“ darstellt und damit besonders engen Voraussetzungen unterliegt.⁴⁹⁹

1.5.4. Wirtschaftspolitische Restriktionen

Als letzte Bastion zur Stabilisierung der Gemeinschaftswährung kommen im Falle wirtschaftlicher Instabilität in den Eurostaaten wirtschaftspolitische Restriktionen zum Tragen, die in den Art. 123 ff. AEUV geregelt sind.⁵⁰⁰

1.5.4.1. Verbot von Kreditfazilitäten für öffentliche Einrichtungen und das Verbot des unmittelbaren Erwerbs von öffentlichen Schuldtiteln durch das ESZB gemäß Art. 123 I AEUV

Das Verbot der monetären Finanzierung in Art. 123 I AEUV richtet sich nicht nur an den gesamten öffentlichen Sektor der Mitgliedstaaten, sondern auch an die EU-Organe selbst.⁵⁰¹

Denn eine unsolide Haushalts- und Finanzierungspolitik der Union, die einen Rückgriff auf das ESZB erforderlich machte, wäre nicht gerade vorbildlich und würde das Vertrauen der Marktteilnehmer in die Stabilität und den Zusammenhalt der WWU schwächen.⁵⁰²

Der gesamten öffentlichen Hand wird durch das Verbot der monetären Staatsfinanzierung die Möglichkeit versagt, sich bei der EZB oder den nationalen Zentralbanken zu refinanzieren, weil sich dieses Verhalten grundsätzlich inflationsfördernd auswirkt. Eine Ausnahme gilt für Kreditinstitute im öffentlichen Eigentum gem. Abs. 2 der Norm. Zudem wird der EZB und den nationalen Notenbanken durch Art. 123 I AEUV verboten, Anleihen oder sonstige Schuldtitel der öffentlichen Hand unmittelbar zu erwerben. Hierdurch soll die Unabhängigkeit der Zentral- bzw. Notenbanken gewährleistet und der Inflationsgefahr vorgebeugt werden.⁵⁰³

⁴⁹⁹ Khan, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 6; ausführlich zur Auslegung und Anwendung des Art. 122 I AEUV und zum Verhältnis zwischen Art. 122 II und 125 AEUV in Teil 2, 2. Kapitel.

⁵⁰⁰ Gnan, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 6.

⁵⁰¹ Hattenberger, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 1; Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 2; Kempfen, in: Streinz: EUV/AEUV Kommentar, Art. 124 AEUV, Rn. 1 ff.

⁵⁰² Khan, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 6.

⁵⁰³ Weitere Mittel zur Unabhängigkeit der EZB: Liebler, Unabhängigkeit der Notenbank, S. 21 ff.

1.5.4.2. Verbot des bevorrechtigten Zugangs zu Finanzinstituten für öffentliche Einrichtungen gem. Art. 124 AEUV

Die „No-Privileged-Access-Klausel“ in Art. 124 AEUV verfolgt dieselbe Grundidee wie auch Art. 123 AEUV. Durch das Verbot des privilegierten Zugangs wird den nationalen Staatsverschuldungen sowie der EU-Verschuldung dadurch Einhalt geboten, dass sich sämtliche öffentliche Einrichtungen den gewöhnlichen Marktmechanismen unterwerfen müssen.⁵⁰⁴ Dadurch, dass öffentlichen Einrichtungen bei der Refinanzierung keine Sonderkonditionen eingeräumt werden, sind sie den Marktrisiken in gleichem Maße ausgesetzt wie Private. Diese Vorgabe verlangt der öffentlichen Hand einen kontrollierten und disziplinierten Umgang mit seinem Haushalt ab und fördert eine solide Haushaltswirtschaft und eine starke Haushaltsdisziplin.⁵⁰⁵

1.5.4.3. Haftungsausschlüsse

Art. 125 I AEUV verankert das sogenannte „bail-out“-Verbot im Europäischen Primärvertrag und knüpft von seiner Zielbestimmung her an Art. 123 und 124 AEUV an.⁵⁰⁶ Die Haftungsausschlüsse zielen auf eine disziplinierte Haushaltsführung der Mitgliedstaaten durch den im Zuge dieser Norm veranlassten Zwang, Kredite nur zu den geltenden Marktbedingungen aufnehmen zu können. Reziprok dazu manifestiert sich in Art. 125 I AEUV das Bekenntnis der Eurostaaten, für die eigene Haushaltswirtschaft selbst verantwortlich zu sein.

1.5.4.3.1. Haftungsverbot der Union gemäß Art. 125 I S. 1 AEUV

Art. 125 I S. 1 AEUV sieht ein Beistandsverbot der Union für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder

⁵⁰⁴ Häde, EuR 2010, 857; Gnan, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 2.

⁵⁰⁵ Khan, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 3; Kempen, in: Streinz: EUV/AEUV Kommentar, Art. 124 AEUV, Rn. 1.

⁵⁰⁶ Nettesheim, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 11; Hattenberger, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 1; Kempen, in: Streinz: EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 1.

öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten vor. Eine Ausnahme besteht „für finanzielle Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmte Vorhabens“, vgl. den 2. Teilsatz.⁵⁰⁷

1.5.4.3.2. Haftungsverbot der Mitgliedstaaten gemäß Art. 125 I S. 2 AEUV

Spiegelbildlich zu S. 1 statuiert S. 2 auch für die Mitgliedstaaten einen Haftungsausschluss in derselben Form.

1.6. Ergebnisse und Fazit

Die asymmetrische Verteilung wirtschafts- und währungspolitischer Kompetenzen auf die EU-Ebene im Rahmen der WWU ist auf rechtliche, politische sowie ökonomische Faktoren zurückzuführen. Während der Kern der Wirtschaftspolitik weiterhin Sache der Mitgliedstaaten ist, wurden die währungspolitischen Zuständigkeiten im Zuge der dritten Stufe der Währungsunion *en gros* auf die EU übertragen.

Nach wie vor nehmen nicht sämtliche EU-Staaten an der Währungsunion teil. Eine Reihe von traditionellen Gründen sowie verfassungsrechtliche Hürden haben dazu geführt, dass die WWU nicht dem Konzept der „einheitlichen Integration“ gefolgt ist. Sie ist vielmehr Produkt der differenzierten Integration. Diese Integrationsvariante, die heute unter der Bezeichnung „verstärkte Zusammenarbeit“ in Art. 20 EUV sowie in den Art. 326 - 334 AEUV gesetzlich geregelt ist, vermag eine Stagnation des europäischen Integrationsprozesses zu verhindern. Sie ermöglicht einer Gruppe von „Vorreiterstaaten“, neue Wege der Integration zu beschreiten und löst damit die strikte Maßgabe der „einheitlichen Integration“ ab.

Einer dezentral organisierten Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten haftet eine Reihe von ökonomischen Vorteilen, wie bspw. ein besserer individueller Nutzen und eine gezielte Bedürfnisabstimmung der Bürger vor dem Hintergrund einer breiten Variation europäischer Nationen, an. Auf diese Weise können auch regionale Disparitäten effektiver berücksichtigt werden, mit der Folge, dass sie im nationalen Haushalt angemessen behandelt und ausgeglichen werden können.

⁵⁰⁷ Dazu Khan, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 3.

Die Fähigkeit der BRD, Kompetenzen auf supranationale Institutionen zu übertragen beruht auf ihrer als „Totalität des Souveräns“ bezeichneten Macht. Eine Transferierung wirtschaftspolitischer Hoheitsrechte über Art. 23 I GG, wie insbesondere die Zuständigkeit über die Haushaltspolitik, auf die EU würde aber der Union einen Zugriff auf die Kernkompetenzen des Parlaments ermöglichen und die BRD ihrer Grundlage demokratischer Selbstgestaltungsfähigkeit berauben.⁵⁰⁸

Eine Übertragung von staatlichen Kompetenzen auf eine supranationale Organisation wie die EU hat grundsätzlich keinen radikalen und endgültigen Verlust dieser Hoheitsgewalt zur Folge. Vielmehr wird dieser Vorgang bei Austritt (aus der EU nach Art. 50 EUV) revidiert. Das BVerfG hat im *Lissabon*-Urteil einen Kompetenzkatalog aufgestellt, dessen Inhalt essenziell für eine lebendige Demokratie und daher nicht übertragungsfähig ist. Darunter fällt vor allem die Finanzpolitik als Königsrecht des Parlaments, die Budgethoheit. Die Wahrnehmung dieser Kompetenz sichert dem Staat eine „lebendige Demokratie“ und garantiert ihm seinen Selbsterhalt. Durch eine adäquate Bemessung seines Budgets, das er in Übereinstimmung mit seinen nationalen Wertvorstellungen und politischer Schwerpunktsetzung den verschiedenen politischen Ressorts zur Verfügung stellt, erfüllt der Staat seine ihm obliegenden staatlichen Aufgaben und Pflichten. Überträgt er dieses Hoheitsrecht auf die EU, kann er seinen Pflichten gegenüber dem Bürger nicht mehr nachkommen.

Eine Übertragung haushaltspolitischer Kompetenzen auf die EU rückte diese auf Kosten staatlicher Souveränität in die Nähe einer eigenen Staatlichkeit. Eine denkbare Legitimation derartiger Bestrebungen lässt sich aber nicht aus den Art. 23 I S. 3 i.V.m. Art. 79 II GG entnehmen, da es sich um Kernkompetenzen deutscher Staatlichkeit handelt. Der einzige Weg für die Übertragung der Finanzhoheit auf die EU liefe über Art. 146 GG, einen Volksentscheid i.S. einer legalen Revolution.

Die Kehrseite einer dezentral organisierten Wirtschaftspolitik bei gemeinschaftlicher Währungspolitik in der EU kann allerdings verheerend für die Gemeinschaft sein, wenn sich nicht sämtliche Mitgliedstaaten der Währungsunion an die Regeln halten und eine unsolide Wirtschaftspolitik betreiben. Denn eine exzessive Haushaltspolitik in einzelnen Eurostaaten kann nicht durch die EU verhindert werden. Durchgreifende wirtschaftspolitische

⁵⁰⁸ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 242.

Maßnahmen zur Intervention stehen im Falle eines drohenden Staatsbankrotts weder auf EU-Seite noch auf Seiten der Mitgliedstaaten zur Verfügung.⁵⁰⁹

Auf Grund der besonders engen wirtschaftlichen Handelsverflechtungen in der EU, insbesondere zwischen den Eurostaaten, sind die Ansteckungseffekte im Falle von Staatsschuldenkrisen groß. So waren bspw. die Auswirkungen der griechischen Staatsschuldenkrise auf den Euroraum und den internationalen Finanzmarkt gravierend, obwohl der Beitrag des Landes zum BIP der EU verschwindend gering ist.⁵¹⁰ Die griechische Wirtschaftsleistung liegt gerade mal bei 2,5 Prozent des BIP der EU.

Im zweiten Quartal 2012 lagen die Staatsverschuldungen der PIIGS-Staaten in Relation zu deren BIP auf einem Höchstwert: Griechenland führte die Liga mit 150 Prozent vor Italien (126,1 Prozent) an. Anschließend folgten Portugal mit 117,5 und Irland mit 111,5 Prozent. Spanien konnte seine Staatsverschuldung mit Hilfe eines Sonderprogramms des vorläufigen Krisenmechanismus (EFSF) auf 76 Prozent des BIP senken. Auch Deutschlands Staatsverschuldung ist enorm gestiegen. Sie lag bis zum dritten Quartal 2012 bei 82,8 Prozent des BIP. Die deutsche Ausfuhr ist innerhalb der EU in Folge der Krise stark eingebrochen. Im dritten Quartal 2012 sank der Export in die EU-Länder um 0,9 Prozent auf 153 Mrd. Euro. Die größten Einbußen waren beim Export in die Länder der Währungsunion zu verzeichnen. So schrumpfte der Export nach Spanien um 13 Prozent, nach Italien um 12 und nach Portugal um 11 Prozent.

Um das Ausmaß einer schon zu Gründerzeiten befürchteten krisentechnischen Ansteckung möglichst klein zu halten, haben sich die Mitgliedstaaten in den europäischen Primärverträgen zu einer soliden Haushaltswirtschaft verpflichtet und Regelungen sowie Instrumente geschaffen, um die Preisniveaustabilität zu wahren und die gemeinsame Währung stabil zu halten. Im Hinblick auf das anhaltende Chaos auf den Finanzmärkten und die hohe Verschuldung etlicher Eurostaaten ist es allerdings nicht übertrieben, von einem Scheitern der in den Art. 119 ff. AEUV genannten „peer pressures“⁵¹¹ zu sprechen.⁵¹² Verwunderlich ist eine solche Entwicklung indes nicht. So war bereits frühzeitig abzusehen, dass weder eine Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken mit ihren

⁵⁰⁹ Ausführlich dazu: Teil II. Nun mehr existiert mit Art. 136 III AEUV die Möglichkeit, einen dauerhaften Krisenmechanismus zu erschaffen, der marode Eurostaaten finanzielle Hilfen bereitstellen kann.

⁵¹⁰ Ohler, DVBl. 2011, 1061.

⁵¹¹ Vgl. Gnan, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 6.

⁵¹² So auch: Weber, EuZW 2011, 938; Louis, CMLRev. 47 (2010), S. 971 ff.

asynchronen nationalen Konjunkturen noch die Instrumente nach Art. 126 AEUV eine hinreichende stabilitätswirtschaftliche Kompensation der asymmetrischen Integration der WWU sein würden.

Dem auf eine wirtschaftspolitische Koordinierung beschränkte Handlungsspielraum der EU haftet ein weiterer Nachteil an, der seiner Effizienz hinderlich ist. So erfordert das EU-typische Mehrebenen-Entscheidungssystem lange Entscheidungs- und Implementationsfristen, die eine flexible (koordinierte) wirtschaftspolitische Strategie kaum möglich machen.⁵¹³ Dieser Ineffizienz zur Folge verwundert es nicht, dass in der aktuellen Staatsschuldenkrise eine Vielzahl von Finanzmechanismen zunehmend im Wege intergouvernementaler Vereinbarungen⁵¹⁴ in Gang gesetzt wurden, um die Stabilität der Währung zu sichern und einen Kollaps des Europäischen Währungssystems zu verhindern.

Teil 2: Die Maßnahmen zur Finanz- und Währungsstabilisierung in der WWU während der Krise und ihre Rechtmäßigkeit

Die Rettungsmaßnahmen zur Stabilisierung und zum Erhalt des Euro können in drei Kategorien unterteilt werden. Bei der ersten handelt es sich um Maßnahmen, die eine finanzielle Unterstützung Griechenlands zum Inhalt haben und das Land der Antike in Folge mangelnder Refinanzierbarkeit mit einer Gesamtsumme von 110 Mrd. Euro vor einer drohenden Insolvenz bewahren sollten. Im Wesentlichen sind an dieser Maßnahme drei Parteien beteiligt. Die Euro-Mitgliedstaaten, die den größten Beitrag leisten, der IWF und schließlich das ESZB, das in Form von Anleihekäufen griechischer Schuldtitel an der Aktion partizipiert. (1.Kapitel)

Die zweite Kategorie umfasst ein Duett an vorläufigen Mechanismen, dessen Komponenten sowohl auf EU- als auch auf intergouvernementaler Ebene in Gang gesetzt wurden. Zusammen umfasst dieses Rettungspaket einen Garantierahmen von bis zu 780 Mrd. Euro. Die EU-Hilfen in Höhe von 60 Mrd. Euro (EFSM) richten sich an sämtliche Euroländer, die Finanzhilfen beantragen, während der große „Rettungsschirm“ mit einem Ausleihvolumen von 440 Mrd. Euro (EFSF) lediglich von den Mitgliedstaaten der Währungsunion in Anspruch

⁵¹³ Singer, Finanzpolitik in Euroland, S. 68.

⁵¹⁴ Siehe ausführlich 2. Kapitel, Ziff. 1.1.4.6.2.; eingehend: *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 573 ff.

genommen werden kann. Wiederum ist der IWF beteiligt und zwar mit ca. 250 Mrd. Euro. (2. Kapitel)

Schließlich haben sich die Staats- und Regierungschefs der Euroländer dazu durchgerungen, einen dauerhaften Krisenfonds (ESM) zu errichten, der auf der Grundlage einer neu eingefügten Vorschrift im europäischen Primärrecht geschaffen wurde. Dieser Rettungsfonds hat ein Stammkapital von 700 Mrd. Euro und ein Ausleihvolumen von 500 Mrd. Euro. Nutznießer der Finanzhilfen können nur Mitgliedstaaten sein, die den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (sog. „Fiskalvertrag“)⁵¹⁵ ratifiziert und eine nationale Schuldenbremse in ihre Verfassung aufgenommen haben. (3. Kapitel)

Im Folgenden wird die Rechtmäßigkeit der Finanz- und Währungsstabilisierungsmechanismen geprüft. Da Griechenland das Land mit der höchsten Staatsverschuldung im Währungsraum ist und als erster Eurostaat eine finanzielle Unterstützung erhielt und damit die Ära der „Europäischen Rettungsschirme“ auslöste, werden die nachfolgenden Prüfungen am Beispiel Griechenlands vorgenommen. Dabei wird teilweise auch auf die übrigen PIIGS-Staaten und deren Verhältnis zu den Rettungsschirmen eingegangen.

1. Kapitel: Die Rettungsmaßnahmen im Hinblick auf die Hellenische Republik

1.1. Die koordinierten bilateralen Kredite i.H. von 80 Mrd. Euro

1.1.1. Rechtliche Qualifikation der Maßnahme

Am 23. April 2010 beantragte das Land der Antike Finanzhilfe der EU und des IWF.⁵¹⁶ Nach positiver Bescheidung stellten die Eurostaaten⁵¹⁷ der hellenischen Republik einen Gesamtbetrag von 80 Mrd. Euro in Form von koordinierten bilateralen Krediten zur Verfügung. Diese Kredite wurden von den einzelnen Eurostaaten bereitgehalten und von der Kommission, die bei der EZB ein Konto auf den Namen der Darlehensgeber eröffnete, koordiniert.⁵¹⁸ Zudem wurde der Kommission nach Art. 6 des sog. „Intercreditor

⁵¹⁵ Vgl. das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 29. Juni 2012, Dt. BT Drucks. 17/9046, 17/9667.

⁵¹⁶ Vgl.: Joint statement by European Commission, European Central Bank and Presidency of the Eurogroup on Greece, IP/10/446, 23. April 2010; 1. Erwägungsgrund der Präambel des Intercreditor Agreements und des Loan Facility Agreements.

⁵¹⁷ Exklusive der Slowakischen Republik.

⁵¹⁸ Vgl. 7. Erwägungsgrund der Präambel sowie Art. 3 des Intercreditor Agreements.

Agreements“ die Aufgabe übertragen, die Zinsberechnungen für die Darlehen durchzuführen. Dabei richtete sich der Beitrag der einzelnen Euroländer an der Gesamtsumme nach dem EZB-Schlüssel für deren jeweilige Kapitalzeichnung.⁵¹⁹ Der auf Deutschland fallende Anteil umfasste ein Volumen von 27,92 Prozent.⁵²⁰ Dieser wurde von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ausgereicht und vom Bund garantiert.⁵²¹ Hierbei handelte es sich um eine Summe von 22.336.133.611,30 Euro.⁵²²

Details der Finanzhilfe finden sich in einem umfassenden Regelwerk, das die Gewährung der Finanzhilfe an einen strengen Konditionenkatalog knüpft⁵²³. Auszahlungen waren danach an strikte Verpflichtungen zur Haushaltssanierung geknüpft. Die Bedingungen der Kreditvergabe und die Modalitäten der Auszahlung der Gelder enthielt das sog. „Memorandum of Understanding“.⁵²⁴ Dieses Vertragswerk wurde von zwei weiteren Vereinbarungen flankiert, die zwischen den Eurostaaten als Geberländer und Griechenland als Nehmerland geschlossen wurden und unter dem Dach des sog. „Euro Area Loan Facility Act 2010“ zusammengefasst wurden.⁵²⁵ Darunter fällt das sog. „Loan Facility Agreement“, das als Darlehensvertrag zu qualifizieren ist und die Konditionen sowie die Voraussetzungen der Darlehensgewährung festsetzt.⁵²⁶ Hinzu tritt das bereits genannte Intercreditor Agreement, das auch die Rechte und Pflichten der Geberländer untereinander regelt.⁵²⁷

Das Zusammenwirken der Euroländer bei der Griechenlandhilfe, das durch diese Verträge dokumentiert wird, stellt eine interstaatliche Maßnahme dar, die außerhalb des Unionsrechts ergangen ist.⁵²⁸ Zwar erhielten einige EU-Institutionen, wie insbesondere die Kommission, wichtige Funktionen, da sie von den Mitgliedstaaten mit zentralen Aufgaben

⁵¹⁹ Vgl. Intercreditor Agreement von Mai 2010, Anlage 2.

⁵²⁰ Ebenda; vgl. auch: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Dt. BT Drucks 17/1544, S. 4.

⁵²¹ BR Drucksache 269/10 vom 03. Mai 2010.

⁵²² Vgl. Intercreditor Agreement von Mai 2010, Anlage 1.

⁵²³ Beschluss des Rates vom 08.06.2010 (2010/320/EU) gerichtet an Griechenland zwecks Ausweitung und Intensivierung der haushaltspolitischen Überwachung und zur Inverzugsetzung Griechenlands mit der Maßgabe, die zur Beendigung des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen, L 145/6 vom 11.06.2010 und Berichtigung des Beschlusses 2010/320/EU des Rates vom 8. Juni 2010 gerichtet an Griechenland zwecks Ausweitung und Intensivierung der haushaltspolitischen Überwachung und zur Inverzugsetzung Griechenlands mit der Maßgabe, die zur Beendigung des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen, L 209/63 vom 17.08.2011.

⁵²⁴ Vgl. Greece: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality vom 2. Mai 2010.

⁵²⁵ Euro Area Loan Facility Act 2010, Number 7 of 2010.

⁵²⁶ Euro Area Loan Facility Agreement vom 08. Mai 2010.

⁵²⁷ Intercreditor Agreement vom 08. Mai 2010.

⁵²⁸ *Blanke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV Kommentar, Art. 20 EUV, Rn. 26 f.

hinsichtlich Koordinierung und Verwaltung der gebündelten Darlehen betraut wurden. Allerdings wurde die Kommission nicht als Darlehensgeber oder Anleihenehmer aktiv.⁵²⁹ Diese Feststellung ist bedeutend, da hieraus folgt, dass ein etwaiger unzulässiger Eingriff in den EU-Haushalt von vornherein nicht zu erwarten war.⁵³⁰

Die von den Mitgliedstaaten veranlasste „cash-infusion“ für die Hellenische Republik war darauf ausgerichtet, die Refinanzierungsfähigkeit Griechenlands am Kapitalmarkt weiterhin zu erhalten, die in Folge eines Vertrauensverlustes der Marktteilnehmer in die Wirtschaftspolitik gefährdet war. Die immens hohe Staatsverschuldung und das große Leistungsbilanzdefizit ließ die Gläubiger des griechischen Staates und potenzielle Investoren an dessen Bonität zweifeln. Sie zogen ihr Kapital ab oder waren nicht mehr bereit, griechische Staatsschuldtitel (mit einer geringen Rendite) zu kaufen. Auf Grund dessen war die Liquiditätsversorgung des Landes nicht länger gesichert.

Ziel der Rettungsmaßnahme war es, durch eine gesicherte Refinanzierung Griechenlands einem befürchteten Chaos auf den Finanzmärkten zuvorzukommen und Ansteckungsgefahren im Euroraum zu verhindern. Nach Äußerungen der Bundeskanzlerin zielte die Hilfe darauf ab, „die Stabilität des Euro-Systems zu sichern“⁵³¹. Diese Einschätzung beruhte auf der Erkenntnis einer zwar bis dato soliden, wenngleich nicht optimal ausgestalteten WWU,⁵³² in der die Insolvenz eines Mitgliedstaates gerade wegen der weitläufigen ökonomischen Interdependenzen⁵³³ im Euroraum in Folge eines denkbaren „Dominoeffektes“ eine Gefahr für Stabilität der Währung insgesamt darstellen konnte.

Das griechische Rettungspaket von Mai 2010, dessen noch nicht ausgezahlte Tranchen anschließend in eine Auszahlung durch die EFSF überführt wurden, bestand aus Krediten, die

⁵²⁹ Vgl. zu den Aufgaben: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der EU 2010, vom 9.8.11, KOM(2011) 485 endg., S. 7.

⁵³⁰ Vgl. die Presseerklärung des Rates vom 10.5.10, 9544/10 (Presse 104).

⁵³¹ Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode – 39. Sitzung Berlin, Mittwoch, den 5. Mai 2010; vgl. auch das Pressestatement von Bundeskanzlerin *Angela Merkel* zum Beschluss des Deutschen Bundestags zur Sicherung der Stabilität des Euro vom 7. Mai 2010 in Berlin.

⁵³² Dazu ausführlich *Krugman/Obstfeld*, Internationale Wirtschaft, S. 759; *Jochimsen*, Geld- und Währungspolitische Koordinationsprobleme Europas, S. 104; *Altmann*, Ist die Europäische Union ein optimaler Währungsraum?, S. 312 ff.; vgl. auch *Peffekoven*, in: „Die Währungsunion in Gefahr-Wie sicher ist der EURO?“ Sendung von Sonntag, 12.09.2010, 8:30 Uhr, SWR2.

⁵³³ *Kösters*, in: Karl, Die Koordination der Finanz-, Währungs-, & Strukturpolitik in der EU, S. 62; *Krugman/Obstfeld*, Internationale Wirtschaft, S. 765; vgl. auch: Teil 1 der Arbeit.

von den Euro-Mitgliedstaaten bereitgestellt und durch die einzelnen Regierungen besichert wurden.

In Folge dessen, dass diese Hilfsmaßnahme außerhalb des EU-Rechts ergangen ist, soll zunächst geprüft werden, ob die Eurostaaten selbst die Kompetenz für ein derartiges Vorgehen besaßen oder ob das entsprechende Hoheitsrecht im Zuge der europäischen Integration bereits auf Unionsebene übertragen wurde. Letzteres hätte zur Folge, dass die Maßnahmen ohne Rechtsgrundlage ergangen wären.

1.1.1.1. Die EU-Zuständigkeit für die Währungspolitik der Eurostaaten gemäß Art. 3 I c) AEUV

Geht man von den wörtlichen Erklärungen der Chefs der EU-Staaten aus, so wurden die bilateralen Kredite zu dem (langfristigen) Zweck getätigt, die „Gemeinschaftswährung als Ganze zu stabilisieren“⁵³⁴ bzw. „um die Finanzstabilität in der Währungsunion sicherzustellen.“⁵³⁵ Bei rein begriffstechnischer Auslegung erwecken die Aussagen den Eindruck, als sei die Maßnahme aus einem geldpolitischen Impuls resultiert und daher währungspolitischer Natur. Die Zuständigkeit für diesen Politikbereich liegt nach Art. 3 I c) AEUV aber im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Union, mit der Folge, dass dann die Darlehensvergabe außerhalb des mitgliedstaatlichen Kompetenzrahmens gelegen hätte und das eigenständige zwischenstaatliche, nationale Handeln daher rechtswidrig wäre. Die richtige Einordnung der Maßnahme soll anhand einer Definition der Begriffe Währungspolitik und Geldpolitik erleichtert werden. Legaldefinitionen dieser Begriffe sind im AEUV nicht geregelt.⁵³⁶ In Folge dessen, dass die Begriffe unionsrechtlich geprägt sind, können nicht-EU-rechtliche Definitionen nur als Auslegungshilfe dienen.

1.1.1.1.1. Definition: Währungspolitik

⁵³⁴ Statement by the Heads of State or Government of the European Union vom 11.02.2010; Statement on the support to Greece by Euro area Members States vom 11.04.2010.

⁵³⁵ Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode – 39. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 5. Mai 2010.

⁵³⁶ Vgl. EuGH-Urteil zum ESM vom 27.11.2012 in der Rechtssache C-370/12, Rn. 53.

Die Währungspolitik ist im weitesten Sinn Teil der Wirtschaftspolitik.⁵³⁷ Sie ist der Teil der staatlichen Wirtschaftspolitik, der die staatlichen Maßnahmen zur Ausgestaltung des Geldwesens umfasst, so dass neben der Ordnungspolitik („konstitutive Währungspolitik“) ebenso die Geldpolitik („Prozesspolitik“ oder „regulierende Politik“) Teil dieser Staatskunst ist.⁵³⁸ Im Besonderen geht es dabei um den Bereich, der sich mit dem Außenwert der Währung und generell mit dem Verhältnis zu anderen Währungen befasst.⁵³⁹

Das Europarecht sieht vor, dass die Währungspolitik die Geldpolitik ebenso ausdrücklich miteinschließt wie auch die Wechselkurspolitik. Eine entsprechende Regelung befand sich damals in Art. 4 II EGV.⁵⁴⁰ Der seit dem 01. Dezember 2009 geltende AEUV übernimmt dieses Begriffsverständnis, wobei eine klare systematische Differenzierung zwischen der Wechselkurspolitik gegenüber anderen Staaten, die nach Art. 219 AEUV dem Rat obliegt, und den geldpolitischen Aufgaben der EZB gemäß Art. 127 AEUV vorgenommen wird.⁵⁴¹

Gem. Art. 12.1 UAbs. 1 S. 2 ESZB-Satzung bestimmt der EZB-Rat als oberstes Willensbildungs- und Entscheidungsorgan in diesem Bereich die Geldpolitik der Union und erlässt die für die Ausführung der Geldpolitik notwendigen Leitlinien für die Mitgliedstaaten. Die Tätigkeit im Bereich der Währungspolitik beinhaltet die Gesamtheit aller Handlungen und Maßnahmen, die auf der Grundlage der Währungsordnung für einen stabilen Innen- und Außenwert der Währung beruhen.⁵⁴² Darunter fallen insbesondere die Überwachung der Stabilitätskriterien für den Euro und die Ausgabe der Eurowährung nach den Vorschriften des AEUV.⁵⁴³ Flankiert wird die Währungspolitik schließlich sowohl von der Kreditpolitik als auch von der Zinspolitik.⁵⁴⁴

Neben diese Auslegungshilfe können auch die Bestimmungen über die Währungspolitik im AEUV herangezogen werden, die bedingt Aufschluss über den Begriff geben. Allerdings nehmen die entsprechenden Normen auf die Ziele der Währungspolitik und nicht auf ihre

⁵³⁷ Ungerer, in: Mickel/Bergmann, Handbuch der EU, „Währungspolitik“.

⁵³⁸ Peto, Geldtheorie und Geldpolitik, S. 159.

⁵³⁹ Lachmeyer/Bauer, Wörterbuch EU, S. 983.

⁵⁴⁰ So Weiß, EuR 2002, 167.

⁵⁴¹ Lachmeyer/Bauer, Wörterbuch EU, S. 983.

⁵⁴² Ungerer, in: Mickel/Bergmann, Handbuch der EU, „Währungspolitik“.

⁵⁴³ Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 3 AEUV, Rn. 4; Lenski, in: Lenz/Borchard, EU-Verträge Kommentar, Art. 3 AEUV, Rn. 12.

⁵⁴⁴ Seidel, EuR 1992, 137.

einzelnen Instrumente Bezug.⁵⁴⁵ Wie bereits zuvor aufgezeigt ist das vorrangige Ziel der Währungspolitik der Union gem. Art. 127 II und 282 II AEUV die Gewährleistung von Preisstabilität. Wenn dies nicht mit dem Primat der Preisstabilität konfligiert, unterstützt das ESZB gem. Art. 127 I S. 2 AEUV die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung der in Art. 3 des EU-Vertrags definierten Ziele beizutragen.

1.1.1.1.2. Definition: Geldpolitik

Geldpolitik ist die gezielte Einflussnahme auf die Geldversorgung einer Volkswirtschaft, im speziellen auf die Geldmenge und die Zinsen, um bestimmte wirtschaftliche Ziele zu verfolgen.⁵⁴⁶ Sie umfasst als Unterkategorie der Währungspolitik sämtliche Maßnahmen, die im Rahmen geldtheoretischer Erkenntnisse getätigt werden, um die Geldversorgung und das Kreditangebot der Banken zu regeln, wobei die gesamtwirtschaftlichen Ziele die Direktiven vorgeben.⁵⁴⁷ Monetäre Maßnahmen auf dem Gebiet der Geldpolitik sind prinzipiell darauf ausgerichtet, zum Wachstum, jedenfalls aber zur Stabilisierung einer Volkswirtschaft beizutragen.⁵⁴⁸ Insbesondere die Sicherung des Geldwertes sowie ein bestimmter Außenwert der Währung, sprich der Wechselkurs gegenüber einer oder mehreren ausländischen Währungen, sind dabei typische geldpolitische Ziele.⁵⁴⁹ Hinzu kommen unter Umständen konjunkturpolitische Zielsetzungen.⁵⁵⁰ Diese Zielsetzungen begründen daher eine zentrale Rolle der Geldpolitik im Gesamtgefüge der Wirtschaftspolitik.⁵⁵¹

1.1.1.1.3. Subsumtion

Die horizontalen Kredite der Eurostaaten haben eine ambivalente Finalität. Hierbei muss nämlich zwischen einer kurzfristigen und einer langfristigen Zielausrichtung differenziert werden. Vor dem Hintergrund, dass Griechenland unmittelbar vor einer Staatsinsolvenz

⁵⁴⁵ Vgl. EuGH-Urteil zum ESM vom 27.11.2012 in der Rechtssache C-370/12, Rn. 53 ff; diese sind bspw. in der ESZB-Satzung geregelt, Art. 18 ff.

⁵⁴⁶ Herrmann, Währungshoheit, S. 47.

⁵⁴⁷ Kohler/Tostmann, in: Gabler, Wirtschaftslexikon, Stichwort: Geldpolitik, S. 1159.

⁵⁴⁸ Peto, Geldtheorie und Geldpolitik, S. 160.

⁵⁴⁹ Herrmann, Währungshoheit, S. 47.

⁵⁵⁰ Vgl. Herrmann, Währungshoheit, ebenda.

⁵⁵¹ Martens, in: Hummer, Wirtschafts- und Währungsunion, S. 344.

stand, lag das kurzfristige Ziel der Hilfe darin, der griechischen Regierung zu ermöglichen, rechtzeitig ihre fälligen Schulden zu begleichen. Auf diese Weise sollte dem Land der Marktzugang für eine eigenständige Refinanzierbarkeit erhalten werden.⁵⁵² Hierin liegt jedenfalls keine Maßnahme der Währungspolitik, da die Bedienung von Schulden selbst haushaltspolitischer Natur ist und daher einen staatswirtschaftlichen Belang darstellt. Die Erteilung von Darlehen zur Erfüllung dieser Zwecke durch andere Staaten kann keine andere Sichtweise begründen.

Langfristig intendierten die Darlehensgeber mit der Maßnahme, die Stabilität der Gemeinschaftswährung zu sichern, da durch eine erhoffte Konsolidierung Griechenlands „spill-over“-Effekte auf die übrigen Eurostaaten vermieden werden sollten. Solche Auswirkungen wurden deshalb erwartet, weil man davon ausging, dass in Folge der engen Handelsverflechtungen zwischen den EU-Staaten (insbesondere den Eurostaaten) die Gefahr einer makroökonomischen sowie währungstechnischen Instabilität besonders groß war und bereits durch eine eigensinnige und expansive Fiskalpolitik eines einzelnen Mitgliedstaates ausgelöst werden könnte.

Dieses Langzeitziel, die Stabilisierung des Euro, lässt sich als Maßnahme der Währungspolitik qualifizieren. Da die Union die ausschließliche Zuständigkeit über die Währungspolitik und damit auch über die Geldpolitik hat, Art. 3 I c) AEUV, wäre ein Handeln der Mitgliedstaaten grundsätzlich nur im Wege einer Ermächtigung durch die Union oder als Umsetzung eines Rechtsaktes der Union gem. Art. 2 I AEUV rechtmäßig gewesen. Die Übertragung der währungspolitischen Kompetenzen auf die EU findet ihren verfassungsrechtlichen Niederschlag in Art. 88 S. 2 GG.⁵⁵³ Da aber eine Ermächtigung für den Erlass des den Maßnahmen zu Grunde liegenden nationalen Gesetzes (WFStG) nicht bestand und diesem auch kein EU-Rechtsakt vorangegangen war, wären die bilateralen Kredite wegen fehlender mitgliedstaatlicher Kompetenz folglich vertragswidrig.⁵⁵⁴

Allerdings begründet Art. 3 I c) AEUV vor dem Hintergrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 II EUV) keine generalklauselartige Ermächtigungsgrundlage für

⁵⁵² § 1 des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik vom 07. Mai 2010 (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG), BGBl. I S. 537.

⁵⁵³ Vgl. auch: BVerGE 89, 155 = 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92, Rn. 67.

⁵⁵⁴ Vgl.: *Nettesheim*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU Kommentar, Art. 2 AEUV, Rn. 22.

jedwedes Tätigwerden der Union auf dem Gebiet der Währungspolitik. Vielmehr ist die normbegründende Zuständigkeit für diese konkrete Maßnahme an anderer Stelle im AEUV zu suchen.⁵⁵⁵ Dieser Vorbehalt der „politikbereichsspezifischen Konkretisierung“ geht aus Art. 2 VI AEUV hervor. Daher ist eine spezielle Regelung im AEUV erforderlich, die die Union zu dieser spezifischen Handlung eigens ermächtigt.⁵⁵⁶ Die Normen über die Währungspolitik sind ausweislich der Überschrift in den Art. 127 bis Art. 133 AEUV geregelt. Innerhalb dieses Normengefüges ist aber keine EU-rechtliche Befugnis ersichtlich, die auf eine Rettungsmaßnahme eines maroden Eurostaates hindeutet und dabei die o.g. doppelte Finalität besitzt. Die koordinierten bilateralen Kredite zur finanziellen Unterstützung Griechenlands und zum Erhalt der Finanzstabilität fallen daher nicht unter das dem EZSB zur Verfügung stehenden Instrumentarium.

Sie lassen sich auch nicht mit der „implied-powers“-Lehre begründen.⁵⁵⁷ Denn die Ausübung der explizit geregelten Kompetenzvorschriften über die Währungspolitik hängen nicht von der Möglichkeit der Gewährung bilateraler Kredite ab. Eine sinnvolle Anwendung der geschriebenen Normen ist auch ohne derartige mitgliedstaatliche Finanzhilfen möglich.

Eine unionsrechtliche Zuständigkeit lässt sich ebenso wenig auf den seit Anfang 2012 geltenden Art. 136 I AEUV stützen,⁵⁵⁸ weil die Norm zwingend weitere „einschlägige Bestimmungen der Verträge“ voraussetzt, von denen keine für den konkreten Fall einschlägig ist.⁵⁵⁹ Zudem ermöglicht Art. 136 I AEUV der Union lediglich dann Maßnahmen zu ergreifen, wenn sie auf eine Stärkung der Koordinierung und Überwachung der mitgliedstaatlichen Haushaltsdisziplin gerichtet sind (lit. a), oder wenn die Grundzüge der Wirtschaftspolitiken für die Eurostaaten dadurch ausgearbeitet werden sollen (lit. b). Die Handlungen zur Rettung der griechischen Republik haben aber eine abweichende Zielsetzung.⁵⁶⁰ Diese Einordnung wird auch dadurch bestätigt, dass die vom Europäischen Rat gem. Art. 48 VI EUV beschlossene und mittlerweile umgesetzte Vertragsänderung mit

⁵⁵⁵ *Bast/von Bogdandy*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 5 EUV, Rn. 13 ff.; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, S. 164.

⁵⁵⁶ So auch *Herrmann*, EuZW 2010, 415.

⁵⁵⁷ Dazu i.A.: *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, S. 167.

⁵⁵⁸ Art. 136 AEUV wurde im Zuge der Errichtung des ESM um einen dritten Absatz erweitert, der von nun an Rechtsgrundlage für einen Stabilisierungsmechanismus sein kann, dazu Kapitel 3., Ziff. 1.1. ff.

⁵⁵⁹ Ebenfalls verneinend: *Kerber*, Währungsunion mit Finanzausgleich?, S. 11 ff.

⁵⁶⁰ Ebenso ablehnend: *Knopp*, NJW 2010, 1778.

Einfügung eines dritten Absatzes in Art. 136 AEUV erst die Rechtsgrundlage geschaffen hat, die Finanzstabilitätsmechanismen wie den ESM explizit erlaubt.

Eine EU-Zuständigkeit könnte sich möglicherweise aus Art. 352 I AEUV ergeben. Die Kompetenzerweiterungsklausel, die auch als „Flexibilitätsklausel“ bezeichnet wird, gestattet einstimmig getroffene Maßnahmen der EU dann, wenn ein Tätigwerden der Union in den ihr übertragenen Politikbereichen erforderlich ist, um eines der Ziele des Vertrags zu erreichen, die hierfür erforderlichen Befugnisse allerdings nicht explizit in den Verträgen vorgesehen sind.⁵⁶¹ Wenn es sich nun bei den Krediten für Griechenland um eine (reine) Maßnahme der Währungspolitik gehandelt haben soll, käme es für die Anwendbarkeit von Art. 352 AEUV darauf an, ob die Kredite zur Verwirklichung eines der in den Verträgen genannten Ziele bestimmt waren.

Die Ziele der Union werden in Art. 3 EUV allgemein aufgeführt und tauchen erneut bei den Regelungen über die einzelnen Sachpolitiken im AEUV auf. Im Hinblick auf den Grundsatz der strikten Bindung an die Tatbestandsvoraussetzungen, insbesondere an die Ziele der EU,⁵⁶² kommt hier allenfalls die Verfolgung des Ziels der Preisstabilität⁵⁶³, Art. 3 I EUV und Art. 127 I AEUV, in Betracht. Die bilateralen Kredite waren aber nicht unmittelbar darauf ausgerichtet, den Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) für das Euro-Währungsgebiet unter zwei Prozent gegenüber dem Vorjahr zu halten. Denn schon nach der Überschrift des WFStG sollte durch die Rettungsmaßnahme die Zahlungsfähigkeit der griechischen Republik derart gesichert werden, dass dadurch schließlich die gesamte Finanzstabilität in der Währungsunion gewährleistet wird. Die Maßnahme zielte damit eben nicht unmittelbar auf die nachhaltige Entwicklung von Preisstabilität ab.

Mit der Kreditvergabe an Griechenland beabsichtigte man vielmehr, die gesamte Wirtschaft in den Mitgliedstaaten vor einem Zusammenbruch zu bewahren.⁵⁶⁴ Hintergrund war die Sorge um übergreifende Auswirkungen einer Staatsinsolvenz nicht nur auf die Preisstabilität, sondern auch - unter Berücksichtigung der engen Handelsverflechtungen in der WWU - auf

⁵⁶¹ *Streinz*, in: *Streinz, EUV/AEUV Kommentar*, Art. 352 AEUV, Rn. 6; *Khan*, in: *Geiger/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar*, Art. 352 AEUV, Rn. 6; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, S. 166.

⁵⁶² *Streinz*, in: *Streinz, EUV/AEUV Kommentar*, Art. 352 AEUV, Rn. 7.

⁵⁶³ Zur Definition des Begriffes: Teil 1.

⁵⁶⁴ *Häde*, *EWf-Europa zwischen Solidarität und Solidarität?*, S. 3, Rede vom 05.05.2012 zur Eröffnung des Frankfurter Instituts für das Recht der Europäischen Union.

den gemeinsamen Markt und die mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken. Auch die europäischen Vertragsstaaten kennen grundsätzlich eine solche Gefahr mit Auswirkungen auf die Wirtschaft, wie ein Blick auf Art. 143 I AEUV zeigt, an. Auch wenn es in einem System mit gemeinsamer Währung keine Zahlungsbilanzschwierigkeiten *per definitionem* geben kann,⁵⁶⁵ ist es dennoch möglich die Norm in diesem Kontext heranzuziehen, weil daraus deutlich wird, dass finanzwirtschaftliche Schwierigkeiten eine latente Gefährdung für das Funktionieren des Binnenmarktes oder die Verwirklichung der gemeinsamen Handelspolitik darstellen können.

Aus all dem ist zu schließen, dass die bilateralen Kredite im Ergebnis keine Maßnahme der Währungspolitik waren⁵⁶⁶ und damit nicht in den Kompetenzbereich der Union fallen. Ein mitgliedstaatliches Handeln war demnach möglich.

1.1.1.2. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 I i.V.m. 5 I, II EUV für die Wirtschaftspolitik

Wie in Teil 1 der Arbeit ausführlich beschrieben ist eine Übertragung von umfassenden wirtschaftspolitischen Kompetenzen auf die EU nicht erfolgt. In Folge dessen bleiben die Mitgliedstaaten für die Wirtschaftspolitik weitestgehend selbst zuständig. Konkrete Bereiche der Wirtschaftspolitik, die der ausschließlichen EU-Zuständigkeit unterfallen, finden sich hingegen in Art. 3 I AEUV.

Im Folgenden soll der Begriff der Wirtschaftspolitik definiert werden. Auch in diesem Fall kann die Definition nur Auslegungshilfe des EU-rechtlichen Begriffes sein, da das Europarecht autonom zu bestimmen ist.

1.1.1.2.1. Definition der Wirtschaftspolitik

„Im Gegensatz zur wissenschaftlichen Analyse spezieller Bereiche der Wirtschaftspolitik (z.B. Geld-, Finanz-, Einkommens-, Verteilungs-, Konjunktur-, Wachstums-, Beschäftigungspolitik

⁵⁶⁵ Smulders, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 119 und 120 EGV, Rn. 1.

⁵⁶⁶ Vgl. Häde, EuR 2006, 861, der aber von einer Parallelzuständigkeit für die Unterstützungsmaßnahmen ausgeht; ders., EWF-Europa zwischen Solidarität und Solidarität?, S. 3, Rede vom 05.05.2012 zur Eröffnung des Frankfurter Instituts für das Recht der Europäischen Union.

etc.) befasst sich die Allgemeine Wirtschaftspolitik mit der grundsätzlichen Systematik wirtschaftspolitischer Handlungen weitgehend ohne den konkreten Bezug auf bestimmte ökonomische Ziele oder Gegebenheiten. Auch die Analyse bestimmter wirtschaftswissenschaftlicher Theorien, die politisch-praktische Relevanz besitzen, zählt nicht direkt zum Gegenstand der Allgemeinen Wirtschaftspolitik. Jedoch können diese und andere Theorien der Makroökonomik zur praktischen Umsetzung der Allgemeinen Wirtschaftspolitik herangezogen werden. Die Allgemeine Wirtschaftspolitik bezeichnet daher die allgemeine Erklärung wirtschaftspolitischer Aktivitäten staatlicher Instanzen.⁵⁶⁷

1.1.1.2.2. Definition Finanzpolitik

„Neben der Geldpolitik und den vielfältigen Geboten und Verboten (ist die Finanzpolitik) ein Instrument der Wirtschaftspolitik. Sie verfolgt das Ziel, Struktur und Höhe des Nationaleinkommens einer Volkswirtschaft mithilfe öffentlicher Einnahmen und öffentlicher Ausgaben zu beeinflussen; sie dient aber auch anderen Politikbereichen, sofern dort öffentliche Mittel eingesetzt werden. Finanzpolitik ist Ordnungspolitik und Prozesspolitik. Unter ordnungspolitischem Aspekt gehört zu einer Wettbewerbswirtschaft z.B. ein Steuersystem, das den Wettbewerbsmechanismus möglichst wenig verfälscht; unter prozesspolitischem Aspekt verändern staatliche Einnahmen und Ausgaben die volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen, aber auch Entscheidungen auf Einzelmärkten. Finanzpolitische Maßnahmen gehören vorwiegend zu den indirekt wirkenden Instrumenten. Im Gegensatz zu direkt verhaltensändernden Kontrollen (z.B. Preisstopp) beeinflussen sie i.d.R. die Daten für privatwirtschaftliches Handeln, weniger das Handeln der privaten Wirtschaftssubjekte selbst. Ausnahmen sind prohibitiv wirkende Einnahmen, die einem Gebot oder Verbot gleichkommen (z.B.: Prohibitivzoll).“⁵⁶⁸

1.1.1.2.3. Subsumtion

⁵⁶⁷ *Ramb*, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/609/allgemeine-wirtschaftspolitik-v6.html> (Abrufdatum: 04.03.2012).

⁵⁶⁸ *Breuer/Breuer/Rürup/Gruescu*, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/2335/finanzpolitik-v10.html>. (Abrufdatum: 04.03.2012).

Mit den bilateralen Unterstützungsmaßnahmen haben die Mitgliedstaaten dem griechischen Staat Kredite zu Sonderkonditionen ausgegeben.⁵⁶⁹ Die Mittel für diese verzinsten Kredite wurden von den Eurostaaten selbst auf den Märkten aufgenommen. Damit haben sie eine gängige finanzwirtschaftliche Maßnahme ergriffen, die unmittelbare Auswirkungen auf den eigenen nationalen Haushalt und die Staatsverschuldung hat.⁵⁷⁰ Für diesen Politikbereich sind mangels entgegenstehender europarechtlicher Normen die Mitgliedstaaten selbst zuständig.⁵⁷¹

1.1.2. Fazit

Bei der von den Eurostaaten getätigten Hilfsmaßnahme in Form von koordinierten bilateralen Krediten an die Hellenische Republik handelt es sich um einen Akt der Wirtschaftspolitik bzw. der Finanzpolitik. Die Zuständigkeit für diesen Kompetenzbereich liegt bei den Mitgliedstaaten und nicht bei der Union. Damit sind die Handlungen von kompetenzrechtlicher Seite her nicht zu beanstanden.

1.1.3. Rechtsverstöße und Ausnahmeregelungen im Rahmen des AEUV

Den Mitgliedstaaten ist es allerdings nur erlaubt, innerhalb des rechtlichen Rahmens zu handeln, der durch die europäischen Verträge vorgegeben wird.⁵⁷² Das bedeutet, dass die getätigten Rettungsmaßnahmen auf horizontaler Ebene am Maßstab des Primärrechts zu messen sind.⁵⁷³ Im Folgenden wird die Rechtmäßigkeit der bilateralen Kredite an die griechische Republik geprüft. Maßstab ist das europäische Recht.

⁵⁶⁹ Einzelheiten im „Euro Area Loan-Facility Act 2010“ vom 08. Mai 2010 und im MoU (Greek) vom 02. Mai 2010.

⁵⁷⁰ *Herrmann*, EuZW 2010, 415; siehe auch: *Häde*, EuR 2010, 861 mit weiteren Ausführungen zu einer „Finanzpolitik der EU“; vgl. auch das EuGH-Urteil zum ESM vom 27.11.2012 in der Rechtssache C-370/12, Rn. 56 ff. und Rn. 96 ff.

⁵⁷¹ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 11; *ders.*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 5 AEUV, Rn. 1 ff.

⁵⁷² *Herrmann*, EuZW 2010, 415; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 25.

⁵⁷³ *Schröder*, DÖV 2011, 62; *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 10.

1.1.3.1. Art. 125 I 2. HS. AEUV - Die „no-bail-out“-Klausel

1.1.3.1.1. Sekundäre Relevanz der Vorschrift

Die sog. „no-bail-out“-Klausel gehört, insbesondere neben Art. 123 und Art. 124 AEUV, zu den Vertragsbestimmungen des europäischen Primärrechts, die die Budgetdisziplin der Mitgliedstaaten gewährleisten sollen.⁵⁷⁴ Diese Normen werden rechtspolitisch erst dann relevant, wenn die Instrumente zur Sicherung der Preisstabilität und zur Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken versagt haben.⁵⁷⁵ Zweifel an der Effektivität dieser vorgeschalteten „peer pressures“ (Art. 119 ff. AEUV) drängten sich bereits mit Gründung der WWU vor dem Hintergrund mitgliedstaatlicher Souveränität auf.⁵⁷⁶ Denn für den Fall, dass ein Mitgliedstaat die europäischen Verträge bspw. in Form eines übermäßigen Defizits verletzt, existieren kaum geeignete Sanktionsmöglichkeiten, mit deren Hilfe der die Stabilitätsgrundlage überstrapazierende Mitgliedstaat wieder auf den wirtschaftspolitischen Pfad der Tugend und zur Vertragstreue gebracht werden könnte. Mangels unmittelbarer Eingriffskompetenz der EU sind Sanktionen oder andere eingreifenden Rechtsakte nicht auf nationaler Ebene vollstreckbar,⁵⁷⁷ so dass die Union in dieser Sache von dem freiwilligen Einlenken des Einzelstaats abhängig ist.

Entscheidet sich die EU für das härteste Sanktionsmittel im Rat, das Verhängen einer Geldbuße, könnte sich dies im Hinblick auf Sparanstrengungen des maroden Eurolandes aber als kontraproduktiv erweisen.⁵⁷⁸ Die Ineffektivität der „peer pressures“ rührt auch daher, dass bei Festsetzung von Sanktionen, die sich gegen den vertragsverletzenden Staat richten sollen, andere Mitgliedstaaten, die die *Maastricht*-Kriterien ebenfalls nicht einhalten, beteiligt sind. Dies ist dem institutionellen Gepräge der EU mit seinem gemeinschaftlichen Abstimmungserfordernis geschuldet. Es hat zur Konsequenz, dass Schuldenstaaten über andere Schuldenstaaten urteilen. Wer hier Gnade zeigt und ein mildes Urteil fällt, darf davon ausgehen, dass ihn in einem möglichen Verfahren gegen ihn selbst eine ähnliche Gangart erwartet.

⁵⁷⁴ *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 2.

⁵⁷⁵ Vgl. *Herrmann*, EuZW 2010, 415; vgl. auch: *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 6.

⁵⁷⁶ Siehe dazu ausführlich: Kapitel I.

⁵⁷⁷ *Häde*, Finanzausgleich, S. 545.

⁵⁷⁸ *Hasse*, EWU im Spannungsfeld, S. 14; *Häde*, Finanzausgleich, S. 545; *Fuest*, ZfW 1993, 137 f.

1.1.3.1.2. Die Auslegung europarechtlicher Normen

Eine Auslegung europarechtlicher Normen erfolgt grundsätzlich nach der Auslegungsmethodik von Normen des nationalen Rechts, wobei allerdings gemeinschaftsrechtliche Besonderheiten gelten.

Vor diesem Hintergrund sind zwar dieselben Begründungstopoi, also die allgemeinen Regeln der juristischen Methodenlehre, zur Auslegung von Gesetzestexten heranzuziehen.⁵⁷⁹ Aus der bereits seit Jahrzehnten erfolgten Praxis des EuGH als „autoritativer Interpret des EU-Rechts“ hat sich allerdings eine eigene unionsrechtliche Interpretationslehre herausgebildet, die Maßstab jeder Auslegung unionsrechtlicher Vorschriften ist.⁵⁸⁰ Hiernach erfolgt die Auslegung unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes des *effet utile*.⁵⁸¹ Wie insbesondere *Potacs* richtig hervorhebt wird dieser sehr weitreichende und europarechtsfreundliche Auslegungsmaßstab des EuGH durch die ebenfalls im Primärrecht verankerten Prinzipien der Subsidiarität, der begrenzten Einzelermächtigung sowie durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz relativiert.⁵⁸²

In Folge der verschiedenen Sprachstrukturen und Wortlautinterpretationen in der Gemeinschaft wird sowohl der systematischen als auch der teleologischen Auslegung besondere Bedeutung beigemessen.⁵⁸³

1.1.3.1.3. Auslegung der „no-bail-out“-Klausel nach dem Wortlaut

Nach einer Ansicht in der Literatur⁵⁸⁴ unterfallen bilaterale Kredite nicht dem unmittelbaren⁵⁸⁵ Haftungsverbot des Art. 125 I AEUV. Das Gesetz unterscheidet ausdrücklich zwischen den verschiedenen Instrumenten und Maßnahmen wie finanzieller Beistand (Art.

⁵⁷⁹ *Kutscher*, Gemeinsame Auslegungsmethoden, S. I-6 und I-31; zur Auslegung der Gesetze: *Larenz*, Methodenlehre, S. 298.

⁵⁸⁰ *Oppermann*, *Classen/Nettesheim*, Europarecht, S. 144; *Schröder*, JuS 2004, 180.

⁵⁸¹ Vgl. EuGH, Slg. 1982, 1035, Rn. 9.; ausführlich: *Potacs*, EuR 2009, 467 ff.

⁵⁸² *Potacs*, EuR 2009, 478.

⁵⁸³ Vgl. die EuGH-Entscheidung *Costa/ENEL*, Slg. 1964, S. 1270.

⁵⁸⁴ Beispielhaft: *Hermann*, EuZW 2010, 415; *Herdegen*, Handelsblatt vom 17.3.10, S. 7.

⁵⁸⁵ Art. 125 I AEUV als unmittelbar geltende (strikte) Verbotsnorm: *Frenz/Ehlenz*, EWS 2010, 67; *Bandilla*, in: *Grabitz/Hilf*, EU-Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 2; ähnlich: *Kempfen*, in: *Streinz*, EUV/EGV Kommentar, Art. 103, Rn. 3; *Nettesheim*, EuR 2011, 776 ff.; anders: *Pernice*, FAZ vom 25.3.10; vermittelnd: *Hattenberger*, in: *Schwarze*, EU-Kommentar, Art. 103 EGV Rn. 4.

122 II AEUV), Kreditfazilitäten (Art. 123 I AEUV) und Haftungseintritt (Art. 125 I AEUV), so dass die Vertragsstaaten die Gewährung von Krediten untereinander bewusst nicht in die Verträge aufgenommen hätten. Dies spreche für deren Rechtskonformität.

Eine Analyse der „no-bail-out“-Klausel, die die Norm lediglich in einen begrifflichen Vergleich zu anderen Normen über die Wirtschaftspolitik setzt, übersieht allerdings, dass die Norm bereits selbst zwischen verschiedenen Begrifflichkeiten des Beistandsverbotes differenziert. Aus sich heraus lässt die Norm bereits verschiedene Auslegungen zu.

In Anbetracht der im Plural verfassten Überschrift, „Haftungsausschlüsse“, stellt die Norm des Art. 125 I AEUV verschiedene Haftungsverbote heraus. Art. 125 I AEUV unterscheidet neben einer Haftungssubjektdifferenzierung (Haftung der Union - S. 1 - und einer mitgliedstaatlichen Haftung - S. 2) explizit *zwei Varianten* von Haftungsarten - jeweils verdeutlicht durch das kumulative „und“ -, die beide von dem Verbot der Norm umfasst sind.⁵⁸⁶ Hiernach ist sowohl eine „Haftung“ für fremde Verbindlichkeiten untersagt als auch ein „Eintreten“ für diese.

Das Bereitstellen der bilateralen Kredite an Griechenland könnte unter S. 2 der Norm subsumiert werden, da es sich um bilaterale Kredite handelt, eine mitgliedstaatliche Haftung also indiziert ist. Dann müsste die Gewährung von Krediten entweder einer Haftung für Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates gleichkommen oder ein Eintreten für derartige Verbindlichkeiten darstellen. Eine Definition oder Konkretisierung dieser beiden Tatbestandsmerkmale liefert das EU-Primärrecht genauso wenig wie das Sekundärrecht. Auch der auf der Grundlage des Art. 125 II AEUV erlassenen VO (EG) 3603/93⁵⁸⁷ kann nichts hierfür Brauchbares entnommen werden.

1.1.3.1.3.1. „Haftet nicht“

Die erste Variante des Haftungsausschlusses orientiert sich explizit an dem Begriff der „Haftung“. Dieser lässt im rechtlichen Sprachgebrauch den Charakter einer *automatischen*

⁵⁸⁶ Vgl. *Kempfen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 4 spaltet den Begriff der „Haftung“ in einen deliktsrechtlichen und einen vertraglichen Sinn auf; vgl. auch: *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 22 ff.

⁵⁸⁷ VO (EG) 3603/93 des Rates vom 13. Dezember 1993, zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Art. 104 und Art. 104b I des Vertrags von Maastricht (Art. 123 und 125 AEUV) vorgesehenen Verbote, ABl. L 332/1 vom 31.12.1993.

Einstandspflicht erkennen,⁵⁸⁸ die sich grundsätzlich in zwei denkbaren Formen ausdrückt. Der erste Fall ist der, in dem eine Haftung im Vorhinein vertraglich vereinbart wird, die dann im Falle eines Zahlungsausfalls oder -verzugs den anderen Mitgliedstaat dazu verpflichtet, für die Verbindlichkeiten des Vertragspartners (Schuldners) einzustehen.

Die zweite Variante liegt vor, wenn im Nachhinein (bspw. erst bei Zahlungsausfall) von Gläubigerseite her oder vom öffentlichen Schuldner selbst die Befriedigung durch andere Staaten geltend gemacht wird.⁵⁸⁹

In der ersten Variante handelt es sich sozusagen um eine in vertraglichen Konstruktionen antizipierte Einstandspflicht, auf deren Ausbleiben noch spekuliert werden kann, solange der Haftungsfall eben nicht eingetreten ist.⁵⁹⁰ Der zweite Fall hingegen manövriert den helfenden Eurostaat in eine quasi-Zwangslage, in der dieser in Folge rechtspolitischer Beziehungen nicht umhin kann, als für den Schuldner einzustehen. Diese Situation ist gezeichnet durch das Merkmal der Ausweglosigkeit, weil hier bereits der Haftungsfall eingetreten ist.

Dieses ambivalente Haftungsverständnis wird von der in Art. 125 I AEUV genau spezifizierten Ausnahmeregelung, nach der das Verbot nicht für gegenseitige finanzielle Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens gilt, getragen.⁵⁹¹ Hier geben die europäischen Vertragsstaaten nämlich zu erkennen, dass sie eben nur diese spezielle Variante vom Haftungsverbot ausgeklammert haben wollte.

Durch diesen kollektiven Haftungsausschluss kommen zwei finanzwirtschaftliche Charaktereigenschaften der EU zum Tragen: Erstens, dass die Mitgliedstaaten durch den Prozess der europäischen Integration, und im Besonderen durch die Gründung der WWU, nicht automatisch zu einem „Haftungsverband“⁵⁹² avanciert sind.⁵⁹³ Daher ist jedenfalls ein automatischer, finanzieller Rückgriff auf die übrigen Euroländer nicht möglich. Der EU

⁵⁸⁸ Geiger, in: Geiger/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 2.

⁵⁸⁹ Gnan, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 22, ähnlich: Herrmann, EuZW 2010, 415; Bandilla, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 10.

⁵⁹⁰ Vgl. auch: Geiger, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 2; vgl. auch Gnan, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 22; Kempen, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 4, der den vertraglichen Haftungsausschluss aber i.Z. mit der Wendung „...tritt nicht ein“ bestätigt sieht.

⁵⁹¹ Gnan, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 22.

⁵⁹² Herrmann, EuZW 2010, 415; De Grauwe, CEPS Policy Brief No. 204, Februar 2010, S. 2.

⁵⁹³ Geiger, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 2; vgl. auch Frenz/Ehlenz, EWS 2010, 67; en detail dazu: Ziff. 1.1.3.3.4. ff.

kommt eben keine (Bundes-) Staatlichkeit zu, für die ein Finanzausgleich oder eine gegenseitige Einstandspflicht kennzeichnend ist.⁵⁹⁴

Das zweite Charakteristikum der EU drückt sich darin aus, dass die Wirtschaftsunion trotz der Existenz eines gemeinsamen Marktes und der Festlegung einer einheitlichen Wirtschaftspolitik durch EU-Organe (also eine Unterstellung wirtschaftspolitischer Aktivitäten unter eine einheitliche Leitung) keinesfalls als „wirtschaftliche Fusion“⁵⁹⁵ aufgefasst werden kann, für die eine gesamtschuldnerische Haftung nach Außen *qua natura* typisch ist. Mit Blick auf die anhaltenden Diskussionen über eine „echte Wirtschaftsunion“ oder über sog. „Eurobonds“ kann allerdings bezweifelt werden, ob dieser Zustand noch lange erhalten bleibt.⁵⁹⁶

Anlass der konkreten Gewährung von Krediten durch die Eurostaaten war aber keine automatisch begründete Haftung in dem soeben diskutierten Sinne. So ist es vor Begründung der griechischen Verbindlichkeiten, die zur Finanznot geführt haben, nicht zu einem expliziten Vertragsschluss zwischen den Eurostaaten gekommen, der im Haftungsfall die Einstandspflicht der übrigen Eurostaaten begründet hätte. Es liegt aber auch keine unvermittelte Inanspruchnahme der Staaten durch die Griechische Republik vor. Denn die Regierungschefs und die Finanzminister der Eurostaaten haben Anfang 2010 *eigenständig* erklärt, finanzpolitische Maßnahmen zu ergreifen, die im Falle eines unverbindlichen griechischen Antrags zur Verfügung gestellt würden. In der Tat erfolgte der Antrag auf Finanzhilfe erst einige Zeit nach dem Versprechen der führenden Politiker der helfenden Eurostaaten.⁵⁹⁷

Das zu Grunde liegende Rettungspaket wurde in einer Reihe von Gipfeltreffen ausgehandelt und anschließend dem Land der Antike angeboten,⁵⁹⁸ nachdem dieses bereits tief in der Staatsschuldenkrise versunken war. Das Unterstützungsangebot in Milliardenhöhe wurde allerdings nicht aus rein altruistischen Gründen geschnürt. Vielmehr geschah dies mit dem

⁵⁹⁴ *Kempen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 2 mit Verweis auf BVerfGE 86, 148 (263).

⁵⁹⁵ Zur Charakterisierung einer wirtschaftlichen Fusion: *Immenga/Körber*, in: ders./Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: EG-Kommentar, Art. 3 FKVO, Rn. 19-24.

⁵⁹⁶ Zwischenbericht der Vierergruppe: „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ vom 12.10.12, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/132881.pdf (Abrufdatum: 23.08.12).

⁵⁹⁷ Vgl. Joint statement by European Commission, European Central Bank and Presidency of the Eurogroup on Greece, IP/10/446, 23. April 2010.

⁵⁹⁸ Vgl. Statements by the heads of state and government of the EU and the euro area vom 11.2.10, 3.3.10, 25.3.10, 11.4.10 und Statements by the Eurogroup vom 2.5.10.

langfristigen Ansinnen, die durch die griechische Staatsschuldenkrise beeinträchtigte Währungsstabilität nicht weiter zu gefährden.⁵⁹⁹ Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die griechische Regierung tatsächlich noch keinerlei Finanzhilfe erbeten („The Greek government has not requested any financial support“).⁶⁰⁰ Erst nach geraumer Zeit stellte Griechenland schließlich den offiziellen Antrag auf Finanzhilfe.

Geduld und Zurückhaltung zeichneten sich auch bei den Hilfsanträgen der später folgenden PIIGS-Staaten ab. Wie die Marktreaktionen in den letzten Jahren offenbart haben, ist die zögerliche Beantragung von Finanzhilfe nicht etwa Ausdruck tugendhafter Bescheidenheit der in Finanznot geratenden Eurostaaten. Der Grund dafür liegt vielmehr in der Stigmatisierung zum sog. „Programmland“ begründet, die mit dem Antrag und der positiven Bescheidung über ein Hilfspaket einhergeht. Eine Rolle, die ein maroder Staat zwangsläufig einnimmt, wenn er Finanzhilfe erhält. Die Kehrseite dieser Hilfen kann sich zum einen in kurzfristigen Zinserhöhungen der eigenen Staatsanleihen durch die Finanzmärkte widerspiegeln. Andererseits kommt es in diesen Fällen regelmäßig zu tiefen Eingriffen in die wirtschaftspolitische Autonomie des maroden Staates, da dieser einer Reihe von scharfen finanzwirtschaftlichen Auflagen und periodischen EU-rechtlichen Kontrollen ausgesetzt ist. Die Praxis der Rettungsaktivitäten lässt aus objektiver Sicht eine *freiwillige* und *autonome* Unterstützungsbereitschaft der Eurostaaten erkennen, die jedenfalls nicht unter den Begriff der Haftung i.S. von Art. 125 I 1. Var. AEUV fällt.

1.1.3.1.3.2. „...tritt nicht ein“

Eine freiwillige finanzielle Unterstützung, die nach der Entstehung der Verbindlichkeiten und zur Abwendung von Zahlungsausfällen von den Mitgliedstaaten nach eigenem Entschließungsermessen gewährt wird, könnte allerdings unter die zweite Variante des Haftungsausschlusses fallen und damit ebenso verboten sein.⁶⁰¹

Art. 125 I AEUV untersagt nach dem Wortlaut in seiner 2. Var. ein „Eintreten“ in die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates. Nach rechtlichem Verständnis fallen darunter die Schuldübernahme, die Übernahme einer Bürgschaft für bestehende Schulden,

⁵⁹⁹ Vgl. Statements by the heads of state and government of the EU and the euro area vom 11.2.10, 3.3.10, 25.3.10, 11.4.10 und Statements by the Eurogroup vom 2.5.10.

⁶⁰⁰ Statement by the Heads of State or Government of the EU vom 11.2.10.

⁶⁰¹ So nämlich *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 23.

die Begründung einer Garantie und die Erfüllung einer Kreditforderung.⁶⁰² Es stellt sich die Frage, ob auch bilaterale Kredite in diese Aufzählung einzureihen sind. Bei der Gewährung eines Kredits handelt es sich zwar auch um eine freiwillige und selbstbestimmte finanzielle Unterstützungsmaßnahme; allerdings tritt der Kreditgeber anders als in den genannten Fällen nicht in die gegenüber Dritten bestehende Schuld ein.⁶⁰³ Maßgebliches Rechtsverhältnis ist bei der Kreditgewährung nämlich dasjenige, das zwischen hilfesuchendem Staat und unterstützender Institution liegt.⁶⁰⁴

Bei der Griechenlandhilfe treten die kreditgebenden Mitgliedstaaten⁶⁰⁵ in ein Darlehensschuldverhältnis mit Griechenland ein. Ein Rechtsverhältnis zwischen griechischen Gläubigern und kreditgebendem Mitgliedstaat wird dadurch aber nicht begründet.⁶⁰⁶ Durch die Kredite wird lediglich eine neue Schuld Griechenlands gegenüber den Eurostaaten begründet.⁶⁰⁷ Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass der Kreditgeber für die Laufzeit des Kredits das Ausfallrisiko trägt.⁶⁰⁸ Zudem basiert die Gewährung eines Kredits naturgemäß auf der Zuversicht, dass dieser auch zurückgezahlt wird und es somit nicht zu einem Zahlungsausfall kommt.⁶⁰⁹ Bedenkt man, dass das Bankwesen zu großen Teilen aus Kreditgeschäften besteht, die wegen einer niedrigen Quote an Eigenkapitaleinlage dazu noch staatlich gefördert werden, lässt sich behaupten, dass Kreditgeschäfte auch gerade im Hinblick auf die übliche Verzinsung⁶¹⁰ ein sehr lukratives Rechtsgeschäft und damit nicht mit einer Schuldübernahme gleichzusetzen sind.

Nach *Häde* soll aber entgegen des ausdrücklichen Wortlautes nicht nur der Eintritt in die Schuldbeziehung von dem Verbot umfasst sein, sondern auch die Gewährung von Krediten,

⁶⁰² *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 12.

⁶⁰³ *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 28; *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 15.

⁶⁰⁴ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 12.

⁶⁰⁵ Im Falle der BRD werden die Kredite von der KfW ausgereicht.

⁶⁰⁶ *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1913; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 22.

⁶⁰⁷ Vgl. auch das EuGH-Urteil zum ESM vom 27.11.2012 in der Rechtssache C-370/12, Rn. 139.

⁶⁰⁸ *Nienhaus*, „Bereit zum Bailout“, Finanz und Wirtschaft vom 14.06.10.

⁶⁰⁹ So auch *Juncker*, „EU einigt sich auf Notfallplan“, FAZ vom 16.03.10.

⁶¹⁰ Sog. „loans on non-concessional terms“.

Garantien oder anderen Maßnahmen mit ähnlicher Wirkung.⁶¹¹ Diese Ansicht findet unter Vertretern der Literatur, wie bspw. *Kempen*, breite Unterstützung.⁶¹²

Ob diese extensive Betrachtung der Norm letzten Endes gerechtfertigt ist, soll im Zuge der übrigen Auslegungsmethoden analysiert werden, da eine eindeutige Entscheidung in Folge des unklaren Wortlauts der Norm nicht schon hieraus getroffen werden kann.⁶¹³

Aber auch vor dem Hintergrund verschiedener Sprachstrukturen und Wortlautinterpretationen innerhalb der EU soll neben der Wortlautauslegung auf die übrigen Auslegungsmethoden zurückgegriffen werden.⁶¹⁴

1.1.3.1.4. Zwischenergebnis

Die Auslegung nach dem Wortlaut hat zur Folge, dass die Gewährung eines Kredits aus dem Anwendungsbereich der Verbotsnorm herausfällt und unter diesem Gesichtspunkt nicht rechtswidrig ist.

1.1.3.1.5. Systematische Auslegung

1.1.3.1.5.1. Ausnahmetatbestand des Art. 125 S. 2 2. Hauptsatz

Art. 125 I S. 2 AEUV enthält in seinem letzten Teilsatz einen Ausnahmetatbestand, der explizit die Gewährung von gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens vom Haftungsverbot ausnimmt. Die Einfügung eines Ausnahmetatbestandes in die „no-bail-out“-Klausel hat zur Folge, dass eben nur die darin genannte Art des Beistands erlaubt ist.

Möglicherweise können die erfolgten Maßnahmen aber unter diesen Tatbestand subsumiert werden. Dann müssten die bilateralen Kredite gegenseitige Garantien für die gemeinsame

⁶¹¹ *Häde*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 3.

⁶¹² *Kempen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 4; ebenso: *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 23; *Khan*, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 5; *Knopp*, NJW 2010, 1779.

⁶¹³ I.A.: *Leisner*, EuR 20007, 693; der EuGH hat sich allerdings in seiner Entscheidung zum ESM vom 27.11.2012 in der Rechtssache C-370/12, Rn. 130 dafür ausgesprochen, dass Art. 125 AEUV der Union und den Mitgliedstaaten „nicht jede Form der finanziellen Unterstützung eines anderen Mitgliedstaats“ untersage; zur Maßgeblichkeit der Wortlautauslegung: BVerfGE 1, 299 (311 f.); BVerfGE 62, 1 (45); BVerfGE 11, 126 (130).

⁶¹⁴ Vgl. die EuGH-Entscheidung *Costa/ENEL*, Slg. 1964, S. 1270; *Gussone*, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, S. 66.

Durchführung eines bestimmten Vorhabens darstellen. Eine gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens liegt dann vor, wenn mindestens zwei Mitgliedstaaten oder ein Mitgliedstaat und die EU selbst ein spezielles Projekt in Angriff nehmen.⁶¹⁵ Beispiele für ein gemeinsames Projekt sind der Kanaltunnelbau zwischen Frankreich und Großbritannien und der Brückenbau zwischen Dänemark und Schweden oder die Weiterentwicklung der transeuropäischen Verkehrsnetze.⁶¹⁶

Ein bestimmtes Vorhaben könnte hier in der Stabilisierung der gemeinsamen Währung gesehen werden,⁶¹⁷ die intendiertes Langzeitziel der griechischen Finanzhilfe ist. Das Projekt ist hinreichend spezifiziert, da die Höhe der Kredite exakt beziffert und das Rettungspaket unter eine strenge Konditionierung gestellt wurde. Eine gemeinsame Durchführung dieses Vorhabens liegt ebenso vor, da mehrere EU-Staaten, hier die Mitglieder der Eurozone⁶¹⁸, an der Rettungsaktion beteiligt sind. Schließlich müssten diese finanziellen Maßnahmen gegenseitige Garantien i.S. der Vorschrift sein. Hier handelt es sich um bilaterale Kredite. Rechtlich wie auch ökonomisch besteht ein fundamentaler Unterschied zwischen der Gewährung einer Garantie und der Gewährung eines Kredits.⁶¹⁹ So ist die Kreditvergabe schon auf Rückführung des ausgezahlten Geldbetrages gerichtet und grundsätzlich verzinst. Zudem erfüllen die finanziellen Maßnahmen nicht das Merkmal der „Gegenseitigkeit“. Denn in Anlehnung an den zivilrechtlichen „gegenseitigen Vertrag“ fehlt es im Fall von bilateralen Krediten an einem echten Synallagma, einer Leistung also, gerade *um* der Gegenleistung *willen* (do ut des)⁶²⁰. Weder wird durch die Leistung der Euroländer an die griechische Republik ein Gegenseitigkeitsverhältnis zwischen den einzelnen Geberländern begründet,⁶²¹ noch entsteht ein echtes Synallagma zwischen den einzelnen Geberländern und Griechenland dadurch, dass die Kredittranchen nur unter Einhaltung der strengen Konditionsvereinbarung ausgezahlt werden. Daher sind die Hilfskredite an Griechenland nicht direkt vom Ausnahmetatbestand des Art. 125 I S. 2 2. Hauptsatz umfasst.

⁶¹⁵ *Bandila*, in: *Grabitz/Hilf, EUV/EGV Kommentar*, Art. 100 EGV, Rn. 4.

⁶¹⁶ *Knopp*, NJW 2010,1779; *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, *EUV/EGV Kommentar*, Art. 103 EGV, Rn. 25.

⁶¹⁷ *Knopp*, NJW 2010,1779, der dann aber bei der „gemeinsamen Durchführung“ auf die eingegangenen Verbindlichkeiten der Griechischen Republik abstellt und nicht auf die bilateralen Kredite.

⁶¹⁸ Exklusive Griechenland und der Slowakischen Republik.

⁶¹⁹ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 11 und 12.

⁶²⁰ (lat.): ich gebe, damit du gibst.

⁶²¹ Vgl. zum gegenseitigen Vertrag: *Grüneberg*, in: Palandt, *BGB Kommentar*, § 320, Rn. 5.

Möglicherweise könnte diese Form des Beistands dennoch in Folge einer analogen Anwendung unter die Ausnahme zu fassen sein, was freilich nach den Grundsätzen der juristischen Methodenlehre dann unmöglich wäre, wenn die Vorschrift eine „Ausnahme der Sache nach“ und nicht nur „der Formulierung“ beinhaltet.⁶²² Eine Ausnahme der Sache nach liegt dann vor, wenn der Gesetzgeber - in diesem Falle die europäischen Vertragsstaaten - eine grundsätzlich allgemein geltende Regel für spezielle Fälle durchbricht, weil eine Anwendung in diesen Fällen „wenig praktikabel oder unangebracht erscheint und er deshalb glaubt, darauf verzichten zu können.“⁶²³ Die Gewährung gegenseitiger finanzieller Garantien befeuert im Unterschied zur Kreditgewährung nicht das von der Norm zu verhindern beabsichtigte sog. „moral-hazard“-Verhalten.⁶²⁴ Die Vergabe synallagmatischer finanzieller Garantien fördert nämlich die Europäische Integration, anstatt sie zu gefährden. Daher haben die europäischen Vertragsstaaten das Haftungsverbot auch nur für dieses Instrument durchbrechen wollen. Die Ausnahmeregelung ist somit eine echte Ausnahme, für die sowohl die Regel einer engen als auch das Verbot einer analogen Anwendung gilt.⁶²⁵ Daraus ist zu schließen, dass sich die Vertragsstaaten eingehend mit Abweichungen von dem Verbot beschäftigt haben und einzig und allein die „gegenseitigen finanziellen Garantien“ vom Verbotstatbestand des Art. 125 I AEUV ausnehmen wollten.⁶²⁶

1.1.3.1.5.2. Finanzieller Beistand der Mitgliedstaaten

Die bewusste Auseinandersetzung der Vertragstaaten mit der Möglichkeit, einen finanziellen Beistand zu gewähren, kommt aber auch an anderer Stelle im AEUV zum Ausdruck. Die restriktive Handhabung der Ausnahnevorschrift in Art. 125 I AEUV bestätigt sich mit Blick auf Art. 143 AEUV, der in Abs. 2 c) die Bereitstellung von mitgliedstaatlichen Krediten untereinander nur „in begrenzter Höhe“ ausdrücklich vorsieht. Seinem Wortlaut nach ist die Norm aber lediglich auf Staaten anwendbar, für die eine Ausnahmeregelung gilt.⁶²⁷ In Fällen übermäßiger Zahlungsbilanzschwierigkeiten ist ein finanzieller Beistand unter bestimmten Bedingungen möglich. Gemäß Art. 143 II c) AEUV können Mitgliedstaaten also, wenn sie

⁶²² Larenz, Methodenlehre, S. 339.

⁶²³ Larenz, Methodenlehre, S. 340.

⁶²⁴ Dazu ausführlich i.R. der teleologischen Auslegung, vgl. Ziff. 1.1.3.1.9.

⁶²⁵ BGHZ 2, 244; BGHZ 4 222; BGHZ 11, 143.

⁶²⁶ So auch Frenz/Ehlens, EWS 2010, 67.

⁶²⁷ Vgl. dazu Art. 139 I AEUV.

hinsichtlich ihrer Zahlungsbilanz von Schwierigkeiten betroffen oder ernstlich bedroht sind, die sich entweder aus einem Ungleichgewicht der Gesamtbilanz oder aus der Art der ihnen zur Verfügung stehenden Devisen ergeben, freiwillig zur Verfügung gestellte bilaterale Kredite in Anspruch nehmen; vorausgesetzt, die bestehenden Schwierigkeiten sind geeignet, insbesondere das Funktionieren des Binnenmarkts oder die Verwirklichung der gemeinsamen Handelspolitik zu gefährden.

1.1.3.1.5.3. Finanzieller Beistand der EU

Aber auch die Gewährung eines finanziellen Beistands an notleidende Eurostaaten durch die EU selbst ist ausdrücklich im AEUV (Art. 122) geregelt.⁶²⁸ So kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, einem Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren, wenn der betroffene Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, vgl. Art. 122 II AEUV. Die Existenz dieser Ausnahme⁶²⁹, die offenbar ähnliche Sachverhalte wie den hier zu prüfenden erfassen sollte, spricht für eine restriktive Anwendung der „no-bail-out“-Klausel.⁶³⁰

1.1.3.1.5.4. Gemeinschaftsleistungen im Rahmen der gemeinschaftlichen Strukturpolitik

Schließlich sehen die Vertragsstaaten in Art. 174 ff. AEUV Hilfsmaßnahmen vor, wenn es um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der EU geht. Auch hier lässt

⁶²⁸ Art. 122 I AEUV ist hier nicht relevant, da die dort genannten „Maßnahmen“ lediglich in (Rechts-)Form von Entscheidungen, Beschlüssen, Richtlinien oder Verordnungen ergehen können: *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 14.

⁶²⁹ In Kapitel 2 wird das Verhältnis zwischen Art. 122 II und Art. 125 AEUV im Rahmen der Rechtmäßigkeitsprüfung des EFSM eingängig behandelt und dargestellt.

⁶³⁰ Im Gegensatz zu der hier vertretenen Auffassung ist der EuGH im Vorlageverfahren zum ESM vom 27.11.2012 in der Rechtssache C-370/12, Rn. 120 und Rn. 130 allerdings der Ansicht gefolgt, dass Art. 122 II AEUV keinen Anhaltspunkt dafür enthalte, „dass nur die Union dafür zuständig wäre, einem Mitgliedstaat finanziellen Beistand zu gewähren“ und daher nicht dem ESM entgegenstehe. Aus der Norm ergebe sich nicht die Eigenschaft einer Ausnahmvorschrift zu Art. 125 AEUV. Hieraus schließt der EuGH auch, dass nicht jede Form der finanziellen Unterstützung eines anderen Mitgliedstaates verboten sei. Dies ergebe sich zudem aus einem Vergleich mit Art. 123 AEUV, der von seinem Regelungsgehalt enger gefasst sei als Art. 125 AEUV. Der abweichende Wortlaut der „no-bail-out“-Klausel bestätige, dass sich das Verbot nicht auf jede finanzielle Unterstützung erstrecken solle.

sich dem AEUV ein detailliertes Regelwerk für finanzielle Unterstützungsmaßnahmen entnehmen.

1.1.3.1.5.5. Schlussfolgerung

Die strukturelle Differenzierung zwischen einem an strenge Voraussetzungen geknüpften finanziellen Beistand der Union für alle Staaten (nur) im Falle eines „unkontrollierbaren außergewöhnlichen Ereignisses“,⁶³¹ Art. 122 II AEUV, und einem begrenzten finanziellen Beistand für Nichteurostaaten unter den weniger strengen Prämissen des Art. 143 AEUV⁶³² suggeriert ein Verbot von Unterstützungsmaßnahmen für und durch Eurostaaten (bzw. die Union) außerhalb des Art. 122 II AEUV, respektive des Art. 125 I S. 2 2. Halbsatz AEUV.

In diesen Fällen ist die Gewährung eines Beistands an bestimmte Prämissen geknüpft und einem besonderen Entscheidungsverfahren unterworfen.⁶³³ Dabei kommt den EU-Organen in beiden Verfahren *de lege lata* eine überragende Rolle als Initiatoren sowie als Kontroll- und Beschlussorgane zu. So kann beispielsweise der finanzielle Beistand der Union nur im Wege eines Ratsbeschlusses mit qualifizierter Mehrheit erfolgen.⁶³⁴ Die Formulierung „finanzieller Beistand der Union“ macht deutlich, dass die Kapazität des Beistands auf Mittel der EU beschränkt ist und dadurch ein uferloser Finanztransfer verhindert wird.⁶³⁵ Eine bilaterale Kreditgewährung würde dieses feingliedrige Regelungsnetzwerk umgehen und die gesetzlich geregelte und durchdachte Partizipation der EU-Organe in diesen Verfahren als sinnlos erscheinen lassen,⁶³⁶ könnte sie doch einfach durch zwischenstaatliche Beistandsmaßnahmen ausgehebelt werden.

Die oben dargelegten Normen weisen auf eine ausgiebige Auseinandersetzung der Vertragsstaaten mit der Entscheidung hin, in welchen Fällen eine finanzielle Unterstützung gewährt werden kann und darf. Daraus lässt sich schließen, dass ein finanzieller Beistand dort verboten sein soll, wo er nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt ist.

⁶³¹ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 7; *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 29.

⁶³² *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 31.

⁶³³ Siehe dazu: *Khan*, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 143 AEUV, Rn. 4

⁶³⁴ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 19.

⁶³⁵ Eingehend dazu unter Kapitel 2, Ziff. 1.1.1.

⁶³⁶ *Gnan*, von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 29.

1.1.3.1.6. Zwischenergebnis

Nach systematischer Auslegung der Norm ist ein finanzieller Beistand in Form von mitgliedstaatlichen Krediten vom Haftungsverbot der „no-bail-out“-Klausel umfasst. Danach sind die Griechenlandhilfen rechtswidrig.

1.1.3.1.7. Historische Betrachtung

Auch eine historische Betrachtung liefert Hinweise zur Handhabung der Norm. Bevor die „no-bail-out“-Klausel mit Gründung der WWU in die europäischen Verträge eingefügt wurde, existierten keinerlei Regelungen, die einen vergleichbaren Haftungsausschluss der Mitgliedstaaten konstatierten. Ein solches Haftungsverbot war zu einem früheren Zeitpunkt allerdings auch nicht erforderlich, da erst durch die WWU eine Union entstand, die wegen der vollständigen Übertragung währungspolitischer Kompetenzen auf die EU sowie in Folge von ökonomischen Interdependenzen insbesondere zwischen den Eurostaaten ein latentes Risiko für die Wirtschaftspolitiken in den einzelnen Ländern und damit für die Stabilität im Währungsraum insgesamt mit sich brachte.

1.1.3.1.7.1. Das einheitliche System mittelfristigen finanziellen Beistands

Auf Grund der regionalen Disparitäten in der EU, die sich im ökonomischen Gefälle, insbesondere zwischen den nördlichen und südlichen Euroländern äußern, bestand vor Übergang in die Endphase der WWU die Gefahr einer Zahlungsbilanzkrise wirtschaftsschwacher Staaten, die Auswirkungen auf die angestrebten Konvergenzen der Wirtschaftspolitiken und die fortschreitende Europäische Integration nach sich ziehen konnte. Um daraus resultierende Risiken für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes oder für die schrittweise Verwirklichung der gemeinsamen Handelspolitik abzuwenden, sah der damalige Gemeinschafts-Vertrag in Art. 108 (EWGV) für Länder mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten vor, unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen

Beistand der übrigen Mitgliedstaaten zu erhalten.⁶³⁷ Damit sollte verhindert werden, dass sich etwa ein von Zahlungsbilanzschwierigkeiten geplagter Mitgliedstaat von den übrigen Staaten wirtschaftspolitisch isoliert. Ein ökonomisches Abkapseln einzelner Mitgliedstaaten hätte nämlich dazu führen können, dass die mit fortschreitender Integration immer enger begründeten Handelsverflechtungen auseinanderbrachen, wenn sich bspw. ein finanziell bedrohter Staat im Alleingang zu wirtschafts- und währungspolitischen Restrukturierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen entschieden hätte.⁶³⁸

Für die historische Betrachtung von essentieller Bedeutung ist eine schon zu diesem Zeitpunkt angelegte, strukturelle Nachrangigkeit der mitgliedstaatlichen Bereitstellung von Krediten gem. Art. 1 III der VO (EWG) Nr. 1969/88. Danach sollte nur dann auf eine Finanzierung durch die Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden können, wenn „die Aufnahme einer Anleihe auf den Kapitalmärkten oder bei den Finanzinstitutionen (durch die Kommission) nicht unter zufriedenstellenden Bedingungen möglich (war) oder der Spielraum im Rahmen des Plafonds [...] nicht (ausreichte)“. Diese sekundäre und nur „etwaige“ (Art. 3 III) Inanspruchnahme der EU-Staaten entwickelte sich im Laufe der europäischen Gesetzgebung zu einer Forderung des Rates nach einem gänzlichen Verzicht auf eine mitgliedstaatliche Beteiligung im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten.

Der heutige Art. 122 II AEUV stellt nun den Kompromiss zwischen der Forderung der wirtschaftlich schwachen EU-Staaten und der Kommission⁶³⁹ nach einer unveränderten Fortgeltung des früheren Art. 108 II c) EWGV und dem Postulat der wirtschaftsstarken EU-Staaten für einen restlosen Verzicht auf eine Norm, die als Rechtsgrundlage für einen ungerechtfertigten Finanztransfer missbraucht werden könnte, dar.⁶⁴⁰

Bevor Art. 122 II AEUV als ehemaliger Art. 100 II EUV mit Beginn der dritten Stufe der WWU in Kraft trat, bot die Vorgängernorm des heutigen Art. 143 AEUV, ex-Art. 108 EWGV, *allen* Mitgliedstaaten den bereits erwähnten „Schutzmechanismus“ an, um mögliche Zahlungsbilanzschwierigkeiten, die aus den durch das Gemeinschaftsrecht gewährleisteten

⁶³⁷ Art. 108 EWGV und die darauf gestützte VO (EWG) Nr. 1969/88 des Rates vom 24.06.1988 zur Einführung eines einheitlichen Systems des mittelfristigen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, Nr. L 178/1 vom 08.07.1988.

⁶³⁸ Seidel, Schutzmaßnahmen, S. 37 ff.; ders., CMLR 1978, S. 285.

⁶³⁹ Häde, EuZW 2009, 402.

⁶⁴⁰ Pipkorn, CMLR 1994, S. 273 ff.; vgl. Agence Europe, No. 1700 vom 20.03.1991, woraus hervorgeht, wie insbesondere Deutschland seinen Unwillen zu dieser Regelung kundtat.

Liberalisierungsverpflichtungen im Kapital- und Zahlungsverkehr resultierten, durch einen finanziellen Beistand zu kompensieren.⁶⁴¹

Mit Einführung der Gemeinschaftswährung entfiel aber die Prämisse für die Gewährung einer solchen Hilfe für Eurostaaten *per definitionem*.⁶⁴² Denn Zahlungsbilanzschwierigkeiten sollten in einer gemeinsamen Währung nicht mehr auftreten können. Folglich sollte die Norm auch nur noch auf die Länder anwendbar sein, für die eine Ausnahmeregelung gilt, Art. 122 VI EG.⁶⁴³ Dabei wurde eine bemerkenswerte Änderung vorgenommen. Durch die VO (EG) Nr. 332/2002 wurde die vorangehende Verordnung mit der Maßgabe aufgehoben,⁶⁴⁴ dass die bereitzustellenden Darlehen nunmehr im Optimalfall ausschließlich durch die Inanspruchnahme des Kapitalmarktes oder der Finanzinstitutionen finanziert werden sollten.⁶⁴⁵ Die Fortsetzung einer Finanzierung unmittelbar durch die Mitgliedstaaten hätte nämlich auf Grund des Missverhältnisses zwischen der Anzahl der potenziellen Darlehensempfänger und der Zahl der Kreditgeber zu einer Gefahr für die Wirtschaftspolitik der Länder geführt, die an der Währungsunion teilnehmen und daher diese Darlehen nicht in Anspruch hätten nehmen können. Denn im Notfall hätten sie auf diese Weise einen finanziellen Beistand leisten müssen, möglicherweise sogar dann, wenn sie sich selbst in einer misslichen wirtschaftlichen Situation befunden hätten. Da diese Länder in Folge ihrer Mitgliedschaft in der Währungsunion nicht auf den Beistand nach Art. 143 AEUV zurückgreifen können, würde ein nach wie vor unvermittelter Rückgriff auf die Euroländer diejenigen also bestrafen, die die Europäische Integration durch die Teilnahme an der Währungsunion weitergeführt haben. Der Verzicht auf den vornehmlichen Rückgriff auf die Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 143 AEUV wurde in der aktuellsten Verordnung, die im Zuge der internationalen Finanzkrise 2008 erlassen wurde, erneut bekräftigt.⁶⁴⁶

Aus dieser Entwicklung des finanziellen Beistands durch die Mitgliedstaaten lässt sich folgender Schluss für die Auslegung des Art. 125 AEUV ziehen: Wenn ein strauchelnder

⁶⁴¹ *Potacs*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 119 EGV, Rn. 1; Erwägungsgründe der Ratsverordnung (EWG) Nr. 1669/88 vom 24.06.1988 zur Einführung eines einheitlichen Systems des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, ABl. 1988 Nr. L 178 S.1, auf die *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 103 EGV, Rn. 3 verweist.

⁶⁴² *Smulders*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 119 und 120 EGV, Rn. 1.

⁶⁴³ Dazu VO (EG) 332/2002 vom 18.02.2002, ABl. 2002, L 53/1 und die Erwägungsgründe 6 und 7.

⁶⁴⁴ Art. 11 der VO (EG) 332/2002.

⁶⁴⁵ Erwägungsgrund Nr. 9 der VO (EG) 332/2002.

⁶⁴⁶ VO (EG) 431/2009 vom 18.05.2009, ABl. 2009, L 128/1.

Nicht-Eurostaat einen finanziellen Beistand der übrigen Staaten gemäß dem geltenden Art. 143 AEUV und der dazugehörigen Verordnung lediglich als *ultima ratio*, nur unter gewissen Bedingungen und auf Beschluss des Rates in Anspruch nehmen darf, und das Einverständnis der Kreditgeber zudem erforderlich ist, dann muss für einen Mitgliedstaat der Währungsunion im Fall von wirtschaftlichen Problemen im Wege eines „Erst-Recht“-Schlusses eine noch strengere Behandlung gelten. Auf Grund der Tatsache, dass nämlich die Funktionstüchtigkeit der WWU vom Vertrauen der Märkte in eine Eigenverantwortlichkeit der mitgliedstaatlichen Haushaltspraktiken abhängt, muss jede - auch freiwillige - finanzielle Unterstützungsmaßnahme vom Verbotstatbestand des Art. 125 I AEUV umfasst sein (*argumentum a minore ad maius*).

Dies soll im Folgenden noch näher erläutert werden. Zu diesem umfassenden und absoluten⁶⁴⁷ Verbot des Art. 125 I AEUV gelangte bereits die Kommission in ihrem Vertragsentwurf zur Errichtung einer WWU.⁶⁴⁸ In der Stellungnahme zu Art. 104 a (Haushaltsregeln) des Entwurfes wird deutlich, welche Gefahr die Kommission einem Haushaltsdefizit und dessen Finanzierung beimisst. Danach belasten diese beiden Faktoren nicht nur den maroden Staat selbst. Auf Grund der gemeinschaftlichen Währung haben monetäre Entwicklungen innerhalb eines Staates spürbare Auswirkungen auf die Währungsunion als Ganze. Die Kommission spricht von einer „potenzielle(n) Bedrohung für die Stabilität der Währung“⁶⁴⁹.

1.1.3.1.7.2. Der *Delors*-Bericht und dessen abweichende Entwürfe

Die Protagonisten des *Delors*-Plans setzten ihren Schwerpunkt auf Präventivmaßnahmen zur Sicherung einer soliden Haushaltspolitik und verließen sich auf die EU-rechtliche Vorgabe verbindlicher Leitlinien der Wirtschaftspolitik, deren Einhaltung von der Kommission oder

⁶⁴⁷ *Kempfen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 4, der dieses absolute Verbot aus einem restriktiven und streng an teleologischen Erwägungen ausgerichteten Verständnis herleitet; ausführlich zur teleologischen Auslegung: sogleich.

⁶⁴⁸ Art. 104 a der Kommission der EG, Kommentare zum Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Hinblick auf die Errichtung einer WWU SEC(90) 2500/2, Brüssel 10.12.90, abgedruckt in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 207.

⁶⁴⁹ Art. 104 a der Kommission der EG, Kommentare zum Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Hinblick auf die Errichtung einer WWU SEC(90) 2500/2, Brüssel 10.12.90, abgedruckt in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 207.

einer monetären Institution sichergestellt werden sollte. Dabei wurden insbesondere makroökonomische Maßnahmen wie die Festlegung wirksamer Obergrenzen für die Haushaltsdefizite der einzelnen Mitgliedsländer, ein Ausschluss sämtlicher monetärer Finanzierung und die Begrenzung der Kreditaufnahme in außergemeinschaftlichen Währungen gefordert.⁶⁵⁰ Dagegen blieb ein eindeutiges Postulat eines expliziten Haftungsverbotes aus. Nach ihrer Ansicht sollte sich ein Beistandsverbot als nicht besonders wirksam herausstellen.⁶⁵¹

Auch die folgende Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum *Delors*-Bericht⁶⁵² beschränkt sich lediglich auf eine stabilitätskonforme Gestaltung der Haushalte und einem Verbot monetärer Finanzierung. Darin wurde die im *Delors*-Plan vorgesehene Notwendigkeit einer europäischen *ex-ante*-Koordinierung in Form verbindlicher Regeln für Obergrenzen von Haushaltsdefiziten und der Festlegung globaler Haushaltssalden durch den Ministerrat als unnötig erachtet. Erst der Währungsausschuss maß in seinem Bericht der Einhaltung einer soliden Haushaltsdisziplin gravierende Bedeutung für das Gelingen der WWU bei⁶⁵³ und verlangte neben einem geordneten Verfahren bei übermäßigen Defiziten erstmals nach einer „no-bail-out“-Regel, die in Ziel und Reichweite an den heutigen Art. 125 AEUV erinnert. Eine ebenbürtige Forderung geht aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates hervor, bei der nämlich eine gegenseitige Haftung unter den Mitgliedstaaten ab Beginn der zweiten Stufe der WWU verboten sein sollte.⁶⁵⁴ Mit dieser Entscheidung sollten ausreichende Vorkehrungen zur Verwirklichung der WWU getroffen werden, weil man sich der weitreichenden Konsequenzen⁶⁵⁵ für die Wirtschaft, das Sozialgefüge und für alle Bürger bewusst war.⁶⁵⁶

⁶⁵⁰ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 150 u. 152.

⁶⁵¹ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 151; zur Sinn- und Zweckausrichtung des Art. 125 AEUV vgl. Ziff. 1.1.3.1.9.

⁶⁵² Abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 161/62.

⁶⁵³ Bericht des Währungsausschusses zur WWU nach Vollendung der ersten Stufe, 23.07.1990, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 170.

⁶⁵⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Rom vom 27./28.10.90.

⁶⁵⁵ Konkrete Konsequenzen wurden freilich noch nicht erkannt. Vielmehr forderte der Vorsitz eine eingehendere Erörterung der Konsequenzen als der *Delors*-Bericht liefern konnte.

⁶⁵⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Auszug) auf der Tagung des Europäischen Rates in Madrid, 26./27.06.89, in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 158.

Eine etwas abgemilderte Version sah das Europäische Parlament in seinen Änderungswünschen am EWG-Vertrag vor.⁶⁵⁷ Es verlangte von den Mitgliedstaaten im Falle eines übermäßigen Defizites einen Verzicht auf „eine bedingungslose Garantie für die Staatsschulden eines Mitgliedstaates“. In ähnlicher Weise schlug die Europäische Kommission zunächst vor, das Verbot einer „automatischen Hilfestellung“ in den Vertrag mit aufzunehmen; „im Fall von Ungleichgewichten könnte kein Mitgliedsland auf eine bedingungslose Garantie seiner öffentlichen Schuld durch die Gemeinschaft oder ein anderes Mitglied vertrauen“⁶⁵⁸. Diese Überzeugung von einem „bail-out“-Verbot manifestierte sich im Entwurf des *Maastrichter* Vertrags, in dem die Kommission „die Gewährung durch die Gemeinschaft oder die Mitgliedstaaten einer bedingungslosen Bürgschaft für die Schulden eines Mitgliedstaates“ für unvereinbar mit der WWU erklärte und eine Festlegung dieses Verbotes in Art. 104 a des *Maastrichter* Vertrags forderte.⁶⁵⁹ Ein umfassendes Haftungsverbot, das sich sowohl auf die Union als auch auf die Mitgliedstaaten als Haftungssubjekte erstreckt, fand sich auch im Vertragsentwurf der Luxemburgischen Präsidentschaft wieder, bei dem allerdings eine freiwillige Haftung noch nicht von dem Verbot umfasst war.⁶⁶⁰ Der direkte „Vorgänger“ der endgültigen Regelung ist in Art. 104 a zu finden, der einen beinahe identischen Wortlaut enthält.⁶⁶¹

1.1.3.1.7.3. Die *Maastrichter*-Konferenz

Diese Entwicklung fand in der Konferenz von *Maastricht* ihren Höhepunkt. Hier führten sich die Beteiligten vor Augen, dass die Gründung der EU keine Metamorphose der bestehenden Europäischen Gemeinschaft (als Konföderation mit supranationalen Zügen) mit sich bringen würde, obgleich die an der Währungsunion teilnehmenden Staaten nach *Seidel* in Folge der

⁶⁵⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments zur WWU vom 10.10.1990, in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 193.

⁶⁵⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, WWU, SEK(90)1659 endg. Brüssel, den 21.08.1990, in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 182.

⁶⁵⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Hinblick auf die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, SEC (90)2500 Brüssel, 10. Dezember 1990, in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 200.

⁶⁶⁰ Conference of the representatives of the governments of the memberstates – economic and monetary union – Report by the Chairman of the personal representatives. Non-Paper, 10.05.91, in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 219.

⁶⁶¹ Draft Treaty on Economic and Monetary Union, Proposal by the (Dutch) Presidency to the Intergovernmental Conference on Economic and Monetary Union, 28.10.91, in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 225.

Gemeinschaftswährung in einen bundesstaatsähnlichen Verbund eintraten.⁶⁶² Damit die Mitgliedstaaten aber bundesstaatstypischen Finanztransfers entgehen konnten, die gerade im Hinblick auf den schmalen Etat der EU (141,9 Mrd. Euro bzw. 1,13 Prozent des BNE)⁶⁶³ gravierend in das Steueraufkommen der souveränen Mitgliedstaaten eingegriffen hätten, fällten sie ganz bewusst die Entscheidung, ein absolutes Haftungsverbot dem europäischen Primärvertrag einzuverleiben.⁶⁶⁴

Insbesondere Deutschland setzte sich energisch und mit Nachdruck für ein solches Verbot ein.⁶⁶⁵ Mit Blick auf eine bis dahin stabile D-Mark, („[...] eine der härtesten Währungen der Welt“)⁶⁶⁶ die es aufzugeben galt, ist diese Position nachvollziehbar. Der Widerstand Deutschlands, allen voran der Deutschen Bundesbank, gegen stabilitätsgefährdende Maßnahmen manifestiert sich auch während der aktuellen Eurokrise wieder und wieder. So kostete ein „Nein“ zu den Staatsanleihekäufen der EZB 2010 bis 2012⁶⁶⁷ bereits zwei deutschen Chefökonominnen den Arbeitsplatz. Nachdem zuvor bereits der damalige Chef der Deutschen Bundesbank *Axel Weber* zurücktrat, ereilte dasselbe Schicksal das EZB-Direktoriumsmitglied *Jürgen Stark*. Derzeitig wird lebhaft über einen Rücktritt des amtierenden Präsidenten der Deutschen Bundesbank und ehemaligen Pressesprechers der Bundeskanzlerin, *Jens Weidmann* debattiert, der seinen Unmut über die Staatsanleihekäufe offen bekundete.

1.1.3.1.8. Zwischenergebnis

Die stetige Präzisierung der Norm in einer Vielzahl an Vertragsentwürfen weist auf eine ausgiebige Auseinandersetzung der europäischen Vertragsstaaten mit dem Haftungsverbot hin. Auch die Auseinandersetzung mit diesem Thema auf der *Maastrichter*-Konferenz spricht für eine bewusst getroffene Entscheidung für eine gesetzliche Normierung eines absoluten Verbots als striktes Ordnungsprinzip. Wenn die Vertragsstaaten eine Haftung der Eurostaaten untereinander intendiert oder zumindest eine *freiwillige* Haftungsübernahme

⁶⁶² *Seidel*, integration 2010, 206.

⁶⁶³ EU-Haushalt 2011, http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011_de.cfm (Abrufdatum: 20.12.2012).

⁶⁶⁴ *Seidel*, integration 2010, 206.

⁶⁶⁵ Agence Europe, No. 1700 vom 20.3.91.

⁶⁶⁶ So die Worte des Ex-Bundeskanzlers, *Ludwig Erhard*, in seiner Eigenschaft als Bundesminister für Wirtschaft (1949-1963) in einem Aufsatz, zehn Jahre nach Einführung der Deutschen Mark am 21.6.48.

⁶⁶⁷ Diese Käufe werden im Folgenden am Maßstab des Art. 123 I AEUV geprüft.

hätten zulassen wollen, dann wäre dieser Wille ausdrücklich in die EU-Verträge eingeflossen. Daher sind die Finanzhilfen für Griechenland auch aus historischer Betrachtung rechtswidrig.

1.1.3.1.9. Teleologische Auslegung

1.1.3.1.9.1. Disziplinierende Wirkung des Marktmechanismus

Die Haftungsverbote, die gleichermaßen für Mitgliedstaaten und Union gelten, stellen heraus, dass sich jeder Eurostaat hinsichtlich der Bewertung seiner Bonität den Wirkungen der Marktkräfte⁶⁶⁸ ausgesetzt sehen soll und lediglich dieselbe finanzwirtschaftliche Behandlung erwarten darf wie ein privater Kreditnehmer.⁶⁶⁹ Art. 125 AEUV intendiert, die Mitgliedstaaten zu einer verantwortlichen und marktorientierten Verschuldenspolitik zu veranlassen.⁶⁷⁰ Wenn also ein Staat eine exzessive Finanzpolitik betreibt, soll er sich nicht darauf verlassen dürfen, dass ihm im Falle eines drohenden Staatsbankrotts ein anderer Mitgliedstaat oder die Union selbst zur Hilfe eilt und ihm seine finanziellen Lasten abnimmt. Stattdessen soll er durch die markttypischen Reaktionen auf seine unsolide Haushaltswirtschaft, die grundsätzlich in Form von Risikozinsaufschlägen für die Emission von Staatsanleihen ergehen, in finanztechnischer Hinsicht „bestraft“ werden.

Eine finanzielle Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten oder der Union würde diesen Effekt vereiteln und dazu führen, dass der verschuldete Staat von den niedrigeren Zinsen der wirtschaftlich soliden Mitgliedstaaten profitiert.⁶⁷¹ Da aus finanzmarkttechnischer Sicht jede Lastenübernahme zu einer Besicherung der bestehenden Forderung führt, könnte sich der verschuldete Staat zu besseren Konditionen auf den Märkten refinanzieren als ihm dies nach

⁶⁶⁸ Dazu: *Ohler*, DVBl. 2011, 1061.

⁶⁶⁹ Bericht des Währungsausschusses zur WWU nach Vollendung der ersten Stufe, 23.7.90, abgedruckt in: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 169; *Häde*, EuZW 2009, 402; *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 13; *ders.* in: Kadelbach, Nach der Finanzkrise, S. 32; *Kempfen*, in: Streinz, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 1; *Kempfen*, in: Streinz, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 1; *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 3; *Knopp*, NJW 2010, 1779; *Ruffert*, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 3.

⁶⁷⁰ Vgl. Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Hinblick auf die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/91, S. 22 und 52; *Pipkorn*, Legal Arrangements, S. 275; *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 286.

⁶⁷¹ *Fuest*, ZfW 1993, 130; vgl. auch *Heinemann*, Finanzverfassung, S. 157 ff.; *Friedl*, Die EWWU, S. 354; so auch die Bundesbank, vgl. FAZ vom 21.06.11, S. 13; *Lipp/Reichert*, Konfliktfelder, S. 46; *Smeets*, Monetäre Integration, S. 119; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 1; *Häde*, EuZW 2009, 273.

seinem Schuldenstand eigentlich möglich ist.⁶⁷² Nur bei strikter Einhaltung des absoluten Haftungsverbots in Art. 125 I kann durch eine bonitätsabhängige Risikoprämie die Wertigkeit des Zinskriteriums innerhalb der Konvergenzkriterien erhalten bleiben.⁶⁷³

Allerdings wurde schon frühzeitig die Befürchtung geäußert, dass bei unwiderruflich festgesetzten Paritäten und einer Einheitswährung kein ausreichender Druck von den Devisenmärkten auf unsolide Haushaltspraktiken ausgehen könnte, weil in einer Währungsunion mit einem starken Währungswert die schwachen Staaten grundsätzlich von der Wirtschaftsleistung der Starken profitierten. Dies habe zur Folge, dass sämtliche Teilnehmer der Währungsgemeinschaft hinsichtlich ihrer Bonität jedenfalls nicht differenziert genug bewertet werden würden.

In Folge der noch näher zu erklärenden Annahme, dass Marktreaktionen gerade im Krisenfall oftmals unvermittelt entstehen und überzogen sein können, ist nicht auszuschließen, dass sich Marktbewertungen schlagartig ändern, wenn sich ein Eurostaat in Folge jahrzehntelanger exzessiver Haushaltspraktiken nicht mehr refinanzieren kann und unmittelbar vor dem Staatsbankrott steht. In einer solchen Situation könnte sich dann ein plötzliches vom Markt veranschlagtes, irrationales⁶⁷⁴ und exorbitantes Zinsniveau auf sämtliche Mitgliedstaaten der Währungsunion auswirken.⁶⁷⁵ Derartige Gedanken trieben bereits die Gründerväter bei Konzipierung der WWU um. So wird im *Delors*-Bericht bereits vor einer Unberechenbarkeit der Marktmechanismen gewarnt: „die Markteinschätzung der Kreditwürdigkeit von offiziellen Kreditnehmern (neigt) eher dazu, sich abrupt zu ändern, mit dem Ergebnis, dass der Zugang zur Finanzierung über den Markt gesperrt wird“⁶⁷⁶, anstatt zu einer moderaten Assimilierung der Finanzierungskosten zu führen. „Die von den Marktkräften ausgehenden Zwänge könnten sich entweder als zu langsam und zu schwach erweisen oder aber zu plötzlich und zu drastisch greifen.“⁶⁷⁷

⁶⁷² *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 24; *Knopp*, NVwZ 2011, 1483.

⁶⁷³ *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 286.

⁶⁷⁴ Hierzu: Ziff. 1.1.3.1.9.2.1.

⁶⁷⁵ Bspw. schon: *Delors*-Bericht, *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 149 und 150; *Häde*, Finanzausgleich, S. 545.

⁶⁷⁶ *Delors*-Bericht, *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 151.

⁶⁷⁷ *Delors*-Bericht, *Krägenau/Wetter*, EWWU, ebenda.

In ihrer Sorge um die Verlässlichkeit sowie die mangelnde Effektivität der Marktmechanismen in der WWU hat der Devisenmarkt die Befürchtungen der Gründerväter wahr werden lassen.⁶⁷⁸

Trotz aller Skepsis lässt sich aus der Existenz des SWP und einer Vielzahl von Regeln über die Wirtschaftspolitik, im Besonderen die Vorschriften über die Haushaltsdisziplin, auch die Entschlossenheit der Gründer der WWU erkennen, auf eine disziplinierende Wirkung des Marktes zu vertrauen und diesen Mechanismus als funktionierenden Sanktionsmechanismus anzuerkennen.⁶⁷⁹

Darüber hinaus waren sich nicht nur die Anhänger des *Delors*-Plans über abrupte Marktveränderungen und irrationales Verhalten der Marktakteure im Klaren, sondern gleichermaßen auch Fachleute, die an der Konzeption der Währungsunion beteiligt waren.⁶⁸⁰ Hätten die Protagonisten bei Gründung der WWU dem Marktmechanismus das Vertrauen tatsächlich entzogen und ihm seine Regulierungsfähigkeit abgesprochen, ist nur schwerlich nachzuvollziehen, warum Regelungen wie Art. 123-125 AEUV überhaupt in den Vertrag aufgenommen wurden.

Die positive Erwartungshaltung der WWU-Gründer gegenüber dem Marktmechanismus wird darüber hinaus auch im Normengefüge über die WWU erkennbar. Strukturell liegt nämlich den Regelungen über die Wirtschaftspolitik eine Korrelation zwischen den den EU-Organen zugeordneten Maßnahmen im Falle eines übermäßigen Haushaltsdefizits (Art. 126 ff. AEUV) und einem darauf ausgerichteten (erwarteten) Verhalten der Märkte in Form eines „Reiz-Reaktion“-Schemas zu Grunde. So wird der Markt zunächst durch die regelmäßigen Untersuchungen der mitgliedstaatlichen Haushaltssituation durch die Kommission, den Wirtschafts- und Finanzausschuss und den Rat für das mitgliedstaatliche solide oder unsolide Finanzgebaren sensibilisiert.⁶⁸¹ Im Anschluss daran versetzt dann die Einleitung eines Defizitverfahrens den Markt in Alarmbereitschaft, so dass er mit entsprechenden Risikozuschlägen auf den Defizitsünder reagieren kann.

Um der bereits bei Konstruktion der WWU bekannten Problematik der Unberechenbarkeit des Marktes möglichst agil entgegenwirken zu können, war es folglich notwendig, durch die

⁶⁷⁸ So hat sich die Befürchtung einer nahezu einheitlichen Verzinsung der Staatsanleihen sämtlicher Euroländer bewahrheitet, siehe dazu Ziff. 1.1.3.1.9.2.1.

⁶⁷⁹ Roth, EuR Beiheft 1, 1994, 78.

⁶⁸⁰ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 1998, S. 24.

⁶⁸¹ Gnan, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 8.

Einfügung von Art. 125 AEUV ein umfassendes Haftungsverbot der Eurostaaten untereinander im Vertrag zu zementieren. Dadurch konnte dem Markt unmissverständlich signalisiert werden, dass jeder Teilnehmer der Währungsunion für seine Wirtschaftspolitik und seine Staatsverschuldung selbst verantwortlich ist. Auch der *Delors*-Bericht verlangt von den Teilnehmern der WWU, dass jeder Mitgliedstaat akzeptieren müsse, dass ihm selbst „aus der Beteiligung an einem gemeinsamen Markt und einem einheitlichen Währungsraum wirtschaftspolitische Zwänge erwachsen“.⁶⁸²

Diese Anstrengungen sind indes nicht allein durch die Maßgabe einer disziplinierten Haushaltswirtschaft für alle Teilnehmer der WWU und das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit zu erreichen. Denn der Konstruktionsfehler der WWU und deren Prägung durch die differenzierte Integration verlangen nach einem strengeren und umfassenderen Regelwerk, um Funktionalität zu gewährleisten. Die EU ist kein Bundesstaat, sondern lediglich ein Staatenverbund.⁶⁸³ Da den währungspolitischen Kompetenzen der EU eben keine wirtschaftspolitischen Kompetenzen in ausreichendem Maß zustehen, um selbst für Stabilität zu sorgen, müssen umfassende Restriktionen wie Art. 125 AEUV geachtet und mit absolutem Anspruch durchgesetzt werden. Jeder Versuch, diese Norm aufzuweichen, lässt die Märkte an der haushaltspolitischen Autonomie der Mitgliedstaaten zweifeln und befeuert gleichzeitig ein „moral-hazard“-Verhalten unter den Eurostaaten.

Vor dem Hintergrund der hier dargestellten Reziprozität haushaltspolitischer Autonomien in der WWU und dem Vertrauen des (sanktionierenden) Marktes,⁶⁸⁴ besteht die tragende Prämisse für die Funktionstüchtigkeit der WWU darin, dass jeder Mitgliedstaat für seine Schulden eigenständig verantwortlich ist und er hierbei nicht von anderen Mitgliedstaaten finanziell unterstützt wird.⁶⁸⁵ Dieser Grundsatz lässt sich auch in Art. 120 AEUV hineinlesen und geht zurück bis auf die Römischen Verträge von 1958.⁶⁸⁶ Der Sinn der marktgesteuerten Zusatzbelastungen besteht darin, einen Staat mit desolater Haushaltslage rechtzeitig dazu zu

⁶⁸² Krägenau/Wetter, EWWU, S. 151.

⁶⁸³ Dazu ausführlich: Teil 1.

⁶⁸⁴ Ähnlich: *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 12; *Hentschelmann*, SWP als Ordnungsrahmen, S. 40 ff.

⁶⁸⁵ *Seidel*, Der Euro, S. 3; *Hentschelmann*, SWP als Ordnungsrahmen, S. 41.

⁶⁸⁶ *Bandilla*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 120 AEUV, Rn. 1; vgl. auch: *Pipkorn*, Legal Arrangements, S. 272; *Roth*, EuR 1994, Beiheft 1, S. 71; *Seidel*, in: FS für Börner, S. 422; *Stern*, in: FS für Everling II, S. 1472.

bewegen, wirtschaftliche und insbesondere wettbewerbsrelevante Strukturreformen vorzunehmen, um seine haushaltswirtschaftlichen Versäumnisse in den Griff zu bekommen. Wenn die Gewährung bilateraler Kredite nun nicht unter das Verbot des Art. 125 I AEUV zu subsumieren wäre, würde der maßgebliche Anreiz zur Restrukturierung und Konsolidierung der Haushaltswirtschaft fehlen.

Zudem liegt der Gedanke nicht fern, dass die Kenntnis um die Möglichkeit einer finanziellen Unterstützung durch andere EU- bzw. Eurostaaten die Regierung eines wirtschaftlich schwächelnden Staates dazu ermutigen könnte, erst recht eine exzessive Haushaltspolitik zu betreiben. Auf diese Weise könnte eine Regierung bspw. kostspielige wirtschaftspolitische Praktiken aufrechterhalten mit dem Ansinnen, sich den politischen Machterhalt und den Zuspruch der Bevölkerung zu sichern.⁶⁸⁷ Es liegt in der Natur der Marktökonomie, dass eine Reaktion von Preis- und Zinszuschlägen auf eine exzessive Haushaltspolitik erst mit einer kleinen Zeitverzögerung folgt;⁶⁸⁸ ein Umstand also, der amtierende Regierungen in Versuchung führen könnte, während ihrer Amtsperiode verschwenderisch zu haushalten. Ein Blick auf die Geschichte der Wahlzyklen zeigt zudem, dass Regierungen stets inflationäre Politiken betrieben haben, um kurzfristig höhere Wachstums- und Beschäftigungszahlen vermitteln zu können, anstatt sich am Primat der Preisstabilität zu orientieren („politischer Konjunkturzyklus“).⁶⁸⁹ Die „no-bail-out“-Klausel zielt damit von ihrer Ratio her auch auf die Verhinderung eines „moral-hazard“-Verhaltens ab.⁶⁹⁰

Einige Vertreter der Literatur bezweifeln allerdings die Geltung dieser Erkenntnis für eine finanzielle Unterstützung in Form von bilateralen Krediten. Nach einer Ansicht⁶⁹¹ sei die *ratio legis* von Art. 125 I AEUV durch die Bereitstellung bilateraler Kredite nicht verletzt, wenn ein umfassendes Programm zur Haushaltssanierung von der EU gebilligt und dessen Erfüllung durch die Troika⁶⁹² überwacht würde. So sollte Griechenland (wie auch die übrigen „Programmländer“ und Spanien, das von der EFSF lediglich eine Unterstützung in Form einer

⁶⁸⁷ Häde, *Finanzausgleich*, S. 545; Herdegen, *CMLR* 35 (1998), 26; Fuest, *Stabile fiskalpolitische Institutionen für die Europäische Währungsunion*, S. 544; vgl. auch: Berthold, *Monetäre Integration*, S. 39 f.

⁶⁸⁸ Gnan/Wittelsberger, in: von der Groeben/Schwarze, *EUV/EGV Kommentar*, Art. 108 EGV, Rn. 9.

⁶⁸⁹ Endler, *EZB und Preisstabilität*, S. 221 und S. 245 m.w.N.; Gnan/Wittelsberger, in: von der Groeben/Schwarze, *EUV/EGV Kommentar*, Art. 108 EGV, Rn. 9; so auch Cottarelli, *Limiting Central Bank Credit to the Government*, S. 3.

⁶⁹⁰ Exemplarisch: Gnan, in: von der Groeben/Schwarze, *EUV/EGV Kommentar*, Art. 103 EGV, Rn. 31; Heinemann, *Finanzverfassung*, S. 44; Pilz/Dittmann, *DÖV* 2011, 443 m.w.N.

⁶⁹¹ Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *EU-Kommentar*, Art. 125 AEUV, Rn. 27; ähnlich argumentiert auch Nettesheim, *Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot*, S. 15.

⁶⁹² Delegierte aus der EZB, der Kommission und dem IWF.

Bankenrekapitalisierung erhielt,⁶⁹³) nur unter der Prämisse einer strikten Einhaltung der vereinbarten Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen in den Genuss der Hilfszusagen gelangen können.

Die Befürworter dieser Meinung orientieren sich bei der Zulässigkeit von bilateralen Krediten an den Voraussetzungen des Art. 122 II AEUV. Dieser verlangt „bestimmte Bedingungen“ für die Bereitstellung eines finanziellen Beistands, wenn jedenfalls die Union diesen gewährt.⁶⁹⁴ Vergleichbare Kriterien gelten für Art. 143 II, der dem Rat aufträgt, Richtlinien und Beschlüsse zu erlassen, die die Einzelheiten und Bedingungen für einen finanziellen Beistand festlegen.⁶⁹⁵

Aus dem Gesichtspunkt des Prinzips der Spiegelbildlichkeit im EU-Recht wäre eine strikte Konditionierung auch tatsächlich erforderlich, so dass dieser Meinung in ihrer Konsequenz jedenfalls Recht zu geben ist.⁶⁹⁶ Daher gehen jedenfalls die Ansichten fehl, die ein striktes Haushaltsprogramm als Konditionierung für die Hilfen ablehnen.⁶⁹⁷ Im Ergebnis vermag die Konditionierung einer Finanzhilfe allein aber nicht über das strikte Verbot des Art. 125 I AEUV hinwegzuhelfen, da mit Blick auf die *ratio legis* ein „moral-hazard“-Verhalten bereits dann irreversibel vorliegt, wenn der strauchelnde Mitgliedstaat kurz vor dem Staatsbankrott steht, den er aus eigener Kraft nicht mehr abwenden kann. Denn zu diesem Zeitpunkt hat er bereits gegen sämtliche Pflichten des AEUV über die Wirtschaftspolitik und die des SWP verstoßen und zudem finanzmarkttypische Warnungen vernachlässigt, die geeignet waren, ihn zu Konsolidierungsmaßnahmen zu animieren.⁶⁹⁸ In diesem Fall darf eine derartige Gefährdung für die Funktionstüchtigkeit der WWU nicht noch mit einer finanziellen Unterstützung der übrigen Eurostaaten „belohnt“ werden.

⁶⁹³ Zu den Einzelheiten in Kapitel 2, Ziff. 1.1.2. ff.

⁶⁹⁴ Im Einzelnen dazu: *Kempen*, in: Streinz, EUV/EGV Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 11; *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 27 u. 28; auch dort nicht zwingend: *Hattenberger*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 7; *Höde*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 8.

⁶⁹⁵ Für Art. 125 I AEUV fordert dies: *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 27.

⁶⁹⁶ Ebenso: *Höde*, EuZW 2009, 403; vgl. auch die Ausführungen des EuGH für eine Rechtskonformität eines finanziellen Beistands der Mitgliedstaaten mit Art. 125 I AEUV: EuGH-Urteil zum ESM vom 27.11.2012 in der Rechtssache C-370/12, Rn. 137: So fordert der EuGH zum einen, dass der hilfebedürftige Mitgliedstaat für seine eigenen Verbindlichkeiten haftbar bleibt als auch die Anknüpfung von Hilfsmaßnahmen an Auflagen, die geeignet sind, einen Anreiz für solide Haushaltspolitiken zu schaffen.

⁶⁹⁷ Bspw.: *Hermann*, EuZW 2010, 416; *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 28.

⁶⁹⁸ Zu der Verlässlichkeit eines sanktionierenden Marktmechanismus, vgl. Ziff. 1.1.3.1.9.2.1. ff.

Die Auslegung der „no-bail-out“-Klausel als eine strikte Verbotsnorm in dem vorgenannten Sinne wird schließlich auch von einem Grundgedanken der marktwirtschaftlich geprägten Wirtschaftsverfassung der EU-Mitgliedstaaten⁶⁹⁹, die eben nicht zu einem (sozialen) Bundesstaat avanciert sind, getragen. Da grundsätzlich die Gewinne, die ein Marktteilnehmer erzielt, bei ihm privatisiert werden, dürfen weder seine Verluste noch die Risiken auf Dritte verteilt werden. Eine „Entkopplung“ von Verantwortlichkeit, Gewinnchance und Risiko (Erfolgs- und Verlustchance), mit einer Risikoabwälzung auf die Allgemeinheit ist nichts anderes als die Sozialisierung von Verlusten.⁷⁰⁰ Hierfür besteht in der EU als reiner Staatenverbund kein Raum. Auch im Rahmen des Europarechts muss daher der finanzwirtschaftlich geprägte Grundsatz gelten: Keine Chance ohne Risiko,⁷⁰¹ oder, wie *Jens Weidmann* in einer Rede zutreffend herausstellte: „Wirtschaftliche Freiheit und das Prinzip der Haftung (sind) zwei Seiten *einer* Medaille“.⁷⁰²

1.1.3.1.9.2. Das Versagen der „No-bail-out“- Klausel

1.1.3.1.9.2.1. Marktökonomische Logik – Das tatsächliche Marktverhalten

Eine Betrachtung der Finanzmarktaktivitäten und der seit nunmehr über vier Jahre schwelenden Staatsschuldenkrisen, die in der öffentlichen Meinung bereits frühzeitig zu einer „Währungskrise“ vorangeschritten sind,⁷⁰³ scheint aber die oben dargestellte und bereits im *Delors*-Bericht bekundete Skepsis an der Verlässlichkeit der Marktregulation begründet zu sein.⁷⁰⁴ Periodisch wiederkehrende Bankenkrisen und eine Vielzahl an Spekulationsblasen während der vergangenen Jahrzehnte indizieren eine zweifelhafte Praxis der Marktakteure, die nicht für eine Verlässlichkeit und Beständigkeit spricht. Wie dramatisch sich die Lage um spekulationsaffine Marktakteure, wie insbesondere Hedgefondsmanager, zugespitzt hat, geht aus der „Stellungnahme des Bundesrates zum

⁶⁹⁹ *Sonder*, ZRP 2011, 34.

⁷⁰⁰ *Röpke*: Lehre von der Wirtschaft, S. 293.

⁷⁰¹ Dazu: *Drukarczyk*, Finanzierung, S. 15 ff.; vgl. auch *Eucken*: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, S. 279.

⁷⁰² Dankesrede anlässlich der Verleihung des *Ludwig Erhard* Preises für Wirtschaftspublizistik, 05. Juli, Berlin.

⁷⁰³ Siehe: FAZ vom 13.12.2011.

⁷⁰⁴ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 14; weitergehend: *Häde*, EuZW, 2009, 402; von einem „Versagen des auf die Marktmechanismen vertrauenden Modells“ spricht auch *Bandilla*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EU-Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 3; „Marktversagen“ fällt auch bei *Fuest*, in seiner Stellungnahme vor dem Haushaltsausschuss der 21. Sitzung am 19.5.10, Stenographisches Protokoll, Nr. 17/21, S. 11.

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“ von Juni 2012 hervor. Dort heißt es: „Zahlreiche Finanzprodukte werden auf den Märkten [...] angeboten, obwohl es sich um hochriskante und hochkomplexe Produkte handelt, die eher den Charakter einer Wette haben [...].“⁷⁰⁵

Die undurchsichtigen Praktiken machen sich insbesondere bei der Nutzung des Finanzinstruments der Kreditvergabe oder dem Handel mit Staatsanleihen bemerkbar. Hier verrät die ökonomische Logik, dass jedenfalls nicht die steigende Staatsverschuldung und in Folge dessen das erhöhte Ausfallrisiko mit den veranschlagten, niedrigen Risikoprämien korrelierten. Vielmehr schienen sich die Erwerber der Staatsanleihen bei ihren Geschäften, bzw. die bonitätsbewertenden Ratingagenturen bei deren Bewertungen an anderen Faktoren zu orientieren.⁷⁰⁶ Ein Verhalten, das nur mit Hilfe des verhaltensökonomischen Begriffes „Prospect Theory“⁷⁰⁷ erklärt werden kann.

Diese Beobachtung durchzieht Dekaden der Finanzmarkthistorie. So wurden etwa vor Gründung der WWU Kredite an staatliche Stellen selbst bei hoher Staatsverschuldung ohne angemessene Risikoaufläge ausgegeben, da die Marktprotagonisten offenbar dem trügerischen Dogma folgten, ein Staat könne nicht konkurs gehen.⁷⁰⁸ Zehn Jahre nach Gründung der WWU fußten die Geschäfte der Marktakteure dann auf anderen irrationalen Erwägungsgründen.⁷⁰⁹ Bevor sie gegen Ende 2010 in übertriebener Panik, aus Furcht vor einem Finanzmarktkollaps, die Staatsanleihen der PIIGS-Staaten mit horrenden Risikozinssätzen bedachten, lässt sich der bis dato veranschlagte, ordnungsökonomisch nicht gerechtfertigte niedrige Zinssatz nur darauf zurück führen, dass die Marktaktivisten verstärkt ihrem Gewinnstreben nachgingen. So ist es unter den Marktinvestoren gang und gäbe, dass Abweichungen vom fundamental gerechtfertigten Wert eines Wertpapiers ohne Hemmungen abgebaut werden, um so die Papiere noch an den Mann bringen zu können und Gewinne einzufahren.⁷¹⁰

⁷⁰⁵ BR Drucks. 249/12 vom 15.06.2012.

⁷⁰⁶ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 14; deutliche Worte von *De Grauwe*: „systematic mistakes by the American rating agencies“/“Relying on them is simply unacceptable“, in: *Crisis in the eurozone and how to deal with it*, S. 2.

⁷⁰⁷ *Kahneman/Tversky*, Prospect Theory, S. 231 ff.; vgl. auch: *Ariely*, Predictably Irrational.

⁷⁰⁸ *Matthes*, Wirtschaftsdienst 1992, 411; *Nierlich/Schneider*, IILR 2012, 392.

⁷⁰⁹ Von „Irrationalität“ der Finanzmärkte spricht auch: *Knopp*, NVwZ 2011, 1481.

⁷¹⁰ *Quitau*, Verschärfen irrationale Finanzmärkte die Schuldenkrise?, S. 2.

Das Gewinnstreben ist zudem besonders bei Aufblähung einer Finanzmarktblase präsent, da die Marktakteure solange ihre Investitionen nicht aus dem blasengefährdeten Marktsegment abziehen, bis die Blase nach subjektiver Sicht wirklich zu platzen droht. Wie beim Schneeballsystem, wird es auch hier Marktteilnehmer geben, die mit ihren Vorstellungen und Berechnungen falsch liegen und auf der Strecke bleiben, was folglich zu Turbulenzen auf den Märkten führt.⁷¹¹

Diese fortlaufende „spekulative“ Praxis führte auch dazu, dass einzelnen Marktbeobachtern, wie vor allem den drei großen Ratingagenturen *Moody's Investors Service (Moody's)*, *Standard & Poors (S&P)* und *Fitch Ratings (Fitch)* mit ihren Fehlurteilen im Hinblick auf die Bonitätsbewertungen von Unternehmen und Staaten,⁷¹² ein gewisser Schuldaspekt bei der aktuellen Finanzkrise zuzuweisen ist.⁷¹³

Bis Mitte 2008 veranschlagte der Markt einen ähnlichen, beinahe einheitlichen Zinssatz für die Beleihung sämtlicher Staatsanleihen aus dem Euroraum. Dieser pendelte sich für zehnjährige Staatspapiere bei durchschnittlich etwa 3,9 Prozent ein.⁷¹⁴ Dabei lagen die Risikoaufschläge zwischen Griechenland, Irland, Portugal, Italien, Spanien und Deutschland (als Maßstab) für zehnjährige Staatsanleihen bei gerade mal 70 Basispunkten,⁷¹⁵ obwohl die Staatsverschuldungen der genannten Staaten weit über der Verschuldung Deutschlands lagen. So lag im Jahr 2010 die Staatsverschuldung Griechenlands bei 147,91 Prozent in

⁷¹¹ *Quitau*, Verschärfen irrationale Finanzmärkte die Schuldenkrise?, ebenda.

⁷¹² Diese wird mit unterschiedlichen Ratingcodes wiedergegeben, die aber im Hinblick auf ihren Aussagewert zumindest bei sicheren Anlagen einheitlich beurteilt werden. Für die höchste Bonität bspw.: Aaa (*Moody's*), während *Fitch* und *S&P* die Formel AAA verwenden. Uneinheitlich und unübersichtlich bspw. bei Anlagen, die nur durch günstige Entwicklungen vor einem Zahlungsausfall bewahrt bleiben: Caa1 bis Ca bei *Moody's*, nur CCC bei *Fitch* und CCC+ bis C bei *S&P*.

⁷¹³ Dazu: *Beck/Wienert*, Ratingagenturen unter Reformdruck, FAZ vom 31.12.12, S. 12; vgl. auch: FAZ vom 10.6.11, S. 19; daher die Forderung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes und der EU-Organe am 21.7.2011 nach einer Verminderung der Abhängigkeit von externen Ratings im EU-Regelungsrahmen, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-11-5_de.htm (Abrufdatum: 20.8.2011); zur Entwicklung des Kapitalmarktrechts: *Weber*, NJW 2011, 273 ff.; vgl. auch: *Käfer/Michaelis*, Die ökonomischen Konsequenzen einer Herabstufung durch die Ratingagenturen, S. 95 ff.

⁷¹⁴ *Eger*, Solidarität und Wettbewerb in der EU, S. 13; siehe auch das Schaubild in der FAZ vom 27.11.11, S. 49; von einer „Risikounterschätzung der Finanzmärkte“ spricht der damalige italienische Ministerpräsident *Mario Monti* in einem Interview in der FAZ vom 4.7.12, S. 11.

⁷¹⁵ EZB, Die Geldpolitik der EZB, Abb. 5.9; vgl. auch Schaubild in der FAZ vom 8.8.12, S. 11.

Relation zum BIP,⁷¹⁶ während Deutschland einen Wert von ca. 83 Prozent im Verhältnis zum BIP vorwies.⁷¹⁷

Erst zuletzt, nachdem die Staatsschuldenkrise längst um sich gegriffen hatte, öffnete sich die Schere zwischen den Renditen der Staatsanleihen der Euroländer. Urplötzlich stiegen Griechenlands Anleihen auf knapp 1000 Basispunkte im Vergleich zu Deutschen Staatsschuldtiteln an. Erst Ende April 2010 konnten sich die genannten Ratingagenturen dazu durchringen, die ausufernden Staatsschulden diverser Euroländer ökonomisch korrekt zu bewerten. Diese Entscheidung war wohl insbesondere darauf zurückzuführen, dass bis dahin eine von den Finanzmarktaktivisten erwartete, positive Entscheidung der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten im Hinblick auf eine Unterstützung Griechenlands ausblieb. Die Enttäuschung über solidarische Bekenntnisse im EU-Währungsraum führte dazu, dass der Markt nun mehr den Fakten ins Auge blickte und Griechenland entsprechend seiner Schuldenlast bewertete. Am 22. April 2010 vergab die private Agentur *S&P* die drittschlechteste Bewertung („Ramsch“-Status) für griechische Staatsanleihen und bedachte es mit einem „BBB-plus“ mit fallender Tendenz. Eine ebengleiche Einschätzung nahm auch der Mitbewerber *Moody's* vor.⁷¹⁸ Noch schlechter schnitt Griechenland bei der dritten, mächtigen Ratingagentur *Fitch* ab. Hier erhielt es lediglich ein („BBB-minus“).

Nun stellt sich die Frage, warum die Marktaktivisten ihr Verhalten erst änderten, als es bereits zu einer Staatsschuldenkrise im Euroraum gekommen war. An dieser Stelle sollen zur Verdeutlichung noch einmal ein paar Zahlen genannt sein:

Bis in das Jahr 2009 hinein variierten die Zinssätze für zehnjährige Staatsanleihen gerade mal um 1,0 Prozent (Höchststand des Jahres 2009: Deutschland: 3,8 Prozent mit der niedrigsten und Italien: 4,8 Prozent mit der höchsten Rendite). Eine Platzierung der Staatsanleihen zu diesen Werten bei einer Schuldenquote in der EU, die seit 2007 um mehr als 20 Prozentpunkte gestiegen ist und im Jahr 2011 mit einem Stand von 82 Prozent des BIP den höchsten Schuldenstand in der Geschichte der EU verzeichnete,⁷¹⁹ lässt sich nicht mit einer

⁷¹⁶ <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/167463/umfrage/staatsverschuldung-von-griechenland-in-relation-zum-bruttoinlandsprodukt-bip/> (Abrufdatum: 30.01.2014).

⁷¹⁷ <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/70570/oeffentlicher-schuldenstand> (Abrufdatum: 30.01.2014).

⁷¹⁸ FAZ online vom 14.6.10, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/ramschstatus-moody-s-senkt-griechenland-rating-1995707.html> (Abrufdatum: 15.06.2010).

⁷¹⁹ Europäische Kommission, KOM(2011) 815 endgültig.

ökonomischen Logik begründen.⁷²⁰ Vielmehr scheint sich die bereits bei Gründung der WWU aufgekommene Befürchtung bewahrheitet zu haben, dass im Euroraum die Mitgliedstaaten mit einer schwachen Wirtschaftsleistung von der hervorragenden Bonität der wirtschaftlich starken Staaten profitieren werden.

Das Marktverhalten der Anleger lässt sich auf zwei Gesichtspunkte zurückführen. Von großer Bedeutung ist in diesem Kontext das kurzfristige Gewinnstreben der (Investment-) Banker und sonstiger Anleger, das durch enorm hohe Bonuszahlungen befeuert wird.⁷²¹ Hinzu kommt die „Fehleinschätzung“ der Anleger beim Kauf von Staatsanleihen maroder Länder, der emittierende Staat werde stets in der Lage sein, begebene Anleihen rechtzeitig zum Termin wieder abzulösen, notfalls auch in Folge finanzieller Unterstützung durch andere Staaten oder die EU.

Dies führt zu der Annahme, dass die Finanzmärkte das „bail-out“-Verbot des Art. 125 AEUV offenbar von vornherein nicht ernst nahmen und davon überzeugt waren - selbst bei Investitionen in Staatsanleihen maroder Staaten - die Verluste selbst nicht tragen zu müssen. Die Marktakteure mussten daher davon ausgegangen sein, dass ein maroder Eurostaat bei drohender Staatsinsolvenz eine finanzielle Unterstützung von anderen Mitgliedstaaten oder der EU erhalten würde.⁷²² Verwunderlich ist eine solche Entwicklung indes nicht. Demonstrieren doch schon die Verhandlungen um die *Maastrichter*-Konferenz, dass Deutschland mit seinem Ansinnen, ein striktes „Haftungsverbot“ vertraglich festzuschreiben, zunächst allein da stand.⁷²³ Dennoch gelang es, dieses in den Vertrag von *Maastricht* mitaufzunehmen.

1.1.3.1.9.2.2. Begründete Zweifel an der „no-bail-out“-Klausel

⁷²⁰ *Reinhart/Sbrancia*, gehen daher von einer „finanziellen Unterdrückung“ („Financial Repression“) aus, *The Liquidation of Government Debt*.

⁷²¹ So war sich die Mehrheit der Experten um *Prof. Dr. Christoph Kaserer* in der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses vom 09.06.2010 darüber einig, dass die überhöhten Bonus-Zahlungen im Bankenbereich „eine der Ursachen der Finanzkrise“ waren; vgl. auch den Gesetzesentwurf der Regierung über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten und Versicherungsunternehmen, Dt. BT Drucks. 17/1291 und 17/1457; vgl. ebenfalls die verschärften Regeln für Ratingagenturen, die künftig für grob fahrlässige Fehleinschätzungen haften: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM/2012/0367 endgültig.

⁷²² *Laaser/Soltwedel/u.a.*, Europäische Integration, S. 31; *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 14.

⁷²³ Agence Europe, No. 1700 vom 20.3.91.

Die Zweifel an einer strikten Einhaltung des Beistandsverbots lassen sich mit dem Risiko eines Staatsbankrotts in der Währungsunion begründen, das sicherlich nicht eingegangen werden wollte, weil die Folgen auf Grund einer noch nie dagewesenen Situation nicht kalkulierbar waren und sind. Darüber hinaus ist eine allgemeine Furcht vor dem Zerfall des Euro oder gar der EU besonders groß, sollte doch gerade die supranationale europäische Institution Frieden und Wohlstand in den europäischen Völkern gewährleisten.⁷²⁴ Ob die tatsächliche Insolvenz eines Eurostaates die Europäische Integration wirtschaftlich betrachtet um Jahre zurückgeworfen oder gar zu zwischenstaatlichen Zerwürfnissen geführt hätte, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen. Allerdings ist Fakt, dass ein Regelwerk über eine geordnete Staatsinsolvenz in den EU-Verträgen nicht existiert,⁷²⁵ so dass ein reibungsloser und geordneter Ablauf schon allein aus diesem Grund nicht gewährleistet wäre. Was die öffentliche Meinung anbelangt, so hätte ein möglicher Zusammenbruch der Währungsunion „das große Scheitern der EU“⁷²⁶ nach sich ziehen und damit Unsicherheiten und Gefahren für den *Status Quo* der europäischen Staaten bereiten können.⁷²⁷

Bereits die unvorteilhafte Struktur der WWU mit ihrer asymmetrischen Integration gab den Marktteilnehmern also Anlass, sich Gedanken über ein EU-technisches Krisenmanagement im Falle einer drohenden Staatspleite eines ihrer Mitglieder zu machen. Es war nicht unwahrscheinlich, dass eine Vielzahl dezentraler Wirtschaftspolitiken, denen keine hinreichenden Stabilitäts- und Disziplinarmaßnahmen auf EU-Ebene gegenüberstanden, früher oder später zu einer Krise mit derartigem Ausmaß führen konnte.

Griechenland verfügt nur über eine schwache Wirtschaftsleistung im Euroraum. Im zweiten Krisenjahr (2009) lag die Exportintensität des Landes bei ca. sechs Prozent. Allerdings betrug der Schuldenstand im selben Jahr ca. 300 Mrd. Euro bzw. 129 Prozent des BIP, bei einer Auslandsverschuldung von über 89 Prozent. Griechenland hatte Anfang 2010 bei deutschen Banken eine Staatsschuld von 43,6 Mrd. Euro und stand bei französischen Banken in Höhe

⁷²⁴ Siehe dazu bspw.: *Schuman-Erklärung*; *Haltern*, Souveränität, S. 98; *Everling*, EuR 2010, 107.

⁷²⁵ *Konrad*, Wirtschaftsdienst 2010, S. 143 ff.; *Beck/Wentzel*, Insolvenzordnung für Staaten?, S. 167 ff.; *Fuest*, Wirtschaftsdienst 1993, S. 544 f.; kritischer: *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 5; Diskussionen über ein solches Verfahren bei: *Aden*, ZRP 2010, 191; *Paulus*, RIW 2009, 11; *Blankart/Fasten*, Staatsbankrotte, S. 7 f.; vgl. aber den Entwurf eines Staatsinsolvenzverfahrens von *Anne Krueger*, „Sovereign Debt Restructuring Mechanism“ von 2001.

⁷²⁶ *Gloede/Menkhoff*, Griechenlands Krise: Das währungspolitische Trilemma im Euroraum, S. 172; vgl. auch die wiederholte Aussage der Kanzlerin: „Scheitert der Euro, scheitert Europa“, bspw. während der 135. Sitzung des Bundestages am 26.10.11, Plenarprotokoll 17/135, S. 19.

⁷²⁷ *Fuest*, Wirtschaftsdienst 1993, S. 544 f.

von 71,3 Mrd. Euro im Soll. In einer ähnlich brisanten Verschuldungslage befanden sich auch die anderen PIIGS-Staaten. So verschuldete sich das ebenfalls wirtschaftlich stark angeschlagene Spanien bei deutschen Banken bis zu diesem Zeitraum für 180,2 Mrd. Euro, während es bei französischen Banken mit 199,8 Mrd. Euro in roten Zahlen stand.⁷²⁸

Die tiefgreifenden ökonomischen Verflechtungen innerhalb der Eurostaaten kommen hier deutlich zum Vorschein. Nachdem im April 2010 die Zahlen über strukturelle Defizite und öffentliche Schuldenstände auch der übrigen maroden Eurostaaten veröffentlicht worden waren, verschärfte sich die Lage auf den Finanzmärkten erneut. Portugals Defizit lag im Jahreswechsel 2008/2009 bei 5,6 Prozent bei einem Schuldenstand von 77 Prozent des BIP, wovon es mit ca. 60 Prozent im Ausland verschuldet war. Italiens Defizit pendelte sich bei einem Wert oberhalb des *Maastrichter* Defizitkriteriums um die 0,7 Prozent ein. Das südeuropäische Land wies aber einen Schuldenstand von beinahe dem Doppelten des zulässigen Referenzwertes von 60 Prozent des BIP aus. Auch hier lag die Auslandsverschuldung bei über 50 Prozent.

Neben den wirtschaftspolitischen Aspekten begründet auch ein anderer Faktor die entstandenen Zweifel der Finanzmärkte an der Einhaltung des „no-bail-out“-Verbots und der haushaltspolitischen Autonomie der Eurostaaten. So werden die Zweifel insbesondere von einer Vielzahl an Solidaritätsbekundungen⁷²⁹ genährt, die sich in den Europäischen Primärverträgen wiederfinden. Hiernach war nicht zu erwarten, dass in der EU und gerade in der finanzpolitisch besonders sensiblen Währungsunion die Mitgliedstaaten tatenlos zusehen würden wie ein Bündnispartner im Strudel seiner Staatsschulden untergehen würde.⁷³⁰

1.1.3.1.9.2.3. Konsequenzen des Scheiterns der „no-bail-out“-Klausel

In Folge dieser begründeten Zweifel an der Ernsthaftigkeit der „no-bail-out“-Klausel und der Zweckverfehlung des Art. 125 I AEUV kommt eine Ansicht in der Literatur⁷³¹ zu dem Schluss,

⁷²⁸ FAZ vom 05.06.11, S. 33.

⁷²⁹ Vgl. exemplarisch im EUV: Art. 3 III UAbs. 3, Art. 24 III UAbs. 2, Art. 31 I S. 4; im AEUV: Art. 67 II S. 1, Art. 80, Art. 122 I, Art. 194 I, Art. 288 I; sowie Art. 174 ff. (Struktur- und Kohäsionsfonds).

⁷³⁰ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 13; ebenso kritisch im Hinblick auf die mangelnde Glaubwürdigkeit von Art. 125 AEUV, *Mussler*, in: FAZ vom 9.3.09, S. 9; *Hentschelmann*, Der SWP, S. 1502 ff.

⁷³¹ *Häde*, EuZW, 2009, 402; teilweise auch: *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 14.

dass ein Verbot von finanziellen Unterstützungsmaßnahmen durch bilaterale Kredite jedenfalls nicht im Wege einer teleologischen Auslegung des Art. 125 I AEUV begründet werden könne.

Andere Vertreter der Literatur schließen aus dem Scheitern der Norm und dem Fehlen institutioneller Regelungen für den Fall eines Staatsbankrotts auf eine Regelungslücke in den Primärverträgen, die durch die Gewährung koordinierter bilateraler Kredite unter einer strengen Konditionierung geschlossen werden könne.⁷³² Daher müssten bilaterale Finanzhilfen unter bestimmten Bedingungen erlaubt sein. *Nettesheim* sieht in den koordinierten bilateralen Krediten die Ausläufer des Telos von Art. 125 I AEUV, die geeignet seien, den maroden Staat auf den Weg wirtschaftspolitischer Tugend zurückzuführen.⁷³³ Mit Blick auf das abermalige Finanzhilfeseersuchen Griechenlands⁷³⁴ und einem aktuellen Schuldenstand im Jahr 2012 von 344 Mrd. Euro (ca. 170 Prozent des BIP) stellt sich dann aber die Frage, welche Dimensionen bilaterale Finanzhilfen erreichen müssen, um tatsächlich Wirkung zu entfalten.

Diese Literaturansichten instrumentalisieren die europäischen Vertragsstaaten und drängen die Euroländer in die Rolle eines finanzwirtschaftlichen Regulierers. Diese Rolle darf aber innerhalb der WWU, wie zuvor aufgezeigt, allein dem Markt vorbehalten sein. Auch wenn dem Marktmechanismus keine hinreichende Verlässlichkeit nachgesagt werden kann und eine auf den Prinzipien der ökonomischen Logik beruhende Sanktionierung für exzessive Haushaltswirtschaften daher oftmals ausbleibt, können weder die Unregelmäßigkeiten des Marktgeschehens noch die Unvernünftigkeiten der Marktakteure den von den Vertragsstaaten intendierten Umfang des Haftungsverbotes in Art. 125 I AEUV diktieren.

Mit Einführung der Regeln über die Haushaltsdisziplin in den damaligen EGV haben die (besorgten) Gründerväter nicht nur der Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für deren Haushaltspolitik ein Mahnmal gesetzt, sondern auch ihrer letztlich Zuversicht über

⁷³² Vgl. *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 27 ff.; *Rohleder/Zehnpfund/Sinn*, Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland, S. 10; Bundesministerium für Finanzen, Bericht über die wesentlichen europa- und verfassungsrechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Währungsunion- Finanzstabilitätsgesetz, Bericht für die Sitzung des Rechtsausschusses am 05.05.2010, Ausschuss-Drucks 17(7)051.

⁷³³ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 15 ff.

⁷³⁴ Erstes Paket im Mai 2010: 80 Mrd. Euro, zweites Paket im Februar 2012: 130 Mrd. Euro

die disziplinierenden Wirkungen der Marktmechanismen Ausdruck verliehen.⁷³⁵ Der sanktionsmechanismus des Marktes war vertraglich nicht nur gewollt,⁷³⁶ sondern Ausgangspunkt für die Errichtung der WWU.⁷³⁷ Schon aus dem *Delors*-Bericht geht hervor, dass der Anspruch an die Länder erhoben wurde, auf Grund ihrer Beteiligung an einem gemeinsamen Markt und einem einheitlichen Währungsraum „wirtschaftspolitische Zwänge“ hinzunehmen und ein „konsistentes und vernünftiges“ Verhalten an den Tag zu legen.⁷³⁸ Nur die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze, wozu auch die Einhaltung geltender Normen zählt, vermag Vertrauen in der Währungsunion und auf den Finanzmärkten zu stiften.

Indem die Mitgliedstaaten den Launen der Märkte nachgeben und durch Hilfszahlungen an andere Mitgliedstaaten deren haushaltspolitische Autonomie konterkarrieren, weichen sie den rechtlichen Rahmen für das Funktionieren der Währungsunion auf. Die Folge davon ist ein weiterer Vertrauensverlust der Märkte, der wiederum die größte Gefahr für den Bestand der WWU darstellt.

1.1.3.1.10. Zwischenergebnis

Telos von Art. 125 AEUV ist insbesondere die Vermeidung eines „moral-hazard“-Verhaltens. Nur durch eine strikte Anwendung des Haftungsverbotes wird jedem Teilnehmer der WWU signalisiert, nicht nur *eigenverantwortlich*, sondern auch *gemeinschaftsverantwortlich* zu handeln, d.h. in Folge einer soliden Haushaltswirtschaft den Bestand der WWU nicht zu gefährden. Auch wenn dem sog. Marktmechanismus sein *mechanisches Element* als Folge irrationalen Verhalten in Krisenzeiten abhandenkommen kann, darf dies nicht die Zielausrichtung der „no-bail-out“-Klausel desavouieren. Schließlich haben die europäischen Vertragsstaaten im Bewusstsein über die Fehlbarkeit des Marktmechanismus Art. 125 AEUV in den Vertrag von *Maastricht* aufgenommen. Danach verstoßen die bilateralen Kredite der Euro-Mitgliedstaaten auch aus teleologischer Sicht gegen europäisches Recht.

⁷³⁵ Von einer „überzogenen Marktgläubigkeit der Gründer“ der WWU spricht *Konstantinos Simitis* (griechischer Ministerpräsident von 1996-2004), in: *Flucht nach vorn*, FAZ vom 28.12.12, S. 9.

⁷³⁶ *Hentschelmann*, *Der SWP als Ordnungsrahmen*, S. 42 Fn. 210.

⁷³⁷ Dazu insbesondere die Position Deutschlands: *Agence Europe*, No. 1700 vom 20.3.91.

⁷³⁸ *Krägenau/Wetter*, *EWU*, S. 150 u. 151.

1.1.3.2. Fazit nach den gewöhnlichen Auslegungsmethoden

Nach erfolgter Analyse anhand der juristischen Auslegungskriterien ist in den bilateralen Krediten ein Rechtsverstoß gegen die in Art. 125 I AEUV festgelegte „no-bail-out“-Klausel zu erkennen.

1.1.3.3. Ultima Ratio: Finanzieller Beistand zur Rettung der Währungsunion - Teleologische Reduktion oder Kernprinzipien der EU als Legitimation?

Möglicherweise waren diese Hilfemaßnahmen aber als *ultima ratio*-Handlungen geboten (worauf sich im Übrigen auch führende Politiker berufen), um einen Kollaps der gesamten WWU zu verhindern.⁷³⁹ Denn die aufkeimenden Staatsschuldenkrisen in Griechenland, Irland, Portugal und Spanien⁷⁴⁰ haben zu Turbulenzen auf den Finanzmärkten, insbesondere zu einer dramatischen Abwertung des Euro geführt. Der Kurswert für einen Euro lag am 23. Juli 2012 bei gerade einmal 1,21 US-Dollar. Im Frühling 2008 vor der Krise betrug der Höchstwert 1,59 Dollar je Euro.

1.1.3.3.1. Nationale Ebene - Das WFStG

Auf nationaler Ebene hat sich die Entscheidung der Staats- und Regierungschefs im „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik“ (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz - WFStG) manifestiert. Durch dieses Gesetz vom 07. Mai 2010 wurde das Bundesministerium der Finanzen (BMF) dazu ermächtigt, unter bestimmten Bedingungen Gewährleistungen bis zu einer Höhe von 22,4 Mrd. Euro für Kredite an die Hellenische Republik zu übernehmen, vgl. § 1 WFStG. Dieses Gesetz, das lediglich aus einem Paragraphen besteht - Paragraph zwei regelt ausschließlich dessen

⁷³⁹ A.A.: *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1914, die den Austritt eines Eurolandes aus der Währungsunion „eher als Stärkung“ der gemeinsamen Währung verstehen wollen.

⁷⁴⁰ Spanien befindet sich offiziell zwar „nur“ in einer Bankenkrise. Bei einer Rendite für 10-jährige Staatsanleihen in Höhe von 7,225 Prozent bezweifeln Analysten, ob Madrid seine Staatsschulden ohne weitere Hilfe aus dem Rettungsfonds EFSF oder ESM überhaupt noch bedienen kann, <http://www.handelsblatt.com/finanzen/boerse-maerkte/anleihen/rekord-renditen-spanien-wird-unbezahlabar/6908566.html> (Abrufdatum: 2.1.2013).

Inkrafttreten - war bereits Gegenstand mehrerer Verfassungsbeschwerden. Schließlich wurde es vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Professorenklage⁷⁴¹ am 07. September 2011 als verfassungskonform eingestuft.⁷⁴²

Auffällig an dem Gesetzgebungsverfahren, dessen zu Grunde liegendes Gesetz immerhin Kreditausreichungen der BRD von bis zu 22,4 Mrd. Euro regelt, ist, dass weder Anhörungen erfolgten, noch Alternativen geprüft wurden. Es wurde entgegen der üblichen Vorgehensweise, die drei Lesungen umfasst, innerhalb weniger Stunden beschlossen und am 07. Mai 2010 proklamiert.⁷⁴³ Freilich hat dieses Manko nicht die Rechtswidrigkeit des Gesetzes zur Folge. Dennoch begründet ein derartiges Verfahren Skepsis an einer ausreichenden Auseinandersetzung mit der Materie. Ein ähnliches „Blitzverfahren“ wiederholte sich bei den Gesetzgebungsverfahren der nationalen Gesetze zum temporären (EFSF) sowie dem dauerhaften (ESM) Krisenmechanismus.⁷⁴⁴

1.1.3.3.2. Zweckverfehlung bei Anwendung der Norm

Die strikte Anwendung der „no-bail-out“-Klausel im vorliegenden Fall führt zu der paradoxen Situation, dass die Hauptzielausrichtung der Norm, nämlich die Funktionalität der WWU zu gewährleisten, möglicherweise in ihr Gegenteil verkehrt würde, weil durch den Staatsbankrott Griechenlands und der enormen Handelsverflechtungen im Euroraum die Währungskrise mit Wahrscheinlichkeit eskaliert wäre, obgleich nicht klar ist, mit welchen konkreten Konsequenzen.⁷⁴⁵ Die unreflektierte Anwendung vorliegender Regeln über die WWU könnte also dazu führen, dass sich dieses institutionelle Gebilde selbst in Existenznot begibt.⁷⁴⁶ Um dieser destruktiven Rechtsanwendung,⁷⁴⁷ die sich mit der lateinischen Wendung „*fiat iustitia et pereat mundus*“ bezeichnen lässt, zu entgehen, war es möglicherweise erforderlich, einer „nützlichen“ Anwendung des Rechts den Vortritt

⁷⁴¹ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 1 - 142.

⁷⁴² BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 119.

⁷⁴³ Pagenkopf, NVwZ 2011, 1474; BGBl. I 2010, 537.

⁷⁴⁴ Eingehend unter: Kapitel 2, Ziff. 1.1.4.9. ff.

⁷⁴⁵ Zu den Ansteckungsgefahren und möglichen Auswirkungen auf die WWU: *Kühl/Ohr*, Exzessive Staatsdefizite, S. 21; *Kämmerer/Schäfer*, Staatsbankrotte, S. 11.

⁷⁴⁶ In anderen Worten: *Häde*, Eur 2010, 857 und 859; *ders.*, Schriftliche Stellungnahme für den Haushaltsausschuss, 21. Sitzung vom 19. Mai 2010, Stenographisches Protokoll, Nr. 17/21, Anlage 2, S. 4, Statement by the Heads of State or Government of the European Union (“to safeguard financial stability in the euro area as a whole”).

⁷⁴⁷ In ähnlichen Worten: *Müller-Graff*, integration 4/2011, S. 293.

einzuräumen. Die Besonderheit der andauernden Wirtschaftskrise und die drohende Staatsinsolvenz Griechenlands (sowie anderer PIIGS-Staaten) stellen eine beispiellose Ausnahmesituation dar, die eine rechtliche Handhabung erforderlich gemacht haben könnte, das von Art. 125 I AEUV geschützte Gut (Funktionalität der Währungsunion) in Folge einer unvermittelte Normanwendung nicht in Gefahr zu bringen.⁷⁴⁸ Denn schließlich ist kein Recht von Bedeutung, wenn es sich durch seine Anwendung selbst seines Anwendungsbereiches beraubt.⁷⁴⁹

1.1.3.3.3. Teleologische Reduktion der Norm

Weil den einzelnen Mitgliedstaaten keine geeigneten Instrumente, wie bspw. eine effektive Verwarnung des überschuldeten Staates nach Art. 121 IV AEUV, ausdrücklich zustehen, um Gefahren für die WWU abzuwenden, plädiert bspw. Häde für eine teleologische Reduktion des „bail-out“-Verbots, wenn auf diesem Wege der Fortgang der gemeinsamen Währung gesichert werden könnte.⁷⁵⁰

Eine teleologische Reduktion ist grundsätzlich dann zulässig, wenn „eine gesetzliche Regel entgegen ihrem Wortsinn, aber gemäß der immanenten Teleologie des Gesetzes einer Einschränkung bedarf, die im Gesetzestext nicht enthalten ist“⁷⁵¹ (sog. „verdeckte Lücke“). Durch Hinzufügung der sinngemäß geforderten Einschränkung kann diese Lücke dann geschlossen werden. Dadurch wird die „im Gesetz enthaltene, nach ihrem Wortsinn zu weit gefasste Regel auf den ihr nach dem Regelungszweck oder dem Sinnzusammenhang des Gesetzes zukommenden Anwendungsbereich zurückgeführt [...]“.⁷⁵² Art. 125 I AEUV zielt in seinem unmittelbaren, primären Zweck darauf ab, die Eigenverantwortlichkeit der Haushaltsführung zu gewährleisten und die Mitgliedstaaten im Falle einer unsoliden Finanzpolitik den Marktmechanismen auszusetzen. Dadurch soll einem „moral-hazard“-Verhalten entgegengewirkt werden. Das übergeordnete Ziel der Norm besteht darin, den

⁷⁴⁸ Häde, Eur 2010, 857.

⁷⁴⁹ Zur „Begrenztheit des Rechts“: Ludlow, The European Council and the euro crisis, Spring 2010, S. 23 ff.

⁷⁵⁰ Häde, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 108; ders. EuR 2010, 859; ders., Europa zwischen Solidarität und Solidarität, S. 2 ff; dagegen: Hentschelmann, EuR 2011, 294; Calliess, FCE 01/11, S. 52.

⁷⁵¹ Larenz, Methodenlehre, S. 375.

⁷⁵² Larenz, Methodenlehre, ebenda.

Bestand und die Funktionalität der Währungsunion zu sichern.⁷⁵³ Gerade die Funktionalität wird aber durch die Anwendung der Nichtbeistandsklausel wegen der engen ökonomischen Interdependenzen im Euroraum in der Krise besonders gefährdet.

Gegen eine teleologische Reduktion des Art. 125 I AEUV kann daher überzeugend der Gedanke angeführt werden, dass die WWU nur in Folge ihrer Glaubwürdigkeit (autonomer Haushaltswirtschaften) ordnungsgemäß funktionieren kann.⁷⁵⁴ Die Umgehung des primären Ziels der Norm, die Eigenverantwortlichkeit der Eurostaaten im haushaltspolitischen Bereich zu gewährleisten, führt nicht nur zu einer Verwässerung des Art. 125 I AEUV,⁷⁵⁵ sondern ebenso zu einem Vertrauensverlust der Finanzmärkte, der seinerseits geeignet ist, die Funktionalität der gemeinsamen Währung dauerhaft zu zerstören.⁷⁵⁶ Ein „Bail-out“ stellt als Verstoß gegen die Grundpfeiler der WWU eine irreversible Verletzung des Vertrauens der sensiblen Finanzmärkte in die Eigenverantwortlichkeit der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitiken dar. Mangels Geeignetheit dieses Lösungsansatzes ist dem Interesse an Rechtssicherheit daher Vorrang zu gewähren.⁷⁵⁷ Eine teleologische Reduktion ist folglich nicht möglich.⁷⁵⁸

1.1.3.3.4. Das Solidaritätsprinzip und der Grundsatz der Unionstreue

Vor dem Hintergrund explizit zugelassener Beistandsmaßnahmen in den europäischen Verträgen, wie insbesondere Art. 122 II AEUV oder im Rahmen der makroökonomischen Finanzhilfen nach Art. 212 ff. AEUV sogar für Nicht-EU-Mitgliedstaaten⁷⁵⁹, befriedigt das vorgefundene Ergebnis allerdings nicht. Daher ist zu prüfen, ob sich die zur Verfügung gestellten bilateralen Kredite auf andere rechtspolitische Fundamente stellen lassen. Hierzu können zwei EU-Rechtsprinzipien herangezogen werden, mit deren Hilfe ein anderes Ergebnis erzielt werden könnte. Gemeint sind das allgemeine Solidaritätsprinzip und der Grundsatz der Unionstreue (Art. 4 III EUV).

⁷⁵³ Statt vieler, nur: *Häde*, EuR 2010, 860.

⁷⁵⁴ S.o.

⁷⁵⁵ *Hentschelmann*, EuR 2010, 294 ff.

⁷⁵⁶ Ähnlich: *Khan*, in: Geiger/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 5.

⁷⁵⁷ Zum Interesse an Rechtssicherheit: *Larenz*, Methodenlehre, S. 376.

⁷⁵⁸ Ebenfalls nicht überzeugt: *Calliess*, FCE 01/11, S. 53, der von dem Beigeschmack eines „juristischen Kunstgriffes“ spricht.

⁷⁵⁹ Finanzhilfe für sog. „Drittländer“, dazu: *Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 212 AEUV, Rn. 1 ff.

In der EU herrscht das übergeordnete Prinzip der Freiwilligkeit, das sich nicht nur im Zusammenschluss sondern auch in der Einhaltung sowie Fortführung des europäischen Rechts widerspiegelt.⁷⁶⁰ Das freiwillige Bekenntnis der Mitgliedstaaten zur EU (mit all ihren Rechten und Pflichten) bedarf mangels durchschlagender unionaler Eingriffsmöglichkeiten auf die souveränen Mitgliedstaaten im Falle der Vertragsuntreue einer Verlässlichkeit, die erst die Effektivität der EU ermöglicht. Das Band dieser Verlässlichkeit wird durch das Solidaritätsprinzip geknüpft, das „die notwendige Voraussetzung für die Geltung des Rechts der EU“⁷⁶¹ ist. Neben der Fähigkeit, das angewandte EU-Recht zu ordnen und zu systematisieren, kommen dem Solidaritätsprinzip sowie dem Grundsatz der Unionstreue die Eigenschaften zu, die Vertragsauslegung der europäischen Verträge zu lenken, „einschlägige Argumentationsmuster zu durchleuchten und neue Verständnisse zu entwickeln“⁷⁶².

1.1.3.3.4.1. Historische Betrachtung der Solidarität in der Union

Der Gedanke der Solidarität durchzieht die Europäischen Verträge als Leitprinzip in einem fort.⁷⁶³ Seine Wurzel findet sich im *Schuman*-Plan von 1950: „Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto *solidarity*.“⁷⁶⁴ Seitdem findet der Begriff der Solidarität seine Anwendung in verschiedenen Kontexten der europäischen Entwicklung. So erschien der Gedanke der Solidarität bei Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die bereits wesentliche Grundlagen der Union enthielt,⁷⁶⁵ an prominenter Stelle in diesem Vertragswerk. Freilich unterschied sich der begriffliche Inhalt in der Präambel des EGKS-Vertrags zum damaligen Zeitpunkt noch gravierend von dem heutigen Bekenntnis zur Solidarität.⁷⁶⁶ Denn die Montanunion als Errungenschaft einer wirtschaftlichen Teilintegration brachte lediglich eine „künstlich geschaffene“ Solidarität hervor.⁷⁶⁷ Der dritte

⁷⁶⁰ *Lais*, Das Solidaritätsprinzip, S. 97.

⁷⁶¹ *Lais*, Das Solidaritätsprinzip, ebenda.

⁷⁶² *Calliess*, ZEuS 2011, 269 mit Verweis auf *von Bogdandy*, in: ders./Bast, Europäisches Verfassungsrecht, S. 20 f., wobei auch hier lediglich der Begriff der Solidarität durchleuchtet wird.

⁷⁶³ Vgl. *Calliess*, FCE 01/11, S. 14, der von einem „Feuerwerk der Solidarität“ spricht.

⁷⁶⁴ Schumann-Erklärung vom 09. Mai 1950.

⁷⁶⁵ *Gussone*, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, S. 103.

⁷⁶⁶ Von einer prägenden und großen Bedeutung des Begriffs bereits im *Schumann*-Plan geht *Steindorff*, EuZW 1996, 8 aus.

⁷⁶⁷ *Gussone*, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, S. 104.

Erwägungsgrund der Präambel enthielt in seinem französischen Originaltext die Formulierung „solidarité de fait“, was so viel wie „Solidarität der Tat“ bedeutet. Etwas Vergleichbares gab auch die italienische Fassung her, „solidarietà di fatto“, während die deutsche Übersetzung (lediglich) von „tatsächlicher Verbundenheit“ sprach.⁷⁶⁸

Eine historische Betrachtung der Begriffsanwendung in den europäischen Verträgen macht deutlich, dass die Wertschätzung des Begriffes einer dynamischen Entwicklung unterliegt und stetig zunimmt. Dies wird insbesondere anhand der Änderung des Art. 2 EGV deutlich, da bis zum *Maastrichter-Vertrag* die Aufgabe der Gemeinschaft lediglich in der Förderung der „engeren Beziehungen zwischen den Staaten“ bestand, seitdem nun aber die *Solidarität* zwischen den Mitgliedstaaten im Mittelpunkt der Förderung steht.⁷⁶⁹

Auch Art. 1 III S. 2 EUV stellte die zentrale Bedeutung von Solidarität heraus. Danach sollte die Union „die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern [...] *solidarisch* gestalten.“ Und die Präambel des Gründungsvertrags legte der Gemeinschaft in ihrem 5. Erwägungsgrund auf, „die *Solidarität* zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Tradition zu stärken.“ Heute kommen die deutlichsten Bekundungen in folgenden Normen zum Ausdruck: Art. 2, Art. 3 III UAbs. 2, 3, Art. 3 V, Art. 21 I, II, Art. 24 II, III, Art. 31 I UAbs. 2, Art. 32 I EUV und Art. 67 II S. 1, Art. 80, Art. 122 I, Art. 174 ff., Art. 194 I, Art. 222 AEUV.⁷⁷⁰

Aber auch die Präambel des EUV und die GR-Charta (Titel IV) enthalten dieses Verfassungsprinzip.⁷⁷¹ Nach überzeugender Auffassung ist die EU daher nicht lediglich ein Zusammenschluss von Staaten zur Verfolgung wirtschaftlicher Interessen, sondern eine Wertegemeinschaft.⁷⁷²

1.1.3.3.4.2. Begriffliches Verständnis von Solidarität

⁷⁶⁸ Gussone, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, S. 103.

⁷⁶⁹ Gussone, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, S. 103 ff.

⁷⁷⁰ Eine weitere Aufzählung und Kategorisierung gibt es bei: Calliess, FCE 01/11, S. 14 f.

⁷⁷¹ Bogdandy, in: ders./Bast, Europäisches Verfassungsrecht, S. 69 ff.; Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip, S. 167 ff.; vgl. auch Gussone, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, S. 28.

⁷⁷² Speer, DÖV 2001, 980; vgl. auch Denninger, KritV 1995, S. 11, der von einer „Schicksalsgemeinschaft“ spricht.

Begrifflich kann unter Solidarität „ganz grundsätzlich die Bereitschaft verstanden werden, aufgrund gemeinsamer Ziele und Interessen die Angelegenheit anderer Personen oder Personengruppen als eigene Angelegenheit anzuerkennen. Zumeist, aber nicht notwendigerweise, ist damit die freiwillige Hinnahme von Nachteilen - oder der Verzicht auf Vorteile - zugunsten Dritter im Interesse gemeinsamen Handelns verbunden. Dies geschieht in der Annahme, dass die Begünstigten sich in ähnlicher Weise verhalten werden.“⁷⁷³

1.1.3.3.4.3. Solidaritätsfähigkeit der EU

Zu prüfen ist, ob die EU die Fähigkeit besitzt, Solidarität in einem Sinne auszuüben, der geeignet ist, die grundsätzlich rechtswidrigen bilateralen Kredite auf eine rechtskonforme Grundlage zu stellen. Zweifel könnten deshalb bestehen, weil Solidarität möglicherweise eine „echte Lebens- und Erfahrungsgemeinschaft“ erfordert, die lediglich ein Nationalstaat hervorbringen kann.⁷⁷⁴ Die Union, von ihrer völkerrechtlichen Qualität lediglich ein Staatenverbund, könnte demnach unfähig sein, eine solche Gemeinschaft, die sich selbst auch als „soziale Einheit“ versteht, hervorzubringen.

Nach *Tomuschat* sei nur der Nationalstaat „das erprobte Gefäß einer Solidarität, das Opfer für einander erbringt“.⁷⁷⁵ Da es der EU aber an einer kulturellen Homogenität mangelt und daher eine überschaubare Identität fehlt,⁷⁷⁶ wäre die EU als Konsequenz dieser Ansicht nicht solidaritätsfähig.

Man muss sich aber vor Augen führen, dass Solidarität auch im Nationalstaat nicht einfach nur *da* ist, sondern einer ständigen Entwicklung ausgesetzt ist. Denn nur so lange sich eine Gemeinschaft selbst als soziale Einheit versteht, ist sie bereit, gegenseitige Lasten in einem reziproken Prozess zu übernehmen.⁷⁷⁷ Diese Dynamik, die gleichermaßen Chance und Grundlage der Solidarität ist, erfährt ihren Ausdruck im Begriff der „Integration“.

Den rechtlichen Rahmen dazu bildet aber nicht schon das Vorliegen von Staatlichkeit *per se*.⁷⁷⁸ Wie *Smend* herausgearbeitet hat liegt in einem Verfassungsstaat in der Existenz von

⁷⁷³ *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, S. 187; ausführlich zum Begriff: *Lais*, Das Solidaritätsprinzip, S. 25 ff.

⁷⁷⁴ So nämlich *Tomuschat*, Solidarität, in: FS für Pescatore, S. 754 f.

⁷⁷⁵ *Tomuschat*, Solidarität, in: FS für Pescatore, ebenda.

⁷⁷⁶ Vgl. dazu: Teil I, Ziff. 1.3.3.2. ff.

⁷⁷⁷ *Calliess*, FCE 01/11, S. 12; *Tomuschat*, Solidarität, in: FS für Pescatore, S. 729 ff.

⁷⁷⁸ *Calliess*, FCE 01/11, S. 13.

Verfassungsrecht die wesentliche Zutat für Integration begründet.⁷⁷⁹ Erst das Vorliegen eines verfassungsrechtlichen Rahmens ermöglicht die Bildung einer Rechtsgemeinschaft, die gleichzeitig Inkarnation des Verfassungsrechtes ist. Ist Solidarität einmal entstanden, kennt sie keine Bindung an die Staatlichkeit. Vielmehr ist ihr ein transzendentaler Charakter immanent, der es ihr ermöglicht, auch außerhalb des (*per definitionem* begrenzten) Staates⁷⁸⁰ Wirkung zu entfalten.⁷⁸¹ Dies gilt gerade vor dem Hintergrund einer globalisierten Welt mit tiefgreifenden wirtschaftlichen sowie gesellschaftlichen Interdependenzen, in der der einzelne Staat „immer offensichtlicher die Fähigkeit verliert, autonom die Lebensgrundlagen seiner Bürger zu sichern“.⁷⁸²

In Anbetracht der Tatsache, dass die EU ein Staatenverbund mit eigenem Primärrecht ist, kann sich auch in ihr Solidarität entfalten. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist die EU eine Rechtsgemeinschaft.⁷⁸³ Sie ist „Schöpfung des Rechts, sie ist Rechtsquelle, und sie ist Rechtsordnung“ in einem.⁷⁸⁴

„Verfassungsrechtlich“ verankert ist diese Eigenschaft im Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 2 und 3 II EUV. Das Rechtsstaatsprinzip stellt ein grundlegendes Verfassungsprinzip der EU dar, weil es den Staatenverbund und jeden seiner Mitglieder sowohl formell als auch materiell dem von ihm selbst gesetzten Recht unterwirft.⁷⁸⁵ Dieser Staatenverbund aus einem freiwilligen Zusammenschluss einzelner Verfassungsstaaten wird durch das einigende Band des Rechts zusammengehalten.⁷⁸⁶ Das Bekenntnis zur EU, die Unterwerfung unter ein gemeinsames EU-Recht und die Akzeptanz von Entscheidungen, die das Gemeinwohlinteresse dem Individualinteresse überordnen, bilden damit die „Eckpfeiler“ der Gemeinschaft als solcher.⁷⁸⁷ Diese Parameter sind Ausdruck gegenseitiger Solidarität. Denn nur sie vermag das zu kompensieren, was durch das fehlende Gewaltmonopol der EU zur zwangsweisen Durchsetzung des Rechts von vornherein zum Scheitern verurteilt wäre.

⁷⁷⁹ *Smend*, Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 171.

⁷⁸⁰ Zur Abgrenzung des Staates: *Hobe*, Europarecht, S. 38 ff.

⁷⁸¹ *Calliess*, ZEuS 2011, 226 m.w.N.; *Brunkhorst*, APuZ, 21/2008, S. 3 ff.; *Mau*, APuZ 21/2008, S. 9 ff.

⁷⁸² Zitiert nach: *Calliess*, FCE 01/11, S. 13 mit Verweis auf *Bieber*, Solidarität und Loyalität, S. 17; *Brunkhorst*, APuZ 21/2008, S. 3 ff.; *Hobe*, Europarecht, S. 93 ff.

⁷⁸³ EuGH, Rs. 294/83, Slg. 1986, 1339; ebenso: *Zuleeg*, ZEuP 1993, S. 486 f. u. S. 495.

⁷⁸⁴ *Hallstein*, Die Europäische Gemeinschaft, S. 33; *Lais*, Das Solidaritätsprinzip, S. 100.

⁷⁸⁵ *Calliess*, FCE 01/11, S. 10 m.w.N.; vgl. auch *Calliess*, Die neue Europäische Union, S. 43 ff.

⁷⁸⁶ *Zuleeg*, NJW 1994, 548.

⁷⁸⁷ *Lais*, Das Solidaritätsprinzip, S. 360; *Calliess*, FCE 01/11, S. 18; *Zuleeg*, NJW 1994, 548; vgl. auch: *Zuleeg*, ZEuP 1993, S. 486 ff. und 495 ff.

Mit der Loyalitätspflicht nach Art. 4 III AEUV und der Institutionalisierung des EuGH mit seiner Befugnis zur Überwachung der Rechteinhaltung gem. 258 II u. 259 I AEUV existieren zwar gewisse „Sicherungsmechanismen“, um die Rechteinhaltung zu gewährleisten; dennoch bleibt die Funktionalität der EU von dem freiwilligen politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängig. Die Bereitschaft dazu, die mitunter die Hintanstellung der eigenen Interessen gegenüber dem Gemeininteresse erfordert, ist Ausdruck von Solidarität.⁷⁸⁸ Diese Bereitschaft ist erstmals in den Gründungsverträgen der Gemeinschaft zu Tage getreten, als die souveränen Mitgliedstaaten Kompetenzen abgegeben und auf Gemeinschaftsebene übertragen haben, um auf diesem Wege ihren Interessen und staatlichen Aufgaben effektiver nachgehen zu können.⁷⁸⁹

Daher gehört Solidarität zu „jenen Werten, die der EU [...] immanent sind und sie von Beginn an definieren“.⁷⁹⁰ Sie wird beschrieben als „Querschnittsziel der Union“.⁷⁹¹ Solidarität ist daher nicht (nur) als Programmsatz zu verstehen. Der EuGH hat frühzeitig in seinem „Schlachtprämienurteil“ von 1973 auf eine Pflicht der Mitgliedstaaten und der Unionsorgane zur Solidarität hingewiesen.⁷⁹²

Eine Legitimierung der bilateralen Kredite allein durch das allgemeine Solidaritätsprinzip hätte nun aber zur Folge, dass letztlich der primäre Schutzzweck von Art. 125 I AEUV jederzeit einer Umgehung ausgesetzt wäre, da Solidarität keine (finanziellen) Grenzen gesetzt sind. Daher ist noch eine weitere Zutat erforderlich, mit der die Griechenlandhilfe als mit dem europäischen Recht vereinbar angesehen werden kann.⁷⁹³

1.1.3.3.4.4. Der Grundsatz der Unionstreue als Ausdruck reziproker Solidarität

Solidarität existiert nicht lediglich auf horizontaler Ebene zwischen den souveränen Mitgliedstaaten. Auf Grund der Tatsache, dass die Union und die Mitgliedstaaten eine funktionale Einheit bilden⁷⁹⁴ und die EU ja selbst das institutionelle Gebilde eines Zusammenschlusses souveräner „Gliederstaaten“ ist, muss Solidarität in einem reziproken Sinn

⁷⁸⁸ *Lais*, Das Solidaritätsprinzip, S. 96.

⁷⁸⁹ *Lais*, Das Solidaritätsprinzip, S. 100.

⁷⁹⁰ *Calliess*, FCE 01/11, S. 13; *Hartwig/Nicolaides*, Eipascope 2003, 19.

⁷⁹¹ *Hentschelmann*, EuR 2011, 286.

⁷⁹² EuGH, Rs. 39/72, (Kommission/Italien) Slg. 1973, 115.

⁷⁹³ Im Ergebnis auch ablehnend: *Calliess*, ZEuS 2011, 217.

⁷⁹⁴ *Bogdandy/Schill*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 4 EUV, Rn. 50.

verstanden werden, der auch die EU selbst als Solidaritätssubjekt miteinschließt.⁷⁹⁵ Bestätigt wird dieses reziproke Verständnis von Solidarität durch das in Art. 4 III EUV niedergeschriebene „unionale Verfassungsprinzip“⁷⁹⁶ der loyalen Zusammenarbeit.

Wie zuvor bereits mehrfach erläutert ist eine Staatsschuldenkrise in der Währungsunion nicht allein das Problem des betroffenen Staates, da sie in Folge einer wirtschaftlichen Vernetzung Auswirkungen auf andere Staaten hat. Wenn also die Insolvenz Griechenlands eine Ansteckungsgefahr für die übrigen Staaten der Währungsunion mit sich bringt und ein Scheitern des Euro letztlich eine Gefahr für den Bestand der EU insgesamt darstellt, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Erhalt und den Fortbestand der Währungsunion zu gewährleisten und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um damit schließlich die Existenz der EU zu bewahren.⁷⁹⁷

Dieses Postulat ergibt sich auch aus der bereits zuvor dargestellten Erkenntnis, dass der Einzelstaat an sich auf Grund einer dynamischen Globalisierung die Fähigkeit verliert, die Lebensgrundlagen seiner Bürger in ausreichendem Maße autonom zu gewährleisten.⁷⁹⁸ Um diesem zeitgenössischen Manko effektiv zu begegnen, haben sich die Mitgliedstaaten einem solidarischen Zusammenwirken verschrieben.⁷⁹⁹ Eine Untätigkeit der Mitgliedstaaten in dieser Ausnahmesituation bedeutete nicht nur eine Verletzung unionaler Verfassungsprinzipien, sondern zugleich, in Anlehnung an die im Schuldrecht gebrauchte Figur des „*venire contra factum proprium*“, ein fundamentales widersprüchliches Verhalten zu ihrem Bekenntnis⁸⁰⁰ zur europäischen Integration.

Aus diesem Blickwinkel betrachtet, gewinnt auch der völkerrechtliche Grundsatz „*pacta sunt servanda*“ eine herausragende Bedeutung.⁸⁰¹ Denn nur durch das kontinuierliche Bekenntnis zur EU kann es gelingen, die Europäische Integration, die mit den Verträgen von Rom begonnen hat, zu erhalten und voranzutreiben.

⁷⁹⁵ Khan, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 5; dies könnte auch mit dem „Grundsatz der Unionstreue“ begründet werden, der von vielen Vertretern der Literatur offenbar als Synonym für Solidarität verwandt wird: Zuleeg, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 10 EGV Rn. 1; Kahl, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 9; zu diesem Ergebnis kommt auch Callies, FCE 01/11, S. 57 u. 58, obgleich er dafür einen „Perspektivwechsel“ fordert; ders.: ZEuS 2011, 273.

⁷⁹⁶ Bogdandy/Schill, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 4 EUV, Rn. 48.

⁷⁹⁷ Ähnlich: Häde, EuR 2010, 860; vgl. auch Steindorff, EuZW 1996, 8, der eine (unerlässliche) gesetzliche Grundlage für einen Finanzausgleich bereits zu Beginn der Währungsunion forderte.

⁷⁹⁸ Calliess, ZEuS 2011, 226 m.w.N.

⁷⁹⁹ Calliess, ZEuS 2011, 224, der zwischen „deskriptiver“ und „normativer Solidarität“ unterscheidet.

⁸⁰⁰ Für Deutschland ergibt sich dies bereits aus der Präambel des GG sowie aus Art. 23 GG.

⁸⁰¹ Gussone, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, S. 68; Bleckmann, DVBl. 1976, 483; ders., Europarecht, Rn. 678 m.w.N.

1.1.3.3.4.5. Grundsatz der „Spiegelbildlichkeit“ im EU-Recht

Die aus dem Solidaritäts- und dem Loyalitätsgrundsatz resultierenden Handlungspflichten der Mitgliedstaaten sind aber nur insoweit legitimiert, als dass sie zumindest eine analoge Vorgehensweise gesetzesmäßiger Handlungen der EU-Organe darstellen. Dadurch wird dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit Rechnung getragen.⁸⁰²

Die maßnahmenrechtfertigende Norm findet sich in Art. 122 II AEUV, der einen finanziellen Beistand der EU unter bestimmten Voraussetzungen vorsieht.⁸⁰³ In Anlehnung an dessen Vorgaben darf es sich jedenfalls nicht um wiederkehrende Unterstützungsmaßnahmen handeln. Dies würde der Prämisse eines Unionsnotstandes nach Art. 122 II AEUV zuwiderlaufen und die gesetzlich geregelten Fälle der solidarischen Hilfsmaßnahmen, wie bspw. Leistungen aus dem Kohäsions- oder Strukturfonds, unterlaufen. Nur eine punktuelle Hilfe, die auf bilateraler Basis geschieht, ist daher zulässig.

Eine Perpetuierung der Hilfezahlungen würde vor dem Hintergrund eines ungerechtfertigt niedrigen Risikozinssatzes und der ständigen Gefahr einer Insolvenz Griechenlands zu einer Transferunion führen, die eine Bundes- und Sozialstaatlichkeit voraussetzt. Eine Bundesstaatlichkeit erfordert aber eine Homogenität in sozialen, politischen und kulturellen Bereichen, die über rationale Beweggründe hinaus ein bündisches Zusammengehörigkeitsgefühl hervorbringt.⁸⁰⁴ Zwar bringen die EU-Verfassungsverträge Elemente eines europäischen Sozialstaatsprinzips in einzelnen Passagen, wie bspw. im Zielekatalog und den konkretisierenden Vorschriften über die Sozialpolitik (Art. 151 und Art. 162 ff. AEUV), zum Ausdruck.⁸⁰⁵ Das Sozialstaatsprinzip ist aber nicht allein objektive Wertentscheidung des Gesetzgebers und damit Maßstab aller staatlichen Tätigkeit.⁸⁰⁶ Als zweischneidiges Schwert setzt es auch die Sozialpflichtigkeit des Einzelnen voraus.⁸⁰⁷ Diese kann aber nur durch eine „solidarische Verbundenheit der Bürger, wie sie für den

⁸⁰² Gussone, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, S. 72.

⁸⁰³ Dieser Ansatz erscheint im Hinblick auf die EFSF auch bei: Kube/Reimer, NJW 2010, 1914.

⁸⁰⁴ Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Band I, S. 659.

⁸⁰⁵ Hatje, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 2 EGV, Rn. 17.

⁸⁰⁶ Stern, Staatsrecht, § 21, S. 910.

⁸⁰⁷ Zacher, in: Isensee/Kirchhof, HbStR, Band I, § 25, Rn. 100.

Nationalstaat vorausgesetzt wird“, begründet werden.⁸⁰⁸ Mangels Vorliegen eines Europäischen Volkes und einer eigenen Staatlichkeit der EU können dem Unionsbürger daher keinerlei europäische Sozialpflichten aufgebürdet werden.⁸⁰⁹

Aus diesen Gründen ist ein Dispens von den gesetzlichen Bestimmungen für „Ausgleichszahlungen“ nur einmalig in Notsituationen zulässig. Allerdings stellt sich die Frage, ob in analoger Weise auch die übrigen Voraussetzungen des Art. 122 II AEUV erfüllt sein müssen. Im Falle eines unionalen Notstandes kann es aber nicht mehr darauf ankommen, ob es sich bei der griechischen Staatsschuldenkrise um eine „Naturkatastrophe“ oder ein „außergewöhnliches Ereignis“ handelt, „das sich der Kontrolle des betroffenen Mitgliedstaates entzieht“. Denn hier geht es darum, den Bestand der Gemeinschaftswährung zu erhalten. Damit knüpft die Rechtmäßigkeit der Maßnahme an die Solidarität *zur EU als solche* an; eine Solidarität mit Griechenland selbst wäre demnach keine Rechtfertigung für die bilateralen Kredite. Vor diesem Hintergrund griffe etwa die Argumentation zu kurz, eine Solidarität mit Griechenland sei aus dem Grunde zu verneinen, da das Land *seine* Solidaritätspflicht (zu einem loyalen Verhalten gegenüber der EU) verletzt hat, als es seine Bilanzen gefälscht und durch eine expansive Finanzpolitik gegen die Kriterien des SWP verstoßen hat.

1.1.3.3.5. Zwischenergebnis

Eine Rechtfertigung der mitgliedstaatlichen Finanzhilfen kann nicht durch eine teleologische Reduktion von Art. 125 I AEUV erreicht werden. Eine punktuelle Unterstützungsmaßnahme ist aber im Hinblick auf das Solidaritätsprinzip i. V. m. dem Grundsatz der Unionstreue in dieser Notstandslage möglich.

1.1.3.4. Ergebnis zu Art. 125 I AEUV

Die koordinierten bilateralen Kredite für Griechenland waren, gemessen an der „no-bail-out“-Klausel, nicht schon nach dem Wortlaut der Norm rechtswidrig. Die Rechtswidrigkeit

⁸⁰⁸ *Gussone*, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, S. 167; missverständlich daher *Calliess*, ZEuS 2011, 231, wenn er in diesem Kontext die Mitgliedstaaten als „Medium ihrer Bürger als der originären Solidaritätsträger“ bezeichnet.

⁸⁰⁹ *Gussone*, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, S. 167.

ergibt sich aber nach systematischer sowie teleologischer Auslegung; auch eine historische Betrachtung der Vorschrift führt zu diesem Ergebnis.

Als *ultima ratio*- Handlungen lassen sich die punktuellen interstaatlichen Rettungsmaßnahmen aber auf eine andere rechtliche Grundlage stellen. Eine teleologische Reduktion der Norm ist vor dem Hintergrund des Vorrangs der Rechtssicherheit allerdings nicht möglich. Allerdings lassen sich die Finanzhilfen auf das auch im Europarecht geltende Solidaritätsprinzip in Verbindung mit dem Grundsatz der Unionstreue stützen. Daher waren die bilateralen Kredite im Ergebnis rechtmäßig und verstoßen nicht gegen das „bail-out“-Verbot.

1.1.3.5. Art. 124 AEUV - Die „no-privileged-access“-Klausel

Die von den Mitgliedstaaten erlassenen Finanzmaßnahmen könnten auch gegen Art. 124 AEUV verstoßen.

Aus dieser Norm geht ein unmittelbares Verbot hervor, das an die Organe der Union sowie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.⁸¹⁰ Dadurch soll verhindert werden, dass sich die Mitgliedstaaten den Marktmechanismen entziehen, indem sie sich entweder zu besonders günstigen Bedingungen bei Finanzinstituten refinanzieren oder diese gesetzlich dazu verpflichten. Ziel der Norm ist es, die Kreditaufnahmetätigkeit der Mitgliedstaaten an die Regeln des Marktes anzupassen und ihnen keine Sonderkonditionen zu ermöglichen;⁸¹¹ denn nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass die Risikoprämien in Form von Zinssätzen die tatsächliche Bonität des Staates widerspiegeln.⁸¹² Dies wiederum soll zu einer disziplinierten Haushaltswirtschaft der Eurostaaten führen, die sich dem Rahmen der *Maastricht*-Kriterien fügt.

Im Anschluss an die Erklärungen der Finanzminister der Euroländer vom 11. April⁸¹³ und 02. Mai 2010⁸¹⁴ erging auf nationaler Ebene eine Ermächtigung des Bundesfinanzministeriums (BMF),

⁸¹⁰ *Kempen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 124 AEUV, Rn. 2; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 124 AEUV, Rn. 5; *Hattenberger*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 102 EGV, Rn. 2; *Häde*, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 124 AEUV, Rn. 1 ff.; *Rodi*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, EU-Verfassung, Art. III-182, Rn. 3 ff.

⁸¹¹ *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 280; *Hattenberger*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 102 EGV, Rn. 1; vgl. auch: *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim Art. 124 AEUV.

⁸¹² *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 543 m.w.N.; *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 280.

⁸¹³ Statement on the support to Greece by Euro area Members States, 11. April 2010.

⁸¹⁴ Statement by the Eurogroup, 20. Mai 2010.

Gewährleistungen bis zu einer Höhe von 22,4 Mrd. Euro (gem. dem deutschen Anteil am EZB-Schlüssel) zu übernehmen, die die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) an den Kapitalmärkten aufnimmt und als Kredite an die griechischen Regierung ausreicht. Diese Ermächtigung bedurfte eines Bundesgesetzes nach Art. 115 GG. Zu diesem Zweck wurde das bereits genannte WFStG verabschiedet, das in Art. 1 WFStG die erforderliche Ermächtigung zur Kreditaufnahme beinhaltet.

Im Folgenden soll nun geklärt werden, ob diese Maßnahme einen Verstoß gegen das Verbot des bevorrechtigten Zugangs zu den Finanzinstitutionen gem. Art. 124 AEUV darstellt.

1.1.3.5.1. Maßnahme, die einen bevorrechtigten Zugang schafft

Die einzelnen Tatbestandsmerkmale von Art. 124 AEUV finden ihre definitorische Ausprägung in der Verordnung (EG) Nr. 3604/93 des Rates vom 13. Dezember 1993,⁸¹⁵ die auf der Grundlage von Art. 125 II AEUV ergangen ist.⁸¹⁶ Nach Art. 1 der VO sind „Maßnahmen, [...] die einen bevorrechtigten Zugang schaffen“ „Gesetze, Rechtsvorschriften oder sonstige zwingende Rechtsakte, die in Ausübung der öffentlichen Gewalt erlassen werden“ und Finanzinstitute zu einem bestimmten Verhalten verpflichten. Gemäß der Aufzählung fallen darunter der Erwerb oder das Unterhalten von Forderungen gegenüber dem öffentlichen Sektor (1. Variante) sowie Rechtsakte, die finanzielle Vergünstigungen, die entweder nur Finanzinstituten zu Gute kommen, oder die mit den Grundsätzen der Marktwirtschaft nicht konform gehen, gewähren, um den Erwerb oder Besitz solcher Forderungen durch diese Institute zu fördern (2. Variante). Realakte und Maßnahmen ohne rechtliche Bindungswirkung sind jedenfalls ausgenommen, wobei es nicht - in Anlehnung an die Terminologie des deutschen Verwaltungsverfahrenrechts - auf eine Außenwirkung ankommt.⁸¹⁷

Als tatbestandliche Maßnahme kommt hier das nationale WFStG in Betracht. An einen Ausschlussstatbestand nach Art. 1 II der VO ist nicht zu denken, da es sich nicht um Schuldtitel handelt, die vom öffentlichen Sektor erworben und zu dem Zweck getätigt wurden, die Umwandlung von vor dem 1. Januar 1994 erworbenen Forderungen in

⁸¹⁵ VO (EG) Nr. 3604/93 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung des Verbots des bevorrechtigten Zugangs gemäß Art. 104 a des Vertrags, ABl. 1993 L 332/4 vom 31.12.93.

⁸¹⁶ *Kempen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 124 AEUV, Rn. 2.

⁸¹⁷ *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 283.

handelbare und marktgerechte Wertpapiere mit fester Laufzeit sicherzustellen (1. Spiegelstrich). Es handelt sich auch nicht um Beträge, die im Rahmen der „Ways and Means“-Fazilität in Anspruch genommen wurden (2. Spiegelstrich).

1.1.3.5.1.1. Verpflichtung zum Erwerb von Forderungen gegenüber dem öffentlichen Sektor

Gem. Art. 1 der VO 1. Spiegelstrich müsste das Gesetz die KfW als Finanzinstitut⁸¹⁸ dazu verpflichtet haben, Forderungen gegen die griechische Regierung zu erwerben. Ein Forderungserwerb könnte möglicherweise im Rückzahlungsanspruch und im Anspruch auf Zinszahlungen der durch die von der KfW ausgereichten Kredite gegenüber der griechischen Regierung liegen, weil diese Ansprüche gem. § 488 I S. 2 BGB durch den Darlehensvertrag entstanden sind. Fraglich ist, ob eine explizite Verpflichtung der KfW aus dem WFSStG zur Darlehensvergabe hervorgeht.

Nach einer Auffassung scheitert ein Verstoß gegen die „no-privileged-access“-Klausel daran, dass das Gesetz der KfW eben „keine konkreten Pflichten bezüglich der Konditionen der Darlehensvergabe“ auferlegt.⁸¹⁹

Eine explizite Verpflichtung im Rahmen des Gesetzes bis in jedes Detail liefert das Gesetz zwar in der Tat nicht. Allerdings werden die genauen Kreditkonditionen, insbesondere auch die Höhe des Darlehenszinses im „Loan-Facility-Agreement“ vom 08. Mai 2010 von vornherein festgelegt. Diese Vereinbarung ist ein Vertrag, der zwischen 13 Euroländern⁸²⁰ und der für Deutschland handelnden KfW geschlossen wurde und in Art. 5 die Modalitäten hinsichtlich des Zinsniveaus regelt. Andererseits enthält der Vertrag eine Vielzahl von wenig konkretisierten Formulierungen. Diese offenen Formulierungen erwecken den Anschein als habe die KfW eine eigenständige Verhandlungsposition i.H. auf die Durchführung des Darlehensvertrags, so dass vermutet werden könnte, eine „Verpflichtung“ im Sinne der Vorschrift sei nicht gegeben.

⁸¹⁸ Ob die KfW ein Finanzinstitut i.S. der Norm ist, soll aus dogmatischen Gründen erst anschließend geklärt werden, da bei frühzeitiger Prüfung und Verneinung eine Analyse der übrigen Tatbestandsmerkmale nicht mehr erfolgen könnte.

⁸¹⁹ *Calliess*, FCE 01/11, S. 40.

⁸²⁰ Exklusive: Griechenland als Begünstigter, Deutschland als zweite Vertragspartei (in Erscheinung tretend durch die KfW), Estland, das erst zum 1.1.11 den Euro einführt und die Slowakische Republik, die sich gegen eine Hilfe entschied, vgl. das „Amendment to the EUR 80 000 000 000 Loan Facility Agreement“.

Diese Schlussfolgerung entspricht indes nicht den wahren Begebenheiten. Denn im konkreten Fall bleibt der KfW tatsächlich keinerlei Handlungsspielraum für die Festsetzung eigener Bedingungen für die Kreditvergabe. So ist die Gestaltungsmöglichkeit hinsichtlich der Festlegung der Zinssätze bereits weitestgehend abgesteckt. Der Zinssatz richtet sich grundsätzlich nach der Höhe des Euribor-Zinssatzes mit einem Aufschlag von drei, bzw. vier Prozentpunkten je nach Laufzeit (hier allerdings offenbar nur mit einem Aufschlag von 1,5 Prozent).⁸²¹ Der Euribor-Zinssatz gibt die Kosten für Kredite an, die sich die Banken auf dem Interbankenmarkt untereinander gewähren. Flankiert wird die fixe Zinsfestsetzung von der ebenfalls starren Preisberechnungsformel des IWF, die auch hier gilt. Des Weiteren setzt § 1 S. 3 WFStG die Auszahlungsmodalitäten hinsichtlich der maximalen Auszahlungssumme für das erste Jahr bereits fest.⁸²² So sollen Kredite bis zu einer Höhe von 8,4 Mrd. Euro ausbezahlt werden.⁸²³

Bei der Heranziehung der KfW durch die Bundesregierung für die Ausreichung des Darlehens handelt es sich daher lediglich um ein sog. Zuweisungsgeschäft (acting on behalf of government) gem. § 2 IV Gesetz über die KfW. Dies geht auch ausdrücklich aus dem Jahresabschluss und Lagebericht 2010 der KfW, S. 7 hervor, wo es heißt: „Darüber hinaus hat sich die KfW im Rahmen eines Zuweisungsgeschäftes der Bundesregierung gemäß KfW-Gesetz ohne eigene Risikoübernahme an den Maßnahmen der Europäischen Union zur Refinanzierung Griechenlands beteiligt [...]“. Explizit findet sich diese Qualifikation der Maßnahme auch unter der Überschrift „Finanzielle Unterstützungsmaßnahmen für Griechenland“ im Geschäftsbericht 2010 der KfW auf S. 102: „Der Bund hat die KfW im Rahmen eines Zuweisungsgeschäfts beauftragt, den deutschen Anteil an diesem Kredit bereitzustellen [...]“. Schließlich statuiert die KfW auch in ihrer Presseerklärung vom 12. Oktober 2011 Nr. 088 D in Frankfurt hinsichtlich der Kreditausreichung an Griechenland i.R. des WFStG: „Hierzu hat der Bund der KfW ein Zuweisungsschreiben und eine

⁸²¹ So auch die Formulierung des Art. 5 des „Loan-Facility-Agreements“. Dieser marktuntypische Zinssatz, der nicht die Bonität Griechenlands widerspiegelt, deutet bereits auf einen bevorrechtigten Zugang zu den Finanzinstituten hin; vgl. dazu bspw.: Der Tagesspiegel online vom 28.02.2012, <http://www.tagesspiegel.de/politik/griechenland-hilfe-was-bisher-gezahlt-wurde/6261570.html> (Abrufdatum: 28.02.2012).

⁸²² Vgl. auch den Entwurf der Bundesregierung vom 3.5.10, BR. Drucks. 269/10, bei dem in § 1 S. 2 auch die Auszahlungssumme für die Folgejahre explizit genannt wurde; ebenfalls Dt. BT Drucks. 17/1544.

⁸²³ Im Jahr 2010 wurden tatsächlich 5.9 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.

Garantieerklärung (Risikoübernahme) übermittelt. Auf dieser Basis hat die KfW den Auftrag umgesetzt.“

Ein Zuweisungsgeschäft ist, um es mit den überspitzten Worten eines renommierten Wirtschaftsredakteurs der FAZ auszudrücken, „der Befehl der Regierung an ihre Bank, einen Kredit zu gewähren.“⁸²⁴ Dies lässt also darauf schließen, dass die KfW mit in Krafttreten des WFStG *de facto* nicht umhin konnte, die Kredite an Griechenland zu den o.g. Bedingungen auszuzahlen. Daher liegt eine Verpflichtung der KfW i.S. der Norm vor.

Schließlich wurde die Beziehung zwischen Finanzinstitut und Zentralregierung auch nicht „freiwillig“ eingegangen, so dass der Ausschlussgrund des 6. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 3604/93 auch nicht vorliegt. Danach gilt das Verbot des Art. 124 AEUV nicht für Verpflichtungen, die von Finanzinstituten im Rahmen vertraglicher Beziehungen „freiwillig“ eingegangen werden. Eine „Maßnahme“ im Sinne des Art. 1 I erster Spiegelstrich der VO (EG) Nr. 3604/93 ist damit gegeben. In der Verwirklichung dieser Alternative liegt regelmäßig ein bevorzogter Zugang zu den Finanzinstituten.⁸²⁵

1.1.3.5.1.2. Forderungserwerb in Folge finanzieller Vergünstigungen

1.1.3.5.1.2.1. Marktwirtschaftlich inadäquate Vergünstigungen

Ein Rechtsverstoß könnte aber auch in Form der 2. Alt. des Art. 1 I der VO in der Variante der Unvereinbarkeit mit den Grundsätzen der Marktwirtschaft erfüllt sein, so wie dies *Jeck* und *Roosebeke* vertreten.⁸²⁶ Sie stellen auf einen „Subventionscharakter“ der KfW-Kredite ab, weil Griechenland zu diesem Zeitpunkt bereits (in Folge zu hoher Zinssätze) keine Kredite auf dem Markt mehr aufnehmen können und durch die staatliche Maßnahme privilegiert worden sei.

Die exakte Zinshöhe der KfW-Kredite wird in der Literatur nicht einheitlich beziffert, was wohl an der fehlenden Transparenz der offiziellen Vergabekonditionen und der tatsächlichen Kalkulation der Zinshöhe liegt.⁸²⁷ Sie schwankt zwischen 3,1 Prozent⁸²⁸ über 4,0 Prozent⁸²⁹

⁸²⁴ *Holger Appel*, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/zauberwort-zuweisungsgeschaef-t-wie-unternehmen-an-staatskredite-kommen-1816864.html> (Abrufdatum: 27.01.2011).

⁸²⁵ *Ohler*, *Fiskalische Integration*, S. 285.

⁸²⁶ *Jeck/Roosebeke*, *Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen*, S. 6 ff.

⁸²⁷ Vgl. den letzten Absatz des „Statement on the support to Greece by Euro area Members States, Brüssel, 11th of April 2010.

⁸²⁸ So berichtete der *Tagesspiegel* online vom 28.02.12.

oder 4,5 Prozent⁸³⁰ bis hin zu 5,0 Prozent⁸³¹. Letzter Wert wird in der Tat in der „Erklärung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes zur Unterstützung Griechenlands vom 11.4.2010“ auf Seite 2 genannt. Dagegen liefert das Dokument über Einzelheiten des Verfahrens, das „Loan-Facility-Agreement“, keine konkrete Bezifferung des Zinssatzes. Art. 5 weist auf den jeweils geltenden Euribor-Zinssatz hin. Dabei handelt es sich aber nur um die Bezifferung eines dreijährigen Fixzinssatzes am 09. April 2010, während für die bilateralen Kredite ebenfalls ein variabler Zinssatz veranschlagt wird, der sich offenbar nach dem 3-Monatszinssatz von Euribor richten soll. Die FAZ spricht am 21. April 2012 von einem Zinssatz, der zunächst auf 4,5 Prozent und danach sukzessive auf 3,4 Prozent gesenkt wurde.⁸³² Selbst bei der Annahme des höchst genannten Zinssatzes i.H. von 5,0 Prozent stellt sich eine gravierende Diskrepanz zum marktadäquaten Zinssatz für die Risikobewertung Griechenlands heraus. Derzeit lag das Zinsniveau für griechische Staatsanleihen mit einer zehnjährigen Laufzeit wegen des enorm hohen Schuldenstandes (ca. 144 Prozent des BIP) bei ca. 7,83 Prozent.⁸³³

Daher ist eine Privilegierung Griechenlands tatsächlich durch das verminderte Zinsniveau der Kredite erfolgt.

Ein Statement wie, „die Darlehenszinsen [...] sollen zwar deutlich über den vom IWF geforderten Sätzen liegen, naturgemäß aber nicht dem aktuellen Marktzins entsprechen, da sich Griechenland zu diesem Satz auch an den Kapitalmärkten finanzieren könnte“,⁸³⁴ unterstreicht die durch diesen Markteingriff erfolgte finanzielle Besserstellung Griechenlands, die den Verstoß gegen Art. 124 AEUV indiziert.

⁸²⁹ Ntv online am 09.05.11, <http://www.n-tv.de/wirtschaft/Hilfspaket-fuer-Griechenland-article3289316.html> (Abrufdatum: 09.05.2011).

⁸³⁰ So in der FAZ online vom 21.02.12, <http://m.faz.net/aktuell/wirtschaft/fragen-antworten-die-griechenland-hilfe-im-ueberblick-11657677.html> (Abrufdatum: 21.02.2012).

⁸³¹ *Herrmann*, EuZW 2010, 414; *Polzin*, DÖV 2011, 210.

⁸³² FAZ vom 21.4.12, S. 4.

⁸³³ <http://sdw.ecb.europa.eu/browse.do?node=SEARCHRESULTS&sk=IRS.M.BE.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.DE.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.IE.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.GR.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.ES.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.FR.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.IT.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.CY.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.LU.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.MT.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.NL.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.AT.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.PT.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.SI.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.SK.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.FI.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z> (Abrufdatum: 05.03.2011).

⁸³⁴ *Herrmann*, EuZW 2010, 414.

Zudem wird die Unzulässigkeit dieses Eingriffes in die „gewachsene Organisation der Finanzmärkte“⁸³⁵ dadurch unterstrichen, dass der ursprünglich veranschlagte Zinssatz für die Kredite bereits zweimal herabgesetzt wurde und nunmehr bei einem im Hinblick auf die Bonität des Landes inadäquaten Niveau von zwei Prozent liegt.⁸³⁶ Der marktwirtschaftliche Grundsatz, dass für den Staat bei seiner marktorientierten Refinanzierungstätigkeit dieselben Regeln wie für private Marktteilnehmer gelten sollen, wird durch die bereitgestellten günstigen Kredite in dramatischer Weise beschnitten.⁸³⁷

1.1.3.5.1.2.2. Finalität

Schließlich ist für die Erfüllung des Tatbestandes in der 2. Variante erforderlich, dass die finanzielle Vergünstigung gewährt worden ist, „um den Erwerb oder Besitz solcher Forderungen durch diese Institute zu fördern.“ Die hinter den Krediten liegende Intention des WFStG liegt in den folgenden Aspekten begründet.

80 Prozent der Hilfskredite waren dazu bestimmt, die fällig werdenden Schuldtitel Griechenlands abzulösen, während mit den übrigen 20 Prozent neue Ausgaben finanziert werden sollten.⁸³⁸ Bei Nichtablösung der fälligen Titel wäre es mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zum griechischen Staatskonkurs gekommen. Eine Finanzierung über Steuereinnahmen war unmöglich. Daher ist in der Abwendung der Zahlungsunfähigkeit der Griechischen Republik die übergeordnete Zweckausrichtung des Darlehens zu sehen.

Vor dem Gesichtspunkt der durch dieses Kreditgeschäft erwirtschafteten Zinserträge für die BRD könnte man allerdings zu einem anderen Ergebnis kommen. Denn innerhalb kürzester Zeit ist es der KfW gelungen, Zinseinnahmen i.H. von 136 Mio. Euro zu erzielen, die dann unmittelbar auf ein Konto des Bundesministeriums für Finanzen weitergeleitet wurden. Daraus könnte geschlossen werden, dass die Kredite jedenfalls auch zum Zwecke der Gewinnerzielung ausgereicht wurden.

Fraglich ist, ob Art. 124 AEUV auch in diesen Fällen anwendbar ist. Zinsträchtige Kreditgeschäfte fallen grundsätzlich unter die typischen, auf Gewinn ausgerichteten

⁸³⁵ Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 124 AEUV, Rn. 6.

⁸³⁶ FAZ online vom 21.02.12, <http://m.faz.net/aktuell/wirtschaft/fragen-antworten-die-griechenland-hilfe-im-ueberblick-11657677.html> (Abrufdatum: 21.02.2012); FAZ vom 22.2.12, S. 11.

⁸³⁷ Siehe dazu bereits bei der Analyse des Art. 125 I AEUV, Ziff. 1.1.3.1. ff.

⁸³⁸ Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten Nr. 01/11, S. 9.

Geschäftstätigkeiten von Marktteilnehmern und stellen daher eigentlich keine inadäquaten Vergünstigungsmaßnahmen dar.

Die Erwägungsgründe der VO (EG) Nr. 3604/93, insbesondere Erwägungsgründe Nr. 7, 10 und 11, lassen aber erkennen, dass ein striktes Verbot des bevorrechtigten Zugangs notwendig ist, um einen Eurostaat mit übermäßiger Verschuldung den disziplinierenden Wirkungen des Marktmechanismus auszusetzen.⁸³⁹ Die mitunter weit gefassten Definitionen und Ausnahmeregelungen der VO sollen daher nicht zu einer Umgehung des Verbotes missbraucht werden können.⁸⁴⁰ Um diesen gesetzlichen Maßstäben gerecht zu werden, muss die erforderliche Finalität in Art. 1 2. Spiegelstrich der VO auch dann bejaht werden, wenn die Maßnahme zwar darauf ausgerichtet ist, Gewinne einzufahren, aber *auch* den Nebeneffekt hat, Staaten finanziell zu begünstigen. Dies gilt gerade auch vor dem Hintergrund, dass ja Zinsgewinne in der Natur eines Kreditgeschäfts liegen, § 488 S.2 BGB, und daher in diesen Fällen stets gegeben sein werden.

Durch das Zuweisungsgeschäft des Bundes und die Darlehensvergabe der KfW wird der Erwerb bzw. der Besitz der oben näher klassifizierten Forderungen gefördert. Daher liegt auch eine Maßnahme im Sinne der 2. Variante vor.

1.1.3.5.2. Keine aufsichtsrechtliche Gründe

Von dem Verbot in Art. 124 AEUV werden allerdings Maßnahmen ausgeklammert, die auf aufsichtsrechtlichen Gründen basieren. Gem. Art. 2 der VO (EG) Nr. 3604/93 sind dies „Gründe, die den aufgrund des Gemeinschaftsrechts oder in Übereinstimmung damit erlassenen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bzw. Verwaltungsmaßnahmen zu Grunde liegen und die die Solidität der Finanzinstitute fördern und somit die Stabilität des gesamten Finanzsystems stärken sollen.“ Das Darlehen wurde aber, wie oben aufgezeigt, nicht aus dem Grunde bereitgestellt, um primär die Solidität der KfW zu fördern. Vielmehr sollte es die Refinanzierbarkeit Griechenlands sicherstellen. Daher greift der Ausnahmetatbestand nicht ein. Eine weite Auslegung scheidet bereits auf Grund des expliziten Umgehungsverbots im 7. Erwägungsgrund der VO.

⁸³⁹ *Kempfen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 124 AEUV, Rn. 1.

⁸⁴⁰ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 124 AEUV, Rn. 9.

1.1.3.5.3. Finanzinstitut

Schließlich ist zu klären, ob die KfW als Finanzinstitut qualifiziert werden kann. Der Begriff wird in Art. 4 I der Verordnung (EG) Nr. 3604/93 konkretisiert. Neben Kreditinstituten, Versicherungsunternehmen und bspw. Wertpapierfirmen fallen gem. dem 6. Spiegelstrich auch „sonstige Unternehmen oder Einrichtungen darunter, deren Tätigkeit derjenigen der unter den vorstehenden Gedankenstrichen genannten Unternehmen entspricht oder deren Haupttätigkeit im Erwerb von Finanzanlagen oder der Umwandlung von Finanzforderungen besteht“.

1.1.3.5.3.1. Kreditinstitut i.S. des Gesetzes über die KfW

Die KfW könnte ein Kreditinstitut i.S. der Norm sein. Für die Einordnung als Kreditinstitut kann nicht etwa auf § 1 I des nationalen KredwG zurückgegriffen werden. Da es sich um Europarecht handelt, muss eine autonome europarechtliche Auslegung erfolgen. Diese richtet sich nach der RL 2000/12/EG⁸⁴¹, die als Kodifizierung einer Reihe von europarechtlichen Rechtsakten, insbesondere der RL 77/780/EWG⁸⁴², diverse Begriffsbestimmungen und Konkretisierungen beinhaltet. Nach Art. 1 I der VO ist „Kreditinstitut“ ein Unternehmen, dessen Tätigkeit darin besteht, Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums entgegenzunehmen und Kredite für eigene Rechnung zu gewähren. Aus einem Umkehrschluss des § 3 des Gesetzes über die KfW, der statuiert, dass die KfW zur Durchführung der dort genannten Geschäfte Kreditinstitute oder andere Finanzierungsinstitutionen einzuschalten hat, könnte sich ergeben, dass die KfW selbst kein Kreditinstitut ist.

1.1.3.5.3.2. Kreditinstitut i.S. des ESVG95

⁸⁴¹ Vom 20. März 2000 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute, L 126, 1 vom 26.05.2000.

⁸⁴² RL 77/780/EWG des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute, ABl. Nr. L 322 vom 17.12.1977, S. 30. Zuletzt geändert durch RL 89/646/EWG, ABl. Nr. L 386 vom 30.12.1989, S. 1.

Etwas anderes ergibt sich aber aus einer hier einschlägigen Qualifizierung der KfW anhand des „Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen“ (ESVG95, im Folgenden nur ESVG)⁸⁴³. Auf Grund der Tatsache, dass die KfW auf der sog. MFI-Liste⁸⁴⁴ erscheint, wird sie nach den Vorschriften des ESVG als „Geldschöpfendes Kredit- und Finanzinstitut“ per Sonderregelung dem Sektor „Finanzielle Kapitalgesellschaften“, im Speziellen dem Teilsektor „Kreditinstitute“ zugeordnet, S. 122, 2.50. des ESVG.⁸⁴⁵ Daher ist die KfW ein Finanzinstitut i.S. der VO (EG) Nr. 3604/93.

1.1.3.5.3.3. „Sektor Staat“

Eine Verletzung von Art. 124 AEUV könnte im Ergebnis aber am Ausschlussatbestand des Art. 4 II der VO scheitern. Dort findet sich eine Aufzählung der Einrichtungen, die nicht unter den Begriff der Finanzinstitute fallen. Nach dessen 3. Spiegelstrich gehören Einrichtungen, die Bestandteil des Sektors Staat gem. der Definition des ESVG sind oder deren Verbindlichkeiten in vollem Umfang öffentliche Schulden darstellen, nicht zu den Finanzinstituten i.S. der Vorschrift. Nach S. 13, Punkt 2.68. ESVG umfasst der Sektor Staat alle institutionellen Einheiten, die zu den sonstigen Nichtmarktproduzenten zählen, deren Produktionswert für den Individual- und Kollektivkonsum bestimmt ist und die sich primär mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren finanzieren und/oder die Einkommen und Vermögen umverteilen.

Um eine Subsumtion unter den Begriff „Sektor Staat“ vornehmen zu können, ist eine genauere Charakterisierung der KfW erforderlich, die anhand einer mehrstufigen Differenzierung im Rahmen des ESVG vorgenommen werden soll.

Für die Einordnung der KfW in den Bereich Sektor Staat ist zunächst danach zu fragen, ob es sich bei der Kreditanstalt um eine „institutionelle Einheit“ handelt. Wirtschaftliche Einheiten, die keine institutionelle Einheit bilden, sind dem institutionellen Sektor zuzuordnen, dem sie

⁸⁴³ VO (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25.6.1996, ABl. Nr. L 310/1 vom 30.11.96.

⁸⁴⁴ List of Monetary Financial Institutions and Institutions Subject to Minimum Reserves.

⁸⁴⁵ Wenig differenziert: *Calliess*, FCE 01/11, S. 40, der die KfW unter den Auffangtatbestand des 6. Spiegelstrichs fasst.

angehören. Im ESVG sind die institutionellen Einheiten zu fünf „institutionellen Sektoren“⁸⁴⁶ zusammengefasst.

Nach Punkt 2.16. ESVG sind institutionelle Einheiten wirtschaftliche Entscheidungsträger, die insbesondere durch einheitliches Verhalten und Entscheidungsfreiheit bzgl. ihrer Hauptfunktion gekennzeichnet sind.

Zu den institutionellen Einheiten gehören nach Punkt 1.28. ESVG wirtschaftliche Einheiten, die Eigentümer von Waren und Vermögenswerten sein können und eigenständig Verbindlichkeiten eingehen, wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben und Transaktionen mit anderen Einheiten vornehmen können. Da der KfW grundsätzlich eigene Entscheidungsfreiheit im Hinblick auf ihre Hauptfunktion, nämlich, im staatlichen Auftrag Förderungsmaßnahmen sowie in diversen Bereichen Finanzierungen vorzunehmen, vgl. § 2 I Gesetz über die KfW, zusteht, kann sie als institutionelle Einheit klassifiziert werden.

Anschließend ist zu klären, ob die KfW eine „privaten Einheit“ ist oder aber einer „öffentlichen Einheit“ zuzuordnen ist. Die Frage richtet sich danach, ob die KfW öffentlich produziert oder privat. Die Eigenschaft eines öffentlichen Produzenten wird danach bestimmt, ob eine staatliche Kontrolle stattfindet oder nicht. Eine öffentliche Organisation wird jedenfalls stets vom Staat kontrolliert und im Wesentlichen finanziert. Nach Punkt 3.28. ESVG wird Kontrolle definiert als die Fähigkeit, die allgemeine (Unternehmens-) Politik oder das allgemeine Programm einer institutionellen Einheit zu bestimmen, erforderlichenfalls durch Einsetzung geeigneter Direktoren oder Manager. Dabei ist der Besitz der Aktienmehrheit eine ausreichende, wenngleich nicht notwendige Voraussetzung für die Kontrolle.

Gemäß § 1 I des Gesetzes über die KfW ist die KfW eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie unterfällt daher der staatlichen Kontrolle und kann als öffentlicher Produzent klassifiziert werden.

Öffentliche Produzenten kommen lediglich in zwei der fünf Sektoren vor, nämlich im Sektor Kapitalgesellschaften oder im Sektor Staat. Diese Einordnung hängt davon ab, ob die KfW ein „Marktproduzent“ oder ein „Nichtmarktproduzent“ ist. Nach Punkt 3.24. ESVG sind Marktproduzenten örtliche fachliche Einheiten oder institutionelle Einheiten, deren Produktion zum größten Teil aus Marktproduktion besteht. Die Kategorie der

⁸⁴⁶ A) nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften, B) finanzielle Kapitalgesellschaften, C) Staat, D) private Haushalte, E) private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Nichtmarktproduzenten wird eingeteilt in solche „für die Eigenverwendung“ und „sonstige Nichtmarktproduzenten“. Erstere sind nach Punkt 3.25. ESVG örtliche fachliche Einheiten oder institutionelle Einheiten, deren Produktionswert zum größten Teil für die eigene letzte Verwendung innerhalb derselben institutionellen Einheit bestimmt ist, während sonstige Nichtmarktproduzenten solche sind, deren Produktion zum größten Teil unentgeltlich oder zu wirtschaftlich nicht signifikanten Preisen Dritten zur Verfügung gestellt wird, vgl. Punkt 3.26. ESVG.

Grundsätzlich kann eine Differenzierung bereits an der Definition des Begriffes „Sektor Staat“ festgemacht werden. Besteht die Hauptfunktion des öffentlichen Produzenten nämlich darin, Einkommen und Vermögen lediglich umzuverteilen, handelt es sich um einen Nichtmarktproduzenten, und eine Zuordnung zum Sektor Staat wäre offensichtlich. Wenn aber eine Mittlertätigkeit besteht, wäre die Einheit Marktproduzent ausschlaggebend, und die KfW würde dem Sektor „finanzielle Kapitalgesellschaften“ zugerechnet.

Um eine präzise Unterscheidung vornehmen zu können, muss hier auf das „50-Prozent-Kriterium“ abgestellt werden, vgl. Punkt 3.32. ff. ESVG. Wenn der öffentliche Produzent mit seinem Umsatz mehr als 50 Prozent seiner Kosten selbst deckt, wird dadurch seine Stellung als Marktproduzent begründet. Liegt der Deckungsanteil darunter, ist er sonstiger Nichtmarktproduzent. Die KfW deckt ihre Kosten zu mehr als 50 Prozent mit Mitteln, die sie auf dem Markt erzielt hat. Aus diesem Grund ist sie Marktproduzent und unterfällt grundsätzlich nicht dem staatlichen Sektor.

Diese Einordnung der KfW wird auch dadurch bestätigt, dass sie, wie bereits oben erwähnt, von der EZB auf der MFI-Liste⁸⁴⁷ geführt wird. Durch das Erscheinen auf dieser Liste wird die staatliche Anstalt nach den Vorschriften des ESVG als „Geldschöpfendes Kredit- und Finanzinstitut“ per Sonderregelung dem Sektor „Finanzielle Kapitalgesellschaften“ und speziell dem Teilsektor „Kreditinstitute“ zugeordnet, S. 122, Punkt 2.50. des ESVG und eben nicht dem Sektor Staat.

Dieses Einordnung hätte zur Folge, dass der Ausschlussbestand des Art. 4 II 3. Gedankenstrich der VO (EG) Nr. 3604/93 nicht erfüllt wäre und eine Verletzung des Art. 124 AEUV vorläge.

⁸⁴⁷ „List of Monetary Financial Institutions and Institutions Subject to Minimum Reserves“.

1.1.3.5.3.4. „Wirtschaftliche Realität“

Die zu Grunde liegende „wirtschaftliche Realität“ des zu untersuchenden Falles könnte allerdings zu einer anderen rechtlichen Einordnung führen. Auf Grund der Tatsache, dass der Staat im Wirtschaftsleben in uneinheitlicher Form auftritt,⁸⁴⁸ ist eine Betrachtung der speziellen staatlichen Aktivität und des staatlichen Verhältnisses zur institutionellen Einheit unumgänglich. Die „allgemeine ESVG-Regelung“, nach der die zu Grunde liegende wirtschaftliche Realität der sektoralen Einordnung vorgeht,⁸⁴⁹ führt dazu, dass die Klassifizierung der KfW im Hinblick auf die Griechenlandhilfe einer anderen als der oben genannten Einordnung unterworfen ist. Die Tatsache, dass die von der KfW auf dem Markt aufgenommene und an Griechenland ausgereichte Summe von 22,4 Mrd. Euro gem. § 1 S. 1 WFStG vom Finanzministerium vollständig besichert wird, führt nämlich dazu, dass der deutsche Staat auch das gesamte Risiko für den Fall eines Zahlungsverzugs sowie für den Zahlungsausfall trägt. Die Garantiezusage hat zur Folge, dass der Bund selbst Haupttransaktionspartner des Kreditgeschäftes (i.S. des ESVG) ist. Wie bereits zuvor erwähnt handelt es sich bei der Darlehensvergabe lediglich um ein Zuweisungsgeschäft („acting on behalf of government“) gem. § 2 IV Gesetz über die KfW,⁸⁵⁰ was zur Folge hat, dass der Betrag von 22,4 Mrd. Euro bei den staatlichen Ausgaben nachgewiesen wird. Dadurch wird die Staatsschuld i.S. der *Maastrichter* Referenzkriterien bilanztechnisch erhöht. Daraus ist zu schließen, dass die KfW jedenfalls bei dem konkreten Geschäft dem staatlichen Sektor zu ordnen ist, mit der Folge, dass die Subsumtion unter Art. 124 AEUV an dem Begriff des „Finanzinstituts“ scheitert.⁸⁵¹

1.1.3.6. Ergebnis

Ein Verstoß gegen die „no-privileged-access“-Klausel des Art. 124 AEUV liegt nicht vor.

⁸⁴⁸ Dazu im Einzelnen: Handbuch zum ESVG 1995, Defizit und Schuldenstand des Staates, S. 22.

⁸⁴⁹ Vgl. das Handbuch zum ESVG 1995, Defizit und Schuldenstand des Staates, S. 22 ff.

⁸⁵⁰ Vgl. den Jahresabschluss und Lagebericht 2010 der KfW, S. 7; Geschäftsbericht 2010, S. 102; Presseerklärung der KfW, Frankfurt, 12. Oktober 2011 Nr. 088 D.

⁸⁵¹ Ebenso: *Häde*, EuR 2010, 856.

1.1.3.7. Art. 123 I AEUV - Die „no-monetary-financing“-Klausel i.H. auf die bilateralen Kredite

Vereinzel wird in der bilateralen Kreditvergabe an Griechenland auch ein Verstoß gegen Art. 123 I AEUV gesehen.⁸⁵² Ein solcher scheidet aber in dieser Konstellation offensichtlich aus, da die Normadressaten des Verbotes (als Gläubiger) ausweislich des Gesetzestextes nur die EZB und die nationalen Zentralbanken sein können.⁸⁵³ Ein Umkehrschluss aus Art. 123 II AEUV, der die KfW zum Adressaten der Norm machte, ist nicht überzeugend, weil die Klarstellung in Abs. 2 nur für die Darlehensnehmerseite bestimmt ist. Im Gegensatz zu der zweifachen Aufzählung „Europäische Zentralbank“ und „Zentralbank der Mitgliedstaaten“ im ersten Absatz als mögliche, aber „verbotene“ Darlehensgeber bzw. Erwerber von Schuldtiteln, wäre eine explizite Herausstellung der Verbotsadressaten auf Darlehensnehmerseite erforderlich.⁸⁵⁴ Aus einem *argumentum e contrario* nun aber ein „Kreditinstitut in öffentlichem Eigentum“ nach Abs. 2 der Norm zu den Verbotsadressaten auf Darlehensgeberseite (Gläubigerseite) des Abs. 1 zu machen, entspricht nicht der eigenständigen Systematik der Norm.

1.2. Art. 123 I AEUV i.H. auf die EZB-Maßnahmen

1.2.1. Maßnahmen zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des geldpolitischen Transmissionsmechanismus

Im April 2010 reagierte die EZB⁸⁵⁵ auf den rasanten Anstieg des Risikozinses für griechische Staatsanleihen auf den kritischen Wert von über sieben Prozent (7,83 Prozent für zehnjährige Staatsanleihen) zunächst durch eine Herabsetzung der üblichen Mindestanforderungen an die Qualität eingereicherter Pfänder für griechische Staatsschuldtitel. In ihrer Presseerklärung vom 3. Mai 2010 gab die EZB bekannt, dass sie den Bonitätsschwellenwert für die Notenbankfähigkeit der von Griechenland begebenen oder

⁸⁵² Bspw.: *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1912.

⁸⁵³ Diese Gläubiger/Schuldner-Verbotsdifferenzierung findet sich insbesondere bei *Kempfen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 2; vgl. auch: *Häde*, EuR 2010, 856; *Wieland*, NVwZ 2011, 341.

⁸⁵⁴ *Calliess*, FCE 01/11, S. 39.

⁸⁵⁵ Ausführlich zur Konstruktion der EZB: *Seidel*, Constitutional Design of the ECB, S. 14 ff.

garantierten markfähigen Schuldtitel im Ganzen aufheben werde.⁸⁵⁶ Wenige Tage später beschloss der EZB-Rat, mit der Durchführung der Interventionen an den Märkten für öffentliche und private Schuldverschreibungen im Euro-Währungsgebiet (Programm für die Wertpapiermärkte - Securities Markets Programme, kurz: SMP) zu beginnen, um die Markttiefe und -liquidität in Marktsegmenten, die Störungen aufweisen und den geldpolitischen Transmissionsmechanismus beeinträchtigen, sicherzustellen.⁸⁵⁷ Der Beschluss der EZB, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um „den Spannungen auf den Finanzmärkten entgegenzutreten“, wurde am 14. Mai 2010 formalisiert.⁸⁵⁸

Die genannten Spannungen spiegeln sich in den plötzlich steigenden Renditen für zehnjährige Staatsanleihen, insbesondere der PIIGS-Staaten, deutlich wider.⁸⁵⁹ Im Zuge der großen Verunsicherung der Marktteilnehmer über die tatsächliche Bonität dieser Staaten und vor dem Hintergrund einer plötzlichen Sorge um die Auswirkungen eines Konkurses eines Eurostaates auf die Währungsunion kam es zu gravierenden Refinanzierungsproblemen der Inhaber von Staatsschuldpapieren der PIIGS-Staaten auf dem Interbankenmarkt. Um das sich anbahnende Fiasko auf den Finanzmärkten einzudämmen, entschied sich die EZB folglich dazu, neben Tauschgeschäften in Dollar in Zusammenarbeit mit der amerikanischen Notenbank Federal Reserve (FED) und der Einführung längerfristiger Finanzierungsgeschäfte (LTRO, für englisch: „Longer Term Refinancing Operations“) für eine von ihr bis dato nicht angewandte Prozedur. Sie begann mit dem Ankauf von Staatsanleihen strauchelnder Eurostaaten auf dem offenen Markt. Von Mai 2010 bis Juli 2012 erwarb die EZB Staatsanleihen der Krisenländer in einer Höhe von insgesamt 211,5 Mrd. Euro. Der kumulierte Bestand von Staatsanleihen notleidender Eurostaaten belief sich zeitweilig auf über 219,5 Mrd. Euro.⁸⁶⁰ Bis Februar 2012 hielt die EZB allein griechische Staatsanleihen mit einem Nennwert von 55 Mrd. Euro.⁸⁶¹

⁸⁵⁶ EZB, Pressemitteilung vom 3.5.10; EZB/2010/3, ABl. Nr. L 117/102 vom 11.5.10.

⁸⁵⁷ EZB, Pressemitteilung vom 10.5.10.

⁸⁵⁸ EZB/2010/5, ABl. Nr. L 124/8 vom 20.5.10.

⁸⁵⁹ Zinsen für zehnjährige Staatsanleihen der PIIGS im Vergleich Mai/März 2010 in Prozent: Portugal: 5,02/4,31; Italien: 3,99/3,95; Irland: 4,86/4,53; Griechenland: 7,97/6,24; Spanien: 4,08/3,83.

⁸⁶⁰ FAZ vom 22.3.12, S. 11; FAS vom 25.3.12, S. 41: 218 Mrd. Euro.

⁸⁶¹ FAZ vom 22.2.12, S. 11.

1.2.2. Emergency Liquidity Assistance

Diese Maßnahmen wurden begleitet von einem Finanzinstrument, das den nationalen Zentralbanken der Eurostaaten nach Beschluss des EZB-Rates erlaubt, Kredite an Geschäftsbanken auszureichen, die mit Sicherheiten belegt werden, die unter den regulären Anforderungen der EZB liegen.⁸⁶² Hierbei handelt es sich um das sog. „Emergency Liquidity Assistance“-Programm (ELA), einem Dispokredit einer Geschäftsbank bei der nationalen Zentralbank.

Dieses Programm funktioniert im Prinzip so, dass der EZB-Rat nach einem Genehmigungsverfahren im Rat einen Zinssatz und die Regeln für einen auszureichenden Kredit festlegt, während die konkrete Ausreichung der Kredite an die Geschäftsbanken im eigenen Ermessen der nationalen Zentralbank steht. Dies hat zur Folge, dass Geschäftsbanken, die wirtschaftlich vor dem Bankrott stehen, „künstlich“ von deren Notenbank stabilisiert werden können, selbst wenn die von den Geschäftsbanken begebenen Sicherheiten bereits „Ramsch“-Status erreicht haben. Weil es sich bei den Krediten aus dem ESZB, die dann an die Geschäftsbanken weitergereicht werden, um TARGET-Kredite handelt, findet eine Verzinsung im Verhältnis zwischen ESZB und der nationalen Notenbank nicht statt.

Anders als der Einsatz eines ELA-Kredits in Deutschland zur Stützung der Hypo Real Estate Bank im Jahre 2008,⁸⁶³ haben sich die kurz vor der Staatsinsolvenz stehenden PIIGS-Staaten dieses Notfallinstrumentarium zur Dauereinrichtung gemacht. Die Notenbanken des Euroraums haben bis in das Jahr 2012 etwa 150 Mrd. Euro an ELA-Krediten ausgegeben. Damit hat sich das Volumen der ELA-Kredite seit 2011 bereits verdoppelt. Auf Griechenland fällt ein Anteil von ca. 75 Mrd. Euro. Von den „Programmländern“ und Spanien war bislang allein Portugal in der Lage, die Nutzung von ELA zu beenden.⁸⁶⁴

⁸⁶² Vgl. dazu: Leitlinie der Europäischen Zentralbank vom 20. September 2011 über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems (EZB/2011/14), ABl. Nr. L 331/1 vom 14.12.2011 und Leitlinie der Europäischen Zentralbank (EZB/2012/18) vom 02. August 2012 über zusätzliche zeitlich befristete Maßnahmen hinsichtlich der Refinanzierungsgeschäfte des Eurosystems und der Notenbankfähigkeiten von Sicherheiten und zur Änderung der Leitlinie EZB/2007/9, ABl. Nr. L 218/20 vom 15.08.2012.

⁸⁶³ Dieses Notfall-Kreditprogramm wurde 2008 zur Stabilisierung der Hypo-Real Estate AG und der belgischen Dexia-Bankengruppe eingerichtet.

⁸⁶⁴ Stand: 01.02.2013.

Die EZB erklärt, dass die Risiken in Form der wertlosen Sicherheiten hier von den Notenbanken der Mitgliedstaaten getragen würden, was zur Folge habe, dass etwaige Verluste auch nur innerhalb der betreffenden Staaten blieben und sich nicht unmittelbar auf den Euroraum auswirkten.⁸⁶⁵ Ob dies tatsächlich der Fall ist, soll im Folgenden geklärt werden.

Die Herabsetzung der Mindestanforderungen an die Pfänder sowie der Ankauf von Staatsanleihen maroder Staaten könnten einen Verstoß gegen Art. 123 I AEUV darstellen. Dasselbe könnte auch für die ELA-Kredite gelten.

1.2.3. Anwendbarkeit und Problematik

Die EZB ist ausweislich des Normtextes in Art. 123 I AEUV vom persönlichen Anwendungsbereich dieses unmittelbar wirkenden Verbots⁸⁶⁶ erfasst. Die Hellenische Republik wäre als Zentralregierung (Schuldner-) Adressat des Verbotes monetärer Haushaltsversorgung, wenn die Anleihen sowie die marktfähigen Schuldtitel unmittelbar von ihr veräußert wurden.⁸⁶⁷

Die Umstände des Anleihekaufs, denen die Parteien ab Mai 2010 ausgesetzt waren, waren aber anderer Natur. So hat die EZB nämlich die Staatspapiere nicht unmittelbar von der griechischen Regierung, sondern auf dem offenen Markt im Zuge eines Sekundärerwerbs erhalten.

Als tatbestandliche Handlung soll entgegen der zeitlichen Abfolge zunächst die Prüfung der Ankäufe griechischer Staatsanleihen durch die EZB, bzw. durch das ESZB ergehen, weil dieser Maßnahme wegen ihres großen Umfangs erhebliche rechtspolitische Relevanz zukommt und die Frage nach einer demokratischen Legitimation hierbei eine zentrale Rolle spielt. Nachdem geklärt wird, ob Art. 123 I AEUV lediglich den Primärerwerb von Staatsschuldtiteln untersagt oder eben auch den Ankauf auf dem Sekundärmarkt verbietet, soll Klarheit darüber verschafft werden, ob die Aussetzung der Bonitätsanforderungen für Griechenland und die dadurch weiterhin ermöglichte Notenbankfähigkeit griechischer Schuldtitel einer

⁸⁶⁵ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2012, S. 19 ff.

⁸⁶⁶ 1. Erwägungsgrund in der VO (EG) 3603/93, ABl. Nr. L 332/1 vom 31.12.93.

⁸⁶⁷ Adressaten des Normverbotes sind sowohl Gläubiger als auch Schuldner: *Kempen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 2; *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 21.

Überziehungsfazität im Sinne des Art. 123 I AEUV gleichkommt und daher verboten war. Schließlich soll kurz auf das ELA-Programm eingegangen werden.

1.2.4. Die Ankäufe griechischer Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt

Zu prüfen ist, ob die EZB unmittelbar Schuldtitel der griechischen Regierung erworben hat, als sie mit Hilfe des Programms für die Wertpapiermärkte (SMP) griechische Staatsanleihen auf dem Markt gekauft hat.

Der Ankauf von Wertpapieren fällt technisch betrachtet grundsätzlich in den Bereich der Offenmarktpolitik der EZB.⁸⁶⁸ Offenmarktgeschäfte können im Allgemeinen in zwei Formen durchgeführt werden. Wenn die Geschäfte endgültig bzw. definitiv erfolgen, spricht man von „Outright“-Geschäften.⁸⁶⁹ Handelt es sich aber um Staatsanleihen, so erfolgt grundsätzlich ein Offenmarktgeschäft mit gleichzeitiger Rückkaufsvereinbarung (sog. Pensionsgeschäft oder auch „Repo“ von engl.: „repurchase agreement“).⁸⁷⁰

Tatsächlich wurden die Schuldtitel nicht unmittelbar von der griechischen Regierung an die EZB veräußert. Vielmehr hat die Zentralbank die Wertpapiere von diversen Inhabern auf dem Sekundärmarkt erworben, die diese zuvor direkt von der griechischen Regierung gekauft hatten. Zu den größten Inhabern griechischer Staatspapiere zählten Anfang 2010 insbesondere französische Banken, die im 1. Quartal des Jahres einen Nennwert von 71,1 Mrd. Euro der Staatsbonds besaßen, sowie französische Versicherungen, die einen ähnlich großen Anteil in ihrem Investmentportfolio hielten.

Rechtsgrundlage für das SMP war der Beschluss der EZB vom 14. Mai 2010 zur Einführung eines Programms für die Wertpapiermärkte, der das Vorgehen der EZB bzw. der nationalen Zentralbanken bei endgültigen Interventionen auf den Finanzmärkten für öffentliche und private Schuldverschreibungen im Eurogebiet regelt.⁸⁷¹ Dieser Beschluss wiederum basiert auf Art. 127 II 1. Gedankenstrich AEUV, Art. 12.1 2. Unterabsatz, sowie Art. 3.1. und Art. 18.1. der EZB-Satzung. Gem. Art. 2 i.V.m. Art. 1 a) des Beschlusses, können sowohl die EZB als auch die nationalen Zentralbanken des Euroraumes zulässige börsengängige Schuldtitel,

⁸⁶⁸ A.A.: Sinn/Carstensen, Ifo Schnelldienst Sonderausgabe 2010, S. 16, der die Ankäufe nicht zu den geldpolitischen Maßnahmen „im eigentlichen Sinne“ rechnet.

⁸⁶⁹ Diese Variante des Ankaufs wurde im September 2012 vom EZB-Rat beschlossen, dazu: Kapitel 2, Ziff. 1.1.6.9.2.

⁸⁷⁰ Issing, Einführung in die Geldpolitik, S. 93.

⁸⁷¹ ABl. Nr. L 124/8 vom 20.05.2010, berichtigt durch ABl. Nr. L 159/25 vom 25.06.2010.

die von den Zentralstaaten oder öffentlichen Stellen der Eurostaaten begeben werden unter bestimmten Bedingungen kaufen. Von finanztechnischer Seite her wurde der Erwerb so abgewickelt, dass die Anleihekäufe durch höhere Guthaben des ESZB auf den Girokonten des MFI-Sektors⁸⁷² beim Eurosystem verrechnet wurden.

1.2.4.1. Auslegung nach dem Wortlaut

Der Gesetzeswortlaut von Art. 123 I AEUV spricht von dem Verbot eines „unmittelbaren Erwerbs“ von staatlichen Schuldtiteln. Zur Begriffsbestimmung soll die auf Art. 125 II AEUV fußende VO (EG) Nr. 3603/93 des Rates vom 13. Dezember 1993, „zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Art. 104 und Art. 104b Absatz 1 des Vertrags vorgesehen Verbote“ herangezogen werden, die normgrundlegende Definitionen enthält.⁸⁷³ Bei der Anwendung der VO ist wegen ihres Charakters als Sekundärrecht darauf Acht zu geben, dass die darin enthaltenen Bestimmungen die primärrechtlichen Inhalte der Norm lediglich konkretisieren, nicht aber verändern.⁸⁷⁴ Von daher darf die Auslegung des Begriffes „unmittelbar“ nur soweit erfolgen, wie es Art.123 AEUV auch zulässt.

In Art. 2 der VO (EG) Nr. 3603/93 findet sich eine Negativbestimmung des Begriffs, wobei zeitlich zwischen der zweiten und der dritten Stufe der WWU differenziert wird. Nach Art. 2 II fällt der Erwerb von Staatstiteln nicht unter den Begriff des unmittelbaren Erwerbs, wenn er zum Zwecke der Währungsreservenverwaltung vorgenommen wird und auf einer Seite des Erwerbsgeschäftes ein EU-Mitgliedstaat involviert ist, der nicht an der dritten Stufe der Währungsunion teilnimmt. Dieser Fall ist hier nicht gegeben.

Als „unmittelbarer Erwerb“, ist nach herrschender Meinung der Kauf *direkt*, d.h. ohne Umwege und aus erster Hand, vom öffentlichen Emittenten zu verstehen.⁸⁷⁵ Die EZB hat die griechischen Schuldtitel aber auf dem Sekundärmarkt und gerade nicht unmittelbar von der griechischen Zentralregierung gekauft.

⁸⁷² List of Monetary Financial Institutions and Institutions Subject to Minimum Reserves.

⁸⁷³ ABl. Nr. L 332/1 vom 31.12.93.

⁸⁷⁴ *Gnan*, in: von der Groben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 19; *Selmayr*, Das Recht der WWU, S. 230.

⁸⁷⁵ *Kempfen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 5; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art 123 AEUV, Rn. 9; *Häde*, EuR 2010, 856; *ders.*, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 10.

1.2.4.2. Zwischenergebnis

Aus diesem Grund kann ein Verstoß jedenfalls nicht schon am Wortlaut der Norm festgemacht werden.

1.2.4.3. Teleologische Auslegung und das Umgehungsverbot der Norm

Aus den detailreichen Begriffsbestimmungen der VO (EG) Nr. 3603/93 wird das Anliegen der europäischen Vertragsstaaten erkennbar, dass allen erdenklichen Umgehungstatbeständen des Verbotes monetärer Haushaltsfinanzierung entschieden entgegen getreten werden soll.⁸⁷⁶ Dies wird auch durch den 7. Erwägungsgrund der VO bestätigt, der anordnet, dass geeignete Maßnahmen ergriffen werden müssen, damit das mit Art. 123 I AEUV verfolgte Ziel „nicht durch den *Erwerb auf dem Sekundärmarkt umgangen wird*“. Auch die Klarstellung, die sich aus einem Umkehrschluss aus dem 8. Erwägungsgrund ergibt, nämlich dass der öffentliche Sektor nicht den Regeln der Marktmechanismen entzogen werden soll, macht deutlich, wie intensiv sich die europäischen Vertragsstaaten, insbesondere in den Verhandlungen zur Ratsverordnung vom 13. Dezember 1993, mit der Zweckausrichtung der Vorschrift auseinandergesetzt haben und jede Beeinträchtigung dieses Ziels umfassend verhindern wollten.

Daher ist zu prüfen, auf welches Telos das Verbot der monetären Staatsfinanzierung ausgerichtet ist, und ob der Erwerb griechischer Staatsanleihen durch die EZB damit zu vereinbaren ist oder nicht.

Durch das Verbot eines zunächst nur unmittelbaren Erwerbs von staatlichen Schuldtiteln bestätigen die europäischen Vertragsstaaten die in Art. 18.1. ESZB-Satzung vorgesehene Möglichkeit des Zentralbankensystems, eine Offenmarktpolitik zwecks Geldversorgung der Kreditinstitute und der Steuerung der Bedingungen am Geldmarkt zu betreiben.⁸⁷⁷ Offenmarktgeschäfte können als das wichtigste Steuerungsinstrument der Geldpolitik angesehen werden.⁸⁷⁸ Sie werden grundsätzlich getätigt, um die Zinssätze und die Liquidität

⁸⁷⁶ *Kempfen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 4; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 9.

⁸⁷⁷ Vgl. auch *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 35.

⁸⁷⁸ *Heun*, JZ 1998, 871; *ders.*, Die Zentralbank in den USA, Ziff. V, 4.

am Markt zu steuern und Signale bzgl. des geldpolitischen Kurses zu setzen.⁸⁷⁹ Die Einräumung dieses notwendigen Tätigkeitsfeldes darf sich aber nicht als Schlupfloch zur Monetisierung strauchelnder Eurostaaten entpuppen. Das bedeutet, dass sich die der EZB zugestandene Ermessensentscheidung⁸⁸⁰ für einen Ankauf von staatlichen Schuldverschreibungen auf dem Sekundärmarkt dann in ein strenges Verbot umwandelt, wenn der Erwerb von Staatsanleihen (, insbesondere von Staaten mit hoher Verschuldung,) zu einer systematischen Kurs- oder Zinssatzstabilisierung der Schuldverschreibungen des Emittenten führt. In diesem Fall ist auch ein freiwilliger Erwerb von Schuldtiteln von diesem Verbot umfasst.

Zwar mag der Aspekt der Freiwilligkeit mit dem Schutz des ESZB vor politischem Druck konfligieren, da dessen Unabhängigkeit grundsätzlich nur dann gesichert ist, wenn der Staat die Notenbanken auch nicht zu einem Verzicht eines Zweiterwerbs der Schuldtitel zwingen kann.⁸⁸¹ Nimmt man das Primat der Unabhängigkeit ernst, müssten die Banken grundsätzlich in der Lage sein, solche Geschäfte autonom und freiwillig tätigen zu dürfen. Allerdings ist der Eigenständigkeit der Haushaltspolitiken, die nur über das Urteil der Märkte gesichert werden kann, hier Vorrang zu gewähren,⁸⁸² da dem schwächelnden Staat ansonsten Anreize fehlen, selbst ausreichende Konsolidierungsmaßnahmen vorzunehmen und seine Haushaltspolitik wieder in den Griff zu bekommen.

Die Ambilanz von Staatsanleihekäufen auf dem Sekundärmarkt wurde auch bereits im *Delors*-Bericht aufgegriffen. So stellten die Gründerväter der WWU heraus, dass „im Bereich der öffentlichen Haushalte bindende Regeln erforderlich (sind), die [...] den Zugang zu Zentralbankkrediten und anderen Formen monetärer Finanzierung ausschließen, zugleich aber *Offenmarktgeschäfte mit Staatspapieren zulassen*“.⁸⁸³

Art. 123 I AEUV hat eine Schlüsselfunktion im Rahmen der Vorschriften über die Wirtschafts- und Währungspolitik des 8. Titels des AEUV. Eingegliedert in die Normen zur Stärkung der Haushaltsdisziplin (, insb. Art. 124 und 125 AEUV), zielt sie darauf ab, die Stabilität der

⁸⁷⁹ Vgl. die auf Art. 18.2. ESZB-Satzung basierende „Einheitliche Geldpolitik in Stufe 3 - Allgemeine Regelungen für die geldpolitischen Instrumente und Verfahren des ESZB, S. 11.

⁸⁸⁰ *Gnan*, in: von der Groben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 10 (Tabelle); *Enderl*, EZB und Preisstabilität, S. 454.

⁸⁸¹ *Cottarelli*, Limiting Central Bank Credit to the Government, S. 5.

⁸⁸² *Calliess*, FCE 01/11, S. 38.

⁸⁸³ *Delors*-Bericht, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 151.

Finanzpolitik in der WWU zu gewährleisten, indem sich die EU-Staaten durch das Verbot der monetären Staatsfinanzierung der sanktionierenden Wirkung der Marktkräfte ausgesetzt sehen.⁸⁸⁴

Diese Zweckausrichtung lässt sich auch anhand eines *argumentum e contrario* aus dem 8. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 3603/93 ableiten. In diesem ausnahmebegründenden Erwägungsgrund heißt es in Bezug auf einen direkten Erwerb von handelbaren Schuldtiteln des öffentlichen Sektors eines Mitgliedstaates durch die Zentralbank eines anderen Mitgliedstaates, die zum Zwecke der Währungsreservenverwaltung vorgenommen wird, dieser trage „nicht dazu bei, den öffentlichen Sektor den Regeln der Marktmechanismen zu entziehen [...]“.

Wie bereits in der Prüfung des Art. 125 I AEUV hervorgehoben dient das Gebot der eigenständigen Refinanzierung eines Mitgliedstaates am Finanzmarkt dazu, einem „moral-hazard“-Verhalten entgegenzuwirken. In Folge der hierdurch eingeforderten Haushaltsdisziplin soll eine optimale Allokation von Ressourcen erreicht werden.⁸⁸⁵ Auf Grund der Bonitätsbewertungen durch die Ratingagenturen bei der Refinanzierung des Staates wird die „bevorzugte Umleitung von anderweitig produktiver arbeitendem Kapital in den Staatshaushalt [...]“⁸⁸⁶ wesentlich gehemmt. Denn wie die aktuellen Staatsschuldenkrisen aufzeigen können auch Staaten - selbst solche der Währungsunion von einem Staatskonkurs ernsthaft bedroht sein. Das Dogma der „relativen Zinsunempfindlichkeit der öffentlichen Hand“⁸⁸⁷ ist dadurch deutlich ins Wanken geraten. Die Investoren am Markt folgen bei ihrem Kapitaleinsatz den Bonitätsbewertungen der Staaten durch die Ratingagenturen und sind nur noch bereit, wirtschaftsschwache Eurostaaten gegen einen exorbitant hohen Risikozins zu „unterstützen“.

Die grundsätzliche Erlaubnis eines Erwerbs von staatlichen Schuldverschreibungen auf dem Sekundärmarkt liegt darin begründet, dass die Staatsanleihen zuvor auf dem Primärmarkt bereits einer Preisbildung durch den Markt unterworfen waren und daher eine direkte Staatsfinanzierung durch die EZB nicht zum Tragen kommt. Das heißt, dass in solchen Fällen

⁸⁸⁴ *Kempfen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 1; *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 2.

⁸⁸⁵ *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EGV/EUV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 4.

⁸⁸⁶ *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EGV/EUV Kommentar, ebenda.

⁸⁸⁷ Vgl. *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 4, der nämlich (vor den aktuellen Staatsschuldenkrisen) noch von der Unbezwingbarkeit der relativen Zinsunempfindlichkeit der öffentlichen Hand ausgeht.

der marode Staat in Folge eines erhöhten Risikozinses, die der Ersterwerber für die Abnahme der Staatsanleihen „einfordern“ konnte, bereits „abgestraft“ wurde und dadurch zu einem Umdenken im Hinblick auf seine Haushaltspolitischen gewohnheiten animiert werden konnte.

Zudem kann grundsätzlich ausgeschlossen werden, dass durch einen Zweiterwerb auch kein unmittelbares Finanzierungsverhältnis zwischen den Zentralbanken und dem ursprünglich emittierenden Staat begründet wird.⁸⁸⁸ Daher kann in diesen Fällen in der Regel nicht von einer Monetisierung durch die Zentralbank gesprochen werden.

Wenn nun die EZB mit einem Programm über den Ankauf von Staatsschuldenpapieren beginnt und in großem Stil Anleihen kauft, die von beinahe insolventen Staaten ausgereicht werden, ist dies ein nicht gerechtfertigter Eingriff in das Marktgeschehen. Hierbei handelt es sich nicht mehr um ein typisches Offenmarktgeschäft, da die EZB „toxische“ Wertpapiere ankauft, für die der Krisenstaat als Gegenleistung einen ökonomisch nicht gerechtfertigten, niedrigen Zinssatz zahlt. Diese Intervention führt daher zu einem Ressourcentransfer von den Anteilseignern der EZB hin zu den Krisenstaaten.⁸⁸⁹

Auch vor dem Hintergrund eines weiteren Ziels der „no-monetary-financing“-Klausel muss diese Art der Anleihekäufe verboten sein. So ist Art. 123 AEUV auch darauf ausgerichtet, einen Beitrag zur Sicherung der Notenbankunabhängigkeit zu leisten.⁸⁹⁰ Dies geschieht dadurch, dass Notenbankkredite unmittelbar an die Mitgliedstaaten der Währungsunion vermieden werden. Langfristig betrachtet soll dadurch „die Stabilität der Finanzpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion gesichert werden.“⁸⁹¹ Der unmittelbare Ankauf von staatlichen Schuldtiteln aus anderen Gründen als zum Zwecke der Währungsreservenverwaltung ist dem EZB strikt versagt, weil im Falle wirtschaftlicher Schwierigkeiten die Monetisierung öffentlicher Defizite in Folge einer Erhöhung der Geldmenge inflationäre Auswirkungen hat, wenn nicht gleichzeitig das bestehende Güterangebot gesteigert wird.⁸⁹²

⁸⁸⁸ So auch *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 35.

⁸⁸⁹ *Mandler/Tillmann*, Das SMP, S. 8.

⁸⁹⁰ *Hermann*, Währungshoheit, S. 232; *Khan*, in: Geiger/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 4; *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 28.

⁸⁹¹ *Kempen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 1.

⁸⁹² *Lesch*, Konvergenzkriterien, S. 12; EZB, Jahresbericht 1999, S. 126.

In Krisensituationen wird diese Kondition regelmäßig nicht erfüllt. Gerade im Falle einer Kreditgewährung in 12-stelliger Höhe wird es der EZB kaum noch möglich sein, diesen Liquiditätsüberhang durch andere liquiditätszuführenden Optionen auszugleichen.⁸⁹³ Wenn die vorhandenen Liquiditätsabschöpfungsinstrumente ihre Wirkung verfehlen, wird die Inflation unweigerlich erhöht. Eine Preissteigerung bei gleichzeitiger Geldentwertung ist zwar nicht kurzfristig zu erwarten, weil zunächst Rezessionen in den Peripherieländern gegenteilige Auswirkungen auf die Inflation haben.⁸⁹⁴ Zudem werden die aktuellen Inflationsrisiken derzeit von einem absinkenden Ölpreis begünstigt.

Sobald die Konjunktur aber wieder anzieht und die Zinsen erhöht werden müssen, ist allerdings mit Inflation zu rechnen.⁸⁹⁵ Darüber hinaus führt die große Anzahl an wertlosen und damit nicht handelbaren Staatsanleihen, die in den Aktiva der EZB bilanziert sind, zu einer Verschlechterung der Qualitätsstruktur der Sicherheiten in der EZB-Bilanz, was schließlich eine enorme Einschränkung geldpolitischer Handlungsfreiheit der EZB nach sich zieht.⁸⁹⁶

Schließlich hat der Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB auf dem offenen Markt in der Tat Auswirkungen auf das Zinsniveau staatlicher Schuldtitel, auch wenn zunächst schon eine Preisbindung erfolgt sein mag. Dies gilt insbesondere für Staaten mit schlechter Bonität.⁸⁹⁷ Der riskante und zu verhindernde fiskalpolitische Effekt besteht nämlich darin, dass die EZB bei einem Ankauf nahezu wertloser Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt die tatsächliche Bonität des strauchelnden Staates verwässert und ihn damit längerfristig der pönalen Wirkung der Marktmechanismen dauerhaft entzieht.⁸⁹⁸ Durch den Erwerb von Staatspapieren maroder Länder durch die EZB findet eine Preisbindung insofern statt, als dass auf diesem Wege ein Maximalzins festgelegt wird, der nicht ökonomischen Analysen entspricht.

⁸⁹³ *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 7.

⁸⁹⁴ *Weidmann*, im Interview mit der FAS vom 30.12.12, S. 36.

⁸⁹⁵ *Weidmann*, im Interview mit der FAS vom 30.12.12, ebenda.

⁸⁹⁶ *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 8; vgl. auch: *Hummer*, http://www.eu-infothek.com/node/7768/#_ftnref15 (Abrufdatum: 27.11.2012).

⁸⁹⁷ *Weidmann*, im Interview mit der FAS vom 30.12.12, S. 36.

⁸⁹⁸ *Mandler/Tillmann*, Das SMP, S. 8; *Kerber*, Die Politik der Selbstermächtigung, S. 6 stellt zugleich einen Wettbewerbsverstoß fest. Eine Unvereinbarkeit liege hier mit Art. 3 III EUV i.V.m. dem Protokoll 27 über den Binnenmarkt und den Wettbewerb, ABl. Nr. C 306 vom 17.12.07, S. 156 vor.

Liegt der von der EZB gezahlte Kaufpreis über dem fundamentalen Wert der Anleihe, erhält die Zentralbank keine adäquate Kompensation in Form einer marktgerechten Risikoprämie für das mit dem Kauf verbundene Kreditausfallrisiko, was - wie bereits ausgeführt - einen fiskalischen Ressourcentransfer an den betroffenen Staat darstellt.⁸⁹⁹

Durch einen Kauf trotz enormer und kaum mehr abzuschätzender Risiken sabotiert die EZB die Wirkungen der Finanzmärkte und maßt sich eine Position an, die ihr auf Grund der Verpflichtung zur geldpolitischen Unabhängigkeit nicht zustehen darf. Sie sorgt durch derartige Ankäufe für günstigere und ökonomisch nicht fundierte Bedingungen, zu denen sich ein maroder Staat refinanzieren kann. Damit übernimmt sie zu großen Teilen die Finanzierung von Staatsausgaben. Im Rahmen der Währungsunion liegt es aber seit dem Vertrag von *Maastricht* in der Verantwortung der Regierungen selbst, für angemessene Refinanzierungskonditionen zu sorgen.⁹⁰⁰ Die mitgliedstaatlichen Haushaltspolitiken sollen, wie schon mehrfach betont, den Marktmechanismen ausgesetzt sein, weil deren strafender Charakter für Haushaltsdisziplin und für eine einheitliche Geldpolitik sorgen kann.⁹⁰¹ Daher ist der Erwerb von Staatsanleihen durch die EZB auf dem Sekundärmarkt immer dann rechtswidrig, wenn das hinter der Norm steckende Verbot der monetären Staatsfinanzierung umgangen wird.⁹⁰²

Der Zweiterwerb ist nach dem oben Gesagten jedenfalls dann nicht rechtswidrig, wenn dadurch der öffentliche Sektor unverändert den Regeln der Marktmechanismen unterworfen bleibt, d.h. in Form von steigenden Risikozinsen und höheren Renditen auf den Pfad der haushaltspolitischen Tugend zurückgebracht und die Gewährleistung der Preisniveaustabilität nicht gefährdet wird. Ein solcher Fall liegt insbesondere dann vor, wenn ein derartiger Erwerb einer „Marktpflegeoperation“ zuzuordnen ist, bspw. wenn er zum

⁸⁹⁹ *Mandler/Tillmann*, Das SMP, S. 8.

⁹⁰⁰ *Jürgen Stark*, FAZ vom 27.11.11, S. 37.

⁹⁰¹ *Gnan*, in: von der Groben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 2; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 1; *Häde*, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 1.

⁹⁰² *Häde*, EuZW 2009, 400; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 9.

Zwecke der Währungsreservenverwaltung vorgenommen wird⁹⁰³ oder wenn die Anleihen Sicherungsmittel für geldpolitische Geschäfte sein sollen.⁹⁰⁴

Hermann bestreitet indes eine Anwendbarkeit der Regeln und Verbote der VO (EG) Nr. 3603/93 auf die EZB.⁹⁰⁵ Er hält die Erwägungsgründe und damit das umfassende Umgehungsverbot des 7. Erwägungsgrundes der VO für auf die EZB nicht anwendbar, weil diese zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der VO noch nicht gegründet gewesen sei. Da auch keinerlei Kriterien oder explizite Verbotstatbestände des Umgehungsverbot aus der VO hervorgingen, sei die EZB nicht von den strikten Regeln eines Staatsanleiherwerbs auf dem Sekundärmarkt betroffen. Danach wären die obigen Ausführungen zur Rechtswidrigkeit der Anleihekäufe obsolet.

Diese Auslegung hält einer rechtlichen Nachprüfung jedoch nicht stand. Die Präambel der VO erwähnt in ihrem 9. Erwägungsgrund ausdrücklich die EZB und trägt ihr auf, dafür Sorge zu tragen, dass die nationalen Zentralbanken „die aus dem Vertrag erwachsenden Verpflichtungen einhalten“. Dieser Verweis enthält daher auch einen Verweis auf Art. 123 AEUV, dessen Adressat explizit auch die EZB ist. Daher gilt das Umgehungsverbot auch für sie. Zudem wäre es rechtlich inkonsequent, die EZB mit der Aufgabe zu betrauen, die Pflichtentreue der nationalen Zentralbanken sicherzustellen, wenn sie sich selbst nicht an die notwendigen Verpflichtungen im Rahmen der Verträge zu halten hätte. Sie ist genau wie die mitgliedstaatlichen Notenbanken Teil des ESZB. Was hier für die nationalen Zentralbanken gilt, muss auch für die EZB gelten, da beide im System des ESZB vereint und damit in gleicher Weise der politischen Unabhängigkeit unterworfen sind und sich denselben Zielen verschrieben haben. Letztlich ist die Gefährdung der Funktionstüchtigkeit der WWU durch eine geldpolitische Pflichtenvernachlässigung durch die EZB mindestens genauso erheblich wie in Folge einer Nachlässigkeit der nationalen Zentralbanken.

Besteht der Anlass für die Sekundärmarktintervention der EZB aber nicht zum Zwecke der Währungsreservenverwaltung oder darin, Anleihen als Sicherungsmittel für geldpolitische Geschäfte zu erwerben, führt der Anleiherwerb zu einer Privilegierung des öffentlichen

⁹⁰³ 8. Erwägungsgrund der VO (EG) 3603/93.

⁹⁰⁴ So eine beispielhafte Aufzählung für rechtlich zulässige Geschäfte der EZB in diesem Kontext bei: *Radtke*, Liquiditätshilfen im Eurosystem, S. 133.

⁹⁰⁵ *Hermann*, EuZW 2012, 811.

Emittenten im Vergleich zu Privaten, die ja im Falle eines erhöhten Schuldenstandes ihres Unternehmens dazu gezwungen wären, einen erhöhten Zinszuschlag in Folge eines gesteigerten Ausfallrisikos zu zahlen.⁹⁰⁶

Der markttypische Sanktionsmechanismus führt, wie bereits in der Analyse des Art. 125 AEUV aufgezeigt, grundsätzlich zu einer gesteigerten Haushaltsdisziplin, die ihrerseits maßgebliche Auswirkungen auf die Preis- und Geldwertstabilität hat.⁹⁰⁷ Wäre es den Zentralregierungen gestattet, den einfachsten Weg im Falle einer Überschuldung zu gehen und die Geldpresse der Notenbanken anzuwerfen, ginge jeder Anreiz zur Haushaltskonsolidierung verloren, und dem „moral-hazard“-Verhalten wären Tür und Tor geöffnet.

1.2.4.3.1. Geldpolitische Rechtfertigung der Maßnahme

Die EZB rechtfertigte die Ankäufe damit, dass diese (nach eigener Ansicht) „geldpolitische Maßnahme“ die erforderliche und zügige Antwort auf die außergewöhnliche Situation auf den Finanzmärkten und nur vorübergehender Natur sei. Es sei lediglich eine Überbrückungshilfe bis die Eurostaaten selbst eine Stabilisierungsinstitution geschaffen hätten.⁹⁰⁸ Nach Auffassung der EZB seien die Anleihekurse der PIIGS-Staaten ungerechtfertigt unterbewertet: „Bond spreads for several euro area countries widened beyond any reasonable level.“⁹⁰⁹

Darüber hinaus führte die EZB an, dass die von ihr vorgenommenen Maßnahmen darauf abzielten, die Wirkung der Geldpolitik zu sichern⁹¹⁰ und daher das Ziel der Preisstabilität förderten. Die Zentralbank versicherte, dass die Maßnahmen keine Auswirkungen auf den geldpolitischen Kurs der EZB hätten.⁹¹¹

Ausweislich des 3. Erwägungsgrundes des „Beschlusses zur Einführung eines Programmes für die Wertpapiermärkte“ zielt die Maßnahme darauf ab, „Störungen an den

⁹⁰⁶ Frenz/Ehlenz, EWS 2010, S. 65.

⁹⁰⁷ Radtke, Liquiditätshilfen im Eurosystem, S. 135.

⁹⁰⁸ Damit wird auf die EFSF bzw. den EFSM und den ESM verwiesen.

⁹⁰⁹ Rede von EZB-Präsident *Jean-Claude Trichet* auf der 38. Volkswirtschaftlichen Tagung der Österreichischen Nationalbank am 31. Mai 2010.

⁹¹⁰ FAZ vom 29.9.11, S. 14.

⁹¹¹ EZB, Monatsbericht Mai 2010, S. 8.

Wertpapiermärkten zu beheben und einen angemessenen geldpolitischen Transmissionsmechanismus wiederherzustellen“.⁹¹²

Als „geldpolitischer Transmissionsmechanismus“ wird der Prozess beschrieben, durch den sich die geldpolitischen Entscheidungen der EZB mit der Ausrichtung, eine mittelfristige Preisstabilität zu gewährleisten, auf die Volkswirtschaft im Allgemeinen und das Preisniveau im Besonderen auswirken.⁹¹³ Vereinfacht gesprochen werden hierbei geldpolitische Interventionen der Zentralbank am Geldmarkt an die Kredit- und Einlagezinsen der Banken weitergegeben. Dies hat zur Folge, dass die Konsum- und Investitionsentscheidungen durch die veränderten Zinsen beeinflusst werden, was seinerseits Auswirkungen auf das Preisniveau hat. Dieser Übertragungsmechanismus geldpolitischer Impulse auf eine Volkswirtschaft wird als „Zinskanal“⁹¹⁴ beschrieben und kann durch zusätzliche Effekte der Geldpolitik ergänzt werden.⁹¹⁵

Nach Angaben der EZB spielten die Staatsanleihemärkte in verschiedenen Stufen des geldpolitischen Transmissionsmechanismus eine Schlüsselrolle, da sie maßgeblich die Finanzierungsbedingungen von Banken bestimmten. Wenn sich Befürchtungen verfestigten, dass ungünstige Entwicklungen den Staatssektor beeinträchtigten, bewirke dies, dass sich negative Erwartungen hinsichtlich der Finanzierungsbedingungen von Banken und Kreditnehmern einstellten. Zudem stünden „Banken im Privatkundengeschäft bei der Verzinsung von Kundeneinlagen und von am Markt begebenen Anleihen zu den von staatlicher Seite emittierten hochverzinsten Anleihen und Schatzwechseln in Konkurrenz“⁹¹⁶. Dadurch stiegen die Refinanzierungskosten in erheblichem Maße. Darüber hinaus würden „bei besicherten Interbankenkrediten in der Regel Staatsanleihen als Sicherheiten verwendet. Aus diesem Grund ließen Spannungen an den Staatsanleihemärkten die Sicherheitsbasis der Banken schrumpfen und beeinträchtigten somit ihren Zugang zu

⁹¹² EZB/2010/5, ABl. L 124/8 vom 20.05.2010.

⁹¹³ EZB, Monatsbericht Mai 2010, S. 97.

⁹¹⁴ <http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Bundesbank/Wissenswert/Glossar/Functions/glossar.html?lv2=32062&lv3=61692> (Abrufdatum: 23.04.2012).

⁹¹⁵ EZB, Monatsbericht Mai 2010, S. 97; detaillierte Darstellung: EZB, Monatsbericht Juli 2000, S. 45 ff.

⁹¹⁶ Zitiert aus EZB, Monatsbericht Mai 2010, S. 97.

Liquidität⁹¹⁷. Schließlich hätten Wertminderungen bei den Staatsanleiheportfolios zu einer Verschlechterung der Bankbilanzen geführt.⁹¹⁸

Rechtlich betrachtet ließe sich nach Auffassung der EZB diese Maßnahme auf Art. 20 I ESZB-Satzung stützen. Hiernach ist dem Rat der EZB erlaubt, mit qualifizierter Mehrheit „über die Anwendung anderer Instrumente der Geldpolitik (zu) entscheiden“, wenn das Vorhaben mit Art. 2 der Satzung vereinbar ist.

In Art. 2 der ESZB-Satzung sind die Ziele des Zentralbankensystems geregelt. Ob die Ankäufe von Staatsanleihen maroder PIIGS-Länder tatsächlich nicht dem Ziel der Preisstabilität abträglich sind, soll im Folgenden beleuchtet werden.

1.2.4.3.2. Wirkungen der Maßnahme und Mandat der EZB

Die Staatsschuldenkrisen und die Spannungen an den Märkten für Staatsanleihen haben dazu geführt, dass die Fähigkeit der Banken zur Kreditvergabe erheblich eingeschränkt wurde. Dies hatte negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft und hat sich insbesondere darin geäußert, dass sich die Refinanzierung der Banken in einigen Eurostaaten (immer noch) als besonders schwierig erweist.⁹¹⁹ Die Unterschiede bei den Refinanzierungsbedingungen zwischen den Staaten sind ausschlaggebend für die nationalen Unterschiede bei den MFI-Zinsen für Kredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften und private Haushalte. Zudem wirken auch die nationalen wirtschaftlichen Disparitäten hier mit ein.⁹²⁰ Die wirtschaftliche Lage, unter der die PIIGS-Staaten besonders leiden, führt dazu, dass die Geldpolitik der EZB in diesen Ländern gehemmt ist. Dies spiegelt sich insbesondere in der unterschiedlichen Entwicklung der Bankkreditzinsen in den einzelnen Euro-Ländern wider, die auf die Senkungen des Leitzinssatzes um insgesamt 75 Basispunkte (zwischen Oktober 2011 und Juli 2012) uneinheitlich reagierten. Anhand dessen ist zu erkennen, dass der geldpolitische Kurs der EZB nicht angemessen und einheitlich übertragen wurde.⁹²¹

⁹¹⁷ Zitiert aus EZB, Monatsbericht Mai 2010, S. 97.

⁹¹⁸ EZB, Monatsbericht September 2012, S. 8.

⁹¹⁹ Hummer, EU-Infothek, http://www.eu-infothek.com/node/7768/#_ftnref6 (Abrufdatum: 12.12.2013).

⁹²⁰ Hummer, EU-Infothek, ebenda.

⁹²¹ Hummer, EU-Infothek, ebenda.

Wenn die EZB nun Staatspapiere von Staaten, denen eine schlechte Bonität bescheinigt wird, ankauft, hat das den Effekt, dass der ausschlagende Risikozins für die Beleihung der beinahe wertlosen Staatsanleihen künstlich stabilisiert wird. Der von der EZB „festgelegte“ Zins spiegelt nicht die wahre Marktlage wider. Ein solches Finanzgeschäft wird zudem wegen der Motivation, den Staat finanziell zu unterstützen, nicht mit der Absicht einer Gewinnerzielung vorgenommen. Vornehmlich besteht die Intention einer solchen Maßnahme darin, in das natürliche Marktgeschehen lenkend einzugreifen.⁹²² Dieser Eingriff tangiert im konkreten Fall den alleinigen Hoheitsbereich der griechischen Regierung und nimmt ihr die Verantwortung, für angemessene Refinanzierungskonditionen zu sorgen, um eine solide Finanzierung der Staatsausgaben zu gewährleisten. Ein solcher Eingriff führt zu einer rechtlichen Degradierung der EZB⁹²³ vom „Anwalt der Stabilität zum Erfüllungsgehilfen der Fiskalpolitik“⁹²⁴.

In Folge dessen, dass das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung wesentliches Element unionsrechtlicher Sicherung der verfassungsrechtlichen Anforderungen des Demokratiegebotes ist,⁹²⁵ liegt in dem Handeln der EZB eine Bedrohung des Rechtsstaats- sowie des Demokratieprinzips. Zudem werden durch die Wahrnehmung fiskalpolitischer Maßnahmen der EZB die Grenzen zwischen politischem Auftrag der Regierung und Mandat der EZB verwischt. Es kommt zu einer „Vermischung“ von Geld- und Finanzpolitik.⁹²⁶

Eine Überschreitung des EZB-Mandats lässt sich darüber hinaus auch daraus herleiten, dass durch den breiten Ankauf „toxischer“ Staatspapiere und deren Aufführung in der Bilanz des Eurosystems die Rechte des Steuerzahlers tangiert werden. Denn die Übernahme von Krediten schafft ein potenzielles Ausgabenrisiko.⁹²⁷ Die großvoluminösen Interventionen der EZB stellen eine „umfassende Vergemeinschaftung von Risiken“⁹²⁸ dar, für die im Falle einer Umschuldung/Restrukturierung der Schulden grundsätzlich der Steuerzahler aufkommen

⁹²² Vgl. die Ausführungen von *Erbs/Kohlhaas*, in: dieselben, *Strafrechtliche Nebengesetze Kommentar*, § 20a WpHG, Rn. 25 ff.; vgl. auch: *Schwark*, in: *Schwark/Zimmer, Kapitalmarktrechts-Kommentar*, § 20a WpHG, Rn. 38.

⁹²³ Vgl. auch die These *Otmar Issings*: „Die EZB wird zum Gefangenen der Politik“, *FAZ* vom 10.8.12, S. 11.

⁹²⁴ *Rainer Hank*, *FAZ* vom 5.8.12, S. 8.

⁹²⁵ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 276.

⁹²⁶ Vgl. *Weidmann*, im Interview mit der FAS vom 30.12.12, S. 36.

⁹²⁷ *Rudolf Hickel*, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung durch den Haushaltsausschuss zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“ sowie „Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmechanismen sichern und stärken“, S. 4.

⁹²⁸ *Jens Weidmann*, *Der Spiegel*, Nr. 35 vom 27.8.2012, S. 76; *ders.* im Interview mit der FAS vom 30.12.12, S. 36.

muss.⁹²⁹ In Folge der Verluste würde die EZB einen geringen bis gar keinen Gewinn mehr an die Mitgliedstaaten ausschütten können.⁹³⁰

An dieser Einschätzung ändern die Erträge, die das ESZB in den Jahren 2010 und 2011 mit den Staatsanleihen der PIIGS-Staaten eingefahren hat, nichts, da es sich hierbei lediglich um Zinseinnahmen handelt und die Ablösefähigkeit der Anleihen erst ab 2016 eintritt. Mit Blick auf die mageren Konsolidierungsfortschritte der PIIGS-Staaten kann ein Verlustszenario für das ESZB nicht ausgeschlossen werden. Gemessen am relativen Gewicht, das Deutschland am Kapitalanteil der EZB zukommt, muss das Deutsche Staatsvolk im Falle einer Staatsinsolvenz der PIIGS-Staaten schließlich der ärgsten Belastung standhalten, da die BRD mit 27,92 Prozent den größten finanziellen Anteil an der EZB trägt. Entscheidungen in einem derartigen Finanzrahmen⁹³¹ gehören in einem Rechtsstaat, in dem das Demokratieprinzip gilt, in den Zuständigkeitsbereich der politischen Volksvertreter und nicht in ein (grundsätzlich unabhängiges Exekutiv-) Organ der EU.

1.2.4.3.3. EZB vs. FED

Der aktuelle Zustand in den PIIGS-Staaten, deren Arbeitslosenquoten besorgniserregende Höhen erreicht haben, macht die gravierenden Auswirkungen der Staatsschuldenkrise auf den Beschäftigungssektor deutlich.⁹³² Vor diesem Hintergrund ließe sich die Intervention der EZB möglicherweise damit begründen, einer ausufernden Unterbeschäftigung in der EU entgegenzuwirken und Arbeitsplätze zu schaffen. Ob die EZB eine derartige Maßnahme ergreifen darf, die jedenfalls im Handlungsrepertoire der FED⁹³³ liegt, ist fraglich.

Ein Vergleich der EZB mit der FED, die in großem Umfang US-Staatsanleihen hält,⁹³⁴ lässt erhebliche Kompetenzenunterschiede zwischen den Zentralbanken erkennen. Anders als die primärvertraglichen Normen der EZB festlegen besteht der zentrale Zielauftrag der FED auch darin, einen hohen Beschäftigungsgrad in den Vereinigten Staaten zu erreichen. Dies ist

⁹²⁹ Siehe dazu den griechischen „Haircut“, bei dem das ESZB nur durch einen Anleiheaustausch vor Verlusten bewahrt wurde, dazu ausführlich: Ziff. 1.2.4.6.5.

⁹³⁰ Mandler/Tillmann, Das SMP, S. 8.

⁹³¹ Insgesamt hielt die EZB bis Ende 2012 Staatsanleihen der Eurostaaten in einem Wert von 211, 5 Mrd. Euro.

⁹³² Arbeitslosenquote in den PIIGS-Staaten in Prozent der Erwerbspersonen im Vergleich 2010/2012: Portugal: 12,0/15,5; Irland: 13,7/14,3; Italien: 8,4/9,7; Griechenland: 12,6/24,24; Spanien: 20,1/24,4.

⁹³³ Zur FED und ihrem Verrechnungssystem, bzw. einer Übertragbarkeit auf den Euroraum: Klose/Weigert, Das Verrechnungssystem der Federal Reserve und seine Übertragbarkeit auf den Euroraum, S. 243 ff.

⁹³⁴ Ende 2012 besaß die FED ca. 30 Prozent aller US-Staatsanleihen.

explizit in den Statuten der FED geregelt. So sieht der „Federal Reserve Act“ neben der Zielausrichtung auf Preisstabilität ausdrücklich eine „high capacity utilisation“, also einen hohen Beschäftigungsgrad vor. Zudem wurde der FED durch den „Monetary Control Act“ von 1981 ausdrücklich erlaubt, neben anderen auch US-Staatsschuldtitel zu erwerben. Eine vergleichbare Regelung in den Statuten der EZB bzw. des ESZB hingegen fehlt. Art. 147 I AEUV trägt der Union jedenfalls auf, einen Beitrag zu einem hohen Beschäftigungsniveau zu leisten.

Auf Grund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 II EUV ist der Verweis in Art. 127 I S. 2, 282 II S. 2 AEUV auf eine Unterstützungsbefugnis des ESZB im Bereich der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken aber nicht ausreichend, um die aus dem Mandat der EZB ausbrechenden Maßnahmen zu rechtfertigen. Daher wurden die Staatsanleihekäufe der EZB ohne rechtliche Grundlage vollzogen. Sie liegen außerhalb des Mandats der EZB.

Neben die oben beschriebenen rechtspolitischen Auswirkungen einer derartigen EZB-Intervention treten auch finanzwirtschaftliche Konsequenzen, die einer Finanzstabilisierung in hohem Maß abträglich sein können. So haben die getätigten Anleihekäufe schließlich zur Folge, dass in massiver Weise Liquidität in Umlauf gebracht wird, was wiederum eine erhebliche Inflationsgefahr nach sich zieht.⁹³⁵ Das Fördern von Inflation ist der EZB aber strengstens untersagt und soll gerade im Hinblick auf ihren Zielauftrag (Art. 127 I AEUV) bzw. dem des ESZB (Art. 2 ESZB-Satzung) durch die primäre Ausrichtung auf Gewährleistung von Preisstabilität verhindert werden.⁹³⁶

Die akute Krise mag durch die Geldschwemme der EZB vielleicht kurzfristig eine positive Tendenz erfahren. Nach kurzzeitiger Besserung der Wirtschaftslage wird, wie die Erfahrungen zeigen, die Inflation aber umso deutlicher zu Tage treten,⁹³⁷ oder wie es der Bonner Ökonom und Wirtschaftswissenschaftler *Manfred Neumann* in der FAS formulierte:

⁹³⁵ Zum Forschungsstand: Ziff. 1.2.4.7.; im Allgemeinen dazu: *Issing*, Einführung in die Geldpolitik, S. 215; *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 275; *Bofinger*, Disziplinierung der öffentlichen Haushalte durch den Markt - nicht durch starre Regeln oder Bürokraten, S. 13; *Baader*, Geldsozialismus S. 45.

⁹³⁶ Vgl. auch: *Seidel*, EuZW 2010, 521; *Ruffert*, Rechtlicher Rahmen für die gegenseitige Nothilfe innerhalb des Euroraums, S. 10.

⁹³⁷ Vgl. auch die obigen Ausführungen, unter Ziff. 1.2.4.3.

„Wenn es der Wirtschaft wieder besser geht, vielleicht in zwei Jahren, dann kommt sie (lies: die Inflation) schnell [...]“⁹³⁸

Eine solche Entwicklung ist keineswegs Spekulation. Sie hat sich bereits mehrfach in diversen Wirtschaftskrisen und Reaktionen der Zentralbanken bewahrheitet. Beispielhaft kann auf den sog. „Greenspan-Put“ verwiesen werden: Nachdem am 19. Oktober 1987 die Aktienkurse an der Wallstreet einbrachen (sog. „Black Monday“), entschied sich der damalige amerikanische Notenbankchef *Alan Greenspan*, die Geldpresse der FED in Gang zu setzen und die Finanzmärkte mit Liquidität zu fluten. Dies erfolgte durch einen massenhaften Ankauf amerikanischer Staatsanleihen und die Senkung des Leitzinses. Der anschließende, kurzfristige Boom mag vielleicht dieser Maßnahme zuzuschreiben sein. Der ökonomische „Absturz“ mit globaler Wirkung aber folgte ca. 7 Jahre später, nachdem sich die Geldschwemme nach dem Einbruch der sog. „New-Economy-Blase“ und der Beinahe-Pleite des Hedge-Fonds LTCM sowie während des Irak-Kriegs wiederholte. Die anschließenden Krisen, wie insbesondere die „Tequila-Krise“ in Mexiko von 1994/95 als auch die 1997/98 folgende Asienkrise, wurden zu großen Teilen durch den „Greenspan-Put“ veranlasst.⁹³⁹

Die Taktik der EZB in den aktuellen Staatsschuldenkrisen folgt einem vergleichbaren Muster. Denn neben der Geldschwemme in Folge der Staatsanleihekäufe hat die EZB auch den Leitzins auf 0,5 Prozent gesenkt. Im Juni/Juli 2013 beabsichtigte die EZB den Leitzins sogar auf 0,25 zu drücken. Dies wurde allerdings von einigen Mitgliedstaaten der Währungsunion, unter anderem Deutschland und Frankreich, verhindert.

1.2.4.3.4. „moral-hazard“ und negative Korrelation

Ein weiterer Effekt des Anleihe-Kaufprogramms liegt darin begründet, dass sich die Krisenländer durch die Refinanzierungsmöglichkeit mit „billigem“ Geld dazu herausgefordert fühlen könnten, dauerhaft neue Staatsanleihen zu begeben. Dies in dem Wissen, dass ihre Rendite in Folge einer Zinsstabilisierung durch die EZB einen Maximalwert nicht übersteigen würde. Wirtschaftspolitische Reformen wie eine Verbesserung der Wettbewerbsstrukturen oder Sparmaßnahmen der Regierung würden dann aber möglicherweise vernachlässigt. Der

⁹³⁸ Zitiert aus der FAS vom 9.9.12, S. 32.

⁹³⁹ So bspw. *Diamond/Rajan*, JPE Vol. 120 No. 3, S. 552 ff.

falsche Anreiz, der durch die zinsstabilisierende Wirkung der Staatsanleihekäufe gesetzt wird, deutet auf eine verbotene monetäre Staatsfinanzierung hin.⁹⁴⁰

Im Hinblick auf die Refinanzierungsfähigkeit des finanziell angeschlagenen Staates birgt die Intervention der EZB langfristig die erhebliche Gefahr einer Inkongruenz zwischen der tatsächlichen Wirtschaftssituation und der durch den künstlich stabilisierten Zins geschaffenen Bonität. Wenn die EZB über eine Unterstützungshandlung hinaus dem beinahe insolventen Staat den Marktzugang „garantiert“, indem sie ihm seine fast wertlosen Anleihen abnimmt und ihn dadurch refinanziert, führt dies zu Unsicherheiten und Spekulationen der Marktakteure über die Frage, wann bzw. ob das Land überhaupt noch einmal in der Lage sein wird, sich selbst am Markt zu refinanzieren. Die getätigten Staatsanleihekäufe der EZB haben dann zur Folge, dass der Anteil der ausländischen Gläubiger am Besitz der Staatsanleihen in Folge eines erheblichen Vertrauensschwunds abnimmt und die Renditen der Anleihen auf Grund fehlenden Investitionsinteresses und Unglaubwürdigkeit des Staates nach einer kurzen Phase der Stabilisierung durch die EZB immens steigen werden.⁹⁴¹ Diese negative Korrelation wiederum nährt die Annahme der übrigen Marktteilnehmer, dass die öffentlichen Stellen (spätestens im Falle einer Umschuldung des betroffenen Staates) ihr „staatliches“ Privileg gegenüber privaten Gläubigern geltend machen werden und ihre vorrangige Befriedung durchsetzen werden.⁹⁴² Die Privatinvestoren sind dann diejenigen, die von der Umschuldung am härtesten getroffen werden würden.

1.2.4.4. Zwischenergebnis

Vor diesen Hintergründen ließe sich ein Verstoß der EZB-Maßnahme gegen Art. 123 I AEUV begründen.⁹⁴³

⁹⁴⁰ Vgl. dazu *Mandler/Tillmann*, Das SMP, S. 9.

⁹⁴¹ Bspw. betrug die Rendite für 10-jährige spanische Staatsanleihen im Juli 2005 3,22 Prozent, wobei der Anteil der Staatsanleihen in ausländischem Besitz bei ca. 48 Prozent lag. Im Juli 2012 hingegen konnte Spanien die gleiche Anleihe nur zu einer Rendite von 6,79 Prozent begeben, während der ausländische Besitz an den Anleihen auf ca. 32 Prozent gesunken ist. Vgl. auch Italien: Juli 2005: 3,44 Prozent bei 39 Prozent ausländischem Besitz. Juli 2012: 6,0 Prozent bei lediglich noch ca. 35 Prozent Anteil im ausländischen Besitz.

⁹⁴² Exemplarisch dafür ist der griechische „Haircut“ von März 2012; ausführlich hierzu unter Ziff. 1.2.4.6.5.

⁹⁴³ So auch *Frenz/Ehlenz*, EWS 2010, 212.

1.2.4.5. Geldpolitische „Sterilisation“ der Maßnahme als Begründung der Rechtskonformität?

Ein anderes Ergebnis könnte sich möglicherweise daraus ergeben, dass die EZB weitere Modalitäten ergriffen hat, die die unerwünschten geldpolitischen Konsequenzen dieser Interventionen nach eigenen Angaben zu neutralisieren vermögen. So werden gezielte Operationen durchgeführt, um die Liquidität, die durch das Programm für die Wertpapiermärkte bereitgestellt wurde, wieder abzuschöpfen. Bestandteil des Programms war nämlich von Beginn an die Wertabschöpfung dieser hochliquiden Einlagen über Feinsteuerungsoperationen in Termineinlagen (sog. „Sterilisation“).

Das effektivste Instrument, das der EZB für diesen Vorgang zur Verfügung steht, ist der sog. „liquiditätsabsorbierende Sieben-Tage-Tender“. Im Rahmen dieser Offenmarktpolitik wird die EZB selbst bei den Banken Kredite aufnehmen, um auf diesem Wege die dem Markt bzw. den Banken durch die Wertpapierkäufe gutgeschriebenen Geldbeträge wieder abzusaugen. Durch diese Methode sollte gewährleistet werden, dass der Bestand der Banken an Zentralbankliquidität auf gesamtwirtschaftlicher Ebene unverändert bleibt.

Nach Angaben der EZB wirke sich das Programm für die Wertpapiermärkte auch rechnerisch nicht auf die Geldmengenaggregate des Eurogebietes aus, „da sie auf der Grundlage der konsolidierten MFI-Bilanz berechnet würden, das bedeute abzüglich sämtlicher Transaktionen zwischen dem Eurosystem und sonstigen MFIs“⁹⁴⁴. Dies habe zur Konsequenz, dass Transaktionen des Eurosystems mit Kreditinstituten ungeachtet ihres Volumens bilanztechnisch keinen Einfluss auf das Geldmengenaggregat (M3)⁹⁴⁵ hätten. Wenn der

⁹⁴⁴ EZB, Monatsbericht Juni 2010, S. 25.

⁹⁴⁵ Geldmengenaggregate nach Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: „Geldmenge“, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/1576/geldmenge-v7.html> (Abrufdatum: 05.05.2012)

„(1) *Geldmengenaggregat M1*: M1 umfasst das laufende Bargeld - ohne Kassenbestände der monetären Finanzinstitute (MFI) - und täglich fällige Einlagen (Sichteinlagen) bei den MFI.

(2) *Geldmengenaggregat M2*: M2 beinhaltet M1 und Einlagen mit einer vereinbarten Laufzeit von bis zu zwei Jahren sowie Einlagen mit einer vereinbarten Kündigungsfrist bis zu drei Monaten.

(3) *Geldmengenaggregat M3*: M3 beinhaltet M2 und zusätzlich Repo-Geschäfte (befristete Transaktion auf Grundlage einer Rückkaufsvereinbarung), Geldmarktfondsanteile und Geldmarktpapiere sowie Schuldverschreibungen mit einer Ursprungslaufzeit von bis zu zwei Jahren. Nach aktueller Einschätzung hat der EZB-Rat die weit gefasste Abgrenzung M3 als zentrale Steuergröße und als Indikator zur Beurteilung der monetären Entwicklung besonders herausgestellt. Bei der Beurteilung der geldpolitischen Lage durch den EZB-Rat kommt der Änderungsrate der Geldmenge eine Indikatorfunktion zu.“

geldpolitische Kurs des ESZB durch die Staatsanleihekäufe in der Tat nicht beeinflusst wird, würde das Ziel der Preisstabilität nicht gefährdet und es läge keine Umgehung des Art. 123 I AEUV vor.

Ein Blick in die Geschichte zeigt allerdings auf, dass eine Neutralisierung des Geldmengenanstiegs grundsätzlich nur kurzfristig erfolgsversprechend ist. Auf lange Sicht wird durch eine zunehmende Geldmenge das Inflationsrisiko deutlich erhöht.⁹⁴⁶ Das Gebaren sowohl der Finanzmärkte als auch der nutznießenden PIIGS-Staaten während der Krise lässt die Vermutung aufkommen, dass eine Geldabschöpfung durch Offenmarktgeschäfte oder aber in Folge einer Erhöhung des Leitzinses am Widerstand der Beteiligten scheitern würde. Denn mit Blick auf den Beschluss der EZB von September 2012, in unbegrenztem Maße Staatsanleihen notleidender Eurostaaten aufzukaufen,⁹⁴⁷ ist eine Tendenz der „Währungshüter“ erkennbar, ähnliche geldpolitische Maßnahmen fortzuführen, bzw. zu intensivieren.

Die Inflationsgefahr wird nicht schon dadurch gebannt, dass technische Mittel zu deren Verhinderung bereitstehen. Vielmehr kommt es auf den geldpolitischen Willen der EZB an, die überschüssige Liquidität rechtzeitig wieder dem Markt zu entziehen. So besteht nach *von Hayek* und anderen namhaften Ökonomen⁹⁴⁸ ein besonders hohes Risiko, Inflation zu stoppen, weil es stets gesellschaftliche Kräfte gibt, die ein Interesse an ihr haben und diese zu ihren Gunsten aufrechtzuerhalten beabsichtigen werden: “However harmful inflation is in general seen to be, there are always substantial groups of people, including some for whose support collectivist-inclined governments primarily look, which in the short run greatly gain by it - even if only by staving off for some time the loss of an income which it is human nature to believe will be only temporary if they can tide over the emergency”.⁹⁴⁹ In den aktuellen Staatsschuldenkrisen sind es nicht nur die maroden Eurostaaten, denen dieses Interesse von der Stirn abzulesen ist. Ein großes Interesse an dieser Art der „Geldpolitik“ haben vor allem die Gläubiger und Investoren der Staatsanleihen. Dem vermag die EZB indes nur dann mit Erfolg entgegenzutreten, wenn sie dem Primat ihrer geldpolitischen Unabhängigkeit Folge leistet und ihre geldpolitischen Instrumente allein nach ihrer freien Überzeugung, innerhalb ihres Mandats einsetzt. Die Unabhängigkeit der EZB wird aber

⁹⁴⁶ *Jürgen Stark*, in der FAZ vom 27.11.11, S. 37; *Baader*, Geldsozialismus, S. 45 ff.

⁹⁴⁷ Ausführlich dazu in Kapitel 2, Ziff. 1.1.4.6. ff.

⁹⁴⁸ Bspw. *Jens Weidmann*, Interview in: *Der Spiegel*, Nr. 35 vom 27.08.2012, S. 76.

⁹⁴⁹ *Von Hayek*, Choice in Currency, S. 14 ff.

bereits dann in Frage gestellt, wenn sie mit der Wahrnehmung typischer Staatsaufgaben beginnt. Diese Grenze wird überschritten, wenn durch den Kauf von Staatsanleihen (auch auf dem Sekundärmarkt) eine Korrektur der von den Märkten veranschlagten höheren Zinsen auf Grund massiver Staatsverschuldung vorgenommen wird.⁹⁵⁰

1.2.4.6. Das ESZB zwischen Unabhängigkeit und politischem Druck

Durch eine Vielzahl von theoretischen Analysen und praktischen Studien wurde belegt, dass eine politische Unabhängigkeit der Zentralbank für die Gewährleistung von Preisstabilität förderlich ist.⁹⁵¹ Die in der Brüsseler Völkerbundkonferenz von 1920 ausgerufenen Forderung: „Banks and especially a Bank of issue should be free from political pressure and should be conducted solely on the lines of prudent finance“⁹⁵² hat sich ihren Weg in die europäischen Verträge gebahnt.

Ohne den Begriff zunächst eigens zu nennen, erwächst bereits aus Art. 130 AEUV in Titel VIII Kapitel 2 („Die Währungspolitik“) die allseitige Verpflichtung, die Unabhängigkeit der Zentralbank zu wahren. Dabei werden die Beteiligten des ESZB nach S. 1 dazu ermahnt, ihre Zentralbanktätigkeit frei von politischer Einflussnahme auszuüben. Anschließend folgt die Mahnung gem. S. 2 an die nationalen sowie gemeinschaftlichen Institutionen, die Zentralbank ohne politischen Druck ihre Aufgaben erfüllen zu lassen.⁹⁵³ Auch wenn eine Legaldefinition des Terminus der Unabhängigkeit im Gemeinschaftsrecht ausbleibt,⁹⁵⁴ erfolgt eine explizite Bezeichnung der EZB als *unabhängig* in Art. 282 III S. 3 und S. 4 AEUV. Aus dem Konvergenzbericht des EWI von 1996 ergeht zudem eine Liste, die verschiedene Aspekte der Unabhängigkeit aufweist und den Begriff dadurch charakterisiert.⁹⁵⁵ Darunter fallen die institutionelle, die personelle, sowie die finanzielle Unabhängigkeit.

Die sich mit dem Begriff befassende Literatur hat teilweise abweichende Unterbegriffe gefunden, bzw. die einzelnen Kategorien weiter differenziert. Neben den drei genannten, Aspekten wird die Liste ergänzt durch die funktionelle bzw. prinzipielle⁹⁵⁶, die strukturelle

⁹⁵⁰ Jürgen Stark, in der FAZ vom 27.11.11, S. 37.

⁹⁵¹ EZB, Die Geldpolitik der EZB 2011, S. 15; siehe insbesondere: von Hayek, Entnationalisierung des Geldes.

⁹⁵² Zitiert nach: Schmidt, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 2 (1983), S. 273.

⁹⁵³ Gnan/Wittelsberger, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 108 EGV, Rn.1.

⁹⁵⁴ Siekmann, Unabhängigkeit der EZB und Bundesbank, S. 8.

⁹⁵⁵ EWI, Konvergenzbericht 1996, S. 14.

⁹⁵⁶ Nach: Heun, JZ 1998, 874.

sowie die instrumentelle Unabhängigkeit, wobei die ersten beiden Ergänzungen mit der institutionellen Unabhängigkeit im Grunde deckungsgleich sind. Sie weisen keine wesentlichen Eigenbestimmungen auf, die für eine weitere Analyse maßgeblich wären. In ähnlicher Weise verhält es sich mit der instrumentellen Unabhängigkeit, die der finanziellen Unabhängigkeit untergeordnet werden kann.

1.2.4.6.1. Die institutionelle / funktionelle Unabhängigkeit

Die institutionelle bzw. funktionelle Unabhängigkeit ergibt sich unmittelbar aus Art. 130 AEUV und soll sicherstellen, dass weder die Gemeinschaftsorgane noch die Mitgliedstaaten selbst Weisungen erteilen können, die das ESZB entgegennehmen müsste. Gleichzeitig soll dieser Aspekt die Institution des ESZB als solche sichern. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass Regierungen der Mitgliedstaaten oder Organe der Gemeinschaft unter Drohung mit der Einschränkung der Unabhängigkeit oder gar deren Auflösung die EZB dazu zu nötigen versuchen, ihren auf Preisstabilität ausgerichteten Kurs zu verlassen, um bspw. wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Sanierung ihres Staatshaushaltes durchzusetzen.⁹⁵⁷

In ihrer Funktion ungehemmt und eigenständig, also weder Weisungen, noch Beeinflussungen unterworfen, sollen dabei nicht nur die EZB und die nationalen Zentralbanken als solche sein, sondern auch sämtliche Beschlussorgane der EZB, die sich aus Art. 129 I AEUV (und Art. 9.3. ESZB-Satzung) ergeben.⁹⁵⁸ Funktional ungehemmt bedeutet einerseits, dass das ESZB seine geldpolitischen Instrumente zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben und Ziele (insbesondere aus Art. 127 AEUV) ohne die Einholung oder Entgegennahme einer „konkreten, einzelfallbezogenen, verbindlichen Regelung ohne Außenwirkung“⁹⁵⁹ (Weisung) ausüben kann. Andererseits soll das ESZB seine vertraglich übertragenen Aufgaben frei von Beeinflussungen durch staatliche oder gemeinschaftliche Institutionen verwirklichen können.⁹⁶⁰

⁹⁵⁷ *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 405 ff.; vgl. auch *Dziechciarz*, Voraussetzungen für die rechtliche Integration der nationalen Zentralbanken in das europäische System der Zentralbanken und in das Eurosystem, S. 97.

⁹⁵⁸ *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 406.

⁹⁵⁹ Mangels näherer Definition im EG-Vertrag in Analogie zum deutschen Verfassungs- und Verwaltungsrecht nach *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 410.

⁹⁶⁰ *Heun*, JZ 1998, 874.

Eine solche Beeinflussung liegt laut *Ender* immer dann vor, wenn die „Einflussnahme in der Öffentlichkeit den Eindruck hervorrufen kann, dass nicht mehr allein die Zentralbank über die Durchführung der Geldpolitik befindet.“⁹⁶¹ Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen die EZB ihren geldpolitischen Kurs einzig aus dem Grund ändert, um Drohungen oder Sanktionen der Gemeinschaft bzw. der Mitgliedstaaten zu entgehen („Überlebensbedingung“)⁹⁶². Eine solche Annahme auf den Finanzmärkten führt nämlich dazu, dass Zweifel an der Glaubwürdigkeit für eine stabile und non-inflationäre Geldpolitik entstehen mit der Konsequenz, dass die EZB an einer effektiven Durchführung ihrer Zielausrichtung gehindert wird.⁹⁶³ Bereits der Versuch einer Einflussnahme erfüllt den Verbotstatbestand des Art. 127 S. 2 AEUV, weil allein die Drohung zu Spekulationen über den geldpolitischen Kurs der EZB einlädt.⁹⁶⁴

1.2.4.6.2. Die personelle Unabhängigkeit

Die personelle Unabhängigkeit der EZB soll eine fachgerechte Amtsausübung, orientiert an einer längerfristigen Geldpolitik, ermöglichen. Die Freiheit vor politischem Druck soll dadurch gesichert werden, dass ein spezielles Ernennungsverfahren existiert und eine Absetzbarkeit der Direktoriumsmitglieder quasi nicht gegeben ist. Nur dann, wenn gem. Art. 11.4. ESZB die Voraussetzungen für die Amtsausübung nicht mehr vorliegen oder eine schwere Verfehlung begangen wurde, ist eine Abberufung möglich. Hierfür ist allein der EuGH zuständig.

Einer politischen Befangenheit eines Kandidaten wird wahltechnisch dadurch Rechnung getragen, dass die vier Direktoriumsmitglieder von den mitgliedstaatlichen Regierungen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs auf Empfehlung des Rates der EU aus dem Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten einvernehmlich ausgewählt und ernannt werden. Ein vergleichbares *Procedere* erfolgt auch bei der Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten, deren Amtszeiten acht Jahre ohne die Option auf Wiederwahl betragen. Dabei hört der Rat der EU hierzu das Europäische

⁹⁶¹ *Ender*, EZB und Preisstabilität, S. 246

⁹⁶² *Ender*, ebenda.

⁹⁶³ *Ender*, EZB und Preisstabilität, S. 413.

⁹⁶⁴ *Ender*, EZB und Preisstabilität, S. 414.

Parlament und den EZB-Rat an.⁹⁶⁵ Damit sich die von der Währungsgeschichte dokumentierte fachliche Inkompetenz eines Anwärters für das Führungsgremium nicht als ein Risiko für die Zielausrichtung der EZB erweist,⁹⁶⁶ haben die europäischen Vertragsstaaten dafür gesorgt, dass ein potenzieller Kandidat mit mangelnder fachlicher Qualifikation bereits von einem Mitgliedstaat blockiert werden kann. Denn jeder Eurostaat hat ein Vetorecht.⁹⁶⁷

1.2.4.6.3. Die finanzielle und instrumentelle Unabhängigkeit

Durch die instrumentelle Unabhängigkeit soll gewährleistet werden, dass der EZB die für die Durchführung des Preisstabilitätsziels erforderlichen Handlungen zustehen, wie bspw. das Notenmonopol gem. Art. 128 I AEUV oder die geldpolitischen Instrumente nach Art. 18 ff. ESZB-Satzung, die sie barrikadenfrei verwenden können soll. Dadurch erhält sie die Fähigkeit, die Bedingungen am Geldmarkt zu beeinflussen und die kurzfristigen Zinssätze zu steuern. Gem. Abschnitt VI der ESZB-Satzung wird der EZB ein eigener Haushalt zugewiesen (Art. 28 ff. ESZB-Satzung), mit dem sie autonom verfahren kann.⁹⁶⁸ Ihr Kapital wird von den nationalen Zentralbanken der Eurostaaten gezeichnet und eingezahlt.

In Folge dieser rechtlichen Zugeständnisse erhält die EZB eine umfassende Unabhängigkeit und die Freiheit vor politischem Druck, da nur auf diese Weise das Ziel der Preisstabilität ohne politische Beeinflussung gemäß dem Auftrag erfüllt werden kann.

Die zentrale Bedeutung der Unabhängigkeit der EZB spiegelt sich in Art. 127 AEUV wider. Aus dieser Norm sowie aus den Vorschriften zur Notenbank in den nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten⁹⁶⁹ geht das Bekenntnis zum Euro und damit zur Europäischen Integration hervor. Mit der Abkehr von ihren nationalen Währungen sind die Mitgliedstaaten mit Eintritt in die Währungsunion, in Folge umfassender Kompetenzübertragung im währungspolitischen Bereich auf die Gemeinschaft, (freiwillig) ein beispielloses währungspolitisches Wagnis eingegangen, dessen Gelingen nur durch das Primat der

⁹⁶⁵ Art. 283 II AEUV und Art. 11.2. ESZB-Satzung.

⁹⁶⁶ Schmidt, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 2 (1983), S. 298.

⁹⁶⁷ Heun, JZ 1998, 868.

⁹⁶⁸ Ender, EZB und Preisstabilität, S. 226 und S. 445 ff. m.w.N.

⁹⁶⁹ Vgl. für Deutschland: Art. 88, S. 2 GG

Preisstabilität und dem Bekenntnis zur geldpolitischen Unabhängigkeit der EZB gesichert ist.⁹⁷⁰

1.2.4.6.4. Die EZB und der politische Druck in der Krise

EZB-Präsident a.D. *Jean-Claude Trichet* erklärte am 10. Mai 2010 nach einem Treffen bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel, dass die Entscheidung zum Ankauf von Staatsanleihen eine „Entscheidung des EZB-Rates und nicht Ergebnis irgendeines politischen Drucks“ gewesen sei.⁹⁷¹

Um diese Aussage verifizieren zu können, ist es nötig, sich die Äußerungen und Erklärungen der handelnden Ökonomen und Politiker in den Tagen zuvor anzusehen. Am 09. Mai 2010 beschloss der EZB-Rat, mit der Durchführung der Interventionen auf den Märkten zu beginnen.⁹⁷² Kurz zuvor, am 06. Mai 2010 gab *Trichet* öffentlich bekannt, dass der Kauf von Staatsanleihen im Rat nicht besprochen wurde.⁹⁷³ Vor dem Hintergrund der derzeitigen Dramatik der Krise wäre zu erwarten gewesen, dass ein Anleihekauf maroder Eurostaaten bei den EZB-Ratssitzungen bis zu diesem Zeitraum jedenfalls hätte diskutiert werden müssen, wenn eine solche Vorgehensweise vom EZB-Rat tatsächlich intendiert gewesen wäre. Einen Tag später, also am 07. Mai 2010, hielt *Trichet* eine Telefonkonferenz mit mehr als 30 Banken ab, die sich über kaum zu überwindende Finanzierungshürden mokierten. Es ist mit guten Gründen annehmbar, dass sich *Trichet* durch diese Gespräche veranlasst sah, über einschneidende währungspolitische Maßnahmen nachzudenken. Am selben Tag fiel eine andere politische Entscheidung, die scheinbar großen Einfluss auf den Beschluss des EZB-Rates vom 09. Mai 2010 hatte. Als an diesem Tag die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten zu einem dringlichen Treffen zusammenkamen, erklärten sie, „alle Institutionen des Euro-Währungsgebiets (Rat, Kommission, EZB) sowie alle dem Euro-Währungsgebiet

⁹⁷⁰ Ähnlich dramatisch sah dies bereits die Dt. Bundesbank in ihrer Stellungnahme zur Errichtung einer WWU in Europa, unter II. „Die teilnehmenden Volkswirtschaften werden so im Währungsbereich auf Gedeih und Verderb miteinander verbunden“; mit Blick auf den großen Spielraum für nationale Notenbanken und der Gefahr anderer Ziele als der Preisstabilität: *Heun*, JZ 1998, 869; vgl. auch *Radtke*, Liquiditätshilfen im Eurosystem, S. 135 u. S. 136.

⁹⁷¹ FAZ vom 11.5.10, S. 14.

⁹⁷² EZB/2010/5, Abl. Nr. 124/8 vom 20.05.2010 (formeller Beschluss).

⁹⁷³ Pressekonferenz vom 6.5.10: auf die Frage eines Reporters: „Is the purchase of government bonds an option to fight the consequences of Greece’s fiscal crisis on financial markets? Did you discuss this opinion today?“, erwiderte *Trichet*: “On your first question, we did not discuss this opinion today.”

angehörenden Mitgliedstaaten kommen überein, alle Mittel auszuschöpfen, die zur Verfügung stehen, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets zu wahren“.⁹⁷⁴

Dieser Aussage zu Folge müsste also zwischen den Staatsspitzen und der EZB bereits Einigkeit in der Vorgehensweise zur Bekämpfung der Krise geherrscht haben, zumindest darüber, dass „alle Mittel“ ausgeschöpft würden, wenn man nicht von einer reinen politischen Entscheidung zur Intervention ausgehen wollte. Der EZB-Rat lässt in seinem Beschluss zur Einführung eines Programms über die Wertpapiermärkte vom 14. Mai 2010⁹⁷⁵ in seinem 4. Erwägungsgrund verlauten, dass er die Erklärungen der Staats- und Regierungschefs vom 07. Mai 2010 verarbeitet hat. Er betont explizit, dass er „die Erklärungen der Regierungen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes, wonach diese alle nötigen Maßnahmen ergreifen, damit (ihre) haushaltspolitischen Ziele für dieses wie auch für die kommenden Jahre im Einklang mit den Defizitverfahren eingehalten werden [...] zur Kenntnis genommen hat“. Aus dieser Bezugnahme kann darauf geschlossen werden, dass mit der in dieser Erklärung befindlichen Bezeichnung „alle Mittel“ auch bzw. gerade der Ankauf von Staatsanleihen gemeint war. Nach Aussage *Trichets* gab es aber am 06. Mai 2010, also unmittelbar vor der Entscheidung der Staats- und Regierungschefs keine Diskussion im EZB-Rat über dieses Instrument.

Die Einbeziehung der EZB durch die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten im Rahmen ihrer Erklärung vom 07. Mai 2010 in eine scheinbare Einigung zwischen sämtlichen Protagonisten im Hinblick auf eine Bekämpfung der Krise ist geeignet, die EZB in eine derartige Bedrängnis zu bringen, dem Ansinnen der Politik zu folgen.⁹⁷⁶ Die geldpolitische Kompetenz liegt nach den europäischen Verträgen bei der EZB. Durch die pauschale Äußerung, „alle nötigen Maßnahmen (zu) ergreifen [...]“ erweitern die Staatsoberhäupter der Eurostaaten ihren wirtschaftspolitischen Zuständigkeitsbereich und geben vor, einen speziellen Tätigkeitsbereich der EZB für sich vereinnahmen zu können - ganz den Markterwartungen entsprechend. Ein Ausbrechen der EZB aus dieser von den Staatsspitzen der Währungsunion oktroyierten (Schein-) Einigkeit zwischen ihr und den Euro-

⁹⁷⁴ Erklärungen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes vom 07. Mai 2010.

⁹⁷⁵ EZB/2010/5 ABl. Nr. L 124 vom 20.5.2010.

⁹⁷⁶ Dies geht auch aus der Presseerklärung des früheren französischen Präsidenten *Nicolas Sarkozy*s hervor, zitiert von *Kerber*, Die Politik der Selbstermächtigung, S. 3; *Sarkozy* ist Befürworter der Staatsanleihekäufe der EZB und rechtfertigte diese „geldpolitischen Handlungen“ mit der wirtschaftlichen Ausnahmesituation und den *Erwartungen der Finanzmärkte*.

Mitgliedstaaten wäre ein riskantes Unterfangen gewesen, das die Anleihekurse Griechenlands und der übrigen Krisenländer mit Sicherheit in den Himmel katapultiert hätte.

Auch wenn die EZB nun zwischen dem 07. Mai 2010 (Telefonkonferenz mit den Banken) und dem 09. Mai 2010 (EZB/2010/5-Beschluss), also innerhalb von gerade einmal zwei Tagen diese Möglichkeit eigenständig diskutiert hätte, kann eine solch weitreichende und die europäischen Verträge verletzende Entscheidung innerhalb so kurzer Zeit weder demokratischen noch rechtsstaatlichen Anforderungen erfüllt haben.⁹⁷⁷

Es spricht viel dafür, dass der Beschluss EZB/2010/5 in Folge politischen Drucks ergangen ist.⁹⁷⁸ Der Beschluss lässt sich nur als Maßnahme interpretieren, mit der die EZB „ihr Gesicht wahren“ wollte, um nicht letztlich, in Folge unterbliebener Anleihekäufe, als Verantwortliche für das in Rede stehende, mögliche Auseinanderbrechen der Währungsunion gescholten zu werden.⁹⁷⁹

Die Dominanz der Regierungen der Euroländer in geldpolitischen Fragen bekam die EZB gleich mehrere Male zu spüren. Als die Zentralbank den Kauf von Staatsanleihen maroder Eurostaaten, mit der sie im Mai 2010 begann, zwischen Ende März und August 2011 kurzzeitig unterbrach,⁹⁸⁰ geriet sie sowohl durch die Finanzmärkte als auch durch die Politik unter immensen Druck, eine Perpetuierung der Käufe zu gewährleisten, um dadurch dem Land der Antike den Weg in den Staatskonkurs zu ersparen.⁹⁸¹

Ein ähnliches Szenario spielte sich im Juli 2012 ab, als die spanische Regierung die EZB zu einem wiederholten Eingriff in den Markt aufforderte. Weil die EZB ihre Ankäufe von Staatspapieren maroder PIIGS-Länder für ein paar Monate seit dem Frühjahr 2012 unterbrach und die Zinsen für langfristige spanische Anleihen die kritische Marke von sieben

⁹⁷⁷ Vgl. hierzu die Erwägungen der EZB, die Protokolle des EZB-Rates, in dem die geldpolitischen Entscheidungen gefällt werden, öffentlich zu machen. Mehr Transparenz in Folge der Tatsache, dass die „EZB inzwischen mindestens so wichtige Entscheidungen über die Hilfsmaßnahmen wie die Parlamente (fällt) [...]“ fordert auch *Jörg Krämer*, Chefvolkswirt der Commerzbank, FAZ vom 20.9.12, S. 11.

⁹⁷⁸ Siehe dazu: *Jürgen Stark*, FAZ vom 27.11.11, S. 37.

⁹⁷⁹ Exemplarisch ist hierfür die Kritik an Bundesbank-Präsident *Jens Weidmann*, der auf Grund seines großen Widerstandes gegen die „Bazooka“-Pläne von EZB-Chef *Mario Draghi* von „allen westlichen Hauptstädten“ als derjenige betitelt wurde, „der den Euro zerstören will“, *Der Spiegel*, Nr. 35 vom 27.08.12, S. 75.

⁹⁸⁰ EZB, Jahresbericht 2011, S. 14; *Manager Magazin Online* vom 4.8.11, <http://www.manager-magazin.de/politik/weltwirtschaft/0,2828,778472,00.html> (Abrufdatum: 10.08.2011).

⁹⁸¹ So z.B. die Idee des früheren italienischen Ministerpräsidenten *Monti* auf dem G-20-Treffen in Mexiko, die EZB solle automatisch Staatsanleihen der Euroländer aufkaufen, wenn die Zinsen eines maroden Landes eine bestimmte Höhe überschritten.

Prozent bei einem Spread von 610 Basispunkten im Vergleich zu Deutschland überstiegen, beschwerte sich der spanische Außenminister *García-Magallo* mit den Worten, die EZB tue nichts, „um den Brand der (spanischen) Staatsschulden zu stoppen“⁹⁸². Als dann auch der Spread italienischer Staatsanleihen in astronomische Höhen schoss, „sah sich *Draghi* genötigt, ein Machtwort an die Märkte zu richten“⁹⁸³. Er versprach, ohne dies jemals mit seinen EZB-Ratskollegen abgesprochen zu haben, alles zu unternehmen, um den Euro zu retten, und fügte noch an, „und glauben Sie mir, das wird ausreichend sein.“⁹⁸⁴ Erstaunlicherweise scheint eine politische Beeinflussung der EZB und der nationalen Notenbanken nicht nur aus den Reihen der Eurostaaten zu kommen. Offenbar werden auch aus *Washington D.C.* Signale dahingehend gesendet,⁹⁸⁵ eine geldpolitische Gangart zu wählen, die der der FED nahtkommt.⁹⁸⁶

Der politische Druck auf die EZB lässt sich auch anhand des folgenden Ereignisses dingfest machen. Bei der offiziellen Verabschiedung des damaligen Zentralbankchefs *Trichet* ließ der ständige Ratspräsident *van Rompuy* verlauten, dass Unabhängigkeit nicht die Loslösung von jeder politischen Entscheidung meine. Vielmehr sei die EZB nicht nur Rechten, sondern auch Pflichten verbunden, was dazu führe, dass in Krisenzeiten auch außergewöhnliche Instrumente benötigt würden.⁹⁸⁷ Eine solche Auslegung des Primats der Unabhängigkeit wird aber ihrer immensen Bedeutung im Gefüge der WWU nicht ansatzweise gerecht. Die Unabhängigkeit der EZB scheint einer „politischen Markthörigkeit“ gewichen zu sein. Dadurch gräbt sich die EZB immer tiefer in den Sumpf der Unglaubwürdigkeit, was wiederum gravierende Auswirkungen auf die Preisstabilität hat.⁹⁸⁸

⁹⁸² Zitiert nach: FAZ vom 23.7.12, S. 1.

⁹⁸³ Der Spiegel, Nr. 35 vom 27.08.12, S. 69.

⁹⁸⁴ Mehr dazu in Kapitel 2, Ziff. 1.1.4.6.1.

⁹⁸⁵ Die bei der FED eingelagerten US-Staatsanleihen umfassen ein Volumen von 1640,4 Mrd. Dollar-beinahe das Achtfache i.V. zu der Summe der von der EZB aufgekauften Staatsanleihen der PIIGS-Staaten.

⁹⁸⁶ Der Spiegel, Nr. 35 vom 27.08.12 weist darauf hin, dass offenbar der amerikanische Präsident *Barack Obama* die Telefonnummer von Bundesbankchef *Jens Weidmann* bei Bundeskanzlerin *Angela Merkel* erfragt hat. Zudem lässt *Weidmann* im „Spiegel-Gespräch“, S. 75 durchblicken, dass scheinbar Telefonate mit Finanz- und Geldpolitikern aus aller Welt, insbesondere aber mit dem damaligen US-Finanzminister *Timothy Geithner* bezüglich des Kurses der Bundesbank auf der Tagesordnung stehen.

⁹⁸⁷ FAZ vom 20.10.11, S. 9.

⁹⁸⁸ Ebenso: *Gerken*, „Weg zur Weichwährung“, Nordbayerischer Kurier vom 19.5.10, S.7; Vgl. auch FAZ vom 19.4.12, S. 11; ebenso kritisch FAS vom 22.4.12, S. 41.

Um der Maxime der Unabhängigkeit treu zu bleiben, ist stets ein strikter Ansatz für das Verbot der monetären Finanzierung der öffentlichen Hand unerlässlich.⁹⁸⁹ Durch den Ankauf griechischer Staatsanleihen über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren und einem Umfang von 55 Mrd. Euro (Nennwert) ist die Unabhängigkeit der EZB in den Schatten der griechischen Rettungsaktion getreten.

1.2.4.6.5. Der griechische Schuldenschnitt

Prägend für diese „Politisierung der EZB“ waren auch die Ausarbeitungen zu dem Anfang März 2012 erfolgten Schuldenschnitt Griechenlands.⁹⁹⁰ Um Haaresbreite hätten sich nämlich auch die EZB und die nationalen Notenbanken am sog. „haircut“ beteiligen müssen, was zu einem milliardenschweren Forderungsverzicht des ESZB geführt hätte. Nur durch einen Kunstgriff gelang es dem ESZB, von einer Beteiligung weitestgehend verschont zu bleiben. Die bei der ESZB gehaltenen Schuldtitel konnten durch neue Anleihen ersetzt werden, die bis auf eine veränderte Wertpapierkennnummer mit den vormaligen identisch sind. Ohne diese Markierung hätte der EZB und den nationalen Zentralbanken dasselbe Schicksal gedroht wie den („Zwangs“-)⁹⁹¹ Beteiligten des Schuldenschnitts. Private Gläubiger mussten zu 53,5 Prozent (entspricht etwa 107 Mrd. Euro) auf ihre Forderungen verzichten.⁹⁹² Hätte das ESZB einem solchen Forderungsverzicht ebenfalls unterliegen müssen, wäre schließlich der letzte Vorhang monetärer Staatsfinanzierung gefallen und der im Mai 2010 eingeleitete Rechtsverstoß gegen Art. 123 AEUV wäre offen zu Tage getreten.

1.2.4.6.6. Schuldenrückkaufprogramm - Dezember 2012

Besondere Aufmerksamkeit verdient in diesem Kontext auch der Maßnahmenkatalog rund um das Schuldenrückkaufprogramm von Dezember 2012. Auf Grund immer größer

⁹⁸⁹ *Gnan*, in: von der Groben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 10; siehe ausführlich bereits: Ziff. 1.1.3.8. ff.

⁹⁹⁰ Dazu: MoU (Greek) von Februar 2012, S. 4; Einzelheiten zu den Finanzierungsbedingungen explizit aus dem Angebot des „Institut of International Finance“ (IIF), Greece Financing Offer vom 21.7.11.

⁹⁹¹ Der Schuldenschnitt wurde zwar als „freiwillig“ deklariert. Allerdings erließ die griechische Regierung rechtzeitig ein Gesetz, mit dem sämtliche Gläubiger faktisch zu einer Umschuldung gezwungen werden konnten, vgl.: „Griechisches Gesetz zum Forderungsverzicht der privaten Gläubiger und das Rettungsprogramm der Teilnahme des Privatsektors“ („PSI“, englisch: „Private Sector Involvement“).

⁹⁹² FAZ vom 21.4.12, S. 4.

werdender Zweifel an der Schuldentragfähigkeit Griechenlands auf den Finanzmärkten und beim Internationalen Währungsfonds (IWF) haben sich die Finanzminister des Ecofin-Rates im November für einen umfangreichen Maßnahmenkatalog entschlossen, um die griechischen Staatsschulden innerhalb der nächsten Jahre deutlich zu senken und die Finanzierungslücke im Hilfsprogramm in Folge nur schleppend voranschreitender Wirtschaftsreformen zu schließen.⁹⁹³

Grundlegender Teil des Maßnahmenkataloges waren neue EFSF-Kredite i.H. von 44 Mrd. Euro für Griechenland, mit denen auch das Schuldenrückkaufprogramm finanziert werden sollte. Weil die griechischen Gläubiger aber einen höheren Wert für die Schuldtitel verlangten als zuvor abgesprochen und durch die Minister im Ecofin-Rat freigegeben wurde, sah sich Griechenland gezwungen die Bonds zu dem gestiegenen Wert zurückzukaufen. Nach den ursprünglich anvisierten 28 Prozent erhielten die Gläubiger nun durchschnittlich 33,8 Prozent des Nominalwertes.⁹⁹⁴ Dies führte dazu, dass eine Finanzierungslücke von ca. 1,3 Mrd. Euro entstand. Dennoch erhielt Griechenland weitere Kredite i.H. von nunmehr ca. 49,1 Mrd. Euro bis Ende März 2012; wohlbemerkt, ohne dass für diese Differenz ein Beschluss des Bundestages i.S. von § 3 StabMechG ergangen wäre.⁹⁹⁵

Zudem wurden die Zinsen, die das Land für die vorangegangenen Hilfsprogramme zahlt, abermals gesenkt. Schließlich werden Griechenland 10 Basispunkte der Garantiegebühren für die bereits zugesagten Kredite erlassen. Hinzu kommt eine Laufzeitenverlängerung sowohl für die bilateralen Kredite von Mai 2010 als auch für die Kredite der EFSF, flankiert von einer Stundung der Zinszahlungen. Ab 2013 verpflichten sich die Eurostaaten dazu, die Gewinne ihrer Notenbanken aus den erfolgten Hilfspaketen an Athen abzugeben. Schließlich haben sich die Ressortminister bereits dazu verpflichtet, weitere noch zu spezifizierende Maßnahmen zu ergreifen, um die schon jetzt absehbare Finanzierungslücke nach 2015 zu schließen.

Auch heute sind neue Finanzhilfenprogramme für Griechenland wieder Thema im Ecofin-Rat.⁹⁹⁶

⁹⁹³ Kritisch zum griechischen Schuldenrückkauf, da lediglich private Gläubiger begünstigt würden und nicht der griechische Staat: *Frank Westermann* „Für wen war der griechische Schuldenrückkauf ein Erfolg?“, FAZ vom 17.12.12, S. 12.

⁹⁹⁴ FAZ vom 13.12.12, S. 12.

⁹⁹⁵ Derweil wird eine Verfassungsbeschwerde einiger Abgeordneten auf den Weg gebracht.

⁹⁹⁶ <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/fruehaufsteher/jeroen-dijsselbloem-eurogruppen-chef-bringt-neue-hilfe-fuer-griechen-ins-spiel-12278401.html> (Abrufdatum: 11.07.2013).

1.2.4.7. Unabhängigkeit und Inflation

Die Frage, ob tatsächlich eine Korrelation zwischen dem Grad der Inflationsrate und dem Maß an Zentralbankunabhängigkeit besteht, ist nach wie vor strittig. Der Großteil der Analysen, die sich mit dieser Frage befassen, kommt zu einem positiven Ergebnis.⁹⁹⁷ Einer Reihe von empirischen Studien gelingt der Nachweis, dass eine Beziehung zwischen dem Grad der Zentralbankunabhängigkeit und der durchschnittlichen Inflation besteht.⁹⁹⁸ So geht exemplarisch aus der Analyse von *Cukierman* hervor, dass ein hoher Indexwert an Unabhängigkeit mit einer niedrigen durchschnittlichen Inflationsrate korreliert.⁹⁹⁹

Einige Stimmen in der Literatur kommen bei der Auseinandersetzung allerdings zu dem Schluss, dass das Ziel der Preisstabilität niemals erreicht werden könne, weil jede Zentralbank der latenten Gefahr des politischen Missbrauchs unterliege und gerade in Krisensituationen die Zielausrichtung auf Preisstabilität zugunsten gesamtwirtschaftlicher Konjunkturmaßnahmen vernachlässigt würde.¹⁰⁰⁰ Dem ist entgegenzuhalten, dass den Zentralbanken sehr wohl ein gewisser Handlungsspielraum verbleibt, um der Einflussnahme politischen Drucks zu entkommen. So wird sich die Zentralbank gegen inflationsfördernde Anweisungen der Regierung bereits dann erfolgreich zur Wehr setzen können, wenn sie zum Beispiel die öffentliche Meinung auf ihrer Seite hat, mit der Folge, dass die politischen Drohungen der Regierung schließlich zu Stimmverlusten in den Reihen der regierenden Politiker führen.¹⁰⁰¹ Einer Einflussnahme über die politische Loyalität können die Zentralbankdirektoren freilich nur dann standhaft begegnen, wenn sie das objektive Ziel der Preisstabilität ihren subjektiven Neigungen und Interessen überordnen.¹⁰⁰²

⁹⁹⁷ Anders: *Baum*, Konjunkturpolitik 29 (1983), S. 170 ff.

⁹⁹⁸ Zur gleichen Einschätzung: *Sixt*, DZWIR 1997, 478; bspw. *Schiemann/Alshuth*, Aussenwirtschaft 49 (1994), S. 582; *Issing*, Unabhängigkeit der Notenbank, S. 10 ff.; *Jarchow*, Theorie und Politik des Geldes II, S. 172 ff.; vgl. etwas schwächer auch: *Schmidt*, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 2 (1983), S. 303.

⁹⁹⁹ *Cukierman*, Central Bank, S. 381; ebenso: *Schiemann/Alshuth*, Aussenwirtschaft 49 (1994), S. 582.

¹⁰⁰⁰ *Frey/Schneider*, Journal of Monetary Economics 7 (1981), S. 291 ff.

¹⁰⁰¹ *Schmidt*, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 2 (1983), S. 279 f.; *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 247.

¹⁰⁰² Dazu: *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 249 ff.

1.2.4.8. Das Demokratieprinzip als Hindernis für die Unabhängigkeit?

1.2.4.8.1. Die nationale Ebene

Vielfach wird in der Literatur moniert, dass eine autonome Zentralbank mit den fundamentalen Grundsätzen unseres demokratischen Staatssystems nicht zu vereinbaren sei.¹⁰⁰³ Die Kritiker meinen, dass eine unabhängige Zentralbank den Charakter einer verbotenen „Neben“- oder „Gegenregierung“ aufweise, da ihr die hoheitliche Kompetenz für einen der bedeutendsten Bereiche der Wirtschaftspolitik zukomme.¹⁰⁰⁴

Kommt es in Folge einer Krise zu ökonomischen Einbrüchen innerhalb eines Staates, so habe jede demokratische Regierung die Pflicht, die Zentralbank in Anspruch zu nehmen, wenn durch eine Lockerung des Preisstabilitätszieles ökonomische Sicherheit gewährleistet werden könnte.¹⁰⁰⁵ Dies sei obligatorisch, da ansonsten die Regierung die Verantwortung für eine von ihr verschuldete Wirtschaftskrise auf eine konjunkturpolitisch tatenlose Zentralbank abwälzen könnte.¹⁰⁰⁶ Schließlich sprächen auch Aspekte der Gewaltenteilung für eine Eingliederung der Zentralbank in die Kontrolle und den Einflussbereich anderer staatlicher Organe, da die Kompetenz über die Geldpolitik in die Hände nur weniger Direktoriumsmitglieder gelegt werde.¹⁰⁰⁷ Diese Machtkonzentration auf eine Handvoll Menschen führe aber grundsätzlich zu einem Machtmissbrauch, so dass gegenseitige Kontrollen erforderlich seien.¹⁰⁰⁸ Die exekutive Tätigkeit der Zentralbank mache im Hinblick auf das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip grundsätzlich eine Verantwortung und Kontrolle durch das Parlament erforderlich.¹⁰⁰⁹ Auf Grund der Zentralbankunabhängigkeit werde nämlich das Ressortprinzip dahingehend verletzt, dass eben kein Regierungsmitglied die Verantwortung für diese Verwaltungstätigkeit trage und dem Parlament eben nicht Rede und Antwort stehen müsse.¹⁰¹⁰

¹⁰⁰³ *Samm*, Die Stellung der Deutschen Bundesbank, S. 76 ff.; *Viebig*, Der Vertrag von Maastricht, S. 163 ff.; *Caesar*, Zeitschrift für Politik 27 (1980), S. 361 ff.

¹⁰⁰⁴ *Samm*, Die Stellung der Deutschen Bundesbank, S. 79.

¹⁰⁰⁵ *Streißler/Beinsen/Schleicher/Suppanz/Rothschild*, Relativierung, S. 4 ff.

¹⁰⁰⁶ „Scapegoat-Hypothese“: *Ender*, EZB und Preisstabilität, S. 230 und S. 263; eingehend dazu: *Cukierman*, Central Bank, S. 163; *Schmidt*, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 2 (1983), S. 276 ff.

¹⁰⁰⁷ *Friedman*, Dollars and Deficits, S. 226 ff.

¹⁰⁰⁸ *Hesse*, Verfassungsrecht, Rn. 475 ff.; *Stein/Frank*, Staatsrecht, § 12, S. 108 ff.

¹⁰⁰⁹ *Zuleeg*, JZ 1993, S. 1069 ff.

¹⁰¹⁰ *Ender*, EZB und Preisstabilität, S. 265 ff.

Zwar habe das BVerfG¹⁰¹¹ in seiner Entscheidung zum *brem'schen* Personalvertretungsgesetz entschieden, dass ein „ministerialfreier Raum“ zulässig sein könne. Wenn es aber um „hochpolitische Bereiche“ gehe, müsse eine parlamentarische Kontrolle stets erfolgen. Um diesen durchaus plausiblen Gründen entgegenzutreten zu können, bedarf es für die Rechtmäßigkeit der Zentralbankautonomie einer besonderen Rechtfertigung.¹⁰¹² Die Legitimation einer unabhängigen EZB liegt gerade in der wirtschaftspolitischen Zielausrichtung der Zentralbank gem. Art. 127 I AEUV begründet. Denn nur in Folge einer *weisungsfreien* Ausrichtung der Bank auf Preisstabilität gewinnt sie ihre Glaubwürdigkeit auf den Finanzmärkten und kann das volkswirtschaftlich erstrebte Ergebnis einer konstant niedrigen Inflation erreichen.¹⁰¹³ Vor dem Hintergrund ihrer politisch wie ökonomisch besonders sensiblen Kompetenzausübung müssen dem Parlament in seinem Plenum und den speziellen Ausschüssen jedenfalls eingeschränkte Kontrollmaßnahmen zustehen.¹⁰¹⁴

1.2.4.8.2. Die EU-Ebene

Diese Grundsätze sind mit Blick auf die Entscheidung des BVerfG in seinem *Maastricht*-Urteil auch auf die Gemeinschaftsebene übertragbar.¹⁰¹⁵ Darin statuiert das Gericht, dass auch die Unabhängigkeit der EZB mit dem Demokratieprinzip vereinbar ist, weil sich - spiegelbildlich zur Ausrichtung der Bundesbank - auch die EZB in Art. 127 I AEUV eindeutig der Zielverpflichtung, die Preisstabilität zu gewährleisten, verschrieben hat. Anhand der Erprobungen in der deutschen Rechtsordnung lässt sich erweisen, „daß eine unabhängige Zentralbank den Geldwert und damit die allgemeine ökonomische Grundlage für die staatliche Haushaltspolitik und für private Planungen und Dispositionen bei der Wahrnehmung wirtschaftlicher Freiheitsrechte eher sichert als Hoheitsorgane, die ihrerseits in ihren Handlungsmöglichkeiten und Handlungsmitteln wesentlich von Geldmenge und Geldwert abhängen und auf die kurzfristige Zustimmung politischer Kräfte angewiesen sind.“¹⁰¹⁶

¹⁰¹¹ BVerfGE 9, 268 (281 ff.).

¹⁰¹² Vgl. das Urteil des BVerfGE 41, 334 (356 ff.).

¹⁰¹³ *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 272 und S. 274.

¹⁰¹⁴ *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 275.

¹⁰¹⁵ Zu diesem Ergebnis kommt auch *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 567.

¹⁰¹⁶ BVerfGE 89, 155, (208 f.).

Der hinreichenden demokratischen Legitimation der EZB wurde durch Einfügung des Art. 88 S. 2 GG Rechnung getragen, der mit Nachdruck des Sonderausschusses „Europäische Union“ des Bundestages entstanden ist und mit aller Deutlichkeit (dafür aber mit sprachlichen Defiziten) die Verpflichtung der EZB auf Sicherung der Preisstabilität pointiert.¹⁰¹⁷ Die Norm zeugt von dem Bewusstsein des parlamentarischen Gesetzgebers darüber, welche überragende Bedeutung dem Ziel der Preisstabilität zukommt. Der materielle Bedeutungsgehalt dieser Vorschrift untersagt daher eine Verschuldenspolitik der EZB, die zu einem „monetary bail-out“¹⁰¹⁸, also einer monetären Staatsfinanzierung führt.

Um für Transparenz bei den Handlungen der EZB zu sorgen, sehen die Vorschriften über das ESZB in Art. 15 der Satzung genaueste Berichts- und Mitteilungspflichten vor. So muss das ESZB wöchentlich einen konsolidierten Ausweis und vierteljährlich einen Bericht über die Tätigkeit des Eurosystems veröffentlichen. Darüber hinaus ist die EZB gem. Art. 284 III AEUV gehalten, an Parlament, Rat, Kommission und den Ministerrat einen Bericht über die Tätigkeit des ESZB sowie über die Geld- und Währungspolitik im vergangenen und laufenden Jahr zu liefern. Des Weiteren können der Präsident des Rates sowie ein Mitglied der Kommission (ohne Stimmrecht) an den Sitzungen des Rates der EZB teilnehmen. Schließlich werden sowohl der Präsident der EZB als auch die Direktoriumsmitglieder auf Ersuchen des Europäischen Parlaments, oder auf ihre Initiative hin vom Ausschuss für Wirtschaft und Währung gehört, Art. 284 III 2. Unterabsatz AEUV.

1.2.4.8.3. Historischer Ausblick

In den nachfolgenden Absätzen soll anhand historischer Begebenheiten aufgezeigt werden, welchen Stellenwert die Unabhängigkeit der Zentralbanken für die Gewährleistung der Preisstabilität hat, warum also die europäischen Vertragsstaaten in mehrfacher Hinsicht dieses Diktum primärgesetzlich verankert und durch eine Reihe von Einzelbestimmungen abgesichert haben.

¹⁰¹⁷ *Siekmann*, in: Sachs, GG Kommentar, Art. 88 GG, Rn. 8.

¹⁰¹⁸ *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 306.

Das Streben nach einer unabhängigen Zentralbank reicht weit in die Geschichte der europäischen Staaten zurück.¹⁰¹⁹ So lassen sich bspw. in der Historie der zwei wirtschaftsstärksten EU-Mitgliedstaaten wirtschaftspolitische Zäsuren finden, die maßgeblich zur Diskussion um die Unabhängigkeit des EZSB beigetragen haben. Dabei wurde das Thema zwischen den europäischen Nachbarn allerdings kontrovers behandelt.

1.2.4.8.4. Napoléon und die Banque de France

„La Banque n'appartient pas seulement aux actionnaires, elle appartient aussi à l'État puisqu'il lui donne le privilège de battre monnaie... Je veux que la Banque soit assez dans les mains du Gouvernement et qu'elle n'y soit pas trop. Je ne demande pas qu'elle lui prête de l'argent, mais qu'elle lui procure des facilités [...].“¹⁰²⁰

Mit diesen Worten wandte sich *Napoléon* am 27. März des Jahres 1806 an den Staatsrat und forderte das Ende der absoluten Unabhängigkeit der französischen Nationalbank. Kaum einen Monat später wurde daraufhin das Gesetz vom 22. April 1806 („la loi du 22 avril 1806“), das eine weitreichende Einflussnahme der Regierung auf die Leitung der Zentralbank ermöglichte, erlassen. Im Zuge dieses Vorstoßes wollte *Napoléon* eine Finanzierung des Krieges gegen Österreich sicherstellen.¹⁰²¹ Dieses Gesetz währte bis auf kleine Veränderungen bis 1936 in einem fort, als es dann von einem weitergehenden Regelungswerk abgelöst wurde, das einen noch größeren staatlichen Eingriff in die Angelegenheiten der Bank mit sich brachte. Die dadurch entfesselte Möglichkeit der fiskalischen Einflussnahme auf Entscheidungen und Handlungsweisen der Bank schien den wirtschaftspolitischen Zeitgeist der Franzosen derartig widerzuspiegeln, dass sie Dekaden an dem neuen Gesetz festhielten. (Erst) Im August 1993 erlangte zwar die Banque de France ihre Unabhängigkeit, allerdings sorgten wiederum die beiden zu Grunde liegenden Gesetze für nicht unerhebliche Einflussmöglichkeiten durch Regierung und Parlament.¹⁰²² Das Interesse der Regierung an einer Zentralbank, die offensichtlich dem Verwaltungsapparat des Staates besonders nahestehen sollte, war bei den Franzosen so groß, dass sie erwogen, diese Praxis

¹⁰¹⁹ Zu den ersten Versuchen, sich vor einer übermäßigen staatlichen Kredit-Inanspruchnahme zu schützen: *Caesar*, Zeitschrift für Politik 27 (1980), S. 348 f.

¹⁰²⁰ Zitat entnommen von *Mersch*, Die Banque de France, S. 14.

¹⁰²¹ *Mersch*, Die Banque de France, S. 14.

¹⁰²² Detailliert: *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 264.

auch im Rahmen des ESZB durchzusetzen, um eine ausreichende Einflussnahme auf das Zentralbankensystem von außen zu gewährleisten.¹⁰²³

So sah nämlich der Entwurf der französischen Regierung für den Vertrag über die WWU eine Einflussnahmemöglichkeit des Europäischen Rates auf die EZB vor.¹⁰²⁴ Zwar listet die zu Grunde liegende Vorschrift Institutionen auf, von denen das ESZB bei Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben keine Weisungen einzuholen und auch nicht entgegenzunehmen hat. Allerdings ist diese Aufzählung nicht abschließend. Denn bei der Aufzählung des Rates der EU, der Kommission, dem Parlament und den Mitgliedstaaten fehlt die Erwähnung des Europäischen Rates, so dass eine Beeinflussung durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Währungsunion nicht sichergestellt war. Besondere Bedeutung erlangt hier das Recht des Ratspräsidenten, im Wege eines Suspensiveffektes bei der Beschlussfassung der EZB intervenieren zu können und Beratungsersuche an den Rat der EZB zu richten.¹⁰²⁵

Die französische Haltung zur Frage nach einer unabhängigen Zentralbank wurde freilich auch von einer gewissen Skepsis im Hinblick auf das Funktionieren der WWU genährt. So geht aus einem Interview mit dem damaligen französischen Wirtschafts- und Finanzminister *Bérégoovoy* hervor, dass sich Frankreich das Votum für eine währungspolitische Unabhängigkeit der Zentralbank für den Fall vorbehielt, dass sich die dritte Stufe der WWU auch tatsächlich als unumkehrbarer Einigungsprozess manifestierte.¹⁰²⁶ Bis heute plädiert Frankreich für eine stärkere Integration der EZB in die staatliche Wachstumsförderung.¹⁰²⁷

1.2.4.8.5. Von der Reichsbank bis zur Bundesbank

Wie aus Art. 130 AEUV, der von Art. 7 ESZB-Satzung wortgleich bestätigt wird, hervorgeht, konnte sich Deutschland mit seiner Forderung nach einem unabhängigen ESZB

¹⁰²³ Die Haltung Großbritanniens war vergleichbar: Bericht des Britischen Schatzamtes, Ein evolutionärer Ansatz für die WWU, November 1989, S. 360, Abs. Nr. 33, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 360.

¹⁰²⁴ Art. 2.3 II des Vertragsentwurfes, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 344.

¹⁰²⁵ Entwurf der französischen Regierung für einen Vertrag über die WWU vom 25.1.91, Art. 4.3 I, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 345.

¹⁰²⁶ Keine währungspolitische Unabhängigkeit der Zentralbank ohne genaue Kenntnis der politischen Erfordernisse -Der französische Wirtschafts- und Finanzminister *Bérégoovoy* entwirft das Bild der zukünftigen EWWU - Interview mit *Françoise Crouigneau* und *Jean-Michel Lamy*, in: *Les Echos*, Paris, 19.11.90 (Auszug, Übersetzung), abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 342.

¹⁰²⁷ So der ehemalige franz. Präsident *Nicolas Sarkozy* während des Wahlkampfes, *FAZ* vom 16.4.12, S. 3.

durchsetzen.¹⁰²⁸ Die vornehmliche Zielausrichtung am Primat der Preisstabilität, die von einer bedingten Unterstützungsfunktion für die Wirtschaftspolitik flankiert wird, lässt sich auf das Gesetz über die Bundesbank mit seinen vergleichbaren Regelungen zurückführen.¹⁰²⁹ Im Gegensatz zu den Plänen der Franzosen legten die Deutschen immensen Wert auf die vollständige Unabhängigkeit des ESZB und machten bei Gründung der WWU dieses Anliegen zum Hauptgegenstand ihres Forderungskataloges.¹⁰³⁰ Sie traten für eine bedingungslose Autonomie sowohl der Europäischen Zentralbank als auch der mitgliedstaatlichen Notenbanken ein.¹⁰³¹

Die Entschlossenheit Deutschlands in Bezug auf das Primat der Unabhängigkeit einer gemeinsamen Zentralbank resultiert insbesondere aus der traumatischen Vergangenheit der Notenbanken in den Zeiten nach den beiden Weltkriegen. Hinzu kommt die Liquiditätsschwemme von 1972, die zu einer Teuerungsrate von 7 Prozent in Deutschland führte. Als nach dem ersten Weltkrieg der Goldstandard als Maß der Geldmengensteuerung zusammenbrach,¹⁰³² kam es in Folge einer uferlosen Monetisierung des Staatshaushaltes in Folge von Wiederaufbaumaßnahmen und Reparationszahlungen an die Siegermächte zur Hyperinflation.¹⁰³³ Dieses Szenario, das auch als „schwerwiegendste Währungskatastrophe der Neuzeit“¹⁰³⁴ bezeichnet wird, ließ sich auch nicht durch das im Mai 1922 erlassene „Autonomiegesetz“ der Reichsbank verhindern, denn die Abkehr von der Preisstabilität zugunsten einer Fixierung auf eine Zinsstabilisierung auf niedrigem Wert führte schließlich in den Jahren 1922/23 dazu, dass die gesamtdeutsche Wirtschaft zusammenbrach.

Erst zwei Jahre später gelang es dem neuen Reichsbankpräsidenten *Hjalmar Schacht* im Zuge der Währungsreform, die Währung zu stabilisieren.¹⁰³⁵ Während der nächsten Jahre folgten

¹⁰²⁸ Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur Errichtung einer WWU, 19.9.1990, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 328.

¹⁰²⁹ Für den Vorrang der Ausrichtung auf Preisstabilität votierte auch Großbritannien, vgl. dazu die Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Sondertagung des Europäischen Rates in *Rom* am 27. und 28.10.90, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 188.

¹⁰³⁰ *Heun*, JZ 1998, 875.

¹⁰³¹ Stellungnahme der Dt. Bundesbank zur Errichtung einer WWU in Europa, 19.9.90, unter V.2.b) und V.2.c); ebenso: Art. 109 a Abs. 4 der Deutschen Delegation bei den WWU-Verhandlungen: Vorschlag einer Änderung des EWG-Vertrags im Hinblick auf die Errichtung einer WWU, 25.2.91, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 334; Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats im Bundesministerium für Wirtschaft über die Europäische Währungsunion vom 21.1.89, „Was zu fordern ist“, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 315.

¹⁰³² Zum System des Goldstandards: *Jarchow/Rühmann*, Monetäre Außenwirtschaft II, S. 30.

¹⁰³³ Nach *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 65 : monatliche Preissteigerungsrate von 50 Prozent.

¹⁰³⁴ *Spindler/Becker/Starke*, Deutsche Bundesbank, S. 9.

¹⁰³⁵ *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 181 ff.

viele Staaten der *keynesianischen* Wirtschaftslehre und verstärkten in Folge dessen ihre Einflussmöglichkeiten auf die Notenbanken.¹⁰³⁶ Begleitet von weiteren wirtschaftspolitischen Faktoren führte diese Einbindung geldpolitischer Instrumente in die allgemeine Wirtschaftspolitik zur Weltwirtschaftskrise von 1929.

Aus *Keynes* Theorie, die sich 1936 in seinem Werk „The General Theory of Employment, Interest and Money“ manifestierte, ging die Idee hervor, dass die Wirtschafts-, bzw. die Geldpolitik bei entsprechendem Einsatz gravierende Auswirkungen auf die Konjunktursteuerung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit haben kann und daher im Optimalfall in den Dienst des Staates gestellt werden sollte.

Nach der Machtergreifung der Nationalsozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands im Jahre 1933 unterstellte *Hitler* dann die Reichsbank unmittelbar seinem „Kommando“.¹⁰³⁷ Im Rahmen der Reichsbanknovelle von 1937 ließ er die Unabhängigkeit der Reichsbank abschaffen. Zudem verbannte er die Beschränkung für die Vergabe von Krediten an den Staat durch die Neufassung des Bankengesetzes vom 15. Juni 1939 aus dem Gesetz.¹⁰³⁸ Der unmittelbare Vorgänger der Deutschen Bank war die 1948 von den drei Westmächten gegründete Bank deutscher Länder, die 1951 ihre Unabhängigkeit von Regierungsanweisungen erhielt und diese Struktur an ihre Nachfolgerin tradierte.¹⁰³⁹ Bis heute gilt die Deutsche Bundesbank als eine der unabhängigsten Notenbanken der Welt. Hierzu hat insbesondere auch die Verankerung der Zielbestimmung in § 3 BBankG, deren Ausrichtung auf Preisstabilität im Verhältnis zu Notenbankgesetzen anderer Länder schon damals explizit erfolgte, beigetragen.¹⁰⁴⁰ Freilich enthielt § 12 BbankG eine „Unterstützungsklausel“, mit der die Bank *unter Wahrung ihres Primärzieles* die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung unterstützen sollte. Allerdings tritt mit der Verankerung einer primären Zielbestimmung unmittelbar in den Aufgabenkatalog des Gesetzes der Hauptsinn und Zweck der Institution unverkennbar deutlich zu Tage, so dass der Handlungsspielraum der Bank eindeutig vorbestimmt ist und eine Ausrichtung auf

¹⁰³⁶ *Gnan/Wittelsberger*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 108 EGV, Rn. 4; *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 182 m.w.N.

¹⁰³⁷ § 1 I des Gesetzes zur Neuregelung der Verhältnisse der Reichsbank und der Deutschen Reichsbahn vom 10.2.37, RGBl. II, S. 47 ff.

¹⁰³⁸ Gesetz zur Neuregelung der Verhältnisse der Reichsbank und der Deutschen Reichsbahn vom 10.2.37; Gesetz über die Deutsche Reichsbank vom 15.6.39, RGBl. I, S. 1015 ff.

¹⁰³⁹ *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 183.

¹⁰⁴⁰ *Cukierman*, Central Bank, S. 377 und S. 402 f.; kritisch: *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 228.

Nebenziele unter Missachtung des Junktims nicht gerechtfertigt wäre.¹⁰⁴¹ Denn der Verzicht auf die bedingungslose Verfolgung anderer Ziele untermauert die Glaubwürdigkeit der geschriebenen Primäraufgabe. Zudem ermöglicht eine präzise Zielfestsetzung eine klare rechtliche Überprüfbarkeit des Handlungsspielraumes.¹⁰⁴² Dies gilt gleichermaßen für das ESZB gem. Art. 127 I AEUV.

Um nicht ansatzweise in die Nähe dieser verheerenden Erfahrungen zu rücken, haben die europäischen Vertragsstaaten sowohl die Zielausrichtung der EZB ausdrücklich in den Normtext integriert (Art. 127 AEUV und Art. 2 ESZB-Satzung) als auch klare Verbote und präventiv wirkende Gebote im Rahmen der Vorschriften über die Wirtschafts- und Währungspolitik in die Europäischen Verträge eingefügt. Schließlich wurde den Mitgliedstaaten eine vergleichbare gesetzliche Normierung der Zielausrichtung auf Preisstabilität für die nationale Notenbank aufgegeben.¹⁰⁴³ Spiegelbildlich zur Deutschen Verfassung sieht Art. 127 S. 2 AEUV für das ESZB vor, Preisstabilität zu gewährleisten. Hinzu kommt die (Neben-) Pflicht, die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union zu unterstützen. Diese nachrangige Aufgabe wird aber gleichermaßen unter die Prämisse gestellt, das erstrangige Ziel der Preisstabilität nicht zu beeinträchtigen. Von fundamentaler Bedeutung für die Erreichung dieses Zieles ist die gesetzliche Verankerung der Zentralbankenunabhängigkeit im Primärvertrag,¹⁰⁴⁴ wenngleich der Begriff der „Unabhängigkeit“ in diesen Vorschriften, bspw. Art. 130 AEUV, nicht explizit genannt wird.

Bemerkenswert ist dabei, dass sämtliche Regeln des AEUV, die in ihrer Konsequenz die Preisstabilität gewährleisten sollen, ihr beinahe exaktes Spiegelbild im Sekundärrecht wiederfinden. So wiederholt Art. 7 ESZB-Satzung bspw. den Wortlaut des Art. 130 AEUV, während Art. 21.1. ESZB-Satzung den Inhalt des Art. 123 I AEUV zitiert. Um einer einheitliche Beachtung dieser elementaren Strukturen des ESZB Rechnung zu tragen, werden die Mitgliedstaaten der Währungsunion durch die VO (EG) Nr. 3603/93 in ihrem 7. Erwägungsgrund dazu verpflichtet, „geeignete Maßnahmen (zu) ergreifen, damit die nach

¹⁰⁴¹ Im Allgemeinen dazu: *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 225 und S. 244.

¹⁰⁴² *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 273.

¹⁰⁴³ Für die Dt. Bundesbank: Das sechste Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 22.12.97 zur Anpassung an die Vorgaben des Maastricht-Vertrags, BGBl. I, S. 3274.

¹⁰⁴⁴ *Heun*, JZ 1998, 875.

Art. 104 des Vertrags (jetzt Art. 123 AEUV) vorgesehenen Verbote wirksam und uneingeschränkt angewendet werden (können) [...]“.¹⁰⁴⁵

Wie schon mehrfach betont, kann das oberste Ziel der Preisstabilität, dem sich die EZB verschrieben hat, nur durch eine bedingungslose Unabhängigkeit der EZB ermöglicht werden.¹⁰⁴⁶

1.2.4.9. Die EZB als „Lender of Last Resort“

Der durch die Maßnahmen der EZB eingetretene Verstoß gegen Art. 123 AEUV wird auch dadurch ersichtlich, dass sich die Griechische Republik wohl ohne die Interventionen nicht länger hätte refinanzieren können. Weil die Staatsanleihen im Zuge von Bonitätsbewertungen auf „Ramschniveau“ gestuft worden waren, wäre Griechenland ohne das Maßnahmenpaket und den Einsatz der EZB mit Sicherheit in die Insolvenz geschlittert. Griechenland konnte nicht nur fällige Zinszahlungen nicht mehr tätigen, sondern drohte auch gänzlich vom Finanzmarkt abgeschnitten zu werden, weil es keine Mittel hatte, die in Folge von Repo-Geschäften begebenen Staatsanleihen zum Termin abzulösen.

Im Rahmen der Bankenkrise, die mit dem Zusammenbruch von *Lehman-Brothers* begann, spielte sich strukturell betrachtet ein ähnliches Szenario ab. Als weder der Markt noch die anderen Banken Willens waren, einer angeschlagenen (systemrelevanten) Bank die notwendige Liquidität zur Verfügung zu stellen, sah sich die EZB dazu genötigt, die Finanzlöcher durch die Bereitstellung von Liquidität zu füllen. Auf diese Weise hoffte man, eine Bankenpleite zu verhindern. Die Intermediation der EZB verschaffte ihr die Charaktereigenschaft als „Lender of Last Resort“.¹⁰⁴⁷

Auch im Umgang mit den Eurostaaten macht die EZB ihrer neu errungenen Eigenschaft als „Kreditgeber der letzten Zuflucht“ alle Ehre, obwohl eine solche Funktion in den europäischen Verträgen nicht vorgesehen ist, ja nach Art. 123 AEUV sogar untersagt ist.¹⁰⁴⁸ Die Funktion eines Lender of Last Resort besteht gerade darin, gezielte „geldpolitische“

¹⁰⁴⁵ Vgl. *Seidel*, EuR 2000, 873, der eine Autonomie der nationalen Notenbanken - ähnlich dem Status der Dt. Bundesbank - für erforderlich hält; Maßnahmen zu Beginn der dritten Stufe, siehe dazu: Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der EU i.H. auf die 3. Stufe der WWU vom 26.03.98, S. 26.

¹⁰⁴⁶ *Roth*, EuR 1994, 65 ff. m.w.N. und Kritik.

¹⁰⁴⁷ *Statsch*, Lender of Last Resort, S.48 ff.; zur klassischen LoLR-Konzeption, ebenda, S. 49 Fn. 93; zum IWF als Lender of Last Resort: *Wirtschaft im Wandel* 3/2010, S. 164 ff.

¹⁰⁴⁸ *Mandler/Tillmann*, Ifo Schnelldienst 21/2010, S. 9 ff.; Allgemein dazu: *Lesch*, Konvergenzkriterien, S. 12.

Maßnahmen zu ergreifen, damit ein Konkurs abgewendet wird. Genau dieses Ziel sollte letztlich im Fall Griechenland und der übrigen PIIGS-Staaten durch die Staatsanleihekäufe auch erreicht werden.

1.2.5. Ergebnis

Aus diesen Gründen verstoßen die Staatsanleihekäufe durch die EZB auf dem Sekundärmarkt gegen Art. 123 I AEUV.

1.2.6. Die Aussetzung des Bonitätsschwellenwertes hinsichtlich der von der griechischen Regierung begebenen oder garantierten marktfähigen Schuldtitel

Gestützt auf Art. 127 II 1. Gedankenstrich AEUV, Art. 12.1 und Art. 34.1. i.V.m. Art. 3.1. 1. Gedankenstrich und Art. 18.2. der Satzung des ESZB hat der Rat der EZB den „Beschluss über temporäre Maßnahmen hinsichtlich der Notenbankfähigkeit der von der griechischen Regierung begebenen oder garantierten marktfähigen Schuldtitel“¹⁰⁴⁹ erlassen. Durch diesen Rechtsakt hat die EZB die Anforderungen an die für Kreditgeschäfte im Euroraum bereitzustellenden Sicherheiten vermindert und schließlich ganz aufgehoben, vgl. Art. 1-3 des vorstehenden Beschlusses.

Die Kriterien zur Bestimmung der Notenbankfähigkeit von Sicherheiten für geldpolitische Operationen des Eurosystems sind in Anhang I der Leitlinie EZB/2000/7 vom 31. August 2000 über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems¹⁰⁵⁰ (sog. „Allgemeine Regelungen“) aufgeführt. Dem EZB-Rat steht es nach Abschnitt 1.6 der Allgemeinen Regelungen frei, die Instrumente, Konditionen, Zulassungskriterien und Verfahren für die Durchführung von geldpolitischen Geschäften des Eurosystems jederzeit zu ändern. Darüber hinaus behält sich das Eurosystem nach Abschnitt 6.3.1 der Allgemeinen Regelungen das Recht vor, selbst die Entscheidung darüber zu treffen, ob eine Emission, ein Emittent, Schuldner oder Garant die hohen Bonitätsanforderungen auf Basis der vom Eurosystem als relevant erachteten Informationen erfüllt oder nicht.

¹⁰⁴⁹ EZB/2010/3 vom 6.6.10, ABl. Nr. L 117/102 vom 11.05.2010.

¹⁰⁵⁰ ABl. Nr. L 310 vom 11.12.2000. Diese wurde durch EZB/2011/14 vom 20.9.11, ABl. Nr. L 331/1 vom 14.12.2011 neu gefasst, die allerdings nach Art. 4 II der Leitlinie erst seit dem 01.01.2012 gilt.

Dadurch, dass die von der griechischen Regierung begebenen und garantierten marktfähigen Schuldtitel ungeachtet ihres externen Ratings weiterhin als notenbankfähige Sicherheiten für geldpolitische Operationen des Eurosystems eingestuft werden (vgl. Art. 2 und 3 des Beschlusses EZB/2010/3), könnte eine gem. Art. 123 I AEUV unzulässige Überziehungsfazilität für die griechische Regierung geschaffen worden sein.

1.2.6.1. Adressat der Norm

Als Gläubigeradressat kommen hier die EZB und die nationalen Zentralbanken in Betracht. Schuldneradressat sind nach dem Wortlaut der Norm grundsätzlich öffentliche Stellen. Zu prüfen ist, ob durch die derartig besicherten Kreditgeschäfte mit zugelassenen Geschäftspartnern des ESZB gem. Kapitel 2 der Allgemeinen Regelungen (EZB/2000/7) eine Überziehungs- oder andere Kreditfazilität bei der griechischen Regierung begründet wurde.

1.2.6.2. Überziehungsfazilität / andere Kreditfazilität

Zur Begriffsbestimmung wird die auf Art. 125 II AEUV fußende VO (EG) Nr. 3603/93 des Rates herangezogen, die normgrundlegende Definitionen enthält.¹⁰⁵¹ Bei der Anwendung der VO ist wegen ihres Charakters als Sekundärrecht auch hier zu beachten, dass die darin enthaltenen Bestimmungen die primärrechtlichen Inhalte der Norm lediglich konkretisieren, nicht aber verändern.¹⁰⁵² Von daher darf die Auslegung des Begriffes im Rahmen der Definition nur soweit erfolgen, wie es Art. 123 AEUV zulässt. Nach Art. 1 I a) der VO gilt als „Überziehungsfazilität“ jede Bereitstellung von Mitteln zugunsten des öffentlichen Sektors, deren Verbuchung einen Negativsaldo ergibt oder ergeben könnte. Zum öffentlichen Sektor zählen nach Art. 3 auch die Zentralregierungen der Mitgliedstaaten.

Wenn die EZB gem. Art. 18.1 ESZB-Satzung Finanzaktiva der griechischen Regierung von einem zugelassenen Geschäftspartner¹⁰⁵³ auf dem Sekundärmarkt kauft, erhält nur der private Geschäftspartner Geld als Gegenleistung. Daher stellt die EZB unmittelbar auch nur dem privaten Geschäftspartner Liquidität zur Verfügung. Allerdings führt die weitere

¹⁰⁵¹ ABl. Nr. L 332/1 vom 31.12.93.

¹⁰⁵² *Gnan*, in: von der Groben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 19; *Selmayr*, Das Recht der WWU, S. 230.

¹⁰⁵³ Kapitel 2 der Allgemeinen Leitlinien (EZB/2000/7).

Zulässigkeit des Handels mit griechischen Staatsschuldpapieren dazu, dass der Absatz dieser wertlosen Papiere beim ESZB gesteigert wird, denn jeder bisherige Inhaber wird alles daran setzen, diese bilanzvernichtenden Anleihen so schnell es geht zu verkaufen. Dies ist allerdings nicht das Ende des Vorganges. In Anlehnung an die zuvor erfolgte Analyse der Einführung eines Programms über die Wertpapiermärkte (EZB/2010/5) ist nämlich auch diese Maßnahme dazu geeignet, den griechischen Staat dazu zu veranlassen, weitere Wertpapiere auf den Markt zu werfen, selbst dann, wenn eine erhöhte Rendite in Folge schlechter Bonität verlangt wird. Denn potenzielle Abnehmer haben die Gewissheit, dass die EZB in Folge des Programms Geschäfte auch mit diesen Papieren zulässt.

Hieraus entsteht eine Spekulations-Spirale - die tatsächliche Wertigkeit griechischer Staatsschuldtitle stimmt nicht mehr mit dem Handelswert überein - mit der Folge, dass die EZB und die nationalen Zentralbanken durch den Handel den griechischen Staat mit Quasi-Krediten versorgen, selbst aber auf den „Schrottpapieren“ sitzen bleiben, da eine alsbaldige Erholung der griechischen Wirtschaft nicht zu erwarten ist.

Diese weite Auslegung der Vorschrift ist bereits aus dem Grunde geboten, da Art. 1 I a) der VO (EG) Nr. 3603/93 durch das Wort „jede“ (Bereitstellung) ein umfassendes Verbot erreichen will. Einen Negativsaldo ergeben diese liquiditätszuführenden Operationen allerdings nicht sogleich durch deren Verbuchung. Allerdings könnten die unter dem Bonitätsschwellenwert bleibenden und von Ratingagenturen als „Ramsch“ eingestuft, hinterlegten Sicherheiten vor dem Hintergrund ihres spekulativen Charakters einen Negativsaldo ergeben, so dass die zweite Alternative des Art. 1 I a) der VO erfüllt wäre.

Eine ausreichende Besicherung sämtlicher Finanzgeschäfte im Eurosystem, die zudem an eine Reihe von Konditionen geknüpft ist, hat zum Ziel, das Eurosystem gegen Verluste aus geldpolitischen Transaktionen abzusichern und zugleich die Gleichbehandlung der Geschäftspartner zu gewährleisten (sowie die Geschäftsabwicklung zu erleichtern).¹⁰⁵⁴ Diese Ziele sind aber nicht gewährleistet, wenn die EZB die Mindestanforderungen für die Bonitätsschwellenwerte für marktfähige Sicherheiten aussetzt, externe Ratings unbeachtet lässt und sich von anderen als stabilitätsökonomischen Beweggründen zu einer Herabsetzung der Sicherheitsanforderungen bestimmen lässt.

¹⁰⁵⁴ Abschnitt 6.1 der Allgemeinen Regelungen.

Die Bonitätsbewertungen der Ratingagenturen haben neben der Bonitätsindikationsfunktion auch eine Warnfunktion. Schlechte Bonitätsbewertungen sollen grundsätzlich ein hohes Investitionsrisiko signalisieren und bringen damit den spekulativen Charakter des Geschäfts zum Vorschein. Die Herabsetzung des Bonitätsschwellenwertes und die damit verbundene Risikoerhöhung in Bezug auf die Hereinnahme von nicht ausreichend gedeckten, staatlichen Schuldverschreibungen führen dazu, dass die EZB eine Geldpolitik betreibt, die zu einer erhöhten Gefahr für die Geldwertstabilität in der WWU führt. Kommt es nämlich (wie im Falle Griechenlands) zu einer Umschuldung oder gar zu einem Staatsbankrott, manifestiert sich dieses Risiko unweigerlich in Form eines gewaltigen Negativsaldos in der Bilanz der EZB. Diese lag im Oktober 2012 bei ca. 86 Mrd. Euro¹⁰⁵⁵ und wies Außenstände von 3,1 Bio. Euro auf. Darüber hinaus werden durch die Reduzierung der Anforderungen an die Sicherheiten im Hinblick auf von der griechischen Regierung begebene oder garantierte marktfähige Schuldtitel - entgegen der Allgemeinen Regelungen - staatliche Geschäftspartner im Vergleich zu Privaten privilegiert.¹⁰⁵⁶

Durch die hier geprüfte Maßnahme könnte auch das Tatbestandsmerkmal „andere Kreditfazilität“ i.S. von Art. 123 I AEUV erfüllt sein. Dies ist dann der Fall, wenn gem. Art. 1 I b) der VO eine „Finanzierung von Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten“ vorliegt. Eine solche könnte darin gesehen werden, dass die EZB durch die Annahme griechischer Schuldtitel als Sicherheit für Kreditgeschäfte im Falle des Zahlungsausfalls den Geschäftspartner, von dem sie die Staatsschuldpapiere hereingenommen hat, von dem Anleihegeschäft mit Griechenland indirekt befreit hat. Gleichzeitig hat sie die griechische Regierung als Rücknahmeschuldner der Anleihe (bei Fälligkeit) von deren Ablösungspflicht im Verhältnis zum ursprünglichen Anleihekäufer freigestellt, indem sie das risikobehaftete Papier als Sicherheit akzeptiert hat. Hierdurch werden die Verbindlichkeiten des griechischen Staates indirekt finanziert, so dass auch der Tatbestand einer „anderen Kreditfazilität“ erfüllt ist.

1.2.6.3. Rechtfertigung

¹⁰⁵⁵ Rücklagen neben dem Eigenkapital eingerechnet.

¹⁰⁵⁶ Zu einer Verletzung des Art. 124 AEUV („no-privileged-access“-Klausel), siehe Ziff. 1.1.3.5. ff.

Die Herabsetzung des Bonitätsschwellenwertes könnte aber ausweislich der in dem Beschluss EZB/2010/3 genannten Gründe und vor dem Hintergrund ihres Ausnahmecharakters gerechtfertigt sein. So konstatiert der 3. Erwägungsgrund die Notwendigkeit einer zügigen und temporären Anpassung des geldpolitischen Handlungsrahmens des Eurosystems, da nur auf diesem Wege den auf dem Finanzmarkt gegenwärtig herrschenden außergewöhnlichen Umständen, die aus der Finanzlage der griechischen Regierung entstanden seien, begegnet werden könne. Zudem biete das von der griechischen Regierung aufgestellte und vom EZB-Rat gebilligte Konsolidierungs- und Reformprogramm in den Bereichen Wirtschaft und Staatsfinanzen, welches Gegenstand von Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission (unter Beteiligung der EZB) und dem IWF gewesen sei, die politische wie auch ökonomische Grundlage der Maßnahme. Insbesondere sei auch das klare Bekenntnis der griechischen Regierung zur vollständigen Umsetzung des Programms positiv zu beurteilen, so dass diese temporäre Aussetzung der Mindestanforderungen, die zudem eine Ausnahme sei, als angemessen erachtet werden könne. Denn diese sichere unter dem Aspekt des Kreditrisikomanagements einen gewissen Qualitätsstandard der von der griechischen Regierung begebenen oder der von ihr garantierten Schuldtitel, 4. Erwägungsgrund der VO.

Diese Formulierungen sollen offenbar die Annahme zerstreuen, dass durch die Vorgehensweise überhaupt ein Negativsaldo entstehen könnte. So soll die Aussetzung des Bonitätsschwellenwertes nach dem 4. Erwägungsgrund der VO gar ein Beitrag für die Solidität der Finanzinstitute sein, der die Finanzstabilität insgesamt stärke und die Kunden dieser Institute schütze. Da liquiditätszuführenden Operationen vor dem Hintergrund irrationalen Marktverhaltens¹⁰⁵⁷ stets ein spekulativer Charakter beiwohnt, der, je nach Bonitätsbewertung, mal gravierender, mal weniger einschneidend zum Ausdruck kommt, könnte grundsätzlich jedes geldpolitische Geschäft zu einem Negativsaldo führen. Um dies weitgehend auszuschließen, hat die EZB mit ihren Allgemeinen Regelungen gewisse Zulassungskriterien als Prämisse für diese Geschäfte vorgesehen. Die Aussetzung dieser Mindeststandards hat nun zur Folge, dass die Annahme von Sicherheiten, die darunter liegen, auf Grund einer nur mangelhaft geeigneten Wertkompensation zu einem Stabilitätsrisiko führen kann, das allein vom Konsolidierungswillen des Pfänders abhängt. Die

¹⁰⁵⁷ Siehe bereits die Ausführungen zur „no-bail-out“-Klausel, Ziff. 1.1.3.1.9.2.1.

(gemeinsame) Ausarbeitung eines ökonomischen und finanziellen Konsolidierungsprogramms, das klare Bekenntnis der griechischen Regierung sowie dessen ständige Überwachung durch die Troika, insbesondere durch die EZB können nicht das Manko an Sicherheit für die Stabilität in der Währungsunion ausgleichen, weil im Falle der Nichterfüllung der Auflagen keine ausreichenden und insbesondere durchgreifenden ordnungspolitischen Maßnahmen zur Kompensation bereitstehen.

Anhang 6 der Leitlinie der EZB vom 31. August 2000 (EZB/2000/7) sieht zwar Verfahren sowie finanzielle und nichtfinanzielle Sanktionen gegen Geschäftspartner bei Nichterfüllung ihrer Verpflichtungen vor. Abgesehen von der rechtlichen Möglichkeit einer tatsächlichen Durchsetzbarkeit finanzieller Konsequenzen ist aber fraglich, ob neu erzeugte Kosten sowie ein „vorübergehender Ausschluss“ von liquiditätszuführenden Optionen ein sinnvolles Sanktionsmittel für wirtschaftlich marode Staaten darstellen. Empirisch hat sich nämlich bereits abgezeichnet, dass sich die Gefahr vor Inflation durch diese Maßnahme erhöht hat. Andernfalls hätte die EZB in ihrem Beschluss vom 27. Februar 2012 (EZB/2012/2)¹⁰⁵⁸ den hier geprüften Beschluss nicht ohne Weiteres aufgehoben. Auf Grund des erfolgten Schuldenschnitts ist nach dem 5. Erwägungsgrund des Aufhebungsbeschlusses die Angemessenheit der von der griechischen Regierung begebenen oder von juristischen Personen mit Sitz in Griechenland begebenen und von der griechischen Regierung in vollem Umfang garantierten marktfähigen Schuldtitel als Sicherheit für Operationen des Eurosystems „weiter negativ beeinflusst worden“¹⁰⁵⁹.

Die Ratio des Art. 123 I AEUV findet im 8. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 3603/93 ihren Niederschlag. Der öffentliche Sektor darf nicht den Regeln der Marktmechanismen entzogen werden. Genau das aber geschieht mit dem griechischen Staat für die Dauer der Aussetzung des Bonitätsschwellenwertes für die genannten Refinanzierungsgeschäfte. Daher vermag auch der Ausnahmecharakter des Beschlusses diese Vorgehensweise nicht zu rechtfertigen.

1.2.7. Ergebnis

¹⁰⁵⁸ Zur Aufhebung des Beschlusses EZB/2010/3 über temporäre Maßnahmen hinsichtlich der Notenbankfähigkeit der von der griechischen Regierung begebenen oder garantierten marktfähigen Schuldtitel, ABl. Nr. L 59/36 vom 01.03.12.

¹⁰⁵⁹ 5. Erwägungsgrund des EZB-Beschlusses (EZB/2012/2).

Auch die Aussetzung des Bonitätsschwellenwertes für Kreditgeschäfte mit Griechenland hat eine Verletzung von Art. 123 I AEUV zur Folge.

1.2.8. ELA als monetäre Staatsfinanzierung

Schließlich könnte auch in den ELA-Krediten¹⁰⁶⁰ nach gleichem Muster eine verbotene monetäre Staatsfinanzierung gesehen werden. Denn auch hier sind die bei der nationalen Notenbank eingereichten Sicherheiten größtenteils Staatsanleihen maroder Länder. Die Notenbank übernimmt allerdings nur formal das Risiko für einen Zahlungsausfall. Da sich diese nämlich die Mittel für die ELA-Kredite beim Eurosystem leihen muss, werden die Kredite Bestandteil der sog. TARGET-Verbindlichkeiten gegenüber der EZB. Die Forderungen daraus entfallen auf sämtliche Eurostaaten in der Höhe ihres Anteils an der Einlage der EZB. Wenn die beliebigen Staatsanleihen nun nicht bedient werden können und die Geschäftsbanken auf Grund dieses Zahlungsausfalls insolvent gehen, wirkt sich diese Situation nicht nur unmittelbar auf die Notenbanken aus, sondern wegen TARGET auch auf sämtliche Eurostaaten, allen voran Deutschland, das bekanntlich den größten Anteil am Kapitalschlüssel der EZB hält und daher auch die größten Einbußen erleiden müsste. Die ELA-Kredite sind auch deshalb zweifelhaft, weil sie eine Maßnahme darstellen, die sich außerhalb der allgemeinen Leitlinien für geldpolitische Instrumente und Verfahren und damit außerhalb der gemeinsamen Geldpolitik wiederfindet und die EZB das Limit des DispoKredits in Folge eines eigenen Ermessens der nationalen Zentralbanken nicht kontrollieren kann.

1.2.9. Ergebnis

Vor dem Hintergrund eines umfassenden Umgehungsverbot¹⁰⁶¹ des Art. 123 I AEUV und mit Blick auf die Zielrichtung der Norm fallen auch die ELA-Kredite unter das Verbot der monetären Staatsfinanzierung.¹⁰⁶²

¹⁰⁶⁰ Vgl. vorangehend: Ziff. 1.2.2.

¹⁰⁶¹ Ausführlich: Ziff. 1.1.3.8.4.3.

¹⁰⁶² Ebenso: *Jürgen Stark*, Kommentar im Handelsblatt vom 28.8.12; *Jörg Krämer*, FAZ vom 13.11.12, S. 13.

1.3. Zusammenfassung und Ergebnis

Mit ihren Maßnahmen zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des geldpolitischen Transmissionsmechanismus sowie den ELA-Krediten hat die EZB ungeachtet ihres Aufgabenbereiches fiskalpolitische Handlungen vorgenommen, die dem obersten Wirkungsbereich einer Regierung zuzuordnen sind. Durch diese „Geldpolitik des 21. Jahrhunderts“¹⁰⁶³ hat sie nicht nur ihr Mandat überschritten sondern auch den Boden der politischen Unabhängigkeit verlassen und sich dem Druck der Finanzmarktakteure gebeugt.¹⁰⁶⁴ Eine Verletzung des Verbotes der monetären Staatsfinanzierung liegt daher vor.

1.4. Die Finanzhilfen des IWF

Die Hilfen des Internationale Währungsfonds (IWF) bilden den dritten Pfeiler der Rettungsaktion. Der IWF stellte der griechischen Regierung 30 Mrd. Euro zur Verfügung. Da der IWF aber keine Institution der EU ist und daher auch nicht an den Normen des Europarechts gemessen wird, soll die Maßnahme mit Blick auf die Thematik dieser Arbeit hier nicht auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden.¹⁰⁶⁵ Ein paar zusammenfassende Worte zum Mandat des IWF sollen ausreichen. Für eine eingehende Beschäftigung mit den Hilfen des IWF wird auf die angegebene Literatur verwiesen.

Gem. Art. I (iii) IWF-Übereinkommen ist der IWF darauf ausgerichtet, „die Stabilität der Währungen zu fördern“. Eine operative kurzfristige Kreditvergabe, wie hier geschehen, soll nach Art. V IWF-Statut grundsätzlich nur dann erfolgen, wenn dies zum Ausgleich von Zahlungsbilanzschwierigkeiten erforderlich ist. Zahlungsbilanzschwierigkeiten können in Folge der gemeinsamen Währung innerhalb der Eurozone allerdings nicht mehr auftreten. Schon aus diesem Grund ist die Beteiligung des IWF rechtlich kritisch zu sehen.¹⁰⁶⁶

¹⁰⁶³ *Bini Smaghi* (Vizepräsident der EZB) in einem Interview: <http://www.boersen-zeitung.de/index.php?li=1&artid=2010095073?li=1&artid=2010095073> (Abrufdatum: 18.6.2010); <http://www.boersen-zeitung.de/index.php?li=83> (Abrufdatum: 18.6.10).

¹⁰⁶⁴ *Kerber*, Die Politik der Selbstermächtigung, S. 5.

¹⁰⁶⁵ Ausführlich zur Beteiligung des IWF: *Gaitanides*, NVwZ 2011, 848 ff.; *Thym*, EuZW 2011, 169; *Reimer*, Die Verwaltung, Beiheft 10, S. 170; zum IWF als „Lender of Last Resort“, *John/Knedlik*, Reform der Kreditvergabe des IWF erhöht die Stabilität in Schwellenländern, S. 164 ff.

¹⁰⁶⁶ *Ruffert*, Rechtlicher Rahmen für die gegenseitige Nothilfe innerhalb des Euroraums, S. 12.

2. Kapitel: Der befristete EU-Rettungsschirm und die EZB-Maßnahmen im Sommer 2012

Als weitere strauchelnde Mitgliedstaaten der Währungsunion mit desolater Haushaltslage den prognostizierten Zusammenbruch des Eurosystems tatsächlich zu verschärfen drohten, entschlossen sich die Staatsoberhäupter der Euroländer dazu, die maroden Staaten mit finanziellen Stabilisierungsmaßnahmen zu unterstützen. So wurde ein vorläufiger¹⁰⁶⁷ Rettungsschirm mit einem Gesamtvolumen in einer Höhe von zunächst max. 750 Mrd. Euro konstruiert.

Vom Prinzip her weist dieser Mechanismus eine parallele Struktur zur Griechenlandhilfe auf. Auch hier können Eurostaaten, deren finanzwirtschaftliche Not groß ist, besicherte Kredite in Anspruch nehmen. Dieser temporäre Stabilitätsmechanismus besteht rechtlich betrachtet aus drei Komponenten: Er ist eine „hybride Rechtskonstruktion“¹⁰⁶⁸ mit Elementen des Unionsrechts sowie des Völkerrechts und wird von Maßnahmen flankiert, die auf der Grundlage intergouvernementaler Übereinkünfte ergangen sind.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 wurde ausweislich der Überschrift zunächst ein europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus eingeführt, der uneingeschränkt durch die EU-Haushaltsgarantie gedeckt wird. Dieser stellt notleidenden Eurostaaten EU-finanzierte Mittel in einer Höhe von bis zu ca. 60 Mrd. Euro¹⁰⁶⁹ zur Verfügung. Zu diesem Zweck wird die EU-Kommission ermächtigt, auf den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstituten Anleihen im Namen der EU aufzunehmen. Dieser als „Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus“ (EFSM) bezeichnete Rettungstopf sollte im Bedarfsfall primär von den notleidenden Staaten in Anspruch genommen werden.¹⁰⁷⁰ Nachrangige Unterstützungsmaßnahmen waren die Finanzhilfen des IWF sowie die Mittel aus der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF). Letzere werden im Folgenden noch ausführlich dargestellt.

¹⁰⁶⁷ Vgl. die Erklärung des Rates, Council of the European Union, ECOFIN 263, Council Regulation establishing a European financial stabilisation mechanism vom 10.5.10, in dem es heißt: „as long as needed to safeguard financial stability“.

¹⁰⁶⁸ *Thym*, *EuZW* 2011, 168; auch: *Lorz/Sauer*, *DÖV* 2012, 573 ff.

¹⁰⁶⁹ In der Literatur wird die Höhe unterschiedlich beziffert. 60 Mrd. Euro auch bei: *Kube/Reimer*, *NJW* 2010, 1912; vgl. auch die Gesetzesbegründung zum *StabMechG*: Dt. BT Drucks. 17/1685; *Sauer/Roosebeke*, *Reform der EFSF*, S. 1 sprechen von 68 Mrd. Euro; *Thym*, *EuZW* 2011, 169 beziffert einen Betrag von 80 Mrd. Euro.

¹⁰⁷⁰ *Calliess*, *ZEuS* 2011, 220; Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten Nr. 01/11, S. 9; *FAZ* vom 11.5.10, S. 15. Dies ergibt sich aber schon aus § 1 II *StabMechG*; vgl. auch die Gesetzesbegründung: Dt. BT Drucks. 17/1685.

Die Konstrukteure des EFSM waren sich gleich zu Beginn darüber einig, dass das auf 60 Mrd. Euro begrenzte Volumen des Mechanismus angesichts der immensen Staatsverschuldungen in den Eurostaaten schnell verbraucht sein würde. Daher spielte zunächst auch der befristete Rettungsmechanismus, die EFSF, die Hauptrolle bei der Bekämpfung der Krise. Sie wurde zeitgleich von den Regierungsspitzen der Euroländer nach Luxemburgischen Privatrecht gegründet und firmierte als Aktiengesellschaft mit Standort in Luxemburg.

Diese Zweckgesellschaft (*Luxembourg public limited liability company*) wurde mit dem Ansinnen errichtet, eine Gesamtsumme von nominell bis zu 440 Mrd. Euro für notleidende Eurostaaten bereitzuhalten. Die Summe sollte im Bedarfsfall mit Hilfe diverser Finanzhilfinstrumente auf dem Markt aufgenommen werden.¹⁰⁷¹ Auch im Rahmen dieses Mechanismus garantieren die Euro-Staaten die Rückzahlung gemessen an ihrem Anteil am Kapital der EZB. Deutschland trägt eine Last von 27,1341 Prozent,¹⁰⁷² so dass sich danach eine Verpflichtung von zunächst 119.390,07 Mrd. Euro¹⁰⁷³ ergab.

Nachdem es aber dem Rat der EU auch durch die Errichtung dieser Rettungsfazilität, die in Folge von Übersicherungen ein Volumen von 750 Mrd. Euro umfasste, nicht gelang, das durch die Ereignisse der letzten Jahre verlorene Vertrauen der Finanzmärkte in die Solidität der Eurostaaten wiederherzustellen, beschlossen die Staaten der Währungsunion, noch größere Geldsummen in diesen Mechanismus einzuspeisen. Sie erweiterten ihre Garantiezusagen im Rahmen der EFSF um weitere Milliarden, weil die Finanzmarktakteure offenbar der Ansicht waren, dass die ursprünglich garantierten Summe der EFSF nicht ausreichen würde, um alle befürchteten Staatsinsolvenzen innerhalb des Euroraumes abzuwenden.

Um also die Ratingagenturen, die auch die Bonität der EFSF bewerten, von einer soliden und entschlossenen Rettungsaktion zu überzeugen, wurden die mitgliedstaatlichen Garantieanteile der EFSF kumulativ auf einen Wert von nominell 780 Mrd. Euro erhöht, was

¹⁰⁷¹ Weiteres unter Ziff. 1.1.2. ff.

¹⁰⁷² Anlage 1, EFSF-Rahmenvertrag.

¹⁰⁷³ Anlage 2, EFSF-Rahmenvertrag.

zur Folge hatte, dass sich der Anteil der Bundesrepublik auf eine Garantiezusage von 211.045,90 Mrd. Euro erhöhte.¹⁰⁷⁴

Die Staats- und Regierungschefs der Euroländer kamen zunächst darin überein, dass diese temporäre Zweckgesellschaft nach drei Jahren aufgelöst werden sollte, da nach dieser Zeit keine weiteren Finanzhilfen erforderlich sein würden. Als sich die wirtschaftliche Lage in der Währungsunion aber weiterhin verschlechterte und auch dieser befristete Mechanismus scheinbar keine Kehrtwende vornehmen konnte, fassten die Protagonisten noch einen weiteren, einschneidenden Entschluss.

Vor dem Hintergrund der andauernden Staatsschuldenkrisen in den PIIGS-Staaten und einer daraus folgenden sich vergrößernden Gefahr für den Bestand der gemeinsamen Währung wurden weitere Mechanismen diskutiert, auf die mehr Verlass sein sollte. Offenbar waren die zuständigen Politiker davon überzeugt, dass zu einer dauerhaften Beruhigung der Märkte nur ein dauerhafter Stabilisierungsmechanismus beitrage. Folglich beschlossen sie, die temporäre Stabilisierungsfazilität durch eine permanente Stabilisierungsinstitution, dem *Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)*¹⁰⁷⁵, zu ersetzen.

Um einen nahtlosen Übergang von EFSF zu ESM zu ermöglichen, sollten die beiden Mechanismen eine Zeitlang parallel laufen. Zudem beabsichtigten die politischen Architekten dieser Finanzeinrichtung, hierdurch Entschlossenheit im Hinblick auf die Stabilisierung der Währungsunion zu demonstrieren und jeden Zweifel am Zusammenhalt und Bestand der Gemeinschaftswährung zu zerstreuen. Seit dem 08. Oktober 2012 (Inkrafttreten des ESM-Vertrags) entfalten EFSF und ESM für ein Jahr gemeinsam ihre Wirkung.

Wie bei der Griechenlandhilfe wird auch die EFSF von Finanzhilfen des IWF flankiert. In diesem Fall ist der IWF mit 250 Mrd. Euro beteiligt.

Die Prognosen haben sich bewahrheitet: Irland stellte im Oktober/November 2010 als erster Eurostaat den Antrag auf finanzielle Unterstützung aus dem vorläufigen Rettungspaket und

¹⁰⁷⁴ Vgl. Anlage 1 des geänderten EFSF-Rahmenvertrags; Art 1 Nr. 2 a) StabMechÄndG (Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses, Dt. BT Drucks. 17/7067; Art. 1 I S. 1 Entwurf des StabMechÄndG vom 05.09.2011, Dt. BT Drucks. 17/6916; schließlich auch StabMechÄndG vom 09.10.11, BGBl. 2011, I S. 1992.

¹⁰⁷⁵ Zu diesem dauerhaften Mechanismus: 3. Kapitel.

erhielt eine Zusage über 85 Mrd. Euro.¹⁰⁷⁶ Davon sollten 22,5 Mrd. Euro aus dem EFSM (sowie 22,5 Mrd. Euro vom IWF) und 17,7 Mrd. Euro aus der EFSF zur Verfügung gestellt werden. Zudem war vorgesehen, dass Großbritannien, Schweden und Dänemark dem Staat eine Summe von 4,8 Mrd. Euro in Form von bilateralen Krediten zur Verfügung stellen. Schließlich sollte die irische Regierung 17,5 Mrd. Euro zur Erlangung der Refinanzierbarkeit selbst aufbringen.

Als drittes Land, das kurz vor der Staatspleite stand, hat sich Portugal im Februar 2011 um eine Finanzhilfe bemüht und bekam monetäre Unterstützung i.H. von 78 Mrd. Euro. Die Summe setzt sich zu gleichen Anteilen (26 Mrd. Euro) aus Geldern des EFSM, der EFSF sowie des IWF zusammen.¹⁰⁷⁷

Als schon kurze Zeit später erkennbar wurde, dass die wirtschafts- und wettbewerbsstrukturellen Konsolidierungsmaßnahmen in den unterstützten Staaten, die auch als „Programmländer“¹⁰⁷⁸ bezeichnet werden, langsamer verliefen als berechnet, entschieden sich die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten und der EU-Organe am 21. Juli 2011 für eine Laufzeitverlängerung der bereits ausgereichten Kredite. Darüber hinaus sollte die Zinsspanne verringert werden. Hiernach wurde die maximale durchschnittliche Laufzeit von bislang 7,5 auf mindestens 15 Jahre erhöht und bis auf 30 Jahre mit einer tilgungsfreien Zeit von 10 Jahren verlängert.

Schließlich wurde die Zinsspanne bei den Darlehen ganz aufgehoben. All dies führt dazu, dass ein Programmland als monetäre Gegenleistung nunmehr lediglich die Gesamtfinanzierungskosten der EU zahlen muss. Diese Beschlüsse wurden rückwirkend auf alle ausgezahlten Darlehenstranchen angewandt.¹⁰⁷⁹

¹⁰⁷⁶ Beschluss der Eurogruppe und des Econfin-Rates vom 28.11.10, Sondersitzung; Durchführungsbeschluss 2011/77/EU des Rates vom 7. Dezember 2010 über einen finanziellen Beistand der Union für Irland, ABl. Nr. L 30 vom 04.02.2011, S. 34.

¹⁰⁷⁷ Durchführungsbeschluss 2011/344/EU des Rates vom 30. Mai 2011 über einen finanziellen Beistand der Union für Portugal, ABl. Nr. L 159 vom 30.5.2011, S. 88; vgl. zu Einzelheiten auch: KOM (2011) 273 endgültig.

¹⁰⁷⁸ Sog. „programme-countries“, vgl. bspw. die „EFSF Guideline on Interventions in the Secondary Market“, S. 2.

¹⁰⁷⁹ Durchführungsbeschluss 2011/682/EU des Rates vom 11. Oktober 2011 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2011/77/EU (Irland) und Durchführungsbeschluss 2011/683/EU des Rates vom 11. Oktober 2011 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2011/344/EU (Portugal), ABl. Nr. L 269 vom 14.10.2011, S. 31 bzw. S. 32.

Mit Blick auf Griechenland hat sich bereits abgezeichnet, dass die Finanzspritze von Mai 2010 seine erhoffte Wirkung verfehlt hat. Etwa ein Jahr nach Bewilligung der 110 Mrd. Euro sah sich das Land zum zweiten Mal dazu gezwungen, Finanzhilfen in Anspruch zu nehmen. In der Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes und der EU-Organe vom 21. Juli 2011 erklärten sich die Staatsoberhäupter der Euroländer daher bereit, ein weiteres Programm für Griechenland zu unterstützen.¹⁰⁸⁰ Dieses wurde auf dem „Euro-Gipfel“ im Oktober 2011 unter Einschluss eines Schuldenschnitts konkretisiert. Offiziell erfolgten Antrag und Zusage allerdings erst Anfang 2012.¹⁰⁸¹

Dieses zweite Rettungspaket umfasst ein Gesamtvolumen von insgesamt 172,6 Mrd. Euro (inklusive des Betrages, der den Griechen in Folge des Schuldenschnitts erlassen wird)¹⁰⁸² Der Großteil, nämlich 109,1 Mrd. Euro, entfällt dabei auf die EFSF, während ca. 28 Mrd. Euro vom IWF zur Verfügung gestellt werden. Es bedurfte keiner Neuaufnahme des Geldes in voller Höhe, weil ein größerer Betrag aus dem ersten Griechenlandpaket zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgezahlt war. Dieser konnte in das zweite Rettungspaket eingespeist werden. Hierbei handelt es sich um etwa 25 Mrd. Euro, die nun nicht mehr von der Kommission, sondern nach den Statuten des EFSF-Rahmenvertrags von der EFSF koordiniert werden.

Etwa 10 Mrd. Euro der Gesamtsumme, die der IWF trägt, rühren ebenfalls aus der Maßnahme von Mai 2010 her. Die restlichen ca. 35 Mrd. Euro wurden als Sicherheit für die Gläubiger im Rahmen der Umschuldung von März 2012 vom EFSF zur Verfügung gestellt. Die technischen Vorbereitungen für die Ausgestaltung und Durchführung des zweiten Rettungspaketes wurden im Februar 2012 getroffen, als ein „policy package“ mit Griechenland beschlossen sowie detaillierte Regelungen für den anschließenden „Haircut“ (Schuldenschnitt) festgelegt wurden.¹⁰⁸³ Zuvor trafen sich die Staats- und Regierungschefs

¹⁰⁸⁰ Statement by the Heads of State or Government of the Euro and EU Institutions, Brussels 21. July 2011.

¹⁰⁸¹ Brief der griechischen Regierung vom 8.2.12 an den Vorsitzenden der Eurogruppe a.D., *Jean-Claude Juncker*; Zustimmung durch den Bundestag am 27.2.12 gem. § 3 Abs. 1 StabMechG, Dt. BT Drucks. 17/8730.

¹⁰⁸² http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf, unter H2-How much is the new Greek programme (Abrufdatum: 06.05.2012).

¹⁰⁸³ Eurogroup Statement vom 21.2.12; vgl. auch zu den Einzelheiten des Schuldenschnitts: Memorandum of Understanding (Greece 2012), S. 4 ff. und den Beschluss der EZB vom 5. März 2012 über die Notenbankfähigkeit der von der griechischen Regierung begebenen oder in vollem Umfang garantierten marktfähigen Schuldtitel im Rahmen des Angebots der Hellenischen Republik zum Schuldentausch (EZB/2012/3), ABl. Nr. L 077 vom 16.03.2012 S. 19 - aufgehoben durch den Beschluss der EZB vom 18. Juli 2012 zur Aufhebung des Beschlusses EZB/2012/3 über die Notenbankfähigkeit der von der Hellenischen

der EU-Staaten im Oktober 2011 und verabredeten ein sog. „Bankenpaket“¹⁰⁸⁴, mit dessen Hilfe das Vertrauen in den Bankensektor wiederhergestellt werden sollte.

Es ist nicht verwunderlich, dass die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten den primär in Anspruch zu nehmenden EFSM für das zweite griechische Rettungspaket gänzlich unberührt ließen. Denn dessen Budget war in Folge der Versorgungen von Irland und Portugal bis auf eine Summe von ca. 11,5 Mrd. Euro beinahe vollkommen erschöpft. Es ist auch anzunehmen, dass der Weg über die EFSF deshalb gewählt wurde, weil er eine flexiblere, technische Durchführung der Mittelaufnahme und Auszahlung ermöglicht. Denn die EFSF verfügt im Gegensatz zum EFSM über eine Vielzahl von Instrumenten, mit denen eine Finanzhilfe möglich ist. Hierauf wird im Abschnitt 1.1.2. noch explizit eingegangen.

Am 10. Juni 2012 ergriff nach zähem Ringen schließlich auch das „stolze“¹⁰⁸⁵ Spanien die „rettende Hand“ der EFSF. Nachdem die politische Elite des Landes dem Druck der Finanzmärkte nicht mehr standhalten konnte, überwindete sich der neu gewählte und die sozialistische Regierung unter Ministerpräsident *José Luis Rodríguez Zapatero* ablösende *Mariano Rajoy* letztlich doch dazu, das Angebot der EFSF - eine Unterstützung in Höhe von bis zu 100 Mrd. Euro - in Anspruch zu nehmen. Kurz darauf, am 25. Juni 2012, wandte sich auch die zypriotische Regierung an die luxemburgische Aktiengesellschaft und bat um Finanzhilfe. Auch der kleinste Eurostaat erhielt finanzielle Unterstützung. Die Summe von ca. neun Mrd. Euro wird vom dauerhaften Stabilitätsmechanismus (ESM) in Tranchen innerhalb der nächsten drei Jahre ausgezahlt.

Die Inanspruchnahme der EFSF durch Spanien stellt ein Novum in der kurzen Geschichte der EFSF dar, denn anders als die maroden Vorreiterländer Griechenland, Irland und Portugal erhält es spezielle Finanzhilfen, die nicht der Regierung selbst zur Verfügung gestellt werden, sondern unmittelbar der Stabilisierung des strauchelnden Bankensystems dienen sollen. Dieses Programm läuft unter der englischen Bezeichnung, „Recapitalisation of Financial Institutions (FIs) via loans to non-programme countries“. Voraussetzung ist auch hier die Einwilligung des Antragsstellers in wirtschaftliche Reformen, die durch ein spezifisches

Republik begebenen oder in vollem Umfang garantierten marktfähigen Schuldtitel im Rahmen des Angebots der Hellenischen Republik zum Schuldentausch (EZB/2012/14), ABl. Nr. L. 199/26 vom 26.07.2012.

¹⁰⁸⁴ Erklärungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Brüssel, den 26. Oktober 2011.

¹⁰⁸⁵ FAS vom 10.6.12, S. 1 u. 2; FAZ vom 11.6.12, S. 3.

makroökonomisches Regelwerk mit dem Hauptaugenmerk auf dem Banken- und Finanzsektor abgesichert werden.¹⁰⁸⁶ Indes sind die Anforderungen und Überwachungsmaßnahmen, denen Spanien in Folge dieses Programms ausgesetzt ist, nicht mit denen eines Programmlandes vergleichbar. Spanien ist demnach weder ähnlich strengen Budgetkontrollen, noch einschneidenden wirtschaftspolitischen Auflagen ausgesetzt und unterliegt damit auch nicht den regelmäßigen und stigmatisierenden Kontrollen der Troika.¹⁰⁸⁷ Im Hinblick auf Griechenland mokieren sich Kritiker nämlich darüber, dass die Vorgaben und Auflagen den Griechen die bereits dünne Luft abschnitten.¹⁰⁸⁸ Für Spanien gilt hingegen, „lediglich“ den Bankensektor zu reformieren und Sanierungspläne für die angeschlagenen Banken vorzulegen. Diese konsolidierungstechnisch abgemilderte Variante der Rettungshilfe wurde durch die Neufassung des EFSF-Rahmenvertrags¹⁰⁸⁹ ermöglicht und durch eine Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten im Sommer 2011 geschaffen.¹⁰⁹⁰

Dass Spanien als „Nicht-Programmland“ eingestuft wurde, wird damit begründet, dass die Staatsschuld des Landes zu diesem Zeitpunkt noch unter dem Durchschnitt des Euroraums lag. Zwar ist diese von 36,2 Prozent des BIP im Jahr 2007 auf 68,5 Prozent des BIP 2011 angestiegen. Das Land befand sich aber anders als die drei Vorgänger (noch) nicht in der Situation eines drohenden Staatsbankrotts. Der Zugang zum Markt wird dem Land nach wie vor gewährt. Die Notkredite werden hier von der EFSF direkt an den Bankenrettungsfonds Fondo de Reestructuración Bancaria (FROB) vergeben, der die notwendigen Summen dann an die notleidenden Banken weiterreicht.

Im Folgenden sollen die Maßnahmen des befristeten Rettungsschirms am Beispiel Griechenlands einer Rechtmäßigkeitsprüfung unterzogen werden. Im Anschluss soll die Rechtsgrundlage für den finanziellen Beistand der Union, sprich die VO (EG) Nr. 407/2010 vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus¹⁰⁹¹, im Allgemeinen auf ihre Rechtmäßigkeit hinsichtlich der Kapitalaufnahmemodalitäten

¹⁰⁸⁶ Siehe im Einzelnen zu den Zielen und der Konditionierung: „EFSF Guideline on Recapitalisation of Financial Institutions (Fis) via loans to non-programme countries“.

¹⁰⁸⁷ Demnach wird diese Finanzhilfe an Spanien auch als „weiche Rettung“ bezeichnet, FAZ vom 11.6.12, S. 2.

¹⁰⁸⁸ So formulierte der Abgeordnete im Europäischen Parlament *Bullmann* im Hinblick auf eine favorisierte Einführung von Eurobonds, dass finanziell bedrängten Eurostaaten „Luft zum Atmen“ bleiben müsse, FAZ vom 14.7.12, S. 15.

¹⁰⁸⁹ Vgl. den Ergänzenden Änderungsvertrag zum EFSF-Rahmenvertrag (in Kraft getreten 18.10.2011).

¹⁰⁹⁰ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes und der EU-Organen vom 21.7.11.

¹⁰⁹¹ ABl. Nr. L 118/3 vom 12.5.10.

überprüft werden. Zum Ende des 2. Kapitels werden schließlich die einschlägigsten Maßnahmen der EZB von August und September aufgegriffen und in Anlehnung an die bereits im Jahre 2010 gefällten Beschlüsse auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft. Im Mittelpunkt stehen dabei die Beschlüsse vom 02. August 2012¹⁰⁹² zur Herabsetzung der Pfänder und zum (unbegrenzten) Ankauf von Staatsbonds maroder Eurostaaten.¹⁰⁹³

1.1. Abgrenzungen der Maßnahmen des Rettungspaketes

Während in der Literatur weitgehend Konsens über die Inhalte des Rettungsschirmes besteht, gibt es offenbar unterschiedliche Sichtweisen im Hinblick auf die faktische Einordnung der einzelnen Finanzhilfemaßnahmen unter die verschiedenen Begrifflichkeiten. Die richtige Einordnung der einzelnen Mechanismen ist jedoch unentbehrliche Voraussetzung für die Frage nach deren rechtlicher Einordnung.¹⁰⁹⁴

Zu beobachten ist, dass in der Literatur vor allem der Begriff „europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus“ teilweise als Überschrift für beide auf EU-Recht bzw. Privatrecht fußenden Maßnahmen des Rettungsschirms (EFSM und EFSF) verwendet wird.¹⁰⁹⁵ Aber auch unter denjenigen, die den Rettungsschirm errichtet haben, herrscht keine einheitliche Einordnung der Begrifflichkeiten. So wird bspw. in den Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 09. Mai 2010¹⁰⁹⁶ der Begriff, „europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus“ als Oberbegriff für den EFSM und die EFSF verwendet. Dort heißt es: „Der Rat und die Mitgliedstaaten haben heute ein umfassendes Paket von Maßnahmen [...] beschlossen, einschließlich eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. Euro.“ Dieses Volumen setzt sich zusammen aus dem EFSM mit seinen 60 Mrd. Euro und der EFSF, die einen Nennwert von 440 Mrd. Euro zur Verfügung hat. In der hierauf gerichteten

¹⁰⁹² Über zusätzliche zeitlich befristete Maßnahmen hinsichtlich der Refinanzierungsgeschäfte des Eurosystems und der Notenbankfähigkeiten von Sicherheiten und zur Änderung der Leitlinie EZB/2007/9, EZB/2012/18, ABI. Nr. L 218/20 vom 15.08.2012.

¹⁰⁹³ Vgl. EZB, Press Release, 6th of September 2012-Technical features of Outright Monetary Transactions.

¹⁰⁹⁴ So stellt *Schröder*, in: *Bergmann*, Handlexikon der EU, Stichwort „EFSF“ für die Errichtung der EFSF fälschlicherweise auf die Rechtsgrundlage des Art. 122 II AEUV ab, dazu im Folgenden.

¹⁰⁹⁵ *Bandilla*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 24; *Wieland*, NVwZ 2011, 340; vgl. insbesondere auch die Version in der Presseerklärung des Rates vom 9./10.5.10, 9596/10, S. 6: hier werden die beiden Kernbegriffe offenbar als Synonym verwendet; ebenfalls in der „Überarbeitete(n) Fassung der Schlussfolgerungen des Rates“ vom 9.5.10, SN 2564/1/10.

¹⁰⁹⁶ SN 2564/1/10, REV 1.

Presseerklärung vom 10. Mai 2010¹⁰⁹⁷ ist dann aber plötzlich die Rede von einem „European Stabilization Mechanism“, der nun als Oberbegriff zudem noch die Beteiligung des IWF mitumfasst.

Eine andere Ansicht unterscheidet richtigerweise zwischen dem „Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus“, dem EFSM, einerseits und der „Europäischen Finanzstabilitäts-Fazilität“ (EFSF) andererseits.¹⁰⁹⁸ Diese Differenzierung ergibt sich bereits aus der VO (EG) Nr. 407/2010, auf deren Basis der EFSM begründet wurde und die mit der Überschrift „[...] zur Einführung eines *europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus*“ versehen ist. Die darin enthaltenen Erwägungsgründe sowie die anschließenden Art. beziehen sich grundsätzlich nur auf den EFSM. Lediglich der 5. Erwägungsgrund der VO weist mit der Formulierung, „Seine Aktivierung wird im Kontext einer gemeinsamen EU/Internationaler Währungsfonds (IWF)-Unterstützung erfolgen“ rudimentär auf die EFSF und die Hilfen des IWF hin. Diese Instrumente werden zwar gleichzeitig mit dem EFSM „aktiviert“, sie gehören allerdings nicht zum Umfang des europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus dazu.

Auch *Callies* ordnet dem EFSM zu Recht lediglich den finanziellen Beistand der EU selbst zu.¹⁰⁹⁹ Für diese Abgrenzung spricht auch die Überschrift der bereits zuvor erwähnten Presseerklärung der EU, die mit dem Begriff „The European Stabilization Mechanism“ eine übergeordnete Kategorie des Mechanismus wählt und die drei oben genannten Bestandteile darunter zusammenfasst.¹¹⁰⁰ Gleiches gilt für die Überschrift des *StabMechG*¹¹⁰¹. Dieses Gesetz regelt nämlich die Übernahmemodalitäten der Gewährleistungen „*im Rahmen eines Stabilisierungsmechanismus*“ durch das BMF. Damit wird dieser Begriff auch auf nationaler Ebene als übergeordnet bestätigt. Er beinhaltet sowohl den EFSM als auch die EFSF.

Auch diese Maßnahmen sollen im Folgenden auf ihre Rechtmäßigkeit und Vereinbarkeit mit dem EU-Recht überprüft werden. Für die Rechtmäßigkeitsprüfung des EFSM und seiner Inanspruchnahme durch kriselnde Eurostaaten soll die finanzwirtschaftliche Situation

¹⁰⁹⁷ MEMO/10/273, Brüssel, 10.5.10.

¹⁰⁹⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Europäischen Union vom 9.8.11, KOM(2011) 485 endg., S. 7; Dt. BT Drucks. 17/4065 vom 1.12.10; vgl. auch: EZB, Jahresbericht 2010; 1. Erwägungsgrund der Präambel des EFSF-Rahmenvertrags vom 7.6.10; bspw. auch: *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 573.

¹⁰⁹⁹ *Callies*, ZEuS 2011, 220.

¹¹⁰⁰ MEMO/10/273, Brüssel, 10.5.10.

¹¹⁰¹ BGBl. I S. 627 vom 22.5.10.

Griechenlands exemplarisch der Prüfung des Art. 122 II sowie der Prüfung der VO (EG) Nr. 407/2010 zu Grunde gelegt werden. Da das zweite griechische Hilfspaket nur in Folge einer Erschöpfung des finanziellen Rahmens des EFSM ausschließlich aus der EFSF erging, soll im Folgenden geprüft werden, ob eine Inanspruchnahme des EFSM durch Griechenland rechtmäßig gewesen wäre.¹¹⁰² Im Anschluss soll der EFSM in seiner abstrakten Erscheinung, fußend auf der VO (EG) Nr. 407/2010, beleuchtet werden.

1.1.1. Der EFSM

1.1.1.1. Zuständigkeit

Der Finanzstabilisierungsmechanismus wurde zur „Wahrung der Finanzstabilität in der Europäischen Union“ errichtet, weil sich in Folge einer Verschärfung der Finanzkrise die Kreditkonditionen der Eurostaaten am Markt gravierend verschlechterten und das Wirtschaftswachstum sowie die Finanzstabilität in der Währungsunion schwer beeinträchtigt wurden.¹¹⁰³ Wie bereits in Kapitel 1 aufgezeigt wurde,¹¹⁰⁴ unterfallen die Maßnahmen zur Finanzstabilisierung der Wirtschaftspolitik, so dass auch der EFSM dem wirtschaftspolitischen Bereich zugeordnet werden kann. Die Kompetenzen für diesen Politikbereich liegen zwar überwiegend bei den Mitgliedstaaten. Dennoch fallen einzelne wirtschaftspolitische Aufgaben gem. Art. 3 ff. AEUV in den Zuständigkeitsbereich der EU.¹¹⁰⁵ Insbesondere ermöglicht Art. 122 AEUV dem Rat auf Vorschlag der Kommission finanzwirtschaftliche Unterstützungshandlungen vorzunehmen. Eine EU-rechtliche Zuständigkeit wird hier also in Folge des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 II S. 1 EUV begründet.¹¹⁰⁶

1.1.1.2. Rechtsgrundlage des EFSM

1.1.1.2.1. Art. 122 I AEUV

¹¹⁰² Eine Prüfung am Maßstab von Griechenland und nicht etwa Irlands oder Portugals soll vor dem Hintergrund der Kontinuität dieser Arbeit vorgenommen werden.

¹¹⁰³ 4. und 5. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 407/2010.

¹¹⁰⁴ Vgl. Teil 2 Kapitel 1, Ziff. 1.1.1.

¹¹⁰⁵ Siehe hierzu ausführlich: Teil 1, Ziff. 1.2. ff.

¹¹⁰⁶ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 11; *ders.*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 5 AEUV, Rn. 1 ff.; *Callies*, ZEuS 2011, 241.

Als Rechtsgrundlage für den EFSM könnte zunächst auf Art. 122 I AEUV abgestellt werden. Danach wird der Rat ermächtigt, auf Vorschlag der Kommission unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehen Verfahren im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen zu beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.

Die Einfügung des Regelbeispiels in die Norm und das Exempel der Energieversorgung lassen durchblicken, welche Wirtschaftssektoren vom Terminus „gravierende Schwierigkeiten“ in der Überschrift umfasst werden. Nur bei Versorgungsengpässen mit bestimmten Waren vor allem im Energiesektor soll es dem Rat möglich sein, eine „Maßnahme“ i.S. der Vorschrift zu ergreifen, obgleich dies nicht den Regelfall darstellt.¹¹⁰⁷ Dennoch wäre es nicht überzeugend, Abs. 1 als Rechtsgrundlage für Maßnahmen heranzuziehen, die unmittelbar auf die nationalen Haushalte gerichtet sind.¹¹⁰⁸ Vor dem Hintergrund, dass die Finanzstabilitätsmaßnahme darauf abzielt, die Refinanzierungsfähigkeit angeschlagener EU-Staaten zu sichern und eine Staatsinsolvenz zu verhindern, lässt sich eine Maßnahme wie der EFSM nicht auf Abs. 1 stützen. Auch das übergeordnete Ziel des EFSM, die Finanzstabilität in der EU zu wahren, geht weit über den der Norm zu Grunde gelegten Gedanken einer wirtschaftlichen Regulierungsbalance hinaus.

Näher liegt Art. 122 II AEUV, der als Rechtsgrundlage für den EFSM herangezogen werden könnte. Im Unterschied zu seinem ersten Absatz regelt dieser nämlich *expressis verbis* die Erteilung eines „finanziellen Beistands“ der EU. Daher ist diese Norm die speziellere Rechtsgrundlage, die es im Folgenden zu prüfen gilt.¹¹⁰⁹

Im Wege des Spezialitätsgrundsatzes scheiden auch Art. 175 ff. AEUV, die eine reine Förderungspolitik der Union vorsehen, aus. Dasselbe gilt für Art. 162 ff. AEUV, da der Sozialfonds speziell für die berufliche und industrielle Verbesserung in EU-Ländern vorgesehen ist. Die Inanspruchnahme dieser EU-Gelder beruht außerdem auf dem Prinzip der Additionalität: Ein Projekt, das mit den Geldern aus diesem Fonds gefördert werden soll,

¹¹⁰⁷ Häde, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 3; Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 10.

¹¹⁰⁸ Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 11; a.A. Smulders, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 6; a.A. Tietje, Akropolis Adieu?, S. 19.

¹¹⁰⁹ Vgl. auch die Ausführungen bei: Häde, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 6; Faßbender, NVWZ 2010, 801; Frenz/Ehrenz, EWS 2010, 68; Calliess, ZEuS 2011, 240.

darf nicht lediglich substitutiver Natur sein, sondern muss vielmehr zusätzlicher Art sein.¹¹¹⁰ Auch aus diesem Grund kann ein finanzieller Beistand, der auf die Wahrung der Finanzstabilität in der in der EU abzielt,¹¹¹¹ nicht unter die Art. 162 ff. AEUV fallen.

1.1.1.2.2. Art. 122 II AEUV

Ein finanzieller Beistand der EU ist gem. Art. 122 II AEUV nicht allein auf Eurostaaten beschränkt. Vielmehr kann jeder EU-Staat diesen bei Vorliegen spezifischer Umstände in Anspruch nehmen. Voraussetzung für einen finanziellen Beistand ist, dass ein Mitgliedstaat „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht (ist)“. Eine Naturkatastrophe spielte bei den Begebenheiten im Jahr 2010 keine Rolle, so dass lediglich die zweite Alternative in Betracht kommt. Daher ist zu prüfen, ob ein „außergewöhnliches Ereignis“ vorlag, das sich der Kontrolle der kriselnden PIIGS-Staaten entzog und zu den finanzwirtschaftlichen Schwierigkeiten der Länder führte.

1.1.1.2.2.1. Struktur des Art. 122 II AEUV

Die Ansichten in Literatur und Politik über die Auslegung der einzelnen Tatbestandsmerkmale der Norm sind vielfältig und teilweise nur mit Mühe zu durchdringen.¹¹¹² Teilweise verzichten die Bearbeiter auch auf eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem genauen Anwendungsbereich der Norm.¹¹¹³

Weitergehende Kritik am rechtlichen Disput über Art. 122 AEUV äußert *Nettesheim*. Er mokiert sich darüber, dass es in einzelnen literarischen Abhandlungen sogar zu einer „Entfremdung“ der Norm gekommen sein soll.¹¹¹⁴ Die Schwierigkeiten bei der Auslegung von Art. 122 II AEUV liegen darin begründet, dass die Vorschrift einen zweigliedrigen Aufbau vorweist, der durch eine Anhäufung unbestimmter Rechtsbegriffe charakterisiert wird.

¹¹¹⁰ *Kühl/Ohr*, Exzessive Staatsdefizite, S. 23.

¹¹¹¹ Vgl. 5. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 407/2010.

¹¹¹² *Brück/Schalast/Schanz*, BB 2010, 2525.

¹¹¹³ *Smulders*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 27.

¹¹¹⁴ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 17.

Zudem kann eine alleine am Wortlaut der Norm orientierte, undifferenzierte Auslegung zu unbilligen Ergebnissen führen.¹¹¹⁵

In chronologischer Reihenfolge fordert die Norm zunächst das Vorliegen eines unkontrollierbaren außergewöhnlichen Ereignisses. Ein finanzieller Beistand der EU wird schließlich aber nur dann erteilt, wenn auch dieses Ereignis entweder zu den eingetretenen Schwierigkeiten geführt hat oder aber dazu, dass der EU-Mitgliedstaat jedenfalls von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht wird.

1.1.1.2.2.2. Von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht

Um diese Tatbestandsmerkmale zu erfüllen, ist das Vorhandensein einer schockartigen Situation, die massiv schädigende Effekte auf die Wirtschaft hat, erforderlich.¹¹¹⁶ Im Hinblick darauf, dass das Vorliegen eines Bedrohungstatbestands auf eine Prognoseentscheidung zurückzuführen ist, werden ausweislich der beiden Attribute („gravierend“ und „ernstlich“) besondere Anforderungen daran gestellt.¹¹¹⁷

Häde fordert auf Grund des absoluten Ausnahmecharakters der Norm zudem eine enge Auslegung des Begriffes „Schwierigkeiten“ in beiden Alternativen. Daher dürften Finanzhilfen nur dann gewährt werden, wenn der Mitgliedstaat sich selbst nicht mehr aus der misslichen Situation retten kann.¹¹¹⁸ Das griechische Staatsdefizit betrug im Jahr 2010 10,50 Prozent des BIP bei einem Schuldenstand von 147,9 Prozent des BIP. Irland hatte im selben Jahr ein Defizit i.H. von 14,7 Prozent und eine Staatsverschuldung von 83,9 Prozent des BIP. Für Portugal wurde ein Defizit von 8,0 Prozent bei einer Verschuldung i.H. von 84,6 Prozent des BIP errechnet. Ende 2011 bezifferte das EU-Statistikamt Eurostat die griechische Schuldenlast mit 170,6 Prozent des BIP. Das Land der Antike stand in Folge einer fehlenden Refinanzierungsmöglichkeit kurz vor einem Staatsbankrott - geplagt sowohl von einer

¹¹¹⁵ Dies zeigt der Umfang an Literatur, der sich mit der Entscheidung des Rates für das zweite Griechenlandpaket, basierend auf der VO (EG) Nr. 407/2010, kritisch befasst; vgl. zum kritischen Gedanken im Hinblick auf die Norm als „Einfallstor für finanzpolitischen Mißbrauch“ bereits *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 288 mit weiteren Nachweisen.

¹¹¹⁶ *Häde*, EuZW 2009, 401; vgl. auch: *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 289; *Kempfen*, in: Streinz, EUV/EGV Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 9 mit Verweis auf *Nerlich*, Wirtschaftliche Stabilität, S. 9 ff. und *Paller*, Asymmetric Shocks, S. 3. Hier wird desweiteren eine Unkontrollierbarkeit der Schwierigkeiten gefordert.

¹¹¹⁷ *Kempfen*, in: Streinz, EUV/EGV Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 9.

¹¹¹⁸ *Häde*, EuR 2010, 858.

horrenden Zinslast für die Beleihung von Staatspapieren als auch von fälligen Staatsschuldpapieren, die abgelöst werden mussten. Die finanzwirtschaftliche Situation in Griechenland, Portugal und Irland war so dramatisch, dass die Staats- und Regierungschefs der EU der Überzeugung waren, dass ohne wirtschaftspolitische Interventionen ein Zusammenbruch der gesamten EU-Wirtschaft drohte.

Die Vielfalt an ökonomischen Interdependenzen zwischen den Eurostaaten lässt vermuten, dass sich ein solches apokalyptisches Szenario als Folge von Staatsinsolvenzen innerhalb der WWU tatsächlich ereignen könnte. Derartige finanzwirtschaftliche Probleme, die nicht allein den maroden Staat selbst betreffen, sondern gleichermaßen gravierende Auswirkungen auf die gesamte Währungsunion - respektive auf die EU-Wirtschaft - haben, sprechen dafür, dass Griechenland sowie die anderen genannten PIIGS-Staaten von Schwierigkeiten i.S. des Art. 122 II AEUV akut betroffen waren.¹¹¹⁹

1.1.1.2.2.3. Außergewöhnliche Ereignisse, die sich seiner Kontrolle entziehen

Ein außergewöhnliches Ereignis kann nach *Ruffert* nur ein Ereignis sein, „das hinsichtlich seines Ausmaßes den Rahmen des Gewöhnlichen sprengt, aber auch in seiner Entstehung und seinem Ablauf aus den üblichen Verläufen ausschert“.¹¹²⁰

Beispielhaft für außergewöhnliche Ereignisse, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, sind innere Unruhen, soziale Probleme, außenpolitische oder militärische Verwicklungen.¹¹²¹

Nach *Bandilla* ist diesen Beispielen gemeinsam, dass es sich stets um eine „unvorhergesehene, in gewissem Sinne überraschende und unvermittelt auftretende oder eine sich schnell entwickelnde Änderung der wirtschaftlichen Situation“ handelt.¹¹²² Das Ereignis muss einem „Schock“ gleichkommen.¹¹²³

¹¹¹⁹ Vgl. auch den 2. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 407/2010; liegt eine akute Schuldenkrise vor, kommt *Heinemann*, ZWS 115, 609, stets zu dieser Lösung.

¹¹²⁰ *Ruffert*, Rechtlicher Rahmen für die gegenseitige Nothilfe, S. 10.

¹¹²¹ *Kempen*, in: Streinz, EUV/EGV Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 9; *Häde*, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 8; *Khan*, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 7.

¹¹²² *Bandilla*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 16.

¹¹²³ Zu diesem Begriff: *Nerlich*, Wirtschaftliche Stabilität, S. 9 ff.; *Aschinger*, Ist die Währungsunion realisierbar?, S. 51; *Paller*, Asymmetric Shocks, S. 3.

1.1.1.2.2.3.1. Die Sicht des Rates der EU über die Situation der PIIGS-Staaten

In seinen Schlussfolgerungen vom 10. Mai 2010 stellt der Rat der EU auf Seite drei in knappen Worten fest, dass außergewöhnliche Ereignisse derzeit vorlägen. Eine Erläuterung dieser Feststellung bleibt in diesem Kontext jedoch aus.¹¹²⁴ Lediglich auf Seite eins der Schlussfolgerungen deutet der Rat auf die Situation auf den Finanzmärkten hin, die „im Gefolge der Krise in Griechenland“ [...] instabil (sei)“. Hier wird erläutert, dass ein Ansteckungsrisiko für weitere Eurostaaten bestünde, auf das reagiert werden müsse.¹¹²⁵ In seiner Verordnung zur Einführung eines Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus rückt der Rat für die Anwendbarkeit des Art. 122 II AEUV die globale Wirtschafts- und Finanzkrise in den Mittelpunkt der Betrachtung.¹¹²⁶ Im 2. Erwägungsgrund der VO lässt er wissen, dass Schwierigkeiten im Sinne von Art. 122 II AEUV (auch) „durch eine ernsthafte Verschlechterung der internationalen Wirtschafts- und Finanzlage verursacht werden (können)“.

Der 5. Erwägungsgrund in der Präambel, der mit den Worten, „angesichts dieser außergewöhnlichen Situation [...]“ eingeleitet wird, lässt durchblicken, dass der Rat die aktuelle wirtschaftliche Lage der EU unter den Begriff des außergewöhnlichen Ereignisses subsumiert. In den Erwägungsgründen drei und vier skizziert er zuvor kurz seine Sicht über die aktuelle wirtschaftliche Lage. Nur wenig transparent kommt er dann zu dem Schluss, dass nicht die Weltfinanzkrise an sich das (entscheidende) außergewöhnliche Ereignis, sondern die „Verschärfung der Finanzkrise“ das Ereignis sei, das „für mehrere Mitgliedstaaten des Eurogebietes zu einer gravierenden Verschlechterung der Kreditkonditionen geführt (hat), die darüber hinausgehen, was sich durch wirtschaftliche Fundamentaldaten erklären ließe.“¹¹²⁷

Der letzte Relativsatz macht deutlich, dass die Unkontrollierbarkeit i.S. von Art. 122 II AEUV nach Einschätzung des Rates folglich aus der „unbegründeten“ Verschlechterung der Kreditkonditionen in Folge einer Verschärfung der Krise resultiere. Eine ähnliche Position nimmt auch die griechische Regierung ein, die die Schwierigkeiten unmittelbar auf die Finanzmarktkrise und die weltweite Rezession zurückführt.

¹¹²⁴ SN 2564/1/10, REV 1, S. 3.

¹¹²⁵ SN 2564/1/10, REV 1, S. 2.

¹¹²⁶ VO (EG) Nr. 407/2010.

¹¹²⁷ 4. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 407/2010.

1.1.1.2.2.3.2. Das Agieren der Finanzmärkte als Anknüpfungspunkt

Diese Sichtweisen erhalten Unterstützung aus der Literatur.¹¹²⁸ Hier wird ebenfalls die drastische Herabstufung der griechischen Bonität durch die Ratingagenturen und die anschließende Zinserhöhung in das Zentrum der Analyse gerückt.¹¹²⁹ Die plötzlichen Veränderungen der Kreditwürdigkeit werden auch von den Vertretern dieser Ansicht unter den Begriff des außergewöhnlichen Ereignisses, das außerhalb der mitgliedstaatlichen Kontrolle liege, subsumiert. Einschränkend heißt es zwar, dass nicht jede Erhöhung des Risikozinssatzes für unsolide wirtschaftende Staaten ein außergewöhnliches Ereignis i.S. der Norm darstelle. Dies sei nämlich nicht mit der von den Gründervätern der WWU vorausgesetzten sanktionierenden Wirkung des Marktmechanismus zu vereinbaren,¹¹³⁰ da deren Sinnhaftigkeit ansonsten in Frage gestellt würde. Daher handele es sich bei einer Herabsetzung der Bonität grundsätzlich um ein „gewöhnliches Ereignis“.¹¹³¹ Etwas anderes gelte aber für den Fall, dass die Finanzmärkte das Zahlungsausfallrisiko eines wirtschaftlich schwachen Staates fälschlicherweise zunächst als zu niedrig einschätzten und dann „in Folge eines externen Schocks“ schlagartig umsteuerten.

Da sich ein solcher Vorgang im Falle Griechenlands, Irlands und Portugals genauso ereignet habe, liege ein außergewöhnliches Ereignis vor, das zudem auch ursächlich für die Insolvenzgefahr der Länder sei. Auch dann, wenn finanzielle Hilfsmaßnahmen in Folge einer unsoliden Haushaltspolitik erforderlich würden, will *Nettesheim* einen finanziellen Beistand der Union rechtlich zulassen.¹¹³²

1.1.1.2.2.3.3. Stellungnahme

¹¹²⁸ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 17; *Thym*, EuZW 2011, 169; *Bandilla*, Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 27; *Herrmann*, EuZW 2010, 414.

¹¹²⁹ Vgl. für Irland: Durchführungsbeschluss 2011/77/EU des Rates vom 7. Dezember 2010 über einen finanziellen Beistand der Union für Irland, ABl. Nr. L 30 vom 4.2.2011, S. 34 und für Portugal: Durchführungsbeschluss 2011/344/EU des Rates vom 30. Mai 2011 über einen finanziellen Beistand der Union für Portugal ABl. Nr. L 159 vom 30.5.2011, S. 88.

¹¹³⁰ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 17; vgl. auch ausführlich unter Ziff. 1.1.3.1.9.1.

¹¹³¹ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 17.

¹¹³² *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 19.

Die Ermöglichung eines finanziellen Beistands der Union in Fällen unsolider Haushaltswirtschaft erscheint als eine exzessive Auslegung der Vorschrift, die nicht mehr zu rechtfertigen ist. Jedenfalls kann *Nettesheim* darin beiegepflichtet werden, wenn er eine Herabsetzung der Bonität eines Mitgliedstaates als grundsätzlich „gewöhnliches“ Ereignis ansieht. Denn diese Relativierung ist das Mindestmaß an Erforderlichkeit für eine differenzierte Betrachtungsweise des Tatbestandsmerkmals des außergewöhnlichen Ereignisses. Die unvermittelte Subsumtion jeder negativen Bonitätsabwertung unter diesen Begriff mit der Folge eines finanziellen Beistands für den unsolide wirtschaftenden Staat würde nämlich einem „moral-hazard“-Verhalten Tür und Tor öffnen und führte Telos und Intention der Art. 123-126 AEUV *ad absurdum*.¹¹³³

Um Klarheit darüber zu erlangen, wie sich die Vorgänge an den Finanzmärkten zu gegebener Zeit tatsächlich abgespielt haben, sollen die Umstände im Frühjahr 2010¹¹³⁴ und im Frühjahr 2011¹¹³⁵ beleuchtet werden.

Mit kritischen Bemerkungen wie „Spekulation gegen den Euro“¹¹³⁶, „weltweit organisierten Attacke gegen den Euro“¹¹³⁷ charakterisierten führende Politiker die derzeitige Einstellung der Finanzmarktaktivisten. Fest steht indes, dass sich die EU bis zu diesem Zeitpunkt (Mitte 2010) nicht in einer Währungskrise befand.¹¹³⁸ Denn bevor am 09. Mai 2010 der Beschluss zur Einführung eines europäischen Stabilisierungsmechanismus gefällt wurde, war der Euro im Devisenhandel - den Umständen der Finanz- und Wirtschaftskrise entsprechend - stabil.¹¹³⁹ Er fiel lediglich um wenige Cent. Anders als im Jahr 2008, nachdem die Wirtschaftskrise mit der *Lehman*-Pleite längst begonnen hatte, erlitt die Gemeinschaftswährung 2010 zwar eine kurzfristige Abwertung von 1,58 US-Dollar auf ca. 1,28 US-Dollar je Euro. Diese Entwicklung war aber nicht allein auf die griechische Staatsschuldenkrise und darauf entbrannte Spekulationen gegen die Gemeinschaftswährung zurückzuführen. Ausschlaggebende Faktoren für diesen Kursrutsch waren vielmehr ein Wirtschaftswachstumsschub in den USA in den ersten beiden Quartalen 2010 und eine bereits im Jahr 2009 einsetzende

¹¹³³ Vgl. auch *Hentschelmann*, Der SWP als Ordnungsrahmen, S. 44, näheres unter der nachstehenden Ansicht.

¹¹³⁴ Zeitpunkt des Erlasses der VO (EG) Nr 407/2010.

¹¹³⁵ Zeitraum, der für die Bereitschaft der Staatsspitzen der Eurostaaten, ein 2. Rettungspaket für Griechenland zu schnüren, ursächlich geworden ist, Statement by the Heads of State or Government of the Euro and EU Institutions, Brussels 21. July 2011.

¹¹³⁶ Ansicht der Bundesregierung, FAZ vom 11.5.10, S. 15; vgl. auch FAZ online vom 9.5.10, S. 2.

¹¹³⁷ Statement des ehemaligen Eurogruppenvorsitzenden *Junckers*, FAZ vom 10.5.2010, S. 9.

¹¹³⁸ Ähnlich: *Fajbender*, NVwZ 2010, 801 mit Verweis auf *Sinn*, Euro-Krise, S. 4 ff.

¹¹³⁹ FAZ vom 10.5.2010.

Abwertungstendenz der Europäischen Währung, die als eine „Normalisierung“ (einer zuvor 30 prozentigen Aufwertung des Euro) gewertet werden kann.¹¹⁴⁰ Nach dem Wirtschaftsabschwung der Jahre 2008/2009 verzeichneten die Wachstumsstatistiken anschließend erstmals wieder positive Zahlen.¹¹⁴¹ Im Frühjahr 2010 weiteten sich dann aber nach zu langer quasi-Uniformität¹¹⁴² die Zinsabstände für zehnjährige Staatsanleihen maroder Euroländer gegenüber deutschen Bundesanleihen rapide aus.

Wie bereits in Kapitel 1 festgestellt wurde,¹¹⁴³ haben sich die Ratingagenturen sowie andere Marktakteure von ihrer Auffassung von der Währungsunion als Solidaritätsunion bei ihren Bewertungen leiten lassen. Dies führte dazu, dass - wie bereits zuvor ausgeführt - im Euroraum die Mitgliedstaaten mit einer schwachen Wirtschaftsleistung von der hervorragenden Bonität der wirtschaftlich starken Staaten profitierten, denn die Marktaktivisten gingen davon aus, dass im Zweifel, also im Falle eines drohenden Staatsbankrotts, die übrigen Mitgliedstaaten finanziell für den maroden Mitgliedstaat einstehen würden.

Die plötzliche Herabstufung der Bonität Griechenlands durch die Ratingagenturen und die daraus resultierenden Höhenflüge der Renditen für griechische Staatsbonds haben schlagartig dazu geführt, dass sich das Land der Antike nur zu extremen Bedingungen auf den Finanzmärkten refinanzieren konnte. Lag der Spread einer griechischen Staatsanleihe im Januar 2010 noch bei weniger als 250 Prozent gegenüber Bundesanleihen schnellte er im Mai auf beinahe 1000 Prozent in die Höhe; ein Wert, der bis dahin in der WWU nicht einmal annähernd erreicht wurde.¹¹⁴⁴ Durch diese Vorgänge war den Griechen der Zugang zum Markt von einem auf den nächsten Augenblick grundsätzlich abgeschnitten. Das Land konnte sich aus eigener Kraft mangels Liquidität nicht mehr helfen und erhielt daher finanzielle Unterstützung von den übrigen Eurostaaten.¹¹⁴⁵ Diese negative Entwicklung hielt bis auf einen kurzzeitigen Höhepunkt unmittelbar nach der Rettungshilfe an, bis schließlich der

¹¹⁴⁰ Bundesministerium für Wirtschaft, Überschuldung und Staatsinsolvenz in der EU, S. 11.

¹¹⁴¹ EZB, Jahresbericht 2010, S. 22.

¹¹⁴² Die jahrelange Annäherung der Renditen sämtlicher Euroländer beruhte auf irrationalen Entscheidungen der Ratingagenturen und der Finanzmärkte, ausführlich: Teil 1., Ziff. 1.1.3.1.9.2.

¹¹⁴³ Siehe hierzu insbesondere Ziff. 1.1.3.1.9.2.

¹¹⁴⁴ EZB, Jahresbericht 2010, S. 20; EZB, Monatsbericht Juni 2010, Kasten 3, S. 38.

¹¹⁴⁵ 80 Mrd. Euro wurden von den Eurostaaten (außer Slowakei und Estland) in Form von bilateralen Krediten zur Verfügung gestellt. 30 Mrd. kamen vom IWF, siehe dazu ausführlich Teil 2 1. Kapitel.

Spread im Juli 2011 bei 1500 Punkten im Vergleich zu Bundesanleihen lag.¹¹⁴⁶ Eine ähnliche Entwicklung nahmen auch die übrigen PIIGS-Staaten, was sich bereits früh in der Rettungshistorie abzeichnete.¹¹⁴⁷ Daher war jedenfalls die Befürchtung einer krisentechnischen Ansteckung unter den Eurostaaten schon im Mai 2010 gerechtfertigt.

Zentrales Anliegen der Vorschriften des Kapitels über die Wirtschaftspolitik im AEUV ist die Sicherung einer funktionsfähigen WWU, die die Autonomie der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitiken auf europarechtlicher Basis anerkennt und respektiert. Essentiell für das Funktionieren der gemeinsamen Währungsunion ist die Betreibung einer soliden und eigenständigen Haushaltspolitik jedes einzelnen Eurostaates. Dieses Konzept korreliert mit der Überzeugung der WWU-Gründer von einem Marktmechanismus, dessen sanktionierende Wirkung den unsoliden Staat zu Haushaltskonsolidierungen veranlassen wird.

Um diesem *Credo*, das von den Machern der WWU im *Delors*-Bericht mit aller Deutlichkeit hervorgehoben wurde,¹¹⁴⁸ auch weiterhin seine Gültigkeit zu sichern, muss eine Herabstufung der Kreditwürdigkeit eines Staates, der eine exzessive Fiskalpolitik betreibt, grundsätzlich als Vorgang gewertet werden, der der Vorhersehbarkeit und Vermeidbarkeit unterliegt und damit kontrollierbar i.S. von Art. 122 II AEUV ist. *Seidel* bemerkt in diesem Zusammenhang zutreffend: „Ein Mitgliedstaat, der sich mit seinem Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion zu deren Statuten sowie zu deren Werteordnung bekannt hat, muss sich Verfehlungen seiner Wirtschaftspolitik, seiner Haushaltspolitik und seiner Finanzpolitik als kontrollierbar und verantwortbar entgegenhalten lassen.“¹¹⁴⁹ Die Reaktion des Marktes auf unsolide wirtschaftende Staaten, die sich typischerweise in der Erhöhung des Risikozinses realisiert, ist ein markttypischer Prozess, der, wie ihn *Nettesheim* richtigerweise charakterisiert, ein „gewöhnliches“ Ereignis darstellt. Daher ist es verwunderlich, dass einige Stimmen in der Literatur eine exzessive Haushaltswirtschaft zunächst unter den Begriff der unkontrollierbaren außergewöhnlichen Ereignisse subsumieren, nur um dann die Anwendbarkeit von Art. 122 II AEUV im Ergebnis daran scheitern zu lassen, dass eine

¹¹⁴⁶ EZB, Jahresbericht 2011, S. 15.

¹¹⁴⁷ Vgl. insb. den 4. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 407/2010.

¹¹⁴⁸ *Delors*-Bericht, abgedruckt bei: *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 146 ff.

¹¹⁴⁹ *Seidel*, Der Euro, S. 8.

Finanzhilfe der EU in diesem Fall eine Umgehung von Art. 125 AEUV darstelle.¹¹⁵⁰ Hier ist es aber aus den vorgenannten Gründen naheliegender, darauf abzustellen, dass ein staatlicher Schuldenberg, der sich in Folge einer unsoliden Haushaltswirtschaft aufgetürmt hat, nicht einmal das Merkmal des außergewöhnlichen Ereignisses erfüllt.

Kommt es allerdings, wie im Falle Griechenlands, zu einer derartig plötzlichen Herabstufung der Bonität eines Landes,¹¹⁵¹ die ein Ansteigen des Spread auf fast 1000 Prozentpunkte, bzw. auf 1500 Prozentpunkte im Juli 2011 im Vergleich zu Bundesanleihen zur Folge hat, kann diese Situation zutreffend als „Schock“ bewertet werden.¹¹⁵² Untermauert wird diese Betrachtungsweise auch durch das volkswirtschaftliche Verständnis dieses Begriffes. Danach enthält ein Schock stets das Element der „Plötzlichkeit“.¹¹⁵³ Für eine Wirtschafts- und Finanzkrise ist gerade eine plötzliche Desorientierung, gar einer „Desillusionierung“ der Finanzmarktakteure mit einhergehenden, unvermittelten Vertrauensverlusten charakteristisch. Nach dieser Sichtweise könnte folglich ein außergewöhnliches Ereignis in der abrupten Bonitätsabstufung der PIIGS-Staaten gesehen werden. Da dieses Ereignis ursächlich für die drohende Staatsinsolvenz war, wäre der Tatbestand von Art. 122 II AEUV erfüllt. Ob dieses Ergebnis aber rechtlich zufriedenstellend sein kann, soll nach Darstellung einer weiteren Ansicht aufgezeigt werden.

1.1.1.2.2.3.4. Der drohende Staatsbankrott als Anknüpfungspunkt

Eine andere, in der Literatur sehr verbreitete, Ansicht¹¹⁵⁴ befasst sich mit der Frage, ob ein drohender Staatsbankrott, der jedenfalls nicht mit einer Naturkatastrophe gleichgestellt werden kann, unter den Begriff des außergewöhnlichen Ereignisses zu subsumieren ist. Im Hinblick auf Art. 126 AEUV stellt sie fest, dass eine hohe Staatsverschuldung mit drohendem

¹¹⁵⁰ *Faßbender*, NVwZ 2010, 800; *Frenz/Ehlenz*, EWS 2010, 67 f.

¹¹⁵¹ Vgl. *Zehnpfund/Sinn*, Überwachungs- und Sanktionsmechanismen der Wirtschafts- und Währungsunion, S. 4, die von „aggressiven Finanzmarktaktivitäten“ sprechen.

¹¹⁵² *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 17; ähnlich auch: *Wieland*, NVwZ 2011, 341.

¹¹⁵³ Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Schock, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/128976/schock-v4.html> (Abrufdatum: 23.02.2011); für dieses Merkmal plädiert auch: *Hentschelmann*, EuR 2011, 297.

¹¹⁵⁴ Exemplarisch: *Häde*, EuZW 2009, 401; *ders.*, in: *Calliess/Ruffert*, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 8 u. Rn. 16; *ders.*, Legal Evaluation of a EMF, S. 70 f.; *ders.* EuR 2010, 857; *Kämmerer*, Schuldenkrise, S. 165; *ders./Schäfer*, Staatsbankrotte, S. 10; *Bandilla*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 16; sogleich ablehnend: *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 547; vgl. auch *Brück/Schalast/Schanz*, BB 2010, 2525; *Knopp*, NJW 2010, 1780.

Staatsbankrott grundsätzlich nicht als ein außergewöhnliches Ereignis einzustufen sei, da ansonsten die Regelungen über die Haushaltsdisziplin ihren Sinn verlören.¹¹⁵⁵ Vielmehr sei die staatliche Schuldenlast grundsätzlich „hausgemacht“, und liege daher im Kontrollbereich des Staates als Träger der Haushaltshoheit.¹¹⁵⁶

Vor dem Hintergrund einer Staatsschuldenkrise kommt diese Ansicht aber zu dem Schluss, dass ein drohender Staatsbankrott den unkontrollierbaren außergewöhnlichen Ereignissen dann zuzuordnen sei, wenn zwar der betroffene Staat selbst durch eine unvernünftige Schuldenpolitik zu seiner problematischen Lage beigetragen habe, die Krise aber letztlich für die drohende Insolvenz jedenfalls mitverantwortlich geworden sei.

Argumentativ wird Art. 2 der VO (EG) Nr. 1467/97¹¹⁵⁷ herangezogen, der hinsichtlich des Defizitverfahrens eine für den unsolide wirtschaftenden Staat positive Einschränkung vornimmt und daher in bestimmten Situationen trotzdem einen finanziellen Beistand zulässt. Da diese Norm Art. 122 II AEUV in seinem ersten Absatz zitiert und ebenfalls den Begriff des „außergewöhnlichen Ereignisses“ verwende, gelte die in Art. 2 der VO vorgesehene Einschränkung auch im Rahmen des Art. 122 II AEUV selbst.¹¹⁵⁸ Innerhalb der Vorschriften über die Haushaltsüberwachung werde ein Rückgang des BIP nämlich als außergewöhnliches Ereignis eingestuft. So könne für einen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise hervorgerufenen gravierenden Wirtschaftsabschwung nichts anderes gelten mit der Folge, dass „Ursache der existenziellen Probleme in einigen Mitgliedstaaten ein außergewöhnliches Ereignis ist.“¹¹⁵⁹

1.1.1.2.2.3.5. Stellungnahme

Bei der Beschäftigung mit den vorgenannten Ansichten von Art. 122 II fällt auf, dass eine differenzierte Subsumtion unter die einzelnen Tatbestandsmerkmale des Art. 122 II AEUV

¹¹⁵⁵ *Hentschelmann*, Der SWP als Ordnungsrahmen, S. 44.

¹¹⁵⁶ *Knopp*, NJW 2010, 1780.

¹¹⁵⁷ vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. Nr. L 209 vom 02.08.1997, S. 6.

¹¹⁵⁸ Gegen eine Heranziehung der VO (EG) Nr. 1467/97: *Kerber*, Währungsunion mit Finanzausgleich?, S. 9.

¹¹⁵⁹ *Häde*, EuZW 2009, 401; *Konow*, Der SWP, S. 89 ff., der einen „gravierenden Wirtschaftsabschwung“ den außergewöhnlichen Ereignissen zuordnet; a.A. *Hentschelmann*, Der SWP als Ordnungsrahmen, S. 18 u. S. 42, der den in der VO (EG) Nr. 1467/97 genannten Begriff „schwerer Wirtschaftsabschwung“ nicht als bloßen Unterfall des außergewöhnlichen Ereignisses ansieht, dann aber doch zu dem Ergebnis kommt, dass nicht ausgeschlossen sei, dass ein erheblicher Wirtschaftsabschwung ein außergewöhnliches Ereignis i.S. des Art. 122 II AEUV darstelle; ebenso: *ders.*, EuR 2011, 297.

nur unzureichend vorgenommen wird. So spricht Häde bspw. in einer Abhandlung¹¹⁶⁰ (im letzten Absatz der linken Spalte) explizit von einem „drohenden Staatsbankrott“, den er zunächst unter die außergewöhnlichen Ereignisse zu subsumieren versucht. Anschließend stellt er auf die „missliche Situation“ und die „existenziellen Probleme“ ab, die scheinbar als Synonym verwendet werden. Schließlich spricht Häde (im zweiten Absatz der rechten Spalte) wiederum von der „bevorstehenden Zahlungsunfähigkeit“, die das Tatbestandsmerkmal des außergewöhnlichen Ereignisses erfüllen soll. Aus dem Fortgang des Textes wird deutlich, dass sich Häde auch tatsächlich die ganze Zeit auf dasselbe Tatbestandsmerkmal („außergewöhnliches Ereignis“) des Art. 122 II AEUV beziehen wollte, da er seine Überlegungen dann mit dem Relativsatz des Art. 122 II AEUV anschließt, „Hinzukommen muss, dass der betroffene Staat die Kontrolle über die Situation verloren hat“.

Hier ist zu erkennen, dass die normtechnische Differenzierung zwischen den verschiedenen Tatbestandsmerkmalen, nämlich den außergewöhnlichen Ereignissen und den (dadurch) eingetretenen Schwierigkeiten bzw. der drohenden gravierenden Schwierigkeiten, oftmals Abgrenzungsschwierigkeiten bereitet. Wortlautgemäß stellt sich nach Art. 122 II AEUV die Frage der Kontrollierbarkeit nur beim Merkmal des außergewöhnlichen Ereignisses. Die Vorschrift verlangt nicht etwa die Unkontrollierbarkeit der eingetretenen Schwierigkeiten oder deren Alternative. Ein drohender Staatsbankrott ist typischer- (aber nicht notwendiger-) weise *die Folge* einer hohen Staatsverschuldung. Dementsprechend muss der drohende Staatsbankrott unter das Tatbestandsmerkmal der Schwierigkeiten subsumiert werden und nicht unter deren Ursache, sprich die außergewöhnlichen Ereignisse. Selbst wenn Häde eine erdrückende Staatsverschuldung gemeint haben sollte, so kann diese, wie dargestellt, kein *außergewöhnliches* Ereignis sein, weil ein so großer Schuldenberg wie im Falle Griechenlands oder der anderen PIIGS-Staaten nicht „von jetzt auf gleich“ oder etwa plötzlich entsteht.¹¹⁶¹ Verwirrung kommt auch bei Brück/Schalast/Schanz auf,¹¹⁶² die in ihrer Auseinandersetzung mit dem Thema zunächst das Merkmal der „außergewöhnliche Situation“ beispielhaft erläutern und sich anschließend die Frage stellen, „ob die Haushaltssituation eine *Schwierigkeit* ist, die sich der Kontrolle Griechenlands entzog. Hier werden also zwei Tatbestandsmerkmale vermengt, was für die Auslegung der Norm nicht hilfreich ist.

¹¹⁶⁰ Häde, EuZW 2009, 401.

¹¹⁶¹ Nettesheim, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 17.

¹¹⁶² Brück/Schalast/Schanz, BB 2010, 2525 rechte Spalte.

Daher ist im Fall lediglich folgende Einordnung möglich: Die eingetretenen Schwierigkeiten sind die Illiquidität und die mangelnde Refinanzierbarkeit an den Märkten und der sich daraus ergebende drohende Staatsbankrott Griechenlands. Für das Merkmal der unkontrollierbaren außergewöhnlichen Ereignisse ist indes auf die Spekulationen auf den Finanzmärkten im Sommer 2010 abzustellen.¹¹⁶³ Diese Einschätzung ist schon deshalb überzeugend, da die Spekulationen eine Zäsur in der Verschuldungspolitik der PIIGS-Staaten darstellen und daher besondere Relevanz für die Anwendung von Art. 122 II AEUV haben.

Die schlagartige Änderung der Markteinschätzung über die wirtschaftliche Situation Griechenlands und die der übrigen PIIGS-Staaten ist exemplarisch für das unberechenbare Verhalten der Finanzmarktprotagonisten. Dies diagnostizierten bereits die Gründerväter der WWU im *Delors*-Bericht¹¹⁶⁴.¹¹⁶⁵ Die hierin zum Ausdruck kommende Plötzlichkeit ist Wesensmerkmal einer schockartigen Situation.¹¹⁶⁶ Da der drohende Staatsbankrott Griechenlands eine derartige Plötzlichkeit zur Grundlage hat, liegt es nah, das Vorliegen eines außergewöhnlichen Ereignisses als gegeben anzusehen. Dessen Unkontrollierbarkeit wird bereits durch die unvermittelte Herabstufung indiziert. Darüber hinaus kann aber auch die Erkenntnis der EZB in ihrer Begutachtung der Entwicklung an den Finanzmärkten von Anfang Mai zu dieser Einschätzung herangezogen werden.¹¹⁶⁷ Dort heißt es, dass die Finanzmärkte nicht nur mit Blick auf die Haushaltslage einiger Euroländer in Besorgnis gerieten, sondern gleichermaßen von wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen *außerhalb* des Euro-Währungsgebietes „(z.B. der Unsicherheit im Zusammenhang mit den US-Arbeitsmarktdaten und den Folgen der Wahlen im Vereinigten Königreich)“¹¹⁶⁸ bestimmt wurden. Diese außer-europäischen Gegebenheiten unterfallen zweifelsfrei nicht der Kontrolle der Mitgliedstaaten der Währungsunion.

1.1.1.2.2.3.6. Zwischenergebnis

¹¹⁶³ S.o.; auch *Calliess*, ZEuS 2011, 242 der an die Krise und das Agieren der Finanzmärkte für die Anwendung des Art. 122 II AEUV anknüpft; *Hermann*, EuZW 2010, 414.

¹¹⁶⁴ *Krägenau/Wetter*, EWWU, S. 151.

¹¹⁶⁵ Vgl. im Einzelnen bereits unter Ziff. 1.1.3.1.9.1.

¹¹⁶⁶ S.o.

¹¹⁶⁷ EZB, Monatsbericht Juni 2010, S. 38.

¹¹⁶⁸ EZB, Monatsbericht Juni 2010, ebenda.

Diese Betrachtungsweise hat zur Folge, dass grundsätzlich die Voraussetzungen des Art. 122 II AEUV vorliegen.

1.1.1.2.2.4. Zusammenfassung

Die plötzliche und abrupte Negativbewertung durch die Ratingagenturen, die einen erheblichen Anstieg des Risikozinses für griechische Staatsanleihen nach sich zog, kann als außergewöhnliches Ereignis qualifiziert werden, das auch kausal für den drohenden Staatsbankrott Griechenlands, also für die „eingetretenen Schwierigkeiten“ i.S. des Art. 122 II AEUV war. Daher wäre ein finanzieller Beistand, fußend auf dieser Norm insoweit rechtmäßig.

Diese Konklusion kann aber im Ergebnis aus folgenden Gründen nicht befriedigen. Denn dieses Resultat würde Anreize für ein „moral-hazard“-Verhalten setzen und die Einschlägigkeit von Art. 122 II AEUV nur davon abhängig machen, ob die Finanzmärkte jedenfalls ihrer „Unberechenbarkeit“ und „Irrationalität“ treu blieben und schlagartig ihren Kurs änderten. Die undisziplinierte Verschuldenspolitik eines EU-Staates und dessen Verstöße gegen den SWP würden dann aber bei der Ergebnisfindung stets gänzlich unberücksichtigt bleiben. Es wäre kontraproduktiv einen EU-Staat, dessen defizitäre Haushaltspolitik über Jahre hinweg bewusst herbeigeführt wurde, durch die Möglichkeit des Art. 122 II AEUV zu animieren, seiner Untugend weiter nachzueifern, nur um dann bei Ausbruch eines Finanzmarktchaoses in den Genuss von Finanzhilfen aus Art. 122 II AEUV zu kommen.¹¹⁶⁹ Da exzessive Haushaltspolitiken der EU-Staaten stets in einer Krise münden werden, hätte der undisziplinierte Mitgliedstaat jedenfalls die Sicherheit, in derartigen Situationen zu einem finanziellen Beistand der Union zu gelangen. Denn in so einem Fall wären die Voraussetzungen von Art. 122 II AEUV regelmäßig gegeben. Eine solche Auslegung rückte die Norm aber in die Nähe eines „Spekulationstatbestandes“, der jedenfalls nicht viel mit Rechtsstaatlichkeit zu tun hätte.

1.1.1.2.2.5. Die Notwendigkeit eines einschränkenden Korrektivs

¹¹⁶⁹ Ähnlich: *Kerber*, Währungsunion mit Finanzausgleich, S. 10.

Vor dem Hintergrund ordnungspolitischer Grundverständnisse ist eine wertende Korrektur dieses Ergebnisses unumgänglich. Die Funktionalität der WWU lebt, wie bereits mehrfach dargestellt, von dem Vertrauen der Marktteilnehmer in die Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der nationalen Haushaltswirtschaften innerhalb der Währungsunion. Um diese Synapse zwischen Marktmechanismus und haushaltspolitische Autonomie nicht zu gefährden, haben die Vertragsstaaten die Art. 119-126 AEUV in das europäische Primärrecht eingefügt. Käme es nun für die Anwendbarkeit des Art. 122 II AEUV, wie in der Literatur vertreten,¹¹⁷⁰ lediglich auf die Plötzlichkeit eines Ereignisses an, würde der Schutzzweck der vorgenannten Normen in seinem Kern auf den Kopf gestellt,¹¹⁷¹ weil dann über Art. 122 II AEUV selbstverschuldete finanzwirtschaftliche Versäumnisse auf Kosten der EU (zumindest teilweise) ausgeglichen und belohnt würden. Dies aber würde die Regierungschefs der Euroländer dazu verführen, ihre Pflicht zu einer disziplinierten Haushaltswirtschaft zu vernachlässigen und gleichzeitig die sanktionierende Wirkung des Marktmechanismus *ad absurdum* führen.¹¹⁷² Die Funktionalität der WWU wäre schließlich bedroht.

1.1.1.2.2.5.1. Unmittelbare Kausalität

Einige Stimmen in der Literatur¹¹⁷³ erheben in Folge einer tatbestandlichen Verknüpfung zwischen den außergewöhnlichen Ereignissen und den Schwierigkeiten die Forderung nach einer *unmittelbaren* Kausalität zwischen den beiden tatbestandlichen Ebenen, die dann als Wertungsmaßstab dienen könne.

Die Formulierung „*aufgrund* von [...] außergewöhnlichen Ereignissen [...] von Schwierigkeiten betroffen“ in Art. 122 II AEUV impliziert in der Tat ein Kausalverhältnis zwischen den außergewöhnlichen Ereignissen und den eingetretenen Schwierigkeiten. Im Folgenden soll geprüft werden, ob die Einschränkung durch eine unmittelbare Kausalität ausreicht, um zu einem billigen Ergebnis zu gelangen. Ausschlaggebend hierfür ist, ob die Krise selbst

¹¹⁷⁰ S.o.

¹¹⁷¹ So nämlich *Jeck/Roosebeke/Voßwinkel*, Keinen Euro nach Athen tragen, S. 13.

¹¹⁷² Vgl. *Häde*, EuZW 2009, 401.

¹¹⁷³ *Khan*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 9; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 17 („*sollte* ein Kausalzusammenhang bestehen“); *Wieland*, NVwZ 2011, 341.

unmittelbar kausal für die fehlende Refinanzierungsmöglichkeit Griechenlands und für den drohenden Staatsbankrott war.

Der Begriff der Kausalität ist europarechtlich zu bestimmen.¹¹⁷⁴ In Anlehnung an die in anderen Rechtsordnungen verwendete „*conditio sine qua non - Formel*“, die wohl als Mindestbedingung auch von der europarechtlichen Bestimmung des Begriffes umfasst wird,¹¹⁷⁵ ist Kausalität dann gegeben, wenn ein Ereignis (Ursache) nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass der Erfolg in seiner konkreten tatbestandlichen Form entfiele.¹¹⁷⁶ Fallbezogen kann die Krise nicht hinweggedacht werden, ohne dass der drohende Staatsbankrott Griechenlands entfiele. Nur der Zeitpunkt der Krise mag variieren. So wäre es möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt zu der drohenden Insolvenz Griechenlands gekommen.¹¹⁷⁷ Der Schwachpunkt dieser Formel ist aber, dass sie keine hinreichend differenzierte Betrachtung ermöglicht, wenn mehrere Ursachen zu einem Erfolg geführt haben. Hiernach werden nämlich sämtliche Ereignisse, die für den Erfolg ursächlich geworden sind, gleichwertig betrachtet (Äquivalenztheorie).¹¹⁷⁸

Die o.g. Ansicht¹¹⁷⁹ gelangt nun zu dem Schluss, dass die „Insolvenzgefahr“ Griechenlands nicht auf die Krise, sondern einzig auf die jahrelange unsolide Haushaltspolitik zurückzuführen sei.¹¹⁸⁰ Griechenland habe sich selbst in diese Lage hineinmanövriert, die möglicherweise vorher noch durch die ordnungsgemäße Durchführung eines effektiven Defizitverfahrens gem. Art. 126 AEUV hätte abgewendet werden können. Durch die Falschangabe der griechischen Wirtschaftszahlen und das Verschweigen des Umfangs der tatsächlichen Probleme sei der Weg der Korrektur aber selbstverschuldet vereitelt

¹¹⁷⁴ Vgl. zum Kausalitätsbegriff im Gemeinschaftsrecht *Magnus/Wurmnest*, Casebook, S. 219 ff.; *Wurmnest*, *Europäisches Haftungsrecht*, S. 159 ff., 345 f.

¹¹⁷⁵ *Magnus*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Sekundärrecht, Art. 4, Rn. 16.

¹¹⁷⁶ BGH 1, 332 vom 28.9.1951; BGH 2, 20, 24 vom 27.11.1951; BGH 7, 112 vom 25.1.1955; *Rudolphi*, in: Rudolphi/Horn/Samson, SK-StGB, 39 ff. vor § 1; *Lenckner/Eisele*, in: Schönke/Schröder, StGB Kommentar, 73 ff. vor § 13; *Stratenwerth/Kuhlen*, Strafrecht, 8/17.

¹¹⁷⁷ Ebenso: *Wieland*, NVwZ 2011, 341.

¹¹⁷⁸ *Oetker*, in: Münchner Kommentar, § 249 BGB, Rn. 103.

¹¹⁷⁹ *Khan*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 9; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 17 („*sollte* ein Kausalzusammenhang bestehen“); *Wieland*, NVwZ 2011, 341.

¹¹⁸⁰ *Faßbender*, NVwZ 2010, 800 ff.; *Khan*, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 9; *Lüder Gerken*, Mainpost vom 20.5.10, S. 2; *Seidel*, Der Euro, S. 8; *ders.* EuZW 2011, 241; vgl. auch: *Müller-Graff*, integration 4/2011, S. 294, der dann aber wegen der „realen und plötzlichen Krisenkonsequenzen“ zu einer Bejahung des finanziellen Bestands gelangt; *Hentschelmann*, EuR 2011, 297; *Horn*, NJW 2011, 1399; *Ottmar Issing*, Die Mär von der Spekulation, FAZ vom 27.5.10, S. 12; *Jeck*, Auch eine Frage des Vertrauens, S. 38; *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1914.

worden.¹¹⁸¹ Daher sei der drohende Staatsbankrott für den notleidenden Staat beeinflussbar gewesen. Denn hierin hätten sich lediglich die von den Kapitalmärkten gezogenen Konsequenzen aus den tatsächlichen, desaströsen Haushaltszahlen des Landes widergespiegelt.¹¹⁸² Diese Ansicht kommt zu dem Schluss, dass der Staat selbst mit seiner defizitären Haushaltssituation die Schwierigkeiten verursacht hat.

Ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen Krise und drohendem Staatsbankrott sei hingegen nicht gegeben.¹¹⁸³ So bemerkt *Seidel*¹¹⁸⁴, „Die Beistandsregelung gelangt selbst dann nicht zum Tragen, wenn der drohende Staatsbankrott bzw. die ihn auslösende Überschuldung durch eine allgemeine globale Wirtschaftskrise mit verursacht ist. Wirtschaftskrisen (sind) ein Ereignis, dem eine verantwortliche Staatsführung gewachsen sein muss.“¹¹⁸⁵

1.1.1.2.2.5.2. Stellungnahme

Um eine unmittelbare Kausalität zwischen den Ereignissen nachzuweisen, ist es erforderlich, einzelne Entwicklungen in der Krise näher zu beleuchten. Da die Errichtung des EFSM eine Zäsur in der europäischen Krisenbekämpfung darstellt, ist dieser Zeitpunkt maßgeblich für eine Betrachtung der Krisenhistorie. Zu diesem Zeitpunkt war das Insolvenzrisiko der „PIIGS“-Staaten so beträchtlich, dass sich die EU zu den hier diskutierten Maßnahmen entschloss. Wie schon mehrfach aufgezeigt sollte dadurch primär die Refinanzierung der angeschlagenen Staaten gesichert sowie mittelbar die gemeinsame Währung stabilisiert werden.

Ein zweiter Einschnitt im Krisenerlauf war der Sommer 2011, da zu diesem Zeitpunkt erneut die Risikoabstände (Spread) „südeuropäischer“ und irischer Staatsanleihen gegenüber deutschen Staatsbonds unentwegt stiegen. Auch diese Vorgänge sollen genauer beleuchtet werden. Anfang Mai 2010 schossen die Zinsanleihen für zehnjährige Staatsanleihen maroder Eurostaaten mit einem Mal rapide in die Höhe. Gegenüber Deutschland kletterte der Spread für griechische Staatsanleihen auf beinahe 1000 Basispunkte, der von Irland lag bei knapp

¹¹⁸¹ *Knopp*, NJW 2010, 1780.

¹¹⁸² *Seidel*, Der Euro, S. 8.

¹¹⁸³ Vgl. aber *Hentschelmann*, EuR 2011, 289 m.w.N., der trotz alledem für einen Beistand plädiert, wenn eine Ansteckungsgefahr bestehe, die den Bestand der WWU gefährde.

¹¹⁸⁴ *Seidel*, Der Euro, S. 8.

¹¹⁸⁵ Vgl. auch *Matthias Ruffert*, Interview in der FAZ vom 23.1.10.

350, der von Portugal bei fast 400 Basispunkten.¹¹⁸⁶ Im Sommer 2011 erreichte der Spread für griechische Bonds, wie gezeigt, 1500 Punkte. Man könnte diese Ereignisse als Symptome der Krise deuten, die die fehlende Refinanzierbarkeit Griechenlands und den drohenden Staatsbankrott schließlich erst herbeigeführt haben.

Dagegen lässt sich aber anführen, dass das Wachstum im Eurogebiet bereits Ende 2009 (kurzfristig jedenfalls) wieder Aufschwung erhielt und sich die vierteljährliche Zuwachsrate des realen BIP positiv entwickelte.¹¹⁸⁷ Dies könnte man als Indikator dafür werten, dass die schlimmsten Auswüchse der Krise, beginnend mit der „*Lehman-Pleite*“, bereits vorbei waren und sich der Euroraum zu dieser Zeit bereits in der wirtschaftlichen Erholungsphase befunden haben könnte. In diesem Fall wäre die Ursache für die eingetretenen Schwierigkeiten Griechenlands an anderer Stelle als in der Krise selbst zu suchen.

Tatsächlich war die Krise zu diesem Zeitpunkt aber längst nicht überwunden.¹¹⁸⁸ Auch die aktuellen Entwicklungen sprechen dafür, die derzeitige Situation der EU eher als Rezessionsphase zu betrachten.¹¹⁸⁹ Die kurzfristigen wirtschaftlichen Besserungen Ende 2009 sind überwiegend auf die von der EU ergriffenen geldpolitischen Maßnahmen (*European Economic Recovery Programme*) der vergangenen Jahre zurückzuführen.¹¹⁹⁰ Ein Großteil dieser befristeten „Sondermaßnahmen“¹¹⁹¹ wurde dann aber Anfang des Jahres 2010 wieder eingestellt, weil man fälschlicherweise der Annahme unterlag, durch die angewandten Programme seien die Finanzmärkte ausreichend beruhigt worden.¹¹⁹² Das Szenario, das sich allerdings im Frühjahr 2010 auf diesen Ebenen abspielte, führt vor Augen, dass es bis dato nicht zu einer Überwindung der Krise gekommen war. So hatte die Herabsetzung der Bonität Griechenlands auch immense Auswirkungen auf den privaten Wirtschaftssektor, weil private Unternehmen dadurch unter erhöhter Planungsunsicherheit und steigenden Kreditzinsen zu leiden hatten, während Arbeitnehmer von Einbußen bei den

¹¹⁸⁶ EZB, Monatsbericht Juni 2010, Kasten 3, S. 38; vgl. auch bereits die Ausführungen unter Ziff. 1.1.1.2.2.3.3.

¹¹⁸⁷ EZB, Jahresbericht 2010, S. 22.

¹¹⁸⁸ Vgl. ausführlich die Abhandlung von *Schneider*, Die EU 2011.

¹¹⁸⁹ http://ec.europa.eu/news/economy/111110_de.htm (Abrufdatum: 12.01.2012).

¹¹⁹⁰ Dazu *Zehnpfund/Sinn*, Überwachungs- und Sanktionsmechanismen der Wirtschafts- und Währungsunion, S. 4.

¹¹⁹¹ Bspw. das Programm zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen, EZB/2009/16 vom 04.07.09 und die längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte (LTRO) mit zwölfmonatiger Laufzeit.

¹¹⁹² EZB, Jahresbericht 2010, S. 19.

Löhnen und drohenden Arbeitsplatzverlusten gezeichnet waren.¹¹⁹³ Zudem äußerten sich erst in den Folgemonaten die Belastungen der drastischen Konsolidierungsmaßnahmen, zu der sich die griechische Regierung im Gegenzug für die erste Finanzhilfe von Mai 2010 verpflichtet hatte. Auch die anderen PIIGS-Staaten verschärfte die Krise durch hohe öffentliche Defizite und Schuldenquoten.

Hinzu kamen stetig steigende Eventualverbindlichkeiten, die in Folge staatlicher Garantien für angeschlagene Banken begründet wurden. Dieses Szenario führte zu großen Zweifeln der Marktteilnehmer an der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Euroraum.¹¹⁹⁴ Nachdem auch die Wirkung des EFSM bzw. der EFSF nicht den gewünschten Effekt erzielte, sah sich die EZB im Sommer 2011 dazu veranlasst, weitere geldpolitische Sondermaßnahmen zu ergreifen, mit deren Hilfe die reibungslose homogene Transmission der Geldpolitik sichergestellt werden sollte.¹¹⁹⁵ Zu diesen Instrumenten gehören insbesondere die Leitlinien EZB/2011/25¹¹⁹⁶ sowie auch die spätere Leitlinie EZB/2012/18¹¹⁹⁷ der Europäischen Zentralbank vom 02. August 2012 über zusätzliche zeitlich befristete Maßnahmen hinsichtlich der Refinanzierungsgeschäfte des Eurosystems und der Notenbankfähigkeit von Sicherheiten und zur Änderung der Leitlinie EZB/2007/9 und dem zuvor ergangenen Beschluss über zusätzlich zeitlich befristete Maßnahmen hinsichtlich der Refinanzierungsgeschäfte des Eurosystems und der Notenbankfähigkeit von Sicherheiten (EZB/2011/25)¹¹⁹⁸. Das Vorliegen einer Vielzahl an geldpolitischen sowie finanzpolitischen Maßnahmen als Reaktion auf die sich verschlimmernde Krise lassen darauf schließen, dass zwischen der Krise, den unvorhergesehenen Aktionen der Finanzmärkte und der drohenden griechischen Zahlungsunfähigkeit ein Kausalverhältnis besteht.

¹¹⁹³ Ausführlich: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2010, S. 29 ff.

¹¹⁹⁴ EZB, Jahresbericht 2010, S. 23.

¹¹⁹⁵ EZB, Jahresbericht 2011, S. 14; EZB, Monatsbericht September 2011 Kasten 5; EZB, Monatsbericht Dezember 2011, Kasten 1.

¹¹⁹⁶ Über zusätzliche zeitlich befristete Maßnahmen hinsichtlich der Refinanzierungsgeschäfte des Eurosystems und der Notenbankfähigkeit von Sicherheiten, ABl. Nr. L 341/65 vom 22.12.11.

¹¹⁹⁷ ABl. Nr. L 218/20 vom 15.08.2012.

¹¹⁹⁸ Zuletzt geändert durch EZB/2012/12 vom 03. Juli 2012, ABl. Nr. L 186/38 vom 14.07.2012, aufgehoben durch den Beschluss der Europäischen Zentralbank EZB/2012/17 vom 02.08.2012, ABl. Nr. L 218/19 vom 15.08.2012.

In der öffentlichen Meinung heißt es indes, die Renditen griechischer Staatsanleihen seien nicht im Zuge von Spekulationen in die Höhe geschossen, „sondern wegen des Schwindels und der leeren Kassen in Athen“. ¹¹⁹⁹ Ob die griechischen Schwierigkeiten in Wahrheit also auf anderen Ursachen beruhen, soll im Folgenden dargestellt werden: Wenn man sich die Entwicklung der griechischen Staatsschulden ansieht, stellt man fest, dass es Griechenland seit Einführung des Euro nur in einem Jahr geschafft hat, die *Maastrichter*-Referenzkriterien einzuhalten; ¹²⁰⁰ was bereits mit dem Referenzzeitraum (1997-1999) begann, trug sich bis heute fort. Bis heute hat Griechenland 11 Mal gegen den SWP verstoßen. Auch bei Eintritt in die Währungsunion 2001 verzeichnete das öffentliche Defizit einen Wert oberhalb von drei Prozent des BIP. ¹²⁰¹ Lediglich im „Boomjahr“ 2006 betrug das Defizit 2,6 Prozent. ¹²⁰² Diese „chronische Erkrankung“ des griechischen Haushalts schien den Finanzmarktprotagonisten offenbar aber bis zuletzt völlig gleichgültig gewesen zu sein. Denn erst im April 2010 wurde die Bonität des Landes der Antike durch die großen privaten Ratingagenturen beträchtlich herabgesetzt. Die Folge war ein horrender Anstieg der Renditen für handelbare Staatspapiere. Bis zu diesem Zeitpunkt partizipierten die schwächeren Eurostaaten, wie zuvor erläutert, ¹²⁰³ von der Stabilität des Euro und der guten Bonität der wirtschaftsführenden Staaten. Die Finanzmarktakteure schienen sich nicht für die tatsächlichen Zahlen der maroden Länder zu interessieren. ¹²⁰⁴

Auch der „Schwindel“ im Hinblick auf die von Griechenland ausgewiesenen Zahlen beim Eintritt in die Währungsunion kann nicht als bestimmender Grund für die im Jahre 2010 drohende Staatsinsolvenz des Landes ausgemacht werden. Denn dieser Sachverhalt war der politischen Öffentlichkeit bereits lange zuvor bekannt. Der Umgang mit dem „erschlichenen“ Euro-Beitritt spricht vielmehr gerade dafür, dass die Märkte über die tatsächliche griechische Staatsverschuldung wegen der hohen Bonität der wirtschaftsstarken Länder der Währungsunion hinwegsehen. Denn obwohl die EU von der Unrichtigkeit der vorgelegten Zahlen ziemlich bald in Folge einer Offenlegung weiterer Daten über die damalige

¹¹⁹⁹ Holger Steltzner, FAZ vom 10.5.10, S. 1; ähnlich auch Horn, NJW 2011, 1399.

¹²⁰⁰ Schrader/Laaser, Den Anschluss nie gefunden, S. 541.

¹²⁰¹ So stellte sich heraus, dass Griechenland falsche Zahlen angegeben hatte, um die Referenzkriterien zu erfüllen und an der Währungsunion zu partizipieren.

¹²⁰² EU-Press Release, IP/07/672 vom 16.5.07.

¹²⁰³ Vgl. Teil 2, Kap. 1, Ziff. 1.1.3.1.8. ff.

¹²⁰⁴ Dazu ausführlich unter Teil 2, Ziff. 1.1.3.1.8.2; Heinemann, Finanzverfassung, S. 157 ff.; Häde, EuZW 2009, 402.

griechische Wirtschaftsleistung Kenntnis erlangten, blieben dem Land der Antike jedwede Konsequenzen erspart. Der sanktionierende Marktmechanismus blieb ebenso aus, wie strafende Maßnahmen der EU. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass das Übel der später drohenden Zahlungsunfähigkeit Griechenlands bereits in der undisziplinierten Haushaltsführung seit Eintritt in den gemeinsamen Währungsraum verwurzelt war.

Nicht verifizierbar ist indes, ob allein die unwirtschaftliche Haushaltsführung in Griechenland bei gedachtem Ausbleiben der Krise zu dieser schwierigen Situation (drohender Staatsbankrott) geführt hätte. Die panische Verhaltensänderung der Märkte stellt jedenfalls eine zeitliche Zäsur in der Verschuldenspolitik Griechenlands dar, die nicht allein auf die sich dramatisch aufbausenden Schuldenberge einiger Eurostaaten zurückzuführen ist, sondern zu gleichen Teilen vor dem Hintergrund wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen außerhalb des Euro-Währungsgebietes erfolgt ist.¹²⁰⁵ Daraus ist zu schließen, dass die Schwierigkeiten Griechenlands sowohl auf die anhaltende Krise als auch auf die unsolide Haushaltswirtschaft zurückzuführen sind.¹²⁰⁶

In diesem Ergebnis wird die Schwäche der oben „*conditio sine qua non* - Formel zur Feststellung der Kausalität deutlich, weil sie nicht zwischen verschiedenen Ursachen und deren Gewichtung unterscheidet. Auch das Merkmal der „Unmittelbarkeit“ bietet sich gerade im Hinblick auf ökonomische Zusammenhänge nicht als Differenzierungskriterium an. In Folge einer Vielzahl von Finanzmarktakteuren mit jeweils abweichenden ökonomischen Einschätzungen und Verhaltensweisen lässt sich eine wirtschaftspolitische Entwicklung kaum auf eine einzige, bestimmte Ursache zurückführen. Darüber hinaus lässt sich auch die chronologische Abfolge der Ereignisse nicht mit Sicherheit bestimmen, so dass eine Ursachenforschung, die allein das Merkmal der Unmittelbarkeit zum Gegenstand ihrer Untersuchung macht, kein hinreichend sicheres Ergebnis liefert. Für die Anwendung des Art. 122 II AEUV muss daher auf ein anderes Korrektiv abgestellt werden.

¹²⁰⁵ Wie bereits zuvor geschildert, herrschten zeitgleich Unsicherheiten im Zusammenhang mit den US-Arbeitsmarktdaten und den Folgen der Wahlen im Vereinigten Königreich“, vgl.: EZB, Monatsbericht Juni 2010, S. 38.

¹²⁰⁶ Ebenso: *Seidel*, Der Euro, S. 8; *Jeck/Roosebeke/Voßwinkel*, Keinen Euro nach Athen tragen, S. 13, die der Krise eine verminderte Ursächlichkeit für die Schwierigkeiten zuweisen; *Hermann*, EuZW 2010, 414; vgl. auch die Analyse der Kommission vom 12.5.10, KOM (2010) 250.

1.1.1.2.2.5.3. Schwerpunkttheorien, Herrschaftstheorie und das Verhältnis zwischen Art.

122 II und Art. 125 AEUV

Ein Großteil der Literatur¹²⁰⁷ ist der Meinung, dass eine „verantwortliche Staatsführung“ auch spekulativen Angriffen auf die staatliche Wirtschaftsführung trotzen können müsse. Solange der Staat selbst die maßgebliche Ursache für Spekulationen auf die Zahlungsfähigkeit seines Landes setze, begeben er sich in eine hilflose Lage, in die er auch durch ein „gewöhnliches Ereignis“ hätte geraten können.¹²⁰⁸ Nach *Jeck* sollen daher nur solche Ereignisse unter Art. 122 II AEUV fallen, die auch gesunde Staaten in ihrer Zahlungsfähigkeit bedrohen.¹²⁰⁹

Die Vertreter dieser Ansicht nehmen eine differenzierte Betrachtung der Norm anhand des Ursachenschwerpunktes vor. Dabei sind zwei Vertretergruppen zu unterscheiden, die sich anhand einer jeweils anderen Akzentuierung der beiden Tatbestandsebenen der zweistufigen Struktur des Art. 122 II AEUV differenzieren lassen.

1.1.1.2.2.5.3.1. 1. Ansicht

Die erste Gruppe¹²¹⁰ der sich mit diesem Thema befassenden Personen orientiert sich an den Umständen, die zum außergewöhnlichen Ereignis geführt haben. Hiernach scheidet die Anwendbarkeit der Norm, wenn der betroffene Staat selbst die bestimmende Ursache für den Kontrollverlust über das außergewöhnliche Ereignis gesetzt hat. Nach dieser Ansicht rückt also die Entstehung des außergewöhnlichen Ereignisses in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung.

Für die Anwendbarkeit der Norm fordern die Vertreter dieser Ansicht, dass „das außergewöhnliche Ereignis der bestimmende Grund für den Kontrollverlust des

¹²⁰⁷ *Ruffert*, FAZ vom 23.1.10, S. 19; *Faßbender*, NVwZ 2010, 800; vgl. mit leichten Abwandlungen auch: *Jeck/Roosebeke/Voßwinkel*, Keinen Euro nach Athen tragen, S. 13; *Jeck*, Euro-Rettungsschirm, S. 4; relativierte Ansicht: *ders.*, in: *Jeck/Roosebeke*, Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen, S. 7, wo plötzlich nur noch die Rede von der „maßgeblichen Ursache für seine *Hilsbedürftigkeit*“ (also der Ursächlichkeit für die entstandenen Schwierigkeiten und nicht, wie zuvor, für den „*Kontrollverlust*“; ebenso sieht dies: *Hentschelmann*, Der SWP als Ordnungsrahmen, S. 43; *ders.* EuR 2011, 299.

¹²⁰⁸ *Seidel*, Der Euro, S. 8; *Jeck*, Euro-Rettungsschirm, S. 4 ff.; *Hentschelmann*, Der SWP als Ordnungsrahmen, S. 43.

¹²⁰⁹ FAZ vom 11.5.10, S. 15.

¹²¹⁰ *Seidel*, Der Euro, S. 8; *Jeck/Roosebeke/Voßwinkel*, Keinen Euro nach Athen tragen, S. 13; *Jeck*, Euro-Rettungsschirm, S. 4; nicht ganz eindeutig: *Jeck/Roosebeke*, Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen, S. 7.

Mitgliedstaates“ sein müsse, und dass eine Anwendung des finanziellen Beistands ausscheide, „wenn der Mitgliedstaat durch eine hohe Staatsverschuldung selbst eine maßgebliche Ursache für den Kontrollverlust gesetzt hat“.¹²¹¹ Diese Betrachtungsweise wird damit begründet, dass Art. 122 II AEUV eine Ausnahmenvorschrift zur „no-bail-out“-Klausel sei. Daher habe eine enge Auslegung der Tatbestandsmerkmale der Ausnahmenvorschrift zu erfolgen.¹²¹²

Auf Grund des „Regel-Ausnahme“-Verhältnisses müsste den von der „no-bail-out“-Klausel umfassten Schutzzwecken auch im Rahmen der Ausnahmenvorschrift Geltung verschafft werden mit der Folge, dass sowohl die Funktionstüchtigkeit des Marktmechanismus als auch die Haushaltsautonomie auch bei Anwendung der Ausnahme gewährleistet seien.¹²¹³ Würde man hingegen Art. 122 II AUV im Falle einer verschwenderischen Haushaltspolitik eines EU-Mitgliedstaates Geltung verschaffen, käme es zu einem Wertungswiderspruch zu Art. 126 I AEUV, der die Pflicht der Mitgliedstaaten statuiere, übermäßige Defizite zu vermeiden.¹²¹⁴

Aus diesen Gründen könne der finanzielle Beistand nur bei „singulären Ereignissen“ angewendet werden, die jeden (noch so gut wirtschaftenden) Staat treffen könnten und daher auch bei Betreibung einer soliden Fiskalpolitik geeignet seien, diesen in finanzielle Nöte zu bringen. Es müsse ein Vorfall sein, „der nicht aufgrund der Haushaltssituation des Euro-Staates Auswirkungen auf die Bonitätseinstufung hat“.¹²¹⁵ Wenn aber das Ereignis in direktem Zusammenhang mit der Haushaltspolitik des betroffenen Staates stehe, sei ein unmittelbarer Einfluss auf das Zinsniveau der Staatsanleihen stets gegeben.¹²¹⁶ Durch eine unsolide Haushaltswirtschaft habe sich der Staat in diesem Fall nämlich selbst „anfällig gemacht und seine Kontrollfähigkeit durch eine zu hohe Verschuldung sehenden Auges herabgesetzt.“¹²¹⁷

¹²¹¹ *Jeck/Roosebeke/Voßwinkel*, Keinen Euro nach Athen tragen, S. 13; *Jeck*, Euro-Rettungsschirm, S. 4; auch hier relativiert: *Jeck*, in: *Jeck/Roosebeke*, Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen, S. 7, wo lediglich von der „maßgeblichen Ursache für seine *Hilsbedürftigkeit*“ (also der Ursächlichkeit für die entstandenen Schwierigkeiten und nicht, wie zuvor, für den „*Kontrollverlust*“ gesprochen wird; ebenso sieht dies: *Hentschelmann*, Der SWP als Ordnungsrahmen, S. 43; *ders.* EuR 2011, 299.

¹²¹² *Jeck*, EU-Rettungsschirm bricht EU-Recht und deutsches Verfassungsrecht, S. 4; *Jeck/Roosebeke/Voßwinkel*, Keinen Euro nach Athen tragen, S. 12 ff.; vgl. auch *Häde*, EuZW 2009, 402 ff.; ebenso: *Hentschelmann*, Der SWP als Ordnungsrahmen, S. 42; *ders.* EuR 2011, 298; *Kempfen*, in: Streinz: EUV/EGV Kommentar, Art. 100, Rn. 8; *Knopp*, NJW 2010, 1780.

¹²¹³ *Hentschelmann*, Der SWP als Ordnungsrahmen, S. 43; *ders.* EuR 2011, 298.

¹²¹⁴ *Hentschelmann*, Der SWP als Ordnungsrahmen, S. 43; *ders.* EuR 2011, 297.

¹²¹⁵ *Jeck*, Euro-Rettungsschirm, S. 4.

¹²¹⁶ *Jeck/Roosebeke/Voßwinkel*, Keinen Euro nach Athen tragen, S. 13; *Jeck*, Euro-Rettungsschirm, S. 4.

¹²¹⁷ *Hentschelmann*, Der SWP als Ordnungsrahmen, S. 43.

Da Griechenland seine enorme Schuldenlast selbst verursacht und damit die Ursache für den Kontrollverlust über das Ereignis eigenhändig gesetzt habe, scheidet eine Anwendbarkeit von Art. 122 II AEUV hier aus. Dieses Ergebnis lasse sich schließlich auch mit einem Vergleich des Art. 107 II b) AEUV begründen, der in identischer Terminologie ebenfalls den Begriff „außergewöhnliche Ereignisse“ verwende. In diesem Zusammenhang seien unter dem Begriff aber lediglich Kriege oder Terrorakte zu verstehen. „Schwere Störungen des Wirtschaftslebens“ fielen jedenfalls nicht darunter.¹²¹⁸

1.1.1.2.2.5.3.2. 2. Ansicht

Die zweite Gruppe der Vertreter der Schwerpunkttheorien¹²¹⁹ legt hingegen den Fokus der Betrachtung auf den zeitlich nachgeordneten Vorfall im Tatbestand des Art. 122 II AEUV und nimmt eine Analyse im Hinblick auf die Gewichtigkeit der verschiedenen Ursachen vor, die zu den Schwierigkeiten geführt haben. Wenn der notleidende Staat demnach selbst überwiegend (durch eine verschwenderische Haushaltspolitik bspw.) ursächlich für die eingetretenen Schwierigkeiten geworden sei, könne Art. 122 II AEUV nicht angewendet werden.

Ein im Ermessen der Union stehender finanzieller Beistand sei davon abhängig, ob die drohende Zahlungsunfähigkeit eher auf einer unsoliden Haushaltspolitik oder aber auf den Folgen der globalen Wirtschaftskrise beruhe. Danach sei eine Maßnahme nach Art. 122 II AEUV dann gerechtfertigt, wenn eine akute Krise das bestehende Verschuldungsproblem eines EU-Staates dahingehend verschärfe, dass die Schwierigkeiten im Grunde erst dadurch entstünden. Ausschlaggebend sei dabei, dass das externe Ereignis den Ursachenschwerpunkt bilde. Ein finanzieller Beistand sei selbst dann möglich, wenn die Schwierigkeiten auf einer verfehlten Wirtschaftspolitik des betroffenen Staates basierten, also eigenhändig mitverursacht worden seien.¹²²⁰ Begründet wird diese Auffassung damit, dass die EU-Organe

¹²¹⁸ *Jeck/Roosebeke/Voßwinkel*, Keinen Euro nach Athen tragen, S. 14.

¹²¹⁹ *Hermann*, EuZW 2010, 414; *Häde*, in: Callies/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 7 und Art. 122 AEUV, Rn. 9; *ders.* EuR 2010, 858; *ders.*, EuZW 2009, 401; *Callies*, ZEuS 2011, 243.

¹²²⁰ *Häde*, in: Callies/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 9; ähnlich, aber in einem anderen Zusammenhang: *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 19; vgl. auch *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 289.

gemäß Art. 122 II AEUV bestimmte Bedingungen für das hilfsbedürftige Land beschließen könnten, die gerade auch die Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik betreffen.¹²²¹

Häde dringt in seiner Begründung in die Entstehungsgeschichte von Art. 122 und Art. 125 AEUV ein und stellt heraus, dass Art. 122 II AEUV (vormals Art. 100 II EGV) eine Art „Einigung“ zwischen dem Willen zweier entgegengesetzter Lager gewesen sei.¹²²² So sei in den Gesetzesentwürfen zur WWU zwischen dem Verbot einer bedingungslosen Garantie für die Schulden eines anderen Mitgliedstaates und der Schaffung eines Mechanismus zur Gewährung einer finanziellen Unterstützung im Falle von Schwierigkeiten differenziert worden.¹²²³ Im heutigen Art. 122 II AEUV werde nun dieser Mechanismus, der seinem Wortlaut nach nur unter bestimmten Bedingungen und unter Beachtung der „no-bail-out“-Klausel zur Geltung kommen könne, sichtbar. *Häde* ist der Ansicht, dass Art. 122 und 125 AEUV auf derselben Stufe der Normenhierarchie stünden.¹²²⁴

Das Haftungsverbot gelte zwar grundsätzlich, könne aber im Wege des Art. 122 II AEUV „eingeschränkt oder gar durchbrochen“ werden,¹²²⁵ wenn gewisse Auflagen für die finanzielle Unterstützung erteilt würden. Art. 122 II sei „letztes Mittel“ zur Überwindung einer akuten Krise,¹²²⁶ und daher jedenfalls eng auszulegen.¹²²⁷ Diese Konditionierung sei die Rechtfertigung für eine Hilfe, auch wenn die Schwierigkeiten des betroffenen Staates letztlich auf einer verfehlten Haushaltspolitik beruhen.

1.1.1.2.2.5.3.3. 3. Ansicht („Herrschaftstheorie“)

Gegen diese Schwerpunkttheorien wendet sich insbesondere *Nettesheim*. Er ist der Meinung, für die Anwendbarkeit von Art. 122 II AEUV sei allein entscheidend, „ob es sich um eine Situation handelt, in der dem Mitgliedstaat die Kontrolle über das beeinträchtigende Ereignis *noch möglich* ist“.¹²²⁸ Die vorgenannten Meinungen verfremdeten dieses Merkmal,

¹²²¹ *Häde*, in: Callies/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 13.

¹²²² Ebenfalls *Hattenberger*, in: Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 5; *Pipkorn*, Legal Arrangements, S. 273 ff.

¹²²³ *Häde*, EuZW 2009, 402 mit Verweis auf diverse Dokumente zur Schaffung der WWU; vgl. dazu ausführlich Teil 1 und Teil 2.

¹²²⁴ Ebenso: *Knopp*, NJW 2010, 1780; *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1914.

¹²²⁵ Ebenso: *Hentschelmann*, EuR 2011, 287; *Hattenberger*, EUV/EGV Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 5.

¹²²⁶ *Häde*, EuZW 2009, 403.

¹²²⁷ *Häde*, in: Callies/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 17.

¹²²⁸ *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 289; *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 18 f.

wenn sie die Anwendbarkeit des finanziellen Beistands unter dem Gesichtspunkt einer Ursächlichkeit für den Kontrollverlust (1. Ansicht) oder aber unter dem einer Verantwortung des betroffenen Staates für seinen drohenden Staatsbankrott (2. Ansicht) prüften.¹²²⁹ Diese Vorgehensweise dehne den Wortlaut der Norm in unzulässiger und undurchsichtiger Weise aus. Art. 122 II AEUV enthielte keinerlei Hinweise auf eine Differenzierung nach der Ursachenintensität für den Kontrollverlust der außergewöhnlichen Ereignisse.

Eine wertende Korrektur bereits bei Auslegung der Tatbestandsmerkmale sei nicht zulässig, weil das EU-Primärrecht auf ordnungspolitische Grundentscheidungen verzichte und bestimmte Wirtschaftsmodelle oder ordnungsökonomische Ideen mitnichten darin ihren unverfälschten Niederschlag fänden. Vielmehr bestünden die Primärverträge aus Kompromissen und ausgleichenden Regelungen, die verschiedene Wirtschaftsmodelle und ökonomische Tendenzen auf einen gemeinsamen Nenner brächten.¹²³⁰ Eine geltende Beachtung der von Art. 125 AEUV geschützten Zwecke im Rahmen des Art. 122 II AEUV scheitere schon daran, dass beide Normen als selbständig anzusehen seien und die Vorschrift daher aus sich heraus interpretiert werden müsse.¹²³¹

Hierzu beruft sich *Nettesheim* zunächst auf den Wortlaut, der nichts für eine Verkoppelung der Vorschriften hergebe. Anschließend verweist er auf die systematische Stellung der Normen und wagt dann einen knappen historischen Rückblick auf die Entstehungsgeschichte. Danach sei Art. 122 II AEUV bei Schaffung des Maastrichter-Vertragswerkes als vormaliger Art. 100 II EGV dazu bestimmt gewesen, „die Folgen von Art. 125 AEUV aus(zu)gleichen“.¹²³² Nach historischer Betrachtung kommt auch *Nettesheim* zu dem Schluss, dass Art. 122 II AEUV einen Kompromiss zwischen Forderungen der wirtschaftsschwachen Euro-Mitgliedstaaten und der Kommission nach einem solidarischen Finanzkraftausgleich und den starken Ländern nach dem expliziten Ausschluss einer Transferunion darstelle.¹²³³ Auf diese Weise sollte dem AEUV zwar eine dem Art. 107 II GG

¹²²⁹ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 17 f.

¹²³⁰ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 18; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 19.

¹²³¹ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 18; *Knopp*, NJW 2010, 1779; *Bandilla*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 7, der von einem „Gegengewicht“ spricht.

¹²³² *Bandilla*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 7; *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 18.

¹²³³ *Pipkorn*, Legal Arrangements, S. 274.

vergleichbare Vorschrift versagt bleiben, jedenfalls aber die Möglichkeit geschaffen werden, einem notleidenden Mitgliedstaat durch gemeinschaftlichen Finanztransfer vorübergehend beizustehen.¹²³⁴

Um der Ratio des Art. 122 II AEUV gerecht zu werden, zieht *Nettesheim* einer uferlosen Inanspruchnahme des finanziellen Beistands der Union in vergleichbarer Weise wie *Häde* dadurch enge Grenzen, dass er auf die von Art. 122 II AEUV geforderten Konditionen verweist.¹²³⁵ Voraussetzung für den Beistand sei nämlich ein klarer Bestimmungen- und Vorgabenkatalog, deren Befolgung die Konsolidierung der angeschlagenen Staaten gewährleiste.¹²³⁶ Darüber hinaus habe der Rat einen weiten Gestaltungsspielraum. Er entscheide nicht nur über das „Ob“, sondern ebenfalls über das „Wie“, also die technische Umsetzung des Beistands.

Auch *Ohler* erwägt eine wertende Anpassung des Einzelfalls auf der Ermessenseite.¹²³⁷ Auf der Rechtsfolgenseite müsse demnach nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit vorgegangen werden, wobei eine objektive Prüfung der Ursachen und eine Prognose der Auswirkungen der Schwierigkeiten auf andere EU-Mitgliedstaaten unumgänglich seien. Anschließend müsse man eine Abwägung vornehmen, die daran zu messen sei, wie groß der Schaden beziffert werde, der für den Rest der Gemeinschaft eintreten würde, wenn der Beistand gewährt würde, im Vergleich zu dem Schaden, der eintreten würde, wenn man auf die Anwendung von Art. 122 II AEUV verzichtete.

Im konkreten Fall bedeute dies: Da im Fall Griechenlands das Agieren der Finanzmärkte in der Folge der Finanzkrise als außergewöhnliches Ereignis eingestuft werden könne, für das dem Land der Antike die Kontrolle entglitten sei und zudem ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zu der drohenden Staatsinsolvenz bestehe, sei ein finanzieller Beistand nach Art. 122 II AEUV gerechtfertigt.

1.1.1.2.1.5.4. Stellungnahme

¹²³⁴ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 19 mit Bezug auf: *Pipkorn*, Legal Arrangements, S. 274.

¹²³⁵ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 19.

¹²³⁶ Ebenso: *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 290.

¹²³⁷ *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 290.

Die Schwerpunkttheorien ermöglichen - anders als das Abstellen lediglich auf eine unmittelbare Kausalität - eine differenzierte Analyse der verschiedenen Faktoren, die zu den Schwierigkeiten i.S. des Art. 122 II AEUV geführt haben.¹²³⁸ Zudem wird nur auf diese Weise die Möglichkeit eröffnet, eine wertende Betrachtung der Situation des betroffenen Staates vorzunehmen. Diese ist bereits für die Entscheidung erforderlich, ob überhaupt Finanzhilfe gewährt werden soll oder nicht. Folgte man *Nettesheim* und *Ohler*, die eine Bewertung der staatlichen Lage erst bei der Konditionierung berücksichtigen wollen, führte dies zu einer Entscheidung über eine finanzielle Unterstützung nach dem „alles-oder-nichts“-Prinzip. Im Falle der Gewährung bliebe aber jede Wertung unberücksichtigt. Auch wenn die Frage nach einem Verschulden des betroffenen Staates weder im Hinblick auf die eingetretenen Schwierigkeiten,¹²³⁹ noch für das außergewöhnliche Ereignis¹²⁴⁰ für die Anwendbarkeit des Art. 122 II AEUV auf tatbestandlicher Seite maßgeblich ist,¹²⁴¹ so scheint doch ein Bedürfnis an ordnungspolitischer Korrektur zu bestehen. Ein mögliches Verschulden kann jedenfalls unvermittelt bei der Konditionierung des finanziellen Beistands gemäß der Norm Beachtung finden.¹²⁴²

Alein die Auslegung des Art. 122 II AEUV anhand der Schwerpunkttheorien vermag aber den wirtschaftspolitischen Grundstrukturen des AEUV, die maßgeblichen Einfluss auf die Existenz und den Umgang mit der Norm ausüben, nicht gerecht zu werden. Denn anders als *Nettesheim* behauptet,¹²⁴³ werden ordnungspolitische Grundideen sehr wohl in den Europäischen Primärverträgen berücksichtigt, was bspw. aus Art. 119 AEUV und sämtlichen Vorschriften über die Wirtschaftspolitik nach Kapitel 1 der Wirtschafts- und Währungspolitik des Titels VIII im AEUV explizit hervorgeht.¹²⁴⁴ So fordern insbesondere die Art. 119 und 120

¹²³⁸ Eine Abwägung sämtlicher Faktoren, die zur schwierigen Lage geführt haben, hält auch *Knopp*, NJW 2010, 1780 für sinnvoll.

¹²³⁹ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 18; *Häde*, EuZW 2009, 403; *Häde*, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 9.

¹²⁴⁰ *Kempen*, in: Streinz, EUV/EGV Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 9; *Khan*, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 7; *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 18.

¹²⁴¹ *Hermann*, EuZW 2010, 414.

¹²⁴² *Calliess*, ZEuS 2011, 240; *Frenz/Ehlenz*, EWS 2010, 68.

¹²⁴³ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 18.

¹²⁴⁴ So qualifiziert *Seidel*, integration 2010, 207 zu Recht Art. 125 AEUV als „maßgebliches Ordnungsprinzip der Währungsunion,“ das „zusammen mit den strikten Eintrittsbedingungen bei der Aufnahme in die Währungsunion, dem Verfahren der Aufsichtsführung über die nationalen Haushalte und dem Verbot der monetären Finanzierung nationaler Haushalte [...] die potenziell gefährdete Stabilität der einheitlichen europäischen Währung“ sichert.

AEUV die mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken *expressis verbis* dazu auf, sich „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb zu verpflichten“. Hierin ist aber doch gerade eine ordnungspolitische Grundidee enthalten. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten nach dem AEUV dazu verpflichtet, ihre Wirtschaftspolitik an der Politik des „magischen Vierecks“ auszurichten.¹²⁴⁵

Die Geltung der von Art. 125 AEUV geforderten ordnungsökonomischen Schutzzwecke im Rahmen des Art. 122 II AEUV werden durch einen rechtsgeschichtlichen Blick auf die Entstehung der Normen bestätigt. *Nettesheim* ist zwar insoweit beizupflichten, wenn er (wie auch *Häde*) die Norm als Kompromiss zu einem strikten, vornehmlich von Deutschland und Frankreich postulierten, *Haftungsausschluss in jeder Form* begreift. Diesbezüglich variierten die Ansichten und Forderungen der späteren Eurostaaten. Auf der einen Seite fanden sich die wirtschaftsschwachen Staaten, unterstützt durch die Europäische Kommission,¹²⁴⁶ wieder. Auf der anderen positionierten sich die wirtschaftsstarken Länder, angeführt von Deutschland und Frankreich. Während erstere eine Regelung für einen Beistandsmechanismus forderten, der über den Wirkungsbereich des vormaligen Art. 103 II EWG (konjunkturpolitische Maßnahmen) hinaus gehen sollte,¹²⁴⁷ sah sich Deutschland mit Rückendeckung der Franzosen dazu herausgefordert, seine allein auf Preisstabilität ausgerichtete D-Mark-Politik auf die gemeinsame Währung zu übertragen und jegliche finanzielle Hilfsmaßnahmen aus den Entwürfen zur WWU zu streichen.¹²⁴⁸

Wie bereits dargestellt ist Art. 125 AEUV als Grundsatznorm zu verstehen, zu der Art. 122 II AEUV die einschränkende Ausnahme bildet. Diese Einordnung der Normen gestattet eine „Durchschlagswirkung“ der in den Art. 123-126 AEUV befindlichen Ziele auf Art. 122 II AEUV. Daher ist ein einschränkendes, gesetzeskonformes Korrektiv rechtlich zulässig und auch erforderlich. Anders als *Nettesheim* meint, hat Art. 122 II AEUV nicht den Zweck, die „Folgen

¹²⁴⁵ *Hatje*, DÖV 2006, 599; *Geiger*, in: *Geiger/Khan/Kotzur*, EUV/AEUV Kommentar, Art. 3 AEUV, Rn. 7; *Selmayr*, AöR 124 (1999), 365; *Khan*, in: *Geiger/Kahn/Kotzur*, EUV/AEUV Kommentar, Art. 120 AEUV, Rn. 2; *Heun*, JZ 1998, 872.

¹²⁴⁶ Vgl. dazu den Vorstoß der Kommission zu einem System der Gemeinschaftskredite: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Regierungskonferenzen: Beiträge der Kommission, BullEG Beilage 2/91.

¹²⁴⁷ *Häde*, in: *Calliess/Ruffert*, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 7; *Hattenberger*, in: *Schwarze*, EU-Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 5.

¹²⁴⁸ Agence Europe, No. 1700 vom 20.3.91.

von Art. 125 AEUV auszugleichen¹²⁴⁹. Die intendierte Folge von Art. 125 AEUV ist nämlich, das Vertrauen der Märkte in autonome und solide Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten zu gewinnen, um die Funktionalität der WWU zu gewährleisten.

Würde man, wie *Nettesheim*, in Art. 122 II AEUV *ex ante* einen „Ausgleich“ zu der strikten „no-bail-out“-Klausel sehen, wäre ein Bemühen der Eurostaaten um das Vertrauen der Märkte in ihre haushaltswirtschaftliche Eigenständigkeit im Vorfeld sinnlos.¹²⁵⁰ „Die Glaubwürdigkeit sämtlicher staatlicher Kreditnehmer“ ist aber, wie die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten und der EU-Organe selbst pointieren, „ein entscheidendes Element für die Gewährleistung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet insgesamt.“¹²⁵¹

Zugegebenermaßen treten zwei Gegebenheiten in Erscheinung, die einen etwas flexibleren Umgang mit der Anwendbarkeit der Norm suggerieren könnten. Zum einen ist es die systematische Stellung des Art. 122 II AEUV. So entspricht es nicht der Regel, dass eine Ausnahmenorm in seiner gesetzestechnischen Anordnung *vor* der grundsätzlichen Regelung erscheint. Zum anderen könnte sich durch einen gezielteren Blick auf die historische Entwicklung der Norm der Gedanke aufdrängen, dass die Vertragsstaaten die Anwendungskriterien des finanziellen Beistands lockern wollten, um auf diese Weise eine Finanzhilfe der Union einfacher zu ermöglichen.¹²⁵² Denn die ursprüngliche Fassung des Art. 122 II AEUV sah für die Beschlussfassung des Rates für die Anwendbarkeit der Norm eine hinreichende Differenzierung zwischen den außergewöhnlichen Ereignissen und den Naturkatastrophen vor. Bei Schwierigkeiten, die auf außergewöhnlichen Ereignissen beruhten, war ein *einstimmiger* Ratsbeschluss erforderlich. Im Falle von Naturkatastrophen reichte bereits ein Beschluss mit *qualifizierter Mehrheit*. Im Zuge des Vertrags von *Nizza* hat sich diese Bestimmung dahingehend geändert, dass in beiden Fällen nunmehr lediglich ein qualifizierter Ratsbeschluss ausreicht. Diese Lockerung der Vorschrift entfaltet allerdings erst auf der Entscheidungsebene Geltung. Sie entbindet nicht von einer rechtskonformen Subsumtion des Einzelfalls unter die Tatbestandsmerkmale.

¹²⁴⁹ *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 18.

¹²⁵⁰ *Hentschelmann*, Der SWP als Ordnungsrahmen, S. 43; *ders.* EuR 2011, 299.

¹²⁵¹ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes und der EU-Organe vom 21.7.11, Punkt Nr. 7.

¹²⁵² Kritisch zu dieser Erleichterung: *Kempfen*, in: Streinz, EUV/EGV Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 10 m.w.N.

Im Hinblick auf die gesetzliche Platzierung der Norm ist - mehr noch als die Anordnung vor dem Grundtatbestand des Art. 125 AEUV - ausschlaggebend, dass die Norm in Kapitel I Titel VIII, also in die Vorschriften der Wirtschaftspolitik eingefügt ist. Daher muss sie auch im Kontext der Zielsetzungen dieser Vorschriften ausgelegt werden. Eine isolierte und damit eigenständige Betrachtung der Norm würde vor dem Hintergrund ordnungsökonomischer Statuten, die in den Vorschriften über die Wirtschaftspolitik sichtbar werden, nicht dem Willen der europäischen Vertragsstaaten entsprechen. In vergleichbar strikter Manier wie das grundsätzliche Verbot des „bail-outs“ gem. Art. 125 I AEUV muss auch im Rahmen des Art. 122 II AEUV den Märkten unmissverständlich der konsequente Wille der EU-Mitgliedstaaten signalisiert werden, dass jeder für seine eigene Haushaltspolitik zuständig ist, und dass im Falle von finanziellen Schwierigkeiten, die auf einer unsoliden Haushaltspolitik beruhen, keine Hilfsmaßnahmen der Union versprochen werden.

Dass sich die Norm nicht nur an Euroländer richtet, ist dieser Einschätzung nicht abträglich. Dies wäre jedenfalls kein geeignetes Argument für eine unterschiedliche Behandlung zwischen Art. 122 II und Art. 125 AEUV. Denn vor dem Hintergrund, dass die Währungsunion stetig durch den Beitritt weiterer EU-Staaten wächst, sind auch künftige Euroländer daran gehalten, sich um das Vertrauen der Märkte zu bemühen und daher eine disziplinierte und autonome Haushaltspolitik zu betreiben.

Die Richtigkeit der Einbeziehung der Pflichten zur disziplinierten und eigenständigen Haushaltspolitik auch bei der Anwendung von Art. 122 AEUV lässt sich auch aus der *Nizza*-Schlussakte vom 21. Februar 2001 und der darin enthaltenen Erklärung Nr. 6 ersehen. Dort wird nämlich darauf hingewiesen, dass die Entscheidung des Rates für einen finanziellen Beistand mit der „no-bail-out“-Klausel kompatibel sein muss.¹²⁵³

Im Hinblick auf die verschiedenen Ansätze der Schwerpunkttheorien gibt der Wortlaut der Norm jedenfalls Raum für eine Anwendung beider Ansichten. Die vornehmlich von *Jeck/Roosebeke/Voßwinkel* vertretene Theorie (1. Ansicht) ist aus dem Grunde rechtlich möglich, da mit der Formulierung des Relativsatzes in Art. 122 II AEUV „die sich seiner Kontrolle entziehen“ eine Bewertung der Situation ermöglicht wird, die zum Kontrollverlust

¹²⁵³ *Kempen*, in: Streinz, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 10; *Hentschelmann*, Der SWP als Ordnungsrahmen, S. 43.

des außergewöhnlichen Ereignisses geführt hat. Anders ist dies bei dem Teilsatz, „Ist ein Mitgliedstaat [...] von Schwierigkeiten betroffen [...]“. Hier fehlt es an einer näheren Konkretisierung, was grundsätzlich keinen Raum für eine Bewertung zulässt. Andererseits gestattet die kausale Verknüpfung der beiden Ereignisse (erstens: Eintritt eines außergewöhnlichen Ereignisses, zweitens: Betroffenheit/Bedrohung durch Schwierigkeiten) eine Auseinandersetzung mit dem Schwerpunkt der Ursächlichkeit für die eingetretenen Schwierigkeiten. Im Ergebnis scheint aber die Ansicht vorzugswürdiger, die auf die Entstehung der außergewöhnlichen Ereignisse abstellt, weil nur durch eine solche Analyse ein ordnungspolitisch korrekter Maßstab angelegt werden kann. Denn allein hier besteht die Möglichkeit, Rückschlüsse auf wirtschaftspolitische Versäumnisse des Staates zu ziehen. Diese Ansicht ermöglicht daher eine Bewertung der Verhaltensweise und der Verantwortlichkeit des betroffenen Staates.¹²⁵⁴

Die von *Häde* und anderen Vertretern der Literatur eingenommene Position (2. Ansicht) berücksichtigt bei der Auslegung den Faktor *Zufall* in einem ihm nicht gebührend hohen Maß. Art. 122 II AEUV befreit hinsichtlich seiner Stellung in den Vorschriften über die Wirtschaftspolitik indes nicht von einer Verantwortlichkeit für die eigene Haushaltswirtschaft. Daher würde es der Systematik und auch den in Art. 3 EGV genannten Zielen der Union zuwiderlaufen, einen finanziellen Beistand, dessen Bewilligung letztlich nur noch einem Ermessen des Rates (auf Vorschlag der Kommission) unterstellt wäre, allein von dem Überwiegen eines externen Ereignisses abhängig zu machen. Im Gegensatz hierzu gelingt es der ersten Meinung, bei der Auslegung der Norm die eigene Ursächlichkeit des betroffenen Staates in einer ordnungsökonomisch gerechten Art und Weise zu berücksichtigen. Allein diese Ansicht bietet eine ausreichende Signalwirkung an sämtliche EU-Staaten, eine unsolide Haushaltsführung zu überdenken und rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um die von Art. 122 II AEUV genannten Schwierigkeiten zu verhindern.

Ein Blick auf die Verschuldungshistorie Griechenlands offenbart, dass es eigenhändig zum Kontrollverlust über das außergewöhnliche Ereignis beigetragen hat und auch überwiegend an der Ursächlichkeit für die drohende Staatsinsolvenz, also die eingetretenen Schwierigkeiten, beteiligt war: Seitdem das Land der Antike den Euro eingeführt hat, werden

¹²⁵⁴ *Hentschelmann*, EuR 2011, 300.

- wie bereits erläutert - jährliche Verstöße gegen die *Maastricht*-Kriterien, insbesondere gegen die maximale Schuldenstandhöchstgrenze von 60 Prozent des BIP, registriert. Bei Eintritt in die Währungsunion im Jahre 2001 belief sich der Schuldenstand auf ca. 115 Prozent des BIP. Nachdem dieser Wert im Laufe der Jahre nur um wenige Prozentpunkte sank, schoss er 2011 während der Wirtschafts- und Finanzkrise auf ca. 160 Prozent des BIP bei einem Haushaltsdefizit von beinahe neun Prozent des BIP in die Höhe.¹²⁵⁵ Der drohende Staatsbankrott war, wie bereits zuvor dargelegt, gleichermaßen Endzustand als auch Symptom einer chronischen Misswirtschaft der griechischen Regierungen.

Indiziert wird diese Erkenntnis auch durch eine Analyse des griechischen Konsumverhaltens. Eine Konsumquote von durchgehend mehr als 90 Prozent, wobei der Anteil der Konsumausgaben der privaten Haushalte bis 2009 mehr als 70 Prozent des BIP bei gleichbleibend geringen Steuereinnahmen betrug,¹²⁵⁶ deutet nicht gerade auf einen verantwortungsvollen Umgang mit den öffentlichen Geldern im Haushalt hin. Auch mit Blick auf das Leistungsbilanzdefizit wird sichtbar, dass die Griechen seit Jahren über ihre Verhältnisse leben. So stand im Jahr 2008 ein Handelsbilanzdefizit von 65 Mrd. US-Dollar einem Überschuss im traditionell starken Dienstleistungssektor von gerade mal 26 Mrd. US-Dollar gegenüber.¹²⁵⁷ Diese Entwicklung ist nicht etwa erst mit der Krise einhergegangen, sondern zielt die Statistiken der griechischen Handelspolitik bereits seit den 80er Jahren.¹²⁵⁸

Die schwache Exportleistung der Hellenischen Republik wurde jedenfalls durch die Krise noch verschärft. So sank die ohnehin bereits relativ geringe Warenexportquote im Jahre 2009 von ca. 9 Prozent auf ca. 6 Prozent während der Krise. Diese Fakten lassen erkennen, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise zwar maßgeblich zur aktuellen Situation in Griechenland beigetragen hat, sie letztlich aber nicht die Hauptursache für den drohenden Staatsbankrott war. Vielmehr war sie lediglich der Tropfen, der das bereits randvolle Schuldenfass zum Überlaufen brachte.

Es wäre auch nicht sachgerecht, die Ursache für die Unkontrollierbarkeit des außergewöhnlichen Ereignisses i.S. von Art. 122 II AEUV auf den bereits im ersten Teil dieser

¹²⁵⁵ Kommission der EU, Jahreswachstumsbericht, Brüssel, den 23.11.2011, KOM(2011) 815 endg. VOL. 3/5 - Anhang II, Schaubild 9.

¹²⁵⁶ Vgl. Schaubild bei *Schrader/Laaser*, Wirtschaftsdienst, S. 541, Abbildung 2.

¹²⁵⁷ 2007 betrug das Leistungsbilanzdefizit 14,6 Prozent.

¹²⁵⁸ *Schrader/Laaser*, Wirtschaftsdienst, S. 542.

Arbeit dargestellten „Konstruktionsfehler“ der WWU, also die kompetenzrechtliche Diskrepanz zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik, zu stützen. Auch wenn sich die sog. „peer pressures“¹²⁵⁹ sowie die „no-bail-out“-Klausel als nicht effektiv genug erwiesen haben, um die Stabilität der gemeinsamen Währung sicherzustellen, lässt sich daraus nicht der Rückschluss ziehen, dass den Griechen auf Grund fehlender geeigneter Maßnahmen in der WWU - nicht einmal einer Interventionsmöglichkeit der Eurogruppe -¹²⁶⁰ ein unausweichliches und daher unverschuldetes Schicksal bevorstand. Eine derartige Betrachtung würde nämlich das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit der Haushaltspolitik in der WWU *ad absurdum* führen. Zudem würde diese Sichtweise die wiederholten Verstöße der maroden Euroländer gegen den SWP legitimieren. Gerade im Hinblick auf die ungleichgewichtigen Säulen der WWU ist es unabdingbar, den Regeln über die Wirtschaftspolitik nachzukommen, um die Gemeinschaftswährung nicht zu gefährden. Mit der Teilnahme an der Währungsunion haben sich Griechenland wie auch die übrigen Eurostaaten dazu verpflichtet, rechtzeitig nationale Maßnahmen zu ergreifen, um den Bestand der WWU zu gewährleisten. Die Vernachlässigung dieses Bekenntnisses durch die Anwendbarkeit von Art. 122 II AEUV in diesen Fällen zu „belohnen“ bedeutete, das für die WWU destruktive „moral-hazard“-Verhalten zu forcieren, anstatt es zu sanktionieren.

1.1.1.2.1.6. Fazit

Eine Differenzierung nach dem Ursachenschwerpunkt für das unkontrollierbare außergewöhnliche Ereignis wird sowohl dem Ausnahmecharakter des finanziellen Bestands als auch der gebotenen Flexibilität gerecht, wenn es darum geht, die Funktionalität der WWU zu gewährleisten. Die Hauptursache für den drohenden Staatsbankrott der Hellenischen Republik in der Wirtschafts- und Finanzkrise zu suchen gelingt nicht, da die bevorstehende Zahlungsunfähigkeit nicht das Produkt von Spekulationsangriffen gegen den Euro war. Die plötzliche Herabstufung griechischer Staatsanleihen und die daraus entstandenen horrenden Refinanzierungskosten mögen sich zwar der unmittelbaren Kontrolle der griechischen Regierung entzogen haben. Darauf kommt es aber nicht an, weil der Anknüpfungspunkt ein anderer ist. Wie bereits beschrieben, ist das Verhalten der

¹²⁵⁹ Gnan, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV, Rn. 6.

¹²⁶⁰ Vgl. auch Schrader/Laaser, Wirtschaftsdienst, S. 546.

Ratingagenturen sowie anderer Marktteilnehmer oftmals unberechenbar.¹²⁶¹ Daher darf der Umstand einer plötzlichen Herabstufung nicht Maßstab für Art. 122 II AEUV sein.

Zudem war der „Bonitätsverlust“ Griechenlands im Jahre 2010 einem Umstand geschuldet, der exemplarisch für kontrollierbares Verhalten steht: Der Eintritt in die Währungsunion gelang den Griechen nur, weil sie am Stichtag gefälschte Bilanzen vorschoben. Der Schwindel über das wahre Haushaltsdefizit verschleierte die tatsächliche Unfähigkeit Griechenlands, einer strikten Haushaltsdisziplin nachzueifern.¹²⁶² Griechenland begab sich daher bereits frühzeitig auf den Weg in den Staatsbankrott.¹²⁶³ Nachdem es seinen neu errungenen Wohlstand nicht mehr allein mit Steuermitteln finanzieren konnte, nahm es eine Vielzahl von Krediten auf, deren Schulden es im Hinblick auf die schlechte wirtschaftliche Situation nicht zu tilgen im Stande war. Die zunehmende Verschuldung führte dazu, dass der Primärhaushaltsüberschuss aus Steuern abzüglich der reinen Staatsausgaben nicht mehr ausreichte, um die laufenden Zinszahlungen zu decken. Schließlich sah sich Griechenland dazu veranlasst, neue Schulden aufzunehmen, um die Zinsen zu finanzieren. Dieser Prozess, in der Ökonomie als „Ponzi-Spiel“¹²⁶⁴ bekannt, ließ bereits frühzeitig erkennen, dass die wirtschaftliche Situation Griechenlands bald in einem beispiellosen Eklat enden würde, sollten keine baldigen Sparmaßnahmen oder ähnliches ergriffen werden.

Es lag nicht außerhalb jeglicher Lebenserfahrung, dass die Märkte früher oder später mit schlagartigen und drastischen Zinserhöhungen auf diese Art und Weise der Finanzpolitik reagieren würden. Eine verantwortungsvolle Staatsführung müsste aber grundsätzlich in der Lage sein, derartigen spekulativen Angriffen standzuhalten. Dies gilt im Besonderen dann, wenn sie selbst die Ursache dafür gesetzt hat.¹²⁶⁵ Eine Regierung, die verkennt, dass der neugewonnene Wohlstand im eigenen Lande (in Folge der seit der Euroeinführung besonders günstigen Refinanzierungskosten) allein zurückzuführen ist auf die hohe Bonität der wirtschaftstarken Mitgliedstaaten der Währungsunion, handelt nicht verantwortungsvoll. Im Hinblick auf die Unbeständigkeit der Marktaktivitäten hätte sich bereits hier den Griechen aufdrängen müssen, dass dieser Zustand nur von kurzer Dauer sein

¹²⁶¹ Vgl. Kap. 1, Ziff. 1.1.3.1.9.2.1.

¹²⁶² *Calliess*, ZEuS 2011, 244.

¹²⁶³ Ausführlich zur Krise Griechenlands: *Featherstone*, *The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU*, S. 193 f.

¹²⁶⁴ *Blankart/Fasten*, *Staatsbankrotte*, S. 4.

¹²⁶⁵ *Matthias Ruffert*, FAZ vom 23.1.10, S. 19; *Jeck/van Roosebeke*, *Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen*, S. 7; *Fajßbender*, NVwZ 2010, 800; *Seidel*, *Der Euro*, S. 8; *Hentschelmann*, *Der SWP als Ordnungsrahmen*, S. 43; *Jeck*, *Euro-Rettungsschirm*, S. 4 ff.

würde, wenn nicht gleichzeitig für mehr Steuereinnahmen bspw. durch die Entwicklung wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen gesorgt würde. Diese Untätigkeit Griechenlands zeugt von einer „stabilitätspolitischen Unreife“¹²⁶⁶, die ein Risiko für das ordnungsgemäße Funktionieren der WWU insgesamt darstellt.

Die griechische Staatsschuldenkrise ist das Ergebnis eines erschlichenen Beitritts zur Währungsunion und das einer über Jahre geführten unsoliden Haushaltspolitik, die einen Hang zur ökonomischen Dekadenz erkennen lässt. Griechenland hat eigenhändig für seine desolante wirtschaftliche Situation gesorgt und sich sehenden Auges in diese „außergewöhnliche Situation“ hineinmanövriert. Bei rechtzeitiger Durchsetzung von Sparanstrengungen und Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs,¹²⁶⁷ wäre die Staatsschuldenkrise mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in ihrer konkreten bedrohlichen Gestalt ausgeblieben.

1.1.1.3. Ergebnis

Auf Grund einer maßgeblichen Ursächlichkeit Griechenlands für den Kontrollverlust des außergewöhnlichen Ereignisses scheidet eine Subsumtion unter Art. 122 II AEUV mit der Folge aus, dass ein finanzieller Beistand der EU rechtswidrig gewesen wäre.

1.1.1.4. Die Rechtmäßigkeit des EFSM und der VO (EG) Nr. 407/2010

Unabhängig von der Rechtswidrigkeit eines eventuellen finanziellen Beistands für Griechenland aus dem EFSM bleibt zu klären, inwieweit die zu Grunde liegende Verordnung an sich rechtswidrig ist.

Wie bereits diskutiert haben die globale Wirtschafts- und Finanzkrise und die im Frühling 2010 aufkeimenden Spekulationen an den Finanzmärkten einen wesentlichen Beitrag zu den verheerenden Liquiditätsproblemen diverser Eurostaaten geleistet. Abstrahiert man einmal von der Eigenursächlichkeit der Mitgliedstaaten in Folge unsolider oder gar exzessiver Haushaltswirtschaften, kann man im Allgemeinen davon ausgehen, dass ein Beistand nach

¹²⁶⁶ Hentschelmann, Der SWP als Ordnungsrahmen, S. 45.

¹²⁶⁷ Zu den von der OECD geforderten Strukturreformen: OECD, Economic Surveys: Greece, Paris 2009, Vol. 15, S. 45-56.

Art. 122 II AEUV in derartigen Schocksituationen grundsätzlich gerechtfertigt sein kann. Für diese Fälle ist es daher möglich, eine Verordnung zu schaffen, die Umfang und Modalitäten eines finanziellen Beistands der Union regelt. Art. 122 II AEUV macht nämlich inhaltlich keine konkreten Vorgaben im Hinblick auf das Verfahren einer finanziellen Unterstützungsmaßnahme, sondern ermöglicht gerade dadurch, dass weder ein Maßnahmenkatalog vorgegeben noch ausgeschlossen wird, eine flexible Vorgehensweise.¹²⁶⁸ Klärungsbedarf besteht allerdings bei der Frage, ob die konkrete VO eine Einzelfallbetrachtung zulässt oder durch den gegründeten Mechanismus ein Beistandsautomatismus in Betrieb genommen wird. Außerdem ist zu prüfen, ob die Kapitalaufnahme-modalitäten und der Umfang des Beistands mit dem Primärrecht vereinbar sind.¹²⁶⁹

1.1.1.4.1. Differenzierte Einzelfallbetrachtung

1.1.1.4.1.1. Ermessen

Bei Erfüllung der Tatbestandsmerkmale des Art. 122 II AEUV besteht grundsätzlich kein sofortiger Anspruch des maroden Staates auf einen finanziellen Beistand. Wie das Wort „kann“ indiziert erfolgt auf der Rechtsfolgenseite eine Ermessensentscheidung.¹²⁷⁰ Die VO (EG) Nr. 407/2010 ermöglicht nach Art. 3 eine differenzierte Einzelfallbetrachtung, da der finanzielle Beistand erst mit Beschluss des Rates, auf Vorschlag der Kommission, mit qualifizierter Mehrheit gewährt wird. Dabei umfasst das Ermessen sowohl die Frage des „Ob“ als auch die des „Wie“, also unter welchen konkreten Bedingungen die Hilfe gewährt werden soll.¹²⁷¹ Bei der Entscheidung über das „Ob“ gewährt die VO dem Rat einen umfangreichen Gestaltungsspielraum.¹²⁷² Allerdings ist auffällig, dass an keiner Stelle in der VO ein Prüfungsrecht des Rates (oder anderer oberster EU-Organe) im Hinblick auf das

¹²⁶⁸ Müller-Graff, integration 2011, 294.

¹²⁶⁹ Für die Rechtmäßigkeit des EFSM bzw. der VO sprechen sich insbesondere aus: *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 27; *Hermann*, EuZW 2011, 414; *Calliess*, ZEuS 2011, 244 u. 247; dagegen wenden sich: *Seidel*, EuZW 2011, 241; *Jeck*, Euro-Rettungsschirm, S. 5; *Zehnpfund/Heimbach*, Finanzielle Hilfen für Mitgliedstaaten insbesondere nach Art. 122 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, S. 7; ebenfalls kritisch: *Müller-Graff*, integration 2011, 294.

¹²⁷⁰ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 19; *Häde*, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 14.

¹²⁷¹ *Häde*, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 14.

¹²⁷² *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 19.

tatsächliche Vorliegen der Tatbestandsmerkmale explizit niedergeschrieben ist. Dadurch wird der Anschein erweckt, die VO ändere den vertraglichen Maßstab, der für eine positive Bescheidung über die Hilfe angelegt werden muss.¹²⁷³ So regelt Art. 3 der VO ein differenziertes Verfahren, wenn ein finanzieller Beistand in Anspruch genommen wird. Dabei ermöglicht Abs. 1 der Kommission sowie der EZB eine Überprüfung des Finanzbedarfs. Gleichzeitig zwingt die Norm den Antragsteller dazu, schon bei Antragstellung konkrete Pläne über Konsolidierungsmaßnahmen ausgearbeitet zu haben, da er der Kommission und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss zu diesem Zeitpunkt bereits ein wirtschaftliches und finanzielles Sanierungsprogramm vorlegen muss.

Die VO stellt somit zwar eine sekundärrechtliche Präzisierung und verfahrensrechtliche Ausführungsbestimmung zur primärrechtlichen Norm dar.¹²⁷⁴ Allerdings hilft allein das Zitieren des Art. 122 II AEUV in Art. 1 der VO nicht über das Manko hinweg, dass ein explizites Prüfungsrecht des Rates oder der Kommission gänzlich ausbleibt.

1.1.1.4.1.2. Konditionalität

Eine bedingungslose Finanzhilfe ist bereits nach dem Wortlaut von Art. 122 II AEUV ausgeschlossen.¹²⁷⁵ Die an der Formulierung „unter bestimmten Bedingungen“ anknüpfenden Auflagen, die also Teil der Beistandsvereinbarung werden, sollen bei teleologischer Betrachtung darauf abzielen, die entstandenen Schwierigkeiten des maroden Mitgliedstaates zu beheben. Daraus ergibt sich, dass auch Bestimmungen getroffen werden können, die in die nationale Haushalts- und Wirtschaftspolitik eingreifen können. Ein eventuelles Verschulden des betroffenen Staates für seine alternativlose Situation kann bei der Auswahl der einzelnen Bedingungen Beachtung finden.¹²⁷⁶ Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, flexible und dem jeweiligen Fall angepasste Bestimmungen vorzusehen. Da die Maßnahmen allerdings nicht kontraproduktiv sein dürfen, erschöpfen sich die diese bspw. in dauerhaften Mitteilungs- und Offenlegungspflichten oder in verstärkten Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten durch die EU-Organe.

¹²⁷³ *Hentschelmann*, EuR 2011 282; ähnlich kritisch auch: *Calliess*, ZEuS 2011, 243.

¹²⁷⁴ *Ruffert*, Rechtlicher Rahmen für die gegenseitige Nothilfe, S. 7.

¹²⁷⁵ *Kempfen*, in: Streinz, EUV/EGV Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 11; *Häde*, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 14.

¹²⁷⁶ *Calliess*, ZEuS 2011, 240; *Frenz/Ehrlenz*, EWS 2010, 68.

Solche Eingriffe sind jedenfalls vor dem Gesichtspunkt gerechtfertigt, dass der bedürftige Staat durch seine regelwidrige Haushaltswirtschaft und die Verstöße gegen Art. 119 ff., insbesondere gegen den SWP, den Zusammenhalt und die Funktionalität der Währungsunion gefährdet. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass ein bedürftiger Staat den Antrag auf Finanzhilfe regelmäßig im eigenen Interesse und damit aus eigenem Impuls stellen wird. Der Druck der Finanzmärkte mag zwar in erheblichem Maße dazu beitragen, im Endeffekt liegt die Entscheidung aber bei dem jeweiligen Staat selbst. Eine zwanghafte Oktroyierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen von Seiten der EU und ein damit einhergehender Eingriff in die Souveränität der Mitgliedstaaten wäre unzulässig und ist hier auch nicht erfolgt.

1.1.1.4.2. Modalitäten des finanziellen Beistands

1.1.1.4.2.1. Form des finanziellen Beistands

Es stellt sich die Frage, auf welche Art und Weise der finanzielle Beistand gem. Art. 122 II AEUV erfolgen kann. Art. 2 I der VO (EG) Nr. 407/2010 sieht Darlehen oder Kreditlinien vor. Für die Beschaffung der Finanzmittel wird die Kommission durch den Ratsbeschluss ermächtigt, Anleihen auf den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstituten im Namen der EU aufzunehmen. Die Höhe der ausstehenden Darlehen bzw. Kreditlinien ist dabei gem. Art. 2 II der VO „auf den bei den Mitteln für Zahlungen bis zur Eigenmittel-Obergrenze vorhandenen Spielraum begrenzt.“ Diese Grenze findet ihren vertraglichen Niederschlag im Eigenmittelbeschluss¹²⁷⁷, der die Einnahmen und die Ausgaben der Gemeinschaft beschränkt. Die Form des finanziellen Beistands kann mangels konkretisierender Bestimmungen und der abstrakten Formulierung „finanzieller Beistand“ in der Vorschrift grundsätzlich flexibel gewählt werden, mit der Folge, dass Kreditlinien, Darlehen, Garantien sowie alle anderen Arten von finanziellem Transfer in jedem Einzelfall möglich sind.¹²⁷⁸ Bestätigt wird dies in Folge einer Analogie¹²⁷⁹ zu Art. 143 AEUV und die diese Vorschrift

¹²⁷⁷ Vgl. den Eigenmittelbeschluss 2007/436 vom 7.6.07, ABl. L 163/17, am 1.3.09 in Kraft getreten.

¹²⁷⁸ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 19; *Khan*, in: Geiger/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 10; *Calliess*, ZEuS 2011, 26; *Häde*, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 9; *Hattenberger*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 100 EGV, Rn. 7.

¹²⁷⁹ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 19.

sekundärrechtlich konkretisierende VO (EG) Nr. 332/2002 vom 18.02.2002¹²⁸⁰. Die Überschrift enthält bereits explizit den Begriff des „finanziellen Beistands“. Im 5. Erwägungsgrund dieser VO wird der Gemeinschaft nahegelegt, ihre Kreditmöglichkeiten zu nutzen, „um selbst Mittel aufzunehmen, die sie dann den betreffenden Mitgliedstaaten in Form von Darlehen zur Verfügung“ stellen kann.

1.1.1.4.2.2. Kapitalaufnahmemodalitäten

Problematisch stellt sich hier aber die Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Anleihen auf den Finanzmärkten dar,¹²⁸¹ weil der Wortlaut des Art. 122 II AEUV explizit von einem „Beistand *der Union*“ spricht. Diese Wendung könnte zur Folge haben, dass die EU lediglich Mittel aus dem laufenden Haushalt (jährlich ca. 140 Mrd. €) schöpfen dürfte, die dann als Finanzbeistand bereitgestellt werden könnten.¹²⁸² Die Aufnahme von Anleihen auf dem Kapitalmarkt durch die Kommission in Folge einer Ermächtigung durch den Rat (gem. der VO) könnte daher eine Maßnahme darstellen, die sich außerhalb der Ermächtigungsgrundlage des Art. 122 II AEUV befindet.

Bei der Klärung der Frage, ob die Union überhaupt Anleihen auf dem Markt begeben darf, muss zunächst differenziert werden zwischen der rechtlichen Zulässigkeit einer Anleiheaufnahme durch die Union zur Haushaltsfinanzierung im Allgemeinen und einer Aufnahme, deren Erlöse in einen finanziellen Beistand für den maroden EU-Staat fließen sollen.¹²⁸³ Die Zulässigkeit der ersten Variante wird von der h.M. grundlegend abgelehnt und ist daher nicht weiter ausführungsbedürftig.¹²⁸⁴ Aber auch im Hinblick auf die Zulässigkeit der zweckgebundenen Anleiheaufnahme, die gem. der VO auf Art. 122 II AEUV gestützt wird, kommen Zweifel auf.¹²⁸⁵

¹²⁸⁰ ABl. L Nr. 53/3 vom 23.2.02.

¹²⁸¹ Überblick bei *Rohleder/Zehnpfund/Sinn*, Maßnahmen zur Wahrung der Finanzstabilität in der Europäischen Union, S. 5 f.

¹²⁸² *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, S. 20.

¹²⁸³ *Calliess*, ZEuS 2011, 244; *Häde*, Finanzausgleich, S. 467 ff.

¹²⁸⁴ *Seidel*, integration, 2010, 208; *Calliess*, ZEuS 2011, 244 m.w.N.

¹²⁸⁵ Ablehnend: *Seidel*, Der Euro, S. 9; *Jeck/Roosebeke/Voßwinkel*, Keinen Euro nach Athen tragen, S. 14; *Calliess*, ZEuS 2011, 246; *Frenz/Ehlenz*, EWS 2010, 213; anders: *Häde*, EuR 2010, 862, der die VO (EG) Nr. 407/2010 für zulässig hält.

1.1.1.4.2.2.1. 1. Ansicht

Eine Ansicht bejaht die Zulässigkeit dieser Kapitalaufnahmemodalität und legt den Begriff „Beistand der Union“ dahingehend aus, dass es weniger auf die Herkunft der Mittel, also auf die Aufnahmemodalitäten ankomme, als auf die Zuweisung der Verantwortung und den Lastenträger der Finanzhilfe. Dadurch würde deutlich gemacht, dass bspw. durch die Entscheidung des Rates weder die Mitgliedstaaten zu bilateralen Hilfen noch die EZB oder das EIB zu Zahlungen verpflichtet werden könnten.¹²⁸⁶ Für die Norm sei auch eine Mitwirkung des Europäischen Parlaments wortlautgemäß nicht von Belang; eine nachträgliche Unterrichtung durch den Präsidenten des Rates reiche aus. Daher könne Art. 122 II AEUV eigenständig als Rechtsgrundlage für die VO und den EFSM herangezogen werden.¹²⁸⁷

1.1.1.4.2.2.2. Stellungnahme

Ein Vorgehen, das sich allein auf Art. 122 II AEUV stützt, kann nicht überzeugen, weil dabei sämtliche Verfahrensvorschriften, wie insbesondere gesetzliche Beteiligungsrechte anderer EU-Organe, umgangen werden. Dieses Manko kann auch nicht im Wege einer nachträglichen Mitteilung an das Parlament (vgl. Art. 122 II AEUV) oder einer regelmäßigen Überprüfung der Wirtschaftspolitik des begünstigten Staates mit dessen Sanierungsprogramm durch die Kommission (vgl. Art. 5 VO (EG) Nr. 407/2010) kompensiert werden. Wenn das Europäische Parlament nicht bei diesen finanzpolitischen Maßnahmen beteiligt wird, ist die demokratische Legitimation dieser Entscheidungen zweifelhaft.

Zudem wird durch diese Vorgehensweise der Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt. Die Umgehung betrifft nicht nur die Vorschriften über die Eigenmittel, sondern gleichermaßen auch die Besonderheiten der Kompetenzergänzungsklauseln nach Art. 352 AEUV. Die Regelungen über die Eigenmittel der Union finden sich in Art. 311 ff. AEUV wieder. Diese Vorschriften regeln ein strukturiertes System der Eigenmittelaufnahmemodalitäten und bieten vor dem Hintergrund des „Gebotes der Eigenmittelfinanzierung der EU“ (Art. 311 I AEUV) lediglich begrenzte Möglichkeiten zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushaltes. So können

¹²⁸⁶ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 20.

¹²⁸⁷ *Häde*, EuR 2010, 862.

neue Kategorien von Eigenmitteln lediglich durch einen einstimmigen Ratsbeschluss im Wege eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens und nach Anhörung des Europäischen Parlaments erfolgen, wobei der Beschluss erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft treten kann, Art. 311 III AEUV.

Bei der Ratifizierung durch die Bundesregierung müssen zudem besondere Verfahrensvoraussetzungen gewährleistet sein, auf die das BVerfG in seinem *Lissabon-Urteil*¹²⁸⁸ besonders hingewiesen hat.¹²⁸⁹ Auch Art. 352 AEUV fordert nunmehr nicht nur eine Anhörung des Europäischen Parlaments, sondern gar dessen Zustimmung. Daneben treten das Erfordernis eines Kommissionsvorschlages und die Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung des Rates.¹²⁹⁰ Sämtliche Verfahrensvorschriften, die einer „laxen“ Umgangsform entgegnetreten sollen, werden aber durch den EFSM und die dazugehörige VO umgangen.

1.1.1.4.2.2.3. 2. Ansicht

Eine andere Meinung¹²⁹¹ stellt sich gegen die Zulässigkeit anderer als der gesetzlich geregelten Kapitalaufnahmemodalitäten. Begründung ist, dass die Art. 122 II AEUV selbst keine ausdrückliche Ermächtigung zu derartigem Vorgehen herbeibringe. Und das Ausbleiben einer Konkretisierung der Beistandsmodalitäten führe (hier) nicht zu einem flexiblen Umgang mit der Norm. Denn auch in diesem Fall gelte das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. *Calliess* begründet seine Auffassung mit einem Blick auf die VO (EG) Nr. 332/2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten¹²⁹². Die VO, die Art. 143 AEUV näher konkretisiert und eine Kreditaufnahme gem. ihres 5. Erwägungsgrunds zulässt, könne (anders als einige Vertreter der Literatur meinen¹²⁹³) nicht mit der VO (EG) Nr. 407/2010

¹²⁸⁸ BVerfGE 123, 267.

¹²⁸⁹ Vgl. dazu § 8 IntVG i.V.m. Art. 23 I GG; ausführlicher: *Rathke*, Flexibilitätsklausel, S. 248 ff.

¹²⁹⁰ *Khan*, in: Geiger/Khan/Kötz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 352 AEUV, Rn. 16.

¹²⁹¹ *Calliess*, ZEuS 2011, 246; ähnlich: *Seidel*, Integration 2010, 208.

¹²⁹² ABl. L 53/3 vom 23.2.02.

¹²⁹³ *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 19.

verglichen werden, wenn es um die Frage nach der Zulässigkeit der zweckgebundenen Anleiheaufnahme im Rahmen des EFSM gehe. Denn die VO (EG) Nr. 332/2002 stütze sich gerade nicht auf die Norm, die sie konkretisiere.

Die VO basiere also nicht auf Art. 143 AEUV, sondern auf Art. 352 AEUV (damals Art. 308 EGV). Dass die Flexibilitätsklausel als Grundlage für den finanziellen Beistand zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten herangezogen würde, lasse erkennen, dass Art. 143 AEUV selbst keine rechtlich ausreichende Basis zur Aufnahme von Anleihen auf dem Kapitalmarkt darstelle.¹²⁹⁴ Dasselbe gelte für Art 122 II AEUV sowie andere spezielle Handlungsermächtigungen, die das Gemeinschaftsrecht vorsähe.¹²⁹⁵ Auch haushaltstechnische Gründe sprächen für eine solche Betrachtung. Denn Anleihe- oder Darlehensoptionen der EU würden nicht als Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan ausgewiesen.¹²⁹⁶ Eine „Nichtbudgetierung“¹²⁹⁷ dieser Finanzmittel hätte nun zur Folge, dass also die Aufnahme von Anleihen mit dem Ziel einer anschließenden Darlehensvergabe eine Maßnahme darstelle, die im Haushalt unbemerkt - weil nicht ausgewiesen - bliebe.¹²⁹⁸

1.1.1.4.2.2.4. Stellungnahme

Die zweite Ansicht überzeugt. Der 12. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 332/2002 sieht explizit vor, dass die Kommission dazu ermächtigt werden soll, „im Namen der Europäischen Gemeinschaft Anleihen auf den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstitutionen aufzunehmen“. Die Ermächtigung dazu liegt in Art. 1 II der VO. Eine solche Ermächtigung entspricht in diesem Fall im Hinblick auf Art. 352 AEUV auch demokratischen Grundsätzen, weil zuvor ein formelles Verfahren durchlaufen wird. Nicht so bei Art. 122 II AEUV. Die Norm fordert lediglich einen Vorschlag des Parlaments für den Beschluss eines finanziellen Beistands. Das Europäische Parlament ist erst nachträglich zu unterrichten, und dies, obwohl diese europäische Institution die zweite Haushaltsbehörde der EU verkörpert.¹²⁹⁹

¹²⁹⁴ *Calliess*, ZEuS 2011, 246.

¹²⁹⁵ *Seidel*, *Integration* 2010, 208.

¹²⁹⁶ *Calliess*, ZEuS 2011, 246 f., m.w.N.

¹²⁹⁷ *Calliess*, ZEuS 2011, 247.

¹²⁹⁸ *Seidel*, *Der Euro*, S. 9 ff.

¹²⁹⁹ *Seidel*, *Integration* 2010, 208.

Auch das haushaltstechnische Argument von *Callies* schlägt durch. Denn anders als im Rahmen des Art. 122 II AEUV geht es bei Art. 143 AEUV nicht um einen finanziellen Beistand der Union. Daher konfligiert eine Anleiheaufnahme durch die Kommission im Falle des Art. 143 AEUV auch nicht mit dem EU-Haushalt. Nach der VO (EG) Nr. 332/2002 ist der ausstehende Kapitalbetrag der Darlehen, die den Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Fazilität gewährt werden können, auf 12 Mrd. EUR begrenzt. Schon aus diesem Grund ist die Haushaltsrelevanz im Vergleich zu der VO (EG) Nr. 407/2010 relativ gering. Betrachtete man nun die Anleihegeschäfte durch die Kommission als von Art. 122 II AEUV gedeckt, würde das die Norm prägende Tatbestandsmerkmal „finanzieller Beistand der EU“ sinnentleert. Dasselbe gilt für Art. 2 II VO (EG) Nr. 407/2010, wo die Rede von der *Eigenmittellobergrenze* ist. Aus diesen Gründen kann Art. 122 II AEUV nicht als ausreichende Grundlage für die vorgesehen Kapitalaufnahme modalitäten betrachtet werden. Für den EFSM hätten die EU-Organen vielmehr auf Art. 352 AEUV zurückgreifen müssen.¹³⁰⁰

1.1.1.4.2.3. Zweckausrichtung des finanziellen Beistands

Schließlich bestehen Bedenken dagegen, ob die in Aussicht gestellte Hilfe überhaupt über die Finanzierung unerlässlicher öffentlicher Leistungsangebote (wie bspw. die Krankenversicherung) hinaus reichen darf.¹³⁰¹

Eine derartig beschränkte Finanzhilfe würde der *ratio legis* der Norm nicht gerecht werden. Durch den finanziellen Beistand eines schwerwiegend in finanzielle Not geratenen EU-Mitgliedstaates soll dieser wirtschaftliche Unterstützung erhalten, um die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, die ihn von seinen Schwierigkeiten befreien.¹³⁰² Würde man den Beistand letztlich nur auf essentielle Leistungsangebote verkürzen, blieben die Schwierigkeiten in ihrem Kern aber bestehen. Eine marginale finanzielle Unterstützung dieser Art würde die intendierte Wirkung der Norm verfehlen.

¹³⁰⁰ Ausführlich: *Jeck*, Euro-Rettungsschirm, S. 6; *ders./Roosebeke/Voßwinkel*, Keinen Euro nach Athen tragen, S. 14 ff.; *Seidel*, Der Euro, S. 9 ff.; *Callies*, ZEuS 2011, 246 ff.; *Frenz/Ehlentz*, 2010, 213 ff.; dagegen: *Kerber*, Währungsunion mit Finanzausgleich, S. 11; unentschlossen: *Müller-Graff*, integration 2011, S. 294.

¹³⁰¹ So einschränkend nämlich: *Seidel*, Der Euro, S. 8.

¹³⁰² *Häde*, EuR 2010, 860.

1.1.1.5. Fazit und Ergebnis

Im Ergebnis stößt der EFSM auf erhebliche rechtliche Bedenken. Zwar kann der finanzielle Beistand grundsätzlich in Form von Darlehen oder Kreditlinien bspw. gewährt werden. Er ist auch nicht lediglich auf die Finanzierung essentieller öffentlicher Leistungsangebote beschränkt, sondern kann (und soll) gerade gezielt für die Beseitigung der bestehenden wirtschaftspolitischen Schwierigkeiten eingesetzt werden. Für eine drohende Staatsinsolvenz bedeutet das, dass der Beistand nicht nur als eine einfache Investitionshilfe im Rahmen von Konsolidierungsmaßnahmen getätigt werden kann, sondern auch dazu dient, den Zugang zum Finanzmarkt zu gewährleisten, indem Schulden bedient oder fällige Anleihen abgelöst werden.

Eine Konditionalität allein reicht aber nicht aus, um rechtstaatlichen und demokratischen Grundsätzen zu entsprechen. Vor diesem Hintergrund bedarf es gerade bei Hilfsleistungen in akuten Notfällen einer Mitwirkung des Europäischen Parlaments als zweiter Haushaltsbehörde.

Die VO (EG) Nr. 407/2010 ist aus diesen Gründen nicht mit Europäischem Recht vereinbar und daher rechtswidrig.

1.1.2. Die EFSF

Die Verordnung zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus vom 11. Mai 2010 wurde durch einen Beschluss vorbereitet,¹³⁰³ aus dem das Bekenntnis der Vertreter der Regierungen der Eurostaaten zu einem finanziellen Beistand hervorgeht. Dieses sollte sich in der Gründung einer Zweckgesellschaft („special purpose vehicle“) manifestieren, wobei die Kommission ermächtigt werden sollte, die notwendigen Handlungen für diese Zwecke vorzunehmen.¹³⁰⁴ Diese weitergehende Maßnahme zur finanziellen Stabilisierung wurde ergriffen, weil schnell klar wurde, dass mit dem Etatvolumen der Union von gerade mal einem Prozent der EU-Wirtschaftsleistung, der als

¹³⁰³ Beschluss der im Rat der EU vereinigten Vertreter der Regierung der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten vom 10.5.10, Dok. 9614/10; auf dessen genaue Qualifizierung wird weiter unten eingegangen.

¹³⁰⁴ Vgl. auch den 3. Erwägungsgrund der Präambel des EFSF-Rahmenvertrags.

Maßstab für den EFSM gilt, den sich ausbreitenden Staatsschuldenkrisen im europäischen Währungsraum nicht erfolgreich begegnet werden konnte.

In vergleichbarer Weise zum ersten Griechenlandpaket bürgen auch hier die Eurostaaten (außer Estland, das zu diesem Zeitpunkt noch nicht den Euro eingeführt hatte) gemäß ihrem Anteil am eingezahlten Kapital der EZB in abgestimmter Weise bis zu einem Volumen von (zunächst) 440 Mrd. Euro für die Rückzahlung der ausgereichten Kredite.¹³⁰⁵

Das Regelwerk der EFSF wurde im Rahmenvertrag vom 07. Juni 2010 kodifiziert. Dieser Vertrag ist am 04. August 2010 in Kraft getreten. Die Zweckgesellschaft wurde nach Luxemburger Recht als Aktiengesellschaft („société anonyme“) „zum Zwecke der Gewährung von Stabilitätshilfe an die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes gegründet.“¹³⁰⁶ Damit ist die Europäische Finanzstabilitätsfazilität¹³⁰⁷ (EFSF; *Luxembourg public limited liability company*) nicht völkerrechtlicher Natur, sondern basiert auf privatrechtlicher Grundlage.¹³⁰⁸ An dieser Stelle sei bereits bemerkt, dass für eine privatrechtliche Konstruktion eine EU-Kompetenz grundsätzlich nicht erforderlich ist.¹³⁰⁹

Um eine Bonitätssteigerung der EFSF zu erreichen, die darauf abzielte, bei den Ratingagenturen *Standard&Poor's* und *Moody's* die höchste Bonitätsbewertung zu erhalten und eine möglichst geringe Zinslast bei der Eingehung von Finanzgeschäften zu tragen (Art. 4 des Rahmenvertrags), werden die von jedem Mitgliedstaat (als Sicherungsgeber) gewährten Bürgschaften nach Art. 5 I a) des Rahmenvertrags für 120 Prozent seines angepassten prozentualen Anteils des Beitragsschlüssels¹³¹⁰ (Adjusted Contribution Key Percentage) an den Beträgen der jeweiligen Finanzierungsinstrumente übernommen.

Anders als beim EFSM, der auf Art. 122 II AEUV gestützt wurde und daher allen EU-Staaten zur Verfügung steht, sind die Adressaten der Finanzhilfen der EFSF lediglich die Eurostaaten, 2. Erwägungsgrund des EFSF-Rahmenvertrags. In Folge ihrer Rechtsnatur und Intention kann die EFSF allerdings nicht als „finanzieller Beistand der Union“ i.S. von Art. 122 II AEUV qualifiziert werden,¹³¹¹ da sie ja eine private Aktiengesellschaft - nach luxemburger Recht

¹³⁰⁵ Ebenda; für Finnland gilt allerdings eine Sonderregelung: Es hat sich als Sicherheit für das zweite Griechenlandpaket ein Pfand für seinen Anteil an den Hilfen geben lassen.

¹³⁰⁶ Vgl. den Gesellschaftsvertrag zur Errichtung einer *société anonyme* vom 7.6.10.

¹³⁰⁷ Engl.: *European Financial Stability Facility*.

¹³⁰⁸ Genauer dazu: weiter unten.

¹³⁰⁹ *Sauer/Roosebeke*, Reform der EFSF, S. 4; genaueres dazu im Folgenden.

¹³¹⁰ Siehe dazu: Anlage 2 „Beitragsschlüssel“ des EFSF-Rahmenvertrags.

¹³¹¹ Siehe im Hinblick auf den ESM das EuGH-Urteil zum ESM vom 27.11.2012 in der Rechtssache C-370/12, Rn. 65; a.A.: *Schröder*, in: Bergmann, Handlexikon der EU, Stichwort „EFSF“.

geschaffen - und darauf ausgerichtet ist, die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt zu sichern.

Für den Fall, dass einer der Eurostaaten in beträchtliche finanzielle Schwierigkeiten gerät, mit der Folge, dass er selbst Finanzhilfen bei der EFSF beantragen muss, kann er nach Art. 2 VII des EFSF-Rahmenvertrags als sog. „Stepping-Out-Guarantor“¹³¹² unter bestimmten Bedingungen eine Zustimmung der übrigen Sicherungsgeber erwirken, damit er „sich nicht an einer Bürgschaft für eine weitere flexible Refinanzierung (debt issuance) durch die EFSF beteiligen (muss)“. In diesem Fall erhöht sich dann das Garantievolumen der verbliebenen Euroländer automatisch, vgl. 6. Erwägungsgrund der Präambel des EFSF-Vertrags. So hat sich durch den Ausfall der drei „Programmländer“ Irland, Portugal und Griechenland in Folge ihrer späteren Einordnung als „Stepping-Out-Guarantor“ eine Garantieerhöhung für Deutschland um 2,1 Prozent von vormals 27,06 auf 29,07 Prozent ergeben.¹³¹³

Vertraglich haben sich die Eurostaaten dazu verpflichtet, die von der EFSF eingegangenen Finanzgeschäfte durch „unwiderrufliche“ und „unbedingte“ Bürgschaften abzusichern,¹³¹⁴ wie dies auch explizit in Art. 2 III EFSF-Rahmenvertrag statuiert wird. Zudem garantieren die Bürgen nach Art. 2 IV a) des Regelungswerkes „unwiderruflich und unbedingt die rechtzeitige Zahlung gemäß Zahlungsplan von Zinsen und Tilgung [des Kapitals] der von der EFSF ausgegebenen Finanzierungsinstrumente.“

Auf nationaler Ebene wurde für die Bundesrepublik das „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus“ vom 22. Mai 2010 (StabMechG)¹³¹⁵ geschaffen, das das Bundesministerium für Finanzen gem. Art. 1 dazu ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Höhe von 123 Mrd. Euro unter bestimmten Bedingungen¹³¹⁶ zu übernehmen.

Dauer und Liquidation der EFSF werden in Art. 11 des Rahmenvertrags geregelt. Danach bleibt die Vereinbarung „vollständig wirksam und in Kraft, solange Zahlungen [...] noch ausstehen.“ Erst nach dem 30. Juni 2013 sollen keine neuen Finanzierungsprogramme und keine neuen Vereinbarungen über eine Darlehensfazilität aufgelegt oder eingegangen

¹³¹² Art. 8 II und Art. 1 II EFSF-Rahmenvertrag.

¹³¹³ Vgl. die Tabelle auf http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf (Abrufdatum: 12.08.2012).

¹³¹⁴ 4. Erwägungsgrund der Präambel des EFSF-Rahmenvertrags.

¹³¹⁵ BGBl. 2010 I, S. 627.

¹³¹⁶ „Sofern diese Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaates erforderlich sind, um die Finanzstabilität in der Währungsunion sicherzustellen“ vgl. Art. 1 StabMechG.

werden, so dass hier die frühestmögliche Gelegenheit bestand, die EFSF zu liquidieren. Art. 4 i.V.m. Art. 17 VII der Satzung der EFSF erlaubt allerdings, diesen Zeitpunkt aufzuschieben.

Sämtliche Vereinbarungen und nicht vertraglich geregelte Verpflichtungen, die sich aus der Anwendung des EFSF-Rahmenvertrags ergeben, unterliegen nach Art. 16 I des Rahmenvertrags englischem Recht. Kommt es zu Streitigkeiten zwischen den EU-Staaten, so gilt für diese nach Art. 16 II EFSF-Rahmenvertrag die ausschließliche Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs der EU. Besteht eine Streitigkeit zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten und der EFSF, unterliegt diese hingegen der ausschließlichen Gerichtsbarkeit des Großherzogtums Luxemburg.

Ausgereicht werden die Finanzhilfen in Form von Vereinbarungen über eine Darlehensfazilität und Darlehen. Ein Mitgliedstaat, der eine solche Vereinbarung über eine Darlehensfazilität begehrt, ist verpflichtet, eine Absichtserklärung mit der Kommission, die stellvertretend für alle Eurostaaten handelt, abzuschließen. Ausweislich des 2. Erwägungsgrundes der Präambel des EFSF-Rahmenvertrags regelt ein „Memorandum of Understanding“ (MoU) sowohl „die Haushaltsdisziplin als auch die wirtschaftspolitischen Leitlinien des beantragenden Staates und ihre Einhaltung der Bestimmungen des MoU“.

1.1.3. Die verbesserte EFSF

Nachdem aber zu erkennen war, dass die Finanzmarktakteure auch nicht in Folge der von der EFSF nominell bereitgestellten 440 Mrd. Euro für angeschlagene Eurostaaten Vertrauen in die Währungsunion schöpfen würden und sich die griechische „Finanzierungslücke“¹³¹⁷ immer noch nicht schließen ließ, beschlossen die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes und der EU-Organe am 11. März 2011 eine effektive Ausweitung der EFSF,¹³¹⁸ die auf dem Sondergipfel vom 21. Juli 2011 bestätigt und durch eine „Flexibilisierung der EFSF“ ergänzt wurde.¹³¹⁹

Durch diese sog. „Ertüchtigung“ sollte der vorgesehene Garantierahmen von nominell 440 Mrd. Euro *de facto* auch ausgezahlt werden können. Erforderlich hierzu war, dass die

¹³¹⁷ So die Formulierung in der Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes und der EU-Organe vom 21.07.2011.

¹³¹⁸ Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes vom 11.03.2011.

¹³¹⁹ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes und der EU-Organe vom 21.07.2011.

Fazilität durchweg mit der Bonitätsbestnote bedacht würde. Um keine Risiken einzugehen, die die Verwirklichung des Vorhabens gedämpft und womöglich weitere Turbulenzen auf den Finanzmärkten zur Folge gehabt hätten, entschieden sich die Euroländer dann für eine Übersicherung des Garantievolumens auf nunmehr 779,783,14 Mrd. Euro, von denen allein 211,0459 Mrd. Euro auf die BRD entfallen.¹³²⁰

Neben weiteren Maßnahmen im Hinblick auf Griechenland¹³²¹ einigte man sich auf zusätzliche Stabilisierungsinstrumente, mit deren Hilfe man sich erhoffte, die Effektivität der EFSF (und des ESM)¹³²² zu steigern.¹³²³ Auf diese Weise sollte der EFSF gemäß Punkt 8 der Erklärung vom 21. Juli 2011 einerseits in Zukunft möglich sein, als Präventivmaßnahme bereits bei wirtschaftspolitischer *Gefährdung* eines Staates, Kredite zu gewähren. Um die Eigenanstrengungen eines maroden Staates hierdurch aber nicht auszuhebeln, was ein negatives Signal an die Finanzmärkte ausgesendet hätte, stellten die Staatsoberhäupter der Eurozone klar, dass diese sog. „Precautionary Programmes“ ein nachrangiges Instrument bildeten, das nicht als Liquiditätsfazilität anzusehen sei, sondern als ein effektives und reichhaltiges Werkzeug zur Vermeidung einer möglicherweise sich anbahnenden Staatsschuldenkrise.¹³²⁴

Daher fallen Euroländer, die dieses Instrument in Anspruch nehmen, auch nicht unter die sog. „Programmländer“. Damit auch im Fall der „Precautionary Programmes“ ausreichende Konsolidierungsanstrengungen vorgenommen werden, wird die Zusage zu diesen Programmen ebenfalls an eine strikte Konditionalität geknüpft, die ebenfalls in Form eines MoU ergeht. Zudem wurde beschlossen, einem Land finanzielle Mittel bereitzustellen, das zwar nicht von einer Staatsschuldenkrise, jedenfalls aber von einer Bankenkrise betroffen ist und dringend Liquidität benötigt. Dieses Instrument wird als Rekapitalisierung von Finanzinstituten durch Darlehen an Regierungen, auch in Nicht-Programmländern („EFSF Guideline on Recapitalisation of Financial Institutions (FIs) via loans to non-programme countries“) bezeichnet und steht auch „Nichtprogrammländern“ zur Verfügung.

¹³²⁰ Vgl. Anlage 1 des geänderten EFSF-Rahmenvertrags; Art 1 Nr. 2 a) StabMechÄndG vom 09.10.11, BGBl. 2011, I S. 1992.

¹³²¹ Wie bspw. eine Laufzeitenverlängerung künftiger EFSF-Darlehen und stärkere Einbindungen des EU-Fonds sowie der EIB und einem Programm zur Beteiligung des Finanzsektors.

¹³²² Da dieser nach Auslaufen der EFSF deren Aufgaben und Finanzinstrumente übernehmen soll. Dazu: Kapitel 3.

¹³²³ Vgl. 2. Erwägungsgrund der Präambel des geänderten EFSF-Rahmenvertrags (am 18.10.11 in Kraft getreten).

¹³²⁴ „EFSF Guideline on Precautionary Programmes“, S. 1.

Die noch im März geplante und explizit genannte Ermächtigung der EFSF, auch „im Primärmarkt für Schuldtitel tätig (zu) werden,“¹³²⁵ trat in der Erklärung des Rates von Juli allerdings nicht mehr so deutlich zu Tage; hier war nur noch die Rede von Staatsanleihekäufen auf dem Sekundärmarkt,¹³²⁶ obgleich die Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses des Bundestages¹³²⁷ für die Änderung des Zustimmungsgesetzes in Art. 1 Nr. 2 a) StabMechÄndG „vorsorgliche Maßnahmen sowie Ankäufe von Staatsanleihen [...] am Primärmarkt oder Sekundärmarkt“ vorsah. Interventionen auf dem Sekundärmarkt erfolgten bereits in großem Umfang in den Jahren 2010 und 2011. Allerdings war es die EZB, die Staatsanleihen einiger „PIIGS“-Staaten erwarb.¹³²⁸

Um sicherzustellen, dass die EFSF ihre Funktionen voll entfalten könnte, diskutierten Wirtschaftsspezialisten über eine „Hebelung“ („Leverage“) der Fazilität. Nach diesem Konzept sollte ein Teil des noch nicht versprochenen Volumens der EFSF als Versicherung für staatliche Neuemissionen auf dem Primärmarkt eingesetzt werden können. Auf diese Weise wollte man einen bestimmten Prozentsatz der Emissionssumme garantieren, so dass die Anleger bei Zahlungsausfall i.H. eben dieses Teils entschädigt werden würden. Mit der eingesetzten Garantiesumme beabsichtigte man dann ein Vielfaches davon zu erreichen.¹³²⁹ Letzlich blieb die Umsetzung dieser Maßnahme aus, weil man befürchtete, dass eine Hebelung nach diesem Muster für Intransparenz und Verwirrung auf dem Finanzmarkt sorgen könnte, anstatt Investoren anzulocken.

Stattdessen wurde geplant, die EFSF mit einer Banklizenz auszustatten, damit sie bei der EZB selbst Kredite aufnehmen könnte. Zu diesem Zwecke sollten die durch die Interventionen auf dem Markt erworbenen Staatsanleihen als Sicherheiten bei der EZB hinterlegt werden können.¹³³⁰ Aber auch diese Maßnahme blieb aus.

¹³²⁵ „EFSF Guideline on Precautionary Programmes“, S. 3.

¹³²⁶ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes und der EU-Organen vom 21.7.11, Punkt 8, 3. Gedankenstrich.

¹³²⁷ Dt. BT Drucks. 17/7067; so auch das spätere StabMechÄndG vom 09.10.11, BGBl. 2011, I S. 1992.

¹³²⁸ Dazu Teil 2 Kapitel 1, Ziff. 1.2.4. ff.

¹³²⁹ Bei einer Versicherung von bspw. 25 Prozent der Investitionen in Staatsanleihen der betroffenen Staaten könnten sich die Finanzmittel der EFSF auf diese Weise (ökonomisch betrachtet) vervierfachen.

¹³³⁰ Ausführlich: *Gros/Mayer*, Refinancing the EFSF.

Die Umsetzung dieser Maßnahme hätte dazu geführt, dass sich die EFSF unbrenzt bei der EZB hätte refinanzieren können. Dies wiederum hätte sie (und ihren Nachfolger, den ESM) zu einem geldschaffenden *perpetuum mobile* mit Zentralbankqualitäten gemacht.

1.1.4. Die rechtliche Einordnung der Maßnahmen in Bezug auf die EFSF und die Frage nach einem Ratifikationserfordernis

1.1.4.1. Die Rechtsnatur der EFSF im Hinblick auf ihre völkerrechtliche Relevanz

1.1.4.1.1. Hybride Rechtskonstruktion

Die EFSF ist anders als der EFSM nicht auf der Grundlage einer unionsrechtlichen Vorschrift ergangen.¹³³¹ Sie ist eine auf den Fundamenten des luxemburgischen Handelsrechts gegründete Zweckgesellschaft.¹³³² Der ihr zu Grunde liegende Rahmenvertrag wurde zwischen den Eurostaaten und der EFSF als *société anonyme* (Privatrechtssubjekt) geschlossen. Ihre Gesellschafter sind nach Art. 10 IX EFSF-Rahmenvertrag allein die Staaten der Währungsunion.

Grundsätzlich ist es den Mitgliedstaaten der EU möglich, auch außerhalb des EU-Rechts privatrechtliche Verträge zu schließen.¹³³³ Auf nationaler Ebene darf sich die Bundesregierung im Rahmen von § 65 BHO unter bestimmten Bedingungen an einer nach ausländischem Recht gegründeten Gesellschaft beteiligen.¹³³⁴ Fraglich ist aber, in welchen Fällen ein nationales Ratifizierungsverfahren erforderlich ist. Art. 1 I EFSF-Vertrag enthält jedenfalls einen Ratifizierungsvorbehalt. Dort wird statuiert, dass „sie (die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes) alle gemäß ihrem jeweiligen nationalen Recht erforderlichen Verfahren abgeschlossen haben, mit denen sichergestellt wird, dass ihre in der vorliegenden Vereinbarung geregelten Pflichten unverzüglich in Kraft treten und wirksam werden“.¹³³⁵

¹³³¹ Daher wird Art. 3 II AEUV nicht tangiert; a.A.: Schröder, in: Bergmann, Handlexikon der EU, Stichwort „EFSF“, der die Rechtsgrundlage für die EFSF in Art. 122 II AEUV sieht.

¹³³² Vgl. dazu den Gründungsvertrag („Satzung“) der EFSF vom 7.7.10.

¹³³³ Weber, EuZW 2011, 937; Häde, ZG 2011, 25; Thym, EuZW 2011, 167; Kube/Reimer, NJW 2010, 1911.

¹³³⁴ Wieland, NVwZ 2011, 341.

¹³³⁵ So begehren einige Mitglieder des Bundestages im Rahmen der „Kleinen Anfrage“ Auskunft darüber, warum die Bundesregierung den EFSF-Rahmenvertrag nicht dem Bundestag vorgelegt hat, und ob dies eventuell noch geschehen solle, Dt. BT Drucks. 17/2278, S. 2.

1.1.4.1.1. Rein privatrechtlicher Natur?

In Deutschland ist es nicht zu einer Ratifikation des EFSF-Vertrags gekommen. Nach Ansicht der Bundesregierung seien Ratifizierungen auch nicht notwendig gewesen, weil der EFSF-Rahmenvertrag (und auch dessen spätere Änderung)¹³³⁶ rein privatrechtlicher Natur seien.¹³³⁷ Die Anwendbarkeit von Völkerrecht scheidet mit Blick auf Art. 1 und 2 I a) der WVRK aus, weil die Vertragspartner des EFSF-Rahmenvertrags nicht lediglich Völkerrechtssubjekte seien. So sei mit der *Luxembourg public limited company* ein Privatrechtssubjekt beteiligt. Zudem hätten die Parteien untereinander englisches Recht vereinbart, vgl. Art. 16 EFSF-Rahmenvertrag. Auch wenn die EFSF mit einem großen Finanzvolumen der BRD ausgestattet werde, könne man nicht annehmen, dass der Rahmenvertrag die politischen Beziehungen des Bundes im Sinne von Art. 59 II 1. Alt GG regle.¹³³⁸ Aus diesem Grund habe die Regierung auch keinerlei Versuche unternommen, das EFSF-Vertragswerk dem Bundestag zur Zustimmung vorzulegen.

1.1.4.1.2. Völkerrechtliche Substanz

Einige Mitglieder des Bundestages, insbesondere die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, gelangten hingegen zu der Überzeugung, dass es sich bei dem EFSF-Rahmenvertrag *de facto* um einen völkerrechtlichen Vertrag von erheblicher politischer Tragweite handle. Dies liege daran, dass er „einen gemeinsamen Mechanismus der genannten Staaten (teilnehmende Eurostaaten) vorsehe, um zu verbindlichen gemeinsamen Entscheidungen zu gelangen“.¹³³⁹ Zudem würden Organe der EU in das Verfahren involviert, was erheblich dafür spreche, dass die Grenzen einer rein privatrechtlichen Ausgestaltung der EFSF gesprengt würden. Es handle sich um Regelungen, die „wesentlich und unmittelbar den Bestand des Staates und dessen Stellung und Gewicht innerhalb der Staatengemeinschaft“¹³⁴⁰ oder die Ordnung der Staatengemeinschaft betreffen.“¹³⁴¹

¹³³⁶ StabMechÄndG vom 09.10.11, BGBl. 2011, I S. 1992.

¹³³⁷ Bundesfinanzminister *Schäuble*, Deutscher Bundestag, 124. Sitzung vom 8.9.11, Pl.Prot. 17/125, S. 14552 A.

¹³³⁸ Dt. BT Drucks. 17/2569, S. 5.

¹³³⁹ Kleine Anfrage, Dt. BT Drucks. 17/2278, S. 1.

¹³⁴⁰ Vgl. dazu: BVerfGE 1, 372 (381), *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG-Kommentar, Art. 59, Rn. 12.

¹³⁴¹ Kleine Anfrage, Dt. BT Drucks. 17/2278, S. 3 mit Blick auf BVerfGE 1, 372 (382).

Daher sei das EFSF-Vertragswerk nach Art. 59 II S. 1 oder Art. 23 I S. 2 GG zustimmungsbedürftig gewesen.

1.1.4.2. Stellungnahme und Fazit

Die EFSF wurde nach Luxemburgischen Handelsrecht geschaffen und unterliegt ausweislich ihrer Bestimmung in Art. 16 I EFSF-Rahmenvertrag englischem Recht. Daher ist der Bundesregierung insoweit zuzustimmen, als dass sie eine Justiziabilität der EFSF nach Völkerrecht gem. Art. 1 und 2 I a) der WVRK ausschließt. Die EFSF ist als Aktiengesellschaft Privatrechtssubjekt,¹³⁴² bei dem das Großherzogtum Luxemburg als Vertragspartner beteiligt ist.¹³⁴³ Daran ändert auch die in Art. 16 II S. 2 des EFSF-Rahmenvertrags geschaffene Klausel nichts, die die Zuständigkeit des EuGH zur zwischenstaatlichen Streitschlichtung begründet. Denn gem. Art. 273 AEUV i.V.m. Art. 344 AEUV kann eine Zuständigkeit des EuGH bei allen - auch privatrechtlichen - mit dem Gegenstand der Verträge in Zusammenhang stehenden Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten begründet werden.¹³⁴⁴ Auch die Ermächtigung von EU-Institutionen zur Ausgestaltung und Abwicklung des Verfahrens ist als ein Verfahren der Organleihe nicht zwangsläufig entscheidendes Kriterium für eine Differenzierung zwischen privat- und öffentlich-rechtlichem Charakter der Fazilität.¹³⁴⁵ Eine Betrauung der EU-Organe mit den im Rahmenvertrag vorgesehenen wirtschaftspolitischen Aufgaben durch die Mitgliedstaaten ist grundsätzlich möglich, wenn der Union in diesen Bereichen nicht die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit zufällt.¹³⁴⁶ Zudem dürfen die neuen Aufgaben der EU-Organe die bereits bestehenden Kompetenzen und Befugnisse nicht verfälschen.¹³⁴⁷

Fragwürdig erscheint aber die Begründung der Bundesregierung. Die knappe Erklärung, warum die EFSF nach Privatrecht gegründet werden sollte, lautete wie folgt: „Wenn auch einzelne Bestimmungen des Vertrags in einem völkerrechtlichen Vertrag hätten

¹³⁴² Dazu: *Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht, S. 182 f.

¹³⁴³ Vgl. die Satzung zur Errichtung der *société anonyme* am 7.7.10, insbesondere den Abschnitt *Erste Beschlüsse des Alleinigen Gesellschafters*.

¹³⁴⁴ *Thym*, EuZW 2011, 168; Bundesregierung, Dt. BT Drucks. 17/2569, S. 4.

¹³⁴⁵ *Thym*, EuZW 2011, 168 mit Verweis auf EuGH, Ur. v. 30.6.93-C-181 u. 248/91, Slg. 1993 I-3685 =BeckRS 1993, 197850 Rn. 15-25 - Parlament Rat und Kommission.

¹³⁴⁶ Vgl. das EuGH-Urteil zum ESM vom 27.11.2012 in der Rechtssache C-370/12, Rn. 158 mit Hinweis auf die Urteile Parlament/Rat und Kommission, Rn. 16, 20 und 22 sowie Parlament/Rat, Rn. 26, 34 und 41.

¹³⁴⁷ Vgl. das Gutachten 1/92 vom 10. April 1992, Slg. 1992, I-2821, Rn. 32 und 41, 1/00 vom 18.04.2002, Slg. 2002, I-3493, Rn. 20, und 1/09 vom 08.03.2011, Rn. 75.

aufgenommen werden können, haben sich die Mitgliedstaaten der Euro-Zone bewusst und übereinstimmend für einen dem englischen (Privat-) Recht unterliegenden Vertrag entschieden.¹³⁴⁸ Die Argumente der Regierung und deren Überzeugungskraft sollen im Folgenden beleuchtet werden.

Die Begründung der Regierung, das „Intercreditor Agreement“ (Gläubigervereinbarung) für Griechenland von Mai 2010 sei ebenfalls englischem Recht unterworfen (Art. 14 I der Gläubigervereinbarung) gewesen, so dass nur durch eine Fortsetzung dieser Rechtswahl eine Gleichbehandlung aller Schuldner gewährleistet sei, überzeugt angesichts der polit-ökonomischen Bedeutung der EFSF und ihrer rechtspolitischen Bewandnis nicht. Gleiches gilt für die These, die Vereinbarung englischen Rechts sei bei Verträgen über Finanztransaktionen üblich, da so eine große Anzahl von kompetenten Rechtsanwaltskanzleien ihre Expertise zur Verfügung stellen könnte.¹³⁴⁹

Die formelhafte Argumente klingen mehr nach Ausflüchten denn nach rechtlich fundierten Argumenten. Die hohe Erwartungshaltung der Finanzmarktteilnehmer offenbart, dass die wahren Gründe für die Privatrechtswahl in wirtschaftspolitischen Motiven zu suchen sind. Die derzeitigen Turbulenzen auf den Finanzmärkten forderten und fordern den regierenden Politikern der Eurostaaten rasche Entscheidungen ab. Auch dem Inaussichtstellen eines Stabilitätsfonds für angeschlagene Eurostaaten mit einem Volumen von zunächst 440 Mrd. Euro mussten konsequenterweise schnell Taten folgen. Hätten sich die Staats- und Regierungschefs der Euroländer daher für einen völkerrechtlichen Vertrag als Grundlage der EFSF entschieden, hätte ein Ratifikationsverfahren nach Art. 59 II S. 1 GG einige Zeit beansprucht, die den Turbulenzen auf dem Finanzmarkt gewiss weiteren Zündstoff für Skepsis, negative Bonitätsbewertungen und damit einhergehende hohe Zinswerte für die PIIGS-Staaten geliefert hätte. Zeit, die die führenden Politiker der Eurozone nach Ankündigung des Mechanismus am 09. Mai 2010 nicht hatten.

Zudem hätte ein solches Vorgehen auch das Risiko einer Ablehnung durch den Bundestag zur Folge. Vor dem Hintergrund, dass Deutschland den größten Anteil am EFSF-Finanzvolumen i.H. von vormals 122,8 Mrd. Euro und anschließend 211,0459 Mrd. Euro trägt, hätte ein „Nein“ des Bundestages möglicherweise dazu geführt, dass die EFSF in ihrer

¹³⁴⁸ Dt. BT Drucks. 17/2569, S. 3.

¹³⁴⁹ Dt. BT Drucks. 17/2569, ebenda, S. 6.

konkreten Form und Effektivität ihre Arbeit nicht hätte aufnehmen können.¹³⁵⁰ Denn nach Art. 1 I EFSF-Vertrag ist neben der Teilnahme von mindestens fünf Eurostaaten auch eine Sicherungszusage von mindestens 2/3 der gesamten Zusagen für das Inkrafttreten des EFSF-Rahmenvertrags erforderlich. Da allein auf Deutschland 27,0647 % entfallen, wäre ein Inkrafttreten fraglich gewesen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich auch die Parlamente anderer Eurostaaten in Folge einer difizilen Wirtschaftslage daheim ebenfalls skeptisch mit dem Vorhaben auseinandergesetzt hätten.¹³⁵¹

Da die EFSF selbst nicht dem Völkerrecht unterliegt, sondern privatrechtlicher Natur ist, kann sie nicht unmittelbar am Maßstab des GG gemessen werden,¹³⁵² insbesondere unterliegt sie nicht Art. 59 II GG.¹³⁵³ Für eine Rechtmäßigkeitsprüfung anhand des Deutschen Verfassungsrechts ist folglich an anderer Stelle anzusetzen.

1.1.4.3. Die Rechtsnatur des Beschlusses vom 09. Mai 2010

Der Fokus der Aufmerksamkeit kann und muss daher auf den „Beschluss der im Rat der Europäischen Union vereinigten Vertreter der Regierungen der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten“¹³⁵⁴ vom 10. Mai 2010 gerichtet werden.

1.1.4.3.1. EU-Recht

Die in diesem Dokument enthaltenen „Zusagen“ der Vertreter der Regierungen der Eurostaaten sind unmittelbar nach einer Ratssitzung ergangen und stellen zunächst eine politische Absprache dar, die mangels Nennung einer Rechtsgrundlage und

¹³⁵⁰ Siehe dazu: Anlage 2 „Beitragsschlüssel“ des EFSF-Rahmenvertrags.

¹³⁵¹ Ausführlich wird hierzu unter Ziff. 1.1.4.7.5. ff. Stellung bezogen.

¹³⁵² Etwas anderes könnte mit *Nettesheim* für Investitionsschutzverträge gelten, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 59, Rn. 67 f., 111 f.

¹³⁵³ So auch *Calliess*, NVwZ 2012, 3; *Häde*, ZG 2011, 17; *Thym*, EuZW 2011, 171; *Müller-Graff*, integration 2011, S. 296. Diese unterwerfen die EFSF lediglich dem Parlamentsvorbehalt des Art. 115 I GG und sehen im StabMechG dessen förmliche Erfüllung.

¹³⁵⁴ Beschluss der im Rat der EU vereinigten Vertreter der Regierung der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten vom 10.5.10, Dok. 9614/10.

Nichtveröffentlichung im Amtsblatt, kein EU-Sekundärrecht ist.¹³⁵⁵ Da aber auch „begleitende Maßnahmen der Mitgliedstaaten“, die einen Anknüpfungspunkt im Unionsrecht haben, im Amtsblatt veröffentlicht und beim Generalsekretariat hinterlegt werden,¹³⁵⁶ kann die Zusage auch nicht unter diese Quelle des Unionsrechts subsumiert werden.

Anders als noch bei den Zusagen im Hinblick auf das erste Griechenlandpaket, die als „Erklärungen“ ergangen sind,¹³⁵⁷ entschieden sich die Staatsspitzen in diesem Fall für die Deklaration ihrer Willenserklärung als „Beschluss“, der, mit seitlichem Blick auf Art. 288 AEUV, offenbar die Entschlossenheit der Finanzminister im Ecofin-Rat demonstrieren sollte,¹³⁵⁸ die Währungskrise in den Griff zu bekommen, um so die Finanzmärkte zu beruhigen.¹³⁵⁹ Dass der Kraft des Wortes¹³⁶⁰ in Zeiten der Krise besonderer Glaube geschenkt wird, zeigt im Übrigen auch die Erklärung von EZB-Präsident *Mario Draghi* auf der „Global Investment Conference“ am 26. Juli 2012 in London, als er versprach, die EZB werde alles Notwendige tun, um den Euro zu bewahren.¹³⁶¹ Nach diesen beflügelnden Worten fielen die Zinsen für die zuvor rapide gestiegenen spanischen sowie italienischen Staatsanleihen (Rekordstand: 7,4 Prozent bzw. 6,19 Prozent) um ca. 0,4 Prozent.¹³⁶²

1.1.4.3.2. Intergouvernementales Komplementärrecht

Bei Beschlüssen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, die der Förderung des Unionsrechts dienen, handelt es sich um Rechtsakte, die nicht den gewöhnlichen Handlungen der Unionseinrichtungen entsprechen. Vielmehr geht es dabei um eine Kategorie von Rechtsakten, die zwar in den europäischen Beitrittsverträgen

¹³⁵⁵ *Thym*, EuZW 2011, 168; zu den formellen Anforderungen an einen Beschluss gem. Art. 288 AEUV:

Schroeder, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 288 AEUV, Rn. 10.

¹³⁵⁶ *Schroeder*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 288 AEUV, Rn. 27.

¹³⁵⁷ Vgl. Statements by the heads of state and government of the EU and the euro area vom 11.2.10, 3.3.10, 25.3.10, 11.4.10 und Statements by the Eurogroup vom 2.5.10.

¹³⁵⁸ Zum Rechtsakt in Form von Beschlüssen: *Herdegen*, Europarecht, § 8, Rn. 53 ff.

¹³⁵⁹ *Thym*, EuZW 2011, 168 m.w.N. im Hinblick auf das Völkervertragsrecht.

¹³⁶⁰ Vgl. zum Einfluss von Gerüchten auf Marktreaktionen: *Barta*, DZWIR 2012, 178 ff.; *Grunewald/Schlitt*, in: *Grunewald/Schlitt*, Kapitalmarktrecht, S. 252; a.A.: *Assmann*, in: *Assmann/Schneider*, WpHG, § 13, Rn. 13.

¹³⁶¹ Vgl. das Zitat in Kapitel 1, Ziff.: 1.2.4.6.4.

¹³⁶² Diese Rede *Draghis* wurde von den Finanzmärkten wohl offenbar als Hinweis darauf verstanden, dass die EZB kurz davor stehe, den Ankauf von Staatsanleihen der PIIGS-Staaten wiederaufzunehmen.

verankert wurde,¹³⁶³ ihren Geltungsgrund aber nicht im Unionsrecht findet. Der aus einer Ratssitzung hervorgegangene Beschluss, in dem die Zusage der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes, über eine Zweckgesellschaft Beistand zu leisten, in Aussicht gestellt wurde, stellt daher einen Akt intergouvernementalen Komplementärrechtes dar.¹³⁶⁴

Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt auch die europäische Statistikbehörde Eurostat. In ihrem Beschluss¹³⁶⁵ zur statistischen Erfassung der EFSF stellt die der Kommission untergeordnete Behörde heraus, "EFSF is to be viewed as an "intergovernmental arrangement"¹³⁶⁶ that will effectively make more efficient the coordination and the implementation of mutual support within the Euro Area".

Dieser Gründungsakt unterfällt einer rechtlichen Beurteilung nach dem Völkerrecht.¹³⁶⁷

Neben der „Zusage“ stimmten die Regierungsvertreter aller 27 EU-Staaten zudem überein, der Kommission zu gestatten, „in diesem Zusammenhang (-Beistand über die Zweckgesellschaft zu leisten-) von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes, beauftragt zu werden.“¹³⁶⁸ Hierbei handelt es sich um eine zulässige¹³⁶⁹ Ermächtigung der Kommission im Wege der Organleihe bzw. der Amtshilfe zur Auslotung und Festsetzung der Modalitäten über die individuellen Rettungshilfen nach Art. 2 I des EFSF-Vertrags.

1.1.4.4. Anwendbarkeit von Art. 59 II GG

Es stellt sich die Frage, ob ein formelles Gesetzgebungsverfahren nach Art. 59 II S. 1 GG jedenfalls für diesen Ratsbeschluss erforderlich war.¹³⁷⁰ Ein solches ist dann erforderlich, wenn der Beschluss selbst einen (völkerrechtlichen) Vertrag darstellt, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.

¹³⁶³ Art. 3 I der Beitrittsakte vom 22.01.1972, vom 28.05.1979 und vom 24.06.1994, *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht, Rn. 184.

¹³⁶⁴ *Müller-Graff*, integration 2011, S.295; *Thym*, EuZW 2011, 168.

¹³⁶⁵ Eurostat, „Treatment Of The European Financial Stability Facility in National Accounts“ vom 27.1.11, S. 5.

¹³⁶⁶ Dieser Begriff wird im Laufe der Analyse aufgeschnappt und ausführlich diskutiert.

¹³⁶⁷ *Schroeder*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 288 AEUV, Rn. 28; *Müller-Graff*, integration 2011, S. 295; *Thym*, EuZW 2011, 168; vgl. auch: *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht, Rn. 458 ff.; *Schröder*, DÖV 2011, 67.

¹³⁶⁸ Beschluss gemäß Rats-Dok. 9614/10 ECOFIN 265; vgl. auch 3. Erwägungsgrund der Präambel des EFSF-Rahmenvertrags.

¹³⁶⁹ *Thym*, EuZW 2011, 168 mit Verweis auf EuGH, Urt. v. 30.6.93-C-181 u. 248/91, Slg. 1993 I-3685 =BeckRS 1993, 197850 Rn. 15-25 - Parlament Rat & Kommission; a.A.: *Schröder*, DÖV 2011, 67.

¹³⁷⁰ Dazu abstrakt: *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59, Rn. 79 ff.

In diesem Fall hat jedenfalls eine nachträgliche Zustimmung („Ratifikationslage“) der Legislativorgane zu erfolgen.¹³⁷¹ Als Bundesgesetz wurde das StabMechG erlassen. Allerdings betrifft dieses nicht den Beschluss vom 09. Mai 2010, sondern den EFSF-Rahmenvertrag. Ob das StabMechG den Erfordernissen eines Zustimmungsgesetzes auch für den Beschluss selbst gerecht werden kann, soll im Anschluss an die Frage geklärt werden, ob überhaupt die Voraussetzungen von Art. 59 II GG gegeben sind.

1.1.4.4.1. Völkerrechtlicher Vertrag

Völkerrechtliche Verträge sind „alle Übereinkünfte zwischen zwei oder mehr Völkerrechtssubjekten [...], durch welche die zwischen Ihnen bestehende Rechtslage verändert werden soll. [...] Entscheidend ist die durch übereinstimmende Willenserklärung erzielte Einigung zwischen Völkerrechtssubjekten über bestimmte völkerrechtliche Rechtsfolgen“.¹³⁷²

Maßgebliches Abgrenzungskriterium zu gemeinsamen Absichtserklärungen, die im Gegensatz zu völkerrechtlichen Verträgen keine Rechtsverbindlichkeit entfalten sollen, ist also die Entfaltung von Rechtsfolgen. Dies geht auch aus einer genaueren Betrachtung des Art. 2 Nr. 1 a) WVRK hervor, nach dem ein Vertrag eine in Schriftform geschlossene und vom Völkerrecht bestimmte internationale Übereinkunft zwischen Staaten darstellt, gleichwohl ob sie in einer oder in mehreren zusammengehörigen Urkunden enthalten ist und welche besondere Bezeichnung sie hat.

Der Beschluss vom 09. Mai 2010 stellt jedenfalls eine schriftliche, in einem Dokument gefasste, zwischenstaatliche Willenseinigung (der Eurostaaten) an sich dar,¹³⁷³ die auf die Gründung einer Zweckgesellschaft gerichtet ist.

Um als völkerrechtlicher Vertrag qualifiziert werden zu können, muss der Beschluss schließlich eine „vom Völkerrecht bestimmte internationale Übereinkunft“ sein. Dieses Merkmal soll zum einen Übereinkünfte hiervon abgrenzen, die in das nationale Recht eines Vertragsstaates oder eines Dritten unterstellt sind. Darüber hinaus ist mit dem Begriff

¹³⁷¹ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 93 = NVwZ 2012, 954 (957).

¹³⁷² *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59, Rn. 21 mit Verweis auf BVerfGE 90, 286 (359).

¹³⁷³ *Rotter*, in: FS für Verdross, S. 682

intendiert, Vereinbarungen auszuklammern, die eben keinerlei rechtliche Wirkung entfalten,¹³⁷⁴ wie bspw. eine politisch-moralische Absichtserklärung.

Die Besonderheit, die dem Beschluss vom 09. Mai 2010 zu Grunde liegt, ist, dass dieser einen für ein Vertragswerk untypischen Regelungsinhalt vorweist. Zwar soll dadurch die Rechtslage zwischen den Eurostaaten als Völkerrechtssubjekten dahingehend geändert werden, dass strauchelnden Eurostaaten ein umfassender Stabilitätsmechanismus zur Verfügung gestellt wird, der sie vor einem Staatsbankrott bewahren soll. Eine faktische Änderung ist dadurch allerdings (noch) nicht eingetreten, weil aus dem Beschluss nicht hervorgeht, wie das Verfahren und die Bedingungen des Beistands *en détail* aussehen sollen. Der Beschluss enthält noch keine Konkretisierungen im Hinblick auf die einzelnen Modalitäten.¹³⁷⁵ Bei anfänglicher, oberflächlicher Betrachtung handelt es sich um die Intention, ein Regelwerk zu schaffen, das auf eine Änderung der Rechtslage zwischen den Eurostaaten hinausläuft. Das Regelwerk über die EFSF, das die spezifischen Einzelheiten für einen finanziellen Beistand über die Zweckgesellschaft vorsieht, wurde zu diesem Zeitpunkt jedenfalls noch nicht geschlossen. Zwar existierte bereits vor dem Inkrafttreten des EFSF-Rahmenvertrags eine „Konditionenvereinbarung“ (*term sheet*),¹³⁷⁶ die allerdings nach der internationalen Bankenpraxis lediglich eine unverbindliche Niederschrift des Verhandlungszwischenergebnisses für diesen war.¹³⁷⁷

Bei der Abgrenzung zwischen einem völkerrechtlichen Vertrag und einer politisch-moralischen Absichtserklärung wird auch auf die innerstaatlichen Verfahrensvorgänge der beteiligten Staaten abgestellt. Danach spricht für den Mangel an einer Rechtsetzungsabsicht, dass zum damaligen Zeitpunkt weder Zustimmungsverfahren noch ausgiebige und umfassende parlamentarische Debatten über das Vorhaben in Gang gesetzt wurden.¹³⁷⁸

¹³⁷⁴ Rotter, in: FS für Verdross, S. 683 m.w.N., insbesondere einer historischen/teleologischen Betrachtung der Norm.

¹³⁷⁵ So statuiert der Beschluss lediglich, dass über eine Zweckgesellschaft mit einer dreijährigen Lebensdauer mit einem Volumen von 440 Mrd. Euro für andere teilnehmenden Euro-Mitgliedstaaten gebürgt werden soll.

¹³⁷⁶ BVerfG, 2 BvR 1099/10 vom 09.6.2010, Absatz-Nr.

6, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100609_2bvr109910.html (Abrufdatum: 09.06.13).

¹³⁷⁷ Thym, EuZW 2011, 168 ff.

¹³⁷⁸ Rotter, in: FS für Verdross, S. 691 mit Blick auf die KSZE-Schlussakte vom 01.08.1975, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 102, S. 965 ff. vom 15.08.1975.

Eine Betrachtung innerstaatlichen Verfahrensverhaltens ist indes nicht möglich, wenn es um Übereinkünfte geht, die aus einer Ratssitzung heraus geschlossen werden. Dieser „Unionsmethode“¹³⁷⁹ liegt nämlich gerade zu Grunde, dass sie mit Blick auf die Handlungsfähigkeit der Integrationsgemeinschaft die nationalen Legislativorgane grundsätzlich nicht sofort über neue Vorstöße in der EU informiert.

Allerdings enthält das Merkmal „vom Völkerrecht bestimmte internationale Übereinkunft“ auch ein subjektives Element. So ergibt sich aus den *travaux préparatoires* zu Art. 2 Nr. 1 a) WVRK, dass eine „*intention to create obligations and rights under international law*“ erforderlich ist.¹³⁸⁰ Die Absicht, eine Verpflichtung zu begründen, kann dem Beschluss vom 09. Mai 2010 entnommen werden. Denn explizit geht hieraus die Absicht der Euroländer hervor, „über eine Zweckgesellschaft Beistand zu leisten, für die die teilnehmenden Mitgliedstaaten unter Beachtung ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften entsprechend ihrem Anteil an dem eingezahlten Kapital der Europäischen Zentralbank in abgestimmter Weise bis zu einem Volumen von 440 Mrd. Euro bürden, und die nach drei Jahren aufgelöst wird.“¹³⁸¹

1.1.4.4.2. *Pactum de contrahendo*

Der Beschluss selbst stellt zwar noch kein vollendetes Vertragswerk dar. In diesem verpflichten sich aber die Euroländer dazu, ihre finanzwirtschaftlichen Beziehungen durch die Einrichtung eines Fonds zukünftig zu gestalten. Aus diesem Grunde sind jedenfalls die Anforderungen an ein *pactum de contrahendo* erfüllt.¹³⁸² Sowohl Parteiidentität (zwischen den Vertragsschließenden und den Verpflichteten) als auch ein hinreichender rechtlicher Bindungswille (s.o.) liegen vor. Denn die Zusage zur Errichtung eines Beistandsmechanismus mit dreijähriger Laufzeit und einem Volumen von bis zu 440 Mrd. Euro mit einer weiteren Spezifizierung im Hinblick auf die Bürgschaftsanteile, die auf die einzelnen Vertragsparteien

¹³⁷⁹ Ausführlich: *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 575.

¹³⁸⁰ *Rotter*, in: FS für Verdross, S. 685 ff.; vgl. auch: *Herdegen*, Völkerrecht, § 15, Rn. 2.

¹³⁸¹ Rats Dok. 9614/10, ECOFIN 265.

¹³⁸² Hierzu ausführlich: *Beyerlin*, ZaöRV 36 (1976), 410 ff.; ein Beispiel ist das „Agreement on Principles to Guide Negotiators of a new Treaty on the Panama Canal“ zwischen Panama und den USA vom 07.02.1974 (Text in: ILM, Bd. 13 [1974], S. 390 ff.).

fallen, enthält genügend Konkretisierungen, die den Beschluss von einer politischen Absichtserklärung abgrenzen (s.o.).¹³⁸³

Die im Beschluss vom 09. Mai 2010 erfolgte Zusage ist daher als *pactum de contrahendo* zu qualifizieren, der als Vorvertrag¹³⁸⁴ regelmäßig die zwingende Verpflichtung zum Vertragsschluss nach sich zieht.¹³⁸⁵

Fraglich ist aber, ob ein Vorvertrag auch in den Anwendungsbereich des Art. 59 II GG fällt. Welcher Maßstab an das Vorliegen einer verbindlichen Regelung gelegt wird, richtet sich nach der Zielbestimmung der Norm, die auch ihr leitendes Auslegungskriterium ist.¹³⁸⁶

Telos von Art. 59 II S. 1 GG ist, die legislative Gestaltungsfreiheit bzw. Entschließungsfreiheit zu gewährleisten und den innerstaatlichen Gesetzesvollzug zu sichern.¹³⁸⁷ Das Vertragsgesetz dient schließlich der parlamentarischen Regierungskontrolle.¹³⁸⁸ Aus diesem Grunde fallen alle (auch einseitigen) Akte, die eine völkerrechtliche Bindung erzeugen, unter die Vorschrift.¹³⁸⁹ Dazu gehören auch die Anerkennung von Ansprüchen, das Versprechen und die Zustimmung.¹³⁹⁰ Ein übermäßig weiter Anwendungsradius des Art. 59 II S. 1 GG wird allerdings mit dem Argument abgelehnt, dass die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik stets gewahrt sein müsse.¹³⁹¹ Eine gelockerte Betrachtung gelte für vertragsbezogene „unselbständige“ einseitige Rechtsakte, die Verträge nach Art. 59 II S. 1 GG „überhaupt erst zur Entstehung bringen“, ¹³⁹² wie bspw. der Beitritt zu einem Vertrag.¹³⁹³

¹³⁸³ Bsp. für eine solche bei *Beyerlin*, ZaöRV 36 (1976), 413.

¹³⁸⁴ Zu unterscheiden von den „uneigentlichen Ratsbeschlüssen“, die auf Grundlage des EU-Vertrags ergehen, dazu: *Streinz*, Europarecht, Rn. 314 ff.

¹³⁸⁵ *Dörr*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EU-Kommentar, Art. 50 EUV, Rn. 15; *Hahn*, AWD 1972, 492 u. 495; *Oppenheim/Lauterpracht*, International Law 1955, S. 890 ff.; *McNair*, Law of Treaties, S. 27 ff.; a.A.: *Thym*, EuZW 2011, 168; *Marion*, RGDIP 1974, S. 386 ff.

¹³⁸⁶ *Streinz*, in: *Sachs*, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 20 m.w.N.

¹³⁸⁷ *Streinz*, in: *Sachs*, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 21; *Kempfen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 37; *Rojahn*, in: v.Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 32 ff.

¹³⁸⁸ *Rojahn*, in: v.Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 30.

¹³⁸⁹ *Streinz*, in: *Sachs*, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 43 m.w.N.

¹³⁹⁰ *Streinz*, in: *Sachs*, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 44; für die Ablehnung der Subsumtion „selbständiger“ einseitiger Rechtsakte unter Art. 59 GG II S. 1 GG: *Kempfen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 55 ff.; *Pernice*, in: *Dreier*, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 38; *Rojahn*, in: v.Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 23 m.w.N.

¹³⁹¹ *Kempfen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 56; BVerfGE 68, 1 (86), BVerfGE 90, 286 (360); vgl. auch: *Rojahn*, in: v.Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 49.

¹³⁹² *Kempfen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 57.

¹³⁹³ *Kempfen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 GG, ebenda; *Rojahn*, in: v.Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 23.

Grundsätzlich vermögen Vorverträge ebenfalls Rechtsverbindlichkeit zu entfalten.¹³⁹⁴ So enthält der Beschluss vom 09. Mai 2010 bereits die *essentialia negotii* für die Ausgestaltung der zukünftigen vertraglichen Bindung.¹³⁹⁵ Denn durch die Zusage hat sich die Bundesrepublik dazu verpflichtet, einen Vertrag einzugehen, der sie wortlautgemäß daran bindet, „entsprechend ihrem Anteil an dem eingezahlten Kapital der Europäischen Zentralbank in abgestimmter Weise bis zu einem Volumen von 440 Mrd. Euro über eine Zweckgesellschaft zu bürgen“.

In Folge dieser bereits konkretisierten Entscheidung wird der legislative Gestaltungsspielraum hinsichtlich der wesentlichen Elemente für den späteren Vertrag im Vorfeld eingeschränkt. Die hier herauszustellende Verbindlichkeit, eingegangen durch den Ecofin-Rat, die in dem „nahtlosen“ Übergang zum EFSF-Rahmenvertrag ihren unvermittelten Fortgang nimmt, spiegelt sich auch in der eigenen Charakterisierung der EFSF wider, die sich der Internet-Homepage der EFSF entnehmen lässt. So ist in dem Themenbereich „about us“ Folgendes zu lesen: „The European Financial Stability Facility (EFSF) was *created* by the euro area Member States *following the decisions taken on 9 May 2010* within the framework of the Ecofin council“.¹³⁹⁶

Diese rechtliche Würdigung wird zudem in Folge einer Betrachtung des Finanzmarktgeschehens bestätigt, in dessen Kontext der Beschluss einzuordnen ist: Das Treffen des Ecofin-Rates, bei dem Bundesfinanzminister *Schäuble* zunächst von Staatssekretär *Jörg Asmussen*, am Abend dann vom damaligen Innenminister und amtierenden Verteidigungsminister *Thomas de Maizière* vertreten wurde, wird offiziell als „Notfallsitzung“ beschrieben. Nach Aussage von Bundesbankchef a.D. *Axel Weber* war „die (spätere) Entscheidung (des Bundestages über das StabMechG) dermaßen im Markt eingepreist, dass der Rest der Welt und auch die Finanzmärkte glauben, dass dann, wenn in einer Notfallsitzung der deutsche Bundesminister der Finanzen [...] und die deutsche Bundeskanzlerin eine Zusage zu einem Rettungspaket der Bundesrepublik Deutschland geben, diese Maßnahme auch auf den Weg gebracht wird.“¹³⁹⁷ Weiter gab *Weber* zu

¹³⁹⁴ Owada, *pactum de contrahendo*, in: Wolfrum (Hrsg.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008.

¹³⁹⁵ Ähnlich: *Thym*, *EuZW* 2011, 168, der indes von einer „rudimentären Rechtsverbindlichkeit“ spricht.

¹³⁹⁶ <http://www.efs.europa.eu/about/index.htm> (Abrufdatum: 13.04.2012).

¹³⁹⁷ *Weber* in seiner Stellungnahme vor dem Haushaltsausschuss am 19.5.10, Stenographisches Protokoll, Nr. 17/21, S. 28.

Protokoll: „Am Markt ist die Überzeugung des vorletzten Wochenendes, dass es ein solches Programm geben wird, eingeschlagen.“¹³⁹⁸ „Wenn Sie (adressiert sind die Parlamentarier) die Entscheidung zugunsten des Pakets treffen [...], wird das meines Erachtens zu einer weiteren Beruhigung der Märkte beitragen.“ Und in seiner Formulierung einen Absatz zuvor wird die wirtschaftliche Brisanz des Beschlusses vom 09. Mai 2010 und der ökonomische Druck dieser suggerierten, unumkehrbaren Entscheidung für die Abgeordneten besonders deutlich: „Wenn Sie die Entscheidung treffen würden, dieses Paket nicht zu unterstützen, wenn Deutschland im Laufe dieser Woche entscheiden würde, nicht Teil dieses Pakets zu sein, dann würden Sie am Montag eine dramatische Marktreaktion erleben.“¹³⁹⁹

Durch *Webers* Stilisierung der Abgeordnetenentscheidung zu einer Entscheidung Deutschlands, rückt er die Zustimmung zur EFSF in die Nähe einer nationalstaatlichen Grundsatzentscheidung. Sowohl hierdurch als auch in Folge einer Heraufbeschwörung eines finanzwirtschaftlichen Chaos stellt *Weber* auf subtile Art die vermeintliche Alternativlosigkeit der EFSF heraus und wirkt mit gezielter Suggestion auf die Entscheidungsfindung der Abgeordneten ein. Dies tut er, ohne seine Prophezeiungen an irgendwelchen Fakten festzumachen und wohlbemerkt, ohne dass die Abgeordneten in tatsächlicher Hinsicht über die Gegebenheiten des EFSF-Vertrags ausreichend informiert waren.¹⁴⁰⁰

Das Wissen *Webers* als damaliger Vorsitzender der Deutschen Bundesbank um Wirkung und Tragweite der Erklärung vom 09. Mai 2010, das zweifelsfrei auch der Bundesregierung zugedacht werden kann, weil sie im Rahmen der Rettungsmaßnahmen unter anderem durch die Bundesbank intensiv beraten wurde, offenbart die Entschlossenheit und Irreversibilität des Beschlusses der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Eurostaaten.

Diese rechtliche Einordnung des Beschlusses lässt sich auch mit der allgemeinen völkerrechtlichen Rechtsquellenlehre vornehmen. Hiernach unterfällt auch ein „convenant“ (zu Deutsch: ein „Versprechen für eine zukünftige Handlung“¹⁴⁰¹) dem Begriff des völkerrechtlichen Vertrags. Nach dieser Lehre ist ein völkerrechtlicher Vertrag „any

¹³⁹⁸ *Weber* in seiner Stellungnahme vor dem Haushaltsausschuss am 19.5.10, Stenographisches Protokoll, Nr. 17/21, S. 32.

¹³⁹⁹ *Weber* in seiner Stellungnahme vor dem Haushaltsausschuss am 19.5.10, Stenographisches Protokoll, Nr. 17/21, S. 33.

¹⁴⁰⁰ Eine Unterrichtung der Abgeordneten über die Inhalte des EFSF-Rahmenvertrags ist bis dato nur spärlich ergangen.

¹⁴⁰¹ Freie Übersetzung nach dem englischen Wörterbuch *Merriam-Webster*, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/covenant> (Abrufdatum: 05.04.2012).

international agreement in written form [...] and whatever its particular designation (treaty, convention, protocol, *covenant*, charter, [...]) (is), concluded between two or more states or other subjects of international law and governed by international law“.¹⁴⁰²

Schließlich kann der verbindliche Charakter des Ratsbeschlusses auch der Gesetzesbegründung zum StabMechG vom 11. Mai 2010 entnommen werden.¹⁴⁰³

Dort definieren die Fraktionsvorsitzenden der damals regierenden Dreierkoalition zwischen CDU/CSU und FDP den Beschluss vom 09. Mai 2010 als „intergouvernementale Vereinbarung“, mit der die Regierungen der Euroländer „Vorsorge“ getroffen haben, um nach Ausschöpfung der eng begrenzten Mittel des EFSM einer weiteren Eskalation auf den Finanzmärkten durch die Schaffung der EFSF rechtzeitig zu begegnen.

Diese Wortwahl enthält mehr als nur das vage Versprechen an die Akteure der Finanz- und Wirtschaftswelt, Staatsinsolvenzen zu vermeiden. Hierin ist vielmehr die Eingehung einer Verbindlichkeit zu erkennen.

Aus all diesen Gründen liegt eine Regelung vor, die den Anwendungsbereich des Art. 59 II GG eröffnet.¹⁴⁰⁴

1.1.4.4.2.1. Regelung der „politischen Beziehungen des Bundes“ i.S. von Art. 59 II GG

Die Tatsache, dass sich ein Staatsvertrag allgemein mit öffentlichen Angelegenheiten, dem Gemeinwohl oder den Staatsgeschäften *per se* befasst, macht ihn allerdings noch nicht zu einem politischen, da ansonsten jeder Staatsvertrag politisch wäre und die von Art. 59 II GG vorgenommene Begrenzung sinnentleert würde.¹⁴⁰⁵ Nach der allgemein anerkannten Auslegung des BVerfG sind politische Verträge solche, die „die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft oder die Ordnung der Staatengemeinschaft wesentlich und unmittelbar berühren“¹⁴⁰⁶; als Beispiele können „Bündnisse, Garantiepakte, Abkommen über

¹⁴⁰² Entwurf der International Law Commission, YILC 1962, II, 161, zitiert nach *Kempen*, in: v.Manfoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 21.

¹⁴⁰³ Dt. BT Drucks. 17/1685, S. 4.

¹⁴⁰⁴ So auch: *Schröder*, DÖV 2011, 67; vgl. auch *Faßbender*, NvWZ 2010, 802, der wegen einer faktischen Änderung der Verträge und der damit verbundenen Hoheitsrechteübertragung auf die EU Art. 23 I S. 3 GG unmittelbar anwenden will.

¹⁴⁰⁵ BVerfGE 1, 372 (381).

¹⁴⁰⁶ BVerfGE 1, 372 (382).

politische Zusammenarbeit, Friedens-, Nichtangriffs-, Neutralitäts- und Abrüstungsverträge, Schiedsverträge“ genannt werden.¹⁴⁰⁷

Durch die Zusage der Euroländer vom 09. Mai 2010 wird maroden Euroländern ein finanzieller Beistand mit einem Volumen von 440 Mrd. Euro in Aussicht gestellt, der funktional neben den im AEUV ausdrücklich normierten Art. 122 II AEUV tritt. Die funktionelle Ähnlichkeit zwischen EFSM und EFSF kommt nicht nur darin zum Ausdruck, dass zur Krisenentschärfung mal mit dem einen, mal mit dem anderen Mechanismus notleidenden Eurostaaten ausgeholfen wurde, sondern spiegelt sich insbesondere in deren gemeinschaftlichen „Ablösung“ durch den ESM wider.¹⁴⁰⁸

Daher ist für die hier in Frage stehende Einordnung nicht von Bedeutung, dass der EFSM auf die Vorschriften über die Wirtschaftspolitik im AEUV zurückzuführen ist, während der EFSF, als struktureller Vorgänger des ESM, konsequenterweise eher den währungspolitischen Normen (vgl. den neuen Art. 136 III AEUV) zuzuordnen wäre.

Schließlich kann als Argument für eine Subsumtion unter Art. 59 II GG die Entscheidung des BVerfG zu den Mitwirkungsrechten der Legislativorgane bei dem Gesetzesentwurf über den ESM herangezogen werden. Darin konstatiert das Gericht, dass ein Vorhaben, das notleidenden Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützungsmaßnahmen ermöglicht, eine Fortführung der europäischen Integration darstellt, weil die Regelungen über die Währungsunion, die nach Art. 3 I c) AEUV in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der EU fallen, ergänzt werden.¹⁴⁰⁹ Die völkerrechtliche Qualität des Beschlusses vom 09. Mai 2010 stellt, wie das BVerfG zutreffend für den ESM herausgestellt hat, dessen Zuordnungsbarkeit „zu dem in den Verträgen über die Europäische Union und über die Arbeitsweise der Europäischen Union niedergelegten Integrationsprogramm nicht in Frage“.¹⁴¹⁰ Ein vorläufiger Beistandsmechanismus wie die EFSF ergänzt die Regelungen und die Strukturen der WWU. Dies deutet auf die politische Bedeutung des Beschlusses hin. Die rechtspolitische Relevanz kommt auch darin zum Ausdruck, dass der EFSF nur Eurostaaten

¹⁴⁰⁷ BVerfGE 1, 372 (381).

¹⁴⁰⁸ 1. Erwägungsgrund der Präambel des ESM-Vertrags.

¹⁴⁰⁹ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, insb. Absatz-Nr. 135, 143 = NVwZ 2012, 954 (963) u. (964); eine genaue Einordnung des Beschlusses unter den Begriff der „Angelegenheiten der Europäischen Union“ gem. Art. 23 II GG erfolgt unter Ziff. 1.1.4.9.1.

¹⁴¹⁰ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, insb. Absatz-Nr. 135 = NVwZ 2012, 954 (963).

beitreten können. Materiell-rechtlich betrachtet liegt genau darin eine Fortführung wirtschaftspolitischer Aspekte im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit.¹⁴¹¹

Die Erfindung eines Mechanismus, der die Leistungsgrenzen des finanziellen Beistand der Union gem. Art. 122 II AEUV sprengt und dazu dienen soll, die gemeinsame Finanzstabilität zu wahren, kann daher als hochpolitischer (Vor-) Vertrag¹⁴¹² qualifiziert werden.

1.1.4.4.2.2. „Gegenstand der Bundesgesetzgebung“

Die Notwendigkeit einer parlamentarischen Zustimmung bzw. Mitwirkung nach Art. 59 II S. 1 GG ergibt sich auch daraus, dass die Durchführung des Beschlusses vom 09. Mai 2010 im innerstaatlichen Recht eines Gesetzes nach Art. 115 I S. 1 GG bedurfte, weil der Beschluss die Übernahme finanzieller Garantien Deutschlands vorausgesetzt hat.¹⁴¹³ Dieses Erfordernis wurde jedenfalls erfüllt. Das Gesetz zum EFSF-Rahmenvertrag findet seinen Ausdruck im StabMechG.

1.1.4.4.3. „Handlungsfähigkeit der Integrationsgemeinschaft“

Es könnte allerdings sein, dass eine Mitwirkung oder Zustimmung der Legislativorgane bei dem Beschluss vom 09. Mai aber aus dem Grunde nicht erforderlich war, da dieser aus Anlass einer Ratssitzung ergangen ist. Denn erfolgt die Eingehung einer völkerrechtlichen Bindung innerhalb eines Organs einer internationalen Organisation, könnte eine besondere Regelung greifen,¹⁴¹⁴ wonach eine Kontrolle durch das nationale Parlament wegen der „Handlungsfähigkeit der Integrationsgemeinschaft“ gegebenenfalls ausbleiben kann.¹⁴¹⁵

In Folge dessen, dass der Beschluss vom 09. Mai 2010 aus Anlass einer Ratssitzung ergangen ist, wird die Ansicht vertreten, dass er nicht im sachlichen Anwendungsbereich von Art. 59 II GG liege. Dies habe zur Folge, dass ein Zustimmungsgesetz des Bundestages auch nicht

¹⁴¹¹ Vgl. zum ESM: *Kube*, WM 2012, 248.

¹⁴¹² Ähnlich: *Fajßbender*, NVwZ 2010, 802, der in den Vorgängen zur Errichtung der EFSF eine Vertragsänderung der europäischen Verträge sieht und daher für die Verabschiedung des StabMechG eine Zweidrittelmehrheit für erforderlich hält (dazu unter Ziff. 1.1.4.6.); abstrakt zu diesem Begriff: *Kempen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 63; *Rojahn*, in: v.Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 22.

¹⁴¹³ Vgl. zum Zustimmungsgesetz für den ESM-Vertrag: *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 581.

¹⁴¹⁴ *Streinz*, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 44.

¹⁴¹⁵ *Streinz*, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 26.

erforderlich gewesen sei, zumal der Vorvertrag explizit darauf verweise, „dass ein endgültiger Vertragsschluss unter dem Vorbehalt der Einhaltung verfassungsrechtlicher Vorschriften steht.“¹⁴¹⁶

1.1.4.4. Budgetrelevanz

Allerdings führt die Zusage der im Rat der EU vereinigten Vertreter der Regierungen der Eurostaaten zu einem in seinen Kernelementen bereits austarierten Vertrag, bei dem sich die BRD mit einer Summe von 211,045,90 Mrd. Euro für Garantien und Bürgschaften verpflichtet hat, zu nicht eingeplanten, erheblichen finanziellen Belastungen des Haushalts über mehrere Jahre. In Folge dessen wird bereits mit der Zusage der Regierung nicht nur eine der wichtigsten Funktionen des Bundestages tangiert, sondern dessen Königsrecht entscheidend beschnitten.¹⁴¹⁷ Von einer „unproblematischen“ Belastung des Haushalts kann bei diesen Summen, die gem. § 1 V StabMechG noch um 20 Prozent erhöht werden können und dadurch in die Reichweite des Jahreseinkommens der BRD gelangen, nicht die Rede sein.¹⁴¹⁸ Die Beteiligung Deutschlands am EFSF nahm ohne die in Art. 1 V StabMechG festgesetzte Aufstockung um 20 Prozent¹⁴¹⁹ ca. 76 Prozent der Einnahmen für das Jahr 2012 i.H. von ca. 278,5 Mrd. Euro ein.¹⁴²⁰ Sollte die vorgesehene Aufstockung im EFSF-Vertrag zum Tragen kommen, schnellert der Prozentsatz auf ca. 91 hoch.

Das BVerfG hat zwar noch keine konkrete Zahl genannt, die die Maximalgrenze für die Verpfändung in die Zukunft gerichteter Haushaltsmittel markiert. In seinem Urteil zur Professorenklage statuiert das Gericht aber, dass „eine unmittelbar aus dem Demokratieprinzip folgende Obergrenze für die Übernahme von Gewährleistungen nur überschritten sein (könnte), wenn sich im Eintrittsfall die Gewährleistungen so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur

¹⁴¹⁶ Thym, EuZW 2011, 171.

¹⁴¹⁷ Vgl. auch: Wolfrum, VVDStRL 56 (1997), 46; für eine allgemein engere Auslegung: Fastenrath, Kompetenzverteilung, S. 225.

¹⁴¹⁸ Im Allgemeinen: Streinz, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 34; etwas differenzierter: Kempen, in: v.Mangoldt/Klein/Starcke, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 72.

¹⁴¹⁹ Während auch im geänderten StabMechG in § 1 V stets die Rede von einer Überschreitung um bis zu 20 Prozent ist, findet sich im geänderten EFSF-Rahmenvertrag unter anderem in Art. 2 III ein Prozentsatz von 165 Prozent (vormals 120 Prozent) wieder. Mehr dazu im Folgenden.

¹⁴²⁰ Dt. BT Drucks. 17/6600, S. 34.

eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe.¹⁴²¹ Bei einer Verpflichtung zu Bürgschaften bis zu einem Prozentsatz von 165 Prozent (im Rahmen des EFSF-Vertrags, Art. 2 III und Art. 5 I a))¹⁴²² und beim Eintritt des Gewährleistungsfall, könnte dieser Rahmen gesprengt sein.¹⁴²³

Einer Einschätzung des Vorsitzenden des Ifo-Institutes *Hans-Werner Sinn* zu Folge sind durch die europäischen Staatsschuldenkrisen im „Target 2“-System¹⁴²⁴ für Deutschland Risiken von mehr als 500 Mrd. Euro entstanden.¹⁴²⁵ Der Monatsbericht Oktober 2012 der Deutschen Bundesbank beziffert den Stand Deutschlands TARGET 2-Forderungen am 31. August 2012 mit 751 Mrd. Euro.¹⁴²⁶

Gerade dann, wenn die Kernkompetenz des Parlaments in erheblichem Maße durch die Regierung obliegende auswärtige Gewalt konterkariert wird, ist eine Mitwirkung oder Zustimmung der Legislativorgane unter demokratietechnischen Gesichtspunkten unausweichlich.¹⁴²⁷ Auf Grund seiner enormen Budgetrelevanz bedurfte der Beschluss vom 09. Mai 2010 daher selbst eines formellen Gesetzes nach Art. 59 II S. 1 GG.

1.1.4.4.5. Umgehung verfassungsrechtlicher Bestimmungen durch „Flucht ins Privatrecht“ ?

Der im EFSF-Rahmenvertrag integrierte Vorbehalt einer Einhaltung nationaler verfassungsrechtlicher Vorschriften, der von den Kritikern dieses Ergebnisses als Argument

¹⁴²¹ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 135; kritisch zum Urteil auf Grund pauschaler Thesen und einer Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen, *Nettesheim*, EuR 2011, 776.

¹⁴²² Hier handelt es sich offenbar wirklich um einen vom StabMechG abweichenden „Höchstbetrag“. Dies geht aus den in Art. 2 V EFSF-Rahmenvertrag konstatierten Bedingungen für die Übernahme der Bürgschaft hervor. Dessen lit. (d) greift den Prozentsatz von 165 wieder auf, in dem er auf ihn verweist.

¹⁴²³ Vgl. auch die Ausführungen von *Huber*, *Süddeutsche Zeitung* vom 19.11.11, S. 6.

¹⁴²⁴ TARGET 2 ist ein Zahlungsverkehrssystem, über das nationale und grenzüberschreitende Zahlungen in Zentralbankgeld schnell und endgültig abgewickelt werden. Es ist ein Akronym für „Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer“ (Transeuropäische Automatische Echtzeit-Bruttoabrechnungs-Express-Überweisung), das auf der Grundlage einer einzigen gemeinsamen Plattform am 19.11.07 den Betrieb aufgenommen hat, vgl. Art. 13 IX EFSF-Rahmenvertrag; ausführlich: *Lipponer/Ulbrich*, Salden im Zahlungsverkehrssystem, S. 69 ff.; *Sinn*, Die europäische Zahlungsbilanzkrise, S. 3 ff.; *Kooh/van Roye*, Nationale Geldschöpfung im Euroraum; Dt. Bundesbank, März 2011, S. 34; Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 2011, S. 52; EZB, Monatsbericht Oktober 2011, S. 36; *Bindseil/König* TARGET 2; siehe auch: *Burghold/Voll*, Mythos Target 2; *Sinn/Wollmershäuser*, Target Loans; *Kohler*, Zahlungsbilanzkrisen im Eurosystem, S. 12 ff.

¹⁴²⁵ Dies geht aus einem Bericht der FAZ vom 4.3.12, S. 40 hervor.

¹⁴²⁶ Dt. Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2012, S. 19.

¹⁴²⁷ Zur rechtspolitischen Spannung zwischen Legislative und Exekutive im EU-Gesetzgebungsverfahren wird auf die Prüfung des Art. 23 II GG verwiesen.

gegen ein Zustimmungsgesetz angeführt wird,¹⁴²⁸ bezieht sich aber nur auf die parlamentarische Zustimmung zur EFSF und nicht auf den Beschluss vom 09. Mai 2010. In Folge der Entscheidung der Staats- und Regierungschefs der Euroländer, die Rettungsfazilität auf privatrechtlicher Basis zu gründen, werden verfassungsrechtliche Vorschriften aber bereits in diesem Stadium unterlaufen.¹⁴²⁹ Daher kann dieser formalen „Rechtsanwendungs-Versicherung“ im Vorvertrag, nationale Vorschriften nicht unbeachtet zu lassen, keine überragende Bedeutung beigemessen werden.

Mit Blick auf die tatsächlichen Umstände der Beteiligung des Parlaments bei der Errichtung der EFSF ist dem im Beschluss vom 09. Mai 2010 niedergelegten Vorbehalt aus einer *ex post*-Betrachtung lediglich floskelhafte Qualität zu attestieren. So wurde den Abgeordneten des Deutschen Bundestages nur wenige Tage vor der Abstimmung über das StabMechG am 21. Mai 2010 eine rohe Abfassung des Ecofin-Rates vom 18. Mai 2010 über das zukünftige EFSF-Regelwerk vorgelegt, die insbesondere im Hinblick auf das Verfahren der Darlehensvergabe und dessen Kriterien eher einem „Stichwortzettel“ glich als einem Vertragsentwurf, der als Grundlage eines nationalen Gesetzes hätte dienen können.¹⁴³⁰ Aber auch einige Wochen zuvor blieben Informationen der Bundesregierung über die Sitzung des Rates vom 09. Mai 2010 und die Sitzung des Europäischen Rates zwei Tage zuvor gänzlich aus, was von den Fraktionen des Bundestags auch vehement kritisiert wurde.¹⁴³¹ Erst im Wege der Selbstbefassung gem. § 62 I S. 3 GO BT erlangte das Parlament, bzw. der Haushaltsausschuss Kenntnis über die Beschlüsse des Rates vom 09. Mai 2010 zur Sicherung der Finanzstabilität und über den Gesetzesentwurf des Kabinetts zum StabMechG.

Die Regierung hingegen blieb bis zuletzt nach mehreren Anfragen des Bundestages eine Erklärung schuldig, auf welchen Beweggründen die rasche und weitläufige Entscheidung der Regierungsvertreter der Euroländer fußte, die zu der plötzlichen Vereinbarung über die Einrichtung einer Zweckgesellschaft mit einem maximalen Garantievolumen von bis zu 780 Mrd. Euro für notleidende Eurostaaten führte. Ohne dass konkrete Datengrundlagen oder sonstige fundierte Argumente mitgeteilt oder erläutert wurden, berief sich die

¹⁴²⁸ *Thym*, EuZW 2011, 171.

¹⁴²⁹ Zu den Rechtsfolgen: Ziff 1.1.4.8.2. ff.

¹⁴³⁰ *Murswiek*, Verfassungsbeschwerde des Herrn *Gauweiler* gg. den Euro-Stabilisierungsmechanismus vom 21.5.10, S. 24.

¹⁴³¹ Bericht des Haushaltsausschusses, Dt. BT Drucks. 17/1741, S. 4.

Bundesregierung einzig auf die Aussage, es hätten sich „Marktverwerfungen und hochproblematische Entwicklungen an den Finanz- und Kapitalmärkten abgespielt, die auf Anraten des Financial Stability Board ein umgehendes Handeln erforderlich gemacht hätten.“¹⁴³²

Ein weiterer Aspekt, der den Eindruck einer Umgehung der Verfassung und der Legislativorgane verstärkt, liegt in einer Betrachtung der EFSF vor dem Hintergrund volkswirtschaftlicher Zusammenhänge. Insbesondere durch eine Einordnung der EFSF in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung nach dem ESVG wird nämlich deutlich, dass es sich bei der EFSF um eine durchweg heteronome Institution handelt.¹⁴³³ Denn die Fazilität besteht zu 100 Prozent aus staatlichen Gesellschaftern und besitzt keinerlei Entscheidungsautonomie, was dazu führt, dass sie als dem „Sektor Staat“ dazugehörig klassifiziert wird.¹⁴³⁴ Die EFSF ist der vollen Kontrolle der Eurostaaten unterworfen und besitzt keinerlei Initiativrecht. Ökonomische Vorteile, die dem fiskalischen Handeln zuzuschreiben wären, sind nicht ersichtlich.

Auch der Vergleich mit dem dauerhaften, Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zeigt, dass die Entscheidung der Eurostaaten für die Wahl des Privatrechts eher die Erwartungen der Märkte rasch erfüllen sollte als rechtlich mit Bedacht demokratische Statuten einzuhalten. So stand nämlich für die Einrichtung des ESM (aus Marktperspektive), anders als für die Errichtung der EFSF, genügend Zeit zur Verfügung, weil die EFSF (zusammen mit dem EFSM und den IWF-Hilfen) mit ihrem Volumen von 440 Mrd. Euro jedenfalls kurzfristig geeignet war, die Märkte zu beruhigen. Daher schufen die EU-Länder, den verfahrensrechtlichen Ansprüchen wohl gerecht werdend, auch eine Rechtsgrundlage für den ESM im Primärvertrag¹⁴³⁵ und schlossen das Europäische Parlament sogar in die Beratungen mit ein.¹⁴³⁶ Die Märkte waren jedenfalls erstmal mit Tätigkeitsaufnahme der

¹⁴³² Bericht des Haushaltsausschusses, Dt. BT Drucks. 17/1741, ebenda.

¹⁴³³ Detailliert: i.R. der Prüfung eines Verstoßes gegen Art. 124 AEUV, Ziff. 1.1.6.6.

¹⁴³⁴ Eurostat, Treatment of the EFSF, in: National Account vom 27.01.11, S. 5.

¹⁴³⁵ Beschluss 2011/199/EU des Rates vom 25. März 2011, zur Änderung des Art. 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ABl. Nr. L 91 vom 6.4.2011, S. 1.

¹⁴³⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. März 2011 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Europäischen Rates zur Änderung des Art. 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (00033/2010 – C7-0014/2011 – 2010/0821(NLE)) (2012/C 247 E/08), ABl. Nr. C 247 E/22 vom 17.8.2012.

EFSF beruhigt, ohne die Zinslast der wankenden Eurostaaten noch weiter in die Höhe zu treiben.

Von besonderem Interesse ist hier der 1. Erwägungsgrund des ESM-Vertrags, worin es heißt: „Dieser Europäische Stabilitätsmechanismus ("ESM") wird die *gegenwärtigen Aufgaben* der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität ("EFSF") und des europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus ("EFSM") *übernehmen*, die darin bestehen, den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bei Bedarf Finanzhilfe bereitzustellen.“ Die Ablösung der EFSF (und des EFSM) durch den ESM und dessen identische Aufgabenübernahme lassen erkennen, dass der permanente Krisenmechanismus gleichermaßen Fortführung als auch strukturelles Abbild der vorläufigen Finanzstabilitätsmechanismen ist. Dies lässt sich auch mit einem Blick auf die Rechtsnatur des ESM behaupten. Denn ebenso wie der Beschluss vom 09. Mai 2010 kommt dem ESM ebenfalls völkerrechtliche Qualität zu.¹⁴³⁷ Daher ist nicht einleuchtend, warum die Staatschefs der EU-Mitgliedstaaten bzw. der Eurostaaten unterschiedliche Rechtsstandards bei den Errichtungen der beiden Mechanismen angewandt haben. Es scheint als hätten sich die Vertreter der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten einen rechtlichen Fehltritt erlaubt, um so die nötige Zeit zu gewinnen, mit der ein rechtliches Fundament (mit ausreichend Beteiligung der Legislativorgane) jedenfalls für den permanenten Krisenmechanismus geschaffen werden konnte.

1.1.4.5. Zwischenergebnis

Auf Grund der verbindlichen Hilfszusagen und den bereits konkret gefassten *essentialia negotii* für den späteren EFSF-Rahmenvertrag stellt der Beschluss vom 09. Mai 2010 als *pactum de contrahendo* zunächst eine Regelung i.S. des Art. 59 II GG dar. In Folge seiner politischen Tragweite sowie seiner enormen Budgetrelevanz handelt es sich auch um einen Vertrag, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt. Daher stellt er einen völkerrechtlichen Vertrag dar, der dem Verfahren des Art. 59 II GG unterliegt.

¹⁴³⁷ Vgl. ausführlich: Teil 2, 3. Kapitel, Ziff. 1.2.

1.1.4.6. StabMechG als „Zustimmungsgesetz“

Eine Generalermächtigung zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die eine parlamentarische Zustimmung obsolet machen würde, kann es grundsätzlich nicht geben, weil ansonsten die Kontrollfunktion des Art. 59 II GG komplett unterlaufen werden würde.¹⁴³⁸ Eine parlamentarische Kontrolle der auswärtigen Gewalt ist stets dann von erheblicher Bedeutung, wenn es - wie im Fall - um eine finanzielle Bindung der BRD im Rahmen intergouvernementaler Vereinbarungen geht.¹⁴³⁹

Möglicherweise wurden die Anforderungen an ein Zustimmungsgesetz¹⁴⁴⁰ aber in Form des StabMechG erfüllt.¹⁴⁴¹ Seine ursprüngliche Fassung erhielt das StabMechG am 22. Mai 2010¹⁴⁴². In Folge der Effektivierung der EFSF durch den ergänzenden Änderungsvertrag zum EFSF-Rahmenvertrag wurde das StabMechG geändert¹⁴⁴³. Nach der letzten Änderung vom 23. Mai 2012 liegt das StabMechG nun in seiner aktuellen Fassung vor.¹⁴⁴⁴

Die übliche Zustimmungsformel für völkerrechtliche Verträge, „Dem am ... in ... unterzeichneten Vertrag über ... zwischen ... und der Bundesrepublik Deutschland wird zugestimmt“,¹⁴⁴⁵ enthält das Gesetz jedenfalls nicht. An ihre Stelle tritt die Eingangsformel: „Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen“.

Aber auch inhaltlich bleiben die Gesetze hinter den Anforderungen eines Zustimmungs- und Ratifizierungsgesetzes zurück. In seinem Kern ermächtigt das StabMechG das Bundesministerium der Finanzen, Gewährleistungen bis zu einer Höhe von jetzt 211.045,90 Mrd. Euro bis zum 30. Juni 2013 für Finanzgeschäfte zu übernehmen, die die EFSF gemäß den Bedingungen für die Inanspruchnahme des Rettungsschirms eingeht, § 1 StabMechG. Nach dem damaligen Absatz 6, heute Absatz 5, soll der Gewährleistungsrahmen nach § 37 I S. 2 BHO um 20 Prozent erhöht werden können.

¹⁴³⁸ BVerfGE 1, 372 (395); *Kempfen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starcke, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 80.

¹⁴³⁹ Zur Anwendung von Art. 2 Abs. 3 und 5 Abs. 1 AEUV als Rechtsgrundlage: EuGH-Urteil zum ESM vom 27.11.2012 in der Rechtssache C-370/12, Rn. 64.

¹⁴⁴⁰ Nach *Kempfen*, in: v.Manfoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 79 wird dieser Begriff neben dem des „Vertragsgesetz“ mit Blick auf die Entscheidung des BVerfG 73, 339 (375) am häufigsten verwendet. In diesem Kontext ist aber auch der Begriff „Transformationsgesetz“ möglich.

¹⁴⁴¹ StabMechG als „nationale Ermächtigung“ i.S. des Art. 115 I S. 1 GG, Dt. BT Drucks. 17/2569, S. 3.

¹⁴⁴² BGBl. I S. 627.

¹⁴⁴³ BT Drucks. 17/7067; 17/6916.

¹⁴⁴⁴ „Stabilisierungsmechanismusgesetz vom 22. Mai 2010 (BGBl. I S. 627), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2012 (BGBl. I S. 1166) geändert worden ist“.

¹⁴⁴⁵ Zitiert nach *Kempfen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 79.

Das vormalig lediglich aus einem Paragraphen¹⁴⁴⁶ bestehende StabMechG ist seinem Wortlaut nach allein auf die nationale Sphäre begrenzt.¹⁴⁴⁷ Das im Herbst 2011 geänderte StabMechG enthält zwar nach dem mahnenden Urteil des BVerfG vom 07. September 2011¹⁴⁴⁸ weitere Regelungen. Doch auch hier statuiert nur § 1 (wenige) Regelungen, die über die nationalen Grenzen hinausgehen. Darin kommen lediglich Vorgaben zu den Modalitäten einer Inanspruchnahme der EFSF in Anlehnung an die Vorschriften des EFSF-Rahmenvertrags zur Geltung.

Zur Effektivitätssteigerung der EFSF wird das Bundesministerium für Finanzen nunmehr verpflichtet, Bürgschaften und Garantien mit einem Umfang von 211.045,90 Mrd. Euro zu übernehmen. Die übrigen Paragraphen befassen sich dann nur mit innerstaatlichen Angelegenheiten, nämlich mit einer Stärkung der parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte, wie die „Haushalts- und Stabilitätsverantwortung“ in § 2, dem „Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen in der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität“ gem. § 3, der „Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages“ nach § 4 und der „Unterrichtung (des Bundestages) durch die Bundesregierung“ gem. § 5 StabMechG. In diesen Normen findet sich wieder, was das BVerfG zuvor in seinem Urteil noch kritisiert hatte. So wird die Integrationsverantwortung des Bundestages nun deutlich hervorgehoben und der Einfluss des Parlaments auf Entscheidungen über Finanzhilfen der EFSF gesichert. Das BVerfG stellte heraus, dass über eine Zustimmung des Deutschen Bundestages zu jeder einzelnen Disposition hinaus die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen, die wegen ihrer Größenordnung für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein könnten, nach wie vor beim Parlament liegen muss, weil die gewählten Abgeordneten dem Volk gegenüber eine finanzpolitische Verantwortung tragen, die auch über nationale Grenzen hinaus bis in Systeme intergouvernementalen Regierens hineinreicht.¹⁴⁴⁹

Allerdings enthält auch das geänderte StabMechG keine über die inneren Grenzen der Staatlichkeit hinausgehenden Regelungen. Aus diesem Grund kann von einem Zustimmungs-

¹⁴⁴⁶ Der abschließende Paragraph 2 enthält lediglich die Bestimmung über das Inkrafttreten.

¹⁴⁴⁷ *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1912.

¹⁴⁴⁸ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 1-142.

¹⁴⁴⁹ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 124 ff.

oder Ratifizierungsgesetz keine Rede sein.¹⁴⁵⁰ Mit dem StabMechG werden lediglich die Voraussetzungen an Art. 115 I GG erfüllt (s.o.), wonach die Übernahme von Garantien, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, einer Ermächtigung durch Bundesgesetz bedarf.¹⁴⁵¹ Die haushaltsrechtliche Ermächtigung nach Art. 115 I GG war demnach die (unzureichende) Grundlage, auf die die Umsetzung der EFSF-Rahmenvereinbarung gestützt wurde.

1.1.4.7. Exkurs

Im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit des StabMechG als Ermächtigungsgesetz nach Art. 115 I GG stellt das BVerfG fest, dass gegen das Gesetz in seiner Fassung vom 22. Mai 2010 selbst „keine durchgreifenden verfassungsmäßigen Bedenken bestehen“.¹⁴⁵² Hinsichtlich des abgeänderten StabMechG vor dem Hintergrund der Effektivierung der EFSF kommt das Gericht allerdings zu einer anderen Einschätzung. So legten die Fraktionen der Regierungskoalition am 05. September 2011 einen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vor,¹⁴⁵³ der dem Bundestag vom Haushaltsausschuss am 22. September 2011 im Rahmen einer Beschlussempfehlung¹⁴⁵⁴ mit der Maßgabe zugeleitet wurde, dass eine weitgehende Beteiligung und Mitwirkung des Deutschen Bundestags gesichert werden müsse.¹⁴⁵⁵ Die Pointierung einer „parlamentarischen Kontrolle“, insbesondere in haushaltsrelevanten Fragen, war zurückzuführen auf die Entscheidung des BVerfG vom 07. September 2011, in der das Gericht die hervorgehobene Bedeutung der Legislativorgane auch in Systemen intergouvernementalen Regierens herausstellte und die Gewährleistung der parlamentarischen Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen statuierte. Am 09. Oktober 2011 wurde das StabMechG im Hinblick auf diese Beschlussempfehlung durch den Bundestag geändert.¹⁴⁵⁶

¹⁴⁵⁰ Kube/Reimer, NJW 2010, 1912.

¹⁴⁵¹ Vgl. auch die Ausführungen zur Begründung des „Entwurfes eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“: Dt. BT Drucks. 17/6916, S.4.

¹⁴⁵² BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 119.

¹⁴⁵³ Dt. BT Drucks. 17/6916.

¹⁴⁵⁴ Dt. BT Drucks. 17/7067.

¹⁴⁵⁵ Dt. BT Drucks. 17/7067, S. 2.

¹⁴⁵⁶ BGBl. I S. 1992.

Schließlich trat das Änderungsgesetz am 14. Oktober 2011 in Kraft. In seinem Art. 3 III sieht das veränderte Gesetz „in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit“ vor, dass die Beteiligungsrechte des Bundestages von einem Sondergremium, quasi stellvertretend für das Parlament, wahrgenommen werden. Gleichmaßen kann die Informationspflicht der Bundesregierung nach § 5 VII StabMechG in Fällen der „besonderen Vertraulichkeit“ auf die beteiligten Mitglieder des Haushaltsausschusses, die dieses Sondergremium ausfüllen, „beschränkt werden“.

Gegen diese Klauseln, die nach Ansicht des Verfassungsgerichts zumindest in Bezug auf Art. 3 III StabMechG eine „Mitwirkung an der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages“ ausschließen,¹⁴⁵⁷ hatten Bundestagsabgeordnete geklagt und die Verletzung von Art. 38 I S. 2 GG geltend gemacht. Nachdem das Änderungsgesetz im Hinblick auf die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte durch ein Sondergremium im Wege eines Eilantrags gestoppt wurde,¹⁴⁵⁸ stellte das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über die Hauptsache am 28. Februar 2012 im Besonderen klar, dass der Bundestag grundsätzlich in seinem Plenum Repräsentationsorgan des Volkes ist,¹⁴⁵⁹ ihm aber wegen seiner „Selbstorganisationsbefugnis“ offen steht, bspw. Untergremien und Ausschüsse zu bilden.

Um dann aber die Statusrechte jedes einzelnen Abgeordneten nicht über Gebühr zu beeinträchtigen, ist der Bundestag daran gehalten, das „Prinzip der Spiegelbildlichkeit“ zu beachten und dieses bei Entsendung der Abgeordneten in das Sondergremium zu befolgen.¹⁴⁶⁰ Danach muss das Gremium der politischen Prägung des Plenums entsprechen.¹⁴⁶¹ In Folge dessen wurde das StabMechG erneut verändert. In seiner seit dem 23. Mai 2012 geltenden Fassung ist eine Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte durch das Sondergremium nur noch dann möglich, wenn das Instrument der EFSF zum Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt aktiviert werden soll. Lediglich in diesem Fall kann

¹⁴⁵⁷ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 1 - 162.

¹⁴⁵⁸ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 27.10.2011, Absatz-Nr. 1 -

85, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20111027_2bve000811.html (Abrufdatum: 09.06.13).

¹⁴⁵⁹ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 101 ff.

¹⁴⁶⁰ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 124 ff.

¹⁴⁶¹ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 126.

die Bundesregierung eine „besondere Vertraulichkeit der Angelegenheit“ geltend machen, vgl. § 3 III StabMechG.¹⁴⁶²

1.1.4.8. Inkongruenz zwischen StabMechG und EFSF-Rahmenvertrag

Gegen die Einordnung des StabMechG als Zustimmungsgesetz sprechen auch die erheblichen materiell-rechtlichen Diskrepanzen, die zwischen dem EFSF-Rahmenvertrag und dem StabMechG bestehen. In Folge der weitgefassten und unbestimmten (Rechts-) Begriffe innerhalb des EFSF-Rahmenvertrags besteht die Gefahr einer Verwässerung der grundsätzlich strikten Voraussetzungen auf nationaler Ebene für eine Rettungshilfe. Mit einem Blick lässt sich erkennen, dass an die Prämissen auf nationaler Ebene für eine Finanzhilfe durch die EFSF höhere Maßstäbe anzusetzen sind als an diejenigen aus dem EFSF-Vertrag selbst. So wird das BMF gem. § 1 I StabMechG (nur) dazu ermächtigt, für Kredite zu garantieren, wenn diese von der EFSF „zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit“ eines Eurostaates aufgenommen wurden. Der EFSF-Rahmenvertrag sieht hingegen im Hinblick auf die Übernahme von Bürgschaften nur die Formulierung eines unverbindlichen und allgemeinen Programmsatzes vor. Dem 2. Erwägungsgrund der Präambel lässt sich entnehmen, dass die EFSF „zum Zwecke der Gewährung von Stabilitätshilfe“ gegründet wurde, und dass beabsichtigt wird, „den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes finanzielle Unterstützung über die EFSF [...] zu gewährleisten“.¹⁴⁶³

Nach Art. 2 III EFSF-Rahmenvertrag verpflichten sich die teilnehmenden Staaten, „unwiderruflich“ und „unbedingt“ für die von der EFSF getätigten Finanzierungsinstrumente zu bürgen. Darüber hinaus können die Sicherungsgeber von der EFSF auch „für andere Zwecke“ für die Übernahme einer Bürgschaft entsprechend der Vereinbarung herangezogen werden, die im Zusammenhang mit der Emission von Finanzierungsinstrumenten stehen und dem Erhalt eines hohen Ratings der EFSF dienlich sind. Eine vergleichbare Regelung, die eine spontane Ausweitung der Zielsetzung zum Inhalt hat, ist dem StabMechG indes fremd. Auch die „unwiderrufliche“ und „unbedingte“ Garantie der Bürgschaften für die rechtzeitige Zahlung gemäß Zahlungsplan von Zinsen und Tilgung des Kapitals der von der EFSF

¹⁴⁶² Kritische Auseinandersetzung zur Entscheidung über das Sondergremium bei: *Nettesheim*, NJW 2012, 1410 ff.

¹⁴⁶³ 1. Erwägungsgrund der Präambel des EFSF-Rahmenvertrags.

ausgegebenen Finanzierungsinstrumente nach Art. 2 IV a) des Rahmenvertrags ist eine dem StabMechG unbekannt Besondereheit. Dasselbe gilt für die Ahndung bei Säumnis mit einer Erstattung des Betrages plus Zinsen zu einem Zinssatz, der einem Monats-EURIBOR zuzüglich 500 Basispunkte entspricht, Art. 5 IV. Diese Regelung ist geeignet, die Bundesregierung einem enormen Druck auszusetzen und kann zu einer immensen finanziellen Beanspruchung führen.

Eine Formulierung dieses in diesem Kontext fragwürdigen Begriffsduos in leicht abgewandelter Form enthält auch Art. 2 IV des Vertrags, in dem es heißt, „Die Zusage eines jeden Sicherungsgebers, Bürgschaften zu übernehmen, ist *unwiderprüflich* und *verbindlich*“. Auch ein derartiges Bekenntnis taucht im StabMechG nicht auf.

Befremdlich sind zudem sowohl der erklärte Verzicht der BRD auf eine Rechtmäßigkeitsprüfung etwaiger Ansprüche gem. Art. 6 VI des EFSF-Vertrags als auch die Unterwerfung der BRD im Rahmen von Entscheidungen der Eurogroup unter einen Gesellschafterzwang, Art. 10 IX. Wenn sich jeder Gesellschafter dazu verpflichten muss, in Sitzungen der Eurogroup seine Stimme entsprechend den Beschlüssen der jeweils erforderlichen Mehrheit der Sicherungsgeber bzw. der Eurostaaten abzugeben, bleibt kein Raum mehr für die Anwendung demokratischer Grundsätze. Auf dieses Demokratiedefizit auf europarechtlicher Basis hätte im StabMechG ausdrücklich hingewiesen werden müssen. Schließlich findet die in § 1 StabMechG normierte Befristung der Übernahme von Gewährleistungen nur bis zum 30. Juni 2013 kein entsprechendes Pendant im EFSF-Rahmenvertrag. Nach den Art. 11 I und II i.V.m. Art. 4 der Satzung der EFSF werden nach dem Rahmenvertrag nämlich bis zu diesem Datum lediglich „*keine neuen Finanzierungsprogramme* und keine neuen Vereinbarungen über eine Darlehensfazilität aufgelegt oder eingegangen.“ Eine Garantieübernahme kann aber auch nach diesem Zeitpunkt noch möglich sein, wenn bspw. die zuvor zugesagte Finanzhilfe gestaffelte Fälligkeiten aufweist, die erst nach diesem Zeitpunkt eintreten. Darüberhinaus eröffnet der Rahmenvertrag die Möglichkeit, in der Hauptversammlung der Gesellschafter in Einklang mit Art. 17 VII Satzung der EFSF, den Zeitpunkt der Übernahme von Gewährleistungen aufzuschieben, vgl. Art. 4 letzter Satz der Satzung der EFSF.

1.1.4.8.1. Inkongruenz zwischen geändertem StabMechG und novelliertem EFSF-Rahmenvertrag

Der novellierte EFSF-Rahmenvertrag baut grundsätzlich auf dem früheren Vertrag auf. Bis auf Änderungen im Hinblick auf die Instrumente und das Kapital sind die Verträge gleichlautend, so dass die oben bereits festgestellten rechtlichen Differenzen auch im Rahmen des neuen Vertrags Geltung beanspruchen können. In ähnlicher Manier wie zuvor enthält daher auch der neue EFSF-Rahmenvertrag in seiner Präambel eine gelockerte Finalität für die Erteilungsmöglichkeit von Finanzhilfe.¹⁴⁶⁴ § 1 II S. 1 StabMechG sieht indes vor, dass sämtliche Notmaßnahmen nach § 1 nur auf Antrag eines Eurolandes „zum Erhalt seiner Zahlungsfähigkeit“ zugelassen sind, „wenn dies *unabdingbar* ist, um die *Stabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt zu wahren*.“ Die darin zum Ausdruck gebrachte spezielle Zielausrichtung der EFSF war dem Umstand geschuldet, dass eine rechtliche Abgrenzung zum finanziellen Beistand der EU, der auf Rechtsgrundlage des EU-Rechts (Art. 122 II AEUV) ergehen kann, erforderlich war. Denn der Beistand nach Art. 122 II AEUV sollte vornehmlich individuell-staatliche finanzwirtschaftliche Probleme lösen. Ein solches Szenario wäre bspw. bei einem drohenden Staatsbankrott gegeben.¹⁴⁶⁵ Da aber der EFSM ebenso wie die EFSF in den späteren ESM übergegangen sind, hält sich die Bedeutung dieser Unterscheidung eher in Grenzen.

Nach dem StabMechG wird Finanzhilfe in den vorgesehenen Formen nur erteilt, wenn die *Gefährdung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes* vor der Gewährung von Notmaßnahmen durch die Euroländer unter Ausschluss des betroffenen Mitgliedstaates gemeinsam mit der EZB und nach Möglichkeit mit dem IWF einvernehmlich festgestellt wurde. Dahingegen enthält der EFSF-Rahmenvertrag im Hinblick auf eine Darlehensgewährung keinerlei konkretisierte Anforderungen an die Voraussetzungen für diese Finanzhilfe. Art. 2 I a) EFSF-Vertrag, der die Gewährung von Darlehen regelt, enthält keine expliziten Voraussetzungen. Stattdessen wird nur auf ein MoU, bzw. auf eine Mustervereinbarung verwiesen, die die Bedingungen zur Vergabe von Darlehen im

¹⁴⁶⁴ Vgl. 1. und 2. Erwägungsgrund des novellierten EFSF-Rahmenvertrags.

¹⁴⁶⁵ Häde, Haushaltsdisziplin, S. 401; Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 122 AEUV, Rn. 16.

konkreten Fall regeln soll. Daher ist annehmbar, dass für die Erteilung eines Kredits auf die vagen Formulierungen in der Präambel zurückgegriffen wird.¹⁴⁶⁶

Nur hinsichtlich der übrigen Finanzinstrumente (Primär- und Sekundärmarktinterventionen, Vorsorgliche Fazilitäten und Rekapitalisierung der Banken) existieren konkretere Formulierungen hinsichtlich der Prämisse für die jeweilige Finanzhilfe, vgl. Art. 2 I b) und c) und Art. 10 V a). So wird eine Intervention auf dem Sekundärmarkt an die positive Feststellung der EZB über das Vorliegen „außergewöhnlicher Umstände auf dem Finanzmarkt und Gefahren für die Finanzstabilität“ geknüpft, wenn dies zur Vermeidung von Ansteckungsgefahren geschehen soll.¹⁴⁶⁷

Die übrigen neuen Formen der Finanzhilfeeinstrumente gehen über den im StabMechG geregelten Anwendungsfall deutlich hinaus. Danach sollen Anträge auf präventive Finanzhilfen (eine Finanzhilfefazilität aus vorsorglichen Fazilitäten, wie bspw. das Bereitstellen einer Kreditlinie) sowie Kredite zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten nicht nur „zur Vermeidung von Ansteckungseffekten“ möglich sein, sondern bereits dann, wenn sie „zur Verbesserung der Wirksamkeit der EFSF“ beitragen, Art. 2 I c). Hinter dieser pauschalen Zielsetzung der Effektivitätssteigerung der EFSF versteckt sich möglicherweise ein „Einfallstor für die Ausweitung von Kreditlinien“¹⁴⁶⁸.

Für diese vier Maßnahmen wurden zudem Leitlinien geschaffen, die die Anforderungen und das Verfahren für diese Instrumente weiter konkretisieren.¹⁴⁶⁹ Eine Leitlinie existiert für die Bereitstellung von Krediten indes nicht. Ein MoU kann dies nicht kompensieren, da dieses mit jedem Staat einzeln ausgehandelt wird und daher nicht objektiv und allgemeingültig ist.

Die Bedingungen für Staatsanleihekäufe, vorsorgliche Fazilitäten und Bankenrekapitalisierungen werden vom Direktorium der EFSF in vier „Guidelines“ geregelt, Art. 3 I EFSF-Vertrag. Vorsorgliche Fazilitäten sowie die Gewährung von Darlehen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten unterwerfen den ersuchenden Staat im Rahmen des EFSF-Vertrages nicht dem nach § 1 III S. 1 StabMechG grundsätzlich verpflichtenden und für alle Hilfsarten geltenden, umfassenden wirtschafts- und finanzpolitischen Anpassungsprogramm. In diesem

¹⁴⁶⁶ Vgl. 1. und 2. Erwägungsgrund.

¹⁴⁶⁷ Vgl. § 1 II StabMechG.

¹⁴⁶⁸ *Sauer/Roosebeke*, Widersprüche zwischen EFSF und StabMechG, S. 2.

¹⁴⁶⁹ Guideline on Precautionary Programmes; Guideline on Recapitalisation of Financial Institutions; Guideline on Primary Market Purchases; Guideline on Interventions in the Secondary Market.

Fall wird das Darlehen lediglich an sektorspezifische Auflagen gebunden. Eine Detailregelung dazu ist dem EFSF-Vertrag allerdings auch nicht zu entnehmen. Aus Art. 2 I c) geht lediglich hervor, dass vorsorgliche Fazilitäten und Fazilitäten zur Finanzierung der Rekapitalisierung von Finanzinstituten auch für „Nicht-Programmländer“ in Betracht kommen.¹⁴⁷⁰

Das geänderte StabMechG enthält nun eine noch deutlichere Regelung zur Befristung der von Deutschland gewährten Garantien für die Mittel der EFSF. So geht aus § 1 I S. 2 u. 3 StabMechG hervor, dass nur bis zum 30. Juni 2013 Gewährleistungen übernommen werden können, da die Ermächtigung für den nicht ausgenutzten Teil des Garantierahmens nach diesem Zeitpunkt erlösche. Diese Bestimmung fehlte noch im ursprünglichen Gesetz. Die Neufassung des EFSF-Rahmenvertrags hat allerdings keinen Hinweis auf das Erlöschen der nationalen Ermächtigungen für die Garantien mit sich gebracht. Dort heißt es in Art. 11 II EFSF-Rahmenvertrag: „Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, die EFSF in Übereinstimmung mit ihrer Satzung am frühest möglichen Datum nach dem 30. Juni 2013 zu liquidieren, zu dem keine von einem Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebietes ausgereichte Finanzhilfe *mehr aussteht* [...].“ Hier gilt für die Möglichkeit einer Gewährleistungsübernahme nach diesem Zeitpunkt das oben Gesagte.

Die Inkongruenz zwischen dem geänderten StabMechG und dem novellierten EFSF-Rahmenvertrag macht sich auch bei der möglichen Haftungsüberschreitung bemerkbar. So wurde der frühere § 1 VI StabMechG in das neue Gesetz (jetzt Art. 1 V StabMechG) einfach übernommen, vgl. die Beschlussempfehlung des Bundestages Art. 1 Nr. 2 c).¹⁴⁷¹ Darin wird nach wie vor eine mögliche Überschreitung des in Abs. 1 genannten Gewährleistungsrahmens (211,0459 Mrd. Euro) um 20 Prozent unter gewissen Voraussetzungen beziffert. Dahingegen verpflichten sich die Sicherungsgeber im Rahmen des neuen EFSF-Rahmenvertrags dazu, „eine *unwiderrufliche* und *unbedingte* Bürgschaft [...] (zu übernehmen), deren Höhe folgend berechneten Beträgen entspricht.“ Nachdem in Art. 2 II (a) EFSF-Rahmenvertrag auf den Beitragsschlüssel verwiesen wird, heißt es dann in dem folgenden Lit. (b): „bis zu *165 Prozent* (nachfolgend „die Bürgschaft übersteigender

¹⁴⁷⁰ So hat Spanien als erstes „Nicht-Programmland“ im Juni 2012 einen Antrag auf Finanzhilfe des EFSF gestellt, ohne dass es strengen Auflagen in Form eines wirtschafts- und finanzpolitischen Anpassungsprogramms unterworfen wurde, woraufhin Irland, Portugal und Griechenland eine Überprüfung und mögliche „Anpassung“ ihrer besonders strengen MoU angekündigt haben, FAZ vom 18.6.12 u. 19.6.12.

¹⁴⁷¹ Dt. BT Drucks. 17/7067.

prozentualer Anteil“) für nach dem Wirksamwerden der Änderungen ausgegebene oder übernommene Finanzierungsinstrumente [...]“ Der Wert von 165 Prozent taucht dann äquivalent zum vormaligen EFSF-Rahmenvertrag, bei dem ein die Bürgschaft übersteigender prozentualer Anteil von damals 120 Prozent vorgesehen war, in Art. 5 I a), der die „Bonitätssteigerung“ regelt, auf. Kurioserweise verzichtet aber dessen Absatz 2 a) auf die konkrete Bezifferung dieses Betrages. Dort findet sich lediglich die Formulierung, „[...] bis zu dem die Bürgschaft übersteigenden prozentualen Anteil ihres jeweiligen angepassten prozentualen Anteils des Beitragsschlüssels [...]“

Dieses hohe Maß an rechtlichen Unstimmigkeiten zwischen der nationalen und der intergouvernementalen Vereinbarung entspricht bei Weitem nicht den Anforderungen des Demokratieprinzips. Daher kann es sich beim ursprünglichen sowie aktuellen StabMechG nicht um „echte“ und damit wirksame Zustimmungsgesetze handeln.

1.1.4.8.2. Rechtsfolgen für den völkerrechtlichen Vertrag bei Fehlen eines Zustimmungsgesetzes.

Bei Fehlen eines Zustimmungsgesetzes ist zwischen den völkerrechtlichen und den verfassungsrechtlichen Konsequenzen zu unterscheiden.¹⁴⁷²

1.1.4.8.2.1. Nationale Konsequenzen

Die Bundesregierung hat den Beschluss vom 09. Mai 2010 ohne das erforderliche Vertragsgesetz nach Art. 59 II GG gefasst. Ein solches war, wie aufgezeigt, erforderlich, weil es sich bei dem Beschluss um einen völkerrechtlichen Vertrag (*pactum de contrahendo*) mit erheblicher, nationaler Budgetrelevanz handelte.¹⁴⁷³ In Folge dessen, dass die Bundesregierung nach erfolgter Ratssitzung nicht die Zustimmung der Legislativorgane eingeholt hat, war ihr Handeln verfassungswidrig.

¹⁴⁷² *Kempfen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 II GG, Rn. 96; *Streinz*, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 70.

¹⁴⁷³ Vgl. auch die Ausführungen von *Calliess*, NVwZ 2012, 5 zur EFSF.

1.1.4.8.2.2. Völkerrechtliche Konsequenzen

Nach der früher herrschenden „Irrelevanztheorie“ hatte eine nationale Verfassungswidrigkeit eines Zustimmungsgesetzes keine Auswirkungen auf die völkerrechtliche Geltung des Vertrags.¹⁴⁷⁴ Nach der heute weit verbreiteten „Evidenztheorie“ dringt eine nationale Verfassungswidrigkeit mit Blick auf Art. 27 i.V.m. Art. 46 WVK dann auf supranationale Ebene durch, wenn der Verstoß gegen innerstaatliches Recht „offenkundig“ war und eine Vorschrift von „grundlegender Bedeutung“ verletzt wurde.¹⁴⁷⁵

Nach *Kempen*¹⁴⁷⁶ sind beide Voraussetzungen erfüllt, wenn „ein moderner Verfassungsstaat wie die Bundesrepublik Deutschland ohne entsprechendes Vertragsgesetz einen Vertrag ratifiziert“. Da ein solches ausgeblieben ist, ist die völkerrechtliche Unwirksamkeit des Beschlusses indiziert. Die Umgehung der legislativen Gestaltungs- und Entschließungsfreiheit des Parlaments, gerade im Hinblick auf dessen Königsrecht, der Budgethoheit, stellt einen gravierenden Rechtsverstoß dar.

Bestätigt wird diese Einordnung ferner mit einem Blick auf die Legaldefinition des Begriffs „offenkundig“ in Art. 46 II WVK. Danach ist Offenkundigkeit gegeben, „wenn sie (die Verletzung) für jeden Staat, der sich hierbei im Einklang mit der allgemeinen Übung und nach Treu und Glauben verhält, objektiv erkennbar ist“.

Die objektive Erkennbarkeit der Verletzung ergab sich für die Bundesregierung bereits daraus, dass es sich bei dem Beschluss vom 09. Mai 2010 um eine Zusage handelte, die die Budgethoheit des Parlaments betraf. Wie das Bundesverfassungsgericht mehrfach bereits in seinem *Lissabon-Urteil*¹⁴⁷⁷, im Urteil der Professorenklage¹⁴⁷⁸, im Urteil über die Mitwirkungsrechte des Parlaments im Hinblick auf den Entwurf zum ESM-Vertrag¹⁴⁷⁹ und zuletzt in seinem ESM-Urteil¹⁴⁸⁰ bekräftigt hat, ist das Haushaltsrecht des Parlaments

¹⁴⁷⁴ *Kempen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 II GG, Rn. 97; *Maunz*, in: v.Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 59 II, 28 ff.; *Geck*, Auswirkungen verfassungswidriger Verträge, S. 416 ff.

¹⁴⁷⁵ *Streinz*, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 70; *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 97; zur Prüfung dazu: im Folgenden.

¹⁴⁷⁶ In: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 II GG, Rn. 97; ebenso: *Streinz*, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 59 II GG, Rn. 70.

¹⁴⁷⁷ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 1 - 421.

¹⁴⁷⁸ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 1 - 142.

¹⁴⁷⁹ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 1 - 172.

¹⁴⁸⁰ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 1 - 319 = NJW 2012, 3145 ff.

wesentliche Grundvoraussetzung für eine „lebendige Demokratie“. Es gehört zu den Grundlagen der „demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat“¹⁴⁸¹. Darüber hinaus ist es zentrales Element demokratischer Willensbildung¹⁴⁸² und dient als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle.¹⁴⁸³

Der Bundestag trägt dem Volk gegenüber eine haushaltspolitische Gesamtverantwortung,¹⁴⁸⁴ die er nur dadurch erfüllen kann, dass er in Entscheidungen, die das „Kronjuwel“¹⁴⁸⁵ des Bundestages derartig beschneiden, involviert wird. Eine derartig weitreichende Entscheidung zur Gründung eines Finanzstabilitätsmechanismus mit einer deutschen Beteiligung von mehr als 200 Mrd. Euro gebietet es, den Bundestag in die Entscheidungen zustimmend miteinzubeziehen. Die mangelnde Mitwirkungsmöglichkeit des Parlaments kann auch nicht durch die der Exekutive zustehende Einschätzungsprärogative gerechtfertigt werden, die ihr gerade in wirtschaftspolitischen Situationen zukommt, bei denen rasche Entscheidungen erforderlich sind. Hierdurch soll der Regierung grundsätzlich effektive Handlungsfähigkeit ermöglicht werden. Dieses Privileg der Exekutive ergibt sich aus dem Prinzip der Gewaltenteilung und hat grundsätzlich zur Folge, dass eine Pflicht zur rechtzeitigen Beteiligung des Parlaments in Einzelfällen unterbleiben kann.¹⁴⁸⁶ Auf Grund ihrer enormen Budgetrelevanz kann die Maßnahme aber nicht dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zugeordnet werden.

Objektiv erkennbar war die Verletzung jedenfalls vor Unterzeichnung des EFSF-Rahmenvertrags auch deshalb, weil die Bundesregierung Kenntnis von der abweichenden rechtlichen Handhabung der übrigen Eurostaaten mit dem EFSF-Vertrag hatte. In der Antwort der Bundesregierung auf die „Kleine Anfrage“¹⁴⁸⁷ einiger Abgeordneter verweist die Regierung nämlich auf eine beigefügte Übersicht, die Informationen darüber enthält, in

¹⁴⁸¹ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 122.

¹⁴⁸² BVerfGE 70, 324 (355 f.); BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, ebenda.

¹⁴⁸³ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 351 ff.

¹⁴⁸⁴ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 134; BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 211, 218 = NJW 2012, 3145.

¹⁴⁸⁵ *Di Fabio*, FAZ vom 06.07.2011, S. 3.

¹⁴⁸⁶ BVerfGE 67, 100 (139); 77, 1 (59); BVerfG, 2 BvK 1/01 vom 30.3.2004, Absatz-Nr. 45, http://www.bverfg.de/entscheidungen/ks20040330_2bvk000101.html (Abrufdatum: 09.06.13); BVerfG, 2 BvE 3/07 vom 17.6.2009, Absatz-Nr. 122, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090617_2bve000307.html (Abrufdatum: 09.06.13).

¹⁴⁸⁷ Dt. BT Drucks. 17/2278.

welchen Staaten eine parlamentarische Zustimmung in Bezug auf den EFSF-Rahmenvertrag, bzw. in welchen Staaten eine parlamentarische Ratifikation des Rahmenvertrags durch Gesetz erfolgen würde. Aus dieser Liste geht hervor, dass sich mindestens drei Staaten für ein formelles Gesetzgebungsverfahren entschieden.¹⁴⁸⁸ Auch wenn die Bundesregierung anführt, der EFSF-Vertrag sei rein privatrechtlicher Natur und besitze daher keine völkerrechtliche Relevanz i.S. des Art. 59 II GG, hätte sich ihr zumindest der Gedanke aufdrängen müssen, dass jedenfalls ihre „Zusage“ vom 09. Mai 2010 auf Grund ihrer Verbindlichkeit und der weitreichenden finanziellen Auswirkungen auf den nationalen Haushalt von völkerrechtlicher Bedeutung war. Eine Beteiligung des Parlaments war demnach indiziert.

Auch der Umgang der Regierung mit der Rechtswahl für die EFSF zeugt von einem Bewusstsein über die Brisanz der Rechtslage. Die bewusst getroffene Entscheidung für das Privatrecht zeigt, dass die Regierung ihre Motive hatte, sich eben nicht für einen Vertrag zu entscheiden, der auf völkerrechtlichen Rechtsnormen fundiert. So hat das Bundesfinanzministerium zunächst den Anschein erweckt, der Entwurf des späteren EFSF-Rahmenvertrags zielle auf den Abschluss eines *völkerrechtlichen Vertragswerkes*. Dies geht aus einer Mitteilung eines Sprechers des Bundesfinanzministers hervor, der einen im Hinblick auf das Budgetrecht des deutschen Parlaments kritisch betrachteten Entwurf des späteren Vertragswerkes damit verteidigte, es handle sich hierbei um den aus Brüssel „durchgeleiteten“ Entwurf eines *völkerrechtlichen Vertrags*.¹⁴⁸⁹ Der Eindruck, der nach dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 06./07. Mai 2010 und nach dem Beschluss vom 09. Mai 2010 in der Öffentlichkeit erweckt wurde und auf die Errichtung einer Fazilität hindeutete, die auf den Fundamenten des Völkerrechts, jedenfalls des öffentlichen Rechts, entstehen sollte, wurde auch von der Presse so überliefert. In der FAZ vom 11. Mai 2010 bspw. war die Rede von einer „EU-Zweckgesellschaft“.¹⁴⁹⁰

Noch deutlicher aber wird die schiere „Flucht“¹⁴⁹¹ der Regierung in privatrechtliche Gestaltungsmanöver dadurch, dass selbst drei Tage vor Ausfertigung des StabMechG der Bundestag, ja sogar dessen Haushaltsausschuss offenbar nicht über das Umschwenken der

¹⁴⁸⁸ Dies waren offensichtlich: *Belgien, Finnland* und *Spanien*, siehe Anlage zu Dt. BT Drucks. 17/2569.

¹⁴⁸⁹ FAZ vom 25.8.10, S. 11.

¹⁴⁹⁰ FAZ vom 11.5.10, S. 15.

¹⁴⁹¹ Von einer solchen sprechen auch: *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1914.

Regierung informiert wurde, den EFSF-Rahmenvertrag nunmehr auf privatrechtliche Füße zu stellen. Dies geht aus einer Befragung des Bundestagsabgeordneten *Peter Danckert* hervor, welcher *Prof. Häde*, der als Sachverständiger zur Ausschusssitzung geladen wurde, zur völkerrechtlichen Relevanz des EFSF-Rahmenvertrags befragte. *Häde* unterrichtete die Abgeordneten von der Absicht der Regierung und schien die Parlamentarier dadurch erstmals über das wahre Vorhaben der Regierung mit den Worten über die Situation in Kenntnis zu setzen: „[...] (ich) meine aber, gestern gehört zu haben, dass es eine Zweckgesellschaft sein sollte, die nach luxemburgischen Recht errichtet wird.“¹⁴⁹²

Die Regierung hat nicht nur durch dieses Vorgehen erheblich an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Hinzu kommt, dass Vertreter der Bundesregierung noch am 07. Mai 2010 zu Protokoll gaben, die Griechenlandhilfe in Form von bilateralen Krediten sei ein singuläres Ereignis gewesen.¹⁴⁹³ Umso verwunderlicher ist es dann, dass vor Beginn des Gipfeltreffens Frau Bundeskanzlerin *Angela Merkel*, ihren „Drei-Punkte-Plan“ vorstellend, das deutsche Volk neben einer zügigen Regulierung der Finanzmärkte und der Einhaltung des SWP entschlossen darüber unterrichtete, „natürlich auch Vorsorge (zu) treffen für die Sicherung der Stabilität des Euro insgesamt“.¹⁴⁹⁴

Die hier geprüfte Offenkundigkeit der Verletzung wird auch durch die institutionelle Gestaltung der EFSF bzw. ihres Rahmengesetzes indiziert. Denn diese wirkt als sei sie eher einem europarechtlichen/völkerrechtlichen Konzept als einem privatrechtlichen entsprungen. So wurde der Rahmenvertrag zwischen den Eurostaaten (außer Estland) als Völkerrechtssubjekte und dem Großherzogtum Luxemburg (als Gründer der Aktiengesellschaft) geschlossen, das ebenfalls Völkerrechtssubjekt ist. Diese ausgeklügelte Struktur deutet auf eine herbeikonstruierte Fassade hin, die es zu schaffen galt, um parlamentarische Mitwirkungsrechte zu umschiffen.

Dies wird bestätigt durch einen Blick auf das Verfahren der Finanzhilfe. So sind bei der Darlehensabwicklung der EFSF mehrere EU-Organen involviert, die ihre Tätigkeiten auch auf andere außerhalb des EFSF-Rahmenvertrags liegenden Regelungen stützen. Zwar sind Organleihen, wie zuvor bereits verdeutlicht, grundsätzlich erlaubt. Allerdings erwecken

¹⁴⁹² *Häde*, in der 21. Sitzung vom 19.5.10, Stenographisches Protokoll, Deutscher Bundestag, 17/21, S. 32.

¹⁴⁹³ So die Dokumentation eines Bundestagsabgeordneten in der 21. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 19.5.10, Protokoll Nr. 17/21, S. 14.

¹⁴⁹⁴ So die Kanzlerin auf dem „Krisentreffen“ in Paris, 16.08.2011.

Umfang, Art und Weise dieser Tätigkeiten den Eindruck, die EFSF sei eine europarechtliche, bzw. zwischenstaatliche Institution. Neben der für die Verhandlungen der Darlehensbedingungen, insbesondere der Festlegung der Zinssätze, beauftragten Europäischen Kommission, übernimmt nämlich die EZB eine gewichtige Rolle bei diesem Mechanismus. So wird sie im Grunde mit der gesamten Durchführung der Darlehensvergabe betraut.

Gemäß dem Beschluss der EZB vom 21. September 2010¹⁴⁹⁵, geändert durch den Beschluss der EZB vom 31. Oktober 2011¹⁴⁹⁶, eröffnet die EZB die für die Abwicklung der Finanzhilfe notwendigen Darlehenskonten und verwaltet die EFSF-Darlehen an Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes. Zu derartigen Handlungen und insbesondere einer Tätigkeit als Fiskalagent für öffentliche Stellen ist die EZB gem. Art. 17 und 21.1. und 21.2. der ESZB-Satzung grundsätzlich befugt, worauf auch im 1. und 2. Erwägungsgrund des genannten Beschlusses hingewiesen wird. Darüber hinaus sind Kommission und EZB sowie jede von Verwaltungsrat bestimmte europäische Einrichtung gem. Art. 11.11. der EFSF-Satzung dazu berechtigt, einen Beobachter zu berufen, der an den Sitzungen des Verwaltungsrats teilnehmen und bei diesen Stellung nehmen kann. Von einem Stimmrecht wird allerdings abgesehen.

Die Synthese einer auf Privatrecht gegründeten EFSF mit öffentlich rechtlicher Verfahrensstruktur spiegelt die Zwiespältigkeit ihrer Gründer wider. Einerseits war diesen bewusst, dass die EFSF nach europarechtlichen Regelungen funktionieren muss, weil nur so Effektivität und Glaubwürdigkeit gewährleistet werden konnten. Auf der anderen Seite war man aber der Überzeugung, die gesetzgebenden Organe auf nationaler Ebene nicht (zu sehr) in die Planungen mit einzubeziehen, um keine Verzögerungen zu erleiden, die dem Ziel, die Finanzmärkte zu beruhigen, abträglich hätten sein können.

1.1.4.8.3. Rechtsfolgen für den EFSF-Rahmenvertrag

¹⁴⁹⁵ Beschluss der EZB betreffend die Verwaltung von EFSF-Darlehen an Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes, EZB/2010/15, L 253/58.

¹⁴⁹⁶ Beschluss der EZB zur Änderung des Beschlusses EZB/2010/15 betreffend die Verwaltung von EFSF-Darlehen an Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes und zur Änderung des Beschlusses EZB/2010/31 über die Eröffnung von Konten zur Abwicklung von Zahlungen in Verbindung mit Darlehen der EFSF an Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, EZB/2011/16, L 289/35.

Auf Grund seiner privatrechtlichen Struktur ist schon fraglich, ob die Wirksamkeit des EFSF-Rahmenvertrags von diesen öffentlich-rechtlichen Folgen betroffen sein kann. In diesem Kontext ist beachtlich, dass jedenfalls der EFSF-Vertrag den Willen der Parteien reflektiert, Rechtskonformität bis in das nationale Verfassungsrecht hinein herzustellen. Denn gem. Art. 1 I wird der Rahmenvertrag nur dann verbindlich und tritt in Kraft, „sobald mindestens fünf Staaten des Euro-Währungsgebietes, auf die mindestens zwei Drittel der gesamten in Anlage 1 aufgeführten Sicherungszusagen entfallen, schriftlich gemäß dem in Anlage 3 enthaltenen Muster gegenüber der EFSF erklären, dass sie alle gemäß *ihrem nationalen Recht erforderlichen Verfahren abgeschlossen haben, mit denen sichergestellt wird, dass ihre in der vorliegenden Vereinbarung geregelten Pflichten unverzüglich in Kraft treten und wirksam werden.*“ Auf Grund der Tatsache, dass auf Anheb mehr als fünf Eurostaaten, auf die mehr als zwei Drittel der 440 Mrd. Euro fallen, formgemäß ihre verbindlichen Zusagen erteilt haben, ist der EFSF-Rahmenvertrag sogleich in Kraft getreten und damit für die Fazilität und die zusagenden Eurostaaten verbindlich geworden.

Da der Vertrag bzw. die EFSF selbst die institutionelle Manifestation des Beschlusses vom 09. Mai 2010 darstellt, würde eine völlig isolierte rechtliche Behandlung des privatrechtlichen Vertragswerkes aber den fundamentalen Werten des Grundgesetzes, dem Demokratieprinzip und dem Prinzip der Gewaltenteilung eine Absage erteilen und verfassungsrechtliche Erfordernisse, die durch die Wahl eines privatrechtlichen Regelungswerkes umgangen worden sind, ignorieren.¹⁴⁹⁷ Das im Fall offensichtliche kollusive Zusammenwirken der Vertreter der Regierungen der Euroländer zu Lasten der nationalen Verfassungen kann und darf nicht geeignet sein, einem privatrechtlichen Vertrag, der in Folge seiner wirtschaftspolitischen Tragweite in dieser Form und ohne die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat nicht hätte entstehen dürfen, Bestandsschutz zu gewähren. Dies gilt insbesondere dann, wenn er inhaltlich ohne Weiteres durch einen völkerrechtlichen Vertrag austauschbar gewesen wäre.¹⁴⁹⁸

Freilich mag die Entscheidung der Regierung jedenfalls zunächst auch von dem Gedanken getragen worden sein, durch die Schaffung einer privatrechtlichen Finanzfazilität „eben

¹⁴⁹⁷ Vgl. auch: *Sauer/Roosebeke*, Reform der EFSF, S. 4.

¹⁴⁹⁸ Dies hatte die Bundesregierung zuvor noch beteuert: Dt. BT Drucks. 17/2569, S. 3.

keinen Einstieg in ein *europäisches* Finanzierungsinstrument¹⁴⁹⁹ zu begründen, was möglicherweise den Verdacht der Entstehung einer Transferunion hervorgerufen hätte. Vor dem Hintergrund, dass der ESM während dieser Zeit bereits konzipiert wurde hält sich die Tragweite dieses Gedankens allerdings in Grenzen.

Auch wenn intergouvernementale Vereinbarungen einen hohen Bestandschutz und eine große Bindungswirkung entfalten, muss hier der Einhaltung verfassungsrechtlicher Fundamente Vorrang eingeräumt werden. Aus diesem Grunde ist eine Verpflichtung der BRD im Rahmen des EFSF nicht verfassungskonform. Eine fehlende Beteiligung Deutschlands hat dann aber zur Folge, dass das erforderliche Zusage- bzw. Beteiligungsverhältnis für das Inkrafttreten der Verpflichtung der Eurostaaten, Bürgschaften zu übernehmen, dann nicht gegeben wäre. Die Verbindlichkeit, Bürgschaften zu übernehmen, wird nämlich von den Voraussetzungen für das Inkrafttreten des EFSF-Vertrags im Allgemeinen entkoppelt und ist gem. Art. 1 II des Vertrags erst dann erfüllt, „wenn bei der EFSF verbindliche Zusagen von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes eingegangen sind, deren Sicherungszusagen in der Summe 90 Prozent oder mehr der insgesamt gemachten Sicherungszusagen darstellen“. Diese Summe ist nicht erreichbar, wenn die verbindliche Zusage Deutschlands unwirksam ist. Als größter Geldgeber (119.390,07 Mrd. Euro im Rahmen der ursprünglichen EFSF) trägt die BRD bereits mehr als 25 Prozent der insgesamt gemachten Sicherungszusagen. Die erforderlichen 90 Prozent oder mehr sind ohne die Beteiligung Deutschlands nicht zu erreichen. Dies hat zur Folge, dass die Verpflichtung, Bürgschaften zu übernehmen, nicht in Kraft getreten und daher nicht verbindlich wäre. Weil bislang auch gem. Art. 1 III EFSF-Rahmenvertrag keine nachträgliche (nach Inkrafttreten der vorliegenden Vereinbarung gem. Art. 1 I EFSF-Rahmenvertrag) verfassungskonforme verbindliche Zusage der BRD bei der EFSF eingegangen ist, ist die Pflicht, gem. den Bedingungen der vorliegenden Vereinbarung, Bürgschaften zu übernehmen, nicht in Kraft getreten. Aus diesem Grund ist eine Rückabwicklung der bereits erteilten Bürgschaften nach zivilrechtlichen Grundsätzen zumindest denkbar.¹⁵⁰⁰

¹⁴⁹⁹ So die Stellungnahme *Axel Webers*, damaliger Präsident und Chefökonom der Deutschen Bundesbank in der Sitzung des Haushaltsausschusses vom 19.5.10, Stenographisches Protokoll, Nr. 17/21, S. 25.

¹⁵⁰⁰ Zu den Folgen eines Verfassungsverstößes siehe auch: *Klotz*, ZRP 2012, 5.

1.1.4.9. Verletzung des parlamentarischen Unterrichts- und Informationsanspruchs gem. Art. 23 II und III GG

Durch den Beschluss vom 09. Mai 2010 wurden aber auch speziell die Mitwirkungs- und Informationsrechte der gesetzgebenden Organe aus Art. 23 II, III GG¹⁵⁰¹ verletzt. Nach eigener Aussage der involvierten Kabinettsmitglieder wurde eine vorherige ausreichende Unterrichtung des Parlaments für nicht notwendig erachtet. So vertritt Bundesfinanzminister *Schäuble* explizit die Auffassung, dass über „Dossiers der Eurogruppe“ der Bundestag nur mündlich zu unterrichten sei.¹⁵⁰² Die Bundesregierung vertritt offenbar die Ansicht, dass es sich bei völkerrechtlichen Abkommen zwischen EU-Staaten nicht um Angelegenheiten der EU handle.¹⁵⁰³

Eine Prüfung am Maßstab des Art. 23 GG ist neben Art. 59 II GG möglich, da die beiden Vorschriften weder in einem Ausschlussverhältnis zueinander stehen, noch Art. 23 GG eine Spezialregelung zu Art. 59 II GG ist.¹⁵⁰⁴ Das Verfahren nach Art. 23 GG allein ist nämlich „keine hinreichende“, wenngleich aber „notwendige Bedingung“¹⁵⁰⁵ für die Schleuse zwischen supranationalem und nationalem Recht und die Übertragung von Kompetenzen auf eine zwischenstaatliche Institution wie die EU.

1.1.4.9.1. „In Angelegenheiten der Europäischen Union“

Die in Art. 23 II, III GG statuierten Rechte der Legislative beziehen sich auf „Angelegenheiten der Europäischen Union“.

In seinem Urteil zu den Mitwirkungs- und Informationsrechten des Bundestages vom 19. Mai 2012¹⁵⁰⁶ hat das Bundeiverfassungsgericht statuiert, dass darunter Vertragsänderungen und

¹⁵⁰¹ Grundlegend zur Einfügung des Art. 23 GG und zu den vorangehenden Diskussionen in der Gemeinsamen Verfassungskommission und im Sonderausschuss Europäische Union: *Möller*, Arbeitsunterlage Nr. 84 der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 15. Oktober 1992; *Möller/Limpert*, ZParl, Heft 1/1993, S. 26; *Schmalenbach*, Der neue Europaartikel, S. 144 f.

¹⁵⁰² Vgl. BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 87.

¹⁵⁰³ Vgl. BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, ebenda.

¹⁵⁰⁴ *Kempen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 59 II GG, Rn. 44; vgl. auch: *Classen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 12; wohl auch: *Streinz*, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 60; a.A.: *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 577 m.w.N.

¹⁵⁰⁵ *Streinz*, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 60.

¹⁵⁰⁶ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 1 - 172 = NVwZ 2012, 954 ff.

entsprechende Änderungen auf der Ebene des Primärrechts nach Art. 23 I GG,¹⁵⁰⁷ sowie Rechtssetzungsakte der EU gem. Art. 23 III GG zu verstehen sind, wobei eine solche Betrachtung nicht abschließend ist.¹⁵⁰⁸ Schon allein auf Grund des „weiten und offenen Wortlauts“¹⁵⁰⁹ umfasst der Begriff auch „völkerrechtliche Verträge unabhängig davon, ob sie auf eine förmliche Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) gerichtet sind, [...] wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen“.¹⁵¹⁰

Der Begriff geht über die Inanspruchnahme von Hoheitsrechten, insbesondere im Wege der Rechtssetzung, hinaus und ist begrifflich umfassend auszulegen.¹⁵¹¹ Dazu gehört auch die Sicherung von Mitwirkungsmöglichkeiten der Legislative bei Regierungskonferenzen in der Gemeinschaft.¹⁵¹²

Für ein weites Begriffsverständnis spricht auch eine Auslegung des Art. 23 GG nach Systematik, Entstehungsgeschichte und Zweck der Norm. In Folge einer in früherer Zeit wiederholten Übergehung des Parlaments forderten die Fraktionen des Bundestages übereinstimmend die Verankerung von parlamentarischen Mitwirkungsrechten, um Entscheidungen über europäische Rechtssetzungsakte bereits vorab auf nationaler Ebene beeinflussen zu können. Einigkeit bestand darin, dass eine fundierte Willensbildung und verantwortungsvolle Mitwirkung des Bundestages eine umfassende Information zum frühestmöglichen Zeitpunkt voraussetzt.¹⁵¹³

Entscheidend ist nicht das Vorliegen eines abschließenden und trennscharfen Merkmals, vgl. auch § 3 EUZBBG¹⁵¹⁴. Nach Ansicht des Verfassungsgerichts ist eine Subsumtion anhand einer „Gesamtbetrachtung der Umstände, einschließlich geplanter Regelungsinhalte, -ziele

¹⁵⁰⁷ Vgl. auch §§ 2 ff. des Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG vom 22. September 2009, BGBl. I S. 3022).

¹⁵⁰⁸ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 99 = NVwZ 2012, 958.

¹⁵⁰⁹ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 101.

¹⁵¹⁰ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 100.

¹⁵¹¹ *Calliess*, NVwZ 2012, 4; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 23, Rn. 147; *Rojahn*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 56; *Pernice*, in: Dreier, GG Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 96; *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 70.

¹⁵¹² *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 84; BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 95a).

¹⁵¹³ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 108 ff.; vgl. Dt. BT Drucks. 12/3896, S. 19; Dt. BT Drucks. 12/6000, S. 21; vgl. auch *Möller/Limpert*, ZParl 24 (1993), S. 21 (26).

¹⁵¹⁴ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. 03.1993 (BGBl. I, 311), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.09.2009, (BGBl. I, 3026).

und -wirkungen, die sich, je nach Gewicht, einzeln oder in ihrem Zusammenwirken als ausschlaggebend erweisen können“, vorzunehmen. Danach liegt eine Angelegenheit der Europäischen Union vor, wenn „ein sonstiger qualifizierter inhaltlicher Zusammenhang mit einem in den Verträgen niedergelegten Politikbereich - also mit dem Integrationsprogramm der Europäischen Union - besteht, (oder) wenn das Vorhaben von Organen der Europäischen Union vorangetrieben wird oder deren Einschaltung in die Verwirklichung des Vorhabens - auch im Wege der Organleihe - vorgesehen ist, oder wenn ein völkerrechtlicher Vertrag ausschließlich zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union geschlossen werden soll“. ¹⁵¹⁵

Der Beschluss vom 09. Mai 2010 stellt als *pactum de contrahendo* einen rechtsverbindlichen Vorvertrag im Sinne eines völkerrechtlichen Vertrags dar. ¹⁵¹⁶ Dieser hatte die (verbindliche) Zusage der Vertreter der Eurostaaten zum Inhalt, im Wege von Garantieübernahmen einen finanziellen Beistand über eine Zweckgesellschaft zu leisten. Darüber hinaus kamen die 27 Mitgliedstaaten der EU überein, der Kommission zu gestatten, „in diesem Zusammenhang von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes beauftragt zu werden.“ Durch die Ermächtigung der Kommission, die in Gestalt einer Organleihe bzw. der Amtshilfe zum Ausdruck kommt, 3. Erwägungsgrund der Präambel des EFSF-Rahmenvertrags, wird das exekutiv tätige EU-Organ mit einer zentralen Funktion im Hinblick auf die Verwirklichung und Durchführung dieses Vorhabens betraut. So wird die Kommission nämlich (in Abstimmung mit der EZB und dem IWF) grundsätzlich dazu ermächtigt, das MoU mit dem jeweiligen Darlehensnehmer zu verhandeln und es im Namen der Eurostaaten zu unterzeichnen, nachdem es von der *Euro-Working-Group* genehmigt wurde, Art. 2 I EFSF-Rahmenvertrag. ¹⁵¹⁷ Auch der EuGH wird gem. Art. 16 II EFSF-Rahmenvertrag mit neuen Zuständigkeiten betraut. Eine solche Einbindung der EU-Organe in bestimmte Vorhaben und deren Ausstattung mit außerhalb der EU-Verträge geregelten Rechten und Pflichten („wobei auch hier das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 I S. 1 und II S. 1 EUV und das Verbot einer Kompetenz-Kompetenz-Übertragung sowie das einer Berührung des Kerns der grundgesetzlichen Verfassungsidentität nach Art. 79 III i.V.m. Art. 1 und 20 GG

¹⁵¹⁵ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 100.

¹⁵¹⁶ S.o.

¹⁵¹⁷ Eine Ausnahme findet sich ebenda.

gilt¹⁵¹⁸), indiziert einen rechtspolitischen Belang, für den ein besonderes Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union charakteristisch ist.¹⁵¹⁹ Die Qualifizierung des Beschlusses zur Angelegenheit der EU wird auch nicht etwa dadurch getrübt, dass die Kommission lediglich im Wege der Organleihe zu bestimmten Tätigkeiten ermächtigt wird.¹⁵²⁰ Denn die EU-Organe werden auf diese Weise mit weiteren Aufgaben und Zuständigkeiten betraut, für die grundsätzlich das formelle Verfahren nach Art. 48 I AEUV vorgesehen ist.¹⁵²¹ Eine andere Betrachtung würde unberechtigten Kompetenzerweiterungen der EU Vorschub leisten.

Nach der Entscheidung des BVerfG zu den Mitwirkungsrechten der Legislative im Hinblick auf den ESM ist daher „jede Zuweisung von Aufgaben und Befugnissen an die Europäische Union und/oder ihre Organe in der Sache eine Übertragung von Hoheitsrechten und zwar auch dann, wenn die Organe für die Erledigung der Aufgabe „nur“ im Wege der Organleihe in Anspruch genommen und mit Befugnissen ausgestattet werden“¹⁵²². Die umfassende Auslegung des Begriffes, die im Wort „jede“ zum Ausdruck kommt, macht deutlich, welche Bedeutung das Verfassungsgericht intergouvernementalen Ermächtigungen für den Nationalstaat und deren demokratischer Legitimation beimisst. Daher muss für eine Aufgabenübertragung auf die Kommission im Rahmen eines (nur) befristeten Vorhabens - wie die EFSF ein solches darstellt - dasselbe gelten wie für die Einbindung der Kommission in einen dauerhaften Krisenmechanismus.¹⁵²³ Maßstab für den Umfang der Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Legislative kann nicht die Dauer eines völkerrechtlichen Projektes sein. Vor dem Hintergrund, dass die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand grundlegender Teil demokratischer Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat ist,¹⁵²⁴ und der Bundestag die Budgetverantwortung gegenüber dem Deutschen Volke trägt, ist maßgeblicher Anknüpfungspunkt für eine umfassende Beteiligung des Parlaments die Entscheidung der Regierung über das „Ob“ einer Ermächtigung der EU (oder ihrer Organe) zur Wahrnehmung haushaltspolitischer Kompetenzen. Grundsätzlich

¹⁵¹⁸ BVerfGE 89, 155 (188); 123, 267 (370 f.).

¹⁵¹⁹ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 140.

¹⁵²⁰ Vgl. auch das Zugeständnis des französischen Europaministers *Pierre Lellouche a.D.*: „[...] de facto haben wir den Vertrag geändert.“ FAZ vom 29.4.10, S. 11.

¹⁵²¹ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 140.

¹⁵²² BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, ebenda.

¹⁵²³ Siehe dazu: *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme zur Anhörung im Bundesrat vom 25.4.2012, S. 19, der daher eine Zustimmungsbefähigung des ESM-Vertrags auf Grund seiner engen Verknüpfung mit der EU annimmt.

¹⁵²⁴ BVerfGE 123, 267 (359); BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr.123.

dann, wenn es um Entscheidungen von erheblicher rechtlicher oder faktischer Bedeutung für die Spielräume künftiger Gesetzgebung geht, ist eine öffentliche Debatte unumgänglich.¹⁵²⁵

Auch die Normen des StabMechG machen deutlich, wie tief der in der EFSF manifestierte Beschluss vom 09. Mai 2010 in den Kernbereich parlamentarischer Hoheitsrechte eingreift. Das BVerfG¹⁵²⁶ hat dafür gesorgt, dass Normen wie die §§ 3 I i.V.m. II Nr. 3 StabMechG in das Gesetz mitaufgenommen worden sind. Danach wird die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages bei bestimmten Maßnahmen im Rahmen der EFSF berührt mit der Folge, dass „die Bundesregierung [...] durch ihren Vertreter nur zustimmen [...] (darf), nachdem der Deutsche Bundestag hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat“. Aus diesen Gründen müssen dem Parlament umfangreiche Mitwirkungsmöglichkeiten (, die sich bspw. in Form von Stellungnahmen ausdrücken,) bereits mit der frühestmöglichen Information über ein Vorhaben im Rahmen der EU zustehen,¹⁵²⁷ um nicht vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden und das Vorhaben lediglich zur Kenntnis nehmen zu können.¹⁵²⁸ Hierfür spricht auch, dass nur in Folge dieser Auslegung der Bundestag seine ihm in Art. 12 EUV sowie in Art. 1 und 2 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und in Art. 4 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit aufgetragenen Aufgaben erfüllen kann.¹⁵²⁹ Nur in Folge einer umfänglichen und rechtzeitigen Einbindung der nationalen Volksvertreter kann dem im Demokratieprinzip verankerten Grundsatz parlamentarischer Öffentlichkeit entsprochen werden.¹⁵³⁰

Zudem stellt der Beschluss vom 09. Mai 2010 eine „begleitende Maßnahme“ zu Art. 122 II AEUV (in Form des EFSM) dar, insofern als es dort heißt, „[...] über eine Zweckgesellschaft (*finanziellen*) *Beistand* zu leisten [...]“. Auch wenn die EFSF nach Aussagen von Regierungsmitgliedern das übergeordnete Ziel verfolgt, die Stabilität der Währung insgesamt

¹⁵²⁵ NVwZ 2012, 954 (960); vgl. auch: BVerfGE 85, 386 (403 f.) = NVwZ 1992, 765 = NJW 1992, 1875; BVerfGE 95, 267 (307 f.) = NJW 1997, 1975 = NVwZ 1997, 885 L; BVerfGE 108, 282 (312) = NVwZ 2003, 1248 = NJW 2003, 3111.

¹⁵²⁶ Urteil des Zweiten Senats: BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 1 - 162

¹⁵²⁷ *Streinz*, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 100.

¹⁵²⁸ BVerfG, NJW 2011, 2946 (2951), Rn. 124; BVerfG, NVwZ 2012, 495 = NJW 2012, 1419 L Rn. 109.

¹⁵²⁹ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 111.

¹⁵³⁰ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 113 ff. m.w.N.

zu sichern,¹⁵³¹ geht aus der Präambel des EFSF-Rahmenvertrags hervor, dass sie unmittelbar jedenfalls denselben Zweck verfolgt, wie der auf Art. 122 II AEUV gegründete EFSM. Auch die ähnlichen Formulierungen im 1. Erwägungsgrund der Präambel des EFSF-Rahmenvertrags und in Art. 122 II AEUV demonstrieren die Verbundenheit in ihrer Zweckausrichtung.

Die EFSF ist nämlich genau wie der EFSM unmittelbar darauf ausgerichtet, „den durch außerordentliche Umstände außerhalb ihres Einflussbereichs in Schwierigkeiten geratenen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes finanzielle Unterstützung zu gewähren“. Eine solche begleitende Maßnahme, die sich jedenfalls in ihrer unmittelbaren Zweckmäßigkeit an expliziten Normen des europäischen Primärrechts orientiert und einem hoheitlichen Tätigkeitsbereich unterfällt, der der Europäischen Union als ausschließliche Zuständigkeit zugewiesen ist, vgl. Art. 3 I c) AEUV,¹⁵³² stellt eine Angelegenheit der Europäischen Union dar.

Der Beschluss vom 09. Mai 2010 ist mit der Schaffung einer Zweckgesellschaft darauf ausgerichtet, angeschlagenen Eurostaaten einen finanziellen Beistand zu gewähren. Hierdurch wird die Wirtschafts- und Währungspolitik innerhalb der EU ergänzt, bzw. erweitert. Nach Aussage *Webers* „strapazieren die Beschlüsse [...] die Fundamente der Währungsunion in ganz erheblicher Weise“.¹⁵³³

Der innere Zusammenhang des Beschlusses zum Recht der Europäischen Union lässt sich auch anhand der wirtschaftspolitischen Situation erkennen, die Hintergrund der Ratsversammlung vom 09. Mai 2010 war. Die Entscheidung wurde nämlich in Folge der drohenden Staatsinsolvenzen einiger Eurostaaten und der Gefahr vor „spill-over“-Effekten gefällt. Manifestiert hat sich die Intention der Finanzminister der Euroländer nicht nur in der Begriffswahl für die Zweckgesellschaft selbst (Europäische *Finanzstabilitäts*-Fazilität). Gemäß dem 3. Erwägungsgrund der Präambel des EFSF-Rahmenvertrags wurde die Gesellschaft „zum Zwecke der Gewährung von Stabilitätshilfe an die Mitgliedstaaten des Euro-

¹⁵³¹ Z.B. Bundeskanzlerin *Angela Merkel*, als sie ihren „Drei-Punkte-Plan“ vorstellte; Pressestatement von Bundeskanzlerin *Angela Merkel* zum Beschluss des Deutschen Bundestags zur Sicherung der Stabilität des Euro vom 7. Mai 2010 in Berlin; ebenfalls *Merkel* im Deutschen Bundestag – 17. Wahlperiode – 39. Sitzung Berlin, Mittwoch, den 5. Mai 2010.

¹⁵³² Vgl. auch: *Calliess*, NVwZ 2012, 5, der auch i.B. auf die EFSF von einer „materiellen Verzahnung“ mit der Währungsunion spricht.

¹⁵³³ *Axel Weber*, in seiner Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags zum Entwurf für ein Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilitätsmechanismus, S. 3.

Währungsgebietes“ gegründet.¹⁵³⁴ Die hinter dem Beschluss liegende wirtschaftspolitische Intention der 17 Euroländer knüpft daher an die im Titel VIII geregelte Wirtschafts- und Währungspolitik (Art. 119 ff. AEUV) an und hat eine über die Währungspolitik sowie die Stabilität des Euro-Währungsgebietes hinausgehende, sichernde Bedeutung.

Die Entscheidung, finanziellen Beistand über eine private Zweckgesellschaft zu gewährleisten, enthält im Hinblick auf den begrenzten Wirkungsbereich der Währungspolitik einen beinahe kompensatorischen Charakter. So enthält der zweite Absatz des Beschlusses der im Rat der Europäischen Union vereinigten Vertreter der Regierungen der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten in seinem Verweis auf Art. 2 II der VO (EG) Nr. 407/2010 das entscheidende Eingeständnis, dass die Mittel, die im Rahmen des EFSM gewährt werden können, „auf den für die Eigenmittel der Union geltenden Spielraum begrenzt (sind)“. Daraus lässt sich schließen, dass mit der Entscheidung, über eine Zweckgesellschaft einen finanziellen Beistand zu gewähren, die in Art. 3 EUV niedergelegten Ziele der EU, insbesondere das Ziel der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion nach dessen Absatz vier, verfolgt und erweitert werden sollen. Zudem indiziert die Eingrenzung des Vorhabens auf Eurostaaten, für die die Art. 136 ff. AEUV spezifische Regelungen enthalten, das Vorliegen eines engen Zusammenhangs zum Europäischen Recht der Währungspolitik.¹⁵³⁵ Diese Erkenntnisse rücken die Entscheidung der Finanzminister, die in der Finanzstabilitäts-Fazilität Gestalt annimmt, in den Wirkungsbereich des Europäischen Primärrechts mit der Folge, dass der Beschluss vom 09. Mai 2010 den Angelegenheiten der Europäischen Union zuzuordnen ist.¹⁵³⁶ Der intergouvernementale Charakter der Entscheidung ist dieser Einordnung nicht abträglich, da sie als hybride Rechtskonstruktion¹⁵³⁷ die Europäische Integration in zweckmäßigerweise fortführt.¹⁵³⁸

1.1.4.9.2. Grenzen der Unterrichtungspflicht

¹⁵³⁴ Vgl. auch die Zweckvereinbarung gem. Art. 3 der Satzung der EFSF.

¹⁵³⁵ So das BVerfG zum Vertragsentwurf des ESM, der im Hinblick auf das finanzielle Auslagevolumen der BRD und von seiner Struktur her vergleichbar ist: BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 143.

¹⁵³⁶ So auch *Calliess*, NVwZ 2012, 5; ebenso das BVerfG im Hinblick auf den ESM: BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 135a).

¹⁵³⁷ *Thym*, EuZW 2011, 168.

¹⁵³⁸ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 143.

Es stellt sich aber die Frage, ob von den Mitteilungspflichten nicht deshalb abgesehen werden konnte, weil der Willensbildungsprozess der Regierung bei dem Beschluss vom 09. Mai 2010 noch nicht abgeschlossen war. Denn die Unterrichtungspflicht der Regierung ist weder von allumfassender noch von zwangsläufiger Natur; vielmehr gibt es Sachverhalte, bei denen eine Unterrichtung des Parlaments obsolet sein kann. Dies ergibt sich aus dem Prinzip der Gewaltenteilung, das der Regierung einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sichert.¹⁵³⁹

Die Festlegung der Integrationspolitik im Rahmen der Europäischen Union ist formal Bestandteil der Außenpolitik, die generell der Bundesregierung obliegt.¹⁵⁴⁰ In diesen Kernbereich fällt ein grundsätzlich nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich.¹⁵⁴¹ Damit aber die Legislativorgane nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden, kann der Regierung dieses Privileg nur solange eingeräumt werden wie sie sich im volatilen Vorgang des Willensbildungsprozess befindet. Bevor die Regierung allerdings eine nach außen wirksame und bindende Erklärung in Form von Zwischen- oder Teilergebnissen abgibt oder „mit einer eigenen Position in einen Abstimmungsprozess mit Dritten eintreten will“¹⁵⁴², hat sie das Parlament i.S. von Art. 23 II GG zu unterrichten, und zwar so rechtzeitig, dass genügend Zeit für eine Einflussnahme besteht.

Diese Grenzen waren am 09. Mai 2010 bereits überschritten, als Bundesfinanzminister *Schäuble*, zunächst vertreten durch Staatssekretär *Jörg Asmussen* und später durch den damaligen und jetzigen Innenminister *Thomas de Maizière*, im Ecofin-Rat die Zusage über ein Maßnahmenpaket mit einem Volumen von 440 Mrd. Euro erteilte. Denn zu diesem Zeitpunkt wurde die Positionierung der Bundesregierung der Öffentlichkeit in einer Weise mitgeteilt, die ein Zurückrudern unmöglich machte. Wie zuvor ausgeführt maßen die erwartungsvollen Finanzmärkte dem Wort in der Krise ganz besondere Bedeutung bei, was auch die Regierung selbst wissen musste. Daher ist davon auszugehen, dass sie sich der Wirkung ihrer Wortwahl bewusst war, als sie eine offizielle Erklärung herausgab.¹⁵⁴³

¹⁵³⁹ BVerfG, 2 BvK 1/01 vom 30.3.2004, Absatz-Nr. 45; BVerfG, 2 BvE 3/07 vom 17.6.2009, Absatz-Nr. 122.

¹⁵⁴⁰ BVerfGE 68, 1 (82 f.); *Classen*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 80.

¹⁵⁴¹ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 115d); BVerfGE 67, 100 (139) = NJW 1984, 2271; BVerfGE 77, 1 (59) = NJW 1988, 890 = NVwZ 1988, 429L; BVerfGE 110, 199 (214) = NVwZ 2004, 1105; BVerfGE 124, 78 (120) = NVwZ 2009, 1353.

¹⁵⁴² BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 124 = NVwZ 2012, 954 (961).

¹⁵⁴³ Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 1.1.4.3.1.

Der Mitwirkungsakt hatte sich in der Erklärung bereits konkretisiert.¹⁵⁴⁴ In der verbindlichen Zusage des Beschlusses vom 09. Mai 2010 hat sich der Standpunkt manifestiert, den die Regierung, insbesondere der Finanzminister der BRD, zuvor bereits eingenommen hatte. Der Entschluss zur Gründung einer Zweckgesellschaft, um notleidenden Eurostaaten finanziellen Beistand zu gewähren, war hier längst besiegelt, ohne dass das Parlament involviert wurde.¹⁵⁴⁵ Die Einschlägigkeit dieser Maßnahme spiegelt sich auch darin wieder, dass die Erklärung unmittelbare Auswirkungen auf den Finanzmarkt hatte. Denn im Zuge dieses Beschlusses relativierten sich die Spreads für Staatsanleihen der PIIGS-Staaten schlagartig. Das Vertrauen der Finanzmarktakteure in den Erhalt der Zahlungsfähigkeit jener Staaten wurde hierdurch unmittelbar gestärkt.

1.1.4.9.3. „Umfassende Unterrichtung zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ und „Mitwirkung“

Mit dem Beschluss hat die Regierung den besonders sensiblen Bereich der parlamentarischen haushaltspolitischen Gesamtverantwortung beschnitten, so dass eine umfangreiche Mitteilungspflicht bereits zum frühestmöglichen Zeitpunkt¹⁵⁴⁶ bestanden hatte. Diese hätte so rechtzeitig erfolgen müssen, dass dem Bundestag genügend Spielraum bei der Mitgestaltung der Inhalte des Beschlusses verblieben wäre, vgl. § 5 Abs. 5 EUZBBG. Aus dem Demokratieprinzip nach Art. 20 I und II GG resultiert ein umfassender Informationsanspruch des Deutschen Bundestages, mit dessen Hilfe dieser an die Informationen gelangen kann, die für eine Abschätzung der wesentlichen Grundlagen und Konsequenzen seiner Entscheidung erforderlich sind.¹⁵⁴⁷ Dieser parlamentarische Unterrichtungsanspruch ist in seinem Kern auch in Art. 79 III GG verankert.¹⁵⁴⁸ Das BVerfG statuiert in seinem Urteil zu den Mitwirkungsrechten des Bundestages, dass die Unterrichtung dem Bundestag eine frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung eröffnen muss und so zu erfolgen hat, dass das Parlament nicht in eine bloß nachvollziehende Rolle gerät. Je tiefer der Vorgang die

¹⁵⁴⁴ Zum maßgeblichen Zeitpunkt der Unterrichtungspflicht: *Streinz*, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 100.

¹⁵⁴⁵ Vgl. auch zur „nachlässigen Informationspraxis der Bundesregierung“: Dt. BT Drucks. 17/2412, S. 4.

¹⁵⁴⁶ *Streinz*, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rn. 96; Dt. BT Drucks. 12/3896, S. 24.

¹⁵⁴⁷ BVerfGE 67, 100 (130) = NJW 1984, 2271; BVerfGE 77, 1 (48) = NJW 1988, 890; BVerfGE 110, 199 (225) = NVwZ 2004, 1105; BVerfGE 124, 78 (114) = NVwZ 2009, 1353.

¹⁵⁴⁸ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 215 = NJW 2012, 3149.

legislativen Zuständigkeiten konterkariert, desto umfänglicher und intensiver hat demnach die Unterrichtung zu erfolgen.¹⁵⁴⁹

Auch vor dem Hintergrund, dass die Maßnahme auf Grund ihres intergouvernementalen Charakters einer Legitimation durch das Europäische Parlament nicht bedurfte, musste eine Beteiligung der nationalen Parlamente mit Blick auf Art. 2 und 10 EUV umso deutlicher ausfallen.¹⁵⁵⁰ In diesem Kontext ist dem Umstand besondere Beachtung zu schenken, dass das Europäische Parlament nicht einmal bei der Einrichtung des EFSM in die Beschlussfassung einbezogen wurde, obwohl der Mechanismus auf Grund seines Garantievolumens, das sich aus dem EU-Haushalt ergibt, unmittelbare (und negative) Auswirkungen auf den Haushalt hat.

Diese grundsätzliche Übergehung des Europäischen Parlaments als Legislativorgan wurde von diesem ebenso gerügt wie seine Übergehung in seiner Eigenschaft als Haushaltsbehörde. Auf Grund der Tatsache, dass der EFSM auf einer VO des Rates ergangen ist war eine Beteiligung des Parlamentes grundsätzlich indiziert.¹⁵⁵¹ Dieses Manko an Mitwirkung der Legislativorgane wurde nicht etwa durch die Ausfertigung des ursprünglichen StabMechG bzw. des geänderten Bundesgesetzes durch den Bundestag kompensiert.¹⁵⁵²

Unter „Mitwirkung“ wird die „Teilhabe an organisierten Entscheidungsprozessen“¹⁵⁵³ verstanden.¹⁵⁵⁴ In der Ausfertigung eines Gesetzes kommt aber regelmäßig nur die Entscheidungsfindung, also das Ende des Entscheidungsprozesses, zum Ausdruck. Von einer Teilhabe kann hier nicht mehr die Rede sein. Im vorliegenden Fall kann der Begriff der Teilhabe aber schon deshalb keine Geltung finden, da das StabMechG in einem „Blitzverfahren“¹⁵⁵⁵ entstanden ist und dessen Ausfertigung von der Regierung unter

¹⁵⁴⁹ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 107; vgl. auch: BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011 - 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 -, NJW 2011, S. 2946 (2951), Rn. 124; Urteil des Zweiten Senats vom 28. Februar 2012 - 2 BvE 8/11.

¹⁵⁵⁰ Vgl. auch: BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 257; *Rathke*, DÖV 2011, 756.

¹⁵⁵¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juli 2010 zum Thema Europäische Finanzstabilitätsfazilität und Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus sowie künftige Maßnahmen, 2011/C 351 E/10, These Nr. 17.

¹⁵⁵² So aber *Müller-Graff*, *Integration* 2011, S. 296.

¹⁵⁵³ In Anlehnung an die Definition des Begriffes in Art. 50 GG.

¹⁵⁵⁴ *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 86.

¹⁵⁵⁵ FAZ vom 7.7.12; zur mangelnden Transparenz und fehlender öffentlichen Debatte der Eurorettung: *Müller*, APUZ 38-39/2012, S. 49 ff.

politischem sowie zeitlichem Druck initiiert wurde.¹⁵⁵⁶ Diese überstürzte Vorgehensweise bei der Gesetzgebung mutet im Hinblick auf Äußerungen von Kabinettsmitglied und Bundesministerin für Justiz a.D. besonders befremdlich an, ermahnte Frau *Leutheusser-Schnarrenberger* doch hinsichtlich eines anderen Gesetzgebungsverfahrens in der FAZ, ein Gesetz (im Allgemeinen) bedürfe „intensiver Vorbereitung“.¹⁵⁵⁷

Schließlich kritisierte die SPD-Fraktion den Entschluss der Koalitionsfraktionen (CDU/CSU und FDP), die zweite und dritte Lesung bereits am 21. Mai 2010 abzuhalten, da eine Unterrichtung über das intergouvernementale Vorhaben und die Zweckgesellschaft seitens der Regierung bislang ausgeblieben und ein informativer Entwurf des EFSF-Rahmenvertrag erst nach dem 18. Mai 2010 überliefert worden war.

Bislang hatte die Regierung offenbar nur „in sehr vagen Eckpunkten über den Rahmenvertrag“ berichtet.¹⁵⁵⁸ Die rasante Entstehung des Gesetzes wird auch im Hinblick auf die präsidiale Ausfertigung des Gesetzes deutlich. So wurde das StabMechG am Nachmittag des 21. Mai 2010 nach Beendigung der Sitzung des Bundesrates dem Bundespräsidialamt übermittelt. Keine 24 Stunden später sollte das Gesetz bereits im Bundesgesetzblatt verkündet werden.¹⁵⁵⁹ Bedenklich ist, ob Bundespräsident a.D. *Horst Köhler* zumindest seiner eingeschränkten Prüfungscompetenz¹⁵⁶⁰ in einem so kurzen Zeitraum gerecht werden konnte. Man möge sich daran erinnern, dass er am Abend des 21. Mai gerade erst von seiner Afghanistan-Reise zurückkehrte. Geht man allerdings mit der ganz h.M.¹⁵⁶¹ davon aus, dass dem Präsidenten ein formelles oder möglicherweise gar materielles Prüfungsrecht zusteht, bedarf es keiner weiteren Erörterung der Frage, welcher Sorgfaltsmaßstab hier wohl lediglich angelegt werden konnte.

Die Zweifel der Regierungsopposition an der besonderen Dringlichkeit des Vorhabens der Regierung wurden zu keinem Zeitpunkt, auch nicht im Rahmen der Anhörung des

¹⁵⁵⁶ Vgl. dazu den Bericht des Haushaltsausschusses vom 20.5.10, Dt. BT Drucks. 17/1741; zum ebenfalls „rasanten“ Gesetzgebungsverfahren des WFStG: *Pagenkopf*, NVwZ 2011, 1473 ff.

¹⁵⁵⁷ *Leutheusser-Schnarrenberger* im Hinblick auf die Prüfung eines Gesetzesentwurfes im Streit um die Zulässigkeit von Zirkumzisionen aus religiösen Gründen, zitiert nach FAZ vom 18.7.12, S. 4.

¹⁵⁵⁸ Bundestagsabgeordneter *Fritz Kuhn*, in seiner Stellungnahme während der 21. Sitzung des Haushaltsausschusses, Stenographische Protokoll, Nr. 17/21, S. 27.

¹⁵⁵⁹ Dt. BT Drucks. 17/2223.

¹⁵⁶⁰ Dazu: *Lücke*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Art. 82 GG, Rn. 4.

¹⁵⁶¹ *Bryde*, in: v.Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 82 GG, Rn. 3-7; *Degenhart*, Staatsrecht I, Rn. 562-566; *Ipsen*, Staatsrecht I, Rn. 410-415; *Lehnguth*, DÖV 1992, 442 f.

Haushaltsausschusses vom 19. Mai 2010¹⁵⁶² ausgeräumt, so dass durch diese Unzulänglichkeit „eine erhebliche Hürde für die Möglichkeit einer Zustimmung zu dem Gesetzesentwurf“ begründet wurde.¹⁵⁶³ So existiert etwa keine Datengrundlage, die die Beratungen der Bundesregierung durch die Bundesbank und die Empfehlung zur Schnürung eines umfangreichen Finanzmaßnahmenpakets gerechtfertigt hätten. Vielmehr beruft sich der bereits erwähnte, ehemalige Chef der Deutschen Bundesbank, *Axel Weber*, auf seine *Beobachtungen* „dass sich die Entwicklung an den Märkten für Staatsanleihen in einigen Ländern der Währungsunion in der ersten Maiwoche zunehmend - und für uns in diesem Ausmaß unerwartet - zugespitzt hat. Es drohten gravierende Ansteckungseffekte auch für andere Mitgliedsländer des Währungsraums und darüber hinaus.“¹⁵⁶⁴ Er erklärt weiter, dass diese Einschätzung von diversen internationalen Institutionen, wie bspw. der G-7-Finanzminister und der Notenbankgouverneurskonferenz geteilt würde. Eine ausführliche Analyse, die zu dieser Ansicht geführt hat, wurde der Bundesregierung nicht übermittelt. Es ist anzunehmen, dass sich die Notenbanker von einem plötzlichen und unvermittelten Kursrutsch des Dow Jones um 1000 Punkte am Donnerstag, den 06. Mai 2010, leiten ließen, der aber nach anschließender fachmännischer Bewertung offenbar auf Computeralgorithmen oder einen Zahlendreher im New Yorker Börsenhandel zurückzuführen war¹⁵⁶⁵ und nicht in Folge irgendeines Finanzkollaps initiiert wurde. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass sich *Weber* eingesteht und schließlich einräumt, dass die von ihm heraufbeschworene „gewisse Gefährdungslage“ und die dadurch entstandene „Gefahr im Verzug“ „jetzt natürlich nicht konkret belegbar ist“.¹⁵⁶⁶ Genau dieser Einfall war aber Grundlage der Beratungen und der späteren Entscheidung der Regierung wie dem Beschluss vom 09. Mai 2010.

Auch das StabMechG verfehlt das Telos von Art. 23 II GG. Denn es enthält lediglich konkrete Regelungen im Hinblick auf die Voraussetzungen für die Übernahme von Gewährleistungen und die Einbeziehung des Bundestages. Es schweigt aber zu strukturellen Elementen der

¹⁵⁶² Vgl. das Stenographische Protokoll der 21. Sitzung des Haushaltsausschusses, Protokoll Nr. 17/21.

¹⁵⁶³ Zur Kritik der Oppositionsfractionen bei der Beteiligung des Parlaments: Bericht des Haushaltsausschusses vom 20.5.10, Dt. BT Drucks. 17/1741, S. 4 ff.

¹⁵⁶⁴ *Axel Weber*, im Stenographische Protokoll der 21. Sitzung des Haushaltsausschusses, Protokoll Nr. 17/21, S. 10.

¹⁵⁶⁵ FAZ vom 10.5.10.

¹⁵⁶⁶ *Axel Weber*, im Stenographische Protokoll der 21. Sitzung des Haushaltsausschusses, Protokoll Nr. 17/21, S. 10 ff.

EFSF und zur Durchführungsmethodik einer Gewährleistung von Finanzhilfe. In wesentlichen Bereichen weist das Gesetz eine erhebliche Inkongruenz mit dem EFSF-Rahmenvertrag auf.¹⁵⁶⁷ Daher erfüllt dieses Begleitgesetz nicht den Anspruch an die Gewährleistung der Mitwirkungsrechte der Legislativorgane. Bei den bereits erteilten Zustimmungen des Parlaments für Hilfen aus der EFSF ist nicht nachvollziehbar, dass der Bundestag tatsächlich Auswirkungen und Tragweite seiner Entscheidungen abzusehen vermochte. Das Demokratieprinzip aus Art. 20 I und II GG gebietet aber, dass der Bundestag an die Informationen gelangen kann und muss, die er für eine Abschätzung der wesentlichen Grundlagen und Konsequenzen seiner Entscheidung benötigt.¹⁵⁶⁸

Mittlerweile stellte sich heraus, dass sich aus den deutschen Verpflichtungen im Rahmen der Krisenfonds ein immenses Verlustrisiko ergeben hat, das zusammen mit den sonstigen ausstehenden Auslandsforderungen¹⁵⁶⁹ der BRD zu einem leichten Vertrauensschwund der Märkte in die Stemmbarkeit der eigenen Staatslast¹⁵⁷⁰ geführt hat.¹⁵⁷¹ So stieg die Rendite für zehnjährige Bundesanleihen nach den EU-Gipfelbeschlüssen, auf deren Tagesordnung die abermalige Ausweitung des dauerhaften Krisenmechanismus ESM und zudem der Fiskalpakt¹⁵⁷² standen, um zehn Basispunkte auf mehr als 1,6 Prozent an.¹⁵⁷³

Der Gesetzgebungsprozess hin zum StabMechG erfüllt nicht die Anforderungen des Art. 23 II GG. Die Entscheidung der Regierung für die Einrichtung einer Zweckgesellschaft und deren essentielle Regelungen waren mit Verlautbarung des Beschlusses vom 09. Mai 2010 bereits gefallen. Vor diesem Stadium hätte es an ausgiebigen Informationen und Einbindungen des Parlaments bedurft. Zwar ist dem Bundestag eine Information über das Vorhaben in Form einer „Konditionsvereinbarung über die zentralen Strukturelemente der EFSF“,¹⁵⁷⁴ die am 18. Mai 2010 von der Eurogruppe festgelegt wurde, zugeleitet worden. Hierbei handelte es sich aber lediglich um ein „term sheet“, eine skizzenhafte Wiedergabe einer möglichen

¹⁵⁶⁷ S.o.

¹⁵⁶⁸ Vgl. nur Art. 43 Abs. 1, Art. 44 GG sowie BVerfGE 67, 100 (130); BVerfGE 77, 1 (48); BVerfGE 110, 199 (225); BVerfGE 124, 78 (114); BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 215.

¹⁵⁶⁹ Das deutsche Verlustrisiko von Forderungen ggü. dem Euroraum beträgt zum Jahresende 2011 2,8 Billionen Euro, FAZ vom 9.6.12, S. 13.

¹⁵⁷⁰ Die prognostizierte Schuldenquote liegt für das Jahr 2012 bei 82 Prozent des BIP.

¹⁵⁷¹ So der Anlageexperte *Kaffarnik*, in der FAZ vom 30.6.12, S. 19.

¹⁵⁷² Zum Fiskalpakt bspw.: *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 574 ff.

¹⁵⁷³ Als Wendepunkt gilt die Erklärung *Draghis* vom 26. Juli 2012, notfalls werde die EZB unbegrenzt Staatsanleihen maroder Euroländer kaufen, vgl. Ziff. 1.2.4.6.4. ff.

¹⁵⁷⁴ http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_82/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/20100518-ecofin-follow-up-sondertreffen.html (Abrufdatum: 26.03.2012); vgl. auch die Aufführung dieser „Konditionsvereinbarung“ in: BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 17.

institutionellen Ausgestaltung und Verfahrensweise der EFSF, die kein solides Fundament für eine seriöse und fundierte Mitgestaltung bot. „Mit einem solchen Papier - so soll ein Abgeordneter angemerkt haben - könne sich kein Bürgermeister im Regierungspräsidium sehen lassen, wenn er ein Projekt im Volumen von 5.000 Euro beantrage.“¹⁵⁷⁵

Auch bei der Revision des EFSF-Rahmenvertrags erfolgte ebenfalls keine lehrbuchartige Unterrichtung des Parlaments. Zwar versicherte das BMF, vertreten durch Herrn *Dr. Steffen*, im Ausschuss des Bundestages für die Angelegenheiten der EU in der 29. Sitzung am 19. Januar 2011 zunächst noch, „volle Transparenz zu schaffen“¹⁵⁷⁶. *Steffen* erklärte zudem, dass neben mündlichen Diskussionen in der Eurogruppe und im Ecofin-Rat bereits Papiere und Überlegungen der Kommission zur EFSF bestünden, um die bestehenden Modelle weiterzuentwickeln.

Am 26. Januar 2011 lehnte dann aber Bundesfinanzminister *Schäuble* die Weiterleitung eines hierauf bezogenen inoffiziellen Papiers (*non paper*) der Kommission unter Verweis darauf ab, dass im Hinblick auf Sitzungen des Ecofin-Rates eine mündliche Unterrichtung ausreiche. Erst einige Monate später, nachdem die Regierung schwere Vorwürfe beider Regierungsfraktionen und eines besorgten Parlamentspräsidenten erhielt, bemühte sich Finanzminister *Schäuble*, den Bundestag über die geplante Effektivierung der EFSF zu unterrichten.¹⁵⁷⁷ Nachdem sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone bei den EU-Gipfeln am 11. März und am 21. Juli 2011 auf eine Ausweitung der Befugnisse der EFSF geeinigt hatten, gelang es in Folge öffentlicher Debatten, die Festlegung der Mitwirkung des Parlaments am neuen StabMechG in besonderem Maße von der Rechtsprechung des BVerfG prägen zu lassen. Von entscheidender Bedeutung waren hier zum einen das Urteil zur „Professorenklage“¹⁵⁷⁸, sowie die Entscheidung zu den Mitwirkungsrechten des Bundestages im Rahmen der effektivierten EFSF¹⁵⁷⁹.

¹⁵⁷⁵ Zitat nach: *Murswiek*, Verfassungsbeschwerde des Herrn *Gauweiler* gg. den Euro-Stabilisierungsmechanismus vom 21.5.10, S. 24.

¹⁵⁷⁶ Dt. BT Protokoll Nr. 17/29 vom 19.01.2011, S. 17.

¹⁵⁷⁷ FAZ vom 25.8.11, S. 11.

¹⁵⁷⁸ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. 1 - 142.

¹⁵⁷⁹ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 1 - 162.

1.1.4.10. Notwendigkeit eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates gem. Art. 23 I S. 2 GG?

Durch die Ermächtigungen der 27 EU-Mitgliedstaaten vom 09. Mai 2010 wird der Aufgabenbereich der Kommission erweitert. Allerdings hat der Beschluss noch keine unmittelbare Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU zur Folge. Zu diesem Zeitpunkt mangelte es noch an konkreteren Bestimmungen, die etwa einen Durchgriff in die mitgliedstaatlichen Herrschaftsbereiche begründet und innerstaatlich unmittelbar Geltung erlangt hätten.¹⁵⁸⁰ Dasselbe gilt auch für die Gestaltung der EFSF. Dieser Vorvertrag räumt dem vorläufigen Rettungsfonds keine staatlichen Kompetenzen ein, die ihn etwa dazu ermächtigen, Hoheitsrechte mit Wirkung für und gegen die BRD im innerstaatlichen Rechtsraum vorzunehmen.¹⁵⁸¹ Da der Beschluss unmittelbar auch keine materiellen Vertragsänderungen im Rahmen der EU vornimmt, die unterhalb der Schwelle einer Änderung des Integrationsprogramms liegen, kann Art. 23 I S. 2 GG keine Anwendung finden. Mangels Durchgriffswirkung scheidet daher das Erfordernis eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates aus.¹⁵⁸²

1.1.5. Fazit

Der Beschluss vom 09. Mai 2010 kann als *pactum de contrahendo* qualifiziert werden. Damit unterfällt er den Regeln des Völkerrechts. Auf Bundesebene bedurfte er der Zustimmung durch die gesetzgebenden Organe und der Ratifizierung durch den Bundespräsidenten gem. Art. 59 II GG. Da ein formelles Gesetz für diesen intergouvernementalen Komplementär-Rechtsakt nach den Maßstäben des Grundgesetzes nicht ergangen ist und darüber hinaus die Zusage der Regierung, über eine Zweckgesellschaft finanziellen Beistand zu leisten, das Haushaltsrecht des Bundestags in seinem Kern konterkariert, liegt ein gravierender Verfassungsverstoß vor.

¹⁵⁸⁰ Streinz, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 54; Lorz/Sauer, DÖV 2012, 579; Sauer, Staatsrecht III, § 6, Rn. 30 f.

¹⁵⁸¹ Vgl. im Hinblick auf den ESM-Vertrag: Lorz/Sauer, DÖV 2012, 579.

¹⁵⁸² Lorz/Sauer, DÖV 2012, 577, der für ein weites Verständnis der Integrationsermächtigung nach Art. 23 I S. 2 GG plädiert.

Ein Verfassungsverstoß kann zudem darin gesehen werden, dass die Regierung ihren Informations- und Mitteilungspflichten an das Parlaments gem. Art. 23 II, III GG nicht nachgekommen ist. Denn der Beschluss ist als „Angelegenheit der Europäischen Union“ zu qualifizieren, der das besonders sensible Haushaltsrecht des Parlaments betrifft.¹⁵⁸³ Daher war eine ausgiebige Mitteilungspflicht zum frühest möglichen Zeitpunkt erforderlich. Das Erfordernis einer ausgiebigen Mitwirkungsmöglichkeit der gesetzgebenden Gewalten basiert auf der Idee einer Kompensation für Kompetenzverluste, die die Europäische Integration zwangsläufig mit sich bringt.¹⁵⁸⁴

Folgt man der sog. „Evidenztheorie“ hat die Verletzung einer verfassungsrechtlichen Vorschrift von fundamentaler Bedeutung Durchschlagskraft auf die Wirksamkeit des völkerrechtlichen Vertrags. Die Entscheidung vom 09. Mai 2010 wäre in diesem Fall unwirksam. Bei der EFSF handelt es sich um eine privatrechtliche Institution, die bereits *de facto* gem. Art. 1 I EFSF-Rahmenvertrag in Kraft getreten ist. Die Verpflichtung zu Bürgschaften gem. der Vereinbarung wäre nach Art. I II EFSF-Rahmenvertrag allerdings unter Zugrundelegung der Evidenztheorie noch nicht in Kraft getreten, da die 90 Prozent Hürde nicht erreicht wurde. Deutschland als größter Geldgeber konnte danach nämlich in Folge gravierender Verfassungsverstöße keine „verbindliche Zusage“ im Sinne der Vorschrift abgeben.

Ein formelles Verfahren nach Art. 23 I S. 2 GG war hingegen nicht vonnöten, da mangels innerstaatlicher Durchgriffswirkung keine Hoheitsrechte unmittelbar durch den Beschluss auf die EU bzw. die EFSF übertragen wurden.

1.1.6. Geltung Europäischen Primärrechts

Den Mitgliedstaaten der EU ist es auf Grund ihrer staatlichen Souveränität gestattet, auch außerhalb des Unionsrechts bspw. bilateral zu agieren und Verträge zu schließen. Dies spiegelt sich in den Art. 4 I und 5 II EUV wider. Damit aber die im EU-Primärrecht verankerten Vertragsziele erreichbar bleiben, ist es den Mitgliedern versagt, sich auf intergouvernementalem Wege von unionsrechtlichen Ge- und Verboten zu befreien.

¹⁵⁸³ Für die EFSF nimmt dies auch *Calliess*, NVwZ 2012, 5 an.

¹⁵⁸⁴ *Pernice*, in: Dreier, GG-Kommentar, Art. 23 GG Rn. 98; *Rojahn*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 55; *Wolfrum*, VVDStRL 56 (1997), 56; vgl. auch: BVerfG, 2 BvR 1877/97 vom 31.3.1998, Absatz-Nr. 94.

Vielmehr entfalten primärvertragliche Verpflichtungen auch bei zwischenstaatlichen Handlungen ihre durchschlagende Wirkung.¹⁵⁸⁵

1.1.6.1. Verstoß gegen Art. 125 I AEUV

In der Ausübung der der EFSF zur Verfügung stehenden Instrumente könnte eine Verletzung der „no-bail-out“-Klausel liegen. Dann müsste eine Haftungsübernahme oder ein Eintritt der Union oder eines Mitgliedstaates für fremde¹⁵⁸⁶ Verbindlichkeiten gegeben sein. Da die EFSF eine private Aktiengesellschaft und - wie zuvor aufgezeigt - nicht Institution der EU ist, ist der 1. Fall („Eintritt der Union“, S. 1 der Norm) jedenfalls nicht einschlägig. Fraglich ist, inwieweit ein „bail-out“ durch die Mitgliedstaaten in Betracht kommt. Im Unterschied zur Griechenlandhilfe, die im 1. Kapitel auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft wurde, erfolgt hier die Ausreichung der Kredite an die Nehmerländer nicht durch die Mitgliedstaaten selbst, sondern durch die EFSF.¹⁵⁸⁷ Die Kredite werden auch nicht unmittelbar von den Mitgliedstaaten garantiert. Neben der herkömmlichen Darlehensvergabe besteht das Instrumentenkonzept für Kreditgeschäfte der EFSF aus dem vorsorglichen Programm¹⁵⁸⁸ und dem Programm zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten durch Darlehen an Regierungen, auch in Nicht-Programmländern¹⁵⁸⁹ (i.S. des EFSF-Rahmenvertrags). Wie dies insbesondere aus Art. 2 IV EFSF-Vertrag und auch § 1 StabMechG hervorgeht, übernehmen die Euroländer bei diesem Mechanismus „lediglich“ Gewährleistungen für die durch die EFSF auf den Finanzmärkten begründeten Verbindlichkeiten. Das bedeutet, dass ein Rechtsverhältnis nur zwischen den Geberländern und der EFSF bzw. ihren Gläubigern entsteht, während bei der ersten Griechenlandhilfe eine rechtliche Verbindung unmittelbar zwischen den Mitgliedstaaten der Währungsunion und dem Nehmerland selbst begründet wurde. Denn zuvor handelte es sich um (von der EU koordinierte) *bilaterale* Kredite. Da die EFSF auch

¹⁵⁸⁵ Vgl. EuGH-Urteil vom 15. Januar 2002, Gottardo, C-55/00, Slg. 2002, I-413, Rn. 32 sowie das ESM-Urteil vom 27.11.2012, Rn. 69; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 25.

¹⁵⁸⁶ Vgl. die Aufzählung in Art. 125 I AEUV; siehe im Einzelnen hierzu bereits Kapitel 1, Ziff. 1.1.3.1.3.

¹⁵⁸⁷ Damals wurden die Kredite von der staatseigenen KfW ausgereicht und vom BMF garantiert.

¹⁵⁸⁸ Vgl. dazu die „EFSF Guideline on Precautionary Programmes“.

¹⁵⁸⁹ Vgl. dazu die „EFSF Guideline on Recapitalisation of Financial Institutions (Fis) via loans to non-programme countries“.

nicht im Lager des hilfeschuchenden Staates steht, herrscht zwischen den Verbindlichkeiten der EFSF und denen des maroden Staates keine rechtliche Identität.¹⁵⁹⁰

Das Ausbleiben einer rechtlichen Verbindung zwischen Griechenland und den Mitgliedstaaten führt dazu, dass eine Subsumtion unter Art 125 I AEUV, insbesondere unter den zweiten Haftungsfall der Norm („tritt nicht ein“), grundsätzlich ausscheidet.

Dasselbe gilt auch für die mit einer Kreditlinie vergleichbaren Finanzmarktinterventionen der EFSF. Diese sind aus den o.g. Gründen ebenfalls nicht mit einer Haftungsübernahme gleichzusetzen.¹⁵⁹¹ Im Übrigen wird eine Haftungsübernahme der anderen Mitgliedstaaten nicht sogleich durch das Ausbleiben der Einzahlungspflicht eines Eurostaates in den „Rettungstopf“ begründet, da nämlich der säumige Mitgliedstaat weiterhin zur (Nach-)Zahlung gem. Art. 5 IV des EFSF-Rahmenvertrags verpflichtet bleibt.¹⁵⁹²

1.1.6.2. Zwischenergebnis

Der Tatbestand des Art. 125 I AEUV ist grundsätzlich nicht erfüllt, weil die Mitgliedstaaten nicht für die Verbindlichkeiten anderer Euroländer, sondern lediglich für die von der EFSF auf dem Kapitalmarkt begründeten Verbindlichkeiten bürgen.

1.1.6.3. Ordnungspolitisches Korrekturbedürfnis

Dass der Tatbestand der „no-bail-out“-Klausel hier nicht erfüllt ist, obwohl der Sachverhalt demjenigen der ersten Griechenlandhilfe sehr ähnlich ist, mutet befremdlich an. Der Unterschied zwischen den Hilfen der EFSF und der ersten Griechenlandhilfe besteht (lediglich) darin, dass nun eine privatrechtliche Finanzfazilität der Ausreichung der Kredite und Bürgschaften zwischengeschaltet wurde. Geht man - wie hier angenommen - davon aus, dass es bei Konzeption der EFSF zu einem kollusiven Zusammenwirken der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten unter planmäßiger Umgehung des Rechts gekommen

¹⁵⁹⁰ *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1913.

¹⁵⁹¹ So der EuGH in seinem Urteil zum ESM vom 27.11.2012 in der Rechtssache C-370/12, Rn. 140 ff.

¹⁵⁹² Vgl. EuGH-Urteil zum ESM vom 27.11.2012 in der Rechtssache C-370/12, Rn. 145 im Hinblick auf die Einzahlungspflicht in den ESM nach Art. 25 II ESM-Vertrag.

ist,¹⁵⁹³ verlangen jedenfalls ordnungspolitische Erwägungsgründe nach einer differenzierteren Betrachtungsweise dieses Sachverhalts.

Es stellt sich daher die Frage, ob ein finanzieller Beistand, der in Form von Krediten von einer kurzfristig von den Mitgliedstaaten ins Leben gerufenen Zweckgesellschaft gewährt wird, der Ratio des Art. 125 I AEUV widerspricht.¹⁵⁹⁴ Eine Haftung der garantierenden Euroländer bleibt nämlich - wie bei den bilateralen Griechenlandkrediten - auch in dieser Situation jedenfalls auf der Eingangsseite bestehen. Auch diesem Mechanismus liegt letztlich eine mitgliedstaatliche Garantieübernahme zu Grunde. Dies zeigt bereits der spiegelbildliche Wortlaut in § 1 I des WFStG und im StabMechG, der in beiden Fällen das BMF dazu ermächtigt, Gewährleistungen zu übernehmen. Die „kollegiale“ Unterstützungsmaßnahme zwischen den Eurostaaten findet lediglich auf anderer Ebene statt. So schalten sich die Euroländer hier - anders als im ersten Griechenlandpaket - bereits bei der Mittelaufnahme durch die EFSF auf den Finanzmärkten ein und garantieren die Ablösung bzw. Rückzahlung der von der EFSF ausgegebenen Finanzmittel bzw. aufgenommenen Kredite. Dadurch hat sich die nach Art. 125 I AEUV teleologisch verbotene Unterstützungshandlung der Mitgliedstaaten im Vergleich zum ersten Beistand aber nur zeitlich sowie garantieempfängertechnisch verschoben.¹⁵⁹⁵ Der Effekt und das Ziel der Handlung sind aber identisch.

Daher ist zu prüfen, ob im zielgerichteten Einsatz der EFSF eine Umgehung der „no-bail-out“-Klausel zu sehen ist mit der Folge, dass bei Bejahung eine Rechtsverletzung vorliegt. Zu diesem Zweck soll nun der allgemeine europarechtliche Missbrauchsvorbehalt herangezogen werden.

1.1.6.4. Verstoß gegen den Grundsatz des allgemeinen europarechtlichen Missbrauchsvorbehalt

¹⁵⁹³ *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1913; *Brück/Schalast/Schanz*, BB 2010, 2525; vgl. auch *Schröder*, DÖV 2011, 61 ff.; *Rathke*, DÖV 2011, 754

¹⁵⁹⁴ *Calliess*, ZEuS 2011, 271; *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1913.

¹⁵⁹⁵ Vgl. auch: *Rudolf Hickel*, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung durch den Haushaltsausschuss zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“ sowie „Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmechanismen sichern und stärken“, S. 2.

Der allgemeine europarechtliche Missbrauchsvorbehalt findet seine richterliche Prägung zunächst im unionsrechtlichen Steuerrecht.¹⁵⁹⁶ Anschließend wurde er dann vom EuGH auch im Rahmen des europäischen Primärrechts angewandt.¹⁵⁹⁷ Ihm kommt die Qualität einer wesentlichen Auslegungsmaxime des gesamten Unionsrechtes insoweit zu, als subordinationsrechtliche Ge- und Verbote das mitgliedstaatliche Handlungspotenzial bestimmen.¹⁵⁹⁸ Nach diesem Grundsatz erstrecken sich die im Unionsrecht niedergeschriebenen Ge- und Verbote auf sämtliche mitgliedstaatliche Handlungen, die in „offensichtlich rechtsmissbräuchlicher Weise den Wortlaut des Verbotes umgehen“.¹⁵⁹⁹

1.1.6.4.1. 1. Ansicht

Eine Ansicht¹⁶⁰⁰ sieht in der Zwischenschaltung der EFSF keine Umgehung von EU-Recht. Sie betrachtet den Vorgang als mit dem Primärrecht vereinbar, weil das Unionsrecht den Mitgliedstaaten an keiner Stelle verbiete, „anderen Mitgliedstaaten zum Erhalt von deren Zahlungsfähigkeit selbst Kredite zu gewähren“¹⁶⁰¹. Den Mitgliedstaaten solle lediglich verboten sein, sich über ihre Zentralbanken günstig zu finanzieren. Darüber hinaus komme der EFSF eine wirtschaftliche Funktion zu, die in der aktuellen Krisensituation für deren Rechtskonformität spreche.

1.1.6.4.2. 2. Ansicht

Nach gegenteiliger Ansicht¹⁶⁰² hätten Union und Mitgliedstaaten durch die Zwischenschaltung der EFSF kollusiv zusammengewirkt, um gezielt eine Umgehung des Art. 125 I AEUV zu erreichen.¹⁶⁰³ Diese rechtsmissbräuchliche Vorgehensweise stelle nach den Grundsätzen des allgemeinen europäischen Missbrauchsvorbehalts eine Rechtsverletzung dar. Selbst wenn die EFSF eine wirtschaftliche Funktionalität insofern zukomme, als

¹⁵⁹⁶ Z.B.: EuGH Slg. 1996, I-857; Slg. 1997, I-4161; Slg. 2006, I-1751.

¹⁵⁹⁷ Im Besonderen: EuGH Slg. 2006, I-7995=EuZW 2006, 633.

¹⁵⁹⁸ *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1913 m.w.N.

¹⁵⁹⁹ *Kube/Reimer*, NJW 2010, ebenda.

¹⁶⁰⁰ *Wieland*, NVwZ 2011, 342; vgl. auch *Hermann*, EuZW 2010, 415.

¹⁶⁰¹ *Wieland*, NVwZ 2011, ebenda.

¹⁶⁰² *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1913; *Brück/Schalast/Schanz*, BB 2010, 2525; vgl. auch *Schröder*, DÖV 2011, 61 ff.; *Rathke*, DÖV 2011, 754.

¹⁶⁰³ Diese Auffassung vertritt auch der Verfasser, siehe bspw. Ziff. 1.1.6.3.

sämtliche mitgliedstaatliche Gewährleistungen in ihr gebündelt würden und sie daher einheitlich sowohl auf dem Kapitalmarkt als auch gegenüber den Gläubigern auftreten könne, sei eine andere Betrachtung der Dinge nicht gerechtfertigt.

1.1.6.4.3. Stellungnahme

Die erste Ansicht kann schon deshalb nicht überzeugen, weil sie von einer falschen Prämisse ausgeht. Ihr liegt offenbar die Annahme zu Grunde, dass die „no-bail-out“-Klausel von ihrer systematischen Einordnung her *neben* Art. 122 II AEUV stehe. Wie bereits zuvor mehrfach dargestellt wurde, ist diese Verortung der Norm allerdings nicht überzeugend. In Art. 125 I AEUV ist nämlich der Grundsatz geregelt, dass ein „bail-out“ in der dort beschriebenen Form im Allgemeinen verboten sein soll. Art. 122 II AEUV ist die Ausnahmergelung dazu.¹⁶⁰⁴

Der 1. Ansicht ist entgegenzuhalten, dass Art. 125 I AEUV explizit ein Beistandsverbot für die Mitgliedstaaten (und auch die Union) ausspricht. Eine mitgliedstaatliche Unterstützung - auch in Form von Krediten - ist mit dem Zweck der „no-bail-out“-Klausel nicht zu vereinbaren.¹⁶⁰⁵ Zuzustimmen ist der Ansicht jedenfalls insofern, als dass sie der EFSF eine wirtschaftliche Funktionalität attestiert. Denn auf Grund ihres Garantievolumens von 780 Mrd. Euro und ihres Top-Ratings¹⁶⁰⁶ kann die Fazilität in der Tat auf den Finanzmärkten besonders effektiv agieren. So ermöglicht die EFSF den Geberländern sowohl einen uniformen Auftritt auf dem Kapitalmarkt als auch gegenüber dem Euroland, das sich einem Reformprogramm unterwirft und auf Finanzhilfen zurückgreift.¹⁶⁰⁷

Allerdings vermag die Funktionalität der EFSF deren fragwürdige rechtliche Struktur nicht zu rechtfertigen. Wie bereits zuvor mehrfach erläutert wurde ist die „no-bail-out“-Klausel, die den Grundsatz der budgetären Eigenverantwortlichkeit reflektiert, wesentliches Axiom für die Funktionalität der Gemeinschaftswährung.¹⁶⁰⁸ Durch die Zwischenschaltung einer auf Privatrecht basierenden Zweckgesellschaft wird aber das Vertrauen der Märkte in die Autonomie der Haushaltswirtschaft der Mitgliedstaaten erheblich erschüttert. Die EFSF

¹⁶⁰⁴ Vgl. ausführlich unter Ziff. 1.1.1.2.2.5.3.

¹⁶⁰⁵ Vgl. ausführlich: Teil 2, Kap. 1, Ziff. 1.1.3.1.8.

¹⁶⁰⁶ Nachdem Frankreich Anfang 2012 sein „AAA“-Rating verlor, büßte auch die EFSF die Bestnote ein.

¹⁶⁰⁷ Wieland, NVwZ 2011, 342; Kube/Reimer, NJW 2010, 1913.

¹⁶⁰⁸ Siehe dazu: Kapitel 1, Ziff. 1.1.3.1.3. ff.

selbst und das ihr zu Grunde liegende fehlerhafte Vertragswerk als rechtskonform zu betrachten, führte zu einer Aushöhlung der *ratio legis* von Art. 125 I AEUV.¹⁶⁰⁹

Die Glaubwürdigkeit einer eigenverantwortlichen Haushaltspolitik kann bei Existenz einer Stabilitätsfazilität, die bei fehlerhafter Haushaltspolitik unterstützend eingreift, von vornherein nicht gegeben sein. Auch der Blick auf die Vorschriften zur Währungsstabilität bestätigt diese Ansicht. Dieses Regelungswerk bildet eine Form von „Self-Contained-Regime“ (geschlossene Ordnung), aus dem Rechtsfolgen für einen Verstoß selbst erwachsen.¹⁶¹⁰ Die Einschaltung eines Finanzmechanismus findet in diesem System keinen Platz. Zudem wird aus den Vorgängen, die letztlich zur Gründung der Zweckgesellschaft geführt haben, deutlich, dass eine bewusste Umgehung der „no-bail-out“-Klausel wider alle Dementi der Antrieb für diese Konstruktion gewesen sein musste. Wie die Bundesrepublik nämlich in ihrer Beantwortung der „Kleinen Anfrage“ vom 08. Juli 2010 mitteilte, haben sich die Mitgliedstaaten „bewusst und übereinstimmend“ für eine privatrechtliche Gestaltung der Fazilität entschieden, obgleich „auch einzelne Bestimmungen (des EFSF-Rahmen-) Vertrags in einen völkerrechtlichen Vertrag hätten aufgenommen werden können“.¹⁶¹¹

Eine Erklärung, warum letztlich der privatrechtliche Weg eingeschlagen wurde, obwohl die Budgethoheit des Deutschen Parlaments offensichtlich durch die Einrichtung einer Finanzstabilisierungsfazilität in nicht unerheblichem Maß beschnitten wurde, bleibt die Regierung schuldig. Schließlich wird die Annahme durch die bereits oben erwähnte Erklärung eines Sprechers von Herrn Bundesfinanzminister *Schäuble* gestützt, nach dem der Entwurf des EFSF-Vertrages zunächst noch als völkerrechtliches Regelungswerk qualifiziert wurde.¹⁶¹² Offenbar wollte die Bundesregierung bis zuletzt den Eindruck erwecken, der EFSF-Rahmenvertrag würde auf völkerrechtliche Fundamente gestellt werden.

Wie bereits dargestellt wurde das deutsche Parlament bzw. der Haushaltsausschuss scheinbar erst drei Tage vor Ausfertigung des StabMechG durch *Prof. Häde* darüber

¹⁶⁰⁹ So auch *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1913; *Calliess*, FCE 01/11, S. 49.

¹⁶¹⁰ *Calliess*, FCE 01/11, S. 50.

¹⁶¹¹ Dt. BT Drucks. 17/2569, S. 3.

¹⁶¹² Vgl. Ziff. 1.1.4.8.2.2.

informiert, dass die Zweckgesellschaft nach luxemburgischen- und damit nach Privatrecht errichtet werden sollte.¹⁶¹³

Schließlich drängt sich im Hinblick auf die Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten gem. Art. 4 III EUV in diesem Zusammenhang auch der Gedanke auf, dass die Eurostaaten durch diese Umgehung des Rechts die Grenzen für ein außervertragliches Vorgehen überschritten haben.¹⁶¹⁴ Denn immerhin ist die EFSF befähigt, das in der Währungsverfassung maßgebliche Prinzip der eigenständigen Haushaltswirtschaft auszuhöhlen und damit einen tragenden Pfeiler der Funktionalität der WWU zu gefährden.¹⁶¹⁵

1.1.6.5. Ergebnis

Aus diesen Gründen ist anzunehmen, dass die EFSF und ihre Finanzinstrumente zur Darlehensvergabe, *ea sunt*, die herkömmliche Kreditfazilität, das vorsorgliche Programm sowie das Programm zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten durch Darlehen an die Regierungen, auch in Nicht-Programmländern, gegen Art. 125 I AEUV verstoßen.

1.1.6.6. Verstoß gegen Art. 124 AEUV

Um einen Verstoß gegen Art. 124 AEUV - das Verbot des „privileged-access“ - bejahen zu können, müssten Maßnahmen ergriffen worden sein, „die nicht aus aufsichtsrechtlichen Gründen getroffen worden sind und einen bevorrechtigten Zugang der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen der Mitgliedstaaten zu den Finanzinstituten schaffen“.

¹⁶¹³ *Häde*, in der Sitzung vom 19.5.10, Stenographisches Protokoll 17/21, S. 32.

¹⁶¹⁴ Dieser Gedanke taucht auf bei *Nettesheim*, in: Kadelbach, Nach der Finanzkrise, S. 46 mit Verweis auf EuGH, Gutachten, 1/09 vom 08.03.11, Europäisches Patengericht, Slg. 2011, I-0000; EuGH, Rs. C-337/95, Dior, Slg. 1997, I-6013; EuGH, Gutachten C-1/91, EWR I, Slg. 1991, I-6079.

¹⁶¹⁵ Kritisch: *Nettesheim*, in: Kadelbach, Nach der Finanzkrise, S. 46.

1.1.6.6.1. „Maßnahme, die einen bevorrechtigten Zugang schafft“

1.1.6.6.1.1. 1. Ansatz

In der Gründung der EFSF, die laut ihres 1. und 2. Erwägungsgrundes der Präambel zu dem Zweck geschaffen wurde, maroden Euroländern mit finanziellen Mitteln in Krisensituationen beizustehen, könnte der Tatbestand des Art. 124 AEUV erfüllt sein.¹⁶¹⁶

Wie bereits in Kapitel 1 aufgezeigt richten sich die Definitionen der einzelnen Tatbestandsmerkmale nach der VO (EG) Nr. 3604/93.¹⁶¹⁷ Nach Art. 1 der VO umfasst der Begriff „Maßnahmen“ alle zwingenden Rechtsakte, die in Ausübung der öffentlichen Gewalt vorgenommen werden. Ein solcher Akt könnte in der Gründung der EFSF liegen. Allerdings wurde die EFSF nach Luxemburgischen Handelsrecht, also nach Privatrecht als *société anonyme* errichtet.¹⁶¹⁸ Daher scheidet eine Prüfung, die an der Errichtung der EFSF ansetzt, aus.

1.1.6.6.1.2. 2. Ansatz

Die zuvor dargestellte Analyse der einzelnen rechtspolitischen Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Gründung der EFSF stehen, hat ergeben, dass der Errichtung der EFSF ein Akt vorausgegangen war, der als *pactum de contrahendo* qualifiziert und daher als völkerrechtlicher (Vor-) Vertrag eingeordnet werden kann.¹⁶¹⁹ Mithin stellt sich die Frage, ob der Beschluss vom 09. Mai 2010 ein Gesetz, Rechtsvorschrift oder sonstiger zwingender Rechtsakt in Ausübung der öffentlichen Gewalt darstellt, der unter die Norm subsumiert werden könnte. Der Beschluss kann nicht schon deshalb als verbindlicher Rechtsakt des Sekundärrechts aufgefasst werden, weil es sich nicht um einen europarechtlichen (verbindlichen) „Beschluss“ im Sinne von Art. 288 AEUV handelt.¹⁶²⁰ Dafür fehlt es an der Nennung einer Rechtsgrundlage und der Veröffentlichung im Amtsblatt. Zudem geben

¹⁶¹⁶ Spiegelbildlich zur Prüfung des Art. 124 AEUV im Rahmen des ersten Griechenlandpaketes soll auch hier erst zuletzt das Merkmal „Finanzinstitut“ geprüft werden, um eine vollständige Prüfung sämtlicher Tatbestandsmerkmale zu erreichen.

¹⁶¹⁷ Vom 13. September 1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung des Verbots des bevorrechtigten Zugangs gem. Art. 104a des Vertrags, ABl. Nr. L 332/4.

¹⁶¹⁸ Vgl. Art. 1 Nr. 1.1 des Gründungsvertrags (Satzung) vom 07. Juni 2010.

¹⁶¹⁹ Vgl. Ziff. 1.1.4.3. ff.

¹⁶²⁰ Zur unmittelbaren Geltung und Verbindlichkeit von Beschlüssen: *Schroeder*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 288 AEUV, Rn. 140 ff.

Entstehung und Formulierung dieses Aktes Aufschluss über das Vorliegen eines intergouvernementalen Komplementärrechtsakts.¹⁶²¹ Darüber hinaus vermag aber auch ein unmittelbar wirkender Beschluss i.S. von Art. 288 AEUV eine rechtliche Verpflichtung Privater in diesem Sinne nicht zu begründen,¹⁶²² mit der Folge, dass selbst in diesem Fall die EFSF als private Aktiengesellschaft keinem öffentlich rechtlichen Zwang unterläge.

Der Beschluss stellt neben seiner Qualifizierung als völkerrechtlicher (Vor-) Vertrag eine politische Übereinkunft zwischen den Finanzministern der Mitgliedstaaten der Eurozone dar. Er richtet sich an die Euroländer als spätere Gesellschafter der EFSF selbst. Der Charakter eines zwingenden Rechtsaktes kann diesem nicht ohne Weiteres entnommen werden. Damit scheidet auch ein Anknüpfen an dem Beschluss des Ecofin-Rates vom 09. Mai 2010 aus.

1.1.6.6.1.3. 3. Ansatz

Schließlich bleibt nur noch ein Abstellen auf die nationale Umsetzung der Zusage. Diese ist in Gestalt des StabMechG erfolgt. Als Gesetz stellt das StabMechG eine Maßnahme dar, die in Ausübung der öffentlichen Gewalt ergangen ist.

1.1.6.6.1.3.1. „Verpflichtung zum Erwerb von Forderungen gegenüber dem öffentlichen Sektor“

§ 1 I StabMechG ermächtigt das BMF für Finanzierungsgeschäfte, die die EFSF zur Durchführung der ihr zustehenden Notmaßnahmen zugunsten eines Eurolandes tätig, Gewährleistungen bis zu einer bestimmten Höhe zu übernehmen. Abs. 2 des Gesetzes statuiert, dass die Notmaßnahmen auf Antrag eines Mitgliedstaates der Eurozone ergriffen werden *können*, wenn gewisse Voraussetzungen bzw. finanzwirtschaftliche Umstände gegeben sind. Dem Wort „können“ ist zu entnehmen, dass die Entscheidung über die Vergabe von Finanzhilfe keine gebundene ist, sondern der EFSF eine Ermessensentscheidung eingeräumt wird.¹⁶²³ Dass die EFSF nicht zur Vornahme von Notmaßnahmen allein beim Vorliegen der in § 1 II StabMechG genannten Voraussetzungen durch das deutsche Gesetz

¹⁶²¹ Siehe unter Ziff. 1.1.4.3.2.

¹⁶²² Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar, Art. 288 AEUV, Rn. 94.

¹⁶²³ Vgl. zum Begriff „kann“ im Rahmen einer Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Institutionen: Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 24, Rn. 67

verpflichtet werden kann, ergibt sich schon aus den zu beachtenden notwendigen strukturellen Eigengesetzlichkeiten der privatrechtlichen Konstruktion der EFSF. Neben Deutschland sind sämtliche Länder der Währungsunion¹⁶²⁴ Gesellschafter der EFSF (Art. 10 IX EFSF-Rahmenvertrag), mit der Folge, dass das deutsche Gesetz wegen des Prinzips der souveränen Staatlichkeit lediglich die deutsche Staatsgewalt determinieren kann, nicht aber andere Staaten.¹⁶²⁵

Eine Maßnahme in der ersten Variante von Art. 1 I der VO (EG) Nr. 3604/93 scheidet daher aus.

1.1.6.6.1.3.2. „Forderungserwerb in Folge finanzieller Vergünstigungen“

Eine für Art. 124 AEUV relevante Maßnahme könnte aber in der folgenden gedanklichen Konstruktion liegen: Die Nabelschnur der EFSF und ihrer Finanzierungsfunktion liegt in den laut Präambel des EFSF-Rahmenvertrags „unwiderruflichen und unbedingten“ mitgliedstaatlichen Garantien.¹⁶²⁶ Das Bereitstellen dieser Garantien findet seine rechtliche Absicherung (für Deutschland) im StabMechG. Die zweite Variante (2. Spiegelstrich) von Art. 1 I VO (EG) Nr. 3604/93 verlangt für die Qualifikation als Maßnahme nicht die Verpflichtung von Finanzinstituten, sondern (hier in Betracht kommend) eine Gewährung finanzieller Vergünstigungen, die mit den Grundsätzen der Marktwirtschaft nicht in Einklang stehen und darauf ausgerichtet sind, den Erwerb oder Besitz von öffentlich-rechtlichen Forderungen durch Finanzinstitute i.S. der Vorschrift zu fördern.

Durch die vom BMF übernommenen Garantien gelingt es nun der EFSF, sich zu wirtschaftlich komfortablen Konditionen am Finanzmarkt zu refinanzieren. Der dadurch entstandene wirtschaftliche Vorteil ermöglicht der EFSF, die durch diese Geschäfte aufgenommene Liquidität zu günstigen Zinsen an die hilfeschenden Eurostaaten weiterzuleiten. Verluste sollen laut Konzeption der EFSF möglichst nicht eingefahren werden. Im Herbst 2012 bspw. begab die EFSF auf dem Markt eine Siebenjahresanleihe mit einem Zinssatz i.H. von 2,625

¹⁶²⁴ Beim ursprünglichen Rahmenvertrag vom 7.6.10 fehlte noch Estland, das erst zum 1.1.11 den Euro einführte.

¹⁶²⁵ Vgl. zur Hoheitsübertragung auf supranationale Institutionen: *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 24, Rn. 67.

¹⁶²⁶ EFSF-Rahmenvertrag in seiner 2011 abgeänderten Fassung, am 18.10.11 in Kraft getreten.

Prozent.¹⁶²⁷ Eine 20 jährige Staatsanleihe wurde mit einem Zins i.H. von 3,875 Prozent begeben. Andere Finanzinstrumente wie die neuen Geldmarkttitel haben großen Anklang bei den Investoren gefunden.

So lag die durchschnittliche Rendite für eine Dreimonatsemission mit einem Volumen von 1,43 Mrd. Euro am 07. August 2012 sogar bei minus 0,02 Prozent. Ähnlich wie bei Bundesanleihen zu diesem Zeitpunkt schienen die Marktteilnehmer darin eine ausfallsichere Anlage zu sehen, bei der sie bereit waren sogar noch „on top“ zu zahlen, anstatt selbst Zinsen zu erhalten. Im Hinblick auf die Darlehen, die von der EFSF an notleidende Eurostaaten ausgereichten werden können, sollen die Zinssätze einheitlich und entsprechend der Rendite der Zahlungsbilanzfähigkeit bei ca. 3,5 Prozent liegen.¹⁶²⁸

Zudem wird im 2. Erwägungsgrund lit. (a) der Präambel des geänderten EFSF-Rahmenvertrags festgelegt, dass die Zinsen „nahe bei, jedoch nicht unter den EFSF-Refinanzierungskosten liegen“. Nach Angaben der EFSF auf ihrer Internet-Homepage setzt sich der Zinssatz aus den sog. „on-lending costs“ plus den „operational costs“ zusammen.¹⁶²⁹ Betrachtet man die horrenden Refinanzierungskosten der Darlehensnehmer auf den Finanzmärkten, so tritt der Tatbestand einer finanziellen Privilegierung über die EFSF deutlich zu Tage.

Griechenland führt nach wie vor die Liga der Eurostaaten mit astronomisch hohen Renditen an. Der Zinssatz für eine zehnjährige Anleihe des Landes betrug im Juni 2012 27,82 Prozent. Zweiter ist Portugal mit einer Zinslast von 10,56 Prozent. Irland befindet sich mit einem Wert von 7,09 Prozent immer noch jenseits der kritischen Marke von sieben Prozent. Zu dem Zeitpunkt als sich Griechenland unter den Rettungsschirm der EFSF begab, lag die Rendite bei 11,40 Prozent.¹⁶³⁰ Die hier zum Vorschein kommende Diskrepanz zwischen dem

¹⁶²⁷ http://www.efsf.europa.eu/attachments/fi/efsf_eu000a1g0ar0_issue_n_8_24042012.pdf (Abrufdatum: 05.01.2013).

¹⁶²⁸ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes vom 21.7.11, aufgenommen in die Präambel des EFSF-Rahmenvertrags, Erwägungsgrund 2 (a).

¹⁶²⁹ http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf (Abrufdatum: 05.01.2013).

¹⁶³⁰ ECB and European Commission, <http://sdw.ecb.europa.eu/browse.do?node=SEARCHRESULTS&sk=IRS.M.BE.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.DE.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.IE.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.GR.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.ES.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.FR.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.IT.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.CY.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.LU.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.MT.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.NL.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.AT.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.PT.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z>

tatsächlichen Risikozins und dem von der EFSF veranschlagten Zins ist, wie bereits zuvor im Rahmen des ersten Griechenlandpaketes erläutert, nicht mit den Grundsätzen der Marktwirtschaft vereinbar.¹⁶³¹

1.1.6.6.1.3.3. Finalität

Die Gewährung dieser finanziellen Vergünstigungen müssten nach Art. 1 I der VO (EG) Nr. 3604/93 darauf abzielen, den Erwerb oder Besitz von Forderungen gegenüber öffentlichen Stellen i.S. der Norm zu fördern.

In Folge der nationalen Garantiezusagen ist es der EFSF möglich, sich zu besonders günstigen wirtschaftlichen Konditionen am Markt zu refinanzieren. Gemäß ihrer Zweckbestimmung im 1. und 2. Erwägungsgrund der Präambel des EFSF-Rahmenvertrags wurde die Fazilität gegründet, um marode Eurostaaten finanziell zu unterstützen. Die Intention der Regierungsvertreter im ECOFIN-Rat in ihrem Beschluss vom 07. Mai 2010 bestand gerade darin, eine Einrichtung zu schaffen, die darauf angelegt ist, finanziellen Beistand zu leisten. Auf nationaler Ebene wurde durch das StabMechG die rechtliche Grundlage geschaffen, mit der die EFSF in ökonomisch privilegierender Weise Forderungen gegen illiquide Eurostaaten in nicht unerheblichem Maße erwerben konnte. Eine erworbene Forderung ist z.B. der Anspruch auf Rückzahlung des ausgereichten Darlehens gem. § 488 I. S. 2 BGB. Daher ist Finalität gegeben.

1.1.6.6.1.4. „Keine aufsichtsrechtlichen Gründe“

Es liegt kein Ausschlussstatbestand gem. Art. 1 II der VO vor und die Maßnahme ist auch nicht aus aufsichtsrechtlichen Gründen nach Art. 2 ergangen.

1.1.6.6.1.5. „Finanzinstitut“

&sk=IRS.M.SI.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.SK.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z&sk=IRS.M.FI.L.L40.CI.0000.EUR.N.Z (Abrufdatum: 05.01.2013).

¹⁶³¹ Vgl. Ziff. 1.1.3.5.1.2.1.

Um einen Verstoß gegen die „no-privileged-access“-Klausel des Art. 124 AEUV bejahen zu können, müsste die EFSF schließlich ein Finanzinstitut i.S. der Vorschrift sein. Art. 4 der VO (EG) Nr. 3604/93 führt auf, welche Einrichtungen unter den Begriff zu subsumieren sind. Dabei ist zu beachten, dass die Vertragsstaaten durch eine umfassende Definition des Begriffs „Finanzinstitut“ eine Umgehung des Verbotes verhindern wollten.¹⁶³² In Betracht kommt zunächst die Einordnung der EFSF unter den Begriff des „Kreditinstitutes“ nach Spiegelstrich 1. Die Auslegung des Begriffes erfolgt autonom auf Grundlage des EU-Rechts. Diese richtet sich nach der RL 2000/12/EG¹⁶³³. Nach Art. 1 I der RL ist „Kreditinstitut“ ein Unternehmen, dessen Tätigkeit darin besteht, Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums entgegenzunehmen und Kredite für eigene Rechnung zu gewähren. Auch wenn der letzte Punkt erfüllt sein mag, ist die EFSF ausweislich des EFSF-Rahmenvertrags explizit kein Kreditinstitut, vgl. Art. 2 I EFSF-Vertrag.

Möglicherweise könnte die EFSF als „Wertpapierfirma“ nach dem 5. Spiegelstrich des Art. 4 der VO (EG) Nr. 3604/93 qualifiziert werden. Der Begriff richtet sich nach Art. 4 I Nr. 1 der RL 2004/39/EG (Rahmenrichtlinie für Märkte über Finanzhilfinstrumente - „Markets in Financial Instruments Directive“, MiFID)¹⁶³⁴, die in Folge der andauernden Wirtschaftskrise allerdings durch eine verbesserte RL aufgehoben und ersetzt werden soll.¹⁶³⁵ Die Überarbeitung der MiFID soll effizientere, transparentere und widerstandsfähigere Finanzmärkte in Europa gewährleisten, um gegen zukünftige Krisen gewappnet zu sein.¹⁶³⁶ Eine Wertpapierfirma ist jede juristische Person, die im Rahmen ihrer üblichen beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit gewerbsmäßig eine oder mehrere Wertpapierdienstleistungen für Dritte erbringt und/oder eine oder mehrere Anlagetätigkeiten ausübt. Was Wertpapierdienstleistungen und Anlagetätigkeiten sind, richtet sich gem. Art. 4 I Nr. 2 dieser

¹⁶³² *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 544.

¹⁶³³ RL 2000/12/EG vom 20. März 2000 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute, Nr. L 126, 1 vom 26.05.2000.

¹⁶³⁴ Vom 21.04.2004 über Märkte für Finanzhilfinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates, ABl. Nr. L 145/1 vom 30.04.2004, auch geändert gem. Art. 3 der RL 2007/44/EG vom 05.09.2007, Nr. L 247/1 vom 21.09.2007, zuletzt geändert durch RL 2010/78/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 ABl. Nr. L 331/0120 vom 15.12.2010; Übersicht zu den Änderungen: 2011/0298 (COD), KOM(2011) 656 endgültig.

¹⁶³⁵ Zum aktuellen Stand der Sammel-RL: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/index_de.htm (Abrufdatum: 05.02.2013).

¹⁶³⁶ Vgl. die Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte zur Aufhebung der RL 2004/39/EG, KOM(2011) 656 endgültig, S. 2.

RL nach Anhang I, Abschnitt A und C. Danach fallen jede der in Abschnitt A genannten Dienstleistungen und Tätigkeiten unter die Begriffe, die sich auf eines der in Abschnitt C genannten Instrumente beziehen. Die EFSF handelt als Aktiengesellschaft (AG) und damit als juristische Person gewerbsmäßig insbesondere mit Anleihen und Wertpapieren, vgl. Art. 12 I a) EFSF-Rahmenvertrag.

Der weitere Tatbestand könnte hier nur in der zweiten Alternative, in Form einer „Ausübung einer oder mehrerer Anlagetätigkeiten“, erfüllt sein, weil ein Tätigwerden für Dritte bereits ausscheidet. Die Geschäfte der EFSF werden nämlich autonom mit dem Zweck, die auf den Märkten aufgenommene Liquidität an notleidende Mitgliedstaaten der Währungsunion in Form von Krediten weiterzuleiten, getätigt.

Bevor auf eine Qualifikation der benutzten Finanzhilfeeinstrumente einzugehen ist, sollen zunächst aus dogmatischen Gründen die übrigen Tatbestandsvoraussetzungen der genannten RL beleuchtet werden.

Gemäß Abschnitt A Nr. 3 müsste die EFSF „für eigene Rechnung“ handeln. Nach Art. 4 I Nr. 6 der RL ist damit der Handel gemeint, der unter Einsatz des eigenen Kapitals betrieben wird und zum Abschluss von Geschäften mit einem oder mehreren Finanzhilfeeinstrumenten führt. Die EFSF hat gem. Art. 5.1 ihrer Satzung ein gezeichnetes Kapital i.H. von 31.000 Euro und verfügt nach Art. 5.2 über ein nicht ausgegebenes, jedoch genehmigtes Grundkapital i.H. von drei Mrd. Euro. Für die Finanzgeschäfte verwendet die EFSF ihr eigenes Kapital. So bspw., wenn sie im Rahmen der ihr möglichen Interventionen auf dem Primär- oder Sekundärmarkt Staatsanleihen maroder Staaten ankauft.¹⁶³⁷

Anschließend stellt sich die Frage nach den Finanzhilfeeinstrumenten. Als solche könnten hier „übertragbare Wertpapiere“ nach Abschnitt C Nr. 1 sowie „Geldmarktinstrumente“ nach Nr. 2 in Betracht kommen. Unter ersteres fallen nach Art. 1 Nr. 18 der RL die Gattungen von Wertpapieren, die auf dem Kapitalmarkt gehandelt werden können, mit Ausnahme von Zahlungsinstrumenten, die anschließend beispielhaft aufgelistet werden. Eine ähnliche Definition sieht Art. 1 Nr. 19 der RL für den Begriff der „Geldmarktinstrumente“ vor. Hierzu gehören alle üblicherweise auf dem Geldmarkt gehandelten Gattungen von Instrumenten,

¹⁶³⁷ Vgl. zu den Einzelheiten dieses Programms: „EFSF Guideline on Primary Market Purchases“ und „EFSF Guideline on Interventions in the Secondary Market“.

wie Schatzanweisungen, Einlagenzertifikate und Commercial Papers, mit Ausnahme von Zahlungsinstrumenten. Üblicherweise dient der Geldmarkt aber dem kurzfristigen Handel. Daher fallen Instrumente, die eine längere Restlaufzeit als 397 Tage haben (wie etwa verzinsliche Wertpapiere), aus dem Anwendungsbereich heraus.¹⁶³⁸ Da aber die EFSF Instrumente wie bspw. Anleihen mit weit mehr als einjähriger Laufzeit begibt, ist ihre Tätigkeit nicht auf den Handel mit Geldmarktinstrumenten beschränkt. Zu ihren typischen Finanzhilfemitteln gehören neben Anleihen auch ausdrücklich Wertpapiere, vgl. Art. 12 I a) EFSF-Rahmenvertrag, so dass letztlich zu klären ist, ob diese Instrumente als „übertragbare Wertpapiere“ i.S. der Vorschrift qualifiziert werden können.

Nach dem Ausschlussbestand des Art. 1 Nr. 18 c) der RL gehören Schuldverschreibungen oder andere verbriefte Schuldtitel zu den Zahlungsinstrumenten, die jedenfalls von den übertragbaren Wertpapieren ausgenommen werden. Da die Hauptrefinanzierungsinstrumente der EFSF aber gerade in der Emission von Anleihen und sonstigen Schuldverschreibungen liegen, können die von der EFSF verwendeten Instrumente nicht unter den obigen Terminus gefasst werden.

Daraus folgt, dass Wertpapierdienstleistungen nicht zum Geschäftsmodell der EFSF gehören, und sie daher keine Wertpapierfirma i.S. der RL 2004/39/EG ist.¹⁶³⁹ Aus diesem Grund würde eine Qualifizierung unter Art. 4 I VO (EG) Nr. 3604/93 ausscheiden mit der Folge, dass die EFSF kein Finanzinstitut wäre.

Möglicherweise unterfällt die Einordnung der EFSF aber dem Auffangtatbestand des 6. Spiegelstriches von Art. 4 I der VO. Danach werden alle Unternehmen oder Einrichtungen unter den Begriff des Finanzinstituts gefasst, deren Tätigkeit derjenigen der unter den vorstehenden Gedankenstrichen genannten Unternehmen entspricht oder deren Haupttätigkeit im Erwerb von Finanzanlagen oder der Umwandlung von Finanzforderungen besteht. Wie oben bereits aufgezeigt, verwendet die EFSF zu großen Teilen Instrumente wie die Emission von Anleihen oder Wertpapieren. Daher ist sie den unter Art. 4 I der VO

¹⁶³⁸ Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Geldmarktinstrumente, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6646/geldmarktinstrumente-v9.html> (Abrufdatum: 05.02.2013).

¹⁶³⁹ Eine Einordnung scheidet nicht etwa daran, dass die EFSF von vornherein unter den Ausnahmetatbestand des Art. 2 I g) der RL 2004/39/EG fällt, da es sich hierbei weder um eine „nationale Stelle noch um eine „staatliche Stelle“ handelt.

vorstehenden Einrichtungen jedenfalls im Hinblick auf ihre Refinanzierungsinstrumente ähnlich, auch wenn sie nicht als internationale Finanzinstitution angesehen werden kann.¹⁶⁴⁰

Art. 4 II der VO (EG) Nr. 3604/93 sieht allerdings Ausnahmen von der Qualifizierung als Finanzinstitut vor. Nach dessen 3. Spiegelstrich gehören Einrichtungen, die Bestandteil des Sektors Staat gem. der Definition des ESVG sind oder deren Verbindlichkeiten in vollem Umfang öffentliche Schulden darstellen, nicht zu den Finanzinstituten. Auf Grund der Tatsache, dass die EFSF keine Initiativbefugnis besitzt und zudem der Entscheidung der Eurostaaten im Hinblick auf die Ausführung ihrer Hauptfunktion unterworfen ist, fehlen ihr wesentliche Merkmale einer „institutionellen Einheit“ im Sinne des ESVG.¹⁶⁴¹ Die EFSF wird in ihrer Entscheidungsfreiheit bei der Vergabe von Darlehen an Programmländer von der vorherigen, meist einstimmigen Zustimmung der Mitgliedstaaten der Währungsunion beschränkt und unterliegt deren vollen Kontrolle, vgl. Art. 10 EFSF-Rahmenvertrag. Daher bezeichnet bspw. *Eurostat* die EFSF auch als ein Instrument der Rechnungskontrolle und Kassenhaltung, das sämtlichen Euroländern dieselben Konditionen für den Zugang zu Darlehen ermöglicht.¹⁶⁴²

In Folge ihrer fehlenden Entscheidungsautonomie und der Tatsache, dass die EFSF zu 100 Prozent aus staatlichen Gesellschaftern besteht, wird sie als zum Sektor Staat dazugehörig klassifiziert, so dass sie kein Finanzinstitut i.S. der Vorschrift darstellt.¹⁶⁴³

Der Ausschlussbestand des Art. 4 II, dritter Spiegelstrich der VO (EG) Nr. 3604/93 könnte auch in seiner zweiten Alternative („deren Verbindlichkeiten in vollem Umfang öffentliche Schulden darstellen“) erfüllt sein. Denn die Zugehörigkeit zum Sektor Staat führt dazu, dass die von der EFSF für jede Unterstützungsmaßnahme emittierten Schulden den Staatskonten der garantiegebenden Staaten zugeschrieben werden müssen. Das hat zur Folge, dass die durch die Darlehensaufnahme entstandenen Schulden im öffentlichen Bruttoschuldenstand des jeweiligen Eurostaates entsprechend des angepassten prozentualen Anteils des Beitragsschlüssels („adjusted contribution key percentage“) verbucht werden. Da es sich hierbei allerdings nur um sog. Eventualverbindlichkeiten handelt, werden diese

¹⁶⁴⁰ Eurostat, „Treatment Of The European Financial Stability Facility in National Accounts“ vom 27.1.11, S. 3.

¹⁶⁴¹ Eine differenzierte Darstellung der Prüfung nach ESVG kann der obigen Darstellung im Hinblick auf die KfW entnommen werden, vgl. Teil 2, Kap. 1, Ziff. 1.1.3.5.3.2. ff.

¹⁶⁴² Eurostat, „Treatment of The European Financial Stability Facility in National Accounts“, 27.1.11, S. 6.

¹⁶⁴³ Eurostat, „Treatment of The European Financial Stability Facility in National Accounts“, 27.1.11, ebenda.

Transaktionen im Hinblick auf den öffentlichen Schuldenstand allerdings neutral sein. Hingegen werden alle aus den geschäftlichen Handlungen der EFSF resultierenden Einnahmeströme, wie bspw. Zinsen und Servicegebühren, die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des jeweiligen garantiegebenden Eurostaates durchlaufen und positive Auswirkungen auf dessen öffentliches Defizit bzw. Überschuss haben. Daher ist die zweite Alternative nicht erfüllt.

1.1.6.6.2. Ergebnis

Die in Folge zwischenstaatlicher Vereinbarung geschaffene EFSF ist nicht als Finanzinstitut i.S. des Art. 124 AEUV zu klassifizieren. Ein Verstoß gegen die „no-privileged-access“-Klausel ausscheidet daher aus.

1.1.6.7. Verstoß gegen Art. 123 I AEUV

Hierbei ist zu prüfen, ob die Instrumente zum Kauf von Staatsanleihen, die der EFSF zur Verfügung stehen, gegen das Verbot der „no-monetary-financing“-Klausel verstoßen.

1.1.6.7.1. EFSF - Interventionen auf dem Primärmarkt

Die im März und Juli 2011 beschlossene Effektivierung bzw. Flexibilisierung der EFSF brachte unter anderem das Instrument hervor, Staatsanleihen maroder PIIGS-Staaten direkt auf dem Primärmarkt erwerben zu können.¹⁶⁴⁴ Durch diese Maßnahme soll, wie aus der Zielbestimmung der „EFSF Guideline on Primary Market Purchases“ hervorgeht, vor allem das durch die Teilnahme an der Währungsunion ökonomisch gute Finanzverhältnis zwischen dem Mitgliedstaat und den Marktteilnehmern aufrechterhalten bzw. wiederhergestellt werden („The main objective of primary purchases is to allow the Member State to maintain or restore its relationship with the dealer/investment community and thereby to increase the efficiency of EFSF lending“).¹⁶⁴⁵ Auf diese Weise soll das Risiko einer verfehlten

¹⁶⁴⁴ Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes vom 11. März 2011, S. 3.

¹⁶⁴⁵ EFSF Guideline on Primary Market Purchases vom 29. November 2011, S. 1 u. S. 6.

Anleihebegebung eliminiert werden, was für das Programmland erneut einen finanzwirtschaftlichen Rückschlag zur Folge haben könnte.

Allerdings gestatteten die Staats- und Regierungschefs der Euro-Mitgliedstaaten der EFSF (sowie dem ESM), dieses Instrument nur „in Ausnahmefällen zur Erreichung der höchstmöglichen Kosteneffizienz ihrer Hilfen im Kontext eines Programms mit strengen Auflagen“ anzuwenden.¹⁶⁴⁶ Das bedeutet, dass ein Ankauf von Anleihen nur solcher Staaten durch die EFSF möglich ist, die als Programmländer eingestuft und bereits einer strikten Konditionalität unterworfen werden.

Art. 123 AEUV richtet sich entsprechend seines Wortlauts lediglich an die EZB und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten als Gläubiger,¹⁶⁴⁷ so dass das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung für die EFSF grundsätzlich nicht gilt. Zudem würde eine Subsumtion der EFSF unter die Norm zudem daran scheitern, dass sie nach Luxemburgischen Handelsrecht gegründet wurde und privatrechtlicher Natur ist und daher nicht von deren Anwendungsbereich erfasst ist.

Dennoch scheint hier eine Prüfung vor dem Hintergrund angebracht zu sein, dass die europäischen Vertragsstaaten möglichst alle denkbaren Umgehungstatbestände der Norm durch das Verbot zu erfassen beabsichtigten.¹⁶⁴⁸ Auch die zuvor dargestellte zwiespältige Konstruktion der EFSF bietet Anlass für eine nähere Betrachtung der Vorgänge.

Das Besondere an der *société anonyme* ist nämlich die Tatsache, dass ihre Gesellschafterposten von sämtlichen Mitgliedstaaten der Währungsunion besetzt werden, und die Gründung der EFSF durch die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten in intransparenter und rechtswidriger Gangart vorangetrieben wurde.¹⁶⁴⁹

¹⁶⁴⁶ EFSF Guideline on Primary Market Purchases vom 29. November 2011, ebenda.

¹⁶⁴⁷ *Kempfen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 2; *Häde*, EuR 2010, 856; *Wieland*, NVwZ 2011, 341; *Bandilla*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 10.

¹⁶⁴⁸ Siehe insb. den 7. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 3603/96 vom 13. Dezember 1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Art. 104 und Art. 104b Absatz 1 des Vertrags vorgesehenen Verbote, Abl. Nr. L 332/1 vom 31.12.93; vgl. auch *Kempfen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 4; *Bandilla*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 9; *Hattenberger*, in: Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 4.

¹⁶⁴⁹ Ausführlich dazu unter Ziff. 1.1.4.1. ff.

Die Zielbestimmung von Art. 123 I AEUV liegt vornehmlich darin begründet, die Stabilität der Finanzpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion zu gewährleisten,¹⁶⁵⁰ indem insbesondere durch das Verbot der Monetisierung ein Beitrag zur Notenbankunabhängigkeit geleistet wird.¹⁶⁵¹

Ein Ankauf von Staatspapieren durch die EFSF führt auf ähnliche Weise wie eine Intervention durch die EZB nun dazu, dass die Bonität des straukelnden Staates verwässert und der sanktionierende Marktmechanismus ausgeschaltet wird.¹⁶⁵² Da die EFSF aber nicht mit einer Bankenlizenz ausgestattet und selbst keine Notenbank ist, bleibt ein dauerhafter und inflationstreibender Effekt durch die Staatsanleiheankäufe aus. Mit einem begrenzten Finanzierungsvolumen von de facto 440 Mrd. Euro könnte eine künstliche Stabilisierung des Zinssatzes anders als bei Intervention der EZB nur vorübergehend betrieben werden.

Erst wenn die EFSF eine Banklizenz erhielte, könnte sie die erworbenen Staatsanleihen bei der EZB hinterlegen, um auf diese Weise (endlos) Kredite zu schöpfen. Dieses Szenario liegt aber nicht vor. Zudem unterscheidet sich ein Staatsanleihekauf durch die EFSF von dem der EZB dadurch, dass langfristig betrachtet in Folge von Verwässerungen nicht zwangsläufig eine Erhöhung der Rendite des maroden Staates in Aussicht gestellt wird,¹⁶⁵³ da die EFSF anders als die EZB (und der ESM) nicht den Status eines „bevorrechtigter Gläubigers“ besitzt (Anwendung der sog. „*pari passu*“-Klausel). Wie schon in Teil 2, Kapitel 1 aufgeführt besteht eine negative Korrelation zwischen dem Anteil der Staatsanleihen in ausländischem Besitz und der Rendite für 10-jährige Staatsanleihen. Erhielte die EFSF in ihrer Gestalt als vorläufige Finanzfazilität eine bevorrechtigte Gläubigerstellung, schreckte dies investitionsfreudige Marktteilnehmer vom Kauf der Anleihen ab, weil sie davon ausgehen müssten, dass im Falle eines Staatsbankrotts zunächst die EFSF bedient würde. Dies führt dazu, dass die Renditen für langfristige Staatsanleihen in die Höhe schießen würden.¹⁶⁵⁴

Der Eingriff durch die EFSF hat auch deshalb keinen vergleichbaren Effekt wie die Interventionen der EZB, weil dadurch nämlich nicht die Grenze zwischen Geldpolitik und

¹⁶⁵⁰ *Kempfen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 1.

¹⁶⁵¹ *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 28; *Hermann*, Währungshoheit, S. 232; *Khan*, in: Geiger/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 4.

¹⁶⁵² Siehe dazu: Teil 1, Kapitel 1., Ziff. 1.2.4.3. ff.

¹⁶⁵³ Vgl.: Teil 2, Kapitel 1, Ziff. 1.2.4.3.4.

¹⁶⁵⁴ Vgl. zur negativen Korrelation: ebendort.

Finanzpolitik verwässert wird. Es findet daher keine Vermengung dieser im europäischen Primärrecht strikt getrennten Politikbereiche statt. Auch aus der Betrachtung heraus, dass die EFSF die Eurostaaten als Gesellschafter verkörpert, besteht die Gefahr der Vermengung nicht, da den Gesellschaftern die Kompetenz über die Geldpolitik fehlt. Diese liegt, da die Geldpolitik Unterfall der Währungspolitik ist, einzig und allein bei der EZB, vgl. Art. 3 I c) AEUV.

1.1.6.7.2. Zwischenergebnis

Aus diesen Gründen unterfällt eine Intervention der EFSF auf dem Primärmarkt nicht dem Verbot des Art. 123 I AEUV.

1.1.6.7.3. EFSF - Interventionen auf dem Sekundärmarkt

Mit dem Instrument der Sekundärmarktintervention beabsichtigen die Politiker der Mitgliedstaaten der Währungsunion vor allem, den dynamischen Bonitätsbewertungen der PIIGS-Staaten den Wind aus den Segeln zu nehmen, um auf diese Weise Stabilität in die Risikoabschläge der Staatsanleihen zu bringen („One objective of EFSF secondary market interventions is to pre-empt and counteract such pricing dynamics“).¹⁶⁵⁵ Es ist anzunehmen, dass diese Maßnahme freilich auch darauf abzielte, neue Anreize für ausländische Investoren zu schaffen, weiterhin in Euromitgliedstaaten zu investieren.¹⁶⁵⁶

Aus zuvor genannten Gründen, aus denen eine Intervention auf dem Primärmarkt keinen Verstoß gegen Art. 123 AEUV begründet, scheidet auch hier eine Verletzung der „no-monetary-financing“-Klausel aus.

1.1.6.8. Ergebnis

Die Gefahren, vor denen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung bewahren soll, werden durch die hier geprüften Instrumente der EFSF weder hervorgerufen, noch erhöht. Eine Gemengelage zwischen Geld- und Finanzpolitik ist im Rahmen der auf Privatrecht

¹⁶⁵⁵ „EFSF Guideline on Interventions in the Secondary Market“, S. 1.

¹⁶⁵⁶ Dazu bereits: Teil 2, Kapitel 1, Ziff. 1.2.4. ff.

gegründeten Aktiengesellschaft nicht zu erwarten. Daher verstoßen die Interventionen der EFSF auf dem Primär- sowie Sekundärmarkt weder gegen Art. 123 I AEUV, noch gegen Art. 124 AEUV aus.¹⁶⁵⁷

1.1.6.9. Entscheidende Maßnahmen der EZB im Sommer 2012

1.1.6.9.1. Erneute Reduktion der Pfänder

Nachdem die EZB im Zuge der fortlaufenden Krise mehrfach die Anforderungen an die Refinanzierungsmöglichkeiten einzelner PIIGS-Staaten im Eurosystem herabgesetzt hatte,¹⁶⁵⁸ wurden zuletzt durch die Leitlinie der Europäischen Zentralbank (EZB/2012/18) vom 02. August 2012 über zusätzliche zeitlich befristete Maßnahmen hinsichtlich der Refinanzierungsgeschäfte des Eurosystems und der Notenbankfähigkeiten von Sicherheiten (und zur Änderung der Leitlinie EZB/2007/9) erneut die Mindestanforderungen an Sicherheiten bzw. an die Pfänder reduziert.¹⁶⁵⁹ Neben einer Lockerung der Sicherheitsanforderungen an Anleihen, die mit einer Gewerbehypothek oder einem Autokredit besichert sind - von vormals „AA-“ auf nunmehr „A-“ (gem. Art. 3 II i.V.m. I der VO) und der verbrieften Baukredite auf „BBB“ (vgl. Art. 3 V der VO) - sieht diese Leitlinie auch die Reduzierung der Anforderungen an die Sicherheiten für private Hypotheken vor. Allerdings hatte die EZB zuvor beschlossen, marktfähige Schuldtitel, die von der Hellenischen Republik beliehen oder in vollem Umfang garantiert wurden, nicht mehr als Sicherheiten für Notenbankgeschäfte zu akzeptieren.¹⁶⁶⁰ Diese Maßnahme wurde 2011 eingeführt und war zeitlich befristet.¹⁶⁶¹

¹⁶⁵⁷ Siehe in diesem Zusammenhang aber die Stellungnahme des BVerfG zu Art. 123 I AEUV i.Z. mit Interventionen des ESM, BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 278 = NJW 2012, 3156.

¹⁶⁵⁸ Für Griechenland: EZB/2010/3 vom 6.6.10, ABl. Nr. L 117/102 vom 11.05.2010 und im Hinblick auf den Haircut: EZB/2012/3 vom 05.03.2012, ABl. Nr. L 77/10 vom 16.03.2012; für Irland: EZB/2011/4 vom 31.03.2011, ABl. Nr. L 94/33 vom 08.04.2011; für Portugal: EZB/2011/10 vom 07.07.2011, ABl. Nr. L 182/31 vom 12.07.2011.

¹⁶⁵⁹ ABl. Nr. L 218/20 vom 15.08.2012.

¹⁶⁶⁰ Beschluss der Europäischen Zentralbank (EZB/2012/17) vom 2. August 2012 zur Aufhebung des Beschlusses EZB/2011/25 über zusätzliche zeitlich befristete Maßnahmen hinsichtlich der Refinanzierungsgeschäfte des Eurosystems und der Notenbankfähigkeit von Sicherheiten, ABl. Nr. L 218/19 vom 15.08.2012.

¹⁶⁶¹ Beschluss der Europäischen Zentralbank (EZB/2011/25) über zusätzliche zeitlich befristete Maßnahmen hinsichtlich der Refinanzierungsgeschäfte des Eurosystems und der Notenbankfähigkeit von Sicherheiten vom 14.12.11, ABl. Nr. L 341/65 vom 22.12.11, zuletzt geändert durch EZB/2012/12 vom 03.07.12, ABl. Nr. L 186/38 vom 14.07.12.

1.1.6.9.1.1. Verletzung von Art. 123 I AEUV

In der Herabsetzung der Sicherheitsanforderungen für diese liquiditätszuführenden Operationen im Eurosystem könnte ein Verstoß gegen das Verbot einer Überziehungsfazilität bei der EZB oder bei den Zentralbanken der Eurostaaten, gem. Art. 123 I 1. Var. AEUV liegen. Die Herabsetzung der Sicherheiten an die Pfänder betrifft Kreditgeschäfte mit der EZB und den nationalen Zentralbanken. Das ESZB ist Verbotsadressat auf Gläubigerseite.¹⁶⁶² Auf Schuldnerseite richtet sich das Verbot grundsätzlich an öffentliche Stellen. Die Lockerungen bei den Anforderungen an Sicherheiten, die von den Notenbanken des Eurosystems im Rahmen der Refinanzierungsgeschäfte beliehen werden können, richten sich aber auch in diesem Fall¹⁶⁶³ nur an den Privatsektor¹⁶⁶⁴ und gerade nicht an öffentliche Stellen im Sinne der Vorschrift.

Diese Einschätzung ergibt sich aus einer Betrachtung der zugelassenen Geschäftspartner des ESZB. Der 1. Erwägungsgrund der Leitlinie EZB/2012/18 knüpft an Art. 18.1 Spiegelstrich 2 der Satzung des ESZB an, der der EZB und den nationalen Zentralbanken der Euroländer zur Erreichung der Ziele des ESZB gestattet, Kreditgeschäfte mit Kreditinstituten oder anderen Marktteilnehmern abzuschließen, wobei für die Darlehen ausreichende Sicherheiten zu stellen sind.

Welche Kreditinstitute oder Marktteilnehmer als Geschäftspartner zugelassen sind, richtet sich nach den nunmehr geltenden, die Leitlinien der EZB vom 31. August 2000 über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems (EZB/2000/7) ablösenden, Vorschriften, die am 20. September 2011 in der Leitlinie (EZB/2011/14)¹⁶⁶⁵ ihren Niederschlag gefunden haben. In Kapitel 2 sind Regelungen über zugelassene Geschäftspartner geldpolitischer Geschäfte des Euroraums enthalten. Unter Punkt 2.1. a) wird festgelegt, dass nur Institute, die in das Mindestreservesystem des Eurosystems gem. Art. 19.1 der ESZB-Satzung einbezogen sind, als Geschäftspartner zugelassen werden. Da es

¹⁶⁶² *Kempen*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar, Art. 123 AEUV, Rn. 2; vgl. auch: *Häde*, EuR 2010, 856; *Wieland*, NVwZ 2011, 341.

¹⁶⁶³ Auch die Herabsetzung des Bonitätsschwellenwertes für die Notenbankfähigkeit der von der griechischen Regierung begebenen oder garantierten marktfähigen Schuldtitel vom 06. Mai 2010 (EZB/2010/3) richtete sich grundsätzlich an den Privatsektor, vgl. dazu: Kapitel 1, Ziff. 1.2.4. ff.

¹⁶⁶⁴ EZB, Monatsbericht August 2012, S. 7.

¹⁶⁶⁵ ABl. Nr. L 331/1 vom 14.12.2011.

sich bei diesen Instituten um private Finanz- und Kreditinstitute handelt, ist bereits zweifelhaft, ob das Verbot von Art. 123 I AEUV hier überhaupt zur Anwendung gelangen kann. Auch Art. 3 der VO (EG) Nr. 3603/93 zählt private Institutionen nicht zum Begriff des „öffentlichen Sektors“, für den das Verbot einer Überziehungsfazilität besteht.

Wie die Prüfung des EZB-Beschlusses vom 06. Mai 2010 zur Herabsetzung des Bonitätsschwellenwertes ergab,¹⁶⁶⁶ kann eine monetäre Staatsfinanzierung durch Überziehungsfazilitäten beim ESZB aber auch über Umwege stattfinden. Der fundamentale Unterschied besteht in diesem Fall aber darin, dass hier nicht die Notenbankfähigkeit griechischer Staatsbonds reguliert wird, sondern die Anforderungen an *sonstige Sicherheiten* herabgesetzt wurden. Anders als der Beschluss von 2010 hat dieser Beschluss zur Herabsetzung der Pfänder insbesondere „Asset-Backed-Securities“ zum Gegenstand. Dadurch kommt es weder zu einer Spekulations-Spirale noch zu einer Absatzerhöhung von Staatsanleihen angeschlagener Euroländer.

Zudem trifft Art. 5 des Beschlusses gerade eine gegenteilige Regelung im Hinblick auf die Hereinnahme staatlich garantierter Bankschuldverschreibungen. Nach dessen Abs. 1 sind die nationalen Zentralbanken eben *nicht* verpflichtet, notenbankfähige Bankschuldverschreibungen als Sicherheit für Kreditgeschäfte des Eurosystems hereinzunehmen, wenn sie durch einen Mitgliedstaat garantiert werden, für den ein Programm der EU bzw. des IWF besteht oder dessen Bonitätsbeurteilung nicht im Einklang mit dem Schwellenwert für die hohen Bonitätsanforderungen des Eurosystems für Emittenten und Garanten marktfähiger Sicherheiten gemäß den Abschnitten 6.3.1 und 6.3.2 von Anhang I der Leitlinie EZB/2011/14 steht. Dieser Beschluss hat daher keine maßgeblichen monetären Auswirkungen auf die Zentralregierungen. Er dient einzig der finanziellen Unterstützung der privaten Finanzinstitute.

1.1.6.9.1.2. Zwischenergebnis

Aus diesen Gründen liegt in der Herabsetzung der Pfänder keine Verletzung von Art. 123 I AEUV.

¹⁶⁶⁶ Siehe ausführlich: Teil 1, Kapitel 1, Ziff. 1.2.6.

1.1.6.9.2. Unbegrenzte Staatsanleihekäufe durch die EZB

Am 06. September 2012 hat die EZB bekanntgegeben, „unbegrenzt“¹⁶⁶⁷ Staatsanleihen von finanziell angeschlagenen Eurostaaten zu kaufen. Durch diesen Beschluss wird das im Mai 2010 eingeführte Programm für die Wertpapiermärkte (SMP)¹⁶⁶⁸ endgültig beendet und eine noch umfangreichere Maßnahme vorgenommen.¹⁶⁶⁹ Das SMP wird durch das sog. „Outright Monetary Transactions“-Programm (OMT) ersetzt. Zwar soll der Ankauf von Staatsanleihen eines strauchelnden Staates im Rahmen dieser Aktion¹⁶⁷⁰ an die Unterwerfung unter ein Konsolidierungsprogramm der EFSF bzw. des ESM geknüpft werden; dafür aber verspricht die EZB einen endgültigen im Sinne von „totalen“ (engl.: „outright“) Erwerb von Staatsanleihen mit unbegrenztem Ausmaß.¹⁶⁷¹ Mit Hilfe dieses Programms will die EZB nach eigenen Angaben die Einheitlichkeit ihrer Geldpolitik wahren und die ordnungsgemäße Übertragung ihres geldpolitischen Kurses auf die Realwirtschaft im gesamten Eurogebiet sicherstellen. Kernelement des neuen Programms ist die Assimilierung der Finanzbedingungen der Realwirtschaft an die Leitzinsen der EZB. In vergleichbarer Weise zum SMP ist auch mit dem OMT beabsichtigt, den geldpolitischen Transmissionsmechanismus von Banken in die Realwirtschaft sicherzustellen.¹⁶⁷²

Nach Auskunft der EZB ermöglichen die OMTs, gegen schwere Verwerfungen an den Staatsanleihemärkten vorzugehen, die insbesondere auf unbegründete Ängste seitens der Anleger bezüglich der Reversibilität des Euro zurückzuführen seien.¹⁶⁷³

Beinahe anmutig verteidigen EZB und deren Präsident *Draghi* daher diesen (vermeintlich) „vollkommen effektiven Schutzschild, um potentiell zerstörerische Szenarien zu verhindern“.¹⁶⁷⁴ Der EZB-Rat handle dabei strikt im Rahmen seines Mandats zur

¹⁶⁶⁷ In der Presseerklärung lautet der einschlägige Satz: „No ex ante quantitative limits are set on the size of Outright Monetary Transactions“, Press Release, 6th of September 2012-Technical features of Outright Monetary Transaction.

¹⁶⁶⁸ EZB/2010/5 vom 14. Mai 2010, ABl. Nr. L 124/8 vom 20.5.2010.

¹⁶⁶⁹ Press Release, 6th of September 2012-Technical features of Outright Monetary Transaction.

¹⁶⁷⁰ Offenbar hatten EZB-Präsident a.D. *Jean-Claude Trichet* am 5.8.11 und sein designierter Nachfolger *Mario Draghi* dem damaligen italienischen Ministerpräsident *Silvio Berlusconi* einen detaillierten Forderungskatalog angetragen, bevor sie mit dem Ankauf italienischer Staatsbonds begannen. Diese Bedingungen wurden nicht durchgesetzt, FAZ vom 7.9.12, S. 15.

¹⁶⁷¹ Vgl. EZB, Press Release, 6th of September 2012-Technical features of Outright Monetary Transactions.

¹⁶⁷² EZB Monatsbericht, September 2012, S. 7.

¹⁶⁷³ EZB Monatsbericht, September 2012, S. 5.

¹⁶⁷⁴ Zitiert aus: *Paul Carrel/Noah Barkin*, „Super-Marios“ großer Coup, Wiener Zeitung vom 28.09.12, S. 3.

Gewährleistung von Preisstabilität auf mittlere Sicht. Bei der Festlegung der Geldpolitik verhalte er sich unabhängig.

Als „Totschlagargument“ greift die Zentralbank auf das Verdikt der Spitzenpolitiker zurück und konstatiert: „Und der Euro ist irreversibel“.¹⁶⁷⁵ Die Entscheidung zu diesem Beschluss wird auf „unfounded fears“ (unbegründete Ängste) der Finanzmärkte vor der Unsicherheit über den Fortbestand der Währungsunion zurückgeführt, die verantwortlich für die „inakzeptablen“¹⁶⁷⁶ Risikoaufschläge für einige PIIGS-Staaten seien.

1.1.6.9.2.1. Verletzung von Art. 123 I AEUV

Im Hinblick auf grundlegende strukturelle Differenzen zwischen dieser Maßnahme und ihrem Vorgänger, dem SMP¹⁶⁷⁷, ist zu prüfen, ob das OMT-Programm selbst gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung verstößt, wobei für eine Analyse - wie bereits bei der SMP-Begutachtung dargestellt - die teleologische Betrachtung der Norm ausschlaggebend ist.¹⁶⁷⁸

Ein großer Unterschied zwischen beiden Maßnahmen besteht darin, dass das OMT nur dann eingesetzt werden soll, wenn der emittierende Staat sich dazu verpflichtet, Konsolidierungsmaßnahmen vorzunehmen und wenn er tatsächlich in der Lage sein wird, seine Reformversprechen einzuhalten.¹⁶⁷⁹ Daher kann vom OMT-Programm nur profitieren, wer zuvor auch einen der Rettungsschirme in Anspruch genommen hat. Offiziell bedingungslos¹⁶⁸⁰ waren nämlich noch die Ankäufe italienischer und spanischer Staatsanleihen im Sommer 2011, die auf dem SMP beruhen.

Finanzhilfen, die an strikte Bedingungen geknüpft sind, wirken jedenfalls grundsätzlich einem „moral-hazard“-Verhalten entgegen. Dieser Umstand könnte für eine Konformität des OMT mit Art. 123 I AEUV sprechen. Allerdings ist die wirtschaftspolitische Konditionierung nicht überzubewerten, denn ein hilfeschender Staat ist nun seit der Effektivierung der EFSF

¹⁶⁷⁵ EZB Monatsbericht, September 2012, S. 5.

¹⁶⁷⁶ EZB Monatsbericht, September 2012, ebenda.

¹⁶⁷⁷ EZB/2010/5 vom 14. Mai 2010, ABl. Nr. L 124/8 vom 20.5.2010, dazu ausführlich: Kapitel 1, Ziff. 1.2.4. ff.

¹⁶⁷⁸ Vgl. Teil 2, Kapitel 1, Ziff. 1.2.4.3.

¹⁶⁷⁹ Ob diese Bedingung wirklich erfolgsversprechend sein wird, kann mit Blick auf die Berichte der Troika zu den Reformfortschritten in Griechenland und den wiederholten Zeitaufschüben bezweifelt werden.

¹⁶⁸⁰ Inoffizielle Forderungen an Italien, FAZ, vom 7.9.12, S. 15.

nicht mehr wie zuvor zwangsläufig dem an strenge Auflagen geknüpften „full economic adjustment program“ unterworfen, sondern kann sich z.B. über ein gelockertes „precautionary program“¹⁶⁸¹ („enhanced conditions credit line“) günstig refinanzieren, ohne dass für ihn strenge Auflagen gelten. Auf diese Weise bleibt der betroffene Staat im Zuge eines milderen Konsolidierungsprogramms sowohl von vergleichbar harten wirtschaftspolitischen Auflagen, die für ein Programmland gelten, als auch von periodischen, stigmatisierenden Besuchen der „Troika“ verschont.¹⁶⁸² Daher vermag allein eine „milde“ Konditionierung der Finanzhilfe die Zielausrichtung des Art. 123 I AEUV nicht sicherzustellen.

Die Tatsache, dass der Schwerpunkt des Kaufprogramms - anders als beim SMP - auf Anleihen mit einer nur kurzfristigen Laufzeit von ein bis drei Jahren liegt, wird von der EZB als Beleg dafür angeführt, dass es sich beim OMT-Programm um eine klassische geldpolitische Maßnahme nach Art. 3.1. 1. Spiegelstrich der ESZB-Satzung handle. Daher bewege sie sich im Rahmen des EZB-Mandats mit der Folge, dass ein Verstoß gegen Art. 123 I AEUV ausscheide. Zudem verspricht die EZB auch in diesem Fall: „The liquidity created through Outright Monetary Transactions will be fully *sterilized*“.¹⁶⁸³

Diese Begründungen überzeugen indes nicht. Denn wie dies bereits beim SMP zweifelhaft war, ist auch hier fraglich, ob der Wille und letztlich die Umsetzung zu Sterilisationsmaßnahmen rechtzeitig erfolgen werden, bevor die Inflation in Gang kommt.¹⁶⁸⁴ Die kurze Laufzeit der Staatsanleihen, die in den Rahmen des OMT-Programms fallen, rechtfertigt keine andere Bewertung als die rechtliche Betrachtung der Anleihen mit längerer Laufzeit im Rahmen des SMP. Denn im Rahmen des OMT wird die Sorge um Inflation¹⁶⁸⁵ durch zwei andere Umstände verstärkt. Erstens durch den Verzicht der EZB auf einen bevorrechtigten Gläubigerstatus, so dass hier die „*pari passu*“-Klausel gilt. Dies führt dazu, dass die EZB (wie auch die privaten Gläubiger) im Falle einer Umschuldung immense

¹⁶⁸¹ „EFSF Guideline on Recapitalisation of Financial Institutions (FIs) via loans to non-programme countries“.

¹⁶⁸² Dies gilt für Griechenland, Irland und Portugal.

¹⁶⁸³ EZB, Press Release, 6th of September 2012-Technical features of Outright Monetary Transactions.

¹⁶⁸⁴ Ausführlich dazu: Teil 2, Kapitel 1, Ziff. 1.2.4.5.

¹⁶⁸⁵ Dass es zu mehr Inflation kommen wird, stellte *Anshu Jain*, einer der beiden Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Bank, in einem Interview mit der Welt am Sonntag vom 16.9.12 klar; vgl. a.A.: *Rudolf Hicckel*, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung durch den Haushaltsausschusses zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“ sowie „Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmechanismen sichern und stärken“, S. 4.

Verluste an den eingelagerten Staatsanleihen hinnehmen muss. Bei der griechischen Umschuldung hatte sich die EZB noch die Stellung eines bevorrechtigten Gläubigers gesichert.¹⁶⁸⁶

Darüber hinaus ist auch das Versprechen des EZB-Präsidenten *Draghi*, „unbegrenzte“ Staatsanleihekäufe zu tätigen, rechtlich kritisch zu sehen. Denn ein solches Versprechen stellt den wirtschaftlich angeschlagenen Staaten eine Garantie in Aussicht, ihren Staatshaushalt dauerhaft über die EZB finanzieren zu können, wenn diese jedenfalls den Schritt wagen und bei der EFSF (oder dem ESM) Finanzhilfe beantragen. Dieses Versprechen forciert ein „moral-hazard“-Verhalten bei gleichzeitiger Schwächung des eigenen Reformwillens.¹⁶⁸⁷

Neben der angekündigten „Unbegrenztheit“ der Maßnahme verdient zudem ein weiterer Faktor besondere Aufmerksamkeit. Wenn die Prämisse für eine Intervention der EZB auf dem Sekundärmarkt im Vorliegen eines wirtschaftlichen Konsolidierungsprogramms liegt, für dessen Ausarbeitung und Durchführung die Direktoren der EFSF bzw. die Gouverneure des ESM allein verantwortlich sind, bedeutet das, dass eine Verknüpfung zwischen geldpolitischen Maßnahmen der EZB und politischen Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs der Euroländer, die die Gruppe der Konzeptersteller und Aufseher bilden, hergestellt wird. Dadurch wird die Unabhängigkeit der EZB in enorme Zweifel gezogen. Aus der Tatsache, dass die Konditionalität die Prämisse für eine finanzielle Unterstützung ist, ergibt sich nämlich, dass die EZB stets intervenieren muss, wenn das Direktorium der EFSF bzw. der Gouverneursrat des ESM einem maroden Eurostaat bereits finanzielle Hilfe in Aussicht gestellt hat.

Diese Korrelation hat zur Folge, dass sich die EZB in die Abhängigkeit der Politik begibt; oder um es mit den Worten des renommierten Ökonomen und ehemaligen Chefvolkswirt der EZB, *Otmar Issing*, zu sagen: „Die EZB wird zum Gefangenen der Politik“.¹⁶⁸⁸

1.1.6.9.2.2. Zwischenergebnis

¹⁶⁸⁶ Dem IWF kommt im Gegensatz hierzu stets die Eigenschaft als bevorrechtigter Gläubiger zu.

¹⁶⁸⁷ Vgl. auch *Haufler/Lucke/Merz/Richter*, „Plenum der Ökonomen“, Stellungnahme zur europäischen Schuldenkrise vom 24.2.2011, <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2011/02/plenum-der-oekonomen-stellungnahme-zur-europaeischen-schuldenkrise/> (Abrufdatum: 13.01.2013).

¹⁶⁸⁸ Während der Buchvorstellung seines neuen Buches in der Launch der Frankfurter Börse am 9.9.12: „Wie wir den Euro retten und Europa stärken“.

Auf Grund dieser Erkenntnisse verstößt auch das OMT gegen Art. 123 I AEUV.

1.1.6.10. Ergebnis

Die entscheidenden „geldpolitischen“ Maßnahmen der EZB im Sommer 2012 sind von ihrer Zielrichtung her den im Jahr 2010 durch das SMP konstruierten Maßnahmen ähnlich, wobei sich allerdings deren technische Struktur grundlegend unterscheidet. Das OMT-Programm stellt - anders als die erneute Reduktion der Pfänder - eine Verletzung von Art. 123 I AEUV dar.

3. Kapitel: Ausblick - Der dauerhafte Krisenmechanismus - ESM

1.1. Entschluss und Vorbereitungen für den ESM

Dieses letzte Kapitel behandelt die Errichtung des ESM und zeigt auf, dass sich in der Gründung dieses dauerhaften Krisenmechanismus die EU-Krisenpolitik der letzten vier Jahre in ihrer letzten Konsequenz manifestiert hat. Dabei wird ersichtlich, dass hierbei nicht nur erneut demokratische Grundsätze vernachlässigt worden sind, sondern allein durch die Existenz des ESM auch zwei der im Zentrum dieser Arbeit stehenden Normen des AEUV (Art. 125 und Art. 122 II AEUV) in erheblichem Maße beschnitten werden.

Es stellt sich zudem die Frage, welche Bedeutung dem Art. 125 AEUV geblieben ist, bzw. ob der nun mehr neu eingeführte Art. 136 III AEUV nicht im krassen Widerspruch zu der „no-bail-out“-Klausel steht.

Bereits am 28./29. Oktober 2010 verständigte sich der Europäische Rat auf seiner Tagung, einen ständigen Krisenmechanismus einzurichten, der die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt sichern sollte.¹⁶⁸⁹ Zudem wurden Diskussionen darüber in Gang gesetzt, für diesen Vorstoß eine begrenzte Vertragsänderung herbeizuführen, ohne dass Art. 125 AEUV geändert werden müsste. Mitte Dezember 2010 stimmten die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat darüber überein, den permanenten europäischen Krisenmechanismus nicht auf Art. 122 II AEUV zu stützen, sondern auf eine im Wege des vereinfachten Änderungsverfahrens nach Art. 48 VI EUV neu eingefügte Vorschrift im dritten

¹⁶⁸⁹ Conseil Européen – Bruxelles 28. & 29. octobre 2010, Conclusions de la Présidence, Version révisée Bruxelles, le 30 novembre 2010, S. 4, EUCO 25/1/10 REV 1.

Teil des AEUV.¹⁶⁹⁰ Hierfür wurde beabsichtigt, Art. 136 AEUV um einen dritten Absatz zu erweitern. Der Beschluss des Europäischen Rates zur Änderung des Art. 136 AEUV ist schließlich am 25. März 2011 ergangen.¹⁶⁹¹ Der Wortlaut des neu eingefügten Absatzes 3 lautet nun mehr:

„Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilisierungsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Auf Grund der Tatsache, dass dem Europäischen Parlament nicht nur bei der Konzeption der vorläufigen Krisenmechanismen, sondern auch bei den Entscheidungen über deren Inanspruchnahme keine erwähnenswerten Mitwirkungsrechte zuteilwurden, bemühte es sich nun im Rahmen der notwendigen Anhörung (Art. 48 VI 2. UAbs. S. 2 EUV) in verstärktem Maße darum, eine stärkere Einbindung in das Regelwerk des neuen Stabilisierungsmechanismus sowie eine strengere Orientierung bei der Verwirklichung des ESM am Maßstab der Prinzipien und Ziele der EU zu erreichen. So sprach sich das Parlament bei der Fassung des neuen Gesetzes für folgenden abweichenden Wortlaut aus, der letztlich aber nicht durchgesetzt werden konnte:¹⁶⁹²

„Auf Empfehlung der Kommission und *nach Anhörung des Europäischen Parlaments*¹⁶⁹³ können die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission beschlossen und strengen Bedingungen unterliegen, die im Einklang mit den Grundsätzen und Zielen der

¹⁶⁹⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates der Tagung vom 16./17.12.2010, EUCO 30/1/10, REV 1 CO EUR 21 CONCL 5 vom 25.01.2011.

¹⁶⁹¹ Beschluss zur Änderung des Art. 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, 2011/199/EU, ABl. Nr. L 91/1 vom 06.04.2011.

¹⁶⁹² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. März 2011 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Europäischen Rates zur Änderung des Art. 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (00033/2010 – C7-0014/2011 – 2010/0821(NLE)) (2012/C 247 E/08), ABl. Nr. C 247 E/22 vom 17.8.2012.

¹⁶⁹³ Hervorhebung durch Verfasser.

Union stehen, wie sie im Vertrag über die Europäische Union und in diesem Vertrag verankert sind. Die Grundsätze und Regeln für die Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus geltenden Auflagen und ihre Kontrolle werden in einer nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassenen Verordnung festgelegt.“

Art. 136 Absatz 2 sollte nach Überzeugung des Parlaments folgende Fassung erhalten:

„2. Bei den in Absatz 1 Buchstaben a und b genannten Maßnahmen sind nur die Mitglieder des Rates stimmberechtigt, die die Mitgliedstaaten vertreten, deren Währung der Euro ist.

Die qualifizierte Mehrheit dieser Mitglieder bestimmt sich nach Art. 238 Absatz 3 Buchstabe a.

Bei den in Absatz 1 Unterabsatz 3 genannten Maßnahmen sind nur die Mitglieder des Rates stimmberechtigt, die die Mitgliedstaaten vertreten, die an dem Mechanismus beteiligt sind.“

Aber schon frühzeitig gab der amtierende Ratspräsident *Herman van Rompuy* in einem Dokument seines Kabinetts unmissverständlich zu verstehen, dass eine derartige Beteiligung des Parlaments für ihn offenbar nicht zur Debatte stand: „Es besteht praktisch keine Aussicht, dass der Wortlaut an sich abgeändert wird, und die vorgeschlagenen Änderungen würden in der Tat die Anwendung des vereinfachten Verfahrens der Überarbeitung ausschließen, mindestens aber Anlass zu diesbezüglichen rechtlichen Anfechtungen geben. Die Rechtssicherheit ist der Hauptbeweggrund für die vorrangige Vertragsänderung, und alles, was diese Rechtssicherheit untergraben würde, wäre problematisch“¹⁶⁹⁴ Am 24./25. März 2011 beschloss der Europäische Rat dann den endgültigen Entwurf.¹⁶⁹⁵ Die Eurostaaten haben am 02. Februar 2012 schließlich dem Vertrag über den ESM zugestimmt und ihn unterzeichnet.¹⁶⁹⁶ Schließlich wurde der ESM am 08. Oktober 2012 aktiviert.

1.2. Rechtsnatur und Charakterisierung des ESM

¹⁶⁹⁴ Anlage des Schreibens des Präsidenten des Europäischen Rates an die Berichterstatter vom 22.3.11, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. März 2011 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Europäischen Rates zur Änderung des Art. 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (00033/2010 – C7-0014/2011 – 2010/0821(NLE)) (2012/C 247 E/08), Abl. Nr. C 247 E/22 vom 17.8.12.

¹⁶⁹⁵ Anlage II der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates der Tagung vom 24./25. März 2011, EUCO 10/1/11 REV 1, CO EUR 6 CONCL 3, S. 21.

¹⁶⁹⁶ Vertrag zur Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 02.03.2012, Dt. BT Drucks. 17/9045, S. 6 ff; vgl. auch die Gesetzesbegründung des ESMFinG.

Der ESM wird ausweislich Art. 1 I des ESM-Vertrags (ESMV) als eine internationale Finanzinstitution¹⁶⁹⁷ (mit Sitz in Luxemburg) geschaffen und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet, vgl. Art. 32 II ESMV. Anders als die Errichtung der EFSF wurde dieser permanente Krisenmechanismus explizit und offiziell nach dem Völkerrecht errichtet.¹⁶⁹⁸ Da der ESM bei materieller Betrachtung aber Aufgaben wahrnimmt, die in Folge des Unionsrechts grundsätzlich der EU zugeordnet sind, ist der ESMV in die neuartige, „deskriptiv-analytische“ Kategorie des „völkerrechtlichen Ersatzunionsrechts“ einzuordnen.¹⁶⁹⁹

Der ESM soll Aufgaben und Funktionsweise des vorläufigen Krisenmechanismus übernehmen¹⁷⁰⁰ und bis zu dessen Ende¹⁷⁰¹ parallel arbeiten. Daher verfügt er über dieselben Finanzhilfeeinstrumente wie auch die EFSF, die sich in den Art. 14-18 des ESMV wiederfinden. Nach dem 5. Erwägungsgrund des ESMV ist eine Finanzhilfe allerdings nur für diejenigen Eurostaaten denkbar, die gleichzeitig den Fiskalpakt ratifiziert haben.¹⁷⁰²

Für den Übergang zwischen EFSF und ESM bestimmt der Vertrag in Art. 39, dass die maximale Obergrenze für das Darlehensvolumen von 500 Mrd. Euro nach Art. 10 ESM-Vertrag nicht überschritten wird. Art. 10 sieht indes eine mögliche Veränderung des „genehmigten Stammkapitals“ (700 Mrd. Euro nach Art. 8 ESM-Vertrag) durch Beschluss des Gouverneursrats vor.

Mit einem Haftungsvolumen von 700 Mrd. Euro, von denen 80 Mrd. durch die Mitgliedstaaten bar eingezahlt werden, geht der dauerhafte Rettungsschirm noch über die - um sich der aktuellen kriminologischen Terminologie der Politiker sowie der Presse anzuschließen - „Feuerkraft“ der EFSF hinaus. Hier soll ein Darlehensvolumen von 500 Mrd. Euro an notleidenden Eurostaaten ausgereicht werden können.¹⁷⁰³ Die Haftung der Mitgliedstaaten wird ebenfalls nach dem Verteilungsschlüssel der Euroländer an ihren

¹⁶⁹⁷ Gem. Art. 32 IX des Vertrags ist er aber von jeglichen Zulassungs- oder Lizenzierungspflichten oder Regulierungen befreit.

¹⁶⁹⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Tagung vom 24./25.3.11, EUCO 10/1/11 REV 1, CO EUR & CONCL 3, S. 22.

¹⁶⁹⁹ *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 575.

¹⁷⁰⁰ 1. Erwägungsgrund des ESM-Vertrags; dies war von den Mitgliedern der Eurogruppe bereits in ihrer Erklärung zu den Allgemeinen Merkmalen des künftigen Mechanismus vom 28.11.2010 beabsichtigt, Anlage II der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Tagung vom 16./17.12.10, EUCO 30/1/10 REV 1, CO EUR 21 CONCL 5.

¹⁷⁰¹ Vgl. Art. 11 EFSF-Rahmenvertrag.

¹⁷⁰² Vgl. auch den 25. Erwägungsgrund des Vertrags über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 02.03.2012, Dt. BT Drucks. 17/9046, S. 6 ff.

¹⁷⁰³ 6. Erwägungsgrund des ESM-Vertrags.

Kapitalanteilen an der EZB bemessen, Art. 11 ESM-Vertrag. Auf Deutschland fällt daher ein Anteil von 27,1 Prozent, also ein Garantievolumen von 168,3 Mrd. Euro. Dazu kommt eine Bareinzahlung von 21,7 Mrd. Euro,¹⁷⁰⁴ so dass die BRD einen Anteil im Gesamtnennwert von 190.024.800.000 € zu tragen hat. Die Bareinzahlung erfolgt in fünf jährlichen Tranchen von jeweils 20 Prozent des Gesamtbetrags, Art. 41 ESM-Vertrag. Die Bareinlage sollte zusammen mit der Übersicherung garantieren, dass der ESM stets die Bestnote der Ratingagenturen erhält („AAA“). Diese Rechnung ist indes nicht aufgegangen. In Folge der wirtschaftlichen Probleme, die den zweitgrößten Garanten Frankreich (mit 20,4 Prozent) betreffen, zog die Ratingagentur *Moody's* die Kreditwürdigkeit des ESM in leichte Zweifel und senkte das Rating Ende November 2012 auf Aa1.

Die Geschäftsführung des ESM obliegt dem Gouverneursrat, der dem Ecofin-Rat entspricht sowie dem geschäftsführenden Direktor als auch dem Direktorium. Der Gouverneursrat und das Direktorium treffen Entscheidungen oder Beschlüsse in gegenseitigem Einvernehmen (Art. 4 ff. ESM-Vertrag). Der Aufgabenkreis des Gouverneursrats richtet sich nach Maßgabe der Art. 5 ff., während die Befugnisse des Direktoriums in Art. 6 ff. geregelt sind. Art. 7 bestimmt die Funktionen und Eigenschaften des geschäftsführenden Direktors. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen diesen beiden Institutionen wird insbesondere aus Art. 6 VIII deutlich, dass der Gouverneursrat funktionell über dem Direktorium steht. Denn der Gouverneursrat beschließt nicht nur die Satzung des ESM, die neben dem ESM-Vertrag vorgibt, wie das Direktorium den ESM zu führen hat, sondern ebenfalls die Geschäftsordnung des Direktoriums. Zudem wird auch der geschäftsführende Direktor nach Art. 7 I vom Gouverneursrat ernannt. Dem Direktorium steht nach dem Vertrag zwar auch eine originäre Beschlussfassung zu; es ist aber auch daran gehalten, Beschlüsse zu fassen, die ihm vom Gouverneursrat übertragen werden, Art. 6 VI.

1.3. Zulässigkeit der Maßnahmen

Der ständige Rettungsmechanismus wirft eine Vielzahl rechtlicher Fragen sowohl auf verfassungsrechtlicher als auch auf europarechtlicher Ebene auf. Auf Grund der Fülle der

¹⁷⁰⁴ Anhang I und II des ESM-Vertrags.

kontrovers diskutierten Vorschriften des ESM-Vertrags und dem Schwerpunkt dieser Arbeit auf die vorläufigen Mechanismen zur Wahrung der Finanzstabilität, sollen hier nur die wesentlichen Punkte aufgegriffen werden.¹⁷⁰⁵

Von erheblicher Bedeutung für die rechtliche Einschätzung der Maßnahmen ist die Frage, welche kompetenzrechtlichen Auswirkungen die Verankerung einer Norm im AEUV hat, auf deren Grundlage ein permanenter Rettungsmechanismus errichtet werden kann. Im konkreten Fall stellt sich als ebenso gravierend dar, welche Konsequenzen der ESM-Vertrag für die WWU nach sich zieht. Zu klären ist zunächst, ob die Neueinfügung des dritten Absatzes in Art. 136 AEUV bzw. der dauerhafte Krisenmechanismus selbst neue Kompetenzen für die EU begründet haben.

In diesem Fall stünde das erfolgte Vertragsänderungsverfahren mit dem Grundgesetz nicht im Einklang, da dann Zustimmungsgesetze nach Art. 23 I S. 2 GG hätten ergehen müssen. Art. 136 III AEUV wurde im Wege des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens gem. Art. 48 VI EUV geschaffen. Da dieses Verfahren nicht an die rechtlichen Hürden und das langwierige Konventsverfahren¹⁷⁰⁶ oder die konstitutive Zustimmung des Parlaments im verkürzten Verfahren nach Art. 48 III UAbs. 2 EUV gebunden ist,¹⁷⁰⁷ darf es nicht zu einer Ausdehnung der Zuständigkeiten führen, die der Union im Rahmen der Verträge übertragen wurden, vgl. Art. 48 III UAbs. 3. Das vereinfachte Änderungsverfahren ermöglicht lediglich Änderungen für alle oder einen Teil der Bestimmungen des dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die der Konkretisierung oder dem wirksamen Vollzug vertraglich festgelegter Ziele und übertragenen Aufgaben dienen. Ein hierauf basierender Beschluss des Europäischen Rates bedarf anschließend einer Ratifikation durch die Mitgliedstaaten.¹⁷⁰⁸ Art. 48 VI EUV spiegelt die Dynamik des Integrationsprozesses wieder und soll eine Anpassung der Vorschriften erleichtern, die politischen Veränderungen unterliegen.¹⁷⁰⁹

¹⁷⁰⁵ Ausführliche Darstellung der rechtlichen Problematik bei: *Herrmann*, EuZW 2012, 805 ff.

¹⁷⁰⁶ BVerfGE 123, 267 (357 f.).

¹⁷⁰⁷ *Ohler*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 48 EUV, Rn. 32 ff.

¹⁷⁰⁸ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, Art. 23, Rn. 22; *Ohler*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 48 EUV, Rn. 42 ff.; *Puttler*, DÖV 2005, 401 ff.

¹⁷⁰⁹ *Ohler*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 48 EUV, Rn. 43.

1.4. Ansichten in der Literatur

Art. 136 III AEUV räumt den Mitgliedstaaten der Währungsunion die Möglichkeit ein - anknüpfend an bestimmte Bedingungen - einen Stabilisierungsmechanismus zu errichten. Im Hinblick auf eine dadurch bewirkte materielle Vertragsänderung wird in der Literatur teilweise ein Zustimmungsgesetz i.S. von Art. 23 I S. 2 GG gefordert.¹⁷¹⁰ Nach *Rathke* sei der Weg über das vereinfachte Änderungsverfahren „notwendig“ aber „hinreichend“, weil die ESM-Ermächtigungsgrundlage auch dem Grundsatz der Subsidiarität gem. Art. 5 III EUV entspreche und in Folge der intergouvernementalen Organisationsstruktur des ESM nicht das Fundament für eine anschließende, sekundärrechtliche Supranationalisierung gelegt würde. Es habe lediglich eine materielle Änderung der WWU-Struktur „zugunsten der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 3 III UAbs. 3 EUV)“ stattgefunden.¹⁷¹¹

Eine Zustimmung nach Art. 23 I S. 2 GG scheidet nach Ansicht einiger Vertreter der Literatur¹⁷¹² auch aus dem Grunde aus, da der ESM eine rein privatrechtliche Tätigkeit ausübe und ihm auch keine Durchgriffswirkung gegenüber dem Bürger zukomme. Die Grundlage, auf der der ESM operiere (ESM-Rahmenvertrag) sei eine intergouvernementale Vereinbarung, die jedenfalls formell außerhalb der EU-Verträge liege.

1.5. Das ESM-Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Das BVerfG pointierte in seiner Entscheidung vom 12. September 2012, dass eine ausreichende Einbindung der deutschen Legislativorgane in die Entscheidungen des ESM grundlegend für die „Betriebsaufnahme“ des permanenten Krisenmechanismus ist.¹⁷¹³ Danach muss sichergestellt werden, dass dem Bundestag sowie dem Bundesrat stets die für ihre Willensbildung erforderlichen Informationen von der Regierung zur Verfügung gestellt werden. Das Gericht hatte die deutsche Vertragsbindung an das Junktim einer unveränderlichen Haftungsobergrenze der deutschen Garantiezusage geknüpft, die nur durch eine Zustimmung des Bundesrates erweitert werden kann. Die Verfassungshüter

¹⁷¹⁰ *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 579; a.A.: *Kube*, WM 2012, 246;

¹⁷¹¹ *Rathke*, DÖV 2011, 756.

¹⁷¹² *Calliess*, NVwZ 2012, 3; *Ferdinand Wallenschläger*, Stellungnahme zur Anhörung vom 25.4.12, S. 18; *Ingo Pernice*, Stellungnahme zur Anhörung vom 25.4.12, S. 6; *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 578.

¹⁷¹³ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 1 - 319 = NJW 2012, 3145 ff.; eingehend auf das Urteil: *Lepsius*, EuZW 2012, 761 ff.

legten sich dahingehend fest, dass der deutsche Anteil am Stammkapital des ESM auf 190 Mrd. Euro begrenzt ist und eine höhere Zahlungsverpflichtung für die BRD nicht schon aus der Auslegung irgendeiner Vorschrift des Vertrags resultieren könnte. Allein die Zustimmung der deutschen Volksvertreter ist geeignet, eine erhöhte Zahlungsverpflichtung für Deutschland zu begründen.

Nachdem das Urteil ergangen war, bemühten sich auch die übrigen Euroländer, ihre Parlamentsrechte in vergleichbarer Weise zu sichern. Die Bundesregierung setzte die Maßgaben des Verfassungsgerichts in Form einer Auslegungserklärung um, die völkerrechtlich schließlich durch eine gemeinsame interpretative Erklärung aller ESM-Vertragsstaaten erfolgt ist.¹⁷¹⁴

1.6. Das ESM-Urteil des EuGH

Am 27. November 2012 entschied der EuGH im Eilverfahren im Rahmen eines Vorlageverfahrens gem. Art. 267 AEUV, dass der ESM nicht gegen europäisches Recht verstoße.¹⁷¹⁵ Geklagt hatte ein irischer Parlamentarier (vor dem irischen Supreme Court), der rügte, dass die Erweiterung des Art. 136 AEUV eine Änderung der Zuständigkeiten der Union enthalte und daher nicht im Wege des vereinfachten Verfahrens möglich sei.

1.7. Stellungnahme

Ob Art. 136 III AEUV die Struktur der WWU im Sinne von *Rathke* lediglich „verschiebt“, ist zweifelhaft.¹⁷¹⁶ Denn in Folge der neuen Ermächtigung zur Errichtung eines Stabilisierungsmechanismus wird das „Finanzhilfemonopol“ der Union (Art. 122 AEUV) zerschlagen.¹⁷¹⁷ Da Art. 122 II AEUV Ausnahmevorschrift von Art. 125 AEUV ist, führt die neue Regelung zudem dazu, dass die „no-bail-out“-Klausel in ihrer Funktion in grobem Maße ausgehöhlt wird. Die fortwährende Existenz des Art. 125 AEUV neben Art. 136 III AEUV kann

¹⁷¹⁴ Vgl. dazu die Pressemitteilung des Finanzministeriums vom 26.9.12, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2012/09/2012-09-25-PM57.html> (Abrufdatum: 19.01.2013).

¹⁷¹⁵ EuGH-Urteil zum ESM vom 27.11.2012 in der Rechtssache C-370/12.

¹⁷¹⁶ Vgl. auch: *Nettesheim*, in: Kadelbach, Nach der Finanzkrise, S. 45 ff.; *ders.* EuR 2011, 765 ff.; auch: *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 574 ff.

¹⁷¹⁷ Ausführlich: Kapitel 1 und 2.

nur noch symbolischen Charakter haben.¹⁷¹⁸ Rechtlich konsequent wäre es dann aber, die „no-bail-out“-Klausel im Wege des nächsten ordentlichen Änderungsverfahrens aus dem AEUV zu verbannen.¹⁷¹⁹ Spannend bleibt die Frage, ob dies so tatsächlich realisiert würde, weil es sich bei der „no-bail-out“-Klausel um eine Norm mit immenser symbolischer Bedeutung für das System der Vorschriften über die WWU handelt. Wie in Kapitel 1 aufgezeigt, wurde diese Norm durch die Gründungsväter der WWU um *Delors* als Prämisse für die Errichtung der gemeinsamen Währung in die europäischen Verträge eingefügt.¹⁷²⁰

Die sich in der EU entwickelte Tendenz zur intergouvernementalen Rechtsetzung im Prozess der Europäischen Integration, die sich auch im ESM widerspiegelt, hat zu einem Legitimationsproblem der europarechtspolitischen Aktivitäten geführt. Diese „Unionsmethode“¹⁷²¹ stellt eine neue Herausforderung für die nationalen Parlamente dar. Aus europarechtlicher Sicht ist mit Blick auf Art. 2 und 10 EUV eine verstärkte demokratische Kontrolle durch die nationalen Parlamente jeder einzelnen „hybriden Rechtskonstruktion“ daher unumgänglich.¹⁷²²

Das klassische wirtschaftspolitische Konzept¹⁷²³ für die Funktionstüchtigkeit der WWU wurde durch den ESM nicht nur konterkariert, sondern vollends beseitigt. Das Primat der Eigenständigkeit der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitiken ist einem dauerhaften Beistandsmechanismus mit präventiv-wirkenden Finanzinstrumenten gewichen.¹⁷²⁴ Diese Entwicklung birgt die große Gefahr, ein „moral-hazard“-Verhalten zu intensivieren, weil nun jeder Eurostaat die Gewissheit hat, im Falle eines drohenden Staatsbankrottes durch Zahlungen des ESM aufgefangen zu werden. Es wird sich zeigen, ob die Pflichten zur Konsolidierung des Staatshaushaltes, die einem Programmland als Gegenleistung für die Finanzhilfen auferlegt werden, für andere Staaten abschreckend genug sind, um eine verschwenderisch haushaltende Regierung von einem leichtfertigen Rückgriff auf den ESM abzuhalten bzw. seinen Haushalt in Ordnung zu halten und eine drohende Staatsinsolvenz

¹⁷¹⁸ A.A.: *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 574.

¹⁷¹⁹ Allgemein dazu: *Ohler*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 48 EUV, Rn. 28 ff.

¹⁷²⁰ Vgl. ausführlich: Kapitel 1, Ziff. 1.1.3.1.3., darunter insbesondere Ziff. 1.1.3.1.7.

¹⁷²¹ *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 575.

¹⁷²² *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 574 ff.; *Rathke*, DÖV 2011, 756; vergleichbare Ansätze auch bei *Nettesheim*, NJW 2012, 1409 ff.

¹⁷²³ Vgl. dazu: die vorangehenden Kapitel.

¹⁷²⁴ *Nettesheim*, in: Kadelbach, Nach der Finanzkrise, S. 45.

von vornherein zu verhindern. Als Profiteure der Vertragsänderung werden in jedem Fall die Finanzmarktakteure hervorgehen. Ihnen ist nämlich gewiss, dass sie im Falle eines drohenden Zahlungsausfalls ihres eurostaatlichen Schuldners mehr erwarten dürfen als „nur“ einen begrenzten unionsrechtlichen Beistand nach Art. 122 II AEUV oder eine ungebündelte, solidarische Unterstützung der Mitgliedstaaten wie im Falle Griechenlands.

Resümee

Die WWU ist eine europäische Errungenschaft, der eine asymmetrische Souveränitätsverteilung zu Grunde liegt. Während die währungspolitischen Kompetenzen im Zuge des Vertrags von *Maastricht* auf die EU übertragen wurden, verblieb die Wirtschaftshoheit grundsätzlich in den Händen der Mitgliedstaaten. In Folge dieses „Konstruktionsfehlers“, der auf ökonomische, national-politische sowie verfassungsrechtliche Gründe zurückzuführen ist, besteht ein dauerhaftes Risiko für die Währungs- und Finanzstabilität in der Währungsunion. Dieses Risiko resultiert aus einer kompetenzrechtlichen Separierung der Finanz- von der Geldpolitik, obwohl die Hoheit über diese beiden Politikbereiche vor dem Hintergrund gegenseitiger Korrektur- und Ausgleichspotenziale in einer Krisensituation nicht auseinanderfallen sollte.

Ein System fester Wechselkurse wie die Währungsunion, dem es an einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik fehlt, haftet die Gefahr an, durch eine unsolide Budgetpolitik eines einzigen Mitgliedstaates in ihrer Gesamtheit destabilisiert zu werden. Mit fortschreitender Entwicklung der WWU ist es nicht nur zu besonders starken ökonomischen Interdependenzen im Euroraum gekommen, sondern darüber hinaus auch zu einer zunehmenden Synchronisation der Konjunkturzyklen.¹⁷²⁵ Steht nun ein Mitgliedstaat vor der Staatsinsolvenz, hat dies zur Folge, dass eine Ansteckung anderer Staaten mit desolater Haushaltslage wahrscheinlich ist. Exemplarisch dafür sind die aktuellen Staatsschuldenkrisen einiger PIIGS-Staaten, die ihren Beginn in der Hellenischen Republik fanden. Griechenland, das seit Mai 2010 mit Milliardengeldern in Form von bilateralen Krediten und Darlehen aus den Finanzstabilisierungsmechanismen EFSF und ESM versorgt wird, löste „spill-over“-Effekte auf Irland, Portugal, Spanien und seit 2013 auch Zypern aus. Insbesondere Zypern

¹⁷²⁵ Behrens, EuZW 2010, 121 ff.

hatte zu einem Großteil in griechische Staatsanleihen investiert. Führt man sich vor Augen, welch gravierenden Dominoeffekt die drohende Zahlungsunfähigkeit Griechenlands auf andere Eurostaaten ausgelöst hat, obgleich das Land der Antike gerade mal 2,5 Prozent zum BIP der EU beiträgt¹⁷²⁶, wird schnell klar, welchem wirtschaftspolitischen Gefährdungspotenzial die WWU ausgeliefert ist.

Um die Stabilität in der Währungsunion zu gewährleisten, haben ihre Gründer, die Arbeitsgruppe um *Jacques Delors*, ein System von Präventivmaßnahmen in die Europäischen Verträge integriert. Zu diesem gehören insbesondere die sog. „peer-pressures“ in Art. 119 ff. AEUV, der SWP sowie eine allein dem Primärziel der Preis(niveau)stabilität verpflichtete, unabhängige EZB. Das polit-ökonomische Mantra, das sich im Normengefüge der wirtschafts- und währungspolitischen Vorschriften im AEUV (in der Fassung bis zur Krise) abzeichnete, lautete, solange sich die Mitgliedstaaten der Währungsunion an eine im Rat der EU koordinierte Wirtschaftspolitik und eine disziplinierte Haushaltswirtschaft hielten und die EZB keine inflationsfördernde Geldpolitik betriebe, sollte die Finanzstabilität in der WWU sicher sein. Die akute Krise zeigt auf, dass diese Regeln nicht in erwünschtem und erforderlichem Maß befolgt wurden obgleich sie ausreichend waren.

Die Vorbereitungszeit der WWU bis zu deren Gründung umfasste beinahe drei Dekaden. Genügend Zeit, um den bestimmenden Faktor für die Funktionalität der WWU in all seinen Facetten zu durchleuchten. Bei diesem handelt es sich um den „Einfluss des Marktes“. Das funktionale System der Währungsverfassung basierte auf der Vorstellung einer Reziprozität zwischen der Art und Weise der mitgliedstaatlichen Haushaltsführungen und einem regulierenden Marktmechanismus. So waren die Bedingungen, zu denen sich ein Eurostaat auf den Finanzmärkten Liquidität beschaffen konnte, abhängig von dessen aktueller und prognostizierter Haushaltslage.

Die übliche Form der staatlichen Refinanzierung besteht in der Begebung von Staatsanleihen auf dem offenen Markt. Beim Ankauf dieser Staatsschuld-papiere gehen potenzielle Investoren wissentlich und willentlich Risiken ein, die in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Regierung bei Fälligkeit der (Anleihe-) Ablösung zum Ausdruck kommen. Diese Risiken

¹⁷²⁶ *Ohler*, DVBl. 2011, 1061.

liegen darin begründet, dass bei Geschäften mit Staatsschuldpapieren die Zeitpunkte von Leistungsversprechen und Leistungserfüllung divergieren.¹⁷²⁷ Aus diesen Gründen ist ein Investor grundsätzlich nur dann bereit, einem Staat Kapital zur Verfügung zu stellen, wenn er damit rechnen kann, sein Geld bei Fälligkeit auch vollständig zurückzuerhalten. Dieses Risiko versucht der Gläubiger daher grundsätzlich mit einem angemessenen Risikozins „auszugleichen“.¹⁷²⁸ Bei der Kalkulation dieses Risikozinses orientiert sich der potenzielle Geldgeber in der Regel an den Bonitätsbewertungen für den jeweiligen Staat durch die (drei marktbeherrschenden)¹⁷²⁹ Ratingagenturen. Deren Werturteil über die Wirtschaftsleistung und Solvenz eines Staates ist schließlich bestimmend für den veranschlagten Risikozins. Maßgebliche Faktoren für die Bonitätsbewertung sind neben der Wirtschaftskraft (BIP) die aktuelle Staatsverschuldung sowie die Neuschuldenaufnahme.

Für die Mitgliedstaaten der Währungsunion gelten seit dem Vertrag von *Maastricht* eine maximale Staatsverschuldung von 60 Prozent im Verhältnis zum BIP und ein Defizit von drei Prozent als wirtschaftlich tragbar, und damit als stabil i.S. des SWP. Markttechnisch betrachtet hat dies zur Folge, dass ein Staat, der die *Maastricht*-Kriterien überschreitet, seine Anleihen nur zu einem erhöhten Risikozinssatz am Markt begeben können wird. Das System der Reziprozität zwischen der Art und Weise der mitgliedstaatlichen Haushaltsführungen und einem regulierenden Marktmechanismus besteht also nun darin, dass ein unsolide wirtschaftender Staat durch höhere Zinszahlungen an seinen Gläubiger „sanktioniert“ wird. Auf diese Weise soll bewirkt werden, dass dieser zurück auf den haushaltspolitischen Pfad der Tugend gelangt.

Wie aber gelingt es, den Marktakteuren eine transparente und unverfälschte Berechnungsgrundlage für ihre Bewertungen und Entscheidungen zu offerieren? Denn nur auf diese Weise kann das System der Währungsverfassung von *Maastricht* funktionieren. Zu diesem Zweck haben die Gründer der WWU vier maßgebliche Normen in die Europäischen Verträge eingefügt: Der finanzielle Beistand der EU gem. Art. 122, das Verbot der monetären Staatsfinanzierung nach Art. 123 I, das Verbot des bevorrechtigten Zugangs zu

¹⁷²⁷ Ohler, DVBl. 2011, 1062 mit Verweis auf Benjamin, Financial Law, Rn. 1.25 ff.

¹⁷²⁸ Vgl.: Ohler, DVBl. 2011, 1062.

¹⁷²⁹ Moody's, S&P, Fitch.

Finanzinstitutionen gem. Art 124 und das Verbot des finanziellen Beistands nach Art. 125 I AEUV. Diese Vorschriften sind von essenzieller Bedeutung für die Funktionalität der WWU.

Den drei letztgenannten Art. ist gemeinsam, dass durch ihre primärverfassungsrechtliche Verankerung einem maroden Eurostaat vor Augen geführt wird, der Zugang über die Finanzmärkte ist für ihn der einzige Weg zur Liquiditätsbeschaffung. Und zwar (nur) zu denselben Bedingungen, die auch für private Marktteilnehmer gelten (Art. 124 AEUV). Mehr noch, als dass ein Eurostaat nicht darauf spekulieren können soll, im Falle von finanziellen Engpässen durch einen anderen Mitgliedstaat oder die EU unterstützt zu werden, ist es der Union und den Mitgliedstaaten nach Art. 125 I AEUV strengstens verboten, für dessen Verbindlichkeiten zu haften oder dafür einzutreten. Schließlich wird dem undisziplinierten Eurostaat durch Art. 123 I AEUV von vornherein offenbart, dass ihm auch das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) keine Refinanzierungsquelle bietet.

In Folge dieser verbotenen Liquiditätsbeschaffungsmöglichkeiten ist der einzig legale Weg der staatlichen Refinanzierung klar definiert: Die „gewöhnliche“ Teilnahme am Markt. Lediglich in strengen Ausnahmefällen kann sich gleichermaßen Euro- wie auch jeder andere EU-Staat an die EU wenden und um einen finanziellen Beistand bitten, Art. 122 II AEUV. Wann ein solcher Fall gegeben sein kann und wann nicht, lässt sich anhand der aktuellen Staatschuldenkrisen festmachen. Nach Ansicht des Rates der EU stellen die Schuldenkrisen einiger PIIGS-Staaten einen Ausnahmefall dar. Aus diesem Grunde wurde eine Verordnung erlassen, um maroden EU-Staaten eine finanzielle Hilfe zu gewähren. Nach der VO (EG) Nr. 407/2010 ist die Höhe der ausstehenden Darlehen oder Kreditlinien allerdings auf den bis zur Eigenmittel-Obergrenze vorhandenen Spielraum der EU begrenzt, so dass das Finanzvolumen der Hilfsmaßnahme, gestützt auf Art. 122 II AEUV eher überschaubar ist. Gemäß Eigenmittelbeschluss können von den EU-Mitgliedstaaten lediglich maximal 1,23 Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens (BNE) zu diesem Zwecke eingefordert werden. Einem maroden EU-Staat ist es aber nur unter einer strikten Konditionierung möglich, Finanzhilfen der EU in Anspruch zu nehmen. Er muss sich zu wirtschaftspolitischen Konsolidierungsmaßnahmen verpflichten und regelmäßige Kontrollen durch die Troika zulassen.

Die Prämisse für die Ermessensentscheidung über ein Hilfsprogramm nach Art. 122 II AEUV, z.B. in Form eines Darlehens, liegt in der Erfüllung des zweiaktigen Tatbestandes der Vorschrift. Hierzu muss ein Staat auf Grund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht sein. Wie die Causa Griechenland gezeigt hat, fallen abrupte Negativbewertungen der staatlichen Bonität durch die Ratingagenturen, die einen erheblichen Anstieg des Risikozinses für griechische Staatsanleihen zur Folge haben, unter den Begriff des außergewöhnlichen Ereignisses, so dass der erste Akt der Vorschrift in diesen Fällen regelmäßig erfüllt ist.

Der zweite Akt verlangt zudem eine Betroffenheit des Staates von Schwierigkeiten oder der ernstlichen Bedrohung von gravierenden Schwierigkeiten, die aus den außergewöhnlichen Ereignissen hervorgegangen sind. Ordnungsökonomische Gründe indizieren indes, dass allein Kausalität zwischen dem außergewöhnlichen Ereignis und den eingetretenen Schwierigkeiten nicht ausreichend für die Verwirklichung des Tatbestands sein kann, weil ansonsten jeder schlagartige Kurswechsel des Finanzmarktes mit abrupter Schlechtbewertung des maroden Staates eine Finanzhilfe nach Art. 122 II AEUV ermöglichte, ohne dass eine differenzierte Betrachtung hinsichtlich des Eigenverschuldens Berücksichtigung finden würde. Studien rund um den verhaltensökonomischen Begriff „Prospect Theory“¹⁷³⁰ haben nämlich aufgezeigt, dass die Marktentscheidungen nicht immer auf kalkulierbarer Grundlage ergehen, sondern oftmals auf irrationale Beweggründe zurückzuführen sind. So neigen die Finanzmärkte dazu, schlagartig ihren „Kurs“ zu ändern, wodurch die Risikozinsen der zu begebenen Staatsanleihen nach oben ausschlagen können. Ist die Schuldenlast eines Staates in Folge anderer Faktoren bereits erdrückend, führt ein derartiges Marktverhalten zwangsläufig zu einem drohenden Staatsbankrott. Dieser könnte dann aber regelmäßig unter den Begriff der „Schwierigkeiten“ gem. Art. 122 II AEUV subsumiert werden. Vor dem Hintergrund, dass eine derartige Lage des Staates immer aus der schockartigen Bonitätsherabstufung kausal hervorgeht, wäre der Tatbestand der Norm stets erfüllt und eine finanzielle Unterstützung der EU bei entsprechender Bescheidung immer möglich. Diese Auslegung der Norm führt aber dazu, dass die bis hierin ausgeübte exzessive Fiskalpolitik des hilfeschuchenden Staates bei der Ergebnisfindung im Rahmen des

¹⁷³⁰ Kahneman/Tversky, Prospect Theory, S. 231 ff.; vgl. auch: Ariely, Predictably Irrational.

Art. 122 II AEUV gänzlich unbeachtet und unbewertet bliebe. Würde auf diese Weise einem unsolide wirtschaftenden Staat eine finanzielle Unterstützung in Aussicht gestellt, entstünden Anreize für ein „moral-hazard“-Verhalten, das es aber gerade zu verhindern gilt, um die Finanzstabilität in der WWU nicht zu erschüttern.

Unerlässlich für die Bewertungsgrundlage der staatlichen Bonität ist das mitgliedstaatliche Bekenntnis zu einer eigenverantwortlichen Haushaltsführung. Indem der Eurostaat dem Markt nämlich signalisiert, dass keine andere Liquiditätsversorgung als die gewöhnliche Refinanzierung über die Finanzmärkte erfolgt, bleiben die Zahlen über die staatliche Wirtschaftsleistung sowie über Verschuldung und Defizit die einzigen (grundsätzlich zuverlässigen) Berechnungsmultiplikatoren. Nur so ist gesichert, dass die geschäftlichen Risiken des Investors, die sich in Gestalt der zukünftigen finanziellen Leistungsfähigkeit des staatlichen Schuldners manifestieren, nach wie vor transparent und kalkulierbar bleiben. Dadurch erhält der Gläubiger die Möglichkeit, die Risiken des Geschäfts unverwässert zu erwägen und für ihn vorteilhafte Konditionen je nach Risikofaktor auszuhandeln. Das Funktionieren dieses makroökonomischen Prozesses leistet einen essenziellen Beitrag zur Finanzstabilität in der WWU.

In Folge dessen, dass die Eurostaaten allerdings keinen Kontrakt mit den Finanzmarktakteuren geschlossen haben, deren Inhalt die staatliche Refinanzierung allein über die Finanzmärkte besiegelt, hängt die Funktionalität der WWU von einem weiteren Faktor ab, der seine rechtliche Absicherung im Europäischen Primärrecht findet: Das Vertrauen der Märkte in die haushaltspolitische „Autonomie“ der Eurostaaten.

Auch zu diesem Zwecke haben die Art. 123, 124 und Art. 125 AEUV ihren Eingang in die Verträge gefunden. Nur durch eine absolut strikte Anwendung dieser Normen kann das Marktvertrauen gewahrt und verhindert werden, dass der undisziplinierte Staat von den niedrigeren Zinsen der wirtschaftlich soliden Staaten weiterhin profitiert,¹⁷³¹ was eine Verfälschung der staatlichen Bonität nach sich ziehen würde. Eine derartig ungerechtfertigte Bevorteilung wirtschaftsschwacher Eurostaaten resultiert daraus, dass aus

¹⁷³¹ *Fuest*, ZfW 1993, 130; vgl. auch *Heinemann*, Finanzverfassung, S. 157 ff; *Friedl*, Die EWWU, S. 354; so auch die Bundesbank in FAZ vom 21.06.11, S. 13; *Lipp/Reichert*, Konfliktfelder, S. 46; *Smeets*, Monetäre Integration, S. 119; *Bandilla*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EU-Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 1; *Häde*, EuZW 2009, 273.

finanzmarkttechnischer Sicht jede Lastenübernahme zwischen den Staaten zu einer Besicherung der bestehenden Forderung führt mit der Konsequenz, dass sich der verschuldete Staat zu besseren Konditionen auf den Märkten refinanzieren kann als ihm nach seinem Schuldenstand eigentlich möglich ist.¹⁷³² Nur bei strikter Anwendung gelingt es den genannten Verbotsnormen durch eine bonitätsabhängige Risikoprämie die Wertigkeit des Zinskriteriums innerhalb der Konvergenzkriterien zu erhöhen.¹⁷³³ Aus diesem Grund sind den Eurostaaten prinzipiell auch freiwillige bilaterale Kredite an einen Mitgliedstaat der Währungsunion untersagt.

Auch wenn sich ein derartiges Verbot nicht sogleich aus einer Auslegung des Art. 125 I AEUV nach seinem Wortlaut ergibt, so lässt sich dieses jedenfalls nach den übrigen Auslegungsmethoden begründen. Neben einer historischen Betrachtung liefert die systematische Auslegung der Norm, insbesondere aber die teleologische Auslegung, die notwendigen Erkenntnisse hierzu. Denn rechnet ein Eurostaat auch nur im Entferntesten damit, im Falle seiner Refinanzierungsunfähigkeit von den übrigen Mitgliedstaaten oder der EU eine finanzielle Unterstützung (außerhalb des Art. 122 II AEUV) zu erhalten, ist dieser Umstand geeignet, ein „moral-hazard“-Verhalten zu fördern. Denn jede Regierung hat ein „natürliches“ Interesse daran, ihren politischen Machterhalt zu sichern.¹⁷³⁴ Zu diesem Zweck würde sie dann kostspielige wirtschaftspolitische Praktiken, die bereits zur desolaten Haushaltslage geführt haben, aufrechterhalten, um sich den Zuspruch der Bevölkerung im Hinblick auf die nächsten Wahlen zu sichern. Einsparungen und Konsolidierungsmaßnahmen erfolgten in einem solchen Szenario aber nicht mehr. Die Versuchung des „moral-hazards“ und einer exzessiven Fiskalpolitik ist auch deshalb so groß, weil eine Reaktion von Preis- und Zinszuschlägen auf die Staatsanleihen erst mit einer kleinen Zeitverzögerung ergeht.¹⁷³⁵ Ein Blick auf die Geschichte der Wahlzyklen zeigt, dass Regierungen stets inflationäre Politiken

¹⁷³² *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 125 AEUV, Rn. 24; *Knopp*, NVwZ 2011, 1483.

¹⁷³³ Siehe dazu: *Ohler*, Fiskalische Integration, S. 286.

¹⁷³⁴ *Häde*, Finanzausgleich, S. 545; *Herdegen*, CMLR 35 (1998), 26; *Fuest*, Stabile fiskalpolitische Institutionen für die Europäische Währungsunion, S. 544; vgl. auch: *Berthold*, Monetäre Integration, S. 39 f.

¹⁷³⁵ *Gnan/Wittelsberger*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 108, Rn. 9.

betrieben haben, um kurzfristig höhere Wachstums- und Beschäftigungszahlen vermitteln zu können. („politischer Konjunkturzyklus“).¹⁷³⁶

Der Fall Griechenland hat allerdings auch gezeigt, dass die Märkte ihrer Rolle als Regulatoren im System der offenen Marktwirtschaft nicht immer ausreichend Aufmerksamkeit schenken und sich teilweise von anderen Erwägungsgründen bei der Bonitätsbewertung und Risikozinsveranschlagung für staatliche Schuldpapiere leiten lassen als von den Fakten rund um die aktuelle Staatsschuld. Als der „Spread“ für griechische Staatsanleihen Ende April 2010 plötzlich von vormals 70 Basispunkten im Verhältnis zu deutschen Anleihen auf 1000 Basispunkte in die Höhe schnellte, war die unvermittelte Zahlungsunfähigkeit Griechenlands beinahe unausweichlich. Das Land der Antike war damit chancenlos, zu einer disziplinierten und sparsamen Haushaltspolitik zurückzukehren. Die in diesem gigantischen Spreadaufschlag zum Ausdruck kommende, enorme Volatilität auf den Finanzmärkten war nicht etwa der Tatsache geschuldet, dass Griechenland im selben Jahr gleich zweimal sein tatsächliches Staatsdefizit nach oben korrigieren musste, so dass man den Eindruck gewinnen könnte, ein solcher Sprung sei ökonomisch nachvollziehbar. Denn die Korrekturen, insbesondere die gravierende Berichtigung von 12,4 auf 15,4 Prozent Defizit im Verhältnis zum BIP, erfolgten erst *nach* dem rasanten Anstieg des Risikozinses im April/Mai 2010.¹⁷³⁷ Vielmehr hat sich hier die bereits bei Gründung der WWU gehegte Befürchtung der Unberechenbarkeit der Finanzmärkte realisiert.¹⁷³⁸ Schon zur Zeit *Delors*, bei Errichtung der WWU, war klar, dass „die Markteinschätzung der Kreditwürdigkeit von offiziellen Kreditnehmern eher dazu (neigt), sich abrupt zu ändern, mit dem Ergebnis, dass der Zugang zur Finanzierung über den Markt gesperrt wird“, anstatt zu einer moderaten Assimilierung der Finanzierungskosten zu führen.¹⁷³⁹ „Die von den Marktkräften ausgehenden Zwänge könnten sich entweder als zu langsam und zu schwach erweisen oder aber zu plötzlich und zu drastisch greifen.“¹⁷⁴⁰ Genau diese Befürchtungen haben sich im Fall Griechenlands bewahrheitet. Die bis dato erfolgten soliden Bonitätsbewertungen des Landes durch die Ratingagenturen waren darauf

¹⁷³⁶ *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 221 und S. 245 m.w.N.; *Gnan/Wittelsberger*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 108, Rn. 9; so auch *Cottarelli*, Limiting Central Bank Credit to the Government, S. 3.

¹⁷³⁷ Siehe dazu: FAZ vom 4. Juni 2010, S. 16; FAZ vom 19. Oktober 2010.

¹⁷³⁸ Siehe dazu unter Ziff. 1.1.3.1.9.1. und Ziff. 1.1.1.2.2.3.5.

¹⁷³⁹ Krägenau/Wetter, EWWU, S. 151.

¹⁷⁴⁰ Krägenau/Wetter, EWWU, ebenda.

zurückzuführen, dass im Euroraum die Mitgliedstaaten mit einer schwachen Wirtschaftsleistung von der hervorragenden Bonität der wirtschaftlich starken Staaten profitierten. Grundlage für die Bewertungen waren daher weder der Staatsschuldenstand, noch das Staatsdefizit oder die Bilanz des Leistungsüberschusses.

Auch wenn dem Marktmechanismus letztlich keine hinreichende Verlässlichkeit nachgesagt werden kann und eine auf den Prinzipien der ökonomischen Logik beruhende Sanktionierung für exzessive Haushaltswirtschaften in Form von höheren Zinsen daher schon mal ausbleibt, können diese Umstände nicht für eine Lockerung des „bail-out“-Verbotes angeführt werden. Weder die Unregelmäßigkeiten des Marktgeschehens noch die Irrationalität der Marktakteure vermögen den von den Vertragsstaaten intendierten Umfang des Haftungsverbotes zu diktieren. Mit Einführung der Regeln über die Haushaltsdisziplin in den damaligen EGV haben die um die nationale Eigenständigkeit besorgten Gründerväter der Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für ihre Haushaltspolitik ein Mahnmal gesetzt.

Dieses Bekenntnis der EU zu staatlicher Souveränität und einer lebendigen Demokratie¹⁷⁴¹ in den Mitgliedstaaten war indes nicht nur ein Tribut an die nationalstaatlichen Identitäten im Prozess der europäischen Integration. Vielmehr kommt hierin auch die Zuversicht der europäischen Vertragsstaaten über die disziplinierenden Wirkungen der Marktmechanismen zum Ausdruck.¹⁷⁴² Die sanktionierenden Effekte des Marktmechanismus waren daher vertraglich nicht nur beabsichtigt,¹⁷⁴³ sondern auch Ausgangspunkt für die Errichtung der WWU.¹⁷⁴⁴ Schon aus dem *Delors*-Bericht geht nämlich der Appell an die Mitgliedstaaten hervor, in Folge ihrer Beteiligung an einem gemeinsamen Markt und einem einheitlichen Währungsraum „wirtschaftspolitische Zwänge“ hinzunehmen und ein „konsistentes und vernünftiges“ (wirtschaftspolitisches) Verhalten an den Tag zu legen.¹⁷⁴⁵

Nur die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze, zu denen auch die Befolgung geltender Normen wie die Art. 123-125 AEUV zählt, vermag Vertrauen in der Währungsunion und auf

¹⁷⁴¹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 351 ff.

¹⁷⁴² Von einer „überzogenen Marktgläubigkeit der Gründer“ der WWU spricht *Konstantinos Simitis* (griechischer Ministerpräsident von 1996-2004), in: *Flucht nach vorn*, FAZ vom 28.12.12, S. 9.

¹⁷⁴³ *Hentschelmann*, *Der SWP als Ordnungsrahmen*, S. 42 Fn. 210.

¹⁷⁴⁴ Siehe insbesondere die Position Deutschlands dazu: *Agence Europe*, No. 1700 vom 20.3.91.

¹⁷⁴⁵ *Krägenau/Wetter*, *EWU*, S. 150 u. 151.

den Finanzmärkten zu begründen. Ließen sich die Mitgliedstaaten stets von den Launen der Märkte herausfordern, und weichten durch das Aussetzen der wirtschaftspolitischen Eigenständigkeit in Folge von finanziellen Hilfen an marode Eurostaaten den rechtlichen Rahmen für das Funktionieren der Währungsunion auf, endet das Ganze in einem kompletten Vertrauensverlust der Märkte der nur noch durch eine umfassende Neukonstruktion der WWU - zum Beispiel als echte Wirtschaftsunion - aufzuhalten wäre. Eine solche Tendenz ist anders als bei den Staats- und Regierungschefs der Euroländer sowie den Spitzen der EU-Organe¹⁷⁴⁶ innerhalb der Völker der EU allerdings nicht erkennbar.

Darüber hinaus verbietet auch die systematische Auslegung von Art. 125 I AEUV jedweden finanziellen Beistand durch die Eurostaaten oder die Union. So lassen Art. 125 I S. 2. Halbsatz, Art. 122 II sowie Art. 143 AEUV erkennen, dass sich die Vertragsstaaten ausgiebige Gedanken darum gemacht haben, in welchen Fällen sie eine finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten zulassen wollten. Eine bilaterale Kreditgewährung außerhalb dieses feingliedrigen Regelungswerks würde die gesetzlich geregelte und durchdachte Partizipation der EU-Organe in diesen Verfahren als sinnlos erscheinen lassen,¹⁷⁴⁷ könnte sie doch einfach durch zwischenstaatliche Beistandsmaßnahmen ausgehebelt werden. Auch die Eigenschaft des Art. 122 II AEUV als Ausnahmenvorschrift zu Art. 125 I AEUV lässt auf ein strenges Verbot der „no-bail-out“-Klausel schließen. Schließlich bestätigt auch die historische Auslegung der Vorschrift unter Bezugnahme auf Art. 122 II AEUV ein umfassendes Beistandsverbot. Der heutige Art. 122 II AEUV stellt nämlich den Kompromiss zwischen der Forderung der wirtschaftlich schwachen EU-Staaten und der Kommission¹⁷⁴⁸ nach einer unveränderten Fortgeltung des früheren Art. 108 II c) EWGV und dem Postulat der wirtschaftsstarken EU-Staaten für einen restlosen Verzicht auf eine Norm, die als Rechtsgrundlage für einen ungerechtfertigten Finanztransfer missbraucht werden könnte, dar.¹⁷⁴⁹

¹⁷⁴⁶ Zwischenbericht der Vierergruppe: „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ vom 12.10.12, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/132881.pdf (Abrufdatum: 27.01.2013).

¹⁷⁴⁷ Gnan, von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 103 EGV Rn. 29.

¹⁷⁴⁸ Häde, EuZW 2009, 402.

¹⁷⁴⁹ Pipkorn, Legal Arrangements, S. 273 ff.; vgl. Agence Europe, No. 1700 vom 20.03.1991, woraus etwa hervorgeht, wie insbesondere Deutschland seinen Unwillen zu dieser Regelung kundtat.

Bevor Art. 122 II AEUV als ehemaliger Art. 100 II EUV mit Beginn der dritten Stufe der WWU in Kraft trat, sah die Vorgängernorm des heutigen Art. 143 AEUV, ex-Art. 108 EWGV, für *alle* Mitgliedstaaten vor, mögliche Zahlungsbilanzschwierigkeiten, die aus den durch das Gemeinschaftsrecht gewährleisteten Liberalisierungsverpflichtungen im Kapital- und Zahlungsverkehr resultierten, durch einen finanziellen Beistand zu kompensieren.¹⁷⁵⁰ Mit Einführung der Gemeinschaftswährung entfiel aber die Prämisse für die Gewährung einer solchen Hilfe für Eurostaaten *per definitionem*.¹⁷⁵¹ Denn Zahlungsbilanzschwierigkeiten sollten in einer gemeinsamen Währung nicht mehr auftreten können. Folglich sollte die Norm auch nur noch auf die Länder anwendbar sein, für die eine Ausnahmeregelung gilt.¹⁷⁵² Die Eurostaaten im Speziellen, sollten indes keine Möglichkeit der Finanzhilfe erhalten.

Betrachtet man die bilateralen Kredite an Griechenland als *ultima ratio*-Handlungen zum Erhalt des *status quo* in der WWU und sieht man in dem drohenden griechischen Staatsbankrott in Folge der eingetretenen gravierenden Auswirkungen auf andere Eurostaaten eine „Notstandslage“ der EU, scheidet jedenfalls eine teleologische Reduktion des Art. 125 I AEUV daran, dass ein „bail-out“ eine irreversible Verletzung des Vertrauens der sensiblen Finanzmärkte in die Eigenverantwortlichkeit der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik zur Folge hat. Die Rechtssicherheit muss in diesem Fall überwiegen, denn die WWU nach *Maastricht* steht und fällt mit ihrer Glaubwürdigkeit.¹⁷⁵³

Ein punktueller finanzieller Beistand wie im Fall Griechenlands lässt sich aber mit Hilfe des Solidaritätsprinzips i.V. mit dem Grundsatz der Unionstreue rechtfertigen. In der EU herrscht das übergeordnete Prinzip der Freiwilligkeit, das sich nicht nur im Zusammenschluss sondern auch in der Einhaltung sowie Fortführung des europäischen Rechts widerspiegelt.¹⁷⁵⁴ Das freiwillige Bekenntnis der Mitgliedstaaten zur EU (mit all ihren Verpflichtungen) bedarf mangels durchschlagender unionaler Eingriffsmöglichkeiten auf die souveränen Mitgliedstaaten im Falle der Vertragsuntreue einer Verlässlichkeit, damit die EU ihrer

¹⁷⁵⁰ Potacs, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 119 EGV, Rn. 1; Erwägungsgründe der Ratsverordnung (EWG) Nr. 1669/88 vom 24.06.1988 zur Einführung eines einheitlichen Systems des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 178 S.1, auf die *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze, Art. 103 EGV, Rn. 3 verweist.

¹⁷⁵¹ Smulders, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 119 und 120 EGV, Rn. 1.

¹⁷⁵² Dazu VO (EG) 332/2002 vom 18.02.2002, ABl., Nr. L 53/1 und die Erwägungsgründe 6 und 7.

¹⁷⁵³ S.o.

¹⁷⁵⁴ *Lais*, Das Solidaritätsprinzip, S. 97.

Effektivität nicht beraubt wird. Das Band dieser Verlässlichkeit wird durch das Solidaritätsprinzip geknüpft, das „die notwendige Voraussetzung für die Geltung des Rechts der EU“ ist.¹⁷⁵⁵ Daher gehört Solidarität zu „jenen Werten, die der EU [...] immanent sind und sie von Beginn an definieren“.¹⁷⁵⁶ Solidarität ist daher nicht etwa als Programmsatz zu verstehen. In seinem „Schlachtprämienurteil“ von 1973 hat der EuGH frühzeitig auf eine Pflicht sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Unionsorgane zur Solidarität hingewiesen.¹⁷⁵⁷

Wie in Teil 2, Kapitel I, Abschnitt 1.1.3.3.4.4. erläutert, existiert Solidarität nicht nur auf horizontaler Ebene zwischen den souveränen Mitgliedstaaten, sondern in gleichem Maße auch auf vertikaler Ebene zwischen den Mitgliedstaaten und der EU als Solidaritätssubjekt selbst. Bestätigt wird dieses reziproke Verständnis von Solidarität durch das in Art. 4 III AEUV niedergeschriebene „unionale Verfassungsprinzip“¹⁷⁵⁸ der loyalen Zusammenarbeit. Eine Untätigkeit der Mitgliedstaaten in Ausnahmesituation wie die im Mai 2010 hätte daher eine Verletzung unionaler Verfassungsprinzipien bedeutet. Darüber hinaus hätte eine Untätigkeit in Anlehnung an die im Recht gebrauchte Figur des „*venire contra factum proprium*“ ein fundamental widersprüchliches Verhalten zum mitgliedstaatlichen Bekenntnis¹⁷⁵⁹ zur europäischen Integration gezeigt.

Die aus dem Solidaritäts- und dem Loyalitätsgrundsatz resultierenden Handlungspflichten der Mitgliedstaaten sind aber nur insoweit rechtskonform, als dass sie zumindest eine analoge Vorgehensweise gesetzesmäßiger Handlungen der EU-Organe darstellen. Dadurch wird dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit Rechnung getragen.¹⁷⁶⁰ Nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit sind daher auch punktuelle Finanzhilfen nur nach Maßgabe einer strengen Konditionalität i.S. des Art. 122 II AEUV möglich.

Eine Perpetuierung der Finanzmaßnahmen, die einen Beistand auch für weitere Eurostaaten bereithielte, würde die WWU aber vor dem Hintergrund eines ungerechtfertigt niedrigen Risikozinssatzes und der ständigen Gefahr einer Insolvenz dieser maroden Staaten in eine Transferunion verwandeln, deren Entstehen aber eine Bundes- und Sozialstaatlichkeit

¹⁷⁵⁵ Zitat von *Lais*, Das Solidaritätsprinzip, S. 97.

¹⁷⁵⁶ *Calliess*, FCE 01/11, S. 13; *Hartwig/Nicolaidis*, Eipascope 2003, 19.

¹⁷⁵⁷ EuGH, Rs. 39/72, (Kommission/Italien) Slg. 1973, 115.

¹⁷⁵⁸ *Bogdandy/Schill*, in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar, Art. 4 EUV, Rn. 48.

¹⁷⁵⁹ Für Deutschland ergibt sich dies bereits aus der Präambel des GG sowie aus Art. 23 GG.

¹⁷⁶⁰ *Gussone*, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, S. 72.

voraussetzt. Bundesstaatlichkeit erfordert eine Homogenität in sozialen, politischen und kulturellen Bereichen, die über rationale Beweggründe hinaus ein bündisches Zusammengehörigkeitsgefühl hervorbringt.¹⁷⁶¹ Daran fehlt es aber bislang in der EU. Die EU erfüllt in Anlehnung an die *Jellinek'sche* Drei-Elemente-Lehre keine der Voraussetzungen für einen Staat.

Zur Sicherung des Vertrauens der Finanzmärkte dient im Verfassungssystem der WWU auch das Verbot der monetären Staatsfinanzierung nach Art. 123 I AEUV. Die von der EZB einberufenen Maßnahmen zur „Wiederherstellung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus“, SMP und OMT, sowie die Aussetzung des Bonitätsschwellenwertes hinsichtlich der von der griechischen Regierung begebenen oder garantierten marktfähigen Schuldtitel, die erneute Reduktionen der Pfänder sowie das ELA-Programm sind grundsätzlich kritisch zu betrachten. So hat die Aussetzung des Bonitätsschwellenwertes nämlich zur Folge, dass der Absatz griechischer Schuld-papiere beim ESZB erhöht wird. Die Zulässigkeit von beinahe wertlosen und damit „toxischen“ Staatsschuld-papieren für Geschäfte im Euroraum ist geeignet, den griechischen Staat dazu zu veranlassen, weitere wertlose Wert-papiere auf den Markt zu werfen, selbst dann, wenn von den Marktteilnehmern eine erhöhte Rendite in Folge schlechter Bonität verlangt wird. Denn potenzielle Abnehmer, die wegen des erheblichen Insolvenzrisikos grundsätzlich keine Staatsschuld-papiere mehr abnehmen würden, haben nun die Gewissheit, dass die EZB in Folge des Programms Geschäfte auch mit diesen als „Ramsch“¹⁷⁶² eingestuften Papieren zulässt. Hieraus entsteht eine Spekulationsspirale, weil die tatsächliche Wertigkeit griechischer Staatsschuld-titel nicht mehr mit dem Handelswert übereinstimmt mit der Konsequenz, dass die EZB und die nationalen Zentralbanken den griechischen Staat durch diesen Handel mit Quasi-Krediten versorgen. Das ESZB selbst läuft aber Gefahr, auf den „Schrottpapieren“ schließlich sitzen zu bleiben, da eine alsbaldige Erholung der griechischen Wirtschaft nicht zu erwarten ist und daher eine vollständige Ablösung der Papiere mit längerer Laufzeit mit großer Wahrscheinlichkeit ausbleiben wird bzw. weitere Zinssenkungen der Darlehen erwartet werden können.

¹⁷⁶¹ *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte,, Band I, S. 659.

¹⁷⁶² FAZ online vom 14.6.10, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/ramschstatus-moody-s-senkt-griechenland-rating-1995707.html> (Abrufdatum: 20.01.2013).

Einen Negativsaldo ergeben diese liquiditätszuführenden Operationen allerdings nicht sogleich durch deren Verbuchung bei dem ESZB. Allerdings könnten die unter dem Bonitätsschwellenwert bleibenden und von Ratingagenturen als „Schrottpapiere“ bewerteten, hinterlegten Sicherheiten vor dem Hintergrund ihres spekulativen Charakters einen Negativsaldo ergeben. Die Herabsetzung des Bonitätsschwellenwertes und die damit verbundene Risikoerhöhung in Bezug auf die Hereinnahme von nicht ausreichend gedeckten, staatlichen Schuldverschreibungen führen dazu, dass die EZB also eine Geldpolitik betreibt, die zu einer erhöhten Gefahr für die Geldwertstabilität in der WWU führt. Kommt es nämlich (wie im Fall Griechenlands) zu einer Umschuldung oder gar zu einem Staatsbankrott, manifestiert sich dieses Risiko unweigerlich in Form eines gewaltigen Negativsaldos in der Bilanz der EZB.¹⁷⁶³ Die Bilanz liegt derzeit bei ca. 86 Mrd. Euro.¹⁷⁶⁴

Darüber hinaus werden durch die Reduzierung der Anforderungen an die Sicherheiten im Hinblick auf von der griechischen Regierung begebene oder garantierte marktfähige Schuldtitel - entgegen der „Allgemeinen Regelungen“ (Leitlinie EZB/2000/7 vom 31. August 2000 über geldpolitische Instrumente und Verfahren des Eurosystems)¹⁷⁶⁵ - staatliche Geschäftspartner im Vergleich zu Privaten privilegiert. Auch eine monetäre Staatsfinanzierung, die über Umwege beim ESZB stattfindet, unterfällt dem Verbot des Art. 123 I AEUV. Dies wird durch Art. 1 I a) der VO (EG) Nr. 3603/93 festgelegt, der mit dem Wort „jede“ (Bereitstellung) ein umfassendes Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung zu erreichen beabsichtigt. Im Unterschied dazu erfüllt die erneute Reduktion der Pfänder von 2012 nicht den Tatbestand des Art. 123 I AEUV. In diesem Fall wurde nämlich nicht die Notenbankfähigkeit griechischer Staatsbonds reguliert, sondern die Anforderungen an *sonstige Sicherheiten* herabgesetzt. Anders als zuvor hatte dieser Beschluss insbesondere „Asset-Backed-Securities“ zum Gegenstand. Durch diese Herabsetzung kommt es weder zu einer Spekulations-Spirale noch zu einer Absatzerhöhung von Staatsanleihen angeschlagener Euroländer. Der Beschluss verpflichtet die nationalen Zentralbanken nämlich gerade *nicht* dazu, notenbankfähige Bankschuldverschreibungen als Sicherheit für Kreditgeschäfte des

¹⁷⁶³ Eine andere Einschätzung ergibt sich nicht etwa aus den Erträgen, die das ESZB mit den Staatsanleihen verschiedener PIIGS-Staaten erzielt hat, da es sich dabei nur um Zinsen handelt. Die Ablösefähigkeiten dieser Papiere beginnt erst im Jahr 2016, vgl. FAZ vom 21.02.13, S. 9.

¹⁷⁶⁴ Rücklagen neben dem Eigenkapital eingerechnet.

¹⁷⁶⁵ ABl. L 310 vom 11.12.2000. Diese wurde durch EZB/2011/14 vom 20.9.11, ABl. L 331/1 vom 14.12.2011 neugefasst, die allerdings nach Art. 4 II der Leitlinie erst seit dem 01.01.2012 gilt.

Eurosystems hereinzunehmen, wenn sie durch einen Mitgliedstaat garantiert sind, für den ein Programm der EU bzw. des IWF besteht oder dessen Bonitätsbeurteilung nicht im Einklang mit dem Schwellenwert für die hohen Bonitätsanforderungen des Eurosystems für Emittenten und Garanten marktfähiger Sicherheiten gemäß den Abschnitten 6.3.1 und 6.3.2 von Anhang I der Leitlinie EZB/2011/14 steht. Dieser Beschluss hat daher keine maßgeblichen monetären Auswirkungen auf die Zentralregierungen. Er dient einzig der finanziellen Unterstützung der privaten Finanzinstitute.

Im Rahmen der ELA-Kredite übernimmt die Notenbank zwar nur formal das Risiko für einen Zahlungsausfall. Da sie sich die Mittel für die ELA-Kredite beim Eurosystem leihen muss, werden die Kredite Bestandteil der sog. TARGET-Verbindlichkeiten gegenüber der EZB. Die Forderungen daraus entfallen auf sämtliche Eurostaaten in der Höhe ihres Anteils an der Einlage der EZB. Wenn die beliebigen Staatsanleihen nun nicht bedient werden können und die Geschäftsbanken auf Grund dieses Zahlungsausfalls zahlungsunfähig werden, wirkt sich diese Situation nicht nur unmittelbar auf die Notenbanken aus, sondern wegen TARGET auch auf sämtliche Eurostaaten, allen voran Deutschland, das bekanntlich mit über 27 Prozent den größten Anteil am Kapitalschlüssel der EZB hält und daher auch die größten Einbußen erleiden müsste. Die ELA-Kredite sind auch deshalb zweifelhaft, weil sie eine Maßnahme darstellen, die sich außerhalb der allgemeinen Leitlinien für geldpolitische Instrumente und Verfahren und damit außerhalb der gemeinsamen Geldpolitik wiederfindet, und die EZB das Limit des Dispokredites in Folge eines eigenen Ermessens der nationalen Zentralbanken nicht kontrollieren kann.

Die auch in der öffentlichen Diskussion besonders kritisch betrachteten Sekundärmarktinterventionen der EZB fanden ihren Kulminationspunkt im Sommer 2012, als EZB-Präsident *Mario Draghi* versprach, unbegrenzt Staatsanleihen maroder Euroländer aufzukaufen, wenn dies notwendig wäre, um die Finanzstabilität in der WWU zu sichern. Grundsätzlich ist der Ankauf von Staatsanleihen ein geldpolitisches Instrument der EZB, das unter die Offenmarktgeschäfte fällt. Offenmarktgeschäfte stellen das wichtigste Steuerungsinstrument der Geldpolitik dar¹⁷⁶⁶ und werden in der Regel getätigt, um die Zinssätze und die Liquidität am Markt zu steuern sowie Signale bzgl. des geldpolitischen

¹⁷⁶⁶ *Heun, JZ* 1998, 871; *Heun*, Die Zentralbank in den USA, unter Punkt V, 4.

Kurses zu setzen.¹⁷⁶⁷ EZB-Interventionen auf dem Sekundärmarkt sind rechtlich betrachtet grundsätzlich nicht unzulässig, weil die Staatsanleihen, die dort gehandelt werden, bereits einer „Preisbindung“ unterlagen und der sie begebende marode Staat schon durch einen erhöhten Risikozins bei dem Primärmarktgeschäft „abgestraft“ wurde.

Die rechtliche Erlaubnis dieses notwendigen Tätigkeitsfeldes der EZB darf sich aber nicht als Schlupfloch zur Monetisierung strauchelnder Eurostaaten entpuppen. Das bedeutet, dass sich die der EZB zugestandene Ermessensentscheidung¹⁷⁶⁸ für einen Ankauf von staatlichen Schuldverschreibungen auf dem Sekundärmarkt dann in ein strenges Verbot umwandelt, wenn der Erwerb von Staatsanleihen (insbesondere von Staaten mit besonders hoher Staatsschuld) zu einer systematischen Kurs- oder Zinssatzstabilisierung der Schuldverschreibungen des Emittenten führt. Daher ist auch ein (freiwilliger) Erwerb von staatlichen Schuldtiteln von diesem Verbot umfasst. Wenn die EZB Staatspapiere von Staaten, denen eine schlechte Bonität bescheinigt wird, ankauft, hat das den Effekt, dass der ausschlagende Risikozins für die Beleihung der beinahe wertlosen Staatsanleihen künstlich stabilisiert wird. Der von der EZB „festgelegte“ Zins spiegelt nicht die wahre Marktlage wider und verwässert die tatsächliche Bonität des Emittenten, was sich auch auf die Preisbildung auf dem Primärmarkt auswirkt. Ein solches Finanzgeschäft wird von der EZB wegen der „Natur der Sache“ nicht mit der Absicht auf Gewinnerzielung vorgenommen, sondern lediglich, um in das natürliche Marktgeschehen lenkend einzugreifen,¹⁷⁶⁹ so dass ein klassisches Offenmarktgeschäft nicht vorliegt. Dieser Eingriff tangiert im konkreten Fall den alleinigen Hoheitsbereich der mitgliedstaatlichen Regierungen und nimmt ihnen die Verantwortung, für angemessene Refinanzierungskonditionen zu sorgen, mit denen eine dauerhafte solide Finanzierung der Staatsausgaben gewährleistet wird.

In Folge dessen, dass das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung wesentliches Element unionsrechtlicher Sicherung der verfassungsrechtlichen Anforderungen des

¹⁷⁶⁷ Vgl. die auf Art. 18.2. EZB-Satzung basierende „Einheitliche Geldpolitik in Stufe 3-Allgemeine Regelungen für die geldpolitischen Instrumente und Verfahren des EZB, S. 11.

¹⁷⁶⁸ *Gnan*, in: von der Groben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar, Art. 101 EGV, Rn. 10 (Tabelle); *Endler*, EZB und Preisstabilität, S. 454.

¹⁷⁶⁹ Vgl. die Ausführungen von *Erbs/Kohlhaas*, in: dieselben, Strafrechtliche Nebengesetze Kommentar, § 20a WpHG, Rn. 25 ff.; vgl. auch: *Schwark*, in: Schwark/Zimmer, Kapitalmarktrechts-Kommentar, § 20a WpHG, Rn. 38.

Demokratiegebotes ist,¹⁷⁷⁰ wird auch das Rechtsstaats- sowie das Demokratieprinzip durch diese Interventionen bedroht. Zudem werden durch die Betätigung der EZB im fiskalpolitischen Bereich die Grenzen zwischen politischem Auftrag der Regierung und Mandat der EZB verwischt. Es kommt zu einer „Vermischung“ von Geld- und Finanzpolitik.¹⁷⁷¹ Diese Melange gefährdet das Primärziel der EZB, da nur die politische Unabhängigkeit der Zentralbank für die Gewährleistung von Preisstabilität förderlich ist.¹⁷⁷² Durch das SMP und das OMT-Programm ist die Unabhängigkeit der EZB ins Wanken geraten. Besonders sichtbar wird dies beim OMT-Programm, welches das SMP im Herbst 2012 ablöste.

Im Rahmen dieses Programms hat die EZB eine Intervention auf dem Sekundärmarkt von der politischen Entscheidung über ein Hilfsprogramm der EFSF oder des ESM abhängig gemacht. Wenn die Prämisse für einen Staatsanleihekauf der EZB auf dem Sekundärmarkt im Vorliegen eines wirtschaftlichen Konsolidierungsprogramms liegt, für dessen Ausarbeitung und Durchführung die Direktoren der EFSF bzw. die Gouverneure des ESM allein verantwortlich sind, bedeutet das, dass eine Verknüpfung zwischen geldpolitischen Maßnahmen der EZB und politischen Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs der Euroländer, die eben die Gruppe der Konzeptersteller und Aufseher bilden, hergestellt wird. Durch den Einfluss der Regierungen wird die Unabhängigkeit der EZB in enorme Zweifel gezogen. Die EZB hat nun nämlich stets dann zu intervenieren, wenn die Staatsspitzen der Euroländer ein Hilfsprogramm verabschiedet haben. In Folge dieser Korrelation hat sich die EZB in die Abhängigkeit der Politik begeben. Dadurch hat sie sich selbst vom „Anwalt der Stabilität zum Erfüllungsgehilfen der Fiskalpolitik“¹⁷⁷³ „degradiert“¹⁷⁷⁴.

Die kurze Laufzeit der Staatsanleihen, die in den Rahmen des OMT-Programms fallen, rechtfertigt keine andere Bewertung als die Gegebenheiten beim SMP. Denn hier wird die Sorge um Inflation¹⁷⁷⁵ durch zwei andere Umstände verstärkt. Erstens durch den Verzicht

¹⁷⁷⁰ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. 276.

¹⁷⁷¹ Vgl. *Weidmann*, im Interview mit der FAS vom 30.12.12., S. 36.

¹⁷⁷² EZB, Die Geldpolitik der EZB 2011, S. 15; siehe insbesondere: *von Hayek*, Entnationalisierung des Geldes.

¹⁷⁷³ *Rainer Hank*, FAZ vom 5.8.12, S. 8.

¹⁷⁷⁴ Vgl. die These *Otmar Issings*: „Die EZB wird zum Gefangenen der Politik“, FAZ vom 10.8.12, S. 11.

¹⁷⁷⁵ Dass es zu mehr Inflation kommen wird, sagte einer der Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Bank, *Anshu Jain*, in einem Interview der Welt am Sonntag, vom 16.9.12; a.A.: *Rudolf Hickel*, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung durch den Haushaltsausschuss zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des

der EZB auf einen bevorrechtigten Gläubigerstatus - Anwendbarkeit der sog. „*pari passu*“-Klausel. Dies führt dazu, dass die EZB (wie auch die privaten Gläubiger) im Falle einer Umschuldung immense Verluste an den eingelagerten Staatsanleihen hinnehmen muss. Bei der griechischen Umschuldung hatte sich die EZB noch die Stellung eines bevorrechtigten Gläubigers gesichert.¹⁷⁷⁶ Darüber hinaus ist auch das Versprechen des EZB-Chefs *Draghi*, „unbegrenzte“ Staatsanleihekäufe vorzunehmen, rechtlich besonders kritisch zu sehen. Denn ein solches Versprechen stellt den wirtschaftlich angeschlagenen Staaten eine Form von Garantie in Aussicht, ihren Staatshaushalt dauerhaft über die EZB finanzieren zu können, wenn sie sich jedenfalls bei der EFSF (oder dem ESM) um eine Finanzhilfe bemühen. Dieses Versprechen forciert ein „*moral-hazard*“-Verhalten bei gleichzeitiger Schwächung des eigenen Reformwillens.¹⁷⁷⁷

Das währungsverfassungsrechtliche System einer Wechselwirkung zwischen fiskalpolitischer Disziplinlosigkeit und sanktionierendem Markt in den Vorschriften des AEUV wurde während der immer noch andauernden Krise nicht nur von den hier erläuterten Maßnahmen in seiner Funktion gestört, sondern darüber hinaus von den Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten in einer Reihe von Gipfeltreffen gänzlich außer Kraft gesetzt. Die Tendenz der Mitgliedstaaten bei der Krisenbekämpfung, die mit der Griechenlandhilfe begann und in Gestalt der EFSF ihren Lauf nahm, fand schließlich ihre europavertragliche Verankerung in Art. 136 III AEUV. Diese Norm erlaubt die Einrichtung eines (dauerhaften) Krisenmechanismus, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren.

In Folge der ins Leben gerufenen Finanzstabilisierungsmechanismen (EFSF und ESM) wurde die von den Gründervätern vorgesehene funktionale Struktur der WWU *peu à peu* pervertiert. Das Bekenntnis zu haushaltspolitischer Autonomie in den Eurostaaten zur Sicherung der Finanzstabilität in der WWU wurde durch allseits bereite und „*moral-hazard*“ befuernde Stabilisierungsmechanismen ersetzt. In Folge ihres umfangreichen

Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“ sowie „Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmechanismen sichern und stärken“, S. 4.

¹⁷⁷⁶ Der IWF bspw. behält sich im Gegensatz dazu stets die Eigenschaft als bevorrechtigter Gläubiger vor.

¹⁷⁷⁷ Vgl. auch *Haufler/Lucke/Merz/Richter*, „Plenum der Ökonomen“, Stellungnahme zur europäischen Schuldenkrise vom 24.2.2011, <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2011/02/plenum-der-oekonomen-stellungnahme-zur-europaeischen-schuldenkrise/> (Abrufdatum: 27.01.2013).

Instrumentenkastens, zu denen Primär- und Sekundärmarktinterventionen, vorsorgliche Maßnahmen, Finanzmaßnahmen zur Rekapitalisierung der Finanzinstitute sowie Kredite und Darlehen gehören, sind diese Fazilitäten in der Lage, auf dieselbe Weise die Währungs- und Finanzstabilität zu gefährden wie dies durch die bilateralen Hilfsmaßnahmen unter den Mitgliedstaaten und die Maßnahmen der EZB bereits erfolgt ist. Neu ist allerdings, dass EFSF und ESM Konstruktionen sind, die auf der Grundlage von intergouvernementalem Komplementärrecht errichtet wurden.

Diese sog. „Unionsmethode“¹⁷⁷⁸ bewirkt, dass die maßgeblichen Verbotsvorschriften des AEUV zur Sicherung der Funktionalität der WWU sowie nationale Vorschriften, wie z.B. Parlamentsvorbehalte, umgangen werden können. Die beiden als Privatrechtssubjekte geschaffenen Stabilisierungsfonds sind nämlich grundsätzlich nicht vom Anwendungsbereich der Art. 123-125 AEUV erfasst. Lediglich vor dem Hintergrund des Grundsatzes des allgemeinen europarechtlichen Missbrauchsvorbehalts gelingt es, einen Verstoß gegen die „no-bail-out“-Klausel zu rechtfertigen. Das Leck an Transparenz und Informationen und die mangelnde Beteiligung des Deutschen Bundestags während der Planung und Errichtung insbesondere der EFSF sowie die Entscheidung der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten, die Fazilität nicht nach Völkerrecht, sondern Privatrecht zu konstruieren, lassen auf ein kollusives Zusammenwirken unter planmäßiger Umgehung des Rechts schließen. So kann jedenfalls auf eine Verletzung von Art. 125 I AEUV erkannt werden. Denn auch der finanziellen Unterstützung durch diese Zweckgesellschaft liegt letztlich eine mitgliedstaatliche Garantieübernahme i.S. der „no-bail-out“-Klausel zu Grunde. Auch hier besteht eine Haftung der garantierenden Euroländer zumindest auf der Eingangsseite. Dies zeigt bereits der spiegelbildliche Wortlaut in § 1 I des WFStG (dem deutschen Begleitgesetz zu den bilateralen Krediten für Griechenland) und § 1 I des StabMechG (Deutsches Gesetz zur EFSF), der in beiden Fällen das Bundesministerium der Finanzen dazu ermächtigt, Gewährleistungen in bestimmter Höhe zu übernehmen. Die „kollegiale“ Unterstützungsmaßnahme zwischen den Eurostaaten findet lediglich auf anderer Ebene statt. So schalten sich die Euroländer hier anders als im ersten Griechenlandpaket bereits bei der Mittelaufnahme durch die EFSF auf den Finanzmärkten ein und garantieren die Ablösung der von der EFSF ausgegebenen Finanzmittel bzw. die Rückzahlung der von ihr

¹⁷⁷⁸ *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 575.

aufgenommenen Kredite. Dadurch hat sich die nach der *ratio* des Art. 125 I AEUV verbotene Unterstützungshandlung der Mitgliedstaaten im Vergleich zum Beistand in Form der bilateralen Kredite aber nur zeitlich sowie garantieempfängertechnisch verschoben.¹⁷⁷⁹ Effekt und Ziel der Handlung sind aber identisch.

Die Finanzstabilisierungsmechanismen haben nun dazu geführt, dass die zukünftige (, eigene) finanzielle Leistungsfähigkeit des Schuldners in Folge einer möglichen finanziellen Unterstützung durch die Fazilitäten verwässert wird. Dies hat zur Folge, dass ein finanzwirtschaftliches Chaos auf den Märkten, basierend auf Fehlkalkulationen und falschen Bonitätsbewertungen der Schuldner vor dem Hintergrund nicht mehr einschätzbarer Risiken, jedenfalls auf lange Sicht vorprogrammiert ist.

Die Stabilisierungsmechanismen EFSF und ESM werden sich als Danaergeschenk erweisen, weil der Grad der Wirtschafts- und Wettbewerbsfähigkeit in den „Programmländern“ nicht äquivalent zum sinkenden Risikozinssatz für die Begebung von Staatsanleihen ansteigt. Dies lässt darauf schließen, dass die aktuell verbesserten Bonitätsbewertungen dieser Staaten nicht etwa aus einer fallenden Staatsschuld oder gar aus Leistungsbilanzüberschüssen resultieren, sondern überwiegend auf die Finanzhilfen der Stabilisierungsmechanismen zurückzuführen sind. So fielen die Zinssätze während der Krise teilweise um bis zu 16,09 Prozent. Lagen die Zinsen für griechische Staatsanleihen mit zehnjähriger Laufzeit im Februar 2012 noch bei 29,24 Prozent, konnte das Land vergleichbare Titel im Dezember 2012 schon mit 13,33 Prozent begeben. Für Irland stehen sich Zinssätze im Juli 2011 i.H. von 12,45 Prozent (als Höchststand) und 4,67 Prozent im Dezember 2012 gegenüber. Für Portugal gilt 13,85 Prozent im Januar 2012 i.V. zu 7,25 Prozent im Dezember desselben Jahres. Stellt man nun diese Bonitätssteigerungen der Wirtschaftsleistung und der aktuellen Staatsverschuldung in den einzelnen Ländern gegenüber, so wird schnell klar, dass der verminderte Risikozins nicht mit der tatsächlichen Wirtschaftsleistung der Staaten korreliert.

Die Diskrepanz zwischen dem Stand der tatsächlichen Wirtschaftsleistung und den Bewertungen durch die Ratingagenturen tauchte bereits zu Beginn der Staatsschuldenkrisen

¹⁷⁷⁹ Vgl. auch: *Rudolf Hickel*, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung durch den Haushaltsausschuss zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“ sowie „Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmechanismen sichern und stärken“, S. 2.

auf.¹⁷⁸⁰ So wurde Griechenland bis April 2010 mit einem Risikozins bedacht, der gerade mal mit 70 Basispunkten den Wert deutscher Staatsanleihen überstieg,¹⁷⁸¹ obwohl die Staatsverschuldung des Landes der Antike zu diesem Zeitpunkt bereits bei 144,55 Prozent des BIP lag - weit mehr als das doppelte von dem, was nach *Maastricht* zulässig ist. Deutschland verzeichnete zu diesem Zeitpunkt eine Verschuldung von ca. 83 Prozent im Verhältnis zum BIP. Im Jahr 2012 betrug die griechische Staatsverschuldung 343,81 Mrd. Euro bei einer Wirtschaftsleistung von 201,37 Mrd. Euro (ca. 170 Prozent des BIP). Im Hinblick auf Portugal ist eine Wirtschaftsleistung von 166,34 Mrd. Euro bei einer Staatsverschuldung von 198,06 Mrd. Euro zu verzeichnen. Schließlich liegen die irischen Zahlen bei 161,67 Mrd. Euro Wirtschaftsleistung bei einer Verschuldung von 190,36 Mrd. Euro.

Spätestens dann, wenn die Mittel aus den Stabilisierungsmechanismen ausgeschöpft sein werden, werden die Zinsen für die Staatspapiere der drei Programmstaaten abrupt in die Höhe schnellen, weil nicht anzunehmen ist, dass bis dahin ausreichende wirtschaftspolitische Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt sein werden. Die Stabilisierungsmechanismen können daher lediglich als allgemeines Krisenmittel zur Kontemplation betrachtet werden. Sie verschieben das im Jahr 2010 begonnene Finanzmarktinferno auf unbestimmte Zeit.

Die Tendenz in der EU, die Europäische Integration im Wege der „Unionsmethode“ voranzutreiben, stößt auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Grundsätzlich vermag der deutsche Staat Kompetenzen auf EU-Ebene zu übertragen, weil der souveräne Staat als Herrscher und Wächter¹⁷⁸² in Verantwortung über den von ihm geschaffenen, für ihn geltenden und durch ihn garantierten Rechten und Pflichten steht.¹⁷⁸³ Diese auch als „Totalität des Souveräns“¹⁷⁸⁴ bezeichnete Macht, umfasst daher grundsätzlich auch eine absolute Verfügungsbefugnis des Staates über die selbstbegründeten Hoheitsrechte innerhalb der selbsterhaltenden Grenze der Ewigkeitsgarantie, Art. 79 III GG.

¹⁷⁸⁰ Vgl.: Teil 2, Kapitel 1, 1.1.3.1.9.2.1.

¹⁷⁸¹ EZB, Die Geldpolitik der EZB, Abb. 5.9; vgl. auch Schaubild in der FAZ vom 8.8.12, S. 11.

¹⁷⁸² *Bodin*, *Republique*, S. 122 ff., der die „Souveränität“ als die „absolute und beständige Macht eines Staates“ bezeichnet.

¹⁷⁸³ Vgl. *Dennert*, *Souveränität* S. 59; Liste mit Rechten des Souveräns: *Bodin*, *Republique*, S. 222 ff.

¹⁷⁸⁴ *Dennert*, *Souveränität*, S. 92; vgl. auch *Heller*, *Souveränität*, S. 162, der dem Souveränitätsbegriff einen „absoluten Charakter“ zuschreibt.

Da die EU eine von den Gründerstaaten geschaffene und lediglich durch ihre Mitgliedstaaten legitimierte supranationale Institution ist,¹⁷⁸⁵ die, um ihre derivative Daseinsberechtigung zu rechtfertigen, sich einzig und allein nähren kann von der Macht und der Souveränität der nationalen Staaten,¹⁷⁸⁶ liegt in einer „Übertragung von Hoheitsrechten“ kein Souveränitätsverlust, i.S. einer Entledigung oder Enteignung.¹⁷⁸⁷ Auf Grund der Tatsache, dass die EU ein Zusammenschluss von Staaten ist, die ihrerseits selbst die alleinigen Subjekte demokratischer Legitimation sind, ist und bleibt die Europäische Integration stets primär gouvernemental bestimmt.¹⁷⁸⁸ In Folge einer Übertragung wesentlicher Hoheitsbereiche auf die EU kommt es jedenfalls für die deutschen Legislativorgane zu einem zeitweiligen Verlust an demokratischer Gestaltungsmacht.¹⁷⁸⁹

Sedes materiae der deutschen Mitwirkung an der Entwicklung der EU ist Art. 23 I GG. Durch diese Bestimmung, die *lex specialis* zu Art. 24 I GG ist,¹⁷⁹⁰ hat der Gesetzgeber der Integrationsermächtigung materielle Schranken auferlegt. Allerdings bedurfte es erst der Rechtsprechung des BVerfG, um diese Grenzen klar aufzuzeigen¹⁷⁹¹ und um die in Art. 23 I GG zum Ausdruck gebrachte „offene Staatlichkeit“¹⁷⁹² im Lichte des Gemeinschaftsrechts „sachgerecht auszulegen“¹⁷⁹³.¹⁷⁹⁴ Die Staatsschuldenkrisen gaben dem BVerfG genügend Anlass, die deutsche Identität im Prozess der Europäischen Integration zu verteidigen und die parlamentarische Budgethoheit als das nationale Recht zu preisen, das essenziell für die Staatlichkeit Deutschlands und Voraussetzung für eine lebendige Demokratie ist. Im Wesentlichen aus Art. 20 I und II, Art. 23 I und Art. 79 III GG wird den Verfassungsorganen eine „Integrationsverantwortung“ auferlegt, die darauf abzielt, die Strukturprinzipien der BRD im Prozess der europäischen Integration zu bewahren. In Folge dessen wird den Verfassungsorganen der Auftrag erteilt, die für die demokratische Selbstbestimmung

¹⁷⁸⁵ *Isensee*, ZRP 2010, 36.

¹⁷⁸⁶ Siehe auch *Seidel*, EuR 1992, 140.

¹⁷⁸⁷ Vgl. *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 23 I, Rn. 51.

¹⁷⁸⁸ BVerfG NJW 1993, 3052; *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 1410.

¹⁷⁸⁹ *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, 577.

¹⁷⁹⁰ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG-Kommentar, Art. 23, Rn. 4; *Streinz*, in: *Streinz*, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 9.

¹⁷⁹¹ BVerfGE 37, 271/291 (296); 58, 1 (40); 73, 339 (375); 75, 223 (240).

¹⁷⁹² *Vogel*, Die Verfassungsentscheidung des GG, S. 42 ff; *Randelzhofer*, in: *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, Art. 24 I, Rn. 2.

¹⁷⁹³ BVerfGE 31, 145 (174).

¹⁷⁹⁴ *Streinz*, in: *Streinz*, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 3.

wesentlichen Gesetzgebungszuständigkeiten in Eigenregie auf Bundesebene auszuüben.¹⁷⁹⁵ Nur durch eine gewissenhafte Integrationsverantwortung ist es möglich, einer Selbstentmachtung in Folge einer willkürlichen Kompetenzübertragung auf die Gemeinschaft zu verhindern.¹⁷⁹⁶

Die Krise hat aber gezeigt, dass diese Integrationsverantwortung in ihrem ambivalenten Wortlaut (zum Wohle Europas und zu Lasten des Nationalstaats) zu „ernst“ genommen wurde. Dies hat eine Gefährdung der deutschen Staatlichkeit zur Folge. So hat sich während der Krise eine Tendenz der Staats- und Regierungschefs der Euroländer hin zu einer intergouvernementalen Gesetzgebung entwickelt, die zwischen dem Europa- und dem Völkerrecht angesiedelt ist. Infolge dessen findet eine weitere Verlagerung von legislativer hin zu exekutiver Rechtsetzung statt, die bereits mit dem Prozess der Europäischen Integration begonnen hatte. Besteht das Ziel dieser Methode wie im Falle der EFSF und des ESM darin, außerunionsrechtliche, finanzstabilisierende Institutionen zu erschaffen, so ist das Umgehungs- und Verletzungspotenzial von europäischem sowie nationalem Primärrecht erheblich. Da die Staats- und Regierungsspitzen der EU-Staaten im Europäischen Rat neben den einzelnen Ressortministern des Rates der Europäischen Union (und dem Europäischen Parlament) maßgebliche Gesetzgebungsorgane sind, die aber auf nationalstaatlicher Ebene lediglich die exekutive Gewalt verkörpern, ist der EU strukturell ein Demokratiedefizit immanent. Um dieses Leck zu kompensieren, hat der deutsche Gesetzgeber insbesondere die Art. 23 II und III GG in die Verfassung aufgenommen. Diese Normen sichern Bundestag sowie Bundesrat ausgiebige Mitwirkungs- und Informationsrechte im Rahmen der Europäischen Gesetzgebung zu. Die Staats- und Schuldenkrisen in der EU haben allerdings gezeigt, dass diese „legislativen Rechte“ in Folge großer monetärer Erwartungen der Finanzmärkte nicht immer in ausreichendem Maß beachtet werden. So hat das BVerfG im Fall des ESM bereits entschieden, dass eine Verletzung von Art. 23 II GG vorliegt.¹⁷⁹⁷

Eine rechtliche Überprüfung im Hinblick auf die EFSF stellt sich als besonders schwierig heraus, weil die EFSF nach Luxemburgischen Handelsrecht gegründet wurde und rechtsorganisatorisch daher rein privatrechtlicher Natur ist. Der Anknüpfungspunkt für eine

¹⁷⁹⁵ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 264.

¹⁷⁹⁶ *Kottmann/Wohlfahrt*, ZaöRV 69 (2009), 456.

¹⁷⁹⁷ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 148 ff.

völkerrechtliche Betrachtung liegt in dem Beschluss der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Währungsunion vom 09. Mai 2010. Auf Grund der verbindlichen Hilfszusagen mit erheblicher Budgetrelevanz und den bereits konkret gefassten *essentialia negotii* für den späteren EFSF-Rahmenvertrag stellt dieser Beschluss als *pactum de contrahendo* einen völkerrechtlichen Vertrag dar, der dem Verfahren des Art. 59 II GG unterliegt. Das deutsche Begleitgesetz zum EFSF-Rahmenvertrag (StabMechG) erfüllt indes nicht die Ansprüche an ein ausreichendes Zustimmungsgesetz i.S. der Vorschrift. In Folge erheblicher rechtlicher Unstimmigkeiten zwischen der nationalen und der intergouvernementalen Vereinbarung werden die Anforderungen an das Demokratieprinzip nicht erfüllt. Ein Leck an demokratischer Legitimation besteht auch im Hinblick auf die Tatsache, dass der Beschluss vom 09. Mai 2010 in einem „besonderen Näheverhältnis“ zum EU-Recht steht.¹⁷⁹⁸ Daher kann er als vom Begriff der „politischen Angelegenheiten“ i.S. des Art. 23 II GG umfasst qualifiziert werden. Eine von den Umständen bereits indizierte, ausreichende Mitwirkung der deutschen Legislativorgane wurde allerdings von der Exekutive nicht veranlasst. Umfassende Informationspflichten der Regierung bestanden aber auch aus dem Grund, da die deutsche Sicherungszusage im Rahmen der EFSF mit einer Summe von 211.045,90 Mrd. Euro das parlamentarische Haushaltsrecht in entscheidender Weise konterkariert.

Die „europäischen“ Finanzstabilisierungsmechanismen sowie die Maßnahmen der EZB haben die Arche der Europäischen Integration in Zeiten der Krise auf einen Kurs gebracht, dessen fahrbares Gewässer nicht den erforderlichen Gehalt demokratischer Legitimation aufweist. Es scheint als hielten die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten nicht mehr etwa den Kompass der Verfassung in Händen. Vielmehr entsteht durch die Stabilisierungsmechanismen und die Interventionen der EZB in den letzten Jahren der Eindruck, als wäre ihnen das Seehandbuch der Finanzmarktakteure in die Hand gepresst worden.

Um die WWU nun mehr wieder durch ungetrübtes Gewässer zu steuern, ist es unumgänglich, das Vertrauen der Märkte zurückzugewinnen. Sollte beabsichtigt sein, dem währungsverfassungsrechtlichen Geist von *Maastricht* erneut Geltung zu verschaffen, gelingt

¹⁷⁹⁸ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. 100.

dies nur auf Kosten des Art. 136 III AEUV, dessen Existenz genau wie die der Stabilisierungsmechanismen revidiert werden müsste - mag dies in letzter Konsequenz auf Kosten der Anzahl der Mitgliedstaaten der Währungsunion geschehen. Die Zukunft der gemeinsamen Währung wäre dann freilich ungewiss.

Der *status quo* der Rechtsverletzungen wesentlicher Vorschriften der Währungsverfassung sowie parlamentarischer Mitwirkungsrechte im Prozess der Europäischen Integration lässt sich hingegen nur durch eine Beseitigung der asymmetrischen Kompetenzverteilung der WWU erreichen. Die Beseitigung des „Konstruktionsfehlers“ erforderte eine Zentralisierung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen auf EU-Ebene. Ob die europäischen Völker dies wirklich beabsichtigen und das BVerfG diesen Integrationsprung im Rahmen des (geltenden) Grundgesetzes zulässt, bleibt abzuwarten.

Literaturverzeichnis

- Aden, Menno: Insolvenzverfahren über Fiskalvermögen eines Staates, ZRP 2010, 191 ff.
- Altmann, Jörn: Ist die Europäische Union ein optimaler Währungsraum?, WD 1994, 312 ff.
- Ariely, Predictably Irrational, New York, 2008, (zitiert: *Ariely*, Predictably Irrational).
- Aschinger, Gerhard: Ist die Währungsunion realisierbar?, in: Zohlnhöfer (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur Politischen Union?, 1996, S. 49 ff., (zitiert: *Aschinger*, Ist die Währungsunion realisierbar?).
- Assmann, Heinz-Dieter/Schneider, Uwe H.: Wertpapierhandelsgesetz, 5. Auflage, 2009 Köln, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Assmann/Schneider, WpHG).
- Baader, Roland: Geldsozialismus, 1. Auflage 2010, Gräfelfing, (zitiert: *Baader*, Geldsozialismus).
- Barta, Sebastian: Die Insiderinformation als aufklärungspflichtiger Umstand de lege lata und de lege ferenda, DZWIR, Heft 5, 2012, S. 178 ff.
- Baum, Thomas M.: Empirische Analysen der Bundesbank Autonomie, Konjunkturpolitik 29 (1983), S. 163 ff.
- Beck, Hanno/Wentzel, Dirk: Eine Insolvenzordnung für Staaten?, Wirtschaftsdienst 2010/3, S. 167, (zitiert: *Beck/Wentzel*, Insolvenzordnung für Staaten?)
- Becker, Ulrich: Differenzierungen der Rechtseinheit durch „abgestufte Integration“, EuR 1998 (Beiheft 1), S. 29 ff.
- Becker, Werner/Gaddum, Eckard: Europäisches Währungssystem, in: Europa von A-Z, 1997 Bonn, (zitiert: *Werner/Gaddum*, Europäisches Währungssystem).
- Becker, Peter/Maurer, Andreas: Deutsche Integrationsbremsen, SWP-Aktuell 41 (Juli 2009).
- Behrens, Peter: Ist ein Ausschluss aus der Euro-Zone ausgeschlossen? EuZW 2010, 121.
- Bender, Tobias: Die Verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza, ZaöRV 61 (2001), 729 ff.
- Benjamin, Joanna: Financial Law, 2007, Oxford, (zitiert: *Benjamin*, Financial Law).
- Berger, Cathleen/Ücker, Christina: Die Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise, MES Perspektiven 01/2011, S. 9 (zitiert: *Berger/Ücker*, Die Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise).
- Bergmann, Jan: Handlexikon der Europäischen Union, 5. Auflage, 2012 Baden-Baden, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Bergmann, Handlexikon der EU).
- Bernholz, Peter: Die Bundesbank und die Währungsintegration in Europa, in: Fünfzig Jahre Deutsche Mark, 1998 München, (zitiert: *Bernholz*, Bundesbank und Währungsintegration).
- Berthold, Norbert: Monetäre Integration in Europa, Eine ordnungspolitische Analyse, 1990 Köln, (zitiert: *Berthold*, Monetäre Integration).
- Beutel, Jochen: Differenzierte Integration in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 2006 Berlin, (zitiert: *Beutel*, Differenzierte Integration).
- Beyerlin, Ulrich: Pactum de contrahendo und pactum negotiando im Völkerrecht, ZaöRV 36 (1976), 410 ff.
- Bieber, Roland: Solidarität und Loyalität durch Recht, Der Beitrag des Rechts zur Entwicklung eines europäischen Wertesystems, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), Gesprächskreis Politik und Wissenschaft, 1997, S. 5 ff., (zitiert: *Bieber*, Solidarität und Loyalität).
- Biedenkopf, Kurt: Zur europäischen Währungsunion, in: Wilhelm Nölling/Karl Albrecht Schachtschneider/Joachim Starbatty (Hrsg.), Festschrift für Wilhelm Hankel, S. 13 ff. 1999 Stuttgart, (zitiert: *Biedenkopf*, in: FS für Hankel).

- Bindseil, Ulrich/König, Philipp Johann: The Economics of TARGET2 Balances, SFB 649 Discussion Paper 2011-035, Economic Risk, HU-Berlin, 14.06.2011, (zitiert: *Bindseil/König*, TARGET2).
- Blankart, Charles B./Fasten, Erik R.: Staatsbankrotte: Macht oder ökonomisches.Gesetz?, Ifo Schnelldienst 4/2010, S. 3 ff.
- Bleckmann, Albert: Europarecht, 6. Auflage, 1997 Köln, u.w.
- : Art. 5 EWG-Vertrag und die Gemeinschaftstreue, DVBl. 1976, 483 ff.
- : Der Vertrag über die Europäische Union, DVBl. 1992, 335 ff.
- Bodin, Jean : Les six livres de la Republique, 1576 Paris, (zitiert: *Bodin*, Republique).
- Bofinger, Peter: Disziplinierung der öffentlichen Haushalte durch den Markt - nicht durch starre Regeln oder Bürokraten, Wirtschaftsdienst 1997, 12 ff.
- : Europäische Zentralbank versus Europäisches Währungssystem, Wirtschaftsdienst 1992, 461.
- Bogdandy, Armin von/Arndt, Felix: Die Zusammenarbeit der Finanzverwaltung in der Europäischen Union, EWS 2000, 1 ff.
- /Schill, Stephan: Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag, ZaöRV 70 (2010), 701 ff.
- /Bast, Jürgen: Europäisches Verfassungsrecht, 2. neubearbeitete Auflage 2009, Berlin, (zitiert: *Bearbeiter*, in: von Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht).
- Bordo, Michael D.: The Lender of Last Resort: Alternative Views and Historical Experience, in: Goodhart/Illing (Hrsg.), Financial Crisis, Contagion, and the Lender of Last Resort, 2002 Oxford University Press Oxford.
- /Eichengreen, Barry: A Retrospective on the Bretton Woods System, Lessons for International Monetary Reform, National Bureau of Economic Research and University Press, 1993.
- Bovenberg, A. Lans /Kremers, Jereon J.M./Masson, Paul R.: Economic and Monetary Union in Europe and Constraints on National Budgetary Policies, IMF Staff Papers, Band 38 S. 374 ff., (zitiert: *Bovenberg/Kremers/Masson*, EMU).
- Brandt, Willi: Rede vor der Organisation Francaise du Mouvement Europeen in Paris, abgedruckt in: EA 1975, S. D 33 ff.
- Braams, Beate: Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon, S. 115-134, in: Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? –Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI, 2008 Baden-Baden (zitiert: *Braams*, Kompetenzordnung)
- Brück, Michael/Schalast, Christoph/Schanz, Kay-Michael: Finanzkrise letzter Akt: Die deutschen Zustimmungsgesetze zur Griechenlandfinanzhilfe und zum Europäischen Stabilisierungsmechanismus, BB 2010, 2522 ff.
- Brunkhorst, Hauke: Demokratische Solidarität in der Wertegemeinschaft, APuZ 21/2008, S. 3 ff.
- Budzinski, Oliver/Jasper, Jörg/Michler, Albrecht F.: Gabler Wirtschaftslexikon, Gabler Verlag (Hrsg.), Stichwort, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/>, (zitiert: *Bearbeiter*, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/>).
- Budzinski, Oliver/Jasper, Jörg/Michler, Albrecht F.: Gabler Wirtschaftslexikon, E-J, Gabler Verlag, Wiesbaden 2004, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Gabler, Wirtschaftslexikon, Stichwort).
- Burca, Grainne de: Sovereignty and the Supremacy Doctrine of the European Court of Justice, in: Walker (Hrsg.) S. 449 ff., (zitiert: *Burca*, Sovereignty).

- Burghold, Peter/Voll, Sebastian: Mythos Target2 - ein Zahlungsverkehrssystem in der Kritik, Working Paper on Global Finance Market No. 29, April 2012, (zitiert: *Burghold/Voll, Mythos Target2*).
- Burret, Heiko: Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Europäischen Union, 2008 München, (zitiert: *Burret, Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der EU*).
- Caesar, Rolf: Die Unabhängigkeit im demokratischen Staat, Argumente und Gegenargumente, in: Zeitschrift für Politik 27 (1980), S. 347 ff.
- Calliess, Christian: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Auflage 1999, Baden-Baden, (zitiert: *Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip*).
- : Das Europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro - von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft?, Vortrag an der HU Berlin am 18. Januar 2011, Forum Constitutionis Europae, FCE 01/11, (zitiert: *Calliess, FCE 01/11*).
 - : Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, Baden-Baden, (zitiert: *Calliess, Die neue Europäische Union*).
 - : Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, NVwZ 2012, 1 ff.
- /Ruffert, Matthias: Kommentar zum EUV / AEUV, 4. Auflage 2011, Beck Verlag München, (zitiert: *Bearbeiter, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar*).
- /: Kommentar zum EUV/EGV, 3. Auflage 2007, Beck Verlag München, (zitiert: *Bearbeiter, in: Calliess/Ruffert, EU-Kommentar Altauflage*).
- Callies, Patricia: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt – ein Pakt für mehr Glaubwürdigkeit?, WD 97, 153 ff.
- Classen, Claus Dieter: Maastricht und die Verfassung: Kritische Bemerkungen zum neuen „Europa-Artikel“ 23 GG, ZRP 1999, 57 ff.
- : Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett, JZ 2009, 881 ff.
- Clement, Reiner/Terlau, Wiltrud/Kiy, Manfred: Grundlagen der Angewandten Makroökonomie, 4. überarbeitete Auflage, 2006 München, (zitiert: *Clement/Terlau/Kiy, Grundlagen der Makroökonomie*).
- Cottarelli, Carlo: Limiting Central Bank Credit to the Government, IMF Occasional Paper 110, December 1993.
- Cukierman, Alex: Central Bank Strategy, Credibility and Independence, 1992, Cambridge (USA), (zitiert: *Cukierman, Central Bank*).
- Dauses, Manfred: Rechtliche Grundlagen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 1. Auflage, 2003 München.
- De Grauwe, Paul: Crisis in the eurozone and how to deal with it, CEPS Policy Brief No. 204, Februar 2010, S. 2.
- Dennert, Jürgen: Ursprung und Begriff der Souveränität, 1964 Stuttgart, (zitiert: *Dennert, Souveränität*).
- Denninger, Erhard : Verfassungsrecht und Solidarität, KritV 1995, S. 11 ff.
- /Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schneider, Hans P./Stein, Ekkehart: Alternativkommentar zum Grundgesetz, 3. Auflage, 2001 Köln, (zitiert: *Bearbeiter, in: AK GG*).
- Di Fabio, Udo: Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, 2001 Tübingen.
- : Der neue Art. 23 des Grundgesetzes, Der Staat 32 (1993) 191 ff.
 - : Die Kultur der Freiheit, 2005 München, (zitiert: *Di Fabio, Freiheit*).
- Diamond, Douglas W./Rajan, Raghuram: Illiquid Banks, Financial Stability, and Interest Rate Policy, Journal of Political Economy (JPE) Vol. 120, No. 3, June 2012, S. 552 ff.

- Doehring, Karl : Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völkerrechts, 3. Auflage, 1984, Frankfurt a.M., (zitiert: *Doehring*, Staatsrecht).
- Dolzer, Rudolf/Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Graßhof, Karin: Bonner Kommentar, Lose Blattsammlung, 150. Aktualisierung, Februar 2011 Heidelberg.
- Dreier, Horst: Grundgesetz Kommentar, Band I: Präambel, Art. 1-19, 2004; Band II: Art. 20-82, 2006, Tübingen, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Dreier, GG Kommentar).
- Drukarczyk, Jochen: Finanzierung, 10. Auflage, 2008 Stuttgart, (zitiert: *Drukarczyk*, Finanzierung).
- Dziechciarz, Beata: Voraussetzungen für die rechtliche Integration der nationalen Zentralbanken in das europäische System der Zentralbanken und in das Eurosystem, Dissertation, 2008 Frankfurt (Oder).
- Eckhoff, Rolf: Delors II und die europäische Finanzverfassung, in: Coen/Hölscheid/Pieper (Hrsg.) 1993 - Auf dem Weg zur Europäischen Union, Festschrift für Albert Bleckmann zum 60. Geburtstag, 1993 Herne/Berlin (zitiert: *Eckhoff* in: FS für Bleckmann).
- Edwards, Richard W.: International Monetary Collaboration, 2. Auflage 1997, Transnational Pub, (zitiert: *Edwards*, International Monetary Collaboration).
- Eger, Thomas: Solidarität und Wettbewerb in der Europäischen Union in Zeiten der Finanz- und Verschuldungskrise, Discussion paper // Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration, No. 1/11, (zitiert: *Eger*, Solidarität und Wettbewerb in der EU).
- Ehlers, Dirk: Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage 2009 Berlin.
- Eichengreen, Barry: Fiscal Policy and EMU, in: Eichengreen/Frieden (Hrsg.), The Political Economy of European Monetary Unification, 2. Auflage 2000 Basel, (zitiert: *Bearbeiter*, Fiscal Policy and EMU).
- : Globalizing Capital: A History of the International Monetary System, 1993 Princeton University Press.
- Endler, Jan: Europäische Zentralbank und Preisstabilität, 1998 Stuttgart, München, u.a., (zitiert: *Endler*, EZB und Preisstabilität)
- Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk: Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage 2010 Berlin, New York, (*Bearbeiter*, in: Erichsen/Ehlers, Allg.VerwR).
- Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 2008, Tübingen.
- Everling, Ulrich: Das Europäische Gemeinschaftsrecht im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft, 1. Auflage 1985 Baden-Baden.
- : Zur Stellung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union als „Herren der Verträge“, in: Festschrift für Bernhardt, 1995, S. 1161 ff, (zitiert: *Everling*, in: FS für Bernhardt).
- : Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Art. des Grundgesetzes, DVBl. 1993, 936 ff.
- : Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Kay Heilbronner/Georg Ress/Torsten Stein (Hrsg.), Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doehring, 1989 Berlin, Heidelberg, New York, u.a., (zitiert: *Everling*, in: FS für Doehring).
- Fastenrath, Ulrich: Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, 1996 München, (zitiert: *Fastenrath*, Kompetenzverteilung).
- Faßbender, Kurt: Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, NVwZ 2010, 799 ff.

- Featherstone, Kevin: The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49:2, 2011, S. 193 f., (zitiert: *Featherstone*, The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU).
- Fischer, Klemens H.: Der Europäische Verfassungsvertrag, 2005 Baden-Baden, (zitiert: *Fischer*, Europäischer Verfassungsvertrag).
- Fögen, Hermann: Geld- und Währungsrecht, 1969 München.
- Franke, Siegfried F.: Wirksame Neuregelungen zur Lösung der Finanz- und Eurokrise?, Online-Texte der Evangelischen Akademie Bad Boll 2011, (zitiert: *Franke*, Wirksame Neuregelungen zur Krisenlösung?).
- Frenz, Walter/Elenz, Christian: Europäische Wirtschaftspolitik nach Lissabon, GewA 2010, 329.
- /: Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott?, EWS 2010, 65 ff.
- Frey, Bruno S./Schneider, Friedrich: Central Bank Behavior, A Positive Empirical Analysis, *Journal of Monetary Economics* 7 (1981), S. 291 ff.
- Friedl, Sven: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 2003 Berlin, (zitiert: *Friedl*, Die EWWU).
- Friedman, Milton: A Program for Monetary Stability, 10. Auflage 1992 Fordham University Press New York.
- : Dollars and Deficits, Inflation, Monetary Policy and the Balance of Payments. Englewood Cliffs, New Jersey (USA), 1968, (zitiert: *Friedman*, Dollars and Deficits).
- Frotscher, Werner/Kramer, Urs: Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 5., überarbeitete und ergänzte Auflage 2008 München.
- Fuest, Clemens: Stabile fiskalpolitische Institutionen für die Europäische Währungsunion, *Wirtschaftsdienst* 1993, 539 ff.
- : Budgetdefizite in einer Europäischen Währungsunion: Bedarf es gemeinsamer Verschuldungsregeln?, *ZfW* 1993, 123 ff.
- Gaitanides, Charlotte: Das Recht der Europäischen Zentralbank, 1. Auflage 2005 Tübingen.
- : Intervention des IWF in der Eurozone - mandatswidrig?, *NVwZ* 2011, 848 ff.
- Gebhardt, Michael: Europa als Rechtsgemeinschaft: Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts, *ZRP* 2010, 161 ff.
- Geck, Wilhelm Karl: Die völkerrechtlichen Auswirkungen verfassungswidriger Verträge, 1963, Köln / Berlin, (zitiert: *Geck*, Auswirkungen verfassungswidriger Verträge).
- Geerlings, Jörg: Die neue Rolle der Bundesbank im Europäischen System der Zentralbanken, *DÖV* 2003, 322 ff.
- Geiger, Hermann: Das Währungsrecht im Binnenmarkt der Europäischen Union, 1996 Karlsruhe, (zitiert: *Geiger*, Währungsrecht).
- Geiger, Norbert: Globalisierung, Integration und effiziente Finanzpolitik in Europa, 2003 Frankfurt a.M., (zitiert: *Geiger*, Globalisierung).
- Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus: EUV / AEUV Kommentar, 5. neubearbeitete und erweiterte Auflage 2010 München, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar).
- Glatzl, Stefan: Geldpolitik und Bankenaufsicht im Konflikt, 1. Auflage 2009 Baden-Baden, (zitiert: *Glatzl*, Geldpolitik und Bankenaufsicht im Konflikt).
- Gloede, Oliver/Menkhoff, Lukas: Griechenlands Krise: Das währungspolitische Trilemma im Euroraum, *Wirtschaftsdienst* 2010, S. 172 ff.
- Glomb, Wolfgang: Wirtschafts- und Währungsunion in Europa, *DStR* 1997, 129 ff.

- Gnan, Ernest/Schubert, Aurel: Die zweite Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, Ecolex, Nr. 2, 1994 Wien.
- Goetze, Henning: Die Tätigkeit der nationalen Zentralbanken in der Wirtschafts- und Währungsunion, 1999 Frankfurt a.M., (zitiert: *Goetze*, Nationale Zentralbanken).
- Goppel, Thomas: Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips, EuZW 1993, 367 ff.
- Görgens, Egon/Ruckriegel, Karlheinz/Seitz, Franz: Europäische Geldpolitik, 5. neu bearbeitete Auflage 2008 Stuttgart, (zitiert: *Görgens/Ruckriegel/Seitz*, Europäische Geldpolitik).
- Gormley, Laurence W.: Europäische Währungsunion und Demokratieprinzip, Referat im Rahmen der Vortragsreihe: „Europa vor der Wirtschafts- und Währungsunion“, Bonn, 15. Dezember 1997 Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
- Görlitz, Niklas: Europäischer Verfassungsvertrag und künftige EU-Kompetenzen, DÖV 2004, 374 ff.
- Götz, Volkmar: Kompetenzverteilung und Kompetenzkontrolle in der Europäischen Union, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents: verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept, S. 43- 61, 2004 Baden-Baden, (zitiert: *Götz*, Kompetenzverteilung).
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin: Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Band I: EUV/AEUV, 46. Auflage-Stand Oktober 2011; Band II: EUV/AEUV, 40. Ergänzungslieferung-Stand Oktober 2009; Band IV: Sekundärrecht/Öffentliches Auftragswesen, 23. Ergänzungslieferung-Stand Juni 2005 München, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Kommentar).
- Grauwe, Paul De: Crisis in the eurozone and how to deal with it, CEPS Policy Brief No. 204/February 2010.
- Grimm, Dieter: Souveränität, Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, 2009 Berlin.
- Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen: Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band III, 6. Auflage 2004 Baden-Baden, (zitiert: *Bearbeiter*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV Kommentar).
- : Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft, 1. Auflage 1982 Baden-Baden, (zitiert: *von der Groeben*, Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft).
- Gros, Daniel/Mayer, Thomas: Refinancing the EFSF via the ECB, CEPS, 18.08.2011, (zitiert: *Gros/Mayer*, Refinancing the EFSF).
- Grunewald, Barbara/Schlitt, Michael: Einführung in das Kapitalmarktrecht, 2. Auflage 2009 München, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Grunewald/Schmitt).
- Gussone, Peter: Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, Dissertation, 2004 Köln und 2006 Berlin.
- Häde, Ulrich: Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, 399 ff.
- : Staatsbankrott und Krisenhilfe, EuZW 2009, 273.
- : Die Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften – ein Überblick, EuZW 1993, 401 ff.
- : Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise - An den Grenzen europäischer Solidarität? EuR 2010, 854 ff.
- : Die wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon, EuR 2009, 200 ff.
- : Legal Evaluation of a European Monetary Fund, Intereconomics 2010, S. 69 ff., (zitiert: *Häde*, Legal Evaluation of a EMF).
- : Der Vertrag von Nizza und die Wirtschafts- und Währungsunion, EWS 2001, 97 ff.

- : Finanzausgleich, 1996 Tübingen, (zitiert: *Häde*, Finanzausgleich).
- : Europa zwischen Solidität und Solidarität, Rede zur Eröffnung des Frankfurter Instituts für das Recht der Europäischen Union am 5. Mai 2010, www.euractiv.de/finanzplatz-europa/artikel/ewf---europa-zwischen-soliditat-und-solidaritat-003069, (zitiert: *Häde*, Europa zwischen Solidität und Solidarität).
- :/Hartmann, Uwe: Monetäre Integration in Europa und Privatisierung in Deutschland, EWS 1993, 409 ff.
- Haenel, Albert: Studien zum Deutschen Staatsrechte, Erste Studie: Die vertragsmäßigen Elemente der Deutschen Reichsverfassung, 1873 Leipzig, (zitiert: *Haenel*, Vertragsmäßige Elemente der Deutschen Reichsverfassung).
- : Deutsches Staatsrecht, Band I, 1892 Stockstadt am Main.
- Hahn, Hugo: Geldmarkt und Währungsrecht, in: Flume/Hahn/Kegel/Simmonds (Hrsg.), Internationales Recht und Wirtschaftsordnung. Festschrift für F. A. Mann zum 70. Geburtstag, S. 731 ff, 1977, München, (zitiert: *Hahn*, in: FS für Mann).
- : Vom Europäischen Währungssystem zur Europäischen Währungsunion, in: Vorträge und Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 196, Hrsg. Georg Ress, 1990 Saarbrücken, (zitiert: *Hahn*, Vorträge und Reden).
- : Das Europäische Währungssystem – Systemvergleich und Funktionsweise, EuR 1979, 337 ff.
- : Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung, Anmerkungen anhand Grundgesetz und Gemeinschaftsrecht, 1992 Baden-Baden, (zitiert: *Hahn*, Der Vertrag von Maastricht).
- : Das Pactum de Negotiando als völkerrechtliche Entscheidungsnorm, AWD Jg. 18 (1972), S. 489 ff.
- /Häde, Ulrich: Währungsrecht, 2., vollständig überarbeitete Auflage 2010 München, (zitiert: *Hahn/Häde*, Währungsrecht).
- Halberstam, Daniel/Möllers, Christoph: The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland“, German Law Journal 2009, 1241 ff.
- Hallstein, Walter: Die Europäische Gemeinschaft, 5. überarbeitete und erweiterte Auflage, 1983 München, (*Hallstein*, Die Europäische Gemeinschaft).
- Haltern, Ulrich: Europarecht, 2., neu bearbeitete Auflage 2007 Tübingen, (zitiert: *Haltern*, Europarecht).
- : Was bedeutet Souveränität?, 2007 Tübingen, (zitiert: *Haltern*, Souveränität).
- Hartwig, Ines/Nicolaides, Phenon: Why should web e concerned about Solidarity? Eipascope 2003, S. 19 ff.
- Hasse, Rolf H.: Europäische Währungsunion im Spannungsverhältnis zwischen politischem Wunsch und ökonomischer Realität, Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 51, Universität der Bundeswehr, 1995 Hamburg, (zitiert: *Hasse*, EWU im Spannungsverhältnis).
- Hatje, Armin/Kindt, Anne: Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung?, NJW 2008, 1761 ff.
- Hauser, Heinz: Die Ergebnisse von Maastricht zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion, Außenwirtschaft, 47 (1992), 151 ff.
- Hayek, Friedrich August von: Entnationalisierung des Geldes, Schriften zur Währungspolitik und Währungsordnung, 1. Auflage 2011 Tübingen, (zitiert: *von Hayek*, Entnationalisierung des Geldes).

- : Choice in Currency, A Way To Stop Inflation, 1976 London, (zitiert: *von Hayek*, Choice in Currency).
- Heckel, Katharina: Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung, 1997, (zitiert: *Heckel*, Föderalismus).
- Hedrich, Carl-Christoph: Die Kritik an den Maastrichter Beschlüssen über die Europäische Währungsunion: Rechtliche und ökonomische Argumente, Jahrbuch für Sozialwissenschaft 45 (1994), 68 ff., (zitiert: *Hedrich*, Jahrbuch für SoWi 45 (1994)).
- Heller, Hermann: Die Souveränität, 1927 Berlin und Leipzig, (zitiert: *Heller*, Souveränität).
- Herdegen, Matthias: Europarecht, 14. Auflage 2012 München, (zitiert: *Herdegen*, Europarecht).
- : Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom, CMLR 35, (1998), 9 ff.
- : Völkerrecht, 11. überarbeitete und erweiterte Auflage 2012 München, (zitiert: *Herdegen*, Völkerrecht).
- Heinemann, Friedrich: Die Finanzverfassung und Kompetenzzusstattung in der Europäischen Union nach Maastricht, 1. Auflage 1995 Baden-Baden, (zitiert: *Heinemann*, Finanzverfassung).
- : Bailout- und Bonitätseffekte in der Wirtschafts- und Währungsunion, ZWS 115 (1995), 605 ff.
- Hentschelmann, Kai: Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klase - Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion, EuR 2011, 282 ff.
- : Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ordnungsrahmen - Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung der Finanzkrise, Europa-Kolleg Hamburg, Discussion Paper Nr. 1/10, (zitiert: *Hentschelmann*, Der SWP als Ordnungsrahmen).
- : Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009 Baden - Baden, (zitiert: *Hentschelmann*, Der SWP).
- Herbst, Tobias: Legale Abschaffung des Grundgesetzes nach Art. 146 GG?, ZRP 2012, 33 ff.
- Herrmann, Christoph: Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, 413 ff.
- : Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, 2010 Tübingen, (zitiert: *Herrmann*, Währungshoheit).
- : Die Bewältigung der Euro-Staatsschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und europäischen Währungsverfassungsrechts, EuZW 2012, 805 ff.
- : Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1999 Heidelberg, (zitiert: *Hesse*, Verfassungsrecht).
- Heun, Werner: Die europäische Zentralbank in der Europäischen Währungsunion, JZ 1998, 866 ff.
- : Die Zentralbank in den USA - Das Federal Reserve System, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1998, (zitiert: *Heun*, Die Zentralbank in den USA).
- Hillenbrand, Olaf: Wirtschafts- und Währungsunion, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration, S. 352-359, 6. Auflage 1997 Bonn, (zitiert: *Hillenbrand*, WWU).
- Hillgruber, Christian: Das Verhältnis der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union zu ihren Mitgliedsstaaten – staats- und völkerrechtlich betrachtet, AVR Bd. 34 (1996), S. 347 ff.

- Hobe, Stephan, *Europarecht*, 5. neu bearbeitete Auflage 2010 Köln, (zitiert: *Hobe*, *Europarecht*).
- Hobbes, Thomas: *De Cive*, 1651 London, (zitiert: *Hobbes*, *De Cive*).
- Holtemöller, Oliver: *Geldtheorie und Geldpolitik*, 2008 Tübingen, (zitiert: *Holtemöller*, *Geldtheorie und Geldpolitik*).
- Hommelhoff, Peter/Kirchhof, Paul: *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, 1994, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Hommelhoff/Kirchhof, *Staatenverbund*).
- Horn, Norbert: *Rechtliche und institutionelle Aspekte der Europäischen Währungsunion im politischen und wirtschaftlichen Kontext*, ZBB 1997, 314 ff.
- : *Die Reform der europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro*, NJW 2011, 1398 ff.
- Huber, Ernst Rudolf: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Band I, 2. Auflage 1990 Stuttgart, (zitiert: *Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*).
- Huber, Peter M.: *Differenzierte Integration und Flexibilität als neues Ordnungsmuster der Europäischen Union?*, EuR 1996, 347 ff.
- : *Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof als Hüter der gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzordnung*, AöR 116 (1991), 210 ff.
- Immenga, Ulrich/Mestmäcker, Ernst-Joachim: *Wettbewerbsrecht*, Band 1/EG Teil 1, 5. Auflage München 2012, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Immenga/Mestmäcker, *Wettbewerbsrecht: EG-Kommentar*).
- Ipsen, Hans Peter: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1. Auflage 1972 Tübingen, (zitiert: *Ipsen*, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*).
- Ipsen, Knut: *Völkerrecht*, 6. Auflage 2013 München, (zitiert: *Ipsen*, *Völkerrecht*).
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band I: *Historische Grundlagen*, 3. völlig neu bearbeitete Auflage 2003; Band III: *Demokratie-Bundesorgane*, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 2005; Band IV: *Aufgaben des Staates*, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 2006; Band V: *Rechtsquellen, Organisation, Finanzen*, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 2007; Band VII: *Freiheitsrechte*, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 2009 Heidelberg, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Isensee/Kirchhof, *HbStR*).
- : *Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein*, JZ 2005, 971 ff.
- : *Integrationswille und Integrationsresistenz des Grundgesetzes*, ZRP 2010, 33 ff.
- : *Integrationsziel Europastaat?*, in: Due/Lutter/Schwarze (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Everling*, 1955, S. 567, (zitiert: *Isensee*, in: FS für Everling).
- Issing, Otmar: *Einführung in die Geldtheorie*, 13. Auflage 2003 München, (zitiert: *Issing*, *Einführung in die Geldtheorie*).
- : *Einführung in die Geldpolitik*, 6. Auflage 1996 München, (zitiert: *Issing*, *Einführung in die Geldpolitik*).
- : *Unabhängigkeit der Notenbank und Geldwertstabilität*, 1993 Stuttgart, (zitiert: *Issing*, *Unabhängigkeit der Notenbank*).
- Janning, Josef: *Dynamik in der Zwangsjacke – Flexibilität in der Europäischen Union nach Amsterdam*, in: *Integration 4/97*, S. 285 ff.
- Jansen, Paul: *Europäische Währungsunion- Gefahren und Risiken*, Wirtschaftsdienst 1992, 574 ff.
- Jarass, Hans D.: *Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten*, AöR 1996 (Bd.121), S. 173 ff.

- /Pieroth, Bodo: Grundgesetz Kommentar, 11. Auflage 2011 München, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar).
- Jarchow, Hans-Joachim: Theorie und Politik des Geldes, 11. neu bearbeitete Auflage 2003 Göttingen, (zitiert: *Jarchow*, Theorie und Politik des Geldes).
- /Rühmann, Peter: Monetäre Außenwirtschaft II, Internationale Währungspolitik, 5. neubearbeitete Auflage, 2000 Stuttgart, (zitiert: *Jarchow/Rühmann*, Monetäre Außenwirtschaft II).
- Jeck, Thiemo: Auch eine Frage des Vertrauens, IHK Wirtschaftsforum 07.08.2010, (zitiert: *Jeck*, Auch eine Frage des Vertrauens).
- : Euro-Rettungsschirm bricht EU-Recht und deutsches Verfassungsrecht, Juli 2010, CEP Studie, (zitiert: *Jeck*, Euro-Rettungsschirm).
- /Roosebeke, Bert van: Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen, Zu den Beschlüssen der Finanzminister der Euro-Staaten vom 11. April und vom 16. April 2010, CEP Analyse, (zitiert: *Jeck/Roosebeke*, Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen).
- /Voßwinkel, Jan S.: Keinen Euro nach Athen tragen, Warum ein Bail-out Griechenlands ökonomisch abzulehnen und juristisch unzulässig ist, März 2010, CEP Studie, (zitiert: *Jeck/Roosebeke/Voßwinkel*, Keinen Euro nach Athen tragen).
- Jeckel, Sebastian: Die Staatlichkeit Deutschlands in der Europäischen Union aus verfassungsrechtlicher und gemeinschaftsrechtlicher Sicht, Dissertation, 1997 Köln.
- Jochimsen, Reimut: Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 2. Auflage 1998 Baden-Baden, (zitiert: *Jochimsen*, Perspektiven der WWU).
- : Geld- und währungspolitische Koordinationsprobleme Europas, in: Helmut Karl (Hrsg.), Die Koordination der Finanz- Währungs- und Strukturpolitik in der EU, (zitiert: *Jochimsen*, Koordinationsprobleme in der EU).
- John, Jari/Knedlik, Tobias: Reform der Kreditvergabe des IMF erhöht Stabilität in Schwellenländern, *Wirtschaft im Wandel* 2010 (3) S. 164 ff.
- Kadelbach, Stefan: Nach der Finanzkrise, Politische und rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, 2012 Baden-Baden, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Kadelbach, Nach der Finanzkrise).
- Käfer, Benjamin/Michaelis, Jochen: Länderrisiko: Die ökonomischen Konsequenzen einer Herabstufung durch die Ratingagenturen, *Wirtschaftsdienst*, 2012, S. 95 ff.
- Kämmerer, Jörn Axel: Schuldenkrise in der Europäischen Union, *Wirtschaftsdienst* 2010, 161, (zitiert: *Kämmerer*, Schuldenkrise).
- /Schäfer, Hans-Bernd: Staatsbankrotte als Herausforderung an das Völker- und Europarecht, *Ifo Schnelldienst*, 4/2010, 9 ff., (zitiert: *Kämmerer/Schäfer*, Staatsbankrotte).
- Kahneman, Daniel/Tversky, Amos: Prospect Theory: An analysis of decision under risk, *Econometrica*, Vol. 47, (1979) No. 2, S. 263 ff., (zitiert: *Kahneman/Tversky*, Prospect Theory).
- Kempen, Bernhard: Die Europäische Währungsunion und der Streit um die Geltung des Gemeinschaftsrechts, *AVR* Bd. 35 (1997), 273 ff.
- Kerber, Markus: Die Politik der Selbstermächtigung: Zur Legalität und Legitimität von Zentralbankmacht in der Staatsschuldenkrise, *Ifo Schnelldienst* 21/2010, S. 3 ff., (zitiert: *Kerber*, Die Politik der Selbstermächtigung).
- : Währungsunion mit Finanzausgleich?, *Europapolis*, Occasio Paper, 1/2010, (zitiert: *Kerber*, Währungsunion mit Finanzausgleich?).
- Kimminich, Otto: Die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland, 1970 Hamburg, (zitiert:

- Kimminich*, Souveränität der BRD).
- Kirchhof, Paul: Der Staat, 1986, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Kirchhof, Der Staat).
- : Die Mitwirkung Deutschlands an der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Paul Kirchhof/Klaus Offerhaus/Horst Schöberle (Hrsg.), Festschrift für Franz Klein, S. 61 ff. 1995 Köln, (zitiert: *Kirchhof*, in: FS für Klein).
- Kitterer, Wolfgang/Wiese, Jörg A.: Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in den Ländern der Europäischen Union, 1998 Köln, (zitiert: *Kitterer/Wiese*, Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik).
- Klose, Jens/Weigert, Benjamin: Das Verrechnungssystem der Federal Reserve und seine Übertragbarkeit auf den Euroraum, Wirtschaftsdienst 2012, S. 243 ff.
- Klotz, Christopher: Die Machtbalance zwischen Politik und verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung, ZRP 2012, 5 ff.
- Knappe, Karl: Das geldpolitische Instrumentarium des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) in: Heinemann/Schröder (Hrsg.), Europäische Währungsunion und Kapitalmärkte, S. 143 ff., 1. Auflage 1997 Baden-Baden, (zitiert: *Knappe*, in: Heinemann/Schröder, WWU und Kapitalmärkte).
- Knopp, Lothar: Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW 2010, 1777 ff.
- : Eurozone in der Dauerkrise - Deutschlands Weg in den Staatsbankrott?, NVwZ 2011, 1480 ff.
- Koenig, Christian: Institutionelle Überlegungen zum Aufgabenzuwachs beim Europäischen Gerichtshof in der Währungsunion, EuZW 1993, 661 ff.
- Kohler, Wilhelm: Zahlungsbilanzkrisen im Eurosystem: Griechenland in der Rolle des Reservewährungslandes?, ifo-Schnelldienst 16/2011, S. 12 ff., (zitiert: *Kohler*, Zahlungsbilanzkrisen im Eurosystem).
- Konow, Christian: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 1. Auflage 2002 Baden-Baden, (zitiert: *Konow*, Der SWP).
- Konrad, Kai A.: Schuldenkrise in der Europäischen Union - Rettung durch eine beschränkte Garantie, Wirtschaftsdienst 2010, S. 143 ff.
- Kooth, Stefan/van Roye, Björn: Nationale Geldschöpfung im Euroraum - Mechanismen, Defekte, Therapie, abrufbar im Internet unter: <http://hdl.handle.net/10419/59607> (Abrufdatum: 12.10.2012), (zitiert: *Kooths/van Roye*, Nationale Geldschöpfung im Euroraum).
- Kösters, Wim: Koordinationsprobleme der Europäischen Geldpolitik beim Übergang in die Dritte Stufe der Währungsunion, in: Helmut Karl (Hrsg.), Die Koordination der Finanz-, Währungs- und Strukturpolitik in der EU, 1996 Bonn, (zitiert: *Kösters*, Koordinationsprobleme).
- Kottmann, Matthias/Wohlfahrt, Christian: Der gespaltene Wächter? Demokratie, Verfassungsidentität und Integrationsverantwortung im Lissabon-Urteil, ZaöRV 69, 443 ff.
- Krägenau, Henry/Wetter, Wolfgang: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. Auflage 1993 Baden-Baden, (zitiert: *Krägenau/Wetter*, EWWU).
- Krajewski, Markus: Wirtschaftsvölkerrecht, 2. Auflage 2009 Heidelberg, (zitiert: *Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht).
- Kraußer, Hans-Peter: Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages, 1991 Berlin.
- Kriele, Martin: Souveränität – Buchbesprechung, NJW 2010, 750.

- Krugman, Paul R./Obstfeld, Maurice: Internationale Wirtschaft, 8. aktualisierte Auflage 2009 München, (zitiert: *Krugman/Obstfeld*, Internationale Wirtschaft).
- Kube, Hanno/Reimer, Ekkehart: Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW 2010, 1911 ff.
- Kühl, Michael/Ohr, Renate: Exzessive Staatsdefizite - die Achillesferse der Europäischen Währungsunion, ifo Schnelldienst 4/2010, S. 20 ff., (zitiert: *Kühl/Ohr*, Exzessive Staatsdefizite).
- Kullas, Matthias: Kann der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt den Euro retten?, CEP Studie, Oktober 2011.
- /Koch, Jessica: Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Schneller, Schärfer, Konsequenter?, Analyse der Vorschläge der Kommission und der Van-Rompuy-Gruppe, CEP Studie, 16. Dezember 2010.
- Kuschnick, Michael: Integration in Staatenverbindungen: vom 19. Jahrhundert bis zur EU nach dem Vertrag von Amsterdam, 1999 Berlin, (zitiert: *Kuschnick*, Integration in Staatenverbindungen).
- Kutscher, Hans: Die den nationalen Rechtsordnungen und dem Gemeinschaftsrecht gemeinsamen Auslegungsmethoden, in: Europäischer Gerichtshof (Hrsg.), Begegnung von Justiz und Hochschule am 27. und 28. September 1976 - Berichte, Seite I-1 ff, Luxemburg, 1976, (zitiert: *Kutscher*, Gemeinsame Auslegungsmethoden).
- Laaser, Claus-Friedrich/Soltwedel, Rüdiger: Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik, 1993 Tübingen, (zitiert: Laaser/Soltwedel, Europäische Integration).
- Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Auflage, 1973 Baden-Baden, (zitiert: *Laband*, Staatsrecht des Deutschen Reiches).
- Lachmayer, Konrad/Bauer, Lukas: Praxiswörterbuch Europarecht, 2008 Wien/New York, (zitiert: *Lachmayer/Bauer*, Wörterbuch EU).
- Lais, Martina: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2007 Baden-Baden, (zitiert: *Lais*, das Solidaritätsprinzip).
- Langenheine, Bernd: Europäisches Gemeinschaftsrecht und abgestufte Integration, 1988 Berlin, (zitiert: *Langenheine*, EG-Recht und abgestufte Integration).
- Larenz, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Auflage 1983 Berlin, Heidelberg u.a., (zitiert: *Larenz*, Methodenlehre).
- Lehnguth, Gerold: Die Verweigerung der Ausfertigung von Gesetzen durch den Bundespräsidenten und das weitere Verfahren, DÖV 1992, 439 ff.
- Leibinger, Jürgen: Reclaim the Budget, Staatsfinanzen reformieren, 2010 Köln, (zitiert: *Leibinger*, Reclaim the Budget).
- Leisner, Walter Georg: Die subjektiv-historische Auslegung des Gemeinschaftsrechts, der „Wille des Gesetzgebers“ in der Judikatur des EuGH, EuR 2007, 689 ff.
- Lenz, Carl Otto: Maastricht und das Grundgesetz, in: Klaus Letzgas, Herrmann / Hill, Hans Hugo / Klein, Detlef / Kleinert, Georg-Bernd / Oschatz, Hans De With (Hrsg.), Recht und Staat, Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag, S. 267 ff., 1994 München, (zitiert: *Lenz*, in: FS für Helmrich).
- /Borchardt, Klaus-Dieter: EU-Verträge Kommentar, 5. Auflage 2010 Köln und Wien, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar).
- Lepsius, Oliver: ESM-Vertrag, Fiskalpakt und das BVerfG, EuZW 2012, 761 ff.
- Lesch, Hagen: Konvergenzkriterien einer Europäischen Währungsunion: Zur Logik der Bestimmungen von Maastricht, 1993 Berlin, (zitiert: *Lesch*, Konvergenzkriterien).

- Liebler, Sylvia: Der Einfluss der Unabhängigkeit von Notenbanken auf die Stabilität des Geldwertes, 1996 Frankfurt a.M. u.a., (zitiert: *Liebler*, Unabhängigkeit der Notenbank).
- Lienemeyer, Max: Die Finanzverfassung der Europäischen Union, 1. Auflage 2002 Baden-Baden, (zitiert: *Lienemeyer*, Finanzverfassung).
- Lipp, Ernst-Moritz/Reichert, Horst: Konfliktfelder auf dem Weg zur Europäischen Währungsunion, in: Weber, Manfred (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur Währungsunion, S. 31 ff., 1991 Darmstadt, (zitiert: *Lipp/Reichert*, Konfliktfelder).
- Lipponer, Alexander/Ulbrich, Jens: Salden im Zahlungsverkehrssystem - Target 2, ein Problem?: Die europäische Zahlungsbilanzkrise, Ifo Schnelldienst 64/2011, S. 69 ff., (zitiert: *Lipponer/Ulbrich*, Salden im Zahlungsverkehrssystem).
- Louis, Jean-Victor: The no-bailout clause and rescue packages, CMLR 47 (2010), S. 971 ff.
- Loth, Wilfried: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, 1990 Göttingen.
- Ludlow, Peter: In the Last Resort. The European Council and the Euro Crisis, Spring 2010, Eurocomment Briefing Note Vol. 7, Nr. 7/8, <http://www.eurocomment.eu/>, (zitiert: *Ludlow*, The European Council and the euro crisis).
- MacCormick, Neil: Sovereignty, Democracy, Subsidiarity, Rechtstheorie 25 (1994), 281 ff. (zitiert: *MacCormick*, Rechtstheorie).
- Magnus, Ulrich/Wurmnest, Wolfgang: Casebook, Europäisches Haftungs- und Schadensrecht, 2002 Baden-Baden, (zitiert: *Manus/Wurmnest*, Casebook).
- Maurer, Hartmut: Staatsrecht I, 2005 München, (zitiert: *Maurer*, Staatsrecht I).
- Mestmäcker, Ernst-Joachim: Wirtschaft und Verfassung in der EU, 2. Auflage 2006 Baden-Baden, (zitiert: *Mestmäcker*, Wirtschaft und Verfassung in der EU).
- Maillet, Pierre/Velo, Dario : L'Europe à Géométrie variable, Transition vers l'intégration, 1994 Paris.
- Mandler, Martin: Das Securities Markets Programme der EZB: Ein Ressourcentransfer durch die Hintertür?, Ifo Schnelldienst 21/2010, S. 8 f., (zitiert: *Mandler/Tillmann*, Das SMP).
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian Grundgesetz Kommentar, Band I-III, 6. Auflage 2010 München, (zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar).
- Mann, Fritz Karl: Abriß einer Geschichte der Finanzwirtschaft, in: Fritz Neumark: Handbuch der Finanzwirtschaft, Band I, 1977 Tübingen, (zitiert: *Mann*, HbFiWi).
- Mann, Frederick Alexander: The Legal Aspect of Money, 5. Auflage 1992 Oxford, (zitiert: *Mann*, The Legal Aspect of Money).
- Marion, Loïc : La notion de pactum de contrahendo dans la jurisprudence internationale, RGDIIP Bd. 78 (1974), S. 351 ff.
- Martenczuk, Bernd: Die differenzierte Integration nach dem Vertrag von Amsterdam, ZEuS 1998, 447 ff.
- Matthes, Heinrich: Adäquate Regeln für die Fiskalpolitik der EG-Länder?, Wirtschaftsdienst 1992, 409 ff.
- Mau, Steffen, Solidarität und internationale Gemeinschaftsbildung, APuZ 21/2008, S. 9 ff.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter: Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung, Lfg. 60, Oktober 2010, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar).
- Mayer, Franz: Die drei Dimensionen der Europäischen Kompetenzdebatte, ZaöRV 61 (2001), 577 ff.
- McNair, Arnold: The Law of Treaties, 1961 London, (zitiert: *McNair*, Law of Treaties).

- Menkhoff, Lukas: Geldpolitische Instrumente der Europäischen Zentralbank, 1995 Stuttgart, (zitiert: *Menkhoff*, Geldpolitische Instrumente).
- Mersch, Margit: Die Bank de France: Organisation und Operationen; Volkswirtschaftliche Schriften, Nr. 183, 1972 Berlin, (zitiert: *Mersch*, Die Bank de France).
- Meyerholt, Ulrich: Das Bundesverfassungsgericht, DUD, 2010, 721 ff.
- Mickel, Wolfgang W./Bergmann, Jan-Michael: Handbuch der Europäischen Union, 3. Auflage 2005 Baden Baden, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Mickel/Bergmann, Handbuch der EU).
- Möller, Franz/Limpert, Martin: Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: ZParl, Heft 1/1993, S. 21 ff.
- Müller, Reinhard: Haushaltsautonomie des Parlaments - Kronjuwel adé?, Bundeszentrale für Politische Bildung, Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ) 38-39/2012, S. 49-53, (zitiert: *Müller*, APUZ 38-39/2012).
- Müller-Franken, Sebastian: Eilanträge gegen Ratifikation von ESM-Vertrag und Fiskalpakt, NJW 2012, 3145 ff.
- Müller-Graff, Peter-Christan: Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland, integration 4/2011, 289 ff.
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip: Grundgesetz Kommentar, Band I, 2012 München, (zitiert: *Bearbeiter*, in: v.Münch/Kunig, GG-Kommentar).
- Nerlich, Carolin: Zur wirtschaftlichen Stabilität in einer Währungsunion unter Bedingungen realer Schocks, 1996 Universität Köln Institut für Wirtschaftspolitik, (zitiert: *Nerlich*, Wirtschaftliche Stabilität).
- Nettesheim, Martin: Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot, Download unter: http://www.jura.uni-tuebingen.de/professoren_und_dozenten/nettesheim/projekte/finanzkrise-staatshilfen-und-201ebail-out201c-verbot/view (Abrufdatum: 27.05.13), (zitiert: *Nettesheim*, Finanzkrise, Staatshilfen und „Bail-out“-Verbot).
- : „Euro-Rettung“ und Grundgesetz, Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion, EuR 2011, 765 ff.
 - : Individualrecht auf Staatlichkeit?, Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, 2867 ff.
 - : Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, EuR 2004, 511 ff.
 - : Verfassungsrecht und Politik in der Staatsschuldenkrise, NJW 2012, 1409 ff.
- Nicolaysen, Gert: Europarecht 1, 1991 Baden-Baden, (zitiert: *Nicolaysen*, Europarecht).
- : Rechtsfragen der Währungsunion, 1993 Berlin, (zitiert: *Nicolaysen*, Währungsunion).
- Nierlich, Roman/Schneider, Friedrich Benjamin: Conference Report: A Debt Restructuring Mechanism for European Sovereigns – Do We Need a Legal Procedure?, IILR 2012, 392.
- Niess, Frank: Die europäische Idee - aus dem Geist des Widerstands, 2001 Berlin, (zitiert: *Niess*, Die europäische Idee).
- Oates, Wallace E.: Fiscal Federalism, 1972 New York, (zitiert: *Oates*, Fiscal Federalism).
- Oeter, Stefan: Souveränität und Demokratie als Probleme in der „Verfassungsentwicklung“ der Europäischen Union, ZaöRV 55 (1995), 659 ff.
- Ohler, Christoph: Die fiskalische Integration in der Europäischen Gemeinschaft, 1. Auflage, 1997 Baden-Baden, (zitiert: *Ohler*, Fiskalische Integration).
- : Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen europäischen und nationalen Rechtssetzung, DVBl. 2011, 1061 ff.

- Ophüls, Carl Friedrich: Juristische Grundgedanken des Schumannplans, NJW 1951, 289 ff.
- Oppenheim, Lana/Lauterpracht, Hersch: International Law, Bd. 1, 8. Auflage 1955, S. 890 ff.
- Oppermann, Thomas: Eine Verfassung für die Europäische Union, DVBl. 2003, S. 1165 ff.
- /Classen, Claus Dieter/Nettesheim, Martin: Europarecht, 4., vollständig neu bearbeitete Auflage 2009 München, (zitiert: *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht).
- Ossenbühl, Fritz: Maastricht und das Grundgesetz - eine verfassungsrechtliche Wende?, DVBl. 1993, 629.
- Pache, Eckhard: Das Ende der europäischen Integration, EuGRZ 2009, 285 ff.
- Pagenkopf, Martin: Schirmt das BVerfG vor Rettungsschirmen, NVwZ 2011, 1473 ff.
- Palandt, Otto: Bürgerliches Gesetzbuch Kommentar, 72. Auflage 2013 München, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Palandt).
- Paller, Claudia: Will Asymmetric Shocks Pose a Serious Problem in EMU, in: Österreichische Nationalbank, Working Paper 23, 1996, (zitiert: *Paller*, Asymmetric Shocks).
- Paulus, Christoph G.: Überschuldung von Staaten, RIW 2009, 11 ff.
- Peto, Rudolf: Geldtheorie und Geldpolitik, 2. überarbeitete und aktualisierte Auflage 2002 München/Wien, (zitiert: *Peto*, Geldtheorie und Geldpolitik).
- Pernice, Ingolf: Die dritte Gewalt im Europäischen Verfassungsverbund, EuR 1996, 27 ff.
- Pilz, Stefan/Dittmann, Heidi: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion am Scheideweg, DÖV 2011 (Heft 11), 438 ff.
- Pipkorn, Jörn: Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union, CMLR 1994, S. 263 ff.
- Plewka, Harald: Rechtliche Grundlagen und organisatorischer Aufbau der Europäischen Zentralbank, in: Diethard B. Simmert / Ernst Welteke (Hrsg.): Die Europäische Zentralbank – Europäische Geldpolitik im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Politik, S. 49-69, 1999 Stuttgart, (zitiert: *Plewka*, Grundlagen und Aufbau der EZB).
- Pohl, Rüdiger: Theorie der Inflation, Grundzüge der monetären Makroökonomik, 1995 München, (*Pohl*, Theorie und Inflation).
- Polzin, Monika: Finanzhilfen für Griechenland: Verfassungsrechtliche Schranken, DÖV 2011, 209 ff.
- Potacs, Michael: Effet utile als Auslegungsgrundsatz, EuR 2009, 465 ff.
- Puttler, Adelheid: Die neuen Vertragsänderungsverfahren der Europäischen Verfassung im Lichte des Grundgesetzes, DÖV 2005, 401 ff.
- Quitza, Jörn: Verschärfen irrationale Finanzmärkte die Schuldenkrise?, Beilage HWWI Update, Ausgabe 02/2012, (zitiert: *Quitza*, Verschärfen irrationale Finanzmärkte die Schuldenkrise?).
- Radtke, Sylvia: Liquiditätshilfen im Eurosystem, Dissertation, 2010 Jena.
- Rasmussen, Hjalte: Europäische Integration durch Referenden? – Dänische Erfahrungen, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt, Europäische Verfassung, Nizza, Europäischer Wirtschaftsraum, Unionsbürgerschaft, Referenden, Gemeinschaftsprivatrecht, 2003, S. 87 ff., (zitiert: *Rasmussen*, in: Müller-Graff, Europäische Integration).
- Rathke, Hannes: Flexibilitätsklausel, in: Andreas von Arnould/Ulrich Hufed (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen - IntVG/EUZBBG/EUZBLG, S. 248-252, 2011 Baden-Baden, (zitiert: *Rathke*, Flexibilitätsklausel).
- Reinhart, Carmen/Sbrancia, M. Belen: The Liquidation of Government Dept, National Bureau of Economic Research, Working Paper 16893, 2011, <http://www.nber.org/papers/w16893> (Abrufdatum: 27.05.13).

- Reimer, Ekkehard: Die Integration des Internationalen Finanzrechts in das Unionsrecht, in: Peter Axer/Bernd Grzeszick/Wolfgang Kahl/Ute Mager/ders. (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, 2010 (Die Verwaltung, Beiheft 10), S. 153 ff.
- Rohleder, Kristin/Zehnpfund, Olaf/Sinn, Lena: Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland, WD 11 3000-103/2010.
- /-/: Maßnahmen zur Wahrung der Finanzstabilität in der Europäischen Union, WD 11 3000-114/2010.
- Rometsch, Sieghart: Die Währungsunion – Traum oder Alptraum?, ZKredW 1993, 662 ff.
- Rotter, Manfred: Völkerrechtlicher Vertrag und außerrechtliche Abmachung, in: Marcic/Mosler/Suy/Zemanek (Hrsg.), Internationale Festschrift für Alfred Verdross zum 80. Geburtstag, S. 681 ff., 1971 München/Salzburg, (zitiert: *Rotter*, in: FS für Verdross).
- Roth, Wulf-Henning: Der rechtliche Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion, EuR 1994, Beiheft 1, 45 ff.
- Rousseau, Jean-Jacques: Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechts, in: ders., Kulturkritische und politische Schriften, Martin Fontius (Hrsg.), Bd. I, 1989, S. 400, (zitiert: *Rousseau*, Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechts).
- Röper, Erich: Der Souveränitäts- und Volksbegriff des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 2010, 285 ff.
- Rudolphi, Joachim/Horn, Eckhard/Samson, Erich: Systematischer Kommentar zum StGB, 2012 Köln, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Rudolphi/Horn/Samson, SK-StGB).
- Ruffert, Matthias: Der rechtliche Rahmen für die gegenseitige Nothilfe innerhalb des Euro-Raumes, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17, (zitiert: *Ruffert*, Rechtlicher Rahmen für die gegenseitige Nothilfe).
- Sachs, Michael: Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2011 München, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Sachs, GG Kommentar).
- Sarrazin, Thilo : Der Euro, Chance oder Abenteuer, 1. Auflage, 1998 Bonn, (zitiert: *Sarrazin*, Der Euro).
- Sauer, Heiko: Staatsrecht III, 2011 München, (zitiert: *Sauer*, Staatsrecht III).
- Sauer, Oliver/Roosebeke, Bert van: Reform der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), CEP 2011, (zitiert: *Sauer/Roosebeke*, Reform der EFSF).
- Schachtschneider, Karl Albrecht/u.a.: Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz, JZ 1993, 751 ff.
- Schiemann, Jürgen/Alshuth, Stefan: Der Grad der Zentralbankautonomie und sein Einfluß im gesamtwirtschaftlichen Prozess, Außenwirtschaft 49 (1994), 579 ff.
- Schlesinger, Helmut: Politische Union als Voraussetzung einer Währungsunion?, in: Bofinger/Ketterer (Hrsg.), Festschrift für Norbert Kloten, S. 167 ff., 1996 Tübingen, (zitiert: *Schlesinger*, in: FS für Kloten).
- Schmalenbach, Kirsten: Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, 1996, S. 144 f., (zitiert: *Schmalenbach*, Der neue Europaartikel)
- Schmid, Karl: Die politische und staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1949, 201 ff.
- Schmidt, Paul-Günther: Die Zentralbank in der Demokratie, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 2 (1983), 271 ff.
- Schmitt Glaeser, Alexander: Souveränität und Vorrang, in: von Bogdandy (Hrsg.), S. 205 ff. (zitiert: *Schmitt Glaeser*, Souveränität).

- Schneider, Heinrich: Die Europäische Union 2011: Nach der Krise oder noch mittendrin?, Austria Institut für Europa und Sicherheitspolitik Nr. 1 Mai 2011, (zitiert: *Schneider*, Die EU 2011).
- Schönfelder, Wilhelm/Thiel, Elke: Ein Markt – Eine Währung, 2. Auflage 1996 Baden- Baden, (zitiert: *Schönfelder/Thiel*, Ein Markt-Eine Währung).
- Schönke, Adolf/Schröder, Horst: Strafgesetzbuch, 28., neubearbeitete Auflage 2010 München, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Schönke/Schröder).
- Schrader, Klaus/Laaser, Claus-Friedrich: Den Anschluss nie gefunden: Die Ursachen der griechischen Tragödie, Wirtschaftsdienst 2010, 540 ff.
- Schröder, Werner: Die Auslegung des EU-Rechts, JuS 2004, 180 ff.
- Schröder, Jan: Die Griechenlandhilfen im Falle ihrer Unionsrechtswidrigkeit, DÖV 2011, 61 ff.
- Schubert, Klaus/Martina Klein: Das Politiklexikon, 5. aktualisierte Auflage, Bonn: Dietz 2011, (zitiert: *Schubert/Klein*, Das Politiklexikon).
- Schwark, Eberhard/Zimmer, Daniel: Kapitalmarktrechts-Kommentar, 4. Auflage 2010, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Schwark/Zimmer, Kapitalmarktrechts-Kommentar).
- Schwarze, Jürgen: EU-Kommentar, 3. Auflage 2012, Baden-Baden, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Schwarze, EU-Kommentar).
- : Das Staatsrecht in Europa, JZ 1993, 585 ff.
 - : Der Aufbau Europas, Pläne und Dokumente 1945-1980, 1980 Bonn, (zitiert: *Schwarze*, Der Aufbau Europas).
- Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar/Owexer, Walter: Europarecht, Das Recht der Europäischen Union, 1. Auflage 2007 Mainz, (zitiert: *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht).
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz: Völkerrecht, 8. Auflage 1994 Köln, Berlin, Bonn, München (zitiert: *Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht).
- Seidel, Martin : Der Euro – Schutzschild oder Falle?, ZEI Working Paper B 01/2010, (zitiert: *Seidel*, Der Euro).
- : Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion, integration 4/2010, 195 ff.
 - : Probleme der Verfassung der Europäischen Gemeinschaft als Wirtschafts- und Währungsunion, in: Baur/Müller-Graff/Zuleeg (Hrsg.), Festschrift für Bodo Börner zum 70. Geburtstag, S. 417 ff., 1992, Köln, (zitiert: *Seidel*, in: FS für Börner).
 - : Verfassungsrechtliche Probleme der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Caesar/Scharrer (Hrsg.), Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion, 1994 Bonn, (zitiert: *Seidel*, Verfassungsrechtliche Probleme der WWU).
 - : Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, EuR 1992, 125 ff.
 - : Schutzmaßnahmen auf dem Gebiet des Zahlungs- und Kapitalverkehrs, in: Schutzmaßnahmen im Gemeinsamen Markt, KSE 28, 1977, 29 ff., (zitiert: *Seidel*, Schutzmaßnahmen).
 - : Escape Clauses in European Community Law, in: CMLR 1978, S. 283 ff.
 - : Europarechtsverstöße und Verfassungsbruch im Doppelpack, EuZW 2011, 241.
 - : Constitutional Design of the European Central Bank, CES ifo DICE Report 1/2012, S. 14 ff., (zitiert: *Seidel*, Constitutional Design of the ECB).
 - : Der Ankauf nicht markt- und börsengängiger Staatsanleihen, namentlich Griechenlands, durch die Europäische Zentralbank und durch nationale Zentralbanken - rechtlich nur fragwürdig oder Rechtsverstoß?, EuZW 2010, 521.

- Seydel, Max von: Kommentar zur Reichsverfassung, 2. Auflage 1897 München, (zitiert: *Seydel*, Kommentar zur Reichsverfassung).
- Selmayr, Martin: Das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion, Erster Band, 1. Auflage 2002 Baden-Baden, (zitiert: *Selmayr*, Das Recht der WWU).
- : Die Wirtschafts- und Währungsunion als Rechtsgemeinschaft, AöR Bd. 124 (1999), 357 ff.
- : Die Europäische Währungsunion zwischen Politik und Recht, EuZW 1998, 101 ff.
- Siebel, Ulf R.: Rechtsfragen internationaler Anleihen, 1997 Berlin, (zitiert: *Siebel*, Anleihen).
- Siekmann, Helmut: Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa, Working Paper Series Nr. 35, 01/2005, (zitiert: *Siekmann*, Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank).
- Singer, Otto: Finanzpolitik im EURO-Land, Wirtschafts- und sozialpolitische Forschungs- und Beratungszentrum der FES, Abt. Wirtschaftspolitik, Reihe „Wirtschaftspolitische Diskurse“ Nr. 143, Bonn, (zitiert: *Singer*, Finanzpolitik im Euroland).
- Sinn, Hans-Werner: Euro-Krise, ifo Schnelldienst 10/2010, S. 4 ff., (zitiert: *Sinn*, Euro-Krise).
- : Die europäische Zahlungsbilanzkrise, ifo Schnelldienst 16/2011, S. 3 ff., (zitiert: *Sinn*, Die europäische Zahlungsbilanzkrise).
- /Carstensen, Kai: Ein Krisenmechanismus für die Eurozone, ifo Schnelldienst, Sonderausgabe 2010.
- /Wollmershäuser, Timo: Target Loans, Current Account Balances and Capital Flows: The ECB's Rescue Facility, NBER Working Paper No. 17626, November 2011, (zitiert: *Sinn/Wollmershäuser*, Target Loans).
- Sixt, Joachim: Euro, Notwendigkeit oder Bedrohung?, DZWiR 1997, Heft 11, 474 ff.
- Smeets, Heinz-Dieter: Monetäre Integration: Vom EWS zur Währungsunion, in: Groener, Helmut/Schüller, Alfred (Hrsg.), Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, S. 97 ff., 1993 Stuttgart, (zitiert: *Smeets*, Monetäre Integration).
- Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen, 3. Auflage 1994 Berlin, (zitiert: *Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht).
- Smits, René: The European Constitution and Economic and Monetary Union: an appraisal, CMLR 2005, 425 ff.
- Sonder, Nicolas: Solidarität in der Währungsunion: Griechenland, Irland und kein Ende?, ZRP 2011, 33 ff.
- Speer, Benedict: Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, DÖV 2001, 980 ff.
- Spindler, Joachim von/Becker, Willy/Starke, Otto Ernst: Die Deutsche Bundesbank, 4. neu bearbeitete und erweiterte Auflage 1973 Stuttgart, (zitiert: *Spindler/Becker/Starke*, Deutsche Bundesbank).
- Spinelli, Altiero: Ein "europäisches Europa" – Föderation oder Konföderation?; in: Nationale Souveränität oder Übernationale Integration? Zieburá (Hrsg.), 1966 Berlin, (zitiert: *Spinelli*, Europäisches Europa).
- Statsch, Katharina: Lender of Last Resort, 1. Auflage 2009 Baden-Baden.
- Stratenwerth, Günter/Kuhlen, Lothar: Strafrecht Allgemeiner Teil, 6. Auflage 2011, München, (zitiert: *Stratenwerth/Kuhlen*, Strafrecht).
- Stein, Ekkehart/Frank, Götz: Staatsrecht, 21. Auflage 2010 Tübingen, (zitiert: *Stein/Frank*, Staatsrecht).
- Steindorff, Ernst: Grenzen der EG-Kompetenzen, 1990 Heidelberg, (zitiert: *Steindorff*, Grenzen der EG-Kompetenzen).

- Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts. Strukturprinzipien der Verfassung, 1984 München, (zitiert: *Stern*, Staatsrecht).
- : Integrationsziel Europastaat?, in: Due/Lutter/Schwarze (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, 2. Band, 1955, S. 567, (zitiert: *Stern*, in: FS für Everling II).
- Streinz, Rudolf: EUV/EGV Kommentar, 2003 München, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Streinz, EUV/EGV Kommentar).
- : EUV/AEUV Kommentar, 2. Auflage 2012 München, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Streinz, EUV/AEUV Kommentar).
- : Europarecht, 9., völlig neu bearbeitete Auflage 2012 Heidelberg, München, Landsberg, Berlin, (zitiert: *Streinz*, Europarecht).
- Streißler, Erich/Beinsen, Lutz/Schleicher, Stefan/Suppanz, Hannes/Rothschild, Kurt W.: Zur Relativierung des Zieles der Geldwertstabilität, 1976 Göttingen, (zitiert: *Streißler/Beinsen/Schleiche/Suppanz/Rothschild*, Relativierung).
- Strohmeier, Rudolf W.: Das Europäische Währungssystem - Eine neue Währungspolitische Initiative der EG und ihre Auswirkungen auf die währungspolitische Autonomie der Deutschen Bundesbank, Dissertation, 1980 Würzburg.
- Terhechte, Jörg Philipp: Souveränität, Dynamik und Integration – Making up the rules as we go along?, *EuZW* 2009, 724 ff.
- Theurl, Theresia: Eine gemeinsame Währung für Europa, 23 Lehren aus der Geschichte, 1993 Innsbruck, (zitiert: *Theurl*, Gemeinsame Währung für Europa).
- Thym, Daniel: Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle, *EuZW* 2011, 167 ff.
- : Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 1. Auflage 2004 Baden-Baden.
- Tietje, Christian: Akropolis Adieu? Möglichkeiten und Grenzen des Rechts im Fall eines (drohenden) Staatsbankrottes, *ifo Schnelldienst* 4/2010, S. 16 ff., (zitiert: *Tietje*, Akropolis Adieu).
- Tietmeyer, Hans: Währungsunion – ein Weg ohne Umkehr, in: *Integration*. Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration, Jg. 15, 1992, H. 1, S. 17-24, (zitiert: *Tietmeyer*, Währungsunion).
- : Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1992 Stuttgart, (zitiert: *Tietmeyer*, Die EWWU).
- Tomuschat, Christian: Solidarität in Europa, in: Capotori, Francesco/Ehlermann, Claus-Dieter/Frohwei, Joachim/u.a. (Hrsg.), *Liber amicorum Pescatore*, S. 729 ff., (zitiert: *Tomuschat*, in: FS für Pescatore).
- Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff: Europäischer Verfassungsvertrag, 2007, Baden-Baden, (zitiert: *Bearbeiter*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, EU-Verfassung, Kommentar).
- Viebig, Jan: Der Vertrag von Maastricht, 1999 Ulm, (zitiert: *Viebig*, Der Vertrag von Maastricht).
- Vogel, Klaus: Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, 1964 Tübingen, (zitiert: *Vogel*, Die Verfassungsentscheidung des GG).
- Voßkuhle, Andreas/Kaiser, Anna-Bettina: Grundwissen – Öffentliches Recht: Demokratische Legitimation, *JuS* 2009, 803 ff.
- Wagner, Helmut: Europäische Wirtschaftspolitik, 1995 Berlin u.w., (zitiert: *Wagner*, Europäische Wirtschaftspolitik).

- Wallace, Helen / Wallace, William: Flying together in a larger and more diverse European Union, 1995, The Hague, (zitiert: *Wallace/Wallace*, European Union).
- Weber, Albrecht: Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise, EuZW 2011, 935 ff.
- Weber, Martin: Die Kompetenzverteilung im europäischen System der Zentralbanken bei der Festlegung und Durchführung der Geldpolitik, 1995 München, (zitiert: *Weber*, Kompetenzverteilung).
- : Die Entwicklung des Kapitalmarktrechts im Jahr 2010, NJW 2011, 273 ff.
- Weickert, Sandy: Die „Verstärkte Zusammenarbeit“ als Institut des Unionsrechts, Dissertation, 2006 Jena.
- Weidenfeld, Werner: Europäische Einigung im historischen Überblick, in: Europa von A-Z, 1997 Bonn, (zitiert: *Weidenfeld*, Europäisch Einigung im historischen Überblick).
- Weiß, Wolfgang: Kompetenzverteilung in der Währungspolitik und Außenvertretung des Euro, EuR 2002, 165 ff.
- Wieland, Joachim: Der Rettungsschirm für Irland, NVwZ 2011, 340 ff.
- Willgerodt, Hans/Domsch, Alexander/Hasse, Rolf/Merx, Volker: Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, 1. Auflage 1972 Freiburg, (zitiert: *Willgerodt/Domsch/Hasse/Merx*, Währungsunion).
- : Politische Union als Voraussetzung einer Währungsunion?, in: Bofinger / Ketterer (Hrsg.), Festschrift für Norbert Klotten, S. 137 ff., 1996 Tübingen, (zitiert: *Willgerodt*, in: FS für Klotten).
- Wirsching, Andreas: Europa als Wille und Vorstellung, Die Geschichte der europäischen Integration zwischen nationalem Interesse und großer Erzählung, ZSE 2006, 488 ff.
- Wolff, Heinrich Amadeus: De lege ferenda: Das Integrationskontrollverfahren, DÖV 2010, 49 ff.
- Wolfrum, Rüdiger: Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56 (1997), 38 ff.
- Wuermeling, Joachim: Kalamität, Kompetenz: Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten in dem Verfassungsentwurf des EU-Konvents, EuR 2004, 216 ff.
- Wurmnest, Wolfgang: Grundzüge eines Europäischen Haftungsrecht, 2003 Tübingen, (zitiert: *Wurmnest*, Europäisches Haftungsrecht).
- Zehnpfund, Olaf/Heimbach, Margot: Finanzielle Hilfen für Mitgliedstaaten insbesondere nach Art. 122 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, WD 11 3000-30/2010.
- /Sinn, Lena: Überwachungs- und Sanktionsmechanismen der Wirtschafts- und Währungsunion, WD 11 3000-140/2010.
- Zuleeg, Manfred: Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1993, 1069 ff.
- : Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Gemeinschaft, ZEuP 1993, S. 475 ff.
- : Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, NJW 1994, 545 ff.

Verzeichnis für Berichte und Protokolle

(Weder Sammelwerken natürlicher Personen, noch dem Internet entnommen)

Agence Europe

No. 1700 vom 20.3.91

Behördenübergreifend

Joint statement by European Commission, European Central Bank and Presidency of the Eurogroup on Greece, IP/10/446, 23. April 2010

BHF-Bank

Verschuldungsregeln als Sicherheitsgurt für die EWU, Wirtschaftsdienst Nr. 1795 vom 2. September 1995, Frankfurt a.M.

Bundesministerium der Finanzen

Bericht über die wesentlichen europa- und verfassungsrechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Währungsunion- Finanzstabilitätsgesetz, Bericht für die Sitzung des Rechtsausschusses am 05.05.2010, Ausschuss-Drucks 17(7)051

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Überschuldung und Staatsinsolvenz in der Europäischen Union, Gutachten Nr.01/11.

Deutsche Bundesbank

Monatsbericht Oktober 1990

Monatsbericht Februar 1992

Monatsbericht April 1998

Monatsbericht März 2011

Geschäftsbericht 2011

Monatsbericht Oktober 2012

Deutscher Bundestag

Gemeinsame Verfassungskommission, 11. Sitzung am 15. 10. 1992, Stenographischer Bericht, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Bd. 1, Bericht und Sitzungsprotokolle, 1996, S. 543

Rudolf Hickel, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung durch den Haushaltsausschusses zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“ sowie „Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmechanismen sichern und stärken“, S. 4.

Europäische Gemeinschaft

Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/91

Europäischer Rat

Conseil Europeen – Bruxelles 28 & 29 octobre 2010, Conclusions de la Présidence, Version révisée Bruxelles, le 30 novembre 2010, EUCO 25/1/10 REV 1

Europäisches Wirtschaftsinstitut

Konvergenzbericht, 1998

Konvergenzbericht 1996

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Initiativstellungnahme - 2011/C 51/03, Abl. (EU) C 51/16

Europäische Zentralbank (EZB)

Monatsbericht Juli 2000

Monatsbericht Mai 2010

Monatsbericht Juni 2010

Monatsbericht September 2011

Monatsbericht Dezember 2011

Monatsbericht, September 2012

Jahresbericht 1999

Jahresbericht 2010

Jahresbericht 2011

Die Geldpolitik der EZB 2011

Die Einheitliche Geldpolitik in Stufe 3-Allgemeine Regelungen für die geldpolitischen Instrumente und Verfahren des ESZB

Europäisches Währungsinstitut

Konvergenzbericht 1996

Kommission der Europäischen Union:

WWU-Bericht, Stabiles Geld – Solide Finanzen. Die Öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft im Hinblick auf die WWU, European Economy Nr. 53, 1993, Luxemburg

Empfehlung des Rates vom 10. Juli 1995, 95/326/EG und die Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft vom 31.05.1995, KOM(95), 228 endg.

Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der EU 2010, vom 9.8.11, KOM(2011) 485 endg.

Kommission der EU, Jahreswachstumsbericht, Brüssel, den 23.11.2011, KOM(2011) 815 endgültig VOL. 3/5 - ANHANG II

Handbuch zum ESGV 1995, Defizit und Schuldenstand des Staates (Verfasst in Zusammenarbeit mit Eurostat)

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Jahresabschluss und Lagebericht 2010

Geschäftsbericht 2010

Presseerklärung der KfW, Frankfurt, 12. Oktober 2011 Nr. 088 D

Organisation for Economic Co-operation and Development

OECD, Economic Surveys: Greece, Paris 2009, Vol. 15, S. 45-56.

Rat der Europäischen Union

Entscheidung des Rates 2000/427/EG vom 19.06.2000 gem. Art. 122 II des Vertrages über die Einführung der Einheitswährung durch Griechenland am 01.01.2001, ABl. 2000 L 167/19

Presseerklärung des Rates vom 10.5.10, 9544/10 (Presse 104)

Statistisches Bundesamt

Wiesbaden 2011, Außenhandel, Fachserie 7 Reihe 1

Lebenslauf

Meine Schuljahre verbrachte ich zwischen 1992 und 2001 auf dem Aloisiuskolleg in Bonn - Bad Godesberg.

Nach dem Abitur und Absolvierung des Zivildienstes im Internatsbereich des Aloisiuskollegs schrieb ich mich zum Wintersemester 2002/2003 zunächst für den Magisterstudiengang Kommunikationsforschung und Phonetik an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn ein. Im Wintersemester 2003/2004 begann ich schließlich mit dem Studium der Rechtswissenschaften an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn.

Im Jahr 2007 wechselte ich an die Universität zu Köln, belegte hier den Schwerpunktbereich Geistiges Eigentum und Wettbewerb und absolvierte im Juli 2010 die mündliche Prüfung des 1. Staatsexamens.

Ende August 2010 begann ich mit dem Promotionsstudium unter der Betreuung von Prof. Dr. Kempen an der Universität zu Köln.

Promotionsbegleitend arbeitete ich mehrere Jahre in den in Köln beheimateten Rechtsanwaltskanzleien *Wilde Beuger Solmecke* und *Bach Langheid Dallmayr* und schließlich in der Rechtsanwaltskanzlei *Görg*.

Im Juni 2013 begann ich das juristische Referendariat in Köln und wurde dem LG Bonn zugewiesen. Derzeit befinde ich mich in der Anwaltsstation. Die schriftlichen Prüfungen des 2. Staatsexamens finden im Februar 2015 statt.