

Der Europäische Stabilitätsmechanismus: Eine Analyse der Regelungen und ihrer Vereinbarkeit mit Europarecht

Von Rechtsreferendar **Julian Heß**, LL.M., Lübeck*

I. Einleitung

Die aktuelle Schulden- und Haushaltskrise einiger Mitgliedstaaten der Euro-Zone hat das mit dem Vertrag von Maastricht etablierte System der Währungsunion – verstanden als eine über die Stabilitätskriterien und den Stabilitätspakt definierte Solidargemeinschaft – erodieren lassen.¹ Wie konnte es dazu kommen?

1. Konsolidierung mit Geburtsfehlern

Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielfältig. Die Währungsunion, die entgegen den ursprünglichen Vorstellungen Deutschlands weder eine echte Politische Union werden durfte² noch – anders als der Wortlaut des Vertrages (vgl. nur Art. 3 Abs. 4 EUV) vermuten lässt – eine Wirtschaftsunion im strengen Sinne wurde,³ ist mit diversen Geburtsfehlern belastet.

In langwierigen Verhandlungen konnten sich die teilnehmenden Mitgliedstaaten lediglich auf eine unabhängige Europäische Zentralbank (EZB) sowie Stabilitätskriterien samt Stabilitätspakt einigen. Letzterer war ein entscheidender Pfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion. Verabschiedet wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt durch den Europäischen Rat im Jahr 1997.⁴ Er ergänzte die Vertragsbestimmungen, in deren Rahmen die Währungsunion nach Art. 105 EGV als Stabilitätsgemeinschaft konzipiert wurde⁵ und zielte auf die Einhaltung der Haushaltsdisziplin durch die Mitgliedstaaten ab. Man vertraute darauf, dass betroffene Mitgliedstaaten angesichts sich verschlechternder Finanzierungsbedingungen an den Märkten rechtzeitig Haushaltssanierungen vornehmen würden.

Während die Geld- und Wechselkurspolitik fast vollständig auf die Gemeinschaftsebene übertragen wurde, liegt die wirtschafts- und haushaltspolitische Verantwortung weiterhin in den Händen der Mitgliedstaaten. Angesichts dieser „Konstruktionsfehler“ musste man zwangsläufig auf die Sicherung der mitgliedstaatlichen Haushaltsdisziplin durch das Korrektiv der Märkte setzen. Dieses Regulativ, das bei Mitgliedstaat-

ten mit zu hohem Defizit und daher größerem Risiko die Kreditgewährung verteuern oder beschränken sollte,⁶ hat versagt.

2. Jüngste Reformbemühungen

Die dramatischen Entwicklungen der Jahre 2010 und 2011 in Ländern wie Griechenland, Irland und Portugal verdeutlichten auf drastische Weise, dass die unionsrechtliche Aufsicht über die nationalen Schuldenpolitiken im Rahmen des Stabilitätspaktes einerseits und die Märkte als Sanktionsmechanismus andererseits nicht mehr ausreichen, um die Stabilität der gemeinsamen Währung zu sichern.

Zunächst verständigte sich der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 28. und 29. Oktober 2010 darauf, die bisherige Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ab 1. Januar 2013 durch einen dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abzulösen.⁷

Auf seiner Tagung am 24. und 25. März 2011 beschloss der Europäische Rat daher die Änderung des Art. 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Wege des Vereinfachten Änderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist.⁸ Dem Art. 136 AEUV wird folgender Absatz hinzugefügt:

„Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus 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.“

Den Vereinbarungen vom 24. und 25. März 2011 folgend werden in den nächsten Monaten auf Ebene der Mitgliedstaaten der Euro-Zone der völkerrechtliche Vertrag zur Errichtung des ESM sowie die Änderungen des EFSF-Rahmenvertrags ausgearbeitet.

Dieser Beitrag analysiert die rechtliche Ausgestaltung des ESM und geht der Frage nach, ob in dem angekündigten Vorgehen, den ESM in Form eines völkerrechtlichen Vertrags zu errichten, eine unzulässige Umgehung des Art. 48 EUV liegt.

* Der *Autor* ist Rechtsreferendar am Landgericht Lübeck. Er studierte an der Universität Passau Rechtswissenschaften und absolvierte am Europa-Institut der Universität des Saarlandes den Magisterstudiengang „Europäische Integration“.

¹ *Calliess*, „Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro – Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft?“, FCE 01/11, S. 60 (www.whi-berlin.eu/documents/Rede_Calliess.pdf [zuletzt abgerufen am 24.5.2011]).

² *Von Kyaw*, Auf der Suche nach Deutschland, 2009, S. 277.

³ *Calliess* (Fn. 1), S. 60.

⁴ Der Pakt besteht aus der Entschließung des Europäischen Rates vom 17.6.1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt und zwei Ratsverordnungen, VO EG/1446/97 und VO EG/1467/97.

⁵ *Nettesheim*, in: *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 4. Aufl. 2009, § 19 Rn. 22 ff.

⁶ *Bandilla*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Kommentar zum EUV/EGV, 40. Lfg. 2009, Art. 103 EGV Rn. 1.

⁷ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 28./29.10.2010, EUCO 25/1/10 REV 1, CO EUR 18, CONCL 4, S. 2.

⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 16./17.12.2010, EUCO 30/10, CO EUR 21, CONCL 5, S. 6.

II. Die Regelungen des Vertrages zur Errichtung eines ESM

Der auf Grundlage des Art. 136 Abs. 3 AEUV n.F. zu schaffende ESM wird sich in seiner Funktionsweise an dem noch bis 2013 bestehenden EFSF⁹ orientieren.¹⁰

1. Institutionelle Form

Der ESM wird durch einen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets als zwischenstaatliche Organisation nach dem Völkerrecht eingerichtet werden.¹¹ Die Satzung des ESM wird in einem Anhang zum ESM-Vertrag enthalten sein.

Höchstes Entscheidungsorgan wird ein „Verwaltungsrat“ sein, dem die Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets als stimmberechtigte Mitglieder sowie der Wirtschafts- und Währungskommissar und der Präsident der EZB als (nicht stimmberechtigte) Beobachter angehören. Er entscheidet im gegenseitigen Einvernehmen¹² über die Gewährung von Finanzhilfen, die Bedingungen unter denen diese gewährt werden, die Darlehenskapazität des ESM und etwaige Änderungen des Instrumentariums.¹³

Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet in Zukunft beitreten, werden zudem automatisch Mitglied des ESM mit sämtlichen Rechten und Pflichten.¹⁴

2. Verfahren

Finanzhilfen des ESM werden stets nur auf Ersuchen eines Mitgliedstaats an die anderen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets aktiviert (Antragsprinzip).¹⁵

Der Zugang zu einer Finanzhilfe des ESM soll nur unter „strengen Auflagen“ im Rahmen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms gewährt werden.

So begrüßenswert diese deutliche Formulierung auch ist, die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass sich solche Vereinbarungen schnell als wirkungslos entlarven, wenn es am politischen Willen der Mitgliedstaaten zu ihrer Durchsetzung und der konsequenten Sanktionierung von Verstößen fehlt. So war bereits die Gewährung von Finanzhilfen im Rahmen des EFSF rechtlich höchst umstritten¹⁶ und im Ergebnis wohl mit dem Unionsrecht, insbesondere den Regelungen der Art. 122 und 125 AEUV, nicht vereinbar. Rechtsgrundlage für den „Euro-Rettungsschirm“ soll Art. 122 Abs. 2 AEUV sein, der jedoch nicht passt,¹⁷ da die Überschuldung eines Mitgliedstaats selbst dann, wenn ein Staatsbankrott droht, weder eine Naturkatastrophe darstellt noch ein „außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des Staates entzieht“ im Sinne der Norm. Die umfassende Machtbefugnis, die jeder Staat für sich in Anspruch nimmt, reicht stets sowohl zur Steigerung der Staatseinnahmen, etwa durch Anhebung der Steuerlast, als auch zur rechtzeitigen Rückführung finanzwirksamer staatlicher Aufgaben aus. Ein Mitgliedstaat muss sich Verfehlungen seiner Wirtschafts- und Budgetpolitik als verantwortlich entgegenhalten lassen.¹⁸

Auch der Stabilitätspakt wurde durch die wiederholten, nicht sanktionierten Verstöße Deutschlands und Frankreichs faktisch außer Kraft gesetzt und im Zuge seiner Reform im Jahr 2005 rechtlich erheblich abgeschwächt. Dies zeigt deutlich die erschwerte Durchsetzbarkeit rechtlicher Sanktionsmechanismen im Krisenfall infolge des politischen Charakters der Währungsunion.

Die Entscheidungen über die Gewährung von Finanzhilfen durch den Verwaltungsrat des ESM werden detaillierte Faktenkenntnis und -analyse erfordern. Maßgebliche Grundlage wird die Schuldentragfähigkeitsanalyse sein, die gemeinsam von der Kommission und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) in Absprache mit der EZB erstellt wird.¹⁹ Die strengen politischen Bedingungen, die mit einer gemeinsamen Unterstützung durch ESM und IWF verbunden sind,

⁹ Herzstück des bisherigen Rettungsschirms ist die koordinierte zwischenstaatliche Kreditgewährung. Diese findet ihre Grundlage in einem Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen des Euro-Währungsgebietes vom 10.5.2010 zur Übernahme abgestimmter Kreditausfallbürgschaften in Höhe von bis zu 440 Mrd. Euro (vgl. Rats-Dok. 9614/10). Daneben wurde ein Stabilisierungsfonds in Höhe von 80 Mrd. Euro durch die Mitgliedstaaten der Euro-Zone eingerichtet, der auf der gem. Art. 122 Abs. 2 AEUV erlassenen VO EU/407/2010 beruht.

¹⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 16./17.12.2010 (Fn. 8), S. 1.

¹¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25.3.2011, EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3, S. 22.

¹² Ein im gegenseitigen Einvernehmen gefasster Beschluss ist ein Beschluss, der mit Einstimmigkeit der an der Abstimmung teilnehmenden Mitgliedstaaten gefasst wird, d.h. Stimmenthaltungen verhindern nicht die Annahme des Beschlusses.

¹³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25.3.2011 (Fn. 11), S. 23.

¹⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25.3.2011 (Fn. 11), S. 24.

¹⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25.3.2011 (Fn. 11), S. 27.

¹⁶ Vgl. zum Streitstand: *Bandilla* (Fn. 6), Art. 103 EGV Rn. 3 ff.; *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EU-/EG-Vertrag, 6. Aufl. 2003, Art. 103 EGV Rn. 9 ff.; *Hattenberger*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 103 EGV Rn. 1; *Häde*, *EuZW* 2009, 399 (402); *Herrmann*, *EuZW* 2010, 413 (415); *Fassbender*, *NVwZ* 2010, 799 (801); *Frenz/Ehlenz*, *EWS* 2010, 65 (67); *Jeck/Van Roosebeke/Voßwinkel*, „Keinen Euro nach Athen tragen – Warum ein Bail-out Griechenlands ökonomisch abzulehnen und juristisch unzulässig ist“, Studie des Centrums für Europäische Politik vom März 2010, S. 13,

http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Weitere_Themen/CEP_Studie_Keinen_Euro_nach_Athen_tragen.pdf (zuletzt abgerufen am 24.5.2011).

¹⁷ *Seidel*, *EuZW* 2011, 241.

¹⁸ *Seidel*, *EuZW* 2011, 241.

¹⁹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25.3.2011 (Fn. 11), S. 26.

sollen gemeinsam von der Kommission und dem IWF in Absprache mit der EZB und dem antragstellenden Mitgliedstaat ausgehandelt werden. Dass hierbei die Mitgliedstaaten nicht eingebunden sind, ist begrüßenswert. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Verhandlungen politisch interessengesteuert würden. Bereits im Rahmen des Stabilitätspaktes konnte man sehen, wie es sich auswirkt, wenn Sünder über Sünder richten sollen.

3. Handlungsinstrumente

Primäre Aufgabe des ESM wird die Gewährung von kurz- oder mittelfristigen Stabilitätshilfen (ESS) an Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sein, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben.²⁰ Diese Finanzhilfen sollen nur unter strenger Konditionalität gewährt werden.

In der bisherigen rechtswissenschaftlichen Debatte wurde der ökonomischen Dimension der Problematik wenig Beachtung geschenkt. Auch dieser Beitrag kann dies nicht leisten, möchte jedoch einige politökonomische Probleme aufzeigen. Das noch im Vertrag von Maastricht verankerte Prinzip, wonach die Mitgliedstaaten der Euro-Zone für ihre Haushaltspolitik und damit auch für die Bedingungen ihrer Refinanzierung selbst verantwortlich sind, wird durch die Einführung des ESM faktisch aufgehoben. Der ESM schafft vielmehr eine Gefahrenlage für den Euro, deren Abwendung er eigentlich dienen soll, indem er die Unabhängigkeit der EZB gefährdet und damit die Glaubwürdigkeit ihrer auf Geldwertstabilität ausgerichteten Geldpolitik erschwert.²¹ Auf lange Sicht ist es allein die Inflationsneigung einer Zentralbank, welche die Stärke oder Schwäche einer Währung maßgeblich bestimmt.²² Bisher war der Track-Record der EZB diesbezüglich hervorragend. Es bleibt abzuwarten, ob dies auch in Zukunft so bleibt. Die Überschuldung Griechenlands oder der Quasi-Bankrott der irischen Banken können dem Euro nicht nachhaltig schaden. Wer dies behauptet, verkennt grundlegende ökonomische Zusammenhänge.²³ Weder eine Umschuldung in Griechenland noch der Staatsbankrott eines peripheren Euro-Landes oder dessen Austritt aus der Währungsunion würden dem Euro auf lange Sicht schaden, solange insbesondere die EZB an ihrem stabilitätsorientierten Kurs festhält. Einzig kurzfristige Wechselkurschwankungen wären die Folge.

Eine weitere Gefahrenquelle für den Euro stellt das Rettungspaket des ESM selbst dar. Wann immer umfangreiche Rettungsaktionen nötig werden und die wettbewerbsfähigen Länder der Euro-Zone deswegen größere Beträge entrichten müssen, könnte dies die Verschuldungssituation auch von Kernländern der Euro-Zone wie Deutschland und Frankreich

so stark verschlechtern, dass an der Wirtschaftskraft der Euro-Zone als Ganzes Zweifel aufkämen.²⁴

Weiterhin soll der ESM künftig die Anleihen eines Mitgliedstaats, der schwerwiegende Finanzierungsprobleme hat, am Primärmarkt ankaufen können. Damit setzt er den „stabilitätspolitischen Sündenfall“ der EZB fort, auf dem Sekundärmarkt Staatsanleihen von Mitgliedstaaten der Euro-Zone aufzukaufen.

Ab Juli 2013 werden in alle neuen Staatsschuldtitel des Euro-Währungsgebiets mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr Umschuldungsklauseln (Collective Action Clauses)²⁵ aufgenommen.²⁶ Diese Umschuldungsklauseln erlauben es, private Wertpapiergläubiger im Fall einer Staatsinsolvenz zu einem gemeinsamen Handeln zu vereinigen, wodurch ein mögliches Umschuldungsverfahren eines Mitgliedstaates von vornherein in geordnete Bahnen geleitet werden kann.

Eine weitere Neuerung ist die unter dem ESM nun mögliche, aber nur „fallweise“ vorgesehene Beteiligung privater Gläubiger im Fall einer finanziellen Notlage. Nur in dem „unwahrscheinlichen“ Fall, dass ein Mitgliedstaat aufgrund der von der Kommission, dem IWF und der EZB vorgenommenen Schuldentragbarkeitsanalyse als insolvent befunden wird, hat er mit seinen privaten Gläubigern einen Restrukturierungsplan auszuhandeln.²⁷ Bei der Gewährung von Finanzhilfen durch den IWF gehört diese Gestaltungsmöglichkeit zum „Standardrepertoire“. Dagegen sollen private Anleger gemäß den – unverbindlichen – Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. und 25. März 2011 „ermutigt werden“, sich an Schuldenumstrukturierungen zu beteiligen, bzw. es wird „je nach Einzelfall eine Beteiligung des Privatsektors in angemessener und verhältnismäßiger Form erwartet“²⁸. Festzustellen bleibt demnach, dass eine Beteiligung privater Investoren auch im Rahmen des ESM nur unzureichend erfolgen soll.

Der ESM schwächt im Ergebnis die Glaubwürdigkeit des Euro-Raums, schafft Anreize zu einer undisziplinierten Haushaltspolitik. Die fundamentalen Strukturprobleme einiger Mitgliedstaaten kann er ohnehin nicht lösen.

4. Volumen

Der ESM hat ein gezeichnetes Kapital von insgesamt 700 Mrd. EUR. Davon werden 80 Mrd. EUR von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets ab Juli 2013 in fünf gleichen jährlichen Tranchen eingezahlt.²⁹ Darüber hinaus ver-

²⁴ Neue Züricher Zeitung (Fn. 22).

²⁵ Umschuldungsklauseln stellen ein Bündel verschiedener Klauseln dar, die die Rechte der Gläubiger von Staatsanleihen festhalten und gewisse Regelungen zum Schutze der Investoren beinhalten, sollte es zu einer Restrukturierung (Umschuldung) kommen.

²⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25.3.2011 (Fn. 11), S. 31.

²⁷ Calliess (Fn. 1), S. 61.

²⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25.3.2011 (Fn. 11), S. 30.

²⁹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25.3.2011 (Fn. 11), S. 24.

²⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25.3.2011 (Fn. 11), S. 25.

²¹ Jeck/Van Roosebeke/Voßwinkel (Fn. 16), S. 13.

²² Neue Zürcher Zeitung, „Die Mär von der Euro-Rettung“, http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/die_maer_von_der_euro-rettung_1.10160242.html (zuletzt abgerufen am 7.5.2011).

²³ Neue Züricher Zeitung (Fn. 22).

fügt der ESM über eine Kombination aus gebundenem abrufbarem Kapital und Bürgschaften der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets in Höhe von insgesamt 620 Mrd. EUR. Nur eine Übersicherung des Kapitals ermöglicht es dem ESM, die höchste Bonitätseinstufung (AAA-Rating) der wichtigsten Kreditratingagenturen zu erhalten und zu bewahren, um zinsgünstig am internationalen Finanzmarkt agieren zu können.

Der Beitragsschlüssel für die Anteile der einzelnen Mitgliedstaaten der Euro-Zone am gezeichneten Gesamtkapital des ESM richtet sich nach dem Aufteilungsschlüssel für das eingezahlte Kapital der EZB.³⁰ Mit der Ratifizierung des Vertrags zur Einrichtung des ESM verpflichten sich die Mitgliedstaaten rechtlich, ihren Anteil am gezeichneten Gesamtkapital bereitzustellen.

Die Darlehenskapazität des ESM soll nach Möglichkeit durch die Beteiligung des IWF an Finanzhilfemaßnahmen ergänzt werden. Die Beteiligung des IWF unterstreicht dessen traditionelle Rolle als „Lender of Last Resort“ für Staaten mit Zahlungseingipfen.³¹ Daneben können sich auch Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet nicht angehören, auf Ad-hoc-Basis beteiligen,³² was das Vereinigte Königreich, Dänemark und Schweden im Rahmen der Finanzhilfen für Irland bereits getan haben.³³

III. Umgehung des Art. 48 EUV

Im Folgenden soll untersucht werden, ob die Kodifizierung des ESM im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Euro-Zone eine unzulässige Umgehung des Art. 48 EUV darstellt. Die Europäische Union (EU) hat schon früher flexibilisierte Integration betrieben. Möglicherweise handelt es sich beim ESM um ein den Schengener Verträgen³⁴ oder dem Prümer Vertrag³⁵ vergleichbares Vorgehen. Diesen Verträgen ist gemein, dass es sich um völkerrechtliche Verträge handelt, in deren Rahmen eine auf völkerrechtlichen Grundsätzen

basierende Zusammenarbeit realisiert wurde, die erst zu einem späteren Zeitpunkt „vergemeinschaftet“ wurde.³⁶

1. Verstärkte Zusammenarbeit gem. Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326 ff. AEUV

Mitgliedstaaten, die untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeit der Union begründen möchten, können dies nach Maßgabe der Art. 20 EUV und der Art. 326 ff. AEUV tun. Da sich der ESM diverser EU-Organe bedient (u.a. des EuGH, der Europäischen Kommission und der EZB) und die Weiterentwicklung eines Politikbereiches der EU zum Inhalt hat, könnte eine Verstärkte Zusammenarbeit vorliegen. Fraglich ist, ob deren Voraussetzungen erfüllt sind:

Nach Art. 329 Abs. 1 AEUV ist eine verstärkte Zusammenarbeit in Bereichen, für welche die EU die ausschließliche Zuständigkeit hat, unzulässig. Zur ausschließlichen Zuständigkeit der Union gehört nach Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV auch die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist. Zu prüfen ist daher, ob davon auch die Regelungen erfasst sind, die der Vertrag zur Errichtung des ESM enthalten soll.

Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV meint Währungspolitik, einschließlich der Geldpolitik, der Überwachung der Stabilitätskriterien für den Euro und der Ausgabe der Euro-Währung entsprechend den Vorschriften des AEUV.³⁷ Damit sind insbesondere die Rechtsgrundlagen in Art. 128, Art. 129, Art. 132 und Art. 133 AEUV erfasst, ferner die Art. 136 ff. AEUV, die besondere Bestimmungen für Mitgliedstaaten enthalten, deren Währung der Euro ist.³⁸ Aufgabe des ESM wird es sein, Finanzmittel zu mobilisieren und den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben, Finanzhilfen bereitzustellen. Zumindest von seinem Sinn und Zweck ist der Vertrag zur Errichtung des ESM damit der gemeinsamen Währungspolitik im Sinne des Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV zuzuordnen. Gesunde öffentliche Finanzen zählen zu den Grundvoraussetzungen der gesamten Wirtschafts- und Währungsunion (vgl. Art. 119 Abs. 3 AEUV) und damit auch der Stabilität der Unionswährung.³⁹

Andererseits lässt sich auch argumentieren, die Regelungen zum ESM seien systematisch der „Wirtschaftspolitik“ zuzuordnen. Dafür spricht zum einen, dass sie eine dauerhafte Fixierung des EFSF bewirken sollen, dessen Rechtsgrundlage bisher Art. 122 Abs. 2 AEUV und das entsprechende

³⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25.3.2011 (Fn. 11), S. 24.

³¹ Thym, EuZW 2011, 167 (169).

³² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25.3.2011 (Fn. 11), S. 33.

³³ Die Welt, „Irland bekommt 85 Milliarden von der EU“, <http://www.welt.de/wirtschaft/article11274881/Irland-bekommt-85-Milliarden-von-der-EU.html> (zuletzt abgerufen am 5.5.2011).

³⁴ S. konsolidierte Zusammenfassung des „Schengen-Besitzstandes“, ABl. EG Nr. L 239 v. 22.9.2000, S. 1 ff.

³⁵ Vertrag vom 27.5.2005 zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Republik Österreich über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration (Prümer Vertrag), BGBl. II 2006, S. 626.

³⁶ Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam 1997 erfolgt der Beitritt zum Schengener Abkommen gem. Art. 8 des EUV Protokolls 2 automatisch mit einem Beitritt zur EU. Die Regelungen des Prümer Vertrags wurden durch Beschluss der Justiz- und Innenminister der Mitgliedstaaten der EU vom 15.2.2007 in das EU-Recht überführt.

³⁷ Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2010, Art. 3 AEUV, Rn. 4.

³⁸ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Kommentar zum EUV/AEUV, 41. Lfg. 2010, Art. 3 AEUV Rn. 17.

³⁹ Faßbender, NVwZ 2010, 799 (800).

Sekundärrecht⁴⁰ darstellt. Gegen eine solche Einordnung kann allerdings angeführt werden, dass sich die Staats- und Regierungschefs bewusst dagegen entschieden haben, die Rechtsgrundlage für den ESM in den Art. 120 ff. AEUV über die Wirtschaftspolitik anzusiedeln; vielmehr wurde diese in Art. 136 AEUV im Kapitel 4 über die „Besonderen Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist“, geschaffen. Zudem werden die Mitgliedstaaten der Euro-Zone durch den ESM hinsichtlich der Bewertung ihrer Bonität nicht mehr konsequent den Kapitalmärkten ausgesetzt. Damit setzt der ESM einen der wesentlichen Eckpunkte des Stabilitätsprinzips der Währungspolitik außer Kraft und entwickelt Letztere weiter. Überzeugender erscheint es daher, einen Eingriff in die ausschließliche Zuständigkeit der EU zu bejahen.

Weiterhin erfordert die Zulässigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit, dass diese gem. Art. 20 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 EUV darauf gerichtet ist, die Ziele der EU zu fördern, ihre Interessen zu schützen und diesen zu dienen sowie den Integrationsprozess zu stärken. Zumindest die Intention, die Euro-Zone und damit eines der Kernprojekte der Europäischen Integration nachhaltig zu stärken, kann man den handelnden Staats- und Regierungschefs nicht absprechen. Ob ein derartiges Handeln für die Stabilität des Euro eine größere Gefahr bedeutet als z.B. die kontrollierte Staatsinsolvenz eines Mitgliedstaates der Euro-Zone, stellt eine wirtschaftspolitische Frage dar, deren Beantwortung eine rechtlich nicht überprüfbare Prognoseentscheidung voraussetzt.

Die Regelungen des ESM stellen aber ferner eine unzulässige Behinderung oder Diskriminierung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten gem. Art. 326 S. 3 AEUV dar und verzerren die Wettbewerbsbedingungen. Die Regeln über den Wettbewerb gelten grds. auch zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Die europäischen Verträge enthalten eine politökonomische Systemausrichtung hin zur wirtschaftlichen Integration, sprich der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes und eines Binnenmarktes möglichst frei von Handelshemmnissen.⁴¹ In Art. 119 AEUV verpflichtet sich die EU dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb. Diese Ausrichtung gilt gem. Art. 120 und 127 AEUV auch für die Wirtschafts- und Währungspolitik. Die Regeln einer Marktwirtschaft gelten daher auch für die Mitgliedstaaten, will man Gemeinsamen Markt (mit gemeinsamer Währung) und Binnenmarkt als „Märkte“ im klassischen Sinne verstehen.⁴²

Es stellt sich die Frage, ob durch die finanzielle Solidarität für überschuldete Staaten in der Währungsunion „ein effizienter Einsatz der Ressourcen“ im Sinne des Wettbewerbsbegriffs ermöglicht und gefördert wird. Sofern ein Staat seine Haushaltskrise selbst (mit-)verschuldet hat, wird man das kaum annehmen können.⁴³ Wenn laxer Fiskalpolitik und eine dauerhafte Überforderung des Haushaltes unter Verstoß

gegen die geltenden Maastricht-Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu einer Finanzkrise führen, erweisen sich Finanzhilfen als Wettbewerbsverzerrung.

Schließlich dürfte eine verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 EUV nur als letztes Mittel für den Fall aufgenommen werden, dass der Rat zu dem Schluss gelangt, die mit der Zusammenarbeit verfolgten Ziele könnten von der EU in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraumes verwirklicht werden. Auch an dieser Voraussetzung fehlt es. Eine zulässige Form der verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Euro-Zone stellt die Unterzeichnung des Vertrages zur Errichtung des ESM also aus mehreren Gründen nicht dar.

2. Protokoll zum EUV/AEUV

Möglicherweise handelt es sich beim ESM-Vertrag um ein Protokoll zu den europäischen Verträgen. Protokolle zum EUV und AEUV sind gem. Art. 51 EUV gleichrangiger Teil des europäischen Primärrechts. Ihre Rechtsnatur bestimmt sich grundsätzlich nach der Wiener Konvention zum Recht der Verträge (WVRK). Sie unterfallen demnach dem Begriff der Übereinkünfte im Sinne des Art. 2 Abs. 1 lit. a WVRK und sind definiert als „eine in Schriftform geschlossene und vom Völkerrecht bestimmte internationale Übereinkunft zwischen Staaten, gleichviel ob sie in einer oder in mehreren zusammengehörigen Urkunden enthalten sind [...]“. Bei den Protokollen zu den europäischen Verträgen handelt es sich um völkerrechtliche Übereinkünfte der Mitgliedstaaten, die neben den Gründungsverträgen eigenständige Absprachen enthalten.⁴⁴ Zweckmäßig ist diese Handlungsform insbesondere, wenn die Protokolle den Wortlaut des Vertrages ergänzen sollen, wie dies z.B. bei Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei übermäßigem Defizit und das Protokoll Nr. 13 über die Konvergenzkriterien nach Art. 140 AEUV der Fall ist.

Für eine Einordnung des ESM-Vertrages als Protokoll zu den europäischen Verträgen spricht, dass die Bedingungen und Modalitäten für die Finanzhilfen des ESM in Ratsbeschlüssen festgehalten werden, wodurch eine Übereinstimmung mit dem Rahmen der multilateralen Überwachung der EU herbeigeführt werden kann.⁴⁵ Die im Zuge einer verstärkten Überwachung oder eines makroökonomischen Anpassungsprogramms festgelegten politischen Auflagen des ESM sollen im Einklang mit dem Überwachungsrahmen der EU stehen⁴⁶. Sie müssen zudem die Einhaltung der EU-Verfahren garantieren. Auch beim ESM-Vertrag könnte man an ein solches Vorgehen denken.

⁴⁴ Schwartz, in: von der Groeben/Schwarze (Fn. 16), Art. 311 EGV Rn. 1.

⁴⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25.3.2011 (Fn. 11), S. 28.

⁴⁶ Zu diesem Zweck beabsichtigt die Kommission, eine Verordnung vorzuschlagen, in der die erforderlichen Verfahrensschritte nach Artikel 136 des Vertrags zur Verankerung der politischen Auflagen in Beschlüssen des Rates und zur Gewährleistung der Übereinstimmung mit dem Rahmen der multilateralen Überwachung der EU präzisiert werden.

⁴⁰ Insbesondere die VO EU/407/2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus.

⁴¹ Sonder, ZRP 2011, 33 (34).

⁴² Sonder, ZRP 2011, 33 (35).

⁴³ Sonder, ZRP 2011, 33 (34).

Für die Protokolle gilt jedoch ebenfalls, dass sie als integraler Bestandteil des europäischen Primärrechts nur im Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV beschlossen oder geändert werden können.⁴⁷ Da sie zum primären Gemeinschaftsrecht gehören, gelten für sie dieselben Auslegungs-, Anwendungs- und Abänderungsregeln wie für die europäischen Verträge selbst.

Außerdem ist ein Protokoll im Sinne des Art. 51 EUV nur gegeben, wenn die vertragliche Nebenregelung ausdrücklich als solches gekennzeichnet ist und sich aus dem gegenseitigen Einverständnis der Mitgliedstaaten die Absicht ergibt, dass die Vereinbarung Bestandteil des Vertrags werden sollen.⁴⁸ Genau diese Absicht fehlt beim völkerrechtlichen Vertrag zur Einrichtung des ESM. Die Mitgliedstaaten haben bewusst das intergouvernementale Vorgehen gewählt.

3. Vertragsänderungsverfahren, Art. 48 EUV

Zu untersuchen ist weiter, ob im Hinblick auf den Abschluss des Vertrags zur Errichtung des ESM überhaupt der Anwendungsbereich des Art. 48 EUV eröffnet ist.

Änderungen der vertraglichen Grundordnung der EU durch Ausdehnung oder Verringerung der übertragenen Kompetenzen erfolgen ausschließlich durch ordentliches Änderungsverfahren nach Art. 48 EUV.⁴⁹ Der Systematik des Art. 48 EUV liegt die Vorstellung zu Grunde, dass die Verfahrensanforderungen umso höher sind, je bedeutender die Vertragsänderung ist.⁵⁰ Änderungsgegenstand sind die europäischen Verträge mit allen ihren Bestandteilen. Der Begriff der Änderung erfasst alle Änderungen des Wortlautes (z.B. durch Ergänzungen, Aufhebung oder Hinzufügen neuer Vorschriften) und des Inhalts.⁵¹

Ein völkerrechtlicher Vertrag über den ESM stellt eine Fortentwicklung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten der Euro-Zone dar, ohne dass der Wortlaut der vertraglichen Grundlagen geändert wird. Kompetenzen und Handlungsinstrumentarien der Mitgliedstaaten der Euro-Zone im Rahmen der Währungs- und Wirtschaftspolitik werden durch den ESM erweitert (s.o.). Der geplante ESM betrifft die grundlegende Ausrichtung der Wirtschafts- und Währungsunion, indem er überschuldete Euro-Staaten gerade nicht mehr konsequent den Zinsmechanismen der Finanzmärkte aussetzt, wie es die Art. 123 bis 125 AEUV vorsehen.⁵² Weiterhin lässt sich anführen, dass der ESM einen Schritt hin zu einer vertieften Integration im wirtschaftspolitischen Bereich bedeutet, hin zu einer „Wirtschaftsregierung“. Derartige Ände-

rungen durch eigenständige völkerrechtliche Verträge im Dunstkreis der EU müssen nach Art. 48 EUV vorgenommen werden, soweit sie inhaltlich im Gegensatz zum geltenden Unionsrecht stehen.⁵³

Der völkerrechtliche Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Euro-Zone zur Errichtung des ESM weist einen hinreichend engen Bezug zu den europäischen Verträgen auf. Die Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV n.F. verdeutlicht, dass die Regelungen eines ESM bisher keine ausdrückliche Rechtsgrundlage in den Verträgen fanden.⁵⁴ Dafür spricht auch, dass jeder weitere Mitgliedstaat, der dem Euro-Währungsgebiet beitrifft, automatisch Mitglied des ESM mit sämtlichen Rechten und Pflichten werden soll.⁵⁵ Die vorzunehmenden Regelungen des ESM ändern das Unionsrecht und stehen im Gegensatz zu diesem. Damit ist der Anwendungsbereich des Art. 48 EUV eröffnet.

4. Nicht-förmliche Änderungsverfahren

Problematisch ist das Verhältnis förmlicher Vertragsänderungen nach Art. 48 EUV zu nichtförmlichen nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen. Gemäß Art. 40 Abs. 1 WVRK richtet sich das Verfahren zur Änderung von Gründungsverträgen internationaler Organisationen nach den in solchen Verträgen enthaltenen besonderen Vorschriften.⁵⁶ Damit haben sich die Mitgliedstaaten der EU – das völkerrechtliche Vertragsschlussverfahren derogierend – unionsrechtlich selbst verpflichtet, ihre vertragsändernde Gewalt nur in den besonderen Formen des Art. 48 EUV auszuüben.⁵⁷

Trotzdem besitzen die Mitgliedstaaten weiterhin die Fähigkeit, wirksame völkerrechtliche Änderungsverträge auch jenseits des Art. 48 EUV abzuschließen. Da weder der EUV noch der AEUV den Mitgliedstaaten die Möglichkeit des Vertragsschlusses in Angelegenheiten der Union außerhalb des Verfahrens nach Art. 48 EUV entzogen haben, können die Staaten als „Herren der Verträge“ entsprechende nicht-förmliche Verträge über die Änderung oder Ergänzung der Gründungsverträge treffen.⁵⁸ Auch stellt das in Art. 48 EUV geregelte Verfahren keine Kodifikation von „ius cogens“ des allgemeinen Völkerrechts gem. Art. 53 WVRK dar. Nur dann wäre eine Umgehung des Art. 48 EUV unzulässig.

Die Mitgliedstaaten der Euro-Zone können den ESM also durch völkerrechtlichen Vertrag abschließen. Allerdings stellt sich dann die Frage nach den rechtlichen Folgen eines solchen Vorgehens.

⁴⁷ Schwartz, in: von der Groeben/Schwarze (Fn. 16), Art. 311 EGV Rn. 5.

⁴⁸ Folz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 6), Art. 311 EGV Rn. 1.

⁴⁹ Rathke, in: v. Arnould/Hufeld (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2011, S. 188 Rn. 14.

⁵⁰ Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl. 2010, S. 42.

⁵¹ Geiger, in: Geiger/Khan/Kotzur (Fn. 35), Art. 48 AEUV Rn. 2.

⁵² Calliess (Fn. 1), S. 62.

⁵³ Vedder/Folz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 6), Art. 48 EUV Rn. 7.

⁵⁴ Bandilla (Fn. 6), Art. 100 EGV Rn. 10 ff.; a.A. Häde, EuZW 2009, 399 (401).

⁵⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25.3.2011 (Fn. 11), S. 24.

⁵⁶ Vedder/Folz (Fn. 53), Art. 48 EUV Rn. 47; a.A. Schermers/Blokker, International Institutional Law, 3. Aufl. 1995, Rn. 51163.

⁵⁷ Rathke (Fn. 49), S. 190 Rn. 18.

⁵⁸ Pechstein, in: Streinz (Hrsg.), Kommentar zum EUV/EGV, 2003, Art. 48 EUV Rn. 9.

5. Rechtsfolgen einer Umgehung des Art. 48 EUV

a) Europarechtliche Rechtsfolgen

Zu unterscheiden ist zwischen der völkerrechtlichen Zulässigkeit einer solchen völkerrechtlichen Vereinbarung und deren Wirkung im Unionsrecht. Innerhalb der Unionsrechtsordnung sind Rechtsakte, die unter Umgehung des Art. 48 EUV ergehen, rechtswidrig.⁵⁹ Die Vereinbarungen gehören innergemeinschaftlich nicht zum anwendbaren Recht. Auch in den nationalen Rechtsordnungen der Vertragsstaaten sind solche unter Umgehung des Art. 48 EUV vorgenommenen Änderungen wegen dessen Vorrang unanwendbar.⁶⁰

Der EuGH kann einen außerhalb des Verfahrens nach Art. 48 EUV geschlossenen Vertrag zwar nicht aufheben, wohl aber einen Vertragsverstoß durch die Mitgliedstaaten in einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV feststellen⁶¹. Dies erfordert eine im Ermessen der Kommission stehende Klage. Der EuGH könnte im Rahmen eines solchen Verfahrens jedoch nicht über die materielle Gültigkeit der Primärrechtsänderung entscheiden, da ihm nach Art. 19 Abs. 1 und Abs. 3 EUV nur die Auslegung und Anwendung der Verträge anvertraut ist; ferner überwacht er, ob die Handlungen der Organe rechtmäßig sind. Die Feststellung der Rechtswidrigkeit durch den EuGH beseitigt also im Ergebnis nicht die völkerrechtliche Wirksamkeit einer auf Vertragsänderung zielenden völkerrechtlichen Vereinbarung der Mitgliedstaaten.⁶²

b) Verfassungsrechtliche Rechtsfolgen

Aufgrund der Unanwendbarkeit des völkerrechtlichen Vertrages in den nationalen Rechtsordnungen, stellt sich in Deutschland zudem die Frage einer Überprüfbarkeit durch das BVerfG. Die Zulässigkeit früherer Verfassungsbeschwerden beruhte auf möglichen Verletzungen des Wahlrechts. Das erlaubte dem BVerfG im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde die „Ultra-Vires-Kontrolle“.⁶³ Dies könnte auch beim Ratifikationsgesetz zum Vertrag über die Errichtung des ESM erfolgen.⁶⁴

Die EU und die Mitgliedstaaten der Euro-Zone setzen sich mit dem aktuellen Vorgehen über Verbote hinweg, die das BVerfG im Maastricht-Urteil noch als Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes zur Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion bezeichnet hatte,⁶⁵ obwohl das Gericht bereits damals warnte: „Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrages fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen“⁶⁶. Als Ultima Ratio für einen solchen Fall nannte das BVerfG das Ausscheiden aus

der Euro-Zone.⁶⁷ Die „Ultra-Vires-Kontrolle“ greift allerdings nicht, wenn Deutschland außerhalb des EU-Rahmens bilaterale Finanzhilfen auf Grund intergouvernementaler Absprachen gewährt.⁶⁸ Bei einer koordinierten Kreditvergabe im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages geht es weder um den Erlass von EU-Sekundärrecht noch um die Übertragung von Hoheitsrechten. Dies galt im Rahmen des EFSF und nun auch beim Stabilitätsmechanismus.⁶⁹ Eine „Ultra-Vires-Kontrolle“ besitzt damit keine Aussicht auf Erfolg. Erwägen könnte man allenfalls eine Verletzung der Verfassungsidentität, die das BVerfG aus der Ewigkeitsklausel und dem Demokratieprinzip ableitet.⁷⁰ So ist z.B. die Errichtung einer supranationalen Wirtschaftsregierung durch das Grundgesetz verboten. Ob eine solche mit dem ESM-Vertrag bereits vorliegt, erscheint zweifelhaft.

Möglicherweise besteht die Möglichkeit einer Organklage: Bundestag und Bundesrat kommen nämlich im Rahmen eines Ratifikationsverfahrens nach Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG eingeschränkte Beteiligungsrechte zu als im Rahmen des im Falle von Art. 48 EUV anwendbaren Art. 23 Abs. 1 GG, denn Art. 59 GG erfordert lediglich ein Einspruchsgesetz, Art. 23 Abs. 1 GG hingegen ein Zustimmungsgesetz. Diese Umgehung parlamentarischer Mitwirkungsrechte könnten die Organe Bundestag und Bundesrat geltend machen.

Über ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV würde schließlich der Weg zum EuGH führen.⁷¹ Eine mögliche Vorlage an den EuGH hätte zudem den Vorteil, dass bei der Überprüfung des Unionsrechts eine gesamteuropäische Betrachtung durch das Gericht erfolgen würde. Ob es zu einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung des deutschen Ratifikationsgesetzes zum völkerrechtlichen Vertrag über die Errichtung des ESM kommt, bleibt abzuwarten.

6. Ergebnis

Die Einrichtung des ESM im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages stellt eine unzulässige Umgehung des Art. 48 EUV dar. Dies hat zur Folge, dass ein Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV durchgeführt werden müsste, um einen (unionsrechtlich) rechtmäßigen Zustand herzustellen.

IV. Ausblick und weitere Reformen

1. Rechtliche Konsequenzen

Im Rahmen der Tagung des Europäischen Rates im März 2011 wurden über die geplante Vertragsänderung hinausgehende Reformvorschläge für die Wirtschafts- und Währungsunion diskutiert. Unter anderem wurde dabei ein „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ vorgestellt.⁷² In diesem sollen Regeln

⁵⁹ Pechstein (Fn. 58), Art. 48 EUV Rn. 9.

⁶⁰ Vedder/Folz (Fn. 53), Art. 48 EUV Rn. 47.

⁶¹ Vedder/Folz (Fn. 53), Art. 48 EUV Rn. 48.

⁶² Vedder/Folz (Fn. 53), Art. 48 EUV Rn. 49.

⁶³ BVerfGE 123, 267 (353).

⁶⁴ Faßbender, NVwZ 2010, 799 (801).

⁶⁵ BVerfGE 89, 155 (205).

⁶⁶ BVerfGE 89, 155 (205).

⁶⁷ BVerfGE 89, 155 (206).

⁶⁸ Thym, EuZW 2011, 167 (169).

⁶⁹ Thym, EuZW 2011, 167 (169).

⁷⁰ BVerfGE 123, 267 (361).

⁷¹ Faßbender, NVwZ 2010, 799 (803).

⁷² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 4.2.2011, EUCO 2/11, CO EUR 2, CONCL 1. Dort heißt es: „[...] eine[r] neue[n] Qualität der wirtschaftspolitischen Ko-

aufgestellt werden, mit denen die Unterschiede der Mitgliedstaaten der Euro-Zone in der Lohnpolitik, der Steuerpolitik, der Sozialpolitik und der Haushaltspolitik verringert werden.⁷³ Grundsätzlich gehen die Vorschläge in die richtige Richtung. Das latente Defizit der europäischen Währungsunion, nämlich die fehlende Flankierung durch eine Wirtschaftsunion, die diesen Namen auch verdient, würde behoben.⁷⁴

Sinnvoll wäre die Übertragung substantieller Befugnisse in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik auf die gemeinschaftliche Ebene, denn solange die nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken primär nach innerstaatlichen politischen Kriterien gesteuert werden, sind Krisen der Währungsunion vorprogrammiert. Erfolgen könnte dies durch Schaffung einer „Wirtschaftsregierung der Euro-Zone“. Dieser sollten Instrumente und Mechanismen zur Verfügung stehen, um Fehlentwicklungen in Mitgliedstaaten rechtzeitig und wirkungsvoll entgegen zu wirken, ähnlich den bereits bestehenden, rechtlich unverbindlichen „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“,⁷⁵ welche die nationalen Wirtschaftspolitiken, einschließlich der nationalen Fiskal- und Haushaltspolitiken abdecken.⁷⁶ Neben der frühzeitigen Kontrolle nationaler Haushaltspläne, der Überwachung wesentlicher Strukturdaten und der Kürzung von Subventionen für Defizitsünder sind weitere Aufgaben einer solchen Euro-Wirtschaftsregierung denkbar. Dabei müssen die handelnden Politiker jedoch immer beachten, dass ein Mehr an zentraler Wirtschaftsplanung auch schädliche Auswirkungen haben kann. So sind den Mitgliedstaaten der Euro-Zone bereits einige klassische Reaktionsmechanismen bei Haushaltsschwierigkeiten genommen. Der durch den Binnenmarkt intensivierte Wettbewerb der Steuersysteme beschränkt das zukünftige Steuererhöhungspotential eines Staates.⁷⁷ Eines der fundamentalen Prinzipien des Gemeinsamen Marktes ist der Wettbewerb. Diese war über viele Jahre Motor für Wohlstand und Wachstum in der EU und muss das auch in Zukunft bleiben.

ordinierung im Euro-Währungsgebiet zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit [...]“.

⁷³ Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Merkels Planwirtschaft“, <http://www.faz.net/s/Rub4D8A76D29ABA43699D9E59C0413A582C/Doc~E9F9BA8A6D7444155AA51613F83671ED7~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (zuletzt abgerufen am 11.5.2011).

⁷⁴ Calliess (Fn. 1), S. 64.

⁷⁵ Art. 120 AEUV sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik in der Art ausrichten, dass sie im Rahmen der in Art. 121 Abs. 2 AEUV genannten Grundzüge der Wirtschaftspolitik zur Verwirklichung der Ziele der Union beitragen. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sind das Hauptinstrument zur Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken auf Gemeinschaftsebene. Die Grundzüge werden in Form einer Empfehlung verabschiedet und sind weder rechtsverbindlich noch einklagbar. Sie werden jedoch durch den Europäischen Rat gebilligt und erhalten so ein gewisses politisches Gewicht.

⁷⁶ Bandilla (Fn. 6), Art. 199 EGV Rn. 13.

⁷⁷ Gnan (Fn. 16), Art. 103 EGV Rn. 3.

Auf dem Weg zu einer Wirtschaftsregierung des Euro-Währungsraums stellt die „Euro-Gruppe“ einen weiteren wichtigen Zwischenschritt dar. Der Vertrag von Lissabon hat die bestehende „Euro-Gruppe“ primärrechtlich in Art. 137 AEUV verankert. Das den Verträgen beigefügte Protokoll betreffend die „Euro-Gruppe“ ist ein wichtiger Schritt hin zu einer besseren Abstimmung unter den Mitgliedstaaten der Euro-Zone.⁷⁸

Wünschenswert ist schließlich auch die Regelung eines Verfahrens der Staatsinsolvenz für Mitgliedstaaten der Euro-Zone. Dieser Fall ist weder in den europäischen Verträgen noch im Völkerrecht allgemein geregelt.⁷⁹ Eine mögliche Staateninsolvenz samt Gläubigerbeteiligung könnte ein weiterer ökonomischer Anreiz für die Finanzmärkte sein, frühzeitig marktgerecht zu reagieren.⁸⁰ Die von diversen Seiten genannte Option einer Beendigung der Mitgliedschaft in der Euro-Zone ist dagegen rechtlich nur mit erheblichen Schwierigkeiten herbeizuführen und mit gravierenden ökonomischen Konsequenzen für den betroffenen Mitgliedstaat behaftet.⁸¹

Die Kunst bei der Bewältigung der aktuellen Krise wird darin bestehen, den notwendigen Zusammenhalt der Euro-Zone zu wahren und zu stärken, gleichzeitig jedoch die sichtbar gewordenen Defizite innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion zu beseitigen und für den bisher unregelmäßig Krisenfall einen effektiven und abschreckenden Mechanismus zu entwickeln.⁸²

2. Politische Konsequenzen

Welche politischen Konsequenzen sich aus der Krise der Währungsunion ergeben, lässt sich schwer abschätzen. Problematisch ist angesichts der integrationspolitischen Bedeutung der Maßnahmen des ESM zunächst, dass diese ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments durchgeführt werden. Auch mit Blick auf die dem Deutschen Bundestag und Bundesrat zukommende Integrationsverantwortung besteht noch Klärungsbedarf.

Überhaupt erwachsen existentielle Gefahren für die EU nicht aus Finanzkrisen in peripheren Mitgliedstaaten der Euro-Zone. Die weitaus größere Gefahr besteht in einer zunehmenden Europaskepsis in Bevölkerungen und Regierungen. Der Wahlerfolg der eurokritischen Partei „Wahre Finnen“ bei den finnischen Parlamentswahlen im Frühjahr 2011 hat diese Gefahr drastisch verdeutlicht. Nur wenn die europäischen Entscheidungsträger transparent über die künftige Umgestaltung der EU beraten und die Bevölkerung über mögliche Alternativen aufklären, kann man Menschen in Entscheidungsprozesse einbinden und das Projekt „Europa“ auch in Zukunft erfolgreich gestalten.

⁷⁸ Häde, EuR 2009, 200 (217).

⁷⁹ Gnan (Fn. 16), Art. 101 EGV Rn. 3.

⁸⁰ Calliess (Fn. 1), S. 60.

⁸¹ Herrmann, EuZW 2010, 413 (416).

⁸² Herrmann, EuZW 2010, 413 (418).

V. Ergebnis

Das intergouvernementale Vorgehen der Mitgliedstaaten der Euro-Zone erscheint vor dem Hintergrund, dass so kurz nach der Einigung über den Vertrag von Lissabon eine neuerliche Vertragsänderung in den Mitgliedstaaten politisch wohl nicht durchsetzbar wäre, pragmatisch.⁸³ Rechtlich einwandfrei ist es meines Erachtens nicht.

Wie der ESM aus ökonomischer Sicht zu bewerten ist, ist eine andere Frage, die das Europa- und Völkerrecht nicht beantworten kann. Vielmehr überlassen die europäischen Verträge diese Beurteilung bewusst den politischen Entscheidungsorganen. Wenn das Vorhaben schiefgehen sollte, werden indes nicht diese, sondern die europäischen Steuerzahler die Konsequenzen zu tragen haben.

⁸³ *Calliess* (Fn. 1), S. 64.