Prof. Dr. Jörg Gundel, Bayreuth*

Die europarechtlichen Instrumente zur Überwindung der Finanzkrise

Die Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise fordert nicht nur die Politiker, sondern auch die nationalen und europäischen Institutionen heraus. Der nachfolgende Beitrag ordnet die europäischen Krisenbewältigungsmechanismen dogmatisch ein, stellt deren Umsetzung dar, tritt der Kritik aus europarechtlicher Sicht entgegen und zeigt Fortentwicklungsperspektiven auf.

I. Einführung: Die wechselnden Gesichter der Finanzkrise

Die Finanzkrise hält die Welt seit 2008 in Atem; seit dem Bekanntwerden des tatsächlichen Zustands der griechischen Staatsfinanzen im Frühjahr 2010 ist sie auch zu einer spezifisch europäischen Krise geworden, auf die die Europäische Union zunächst mit *ad-hoc*-Lösungen, im Anschluss aber mit der Schaffung neuer Instrumente reagiert hat, die wie der Fiskalpakt oder der ESM-Vertrag gerade ihre Entstehung in Form des völkerrechtlichen Ratifikationsverfahrens durchlaufen[1]. Weitergehend stellt sich aufgrund der durch die Krise in der EU entstandenen politischen und wirtschaftlichen Verwerfungen sogar die Frage nach der künftigen Ausrichtung des europäischen Integrationsprozesses.[2] Zunächst wird man mit einem kurzen Blick auf die letzten vier Jahre aber die Frage stellen müssen, wo eigentlich der Problemkern der Krise zu lokalisieren ist. Tatsächlich scheint sie mehrfach ihre Gestalt gewechselt zu haben: Was als Hypothekenkrise in den USA begonnen hatte und in der Folge als Regulierungskrise im Bankensektor wahrgenommen worden war[3] – und damit zunächst als Krise des „kapitalistischen Systems" eingeordnet werden konnte –, ist nun im Schwerpunkt zu einer Staatsschuldenkrise und zugleich zu einer Krise des Euroraums geworden – wenn es sich denn weiter um dieselbe Krise handelt und nicht zwei verschiedene, kausal miteinander verkettete Abläufe vorliegen;[4] teils wird vor diesem Hintergrund auch von einer „Zwillingskrise" gesprochen.[5]

Auch in der Form der Staatsschuldenkrise handelt es sich immer noch um eine Systemkrise; doch stehen nun nicht mehr die Sitten und Praktiken des Bankensektors im Mittelpunkt der Probleme, sondern die seit langem etablierte Praxis der westlichen Industrienationen, zur Finanzierung ihrer staatlichen Ausgaben auf die Inanspruchnahme der privaten Finanzmärkte zu vertrauen. Die Wahrnehmung der Krise hat sich damit deutlich verändert: Die zuvor diskutierten Aspekte wie die Macht der Spekulanten oder der Einfluss der Ratingagenturen erscheinen vor diesem Hintergrund tatsächlich eher als weniger relevante Begleiterscheinungen; die Banken sind nun zwar wiederum betroffen, doch handelt es sich hierbei teils um „Rückkopplungseffekte"[6] der Staatsschuldenkrise.[7] Für eine Grundsatzkritik an der marktwirtschaftlichen Ordnung bietet das aktuelle Geschehen kaum noch Raum,[8] auch wenn das Pendel gerade wieder ein wenig in Richtung Bankenkrise und Regulierungsmängel zurückzuschwingen scheint.

Inzwischen erscheinen zwar schon die ersten Buchtitel, die sich der juristischen Bilanz für die Zeit „nach der Finanzkrise" widmen;[9] tatsächlich ist dieses Stadium aber immer noch nicht absehbar. Die Themen und Fronten der Krisenbewältigung haben im Sommer 2012 sogar mit besonderer Beschleunigung gewechselt:

---

* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Bayreuth und Geschäftsführender Direktor der dortigen Forschungsstelle für deutsches und europäisches Energierecht. Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um eine überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Vortrags, den der Verfasser am 7. Juli 2012 im Rahmen der Tagung „Die Finanzkrise – Herausforderung und Chance" auf Schloss Prösels (Südtirol) gehalten hat; die Vortragsform wurde weitgehend beibehalten.

1 Dazu noch unter IV. 2.

2 Dazu unter IV. 3. und V.

3 Exemplarisch für die Themen dieses Stadiums ist der Sammelband von *Thomas Giegerich* (Hrsg.), Internationales Wirtschafts- und Finanzrecht in der Krise, 2011, der die Beiträge einer Ringvorlesung aus den Jahren 2009/2010 enthält: Nur einer der Beiträge geht auf die Anfänge der Griechenland-Krise ein, der Beitrag zum Staatsbankrott betrifft noch außereuropäische Beispiele. Der Wandel der Szenerie lässt sich auch daran ablesen, dass die Verwerfungen dieser Phase noch den Anstoß für den Aufnahmeantrag Islands in die EU gegeben hatten (zur Aufnahme der bisher nicht abgeschlossenen Beitrittsverhandlungen s. die Kommissions-Pressemitteilung IP/11/791 v. 27.06.2011). Auch waren die ersten EU-Staaten, die auf Finanzhilfe angewiesen waren, nicht Mitglieder des Euro-Raums, s. dazu noch u. Fn. 27.

4 Für eine Beschreibung als zwei aufeinanderfolgende Krisen *Christian Calliess*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtssetzung, VVDStRL 71 (2012), 113 (116 ff.).

5 So *Christoph Ohler*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtssetzung, DVBl. 2011, 1061.

6 So *Franz-Christoph Zeitler*, Vergessene Ursachen der Banken- und Finanzkrise, WM 2012, 673.

7 Anders wohl *Helmut Siekmann*, Neuorganisation der Finanzaufsicht, in: Stefan Kadelbach (Hrsg.), Nach der Finanzkrise: Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, 2012, 131 (134), nach dem auch die „gegenwärtige Staatsschuldenkrise im Kern eine Krise der Finanzinstitute (...) ist", weil sie als Gläubiger der Krisenstaaten gefährdet seien.

8 Bündig zur Charakterisierung der Staatschuldenkrise auch *Peter-Christian Müller-Graff*, Euroraum-Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland, Integration 2011, 289 (294): „Nicht der Markt ist das Problem, sondern die staatliche Haushaltspolitik." Gegen eine Bewertung bereits der ersten Phase der Finanzkrise als Versagen der Marktwirtschaft *Wernhard Möschel*, Finanzkrise und Marktwirtschaft, WuW 2008, 1283 ff.

9 S. den im Frühjahr 2012 veröffentlichten Band von *Stefan Kadelbach* (Fn. 7).

von der Perspektive des Ausscheidens Griechenlands aus dem Euro-Raum, das durch das Ergebnis der Wahlen am 17. Juni 2012 nun nicht mehr unmittelbar droht, über die Zuspitzung der Bankenkrise in Spanien, die die Forderungen nach einer Vergemeinschaftung der Bankensicherung belebt hat,[10] bis zum EU-Gipfel vom 28./29. Juni 2012, der einerseits Erleichterungen für Spanien und Italien beschlossen[11] und andererseits den Auftrag für die Ausarbeitung einer echten Wirtschaftsunion gegeben hat.[12] Daneben laufen die innerstaatlichen Verfahren zur Zustimmung zur Ratifikation der neuen dauerhaften Vertragsinstrumente Fiskalpakt und ESM-Vertrag, die nach den Erfahrungen mit dem Vertrag von Lissabon Anlass zur Sorge geben konnten, bisher aber nicht zu gravierenden Überraschungen geführt haben: Das irische Referendum über den Fiskalpakt ist diesmal zustimmend verlaufen,[13] in Frankreich hat der Conseil constitutionnel seine Verfassungsmäßigkeit bejaht.[14] In Deutschland haben Bundestag und Bundesrat die Vertragsgesetze am 29. Juni beschlossen; die Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten war aber bis zur Eilentscheidung des BVerfG über die Verfassungsbeschwerden gegen diese Zustimmungsgesetze[15] zurückgestellt worden. Diese Entscheidung erging nun am 12. September 2012[16] und hat – wenn auch mit der nicht ganz unproblematischen Forderung nach völkerrechtlichen Vorbehalten zu einzelnen Regelungen des ESM-Vertrags – den Weg zur Ratifikation der Verträge freigemacht. Am 13. September erfolgte die Unterzeichnung.

10 Dazu noch unter IV. 3.

11 Dazu vor allem die Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets v. 29.06.2012, online verfügbar unter http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2012/06/2012-06-29-eu-gipfelerklaerung-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Abruf v. 12.09.2012).

12 S. dazu die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur Tagung vom 28./29.06.2012, EUCO 76/2/12 v. 20.07.2012, insbes. S. 3, online verfügbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131398.pdf (Abruf v. 12.09.2012).

13 S. FAZ Nr. 127 v. 2.6.2012, S. 1/2; zur nun im Rahmen der Klage eines irischen Abgeordneten gegen die Ratifikation des ESM-Vertrags erfolgten Vorlage des irischen Supreme Court an den EuGH (dort anhängig als Rs. C-370/12 – Pringle) s. noch unten Fn. 77.

14 Conseil constitutionnel, 09.08.2012 No 2012-653 DC – Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire; dazu noch unter IV. 2. a) bei Fn. 56.

15 Kritisch zu dem bereits mit der Maastricht-Entscheidung etablierten und in der Entscheidung zum Vertrag von Lissabon ausgebauten Ansatz zur Begründung eines „Grundrechts auf nationale Souveränität" über Art. 38 GG z. B. *Thomas Oppermann*, Die EU-Verfassungsbeschwerde – Hebel und Falle eines „Gouvernement des juges", in: Michael Sachs/Helmut Siekmann et al. (Hrsg.), Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag, 2012, 869 ff.; *Michael Sachs*, Grundrechtsschutz der Staatlichkeit und der Staatsstrukturprinzipien?, ebda., 597 ff.; speziell in Bezug auf die Kontrolle der Euro-Rettungsmaßnahmen *Joachim Wieland*, Unter dem Rettungsschirm – Der Euro, die PIIGS und das Recht, in: Ivo Appel/Georg Hermes et al. (Hrsg.), Festschrift für Rainer Wahl zum 70. Geburtstag, 2011, 851 (857 ff.).

16 BVerfG, 12.9.2012 – 2 BvR 1390/12 u. a.

II. Der europäische Ausgangspunkt: WWU und Stabilitätspakt

Die Beschlüsse des EU-Gipfels vom 28./29. Juni 2012[17] haben den Blick wieder darauf gelenkt, dass die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion seit ihrer Schaffung durch den Vertrag von Maastricht ein asymmetrisches Gebilde ist: Die Währungspolitik wurde zur ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft, die Wirtschafts- und Haushaltspolitik verblieb bei den Mitgliedstaaten und wurde nur Koordinationsmechanismen unterworfen; immerhin wurden die als „Maastricht-Kriterien" bekannten Eckwerte primärrechtlich fixiert: Eine Staatsverschuldung von nicht mehr als 60% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), ein Haushaltsdefizit von nicht mehr als 3%.[18]

Der nachgeschobene „Stabilitäts- und Wachstumspakt" aus dem Jahr 1997[19] war nur ein „Pakt" im uneigentlichen Sinne: Er hat formal den Rang von Sekundärrechtsakten, in diesem Fall EU-Verordnungen,[20] die die Durchführung der Sanktionsverfahren regeln, die der heutige Art. 126 AEUV im Fall einer Verfehlung der Maastricht-Kriterien („übermäßiges Defizit") durch die Mitgliedstaaten vorsieht. Dieser ohnehin großzügige Rahmen[21] ist dann in der Folge erheblich strapaziert worden: Ebenso wie andere Mitgliedstaaten hat auch Deutschland, das den Pakt initiiert hatte, ihn im Anschluss missachtet und ist damit „durchgekommen" – das entsprechende Defizitverfahren wurde vom Rat ausgesetzt[22] und schließlich eingestellt, nachdem Deutschland ab 2006 die Maastricht-Kriterien wieder eingehalten hatte;[23] durch die ers-

17 S. o. Fn. 12; s. auch noch u. IV. 4. mit Fn. 99.

18 Zunächst Art. 104c Abs. 2 EGV (Maastricht-Fassung) in Verbindung mit dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 1992 C 191/84; nun Art. 126 Abs. 2 AEUV mit dem Protokoll Nr. 12 zu EUV und AEUV, ABl. EU 2010 C 83/279.

19 Zu ihm z. B. *Hugo J. Hahn*, Der Stabilitätspakt für die Europäische Währungsunion, JZ 1997, 1133 ff.; *Ulrich Häde*, Ein Stabilitätspakt für Europa?, EuZW 1996, 138 ff.; monographisch *Christian Konow*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2002.

20 S. insbes. die VO (EG) Nr. 1467/97 des Rates v. 07.07.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. EG 1997 L 209/6.

21 Ein Defizitverfahren setzte nach der VO (EG) Nr. 1467/97 (Fn. 20) den Verstoß eines Mitgliedstaats gegen die 3%-Defizitgrenze für die aktuelle Neuverschuldung voraus, die Überschreitung der Altschuldengrenzen war hier nicht sanktioniert. Auch bei Einhaltung der Neuverschuldungsgrenze mussten die Altschuldenstände aber anwachsen; dazu plastisch *Hans Hofmann/Christian Konow*, Die neue Stabilitätsarchitektur der Europäischen Union – Verfassungs- und europarechtliche Fragestellungen zur grundlegenden Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, ZG 2012, 138 (140).

22 Der EuGH hat insoweit nur die Nichtigkeit der Ratsentscheidung zur Aussetzung des Verfahrens feststellen können, s. EuGH, 13.7.2004 Rs. C-27/04 (Kommission/Rat), Slg. 2004, I-6649 = JZ 2004, 1069 = DVBl. 2004, 1017 m. Anm. *Markus Kotzur*, JZ 2004, 1072; m. Anm. *Gert Nicolaysen*, DVBl. 2004, 1321 ff.; s. auch *Ulrich Palm*, Der Bruch des Stabilitäts- und Wachstumspakts, EuZW 2004, 71 ff.; *Rudolf Streinz/Christoph Ohler/Christoph Herrmann*, Totgesagte leben länger – oder doch nicht?, NJW 2004, 1553 ff.

23 Entscheidung des Rates v. 05.06.2007 zur Aufhebung der Entscheidung 2003/89/EG über das Bestehen eines übermäßigen Defizits in Deutschland, ABl. EU 2007 L 183/23.

te Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2005 war das Defizitverfahren dann auch rechtlich aufgeweicht worden.[24]

Der Vertrag von Lissabon hat hier keine grundsätzlichen Veränderungen gebracht, sondern sich im Wesentlichen auf die förmliche Einrichtung der schon zuvor bestehenden Euro-Gruppe beschränkt[25] – was damit zu erklären ist, dass der Vertrag von Lissabon zwar im Dezember 2009 und damit mitten in der ersten Phase der Finanzkrise in Kraft getreten ist, in seiner Substanz aber auf den gescheiterten Verfassungsvertrag zurückgeht und damit noch aus der Vorkrisenzeit stammt.

III. Die Instrumente des europäischen Krisenmanagements und ihre europarechtliche Bewertung

1. Sekundärrechtliche Maßnahmen und „soft law" gegen die Schuldenkrise

Die Maßnahmen, die seit dem Ausbruch der Griechenland-Krise Anfang 2010 auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene getroffen wurden, lassen sich unter zwei Gesichtspunkten systematisieren: Zum einen nach ihrem normativen Charakter, zum anderen nach ihrer Funktion oder Zielsetzung.

Die Unterscheidung nach dem Normcharakter bietet dabei ein uneinheitliches Bild von verbindlichem Sekundärrecht, das zumeist in Verordnungsform ergangen ist, und nur politisch bindenden Ratsbeschlüssen; daneben steht ein außerhalb des institutionellen Rahmens der EU erfolgendes abgestimmtes Verhalten der Mitgliedstaaten.

Ein klareres Bild ergibt die Zuordnung nach der Funktion der Maßnahmen: Hier stehen auf der einen Seite die kurzfristig geschaffenen Rettungsinstrumente, die Rettungsschirme EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*) und EFSF (*European Financial Stability Facility*) vom Mai 2010. Dabei handelt es sich teils um die gerade angesprochenen gemeinsamen mitgliedstaatlichen Maßnahmen privatrechtlichen Charakters – nämlich den EFSF als von den Euro-Mitgliedstaaten begründete und alimentierte Zweckgesellschaft luxemburgischen Rechts,[26] teils auch – was den von der EU selbst über den EFSM gestellten Schirm angeht – um verbindliches EU-Recht in Form einer Ratsverordnung.[27] Auch bei der nur kurz zuvor Anfang Mai 2010 beschlossenen Griechenland-Hilfe findet sich diese Doppelstruktur aus Sekundärrecht[28] und mitgliedstaatlichen Handlungen,[29] obwohl die Finanzmittel in diesem Fall allein von den Mitgliedstaaten gestellt wurden.[30]

24 S. insbes. die VO (EG) Nr. 1056/2005 des Rates v. 27.06.2005 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1467/97, ABl. EU 2005 L 174/5; kritisch dazu *Franz-Christoph Zeitler*, Was bleibt vom Stabilitäts- und Wachstumspakt?, in: Hartmut Bauer/Detlef Czybulka et al. (Hrsg.), Festschrift für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag, 2006, S. 223 ff.; zurückhaltender *Armin Hatje*, Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes: Sieg der Politik über das Recht?, DÖV 2006, 597 ff.; s. auch noch *Christoph Ohler*, Die zweite Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, ZG 2010, 330 (333), mit dem berechtigten Hinweis, dass ein Zusammenhang zwischen der damaligen Flexibilisierung und der heutigen Krise kaum herzustellen ist.

25 Art. 137 AEUV sowie Protokoll betreffend die Euro-Gruppe; hierzu und zu den begrenzten Detailveränderungen im Übrigen s. *Ulrich Häde*, Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon, EuR 2009, 200 ff. (insbes. zur Euro-Gruppe S. 216 f.).

26 Dazu z. B. *Daniel Thym*, Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle, EuZW 2011, 167 (168 f.); *Hanno Kube/Ekkehart Reimer*, Grenzen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, NJW 2010, 1911 ff.; *Christian Calliess*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, 213 (219 ff.); *Francesco Martucci*, Le défaut souverain en droit de l'Union européenne, in: Mathias Audit (Hrsg.), Insolvabilité des Etats et dettes souveraines, 2011, 233 (248 ff.); zur Ermächtigung des deutschen Finanzministers zur Übernahme des deutschen Beitrags s. das Gesetz „zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus" v. 22.05.2010, BGBl. I S. 627, ausgeweitet durch das Stabilisierungsmechanismus-Änderungsgesetz v. 09.10.2011, BGBl. I S. 1992.

27 VO (EU) Nr. 407/2010 des Rates v. 11.05.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. EU 2010 L 118/1, ergangen auf der Rechtsgrundlage der Notstandsklausel des Art. 122 Abs. 2 AEUV; für die auf dieser Grundlage in den einzelnen „Notfällen" erlassenen Durchführungsbeschlüsse des Rates: Beschluss 2011/77/EU v. 07.12.2010 über einen finanziellen Beistand der Union für Irland, ABl. EU 2011 L 30/34; Beschluss 2011/344/EU v. 30.05.2011 über einen finanziellen Beistand der Union für Portugal, ABl. EU 2011 L 159/88. Bereits in der ersten Phase der Finanzkrise war die EU den Nicht-Euro-Staaten Ungarn, Litauen und Rumänien auf der Grundlage des Art. 143 AEUV zu Hilfe gekommen, der aber auf Euro-Mitgliedstaaten nicht anwendbar ist, s. dazu *Ulrich Häde*, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, 399 (401); zu früheren Präzedenzfällen s. *Martucci*, in: Audit (Fn. 26), 233 (239 ff.).

28 Die detaillierten Einsparungs- und Reformauflagen, die von Griechenland zu erfüllen sind, finden sich auch in auf der Grundlage von Art. 136 AEUV erlassenen Ratsbeschlüssen: S. zunächst den Ratsbeschluss 2010/320/EU v. 10.05.2010, ABl. EU 2010 L 145/6, nach mehrfachen Änderungen ersetzt durch den Beschluss 2011/734/EU v. 12.07.2011, ABl. EU 2011 L 296/38, dieser wiederum ergänzt durch Beschluss 2012/211/E v. 13.03.2012, ABl. EU 2012 L 113/8.

29 Zur Struktur s. prägnant den 8. Erwägungsgrund des Ratsbeschlusses 2010/320/EU (Fn. 28): „Die von den Mitgliedstaaten des Euroraums gewährte Hilfe wird in Form von bilateralen Darlehen unter Koordinierung der Kommission zusammengeführt. Die Darlehensgeber haben beschlossen, die Gewährung der Hilfe daran zu knüpfen, dass Griechenland die in diesem Beschluss festgelegten Bedingungen einhält." S. zur Ermächtigung des deutschen Finanzministers zur Übernahme des deutschen Beitrags das Gesetz „zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG)" v. 07.05.2010, BGBl. 2010 I S. 537.

30 Auch insoweit ist aber die EU-Kommission als Koordinatorin tätig geworden und hat in Vertretung der Euro-Mitgliedstaaten die Vereinbarungen mit Griechenland getroffen, s. die „Vereinbarung zwischen der Europäischen Kommission in Vertretung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, und der Hellenischen Republik", BT-Drs. 17/8731 v. 24.02.2012, S. 15 ff., 23 ff.; zu diesem Tätigwerden der Kommission außerhalb ihrer vertraglichen Funktionen s. noch unter IV. 2. zu Fiskalpakt und ESM-Vertrag.

Auf der anderen Seite stehen die Maßnahmen, die das Vertrauen in die Kreditwürdigkeit der Mitgliedstaaten wiederherstellen sollen. Hierzu gehören v. a. die im November 2011 erlassenen sogenannten *six-pack*-Verordnungen,[31] mit denen unter anderem[32] die Verfahrensregeln und Sanktionsmechanismen des Stabilitätspakts von 1997 verschärft werden;[33] auf dieser Seite finden sich aber auch rechtlich nicht verbindliche Abreden wie der *Euro-Plus-Pakt* vom März 2011,[34] der der verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung der Euro-Staaten sowie einzelner weiterer – aber nicht aller[35] – EU-Mitgliedstaaten dienen sollte.

2. Die bisherige Beachtung des europarechtlichen Rahmens

Vor allem die finanziellen Hilfsmaßnahmen von EU, Euro-Mitgliedstaaten und EZB sind seit Beginn der Griechenland-Krise in der politischen Diskussion immer wieder pauschal als rechtswidrig bezeichnet worden; damit wird suggeriert, dass Europa sich bei der Bewältigung der Schuldenkrise in einem Zustand des permanenten Rechtsbruchs oder zumindest eines übergesetzlichen Notstands befände, der auch Abweichungen vom geschriebenen Vertragsrecht ermöglicht.[36]

Zutreffend ist dabei im Ausgangspunkt sicher, dass die Mitgliedstaaten in ihrer Haushaltspolitik immer wieder gegen EU-Recht – d. h. vor allem gegen die Verschuldungsgrenzen des Stabilitätspakts – verstoßen haben. Die rechtliche Kritik an den Rettungsmaßnahmen steht aber auf wesentlich unsichereren Füßen.[37] Als wichtigstes Beispiel ist der angebliche Verstoß gegen die sog. *no-bail-out*-Klausel des Art. 125 AEUV zu nennen, nach der eine *Haftung* für die Schulden anderer Euro-Mitgliedstaaten nicht besteht: Diese Klausel wird in der Diskussion vielfach ohne weitere Argumentation erweiternd dahin ausgelegt, dass auch Finanz*hilfen* oder Kredite an andere Mitgliedstaaten verboten seien,[38] obwohl das ein rechtlich und auch tatsächlich anderer Vorgang ist: Die Gewährung von Krediten[39] ist keine Schuldenübernahme.[40] Auch im Ergebnis erscheint es widersinnig, dass internationale Institutionen wie der IWF oder auch Drittstaaten – wie Russland im Fall Zyperns[41] – zur Hilfe berechtigt sind, während den EU-Mitgliedstaaten die Hände gebunden sein sollen.[42]

Auch der häufig angeführte präventive Zweck dieser Klausel spricht eher gegen als für eine solche erweiternde Auslegung: Mit ihr sollte den Investoren signalisiert werden, dass sie sich tatsächlich nur auf die Rückzahlung durch den Schuldnerstaat verlassen können; die damit zu erwartenden höheren Zinsforderungen des Marktes gegenüber weniger stabil erscheinenden Schuldnerstaaten sollten zugleich einen Anreiz zum soliden Wirtschaften liefern. Tatsächlich hat dieser Effekt der Haftungsbe-

31 Zu diesem Paket z. B. *Carlino Antpöhler*, Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung – Das *Six Pack* als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit, ZaöRV 2012, 353 ff.

32 Daneben enthält das Paket auch Verordnungen zur makroökonomischen Steuerung der Mitgliedstaaten mit Sanktionen, die hier nicht behandelt werden können; an der Rechtsgrundlage insoweit zweifelnd *Jürgen Bast/Florian Rödl*, Jenseits der Koordinierung? Zu den Grenzen der EU-Verträge für eine Europäische Wirtschaftsregierung, EuGRZ 2012, 269 ff.

33 S. insbes die VO (EU) Nr. 1177/2011 des Rates v. 08.11.2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. EU 2011 L 306/33. So kann nun auch bei überhöhtem Altschuldenstand und gleichzeitiger Einhaltung der Neuverschuldungsgrenze ein Verfahren eingeleitet werden (zum vorherigen Rechtsstand s. o. Fn. 21). Eine Umkehrung der Abstimmungsregeln, nach denen der Rat Sanktionen nicht mehr mit qualifizierter Mehrheit beschließen, sondern einen Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit ablehnen müsste („umgekehrt qualifizierte Mehrheit"), war dagegen für die in Art. 126 AEUV vorgegebenen Verfahrensschritte ohne Änderung des Primärrechts nicht möglich, sie findet sich aber in anderen Verordnungen des „*Six Pack*", dazu *Antpöhler* (Fn. 31), ZaöRV 2012, 353 (365); zur entsprechenden Regelung im Fiskalpakt s. u. IV. 2. mit Fn. 65.

34 Anlage I zu den Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets v. 11.03.2011, online verfügbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131398.pdf (Abruf v. 12.09.2012).

35 Neben den 17 Euro-Mitgliedstaaten sind weitere sechs EU-Mitgliedstaaten beteiligt, Großbritannien, Schweden, Tschechien und Ungarn wirken nicht mit; zur vergleichbaren Aufspaltung beim Fiskalpakt s. u. IV. 2. a).

36 In diese Richtung *Thomas Oppermann*, Euro-Stabilisierung durch EU-Notrecht, in: Stefan Bechthold (Hrsg.), Festschrift zum 70. Geburtstag von Wernhard Möschel, 2011, 909 (914 f.), der die umstrittenen Auslegungsfragen zum geschriebenen Vertragsrecht aber offenlässt.

37 Wie hier zu Recht *Christoph Herrmann*, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, 413 ff.

38 S. z. B. *Kurt Faßbender*, Der europäische „Stabilisierungsmechanismus" im Lichte von Unionsrecht und Verfassungsrecht, NVwZ 2010, 799 (800); *Walter Frenz/Christian Ehlenz*, Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott?, EWS 2010, 65 (67); im Grundsatz ebenso *Ulrich Häde*, Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme, ZG 2011, 1 (6 ff.), der das angenommene Verbot aber für den Fall drohender Zahlungsunfähigkeit teleologisch reduzieren und im Ergebnis nicht anwenden will.

39 Auch das Verbot der Kreditvergabe an die Mitgliedstaaten und ihre Einrichtungen gemäß Art. 123 AEUV ist i. Ü. nicht einschlägig, weil es sich ausdrücklich (und ausschließlich) an die EZB und die nationalen Zentralbanken richtet; anders *Kube/Reimer* (Fn. 26), NJW 2010, 1911 ff.; *dies.*, Die Sicherung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Rückkehr in die Bahnen des Rechts, ZG 2011, 332 (335 f.), die das Verbot im Wege eines Erst-Recht-Schlusses auf die Mitgliedstaaten erstrecken wollen; wie hier dagegen *Joachim Wieland*, Der Rettungsschirm für Irland, NVwZ 2011, 340 (341).

40 Wie hier z. B. *Tim Middleton*, Not bailing out … Legal aspects of the 2010 sovereign debt crisis, in: Liber Amicorum Jean-Claude Piris, 2012, 421 (430): „Article 125 prevents the Union or another Member State from guaranteeing the debt of a Member State, but the prohibition does not extend to a loan granted by a Member State to another Member State (…)"; ebenso z. B. *Müller-Graff* (Fn. 8), Integration 2011, 289 (293); *Wieland* (Fn. 39), NVwZ 2011, 340 (342); *Franz C. Mayer/Christian Heidfeld*, Eurobonds, Schuldentilgungsfonds und Projektbonds – Eine dunkle Bedrohung?, ZRP 2012, 129 (130).

41 Ein erster Hilfskredit Russlands über 2,5 Milliarden Euro erfolgte schon im Dezember 2011, dazu z. B. *Martens*, FAZ Nr. 130 v. 06.06.2012, S. 2; zu den Verhandlungen über einen zweiten Hilfskredit von 5 Milliarden Euro s. FAZ Nr. 156 v. 07.07.2012, S. 11.

42 Ähnlich *Müller-Graff* (Fn. 8), Integration 2011, 289 (293).

schränkung auf der ersten Stufe – d. h. in Bezug auf die Zinsdifferenzierung zwischen den Euroländern – auch durchaus funktioniert,[43] wenn auch mit einer Verzögerung, die seine Eignung als Instrument der Haushaltsdisziplinierung in Frage stellt;[44] auf der zweiten Stufe – also in Bezug auf die Anreizwirkung für eine solide Haushaltspolitik – war das Instrument wohl auch aufgrund dieser Verzögerung offensichtlich ein Fehlschlag, so dass sich die *no-bail-out*-Klausel ganz unabhängig von der Frage ihrer Reichweite als wenig taugliches Lenkungsmittel erwiesen hat.

Jedenfalls kann sich ein solches „Signal" der Nicht-Mithaftung aber – wenn es über die Investorenentscheidungen auf die Haushaltsdisziplin einwirken soll – sinnvollerweise nur auf einen zuvor verbindlich festgelegten Haftungsrahmen beziehen;[45] die bloße Möglichkeit von später *ad hoc* getroffenen Hilfsmaßnahmen wird einen Investor kaum veranlassen, auf Risikozuschläge zu verzichten, zumal er weder die mit solchen Hilfen verknüpften Auflagen[46] noch deren Einhaltung durch den Empfängerstaat beeinflussen kann. Tatsächlich haben die Hilfskredite an Griechenland die privaten Investoren auch nicht vor dem griechischen Schuldenschnitt im Frühjahr 2012[47] bewahrt – das wäre bei einer echten Mithaftung anderer Eurostaaten, die durch Art. 125 AEUV tatsächlich ausgeschlossen wird, anders gewesen.[48]

Das zweite Beispiel, bei dem vorschnell von Rechtsbruch gesprochen wird, ist der Erwerb von Staatsanleihen durch die EZB: Hier ist nach dem Wortlaut des Art. 123 AEUV nur der unmittelbare Erwerb vom emittierenden Staat ausgeschlossen, nicht aber der Erwerb am Markt;[49] auch hier kann das Verbot nicht einfach mit der Überlegung erweiternd ausgelegt werden, dass beide Maßnahmen wirtschaftlich denselben Effekt hätten. Der Erwerb am Markt mag ordnungspolitisch problematisch sein, eine „Umgehung" von Art. 123 AEUV ist er nicht.[50] Die immer wieder anzutreffenden pauschalen Behauptungen, wonach die Krisenbekämpfung im Euro-Raum den offenen Rechtsbruch praktiziere, erscheinen danach nicht berechtigt.

Die Auseinandersetzung mit diesen Argumenten kann zwar rückwärtsgewandt erscheinen, nachdem diese Instrumente nun routinemäßig angewandt werden und die Augen sich ohnehin auf die neuen Vertragswerke richten.[51] Dennoch erscheint sie notwendig, weil die inzwischen schon fast rituell erhobenen Rechtsbruch-Behauptungen[52] zu einer Legendenbildung führen können, die geeignet ist, das Vertrauen in die Maßgeblichkeit rechtlicher Maßstäbe in der EU zu untergraben.

3. Exit-Szenarien im Fall des Staatsbankrotts?

Schließlich ist im Rahmen des geltenden EU-Rechts die Frage nach den Konsequenzen des Staatsbankrotts eines Mitglieds des Euroraums zu beantworten, die in den verschiedenen Krisen-Zuspitzungen immer wieder aufgeworfen worden ist: Der Ausschluss eines solchen Staats aus der Eurozone ist nicht möglich; das Primärrecht sieht als Reaktionsmöglichkeit nur das Defizitverfahren gemäß Art. 126 AEUV vor, das mit seinen finanziellen Sanktionen gegenüber einem ohnehin zahlungsunfähigen Staat aber ins Leere geht. Auch ein einseitiger Austritt ist gemäß Art. 50 EUV nur aus der EU insgesamt, nicht aber aus der Währungsunion vorgesehen, so dass ein solcher Schritt nach geltendem Recht eine von allen Vertragsparteien zu ratifizierende Vertragsänderung voraussetzen würde.[53]

43 Es handelt sich dabei im Übrigen gerade um den Effekt, der mit dem Instrument der Eurobonds umgangen werden soll; dazu noch unter IV. 3. b).

44 Dazu z. B. m. w. N. *Jean-Victor Louis*, Guest editorial: the no-bailout clause and rescue packages, 47 CMLRev. (2010), 971 (978): „The sanction imposed by the market is often late and, when it occurs, excessive." Ähnlich *Häde* (Fn. 27), EuZW 2009, 399 (402); zu weitgehend allerdings wohl *Calliess* (Fn. 4), VVDStRL 71 (2012), 113 (131, 155 f.), der diese Wirkung in der Euro-Krise als „Marktversagen" einordnet: Auslöser ist dennoch die unsolide Haushaltswirtschaft des betroffenen Staates.

45 Anders *Kai Hentschelmann*, Finanzhilfen im Lichte der *no-bail-out*-Klausel – Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion, EuR 2011, 282 (285 f.), der die Funktion der Klausel nur dann als erfüllt ansieht, wenn den Investoren rechtlich und tatsächlich jede Hoffnung auf ein wie auch immer geartetes Eingreifen Dritter genommen wird – was allerdings durch normative Regelungen kaum erreichbar sein und zudem in Krisensituationen dysfunktional wirken dürfte.

46 Zu diesem Unterscheidungspunkt gegenüber einer durch Art. 125 AEUV ausgeschlossenen gemeinsamen Haftung s. *Hofmann/Konow* (Fn. 21), ZG 2012, 138 (142): „[Es] wird den Märkten signalisiert, dass ein notleidender Euro-Mitgliedstaat zwar mit Unterstützung in beschränktem Umfang rechnen kann, aber keine Haftung für die gesamte Staatsschuld übernommen wird." S. auch *Meyer/Heidfeld* (Fn. 40), ZRP 2012, 129 (130); dieser Punkt betrifft auch die Frage der Vereinbarkeit des ESM mit Art. 125 AEUV, dazu noch unter IV. 2. b).

47 Dazu und zu möglichen Ersatzansprüchen der betroffenen Inhaber griechischer Staatsanleihen ausführlich *Otto Sandrock*, Ersatzansprüche geschädigter deutscher Inhaber von griechischen Staatsanleihen, RIW 2012, 429 ff.

48 Ähnlich *Hofmann/Konow* (Fn. 21), ZG 2012, 138 (142 f.; anders dann aber S. 155 mit Fn. 51).

49 So zu Recht *Christoph Herrmann*, EZB-Programm für die Kapitalmärkte verstößt nicht gegen die Verträge, EuZW 2010, 645 (646).

50 So aber z. B. *Matthias Ruffert*, Der rechtliche Rahmen für die gegenseitige Nothilfe innerhalb des Euro-Raumes, Jahrbuch Bitburger Gespräche 2011/I, 15 (23); *Kube/Reimer* (Fn. 39), ZG 2011, 332 (337); weniger entschieden *Norbert Horn*, Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, NJW 2011, 1398 (1400); anders zu Recht *Herrmann* (Fn. 49), EuZW 2010, 645 (646).

51 Auch in Bezug auf den ESM stellt sich allerdings die Frage des Verhältnisses zu Art. 125 AEUV, dazu unter IV. 2. b); dasselbe gilt für die Überlegungen zur Ausgabe von Eurobonds, s. unter IV. 3. b).

52 S. z. B. *Mussler*, in FAZ Nr. 152 v. 03.07.2012, S. 9: „Europa ohne Regeln"; ähnlich *R. Müller*, in FAZ Nr. 207 v. 05.09.2012, S. 10, wonach die – vom Verf. offensichtlich als gegeben vorausgesetzte – „Europarechtswidrigkeit der Euro-Rettungspolitik von manchen Politikern offen eingestanden" werde.

53 Zu den verschiedenen diskutierten Konstruktionen s. z. B. *Fabian Bonke*, Die „Causa Griechenland": Rechtmäßigkeit der Krisenhilfen und Möglichkeit des Ausscheidens eines Mitgliedstaats aus der Europäischen Währungsunion, ZEuS 2010, 493 (515 ff.).

IV. Die langfristige Neuausrichtung: Von Fiskalpakt und ESM zu Bankenunion und Eurobonds?

1. Die Notwendigkeit eines neuen vertraglichen Rahmens

Die kurzfristige Krisenreaktion der EU ist notwendig auf den vorhandenen vertraglichen Rahmen angewiesen; hier ist im Verlauf der Finanzkrise aber deutlich geworden, dass auch tiefergreifende, langfristig wirkende Änderungen nötig sind. In den nun erarbeiteten Rechtsakten findet sich dabei die schon zuvor skizzierte unterschiedliche Finalität der Maßnahmen wieder: Der Fiskalpakt steht für die Bemühung um die langfristige Wiederherstellung der Vertrauenswürdigkeit der Haushaltspolitik der Vertragsstaaten, der ESM-Vertrag institutionalisiert die für den Notfall vorgehaltenen kurzfristigen Rettungsschirme.

2. Fiskalpakt und ESM als Vertragspaket neben den Europäischen Verträgen

a) Der Fiskalpakt als Beschränkung der nationalen Haushaltssouveränität

aa) Die neuen Regelungen und ihr Verhältnis zum EU-Recht

Mit dem im Dezember 2011 beschlossenen und am 2. März 2012 von 25 Mitgliedstaaten unterzeichneten Fiskalpakt[54] – in Langform: dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion – werden die bisherigen Regelungen des Stabilitätspakts verschärft und nun grundsätzlich ein ausgeglichener Haushalt vorausgesetzt, womit im Regelfall nur noch ein Defizit von 0,5% des BIP toleriert wird (Art. 3 Abs. 1 des Fiskalpakts); zudem enthält Art. 3 Abs. 2 die Verpflichtung zur Aufnahme eines Korrekturmechanismus, der sog. „Schuldenbremse“[55], in das nationale Recht „vorzugsweise mit Verfassungsrang“[56], der eingreifen soll, wenn die vereinbarten Grenzen überschritten werden; dieser Mechanismus muss spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages installiert sein.[57]

Der bekannte Schönheitsfehler dieses Pakts ist allerdings, dass Großbritannien von Anfang an und später auch Tschechien zur Mitwirkung nicht bereit waren, so dass eine Änderung der europäischen Verträge, die nach Art. 48 EUV von allen Mitgliedstaaten beschlossen und ratifiziert werden müsste, nicht in Betracht kam. In dieser Situation haben sich die verbleibenden 25 Staaten für die einzig verbleibende Alternative entschieden und die Ausarbeitung eines neben dem EU-Recht stehenden völkerrechtlichen Vertrages beschlossen; diese Entscheidung bedeutet eine Gratwanderung, weil auf diesem Weg nur eine Ergänzung, aber keine Änderung des EU-Rechts möglich ist.

Ganz ohne Vorbild ist dieser Vorgang nicht: Der Fiskalpakt ist in der Literatur teils auch als „wirtschaftliches *Schengen*“[58] bezeichnet worden, weil auch die *Schengener Verträge* zur Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen zunächst als rein völkerrechtliche Verträge neben dem EU-Recht entstanden sind. Die Parallele erscheint auch insofern zutreffend, als der Fiskalpakt für seinen Bereich die Überführung in EU-Recht in Aussicht nimmt, die in Bezug auf den „*Schengen-Acquis*“ mit dem Vertrag von Amsterdam geglückt war: Gemäß Art. 16 des Pakts soll nach höchstens fünf Jahren ab Inkrafttreten des Pakts die Überleitung ins eigentliche EU-Recht erfolgen. Der Vergleich findet aber seine Grenze in der Tatsache, dass die Schengen-Verträge tatsächlich vom EU-Recht noch nicht erfasstes Neuland betreten hatten, während der hier betroffene Bereich bereits intensiv geregelt ist.

bb) Die Einbeziehung der EU-Institutionen

Die Abkoppelung vom EU-Recht erfordert neben der inhaltlichen Beachtung der bestehenden Regelungen auch einige zusätzliche Kunstgriffe, weil den EU-Institutionen im Pakt durchaus eigene Funktionen zugewiesen werden;

54 Text in BGBl. 2012 II S. 1008 ff.; dazu *Paul Craig*, The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism, 37 ELRev. (2012), 231 ff.; *Jean-Victor Louis*, Un traité vite fait, bien fait?, RTDE 2012, 5 ff.; *Nicolas de Sadeleer*, La gouvernance économique européenne: Léviathan ou colosse aux pieds d'argile?, Europe 4/2012, 4 (8 ff.); *Albrecht Weber*, Die Europäische Union auf dem Wege zur Fiskalunion, DVBl. 2012, 801 ff.; *Jean-Claude Zarka*, Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG), Rec. Dalloz 2012, 893 ff.

55 Zum Vorbild der deutschen Schuldenbremse, die 2009 mit der Föderalismusreform II durch die Neufassung von Art. 109 GG (Bundes- und Länderhaushalte) und Art. 115 GG (Bundeshaushalt) in das Grundgesetz aufgenommen wurde, die nach den Übergangsfristen in Art. 143 d GG für den Bund allerdings erst ab 2016 und für die Länder ab 2019 greift, s. z. B. *Hilde Neidhardt*, Staatsverschuldung und Verfassung – Geltungsanspruch, Kontrolle und Reform staatlicher Verschuldungsgrenzen, 2010; *Maxi Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011; sowie die Beiträge in: *Wolfgang Kahl* (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011.

56 Eine zwingende Verpflichtung zur Änderung des nationalen Verfassungsrechts würde wohl regelmäßig dazu führen, dass der Vertrag selbst den Anforderungen einer Verfassungsänderung unterworfen werden müsste, s. für das französische Verfassungsrecht Conseil constitutionnel, 9.8.2012 No 2012-653 DC (Fn. 14), Tz. 17 ff. (die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung wird hier verneint, weil die in Frankreich als „règle d'or“ bekannte Schuldenbremse in einer den Haushaltsgesetzgeber bindenden Weise auch durch ein – im Rang über dem Gesetz stehendes – *Loi organique* umgesetzt werden könne, s. insbes. Tz. 24.

57 Bei der Einrichtung dieser nationalen Schuldenbremsen, die neben das EU-Defizitverfahren nach Art. 126 AEUV treten, sollen die Mitgliedstaaten sich nach Art. 3 Abs. 2 des Fiskalpakts „auf gemeinsame, von der Kommission vorzuschlagende Grundsätze“ stützen, die bisher allerdings nicht vorliegen; zur Frage der Einbeziehung der Kommission s. noch unter Fn. 62.

58 So z. B. *de Sadeleer* (Fn. 54), Europe 4/2012, 4 ff.; zur Parallele auch *Weber* (Fn. 54), DVBl. 2012, 801 (803 f.) mit dem weiteren Beispiel des Sozialprotokolls zum Vertrag von Maastricht, das ebenfalls eine Nutzung des EU-Rahmens ohne Beteiligung Großbritanniens vorsah, als Teil der Maastrichter Verträge aber anders als der Fiskalpakt auch von diesem Mitgliedstaat ratifiziert worden war.

das gilt insbesondere für den EuGH, der über die korrekte Umsetzung der im Fiskalpakt vorgesehenen Schuldenbremse[59] entscheiden soll, obwohl dieser Vertrag dem EU-Recht nicht angehört. Der Schlüssel für diese Konstruktion liegt in Art. 273 AEUV, wonach der Gerichtshof auch für „jede mit dem Gegenstand der Verträge in Zusammenhang stehende Streitigkeit zwischen Mitgliedstaaten zuständig [ist], wenn diese bei ihm aufgrund eines Schiedsvertrags anhängig gemacht wird". Art. 8 Abs. 3 des Fiskalpakts ordnet den Pakt ausdrücklich als derartigen Schiedsvertrag ein; tatsächlich wird man nicht leugnen können, dass seine Regelungen mit dem EU-Recht in Zusammenhang stehen.[60] Allerdings kann – anders als im Vertragsverletzungsverfahren – die Klage nicht von der Kommission erhoben werden, die in Art. 273 AEUV nicht genannt ist, sondern muss durch die Mitgliedstaaten erfolgen.[61]

Für die EU-Kommission fehlt ein entsprechender Anknüpfungspunkt im EU-Recht; sie wird im Pakt auch konsequent nur – in letztlich unverbindlicher Form – zu bestimmten Handlungen aufgefordert,[62] die sie freiwillig vornehmen kann.[63] Dasselbe gilt für die EZB, deren Präsident nach Art. 12 Abs. 1 des Fiskalpakts zu den vorgesehenen „Euro-Gipfeln" der Vertragsparteien eingeladen werden soll; ob er dieser Einladung Folge leistet, bleibt der Entscheidung der EZB überlassen. Mit diesem Vertrauen auf die freiwillige Mitwirkung der EU-Organe,[64] die anders als der EuGH nicht verbindlich einbezogen werden können, gelingt es dem Fiskalpakt tatsächlich recht elegant, die geltenden Verträge zu ergänzen und sogar ihre Institutionen einzubeziehen, ohne die Schwelle der irregulären Vertragsänderung und damit des Verstoßes gegen EU-Recht zu überschreiten. Dasselbe gilt für die faktische Einführung der „umgekehrt qualifizierten" Mehrheit im EU-Defizitverfahren, das weiterhin auf der Grundlage des unveränderten Art. 126 AEUV erfolgt: Die Vertragsstaaten des Fiskalpakts verpflichten hier einander völkerrechtlich, im Sinne des Kommissionsvorschlags abzustimmen, wenn in ihrem Kreis keine qualifizierte Mehrheit gegen den Vorschlag besteht,[65] und gewährleisten damit im Voraus die Erreichung der formal unverändert erforderlichen Mehrheit.

cc) Inkrafttreten

Auch als völkerrechtlicher Vertrag bedarf das Regelwerk freilich nach allgemeinen Regeln der Ratifikation durch alle Vertragsparteien, was bei 25 Staaten Erinnerungen an den Hürdenlauf zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wachruft. Die Vertragsparteien haben darauf mit einer Regelung reagiert, die zwar in der Völkerrechtspraxis multilateraler Verträge häufig genutzt wird, die im Umfeld des Europarechts bisher aber Seltenheitswert hatte:[66] Das Inkrafttreten zum 1. Januar 2013 ist nach Art. 14 Abs. 2 des Fiskalpakts bereits dann vorgesehen, wenn zwölf Ratifikationen durch Staaten des Euroraums vorliegen.

Für die Ratifikation durch Deutschland ist hinzuzufügen, dass das nationale Verfassungsrecht in Bezug auf das innerstaatliche Zustimmungsverfahren den Wechsel vom Europa- zum Völkerrecht nicht nachvollziehen muss. So hat das BVerfG zu Recht Art. 23 GG auch hier als anwendbar angesehen;[67] der Gesetzentwurf sieht auch zu Recht die Zweidrittelmehrheit gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 2 GG vor,[68] weil mit der Ratifikation

59 Wird sein Urteil missachtet, kann der EuGH gem. Art. 8 Abs. 2 des Fiskalpakts in einem dem Art. 260 AEUV nachgebildeten Verfahren finanzielle Sanktionen in Höhe von bis zu 0,1% des BIP verhängen; sie fließen bei Staaten, die zugleich dem ESM angehören, diesem zu, andernfalls dem EU-Haushalt. Die davon zu unterscheidende Anwendung der (einmal umgesetzten) Schuldenbremse auf nationaler Ebene ist von der Zuständigkeit des EuGH dagegen nicht erfasst; zu diesem Streitpunkt in den Verhandlungen s. z. B. *Zarka* (Fn. 54), Rec. Dalloz 2012, 893 (897).

60 Dazu aus verfassungsrechtlicher Sicht unter Fn. 67.

61 Um insoweit eine Umsetzungslücke durch Klageunwillen der Mitgliedstaaten zu vermeiden, sieht der Anhang zum Protokoll über die Unterzeichnung des Fiskalpakts vor, dass die Klage binnen dreier Monate nach Feststellung eines Verstoßes durch die Kommission von den Vertragsstaaten zu erheben ist, die Mitglieder des Dreiervorsitzes des Rates sind.

62 S. etwa zum „Auftrag" an die Kommission, Vorschläge für die gemeinsamen Grundsätze zur Schuldenbremse zu unterbreiten, o. Fn. 57; zudem wird sie nach Art. 8 Abs. 1 aufgefordert, den Vertragsparteien (!) einen Bericht über die Umsetzung der Schuldenbremse in den Vertragsstaaten vorzulegen, auf dessen Grundlage dann über Klagen vor dem EuGH gegen säumige Mitgliedstaaten zu entscheiden ist (s. schon Fn. 61).

63 So ausdrücklich für einen vergleichbaren Fall der Inanspruchnahme der Kommission durch die Mitgliedstaaten Tz. 26 der Schlussanträge von *Generalanwalt Jacobs* zu EuGH, 30.06.1993 verb. Rs. C-181 u. 248/91 (Parlament/Rat), Slg. 1993, I-3685: „Es liegt bei der Kommission, einen solchen Auftrag anzunehmen oder abzulehnen, vorausgesetzt natürlich, dass sie sich dabei so verhält, wie es mit ihren Verpflichtungen aus den Gemeinschaftsverträgen vereinbar ist." Die EU-Kommission kann vorliegend allerdings kein Interesse daran haben, sich diesen Ansinnen zu verweigern, weil sie damit zumindest faktischen Einfluss auf diese formal außerhalb des EU-Rechts stehenden Vorgänge ausüben kann.

64 Für einen Präzedenzfall der Beauftragung der Kommission durch die Mitgliedstaaten außerhalb ihrer vertraglichen Funktionen s. EuGH, 30.06.1993 verb. Rs. C-181 u. 248/91 (Parlament/Rat), Slg. 1993, I-3685, Tz. 20; dort war die Inanspruchnahme allerdings kollektiv durch alle Mitgliedstaaten erfolgt; dazu *Middleton*, in: Liber Amicorum Piris (Fn. 40), 421 (431 f.); s. auch *Craig* (Fn. 54), 37 ELRev. (2012), 231 (240 f.).

65 Art. 7 des Fiskalpakts; s. dazu *Hofmann/Konow* (Fn. 21), ZG 2012, 138 (145): „völkerrechtliche Vereinbarung über das Abstimmungsverhalten".

66 Als früheres Beispiel ist das Übereinkommen v. 19.06.1980 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Römer Schuldrechtsübereinkommen), BGBl. 1986 II S. 810, zu nennen, das nach seinem Art. 29 bereits nach der Ratifikation durch sieben Mitgliedstaaten unter diesen in Kraft trat.

67 So zur Beteiligung des Bundestages im Vorfeld, die nur in Art. 23 GG, nicht aber bei „normalen" völkerrechtlichen Verträgen im Rahmen des Art. 59 GG vorgesehen ist: BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvR 2305/11, EWS 2012, 276 = NVwZ 2012, 954 = DVBl. 2012, 894.

68 S. zur Diskussion um die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Zustimmungsgesetz *Christoph Möllers/Jörn Reinhardt*, Verfassungsrechtliche Probleme bei der Umsetzung des Europäischen Fiskalvertrags, JZ 2012, 693 ff.; *Ferdinand Wollenschläger*, Völkerrechtliche Flankierung des EU-Integrationsprogramms als Herausforderung für den Europa-Artikel des Grundgesetzes, NVwZ 2012, 713 ff.; dagegen *Sven Hölscheidt/Kristin Rohleder*, Vom Anfang und Ende des Fiskalvertrags, DVBl. 2012, 806 ff., die ein einfaches Zustimmungsgesetz als ausreichend ansehen.

die Verpflichtung zur Beibehaltung der Schuldenbremse auf Verfassungsebene eingegangen wird.[69] Die teils darüber hinaus erhobene Forderung nach einer Volksabstimmung gemäß Art. 146 GG, weil mit der Ratifikation der staatsrechtliche Bestand Deutschlands aufgegeben werde,[70] erscheint allerdings fernliegend.

b) Der ESM-Vertrag

aa) Die Verbindung zum Fiskalpakt

Der zweite Vertrag enthält den sog. *Europäischen Stabilitätsmechanismus* (ESM): Dieser im Februar 2012 von den Mitgliedern der Eurozone unterzeichnete Vertrag[71] soll die bisher durch Sekundärrecht oder durch gesellschaftsrechtliche Konstruktionen gespannten „Rettungsschirme" verstetigen und auf eine solide rechtliche Grundlage stellen. Das Verhältnis zwischen ESM-Vertrag und Fiskalpakt lässt sich dahin beschreiben, dass der Fiskalpakt verhindern soll, dass es nochmals zu einer Schuldenkrise kommt, während der ESM als permanentes „Reserveinstrument" für den Fall zur Verfügung stehen würde, dass sich die Lage einzelner Mitgliedstaaten dennoch erneut zuspitzen sollte. Verknüpft werden beide Instrumente durch den gegenseitigen Verweis in der Präambel der Verträge, aber auch durch inhaltliche Abstimmungen: Die Inanspruchnahme des ESM ist ab 1. März 2013 nur solchen Staaten möglich, die den Fiskalpakt ratifiziert und später auch fristgemäß die Schuldenbremse in ihr innerstaatliches Recht aufgenommen haben (so der 5. Erwägungsgrund des ESM-Vertrags).

bb) Das Verhältnis zum EU-Recht

Im Fall des ESM ist das Verhältnis zum bestehenden EU-Recht weniger problematisch als im Fall des Fiskalpakts, weil an seinem Abschluss von vornherein nur die Mitgliedstaaten des Euroraums beteiligt sind,[72] zu denen die dem Fiskalpakt ferngebliebenen Mitgliedstaaten nicht gehören. Auch werden keine „internen" Modifikationen an den im AEUV geregelten Verfahren vereinbart; allerdings wird auch hier die Kommission als EU-Organ für Durchführungsaufgaben in Anspruch genommen,[73] und auch der EuGH fungiert wie im Fall des Fiskalpakts als Schiedsgericht im Streitfall.[74]

Die Vereinbarkeit mit dem EU-Recht und insbesondere mit dem – in seiner Reichweite umstrittenen – *bail-out*-Verbot des Art. 125 AEUV soll zusätzlich dadurch abgesichert werden, dass der Europäische Rat im März 2011 die Einfügung eines neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV in den AEUV beschlossen hat,[75] der den Mitgliedstaaten des Euroraums ausdrücklich die Errichtung eines Stabilitätsmechanismus erlaubt.[76] Diese Vertragsergänzung erfolgt zwar im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV;[77] sie muss nach dieser Bestimmung allerdings ebenso wie andere Vertragsänderungen von den Mitgliedstaaten nach ihren innerstaatlichen Vorschriften gebilligt werden. Ein Inkrafttreten der Ergänzung sieht der Beschluss des Europäischen Rats daher frühestens zum 1. Januar 2013 vor, sofern bis dahin entsprechende Mitteilungen aller Mitgliedstaaten vorliegen.

cc) Die Entscheidungsstrukturen

Der Vertrag gestaltet den ESM als eigenständige internationale Organisation mit Sitz in Luxemburg (Art. 1 des Vertrages, weiter Art. 31–38). Sein zentrales Entscheidungsgremium ist der Gouverneursrat (Art. 5 des Vertrages), in dem jeder Mitgliedstaat mit einem für die Finanzen zuständigen Regierungsmitglied vertreten ist;[78] wichtige Entscheidungen sind auf dieser Ebene einstimmig zu treffen (s. die Auflistung in Art. 5 Abs. 6 des Vertrages), allerdings kann in Notfällen auch mit einer qualifizierten Mehrheit von 85% der Stimmen beschlossen werden (Art. 5 Abs. 4 des Vertrages). Daneben wird ein Direktorium eingerichtet, dem je ein von den Vertragsstaaten benanntes Mitglied angehört und das unter Leitung eines Geschäftsführenden Direktors für die Führung der laufenden Geschäfte zuständig ist

69 Anders als Frankreich (s. o. Fn. 56) kennt die deutsche Rechtsordnung keine Zwischenebene, die für eine den Haushaltsgesetzgeber bindende Umsetzung unterhalb des Verfassungsrangs genutzt werden könnte; abweichend *Hölscheidt/Rohleder* (Fn. 68), DVBl. 2012, 806 (809), die als Alternative eine Aufnahme in das Haushaltsgrundsätzegesetz vorschlagen.

70 Hierfür *Wolfgang Kahl/Andreas Glaser*, Nicht ohne uns, FAZ Nr. 58 v. 08.03.2012, S. 8, die die Zustimmungsgesetze als Eintritt in einen europäischen Bundesstaat und als Identitätsänderung des Grundgesetzes qualifizieren und daher eine Volksabstimmung nach Art. 146 GG fordern, die auch durch Verfassungsbeschwerde (wohl in Analogie zur BVerfG-Rspr. zu Art. 38 GG) erzwungen werden könne; dagegen z.B. *Hofmann/Konow* (Fn. 21), ZG 2012, 138 (157 ff.).

71 Text in BGBl. 2012 II S. 983 ff.; dazu z.B. *Hanno Kube*, Rechtsfragen der völkervertraglichen Euro-Rettung, WM 2012, 245 ff.

72 Der Beitritt ist EU-Mitgliedstaaten mit dem Ratsbeschluss zur Einführung des Euro auf ihrem Territorium eröffnet, Art. 2 Abs. 1 des ESM-Vertrags; Nicht-Euro-Mitgliedstaaten, die sich neben dem ESM an Unterstützungsmaßnahmen beteiligen, wird nach Erwägungsgrund 9 der Präambel Beobachterstatus eingeräumt.

73 S. noch unter Fn. 79.

74 S. Art. 37 Abs. 3 des ESM-Vertrags.

75 Beschluss des Europäischen Rates v. 25.03.2011 zur Änderung des Art. 136 AEUV hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ABl. EU 2011 L 91/1; dazu *Kube/Reimer* (Fn. 39), ZG 2011, 332 (338 ff.). Diesem – Einstimmigkeit erfordernden – Beschluss haben auch Großbritannien und Tschechien zugestimmt, die dem Fiskalpakt ferngeblieben sind.

76 Diese Absicherung gegen den Vorwurf eines Verstoßes gegen die *no-bail-out*-Klausel würde vor allem den Bedenken der Stimmen Rechnung tragen, die die bisherigen Instrumente EFSM und EFSF nur aufgrund ihres Charakters als befristete Notmaßnahmen akzeptiert hatten (s. o. Fn. 39); mit dem ESM wird dagegen ein dauerhafter Mechanismus errichtet, der aber durch den neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV ausdrücklich legitimiert würde.

77 Dieses vereinfachte Verfahren setzt unter anderem voraus, dass mit der Änderung die Kompetenzen der EU nicht erweitert werden; schon aus diesem Grund musste der ESM als Instrument der Euro-Mitgliedstaaten und nicht der EU konstruiert werden. Ob dieses Verfahren gewählt werden konnte, ist Gegenstand der beim EuGH als Rs. C-370/12 – Pringle anhängigen Vorlage des irischen Supreme Court; mit ihr wird zugleich die Frage aufgeworfen, ob der ESM gegen Art. 125 AEUV verstößt.

78 Zur parlamentarischen Rückbindung der Abstimmung des deutschen Mitglieds s. noch unter Fn. 82.

(Art. 6–7 des Vertrages). Allerdings werden der Kommission im Fall der Inanspruchnahme des ESM die zentralen Aufgaben der Aushandlung der Hilfsbedingungen mit dem antragstellenden Mitgliedstaat und ihrer anschließenden Überwachung übertragen (Art. 14 des Vertrages).[79]

c) Rechtliche Kritikpunkte und Befürchtungen

Der Fiskalpakt und der ESM-Vertrag lösen Befürchtungen aus, die unter demselben Stichwort in ganz unterschiedliche Richtungen gehen. Der gemeinsame Anknüpfungspunkt ist das nationale Demokratieprinzip, das sich im Budgetrecht des nationalen Parlaments konkretisiert: Hier wird in der deutschen Diskussion vor allem der ESM problematisiert, weil er – so die Befürchtungen – Deutschland Haftungsrisiken aufbürden könnte, die vom deutschen Haushaltsgesetzgeber nicht mehr gebilligt werden müssten, so dass der nationale Souverän im Fall des Haftungseintritts jeden Handlungsspielraum verlöre und damit seines Haushaltsrechts faktisch beraubt würde. Andere Stimmen sehen – mehr aus der Perspektive der „Schuldnerstaaten" – die Gefahr für die nationale Demokratie darin, dass der Fiskalpakt die Ausgabenhoheit der nationalen Parlamente beschneidet und ihnen bei Auslösung der „Schuldenbremse" die Budgethoheit in noch stärkerem Maße verloren geht.

Die Befürchtung unübersehbarer Haftungsrisiken hat das deutsche BVerfG in seiner Entscheidung zur deutschen Beteiligung an den Griechenland-Hilfen und am Rettungsschirm EFSF vom September 2011[80] deutlich angesprochen und zum Maßstab der Verfassungsmäßigkeit gemacht.[81] Dieser Maßstab wird auch an den ESM anzulegen sein, man wird hier aber argumentieren können, dass die Bewahrung des Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten durch das Einstimmigkeitserfordernis abgesichert sein sollte;[82] die Beurteilung dieser Sicherungen durch das BVerfG im Rahmen der anhängigen Verfassungsbeschwerden gegen die gesetzliche Zustimmung zum ESM-Vertrag steht zwar noch aus, doch hat es die Regelungen in seiner Eilentscheidung vom 12. September grundsätzlich unbeanstandet gelassen und nur in Bezug auf die Möglichkeit einer zusätzlichen Nachschusspflicht die Einlegung eines völkerrechtlichen Vorbehalts verlangt.[83]

Zur entgegengesetzten Stoßrichtung der Kritik am Fiskalpakt wird man sagen müssen, dass der Souveränitätsverlust insoweit schon im geltenden Vertragsrecht enthalten und Folge der eingegangenen Selbstbindungen zur Haushaltsdisziplin ist.[84] Der Verlust der Handlungsfreiheit im Fall von Verstößen ist eine vorhersehbare Folge der Vertragsverletzung; er schränkt den „Defizit"-Staat auch nur in einer „Ausgabenfreiheit" ein, die ihm die Finanzmärkte aufgrund seines Verhaltens ohnehin nicht gewähren würden.

3. Weitere Perspektiven

a) Die Bankenunion

Ein weiteres Diskussionsfeld des EU-Rechts in Reaktion auf die Finanzkrise ist die „Bankenunion": Die Forderung nach einer gemeinsamen Bankenaufsicht und – weitergehend – einer europaweiten Einlagensicherung reagiert darauf, dass sich im Laufe der Finanzkrise immer wieder die Banken als Schwachstellen des Systems erwiesen haben.[85] Hier hatte der EU-Gesetzgeber bereits in der ersten Phase der Finanzkrise mit einer verstärkten Koordination der Bankenaufsicht reagiert;[86] als Teil des Europäischen Systems der Finanzaufsicht (*European Sys-*

79 S. insbes. Art. 14 Abs. 3 u. 4, wonach die Kommission vom Gouverneursrat mit der Aushandlung des *Memorandum of Understanding* über die Auflagen betraut wird und dieses vorbehaltlich seiner Zustimmung im Namen des ESM unterzeichnet (die damit beschriebene Funktion hatte die Kommission bereits zuvor bei den intergouvernementalen Rettungsmaßnahmen im Fall Griechenlands und des EFSF übernommen, s. o. Fn. 29 f.); auch das Dringlichkeitsverfahren nach Art. 5 Abs. 4 (s. o. bei Fn. 78) kann nur zur Anwendung kommen, wenn Kommission und EZB ein rasches Eingreifen für erforderlich halten.

80 BVerfGE 129, 124 u. a. = JZ 2011, 828 m. Anm. *Daniel Thym* = EuR 2011, 1011; dazu *Martin Nettesheim*, „Euro-Rettung" und Grundgesetz – Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion, EuR 2011, 765 ff.

81 BVerfG (Fn. 80), Tz. 128: Aus der nationalen Budgethoheit folge, dass keine „dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden" dürften, „die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem, wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind"; zur Notwendigkeit einer konstitutiven Zustimmung des Bundestages zuvor Tz. 124 ff. (zu den Konsequenzen im ESM-Zustimmungsgesetz s. sogleich Fn. 82); zu den Grenzen der Übertragung dieser Zustimmungsbefugnis auf Bundestagsausschüsse dann BVerfG, NJW 2012, 1419 = EuGRZ 2012, 227 = NVwZ 2012, 495; dazu *Martin Nettesheim*, Verfassungsrecht und Politik in der Staatsschuldenkrise, NJW 2012, 1409 ff.

82 So z. B. *Hanno Kube*, Nationale Budgethoheit und Europäische Integration, AöR 137 (2012), 205 (212 f.); das deutsche Zustimmungsgesetz bindet die nach dem Vertrag erforderliche Zustimmung des deutschen Mitglieds im Gouverneursrat bei einer Inanspruchnahme des ESM an einen vorangehenden Beschluss des Bundestages, s. § 4 Abs. 1 der Zustimmungsgesetzes in der auf Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses verabschiedeten Fassung, BT-Drs. 17/10126 v. 27.06.2012.

83 BVerfG, Urt. v. 12.09.2012 – 2 BvR 1390/12 u. a. insbes. Tz. 253.

84 Ähnlich *Christian Calliess/Christopher Schoenfleisch*, Auf dem Weg in die europäische Fiskalunion?, JZ 2012, 477 (486); auch die Entscheidung des französischen Conseil constitutionnel, 09.08.2012 No 2012-653 DC (Fn. 14), Tz. 14 ff. verneint insoweit eine unzulässige Einschränkung der nationalen Souveränität; s. weiter BVerfG, Urt. v. 12.09.2012 – 2 BvR 1390/12 u. a. Tz. 300 ff.

85 Art. 15 Abs. 1 des ESM-Vertrages sieht in Reaktion hierauf die Möglichkeit vor, „Finanzhilfe mittels Darlehen an ein ESM-Mitglied speziell zum Zwecke der Rekapitalisierung von Finanzinstituten dieses ESM-Mitglieds zu gewähren". Bereits der Wortlaut macht allerdings deutlich, dass für diese Darlehen ebenfalls der Empfängerstaat haftet; zur Möglichkeit einer künftigen direkten Rekapitalisierung s. u. Fn. 89.

86 Dazu z. B. *Natalia Kohtamäki*, Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union, 2012; *Helmut Siekmann*, Neuorganisation der Finanzaufsicht, in: Stefan Kadelbach (Hrsg.), Nach der Finanzkrise, 2012, 131 ff.; *Matthias Lehmann*, Grundstrukturen der Regulierung der Finanzmärkte nach der Krise, in: Ludwig Gramlich/Cornelia Manger-Nestler (Hrsg.), Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke, 2011, 131 ff.

tem of Financial Supervision – ESFS) besteht hier seit Januar 2011 die Europäische Behörde für Bankenaufsicht (*European Banking Authority* – EBA),[87] die allerdings nur sehr begrenzte eigene Eingriffsbefugnisse besitzt; sie soll vorrangig durch Standardbildung und Koordination der weiterhin zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden tätig werden. Einen weiteren Vorschlag für Regelungen zur Bankenrestrukturierung hat die Kommission Anfang Juni 2012 vorgelegt.[88]

Inzwischen hat sich die Diskussion allerdings in Richtung einer – zuvor nicht diskutierten – Banken-Haftungsunion ausgeweitet, in der nach manchen Vorstellungen eine EU-weite Einlagensicherung für die Verbindlichkeiten der Banken einstehen soll. Als notwendige Voraussetzung für einen solchen Schritt wird jedoch die Vergemeinschaftung der Bankenaufsicht angesehen,[89] für die die Kommission im September 2012 konkrete Vorschläge vorgelegt hat.[90] Eine solche stärkere gemeinschaftliche Aufsicht hätte allerdings wohl retrospektiv allenfalls einen Teil der aufgetretenen Probleme vermeiden können: Sie wäre möglicherweise eher als eine rein nationale Aufsicht in der Lage gewesen, Phänomene wie die spanische oder die irische Immobilienblase zu verhindern; sie kann aber nicht gegen das Risiko absichern, dass sich z. B. als sicher geglaubte Staatsanleihen eines Euro-Mitglieds als nicht werthaltig erweisen.[91]

b) Das Reizwort der Eurobonds

Bei einer Behandlung der europäischen Mechanismen der Krisenbewältigung darf schließlich das Stichwort der Eurobonds nicht fehlen:[92] Mit diesem Instrument, dessen Vor- und Nachteile schon seit längerem diskutiert werden, verbinden seine Befürworter die Erwartung, dass die niedrigen Zinsen, die die „sicheren Schuldner" unter den EU-Mitgliedstaaten erfolgreich auf den Kapitalmärkten anbieten, allen Mitgliedern der Eurozone zugutekommen könnten, weil diese „sicheren Schuldner" bei solchen gemeinsamen Anleihen der Euro-Staaten mithaften würden.[93] Konsequent ist dieses Stichwort auch bei den Forderungen nach einer Flankierung des Fiskalpakts durch eine (kreditfinanzierte) Wachstumsinitiative[94] immer wieder ins Spiel gebracht worden.[95] Tatsächlich erscheint diese Erwartung allerdings jedenfalls in der aktuellen Lage spekulativ, weil die Investoren und die Märkte auch das Risiko einer Überforderung selbst der „starken" Schuldner einbeziehen werden. Insofern erscheint eine Einführung tatsächlich erst sinnvoll, wenn sich die Wogen geglättet und die Haushaltspolitiken der Euro-Staaten einander angenähert haben, wofür das Stichwort der „Fiskalunion" steht – dann würde das Instrument aus der Sicht seiner Befürworter aber gleichzeitig wohl auch einen Teil seines Reizes[96] verlieren.

Ohnehin könnte die Einführung dieses Instruments, bei dem tatsächlich eine gemeinsame Haftung der Mitgliedstaaten für die aufgenommenen Gelder übernommen würde, erst nach einer Änderung des Art. 125 AEUV erfolgen;[97] ein entsprechendes Ver-

87 VO (EU) Nr. 1903/2010 des EP und des Rates v. 24.11.2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), ABl. EU L 331/12; dazu z. B. *Jörn Axel Kämmerer*, Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem (ESFS) – Modell für eine europäisierte Verwaltungsarchitektur?, NVwZ 2011, 1281 ff.; *Pierre Schammo*, The European securities and markets authority: lifting the veil on the allocation of powers, 48 CMLRev. (2011), 1879 ff.; *Katja Michel*, Die neue Europäische Bankenaufsichtsbehörde, DÖV 2011, 728 ff.; allgemein zum Status der EU-Agenturen *Jörg Gundel*, Verwaltungsrecht, in: Reiner Schulze/Manfred Zuleeg/Stefan Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 2. Aufl. 2010, § 3 Rn. 25 ff.

88 Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates „zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (...)", KOM (2012) 280 endg/2 v. 12.06.2012 (ursprünglich vom 06.06.2012).

89 Nach Einrichtung einer solchen einheitlichen Bankenaufsicht soll nach der Gipfelerklärung der Euro-Mitglieder vom 29.06.2012 (oben Fn. 11) auch die bisher nicht vorgesehene direkte Banken-Rekapitalisierung durch den ESM (s. Fn. 85) ermöglicht werden, was allerdings einen entsprechenden Beschluss des Gouverneursrats voraussetzt.

90 S. die Kommissionsmitteilung „Fahrplan für eine Bankenunion", KOM (2012) 510 endg. v. 12.09.2012, sowie den Vorschlag für eine VO des Rates „zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank", KOM (2012) 511 endg. v. 12.09.2012, und den Vorschlag für eine VO des EP und des Rates „zur Änderung der VO (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (…), KOM (2012) 512 endg. v. 12.09.2012.

91 Zu diesen „Rückkopplungseffekten" der Staatsschuldenkrise s. schon oben Fn. 6.

92 Dazu z. B. *Sebastian Müller-Franken*, Eurobonds und Grundgesetz, JZ 2012, 219 ff.; *Franz Mayer/Christian Heidfeld*, Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Einführung von Eurobonds, NJW 2012, 422 ff.; *dies.* (Fn. 40), ZRP 2012, 129 ff.

93 Denselben Effekt würde der vom deutschen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagene „Schuldentilgungsfonds" nutzen, in den die 60% des BIP übersteigenden Altschulden der Mitgliedstaaten der Eurozone ausgelagert werden sollen; zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Vorschlags s. das Gutachten von *Franz Schorkopf*, Verfassungsrechtliche Grenzen und Möglichkeiten für eine Umsetzung des Schuldentilgungspakts des Sachverständigenrats, 2012, online verfügbar unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de; zur europarechtlichen Bewertung noch unter Fn. 97.

94 Zu den verschiedenen, unter anderem vom Europäischen Parlament ausgehenden Vorstößen s. z. B. *Catherine Prieto*, Discipline budgétaire et quoi d'autre?, RTDE 2012, 1 ff.; s. auch *Hendrik Kafsack*, Von Lissabon-Agenda und Projektbonds, FAZ Nr. 105 v. 05.05.2012, S. 15; zum nun vom Europäischen Rat vom 28./29.06.2012 beschlossenen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung", der allerdings im Wesentlichen nur bereits vorhandene Mittel neu präsentiert, s. noch unten Fn. 101.

95 S. auch das *Grünbuch* der EU-Kommission „über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen", KOM (2011) 818 endg. v. 23.11.2011 (der vertrauenerweckende Begriff der Stabilitätsanleihen ersetzt hier das belastete Stichwort der Eurobonds).

96 Aus der Sicht der kleineren Mitgliedstaaten bietet das Instrument allerdings auch Volumenvorteile, die unabhängig von einer unterschiedlichen Bonität der Schuldner bestehen.

97 So auch das *Grünbuch* der EU-Kommission (Fn. 95), S. 13 ff.: Eine Vertragsänderung sei nur bei Anleihen mit nur teilschuldnerischer Garantie der Mitgliedstaaten verzichtbar, jedoch könnten die Mitgliedstaaten dann „bei der Emission nicht

tragsgesetz wird die Kontrolle des deutschen BVerfG aber wohl nur passieren können, wenn sichergestellt ist, dass hier keine unkalkulierbaren Verpflichtungen eingegangen werden.

Die zwei möglichen Entwicklungsalternativen werden in der Stellungnahme der deutschen Bundesbank vom Juni 2012[98] klar vorgezeichnet: Wenn die Ausgabenverantwortung weiter im Ausgangspunkt national bleibt, wird es auch keine gemeinsame Haftung geben können; das würde ein Verbleiben auf dem Stand des Vertrags von Maastricht bedeuten. Wenn es – so der andere Weg – eine gemeinsame Haftung der Euro-Staaten geben soll, wird es zuvor tatsächlich zu einer Wirtschaftsunion kommen müssen.

Der EU-Gipfel vom 28./29. Juni 2012 scheint die politischen Weichen nun tatsächlich in diese zweite Richtung gestellt zu haben.[99] Das ist aber nur der Anfang eines längeren Weges, an dessen Ende im Erfolgsfall wiederum neue Vertragsänderungen stehen werden, die der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten bedürfen.

V. Schlussfolgerungen: Mehr Europa?

Als Folgerung aus der Finanz- und Schuldenkrise wird in politischen Kreisen die Forderung nach „mehr Europa", also nach einer Vertiefung der europäischen Integration erhoben. Politisch wird das ein schwieriger Weg werden, weil die Krise bisher eher die Wiederbelebung von nationalen Stereotypen befördert hat: Nach diesen Klischees stehen die geizigen und herrschsüchtigen Nordländer bzw. (um die Dinge beim Namen zu nennen) die Deutschen gegen die faulen und verschwendungssüchtigen Südländer („*Clubmed*"). Dass diese Frontbildungen die europäische Integration nicht voranbringen, liegt auf der Hand; jedoch bilden diese gegenseitigen Unfreundlichkeiten, die vor allem über die Tagespresse[100] ausgetauscht werden, eben auch ganz reale Interessengegensätze ab.

Tatsächlich stellt sich vor allem die Frage, unter welchem Vorzeichen, d. h. in welche Richtung diese Integration erfolgen soll. Politisch ist hier ein anhaltendes Kräftemessen zwischen den Positionen feststellbar, die eine möglichst rasche Vergemeinschaftung der Finanzinstrumente – und zugleich auch der Schulden – verlangen, und denjenigen, die einen solchen Schritt allenfalls langfristig ins Auge fassen und als Voraussetzung hierfür zunächst die belastbare Selbstverpflichtung aller Beteiligten auf eine solide Haushaltsführung einfordern. Mit der Vereinbarung des Fiskalpakts hatte zunächst diese zweite Position obsiegt; allerdings schien das Schicksal dieses Vertrages nach den französischen Präsidentschaftswahlen zunächst wieder offen – im Fall von erneuten Nachverhandlungen, die nun allerdings nicht mehr gefordert werden,[101] wäre durchaus fraglich gewesen, ob überhaupt noch einmal ein konsensfähiges Ergebnis zu erzielen gewesen wäre. Wenn der nun unverändert bleibende Fiskalpakt von einer hinreichenden Zahl von Mitgliedstaaten ratifiziert wird, wird viel davon abhängen, dass seine Regeln strikter beachtet und schärfer durchgesetzt werden als die des bisherigen Stabilitätspakts; dasselbe gilt für die Handhabung der Instrumente des ESM.[102]

Offensichtlich erscheint jedenfalls, dass eine „Haftungs-" oder „Schuldenunion" nicht durch die Hintertür – also auf der Basis des geltenden Rechts und ohne neue vertragliche Regelung – installiert werden könnte; Wunschträume einer raschen Einführung der Gemeinschaftshaftung auf dem Weg über Eurobonds oder ähnliche Mechanismen werden sich also nicht erfüllen. Soweit dieser Weg durch Änderungen der bestehenden Verträge oder die Schaffung neuer Vertragswerke „neben" dem geltenden Recht eingeschlagen werden sollte, unterliegt die nationale Zustimmung zu diesen Verträgen der Kontrolle der nationalen Verfassungsgerichte. Das BVerfG hat hier als Maßstab deutlich formuliert, dass es nicht zu einer Eingehung unabsehbarer Haftungsrisiken kommen darf. Wie die durch die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 28./29. Juni 2012 angestoßene Wirtschaftsunion, die offensichtlich mehr sein soll und mehr sein muss als eine solche bloße Haftungsgemeinschaft, genau aussehen wird, liegt derzeit allerdings noch im Dunkeln; ihre Ausgestaltung wird nach aller Voraussicht Gegenstand harter Verhandlungen werden.

Nutznießer einer möglicherweise höheren Bonität anderer Mitgliedstaaten sein." (S. 22). Ebenso *Mayer/Heidfeld* (Fn. 40), ZRP 2012, 129 (131 f.), die diese Bewertung auch auf den vom deutschen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagenen „Schuldentilgungsfonds" (Fn. 93) erstrecken: Zwar betreffe dies nur Altschulden und berühre den Steuerungsimpuls der *no-bail-out*-Klausel (s. o. bei III. 2. bei Fn. 43) nicht unmittelbar, die Verlagerung schaffe aber Raum für neue Schulden.

98 *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Juni 2012, S. 8 ff., http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2012/2012_06_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile (Abruf v. 12.09.2012).

99 S. dazu die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Fn. 12), S. 3: Ein erster Zwischenbericht soll im Oktober 2012 vorgelegt werden, ein Gesamtbericht Ende 2012.

100 Zu den Schlagzeilen der italienischen Tagespresse zu einem „Vierten Reich" und einer Herrschaft der „Nazideutschen" s. etwa FAZ Nr. 182 v. 07.08.2012, S. 11: „Antideutsche Stimmung in Italien".

101 Stattdessen wird der vom Europäischen Rat am 28./29.06.2012 beschlossene nicht-förmliche „Pakt für Wachstum und Beschäftigung" (Anlage zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates [Fn. 12], S. 7 ff.) als Ersatz für solche Nachverhandlungen verstanden, s. dazu *Yves Charles Zarka*, Union européenne: pacte de croissance adopté les 28 et 29 juin 2012, Rec. Dalloz 2012, 1740.

102 Für die Wahrnehmung der Eurokrise als Chance zur Vertiefung der Integration s. z. B. *Joachim Wieland*, Die Zukunft Europas – Krise als Chance, JZ 2012, 213 ff.