



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 64

07.04.2011

Matthias Ruffert:

Der rechtliche Rahmen für die gegenseitige Nothilfe innerhalb des Euro-Raumes

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag bei den 54. Bitburger Gesprächen vom 12. - 13. Januar 2011 in Biersdorf am Bitburger Stausee zum Thema „Die Europäische Union nach Lissabon“, veranstaltet von der Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik. Eine Version erscheint in Kürze im von der Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik herausgegebenen Tagungsband.

Der rechtliche Rahmen für die gegenseitige Nothilfe innerhalb des Euro-Raumes

I. Einleitung

Der Erfolg des europäischen Integrationsprojekts ist einem klaren wirtschaftsverfassungsrechtlichen Konzept geschuldet. Durch die Errichtung des Binnenmarktes¹, kombiniert mit Wettbewerbsregeln, die Monopolbildungen und eine Abschottung der europäischen Volkswirtschaften von privater Hand verhindern², ist das ökonomische Potential Europas in einem Maß entwickelt worden, das auch hinreichend Raum für sozialen Schutz und Ausgleich durch die Mitgliedstaaten, eingebettet in europarechtliche Rahmenbedingungen³, geschaffen hat. 1999 ist auf der Basis des Vertrages von Maastricht dann in einem dem Prinzip der Preisstabilität verpflichteten Europäischen Währungssystem⁴ die Gemeinschaftswährung Euro hinzugetreten, um die Integration weiter zu vertiefen.

Das Recht spielt in diesem Integrationsprojekt eine herausragende Rolle. Die Europäische Gemeinschaft ist als Rechtsgemeinschaft begründet worden. Europäische Integration vollzieht sich, anders als in den durch die Jahrhunderte immer wieder in Erscheinung getretenen gewaltsamen „Einigungsbestrebungen“ nicht durch Demonstration und Anwendung von Macht, sondern in den Bahnen des Rechts. Das Europarecht begrenzt auch im wirtschaftlichen Bereich Machtansprüche und Machtphantasien, indem es Maßstäbe der Rationalität an staatliche Regelungen heranträgt, dem europäischen Gemeinwohl in Rechtsangleichung und Unionspolitiken Raum verschafft und sich im Wettbewerbsrecht der Ausschaltung freien Wirtschaftens von staatlicher und privater Hand entgegenstellt. Trotz

* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena sowie Inhaber eines Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Integration.

¹ Jetzt: Art. 26 Abs. 2 AEUV.

² Jetzt: Art. 101 ff. AEUV.

³ Jetzt: Art. 48 AEUV.

⁴ Jetzt: Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 EUV.

gefährlicher Erosionstendenzen⁵ hat sich an der Sicherungsfunktion des Rechts auch durch den Vertrag von Lissabon nichts geändert, der am Ende eines langen Reformprozesses steht.

Um so gravierender ist die Herausforderung der Euro-Krise des Jahres 2010 für das Europarecht. Tatsächlich sind europarechtliche Vorgaben durch politisches Handeln zur „Rettung des Euro“ mehrfach verletzt worden, wie unter II. auszuführen sein wird. In der Konsequenz gilt es zu verhindern, daß aus der Union des Rechts eine Union wird, die wirtschaftspolitischen Opportunitäten – und damit der blanken Macht – vor der Einhaltung des Rechtsprinzips den Vorrang gibt, und unter diesen Vorzeichen ist die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion unter III. rechtlich zu beleuchten, bevor einige Schlußfolgerungen gezogen werden.

II. Die „Rettungsmanöver“ des Jahres 2010 im gegenwärtigen rechtlichen Rahmen

1. Auftakt: Griechenland-Hilfe

a) Die Griechenland-Krise und die Reaktion der Euro-Gruppe

Der Auftakt ist spektakulär. Für ein gutes Vierteljahr hatte unser Thema in den Medien eine prominente Stellung eingenommen, nachdem schrittweise auch außerhalb eines Fachpublikums bekannt geworden war, daß Griechenland erstens seinen wirklichen Schuldenstand verheimlicht hatte, zweitens schon aufgrund statistischer Manipulationen die Aufnahme in die Euro-Zone erreicht hatte und drittens praktisch zahlungsunfähig war. Die mediale Reaktion reichte bekanntlich von seriösen Reflektionen über wirtschaftliche und rechtliche Handlungsmöglichkeiten bis hin zu vulgär-chauvinistischen Pöbeleien. Am 2. Mai 2010 wurde schließlich das „Rettungspaket“ geschnürt⁶: Eine Mitteilung der Minister der Eurogruppe von diesem Tag informiert darüber, daß ein Kreditvolumen von insgesamt € 110 Milliarden über drei Jahre zusammengestellt wurde, aufgeteilt zwischen den Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe (€ 80 Milliarden) und dem IWF (€ 30 Milliarden)⁷. Für den deutschen Anteil im Rahmen der Euro-Gruppe erteilte der Deutsche Bundestag am 7. Mai 2010 eine Gewährleistungsermächtigung in Höhe von € 22,4 Milliarden (zuzüglich Zinsen und Kosten)

⁵ Dazu *Matthias Ruffert*, Zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsverfassung, AöR 134 (2009), 197.

⁶ S. dazu *Lothar Knopp*, Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW 2010, 1777.

⁷ Abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/100502-%20Eurogroup_statement.pdf.

für den gesamten Dreijahreszeitraum⁸. Die zwischen EU, IWF und Griechenland ausgehandelten Bedingungen für die Garantie wurden durch Ratsbeschluß vom 8. Juni 2010 im Rahmen des Defizitverfahrens sekundärrechtlich verankert⁹.

b) Europarechtliche Bewertung

In der europarechtlichen Bewertung ist Art. 125 Abs. 1 AEUV, das sog. „bail-out“-Verbot, der zentrale Tatbestand. Diese Norm verbietet der Union (S. 1) und den Mitgliedstaaten (S. 2), für öffentliche Haushalte eines Mitgliedstaates zu haften bzw. für deren Verbindlichkeiten einzutreten. Genau dies geschieht aber mit der von der Kommission organisierten bilateralen Hilfe für den griechischen Haushalt. Mitgliedstaaten und Kommission haben daher mit dem Beschluß der Euro-Gruppe vom 2. Mai 2010 unionsrechtswidrig gehandelt.

Gegen diesen Befund richten sich drei Argumentationslinien. *Erstens* wird die Formulierung „haftet nicht“ – „tritt nicht ... ein“ – auf eine Haftungs- oder Eintrittspflicht bezogen. Wenn sich die Mitgliedstaaten freiwillig auf eine Unterstützung eines anderen Mitgliedstaates einließen, verstieße dies nicht gegen Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV¹⁰. Dagegen ist aber die Ratio des Art. 125 Abs. 1 AEUV anzuführen¹¹. Zusammen mit anderen Vorschriften des AEUV¹² soll erreicht werden, daß die Mitgliedstaaten bei der Kreditaufnahme auf die Bedingungen der Kapitalmärkte angewiesen sind und dadurch zur

⁸ Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG) vom 7.5.2010, BGBl. I 2010, S. 537. Dazu BT-Drs. 17/1544.

⁹ Beschluß des Rates (210/320/EU) vom 8.6.2010 gerichtet an Griechenland zwecks Ausweitung und Intensivierung der haushaltspolitischen Überwachung und zur Inverzugsetzung Griechenlands mit der Maßgabe, die zur Beendigung des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen, ABl. 2010, Nr. L 145/6, geändert durch Beschluß des Rates (2010/486/EU) vom 14.9.2010, ABl. 2010, Nr. L 241/12.

¹⁰ Dies war im April 2010 die Position der Bundesregierung, wie sich aus einer Mitteilung über die öffentliche Anhörung des Bundesfinanzministers im Europaausschuß des Deutschen Bundestages ergibt (www.beck-online.de, becklink 302375).

¹¹ Auch mit der Entstehungsgeschichte kann argumentiert werden, s. *Ernest Gnan*, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Aufl. 2003, Art. 103 EGV, Rn. 14.

¹² Vor allem Art. 123, 124 und 126 AEUV. S. *Hugo J. Hahn/Ulrich Häde*, Währungsrecht, 2010, § 27, Rn. 19 ff.; *Ulrich Häde*, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität?, *EuR* 2010, 854 (855 ff.); *Walter Frenz/Christian Ehlenz*, Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott, *EWS* 2010, 65 (67 f.).

Konsolidierung ihrer Finanzen angehalten werden¹³. Diesem Zweck wird entgegengearbeitet, wenn man die freiwillige Nothilfe in Aussicht stellt¹⁴.

Zweitens soll es genau diese Ratio des Art. 125 Abs. 1 AEUV sein, die eine Nothilfe gebietet. Eine Norm, die der Stabilität der Währung Euro insgesamt diene, könne gerade im Notfall nicht so interpretiert werden, daß die Abwehr der Instabilität der Euro-Zone insgesamt verhindert würde¹⁵. Dieses Argument, dessen sich auch die Euro-Gruppe bedient („to safeguard financial stability in the euro area as a whole“), ist im Kern nicht unvernünftig. *Fiat iustitia, pereat mundus* ist eine Maxime, die in über Jahrhunderte entwickelten Rechtsordnungen tragfähig sein mag, während die Errichtung einer Währungsunion für einen ganzen Kontinent eines erheblichen Maßes an Flexibilität in der verfassungsrechtlichen Gestaltung bedarf. Dennoch trägt der teleologische Einwand nicht. Zu klein ist der griechische Anteil an der Wirtschaftskraft Europas, zu offensichtlich sind die Umschuldungsoptionen in einem derart begrenzten Fall, zu deutlich das Instabilitätsrisiko einer Nothilfe durch Ausweitung auf andere Staaten der vom Ökonomenboulevard bereits als „PIIGS“ zusammengefaßten Gruppe¹⁶.

Drittens wird mit der Notfallklausel des Art. 122 Abs. 2 AEUV argumentiert¹⁷. Hierzu müßte der jeweilige Mitgliedstaat von Schwierigkeiten betroffen oder durch diese bedroht sein, die „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen“ verursacht werden. In einem solchen Fall entscheidet der Rat auf Vorschlag der Kommission über „einen finanziellen Beistand der Union“. Der Beschluß über die Hilfe stammt jedoch nicht vom Rat, sondern von der Euro-Gruppe (Art. 136 Abs. 1 AEUV erfaßt nach seiner Zielsetzung die Nothilfe gerade nicht), und der Beistand

¹³ *Christoph Ohler*, Die zweite Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, ZG 2010, 330 (335).

¹⁴ Dazu und im Ergebnis wie hier *Knopp* (Fn. 6), 1779.

¹⁵ So namentlich *Häde* (Fn. 12), 857 und noch stärker 859 f., *ders.*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 125 AEUV, Rn. 8. Ähnlich *Christoph Herrmann*, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, 413 (415 f.).

¹⁶ Ähnlich wie hier *Kurt Faßbender*, Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, NVwZ 2010, 799 (801), und sogar (trotz ideologischer Verzerrung) teilweise *Andreas Fisahn*, Griechenland und die Perspektiven der EU, KJ 2010, 248 (250).

¹⁷ *Jörn Axel Kämmerer*, Insolvenz von EU-Mitgliedstaaten – Voraussetzungen und Folgen, Wirtschaftsdienst 2010, 161 (164 f.); ähnlich *Christian Tietje*, Akropolis Adieu? Möglichkeiten und Grenzen des Rechts im Falle eines (drohenden) Staatsbankrotts, ifo Schnelldienst 4/2010, S. 16 (18 f.). Allgemein *Ulrich Häde*, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, 399 (402 f.).

kommt von den Mitgliedstaaten, nicht von der Union¹⁸. Über die materiellen Tatbestandsmerkmale müßte daher nicht mehr nachgedacht werden, doch bestehen auch hier erhebliche Zweifel. Art. 122 Abs. 2 AEUV soll eine Reaktion auf äußere Ereignisse ermöglichen und gerade nicht auf Schwierigkeiten, die infolge unsolider Haushaltspolitik entstehen¹⁹.

c) *Bewertung nach dem Grundgesetz*

Durch das WfstG vom 7. Mai 2010 ist dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage gemäß Art. 115 Abs. 1 GG genügt²⁰. Es ist auch als Gesetz zur Beteiligung an der Griechenland-Hilfe grundgesetzkonform. Abgesehen von dem – als technische Maßnahme zu vernachlässigenden – „Poolen“ der mitgliedstaatlichen Gewährleistungen durch die Kommission liegt keine Handlung der EU, sondern der Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe vor²¹. Eine Kompetenzkontrolle wie sie das BVerfG als „ultra vires“-Kontrolle vornimmt²², kommt daher nicht in Betracht, so daß der Maßstab für diese Kontrolle in der Rechtsprechung des BVerfG hier nicht näher zu präzisieren ist. Die gegen die Griechenland-Hilfe anhängigen Verfassungsbeschwerden sind daher bereits unzulässig, denn über die vom BVerfG errichtete Konstruktion eines Individualanspruchs auf Kompetenzeinhaltung²³ werden mitgliedstaatliche Handlungen, die gegen ein EU-rechtliches Verbot verstoßen, nicht erfaßt. Nicht jeder Verstoß Deutschlands gegen den AEUV löst eine Verfassungsverletzung aus²⁴. Die Beschwerdeführer können sich auch nicht auf eine häufig zitierte Passage aus dem Maastricht-Urteil stützen, wonach die dort beschriebene „... Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ... Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes [ist]. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags

¹⁸ Wie hier *Ekkehart Reimer*, Die Integration des Internationalen Finanzrechts in das Unionsrecht, in: Peter Axer/Bernd Grzeszick/Wolfgang Kahl/Ute Mager/ders. (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, 2010 (Die Verwaltung, Beiheft 10), S. 153 (170); *Knopp* (Fn. 6), 1780.

¹⁹ Ähnlich *Knopp* (Fn. 6), 1780.

²⁰ S.o. Fn. 8.

²¹ A.A. *Walter Frenz*, Verfassungsbeschwerde gegen Griechenlandhilfe, EWS 2010, 181, der unspezifisch auf den „europäischen Kontext“ verweist, was nicht überzeugt.

²² BVerfGE 89, 155 (188); 123, 267 (353 f.); BVerfG, NJW 2010, 3422 (3423 f.).

²³ S. nur BVerfGE 123, 267 (329 ff.).

²⁴ Das BVerfG hat bislang mit Beschluß vom 7.5.2010 – 2 BvR 987/10 – eine einstweilige Anordnung abgelehnt: BVerfG, NJW 2010, 1586. Sollte es für das BVerfG, entgegen der hier vertretenen Auffassung, auf einen Verstoß gegen Art. 125 AEUV ankommen, müßte es eine Vorlage nach Art. 267 AEUV in Erwägung ziehen.

fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen.“²⁵ In der Tat liegt in der Gewährung mitgliedstaatlicher Hilfen an Griechenland eine systematische Verwerfung. Hierin aber schon die Aufgabe der „Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft“ zu sehen, griffe zu weit, und auch die Passage aus dem Maastricht-Urteil wäre nur in einem Kontext der Kompetenzkontrolle der EU-Institutionen handhabbar²⁶.

2. Krisengipfel im Mai: Der europäische Rettungsschirm

a) *Ein europäisches Wochenende*

In der Unionsrechtswidrigkeit der Griechenland-Hilfe liegt aber nicht das eigentliche Problem. Der Fall ist kaum zur Verallgemeinerung geeignet, denn natürlich läßt sich eine Rechtsgemeinschaft nicht auf Korruption, Vetternwirtschaft und Betrug stützen. Die eigentlichen, komplexen Probleme liegen anderenorts, wie es sich schnell erwies: Auf den Freitag der Bundestagsabstimmung über die Griechenland-Hilfe folgte das dramatischste Wochenende in der jüngeren Geschichte der Europäischen Integration, dessen Hintergründe bereits Gegenstand der zeithistorischen Forschung sind²⁷. Europäischer Rat und ECOFIN-Rat spannten den „Rettungsschirm“ mit einem Volumen von in der Summe € 750 Milliarden auf.

Die Bespannung des Schirms ist im Anschluß an das Gipfelwochenende aus drei Teilen „zusammengenäht“ worden. Erstens hat der Rat gestützt auf Art. 122 Abs. 2 AEUV mit der EU-Verordnung Nr. 407/2010 den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM) errichtet, durch den die Ausreichung eigener Schuldtitel der EU zur Unterstützung der notleidenden Mitgliedstaaten ermöglicht wird²⁸. Sein Volumen ist auf ca. € 60 Milliarden begrenzt²⁹. Zweitens ist mit der European Financial Stability Facility (EFSF) eine Zweck(aktien)gesellschaft nach luxemburgischem

²⁵ BVerfGE 89, 155 (205).

²⁶ S. auch die unzulässige Verfassungsbeschwerde BVerfGE 97, 350, zur Euro-Einführung.

²⁷ Im einzelnen sind die Rolle der Bundesregierung (u.a. auch die Erkrankung des Bundesfinanzministers) und die Unabhängigkeit der EZB Gegenstand dieser Überlegungen: *Nikolaus Busse*, Konzentrierte Angriffe auf den „Olivengürtel“, F.A.Z. Nr. 173 vom 29.7.2010, S. 3, unter Rückgriff auf *Peter Ludlow*, In the Last Resort. The European Council and the Euro Crisis, Spring 2010, Eurocomment Briefing Note, Vol. 7, Nr. 7/8.

²⁸ Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11.5.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. 2010, Nr. L 118/1. – Unzutreffend *Fisahn* (Fn. 16), 249, der an dieser Stelle von Krediten der EU zugunsten Griechenlands spricht.

²⁹ Dies ergibt sich aus Art. 2 Abs. 2 der VO, die auf die Eigenmittelobergrenze gemäß Art. 3 des Eigenmittelbeschlusses (Beschluß des Rates vom 7.6.2007 (2007/436/EG, Euratom) über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. 2007, Nr. L 163/17) Bezug nimmt.

Recht gegründet worden, in der Sicherungszusagen der Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe von insgesamt € 440 Milliarden gebündelt sind³⁰. Die auf Deutschland entfallende Zusage von gut € 119 Milliarden ist über eine gesetzliche Gewährleistungsermächtigung abgesichert³¹. Die EFSF kann direkt als Darlehensgeber oder Bürge auftreten und schließt dann mit dem notleidenden Mitgliedstaat ein „Memorandum of Understanding“ über die Haushaltssanierung und andere Maßnahmen. Die fehlenden € 250 Milliarden werden drittens vom IWF beigesteuert.

b) Europarechtliche Bewertung

Die europarechtliche Bewertung des „Rettungsschirms“ ist nach seinen einzelnen Elementen zu differenzieren. Art. 122 Abs. 2 AEUV als Rechtsgrundlage der EFSM-Verordnung gibt zu erkennen, daß eine Durchbrechung des Verbots aus Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV vorliegt. Eine zulässige Nothilfe durchbricht das *bail-out*-Verbot zwar nicht. Da Art. 122 Abs. 2 AEUV eine solche Nothilfe jedoch nur ermöglicht, wenn die Voraussetzungen im Einzelfall gegeben sind, also wenn „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen“, einem Mitgliedstaat gravierende Schwierigkeiten drohen, kann eine generelle Regelung zu Art. 122 Abs. 2 AEUV wie die Verordnung Nr. 407/2010 allenfalls als sekundärrechtliche Präzisierung und verfahrensrechtliche Ausführungsbestimmung zur primärrechtlichen Nothilfeklausel gelesen werden³². Dann muß jedoch im Einzelfall sichergestellt werden, daß die Voraussetzungen auch erfüllt sind. Auf dieser Linie ist Art. 1 der Verordnung formuliert, so daß sie als Verfahrensregelung nicht gegen das Primärrecht verstößt, sieht man von der hier nicht zu vertiefenden, sehr umstrittenen Frage ab, ob die Kommission (wie dies in Art. 2 Abs. 1 UAbs. 1 der Verordnung geschieht) zur Kreditaufnahme ermächtigt werden darf³³.

Erheblich größere Bedenken weckt jedoch der mitgliedstaatliche Teil des Schirms. Weil Art. 122 Abs. 2 AEUV für mitgliedstaatliche Kredit- und Garantiezusagen nicht gilt, greift

³⁰ Deutscher Text der Rahmenvereinbarung zwischen den Euro-Staaten und der EFSF abrufbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_82/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Europa/20100609-Schutzschirm-Euro-Anlage__1,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.

³¹ Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22.5.2010, BGBl. I 2010, S. 627.

³² Kritisch *Walter Frenz/Christian Ehlenz*, *Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik*, EWS 2010, 211 (212 f.).

³³ Dazu *Häde* (Fn. 17), 403; *Max Lienemeyer*, *Die Finanzverfassung der Europäischen Union*, 2002, S. 254 ff.; *Ulrich Häde*, *Finanzausgleich*, 1996, S. 462 ff.

das „Bail-out“-Verbot des Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV vollständig durch. Die Zwischenschaltung der EFSF als Zweckgesellschaft ist dabei nur ein rechtstechnisches Vehikel zur Bündelung der mitgliedstaatlichen Einzelgarantien, so daß es für die Verbotsanwendung nicht darauf ankommen kann, daß die verbindlichen Zusagen der Mitgliedstaaten nicht gegenüber dem jeweils notleidenden Mitgliedstaat, sondern gegenüber dem EFSF gegeben werden. Man mag dies mit einem allgemeinen Umgehungsverbot begründen³⁴; im Kern ergibt sich dieser Befund jedoch schon aus einer am Zweck des Verbots – Stabilisierung des Euro durch Staatenfinanzierung unter Marktbedingungen – orientierten Auslegung. Die teleologische Reduktion von Art. 125 Abs. 1 AEUV überzeugt aus ähnlichen Gründen wie bei der Griechenland-Hilfe nicht: Das „Bail-out-Verbot“ ist Bestandteil einer Regelungssystematik zur Stabilisierung der gemeinsamen Währung, die auf strikte Haushaltsdisziplin ausgerichtet ist. Die Finanzierung mitgliedstaatlicher Haushalte durch eine Gemeinschaftseinrichtung der Mitgliedstaaten kommt einem Systemwechsel gleich, der nicht im Rahmen der Teleologie von Einzelschriften des bestehenden Systems geleistet werden kann³⁵.

c) Bewertung nach dem Grundgesetz

Da die abstrakte Errichtung des EFSM nicht dem Primärrecht widerspricht, ist auch eine Verletzung des Grundgesetzes nicht zu besorgen³⁶. Für die EFSF gelten die verfassungsrechtlichen Ausführungen zur Griechenland-Hilfe entsprechend³⁷.

³⁴ So – mit gleichem Ergebnis wie hier – *Hanno Kube/Ekkehart Reimer*, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW 2010, 1911 (1913 f.); etwas anders in der Begründung *Reimer* (Fn. 18), 169 f.

³⁵ In diesem Sinne auch *Faßbender* (Fn. 16), 800.

³⁶ Hinsichtlich der von *Kube/Reimer* (Fn. 34), 1914 ff., postulierten Verletzung haushaltsrechtlicher Bestimmungen läßt sich eine Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden kaum begründen.

³⁷ S.o. 1 c. Das BVerfG (2 BvR 1099/10 vom 9.6.2010, NJW 2010, 2418), hat auch insoweit den Erlaß einer einstweiligen Anordnung abgelehnt.

Fernliegend ist es auch, von einem Individualanspruch auf Ratifikation einer Vertragsänderung auszugehen, die in der Errichtung des EFSM liege (so der Antragstellervortrag in BVerfG, 2 BvR 1099/10 vom 9.6.2010, Absatz-Nr. 22). Schon die Annahme einer Vertragsänderung ist beim Handeln des ECOFIN-Rates fragwürdig. Umfassend zu dieser Problematik der – nach Abschluß des Vortragsmanuskripts erschienene – Beitrag von *Jan Schröder*, Die Griechenlandhilfen im Falle ihrer Unionsrechtswidrigkeit, DÖV 2011, 61.

3. Der Schirm ist geöffnet: Die Rettung Irlands, ...

a) Zur Situation in Irland und den Reaktionen von EU und Mitgliedstaaten

Im November 2010 war sodann für Irland die Inanspruchnahme von EFSM, EFSF und IWF unvermeidbar geworden. Seine Refinanzierungsprobleme sind anders gelagert als diejenigen Griechenlands und resultieren aus den staatlichen Interventionen zur Rettung des nationalen Bankensektors, der infolge steuer- und aufsichtspolitischer Fehlentwicklungen besonders anfällig gegen die Finanz- und Wirtschaftskrise war. Eurogruppe und ECOFIN-Rat schnürten daraufhin im Zusammenwirken mit dem IWF und den drei Nicht-Euro-Mitgliedstaaten Großbritannien, Schweden und Dänemark sowie Irland selbst ein Rettungspaket mit einem Volumen von € 85 Milliarden. Davon entfallen auf den EFSM und den EFSF (einschließlich der bilateralen Hilfen von insgesamt € 4,8 Milliarden) jeweils € 22,5 Milliarden. Die Bedingungen im Rahmen des EFSM sollen wie im Fall Griechenlands über das laufende Defizitverfahren durchgesetzt werden³⁸.

b) Europarechtliche Bewertung

Soweit das Hilfspaket Hilfen der Mitgliedstaaten für Irland vorsieht, verstößt es wie bereits allgemein ausgeführt gegen Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV. Dies erfaßt auch die bilateralen Hilfen Großbritanniens, Schwedens und Dänemarks, denn die Vorschrift gilt nicht allein für die Mitgliedstaaten der Euro-Zone. Hinsichtlich des Anteils des EFSM bedarf es hingegen einer ausführlichen rechtlichen und auch tatsächlichen Analyse³⁹. Erstmals kommt es nun darauf an, ob die Tatbestandsmerkmale von Art. 122 Abs. 2 AEUV und der Ausführungsverordnung vom Mai erfüllt sind, ob also ein außergewöhnliches Ereignis vorliegt, das sich der Kontrolle Irlands entzieht. Nach dem Wortlaut der Vorschrift sind zwar außergewöhnliche Ereignisse nicht *per se* von ihrem Anwendungsbereich ausgeschlossen, zu deren Eintritt der Mitgliedstaat selbst beigetragen hat⁴⁰. Jedoch kann sie nicht in einer Weise interpretiert werden, die das System der Währungsstabilisierung durch solide Finanzierung

³⁸ Zum Ganzen die Stellungnahmen der Eurogruppe und des ECOFIN-Rates vom 21. und 28.11.2010 sowie die gemeinsame Stellungnahme des Kommissars *Olli Rehn* und des IWF-Exekutivdirektors *Dominique Strauss-Kahn*, IMF Press Release No. 10/461 vom 28.11.2010.

³⁹ Ebenso *Häde* (Fn. 17), 401; *Frenz/Ehlenz* (Fn. 12), 68.

⁴⁰ Dies kann selbst bei Naturkatastrophen der Fall sein, z.B. bei Überschwemmungen durch Erosionen. – Aus dem Schrifttum s. nur *Rüdiger Bandilla*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 100 EGV (2006), Rn. 10.

der Staatshaushalte konterkarierte⁴¹. „Außergewöhnlich“ kann nur ein Ereignis sein, das hinsichtlich seines Ausmaßes den Rahmen des Gewöhnlichen sprengt, aber auch in seiner Entstehung und seinem Ablauf aus den üblichen Verläufen ausschert. Das irische Haushaltsdefizit ist nicht durch unsolide staatliche Ausgabenpolitik hervorgerufen worden, sondern durch eine nationale „Bankenrettung“. Diese ist zwar durch ein nach seinen Ausmaßen außergewöhnliches Ereignis erforderlich geworden (obwohl Vergleiche der Bankenkrise 2007/2008 mit der Weltwirtschaftskrise deutlich übertrieben sind⁴²), doch war dieses Ereignis keinesfalls ungewöhnlich: Daß sich durch Politikversagen in Gestalt des Unterlassens von Aufsichts- und Besteuerungsmaßnahmen „Blasen“ bilden, deren „Platzen“ zu den entsprechenden Folgen führt, ist ökonomisch nicht ungewöhnlich, sondern läßt sich über Jahre und Jahrzehnte wirtschaftshistorisch nachweisen⁴³. Damit stehen die Rettungsmaßnahmen für Irland auch hinsichtlich der EU-Komponente zumindest auf tönernen Füßen. Sollten künftig weitere Mitgliedstaaten⁴⁴ der „Rettung“ bedürfen, so wären jeweils die Voraussetzungen von Art. 122 Abs. 2 AEUV genau zu prüfen.

c) Bewertung nach dem Grundgesetz

Allein beim Rettungsmanöver zugunsten Irlands liegt mithin ein Kompetenzverstoß der EU vor. Dessen verfassungsrechtliche Relevanz ist nach der Rechtsprechung des BVerfG danach zu bewerten, ob es sich um einen „Fall von ersichtlichen Grenzüberschreitungen bei Inanspruchnahme von Zuständigkeiten“ handelt, die „im Kompetenzgefüge zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten führt.“⁴⁵ Hierum geht es indes bei der Irland-Hilfe nicht. Die Mitgliedstaaten einschließlich Deutschlands sind intensiv an der Rettungsaktion beteiligt. Für eine ultra-vires-Kontrolle ist damit auch hier kein Raum.

⁴¹ So auch *Häde* (Fn. 17), 401.

⁴² Instruktiver Vergleich bei *Christoph Ohler*, Finanzkrise und Finanzmarktverfassung 1929 und heute, in: Walter Pauly (Hrsg.), *Wendepunkte – Beiträge zur Rechtsentwicklung der letzten 100 Jahre*, 2009, S. 124 ff.

⁴³ Generell spricht *Otmar Issing*, Gefahr für die Stabilität, F.A.Z. Nr. 263 vom 11.11.2010, S. 14, von einer „Krise mit Ansage“. Zur „Blasenbildung“ und ihrem wirtschaftshistorischen Hintergrund *Michael Fritsch*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 8. Aufl. 2011, S. 301 ff.

⁴⁴ Z.B. Portugal, Spanien, Italien, Belgien.

⁴⁵ BVerfGE 123, 267 (353), und BVerfG, NJW 2010, 3422 (Leitsatz 1).

4. Kleine Rettungsschirme: Der Kauf von Staatsanleihen durch die EZB

Den großen Rettungsschirm unterstützend schirmt das ESZB seit Mai 2010 die Haushalte der notleidenden Mitgliedstaaten durch den Kauf von Staatsanleihen ab, um die Kurse dieser Anleihen zu stützen und die Refinanzierung aufrechtzuerhalten. Schon vorher hatte die EZB begonnen, Staatsanleihen mit nicht erstrangiger Bonität als Sicherheit für Rückkaufvereinbarungen im Rahmen der Offenmarktpolitik zu akzeptieren. Gewiß, nach Art. 123 Abs. 1 a.E. AEUV ist den Mitgliedsbanken des ESZB nur „...der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln...“ für die jeweilige öffentliche Hand (im weitesten Sinne) der Mitgliedstaaten verboten. Wenn die Staatsanleihen nun *mittelbar* auf den Kapitalmärkten erworben werden, so wird argumentiert, sei das Verbot gerade nicht verletzt⁴⁶. Diese Interpretation übersieht wiederum den systemimmanenten Stabilisierungszweck des Art. 123 Abs. 1 AEUV⁴⁷. Der mittelbare Erwerb von Staatsanleihen ist für die Feinsteuerung im Rahmen der Offenmarktpolitik ermöglicht worden und in diesem Rahmen üblich gewesen. Eine monetäre Finanzierung von Staatsdefiziten gilt indes als stabilitätsgefährdend und soll gerade nicht erlaubt sein⁴⁸. Über die Verluste der Banken im ESZB wegen der Unverkäuflichkeit der Staatsanleihen im Markt werden die Lasten aus den Staatsschulden umverteilt. Dieser – rechtswidrige – Nachteil tritt zu den übrigen destabilisierenden Wirkungen der monetären Defizitfinanzierung hinzu, wie sie die Federal Reserve durch ihre Ankaufspolitik gegenwärtig generiert (Förderung der Inflation, künftige Belastungen durch Verluste der Zentralbank). Eine gleichzeitige Verletzung des GG liegt im Verstoß gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV jedoch nicht.

5. Der globale Schirm: Zur Rolle des IWF

Zum Abschluß des Blicks auf die „Rettungsaktionen“ sollte die Beteiligung des IWF nicht unerwähnt bleiben⁴⁹. Auch hier ist der Umgang mit den rechtlichen Vorgaben nicht besonders

⁴⁶ Häde, in: Calliess/Ruffert (Fn. 15), Art. 123 AEUV, Rn. 10.

⁴⁷ S.o. 1 b.

⁴⁸ Martin Seidel, Der Ankauf nicht markt- und börsengängiger Staatsanleihen, namentlich Griechenlands, durch die Europäische Zentralbank und durch nationale Zentralbanken – rechtlich nur fragwürdig oder Rechtsverstoß?, EuZW 2010, 521, verweist insoweit zusätzlich auf Art. 127 Abs. 5 AEUV und Art. 18 EZB-Satzung. Letztere Vorschrift ermöglicht nur den Kauf „börsengängiger“ Wertpapiere, also nicht solcher, die – wie viele der angekauften Staatsanleihen – unverkäuflich sind.

⁴⁹ S. generell Reimer (Fn. 18), 158, sowie Hahn/Häde (Fn. 12), Rn 28, 30 ff.; Sabine Schlemmer-Schulte, Internationales Währungs- und Finanzrecht, in: Christian Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, 2009, § 9, Rn. 29 f.

strikt. Zu den Zielen des Fonds gehört es zwar, „die Stabilität der Währungen zu fördern“ (Art. I (iii) IWF-Übereinkommen), jedoch soll die operative kurzfristige Kreditvergabe nur zum Ausgleich von Zahlungsbilanzschwierigkeiten erfolgen (Art. V IWF-Statut). Solche Schwierigkeiten können Staaten in der Euro-Zone jedoch definitionsgemäß nicht haben. Da der IWF nicht über ein Streitbeilegungsorgan verfügt, hängt die Rüge des Verstoßes davon ab, ob die IWF-Mitglieder entsprechende Verwendungen der Fondsmittel dulden. Politisch fehlt ihnen momentan der Anreiz, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung auch für den IWF wieder zu achten.

6. Zwischenergebnis: Keine Zukunft für das Recht der Währungsunion?

Die Krisenbewältigung des Jahres 2010 ist in vielfacher Hinsicht nicht mit dem EU-Primärrecht kompatibel. Sie überschreitet den gegenwärtigen rechtlichen Rahmen, wenn auch nicht denjenigen des Grundgesetzes. In dieser Situation drängen sich viele kritische, nicht nur rechtliche oder rechtspolitische Fragen und Bemerkungen auf. Wenn das bisherige System der Währungsstabilität – wie hier dargestellt – so maßgeblich von der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten abhängt, so war es natürlich fragwürdig, im Verfahren der Defizitkontrolle (jetzt: Art. 126 AEUV) den Mitgliedstaaten und damit den potentiellen künftigen Defizitsündern eine entscheidende Rolle zuzuweisen und unverantwortlich den Stabilitätspakt im deutsch-französischen Tandem 2005 aufzuweichen⁵⁰. War es daher tatsächlich eine unverzeihliche Lücke des Vertrags von Maastricht, keinen Krisenmechanismus vorzusehen? Fehlt es einer Mehrzahl von Mitgliedstaaten der Euro-Zone am Stabilitätspotential, so daß sie aus dem Euro verabschiedet werden sollten? Hatten die Euro-kritischen Ökonomen Recht und sollte sich Deutschland aus dem Euro verabschieden oder gar das ganze Projekt aufgegeben werden?

III. Der zukünftige rechtliche Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion

1. Integrationsziele als Rahmen für Reformen

Reformen des rechtlichen Rahmens der Wirtschafts- und Währungsunion im Wege von Vertragsänderungen unterliegen völkerrechtlich nur den Grenzen der Änderungsverfahren.

⁵⁰ Aus ökonomischer Perspektive *Roman Goldbach/Christian Fahrholz*, Burying the Stability Pact: The Reanimation of Default Risk in the Euro Area, Working Papers on Global Financial Markets No. 10 (www.gfinm.de).

Sie müssen aber – was vielfach ausgeblendet wird – die prinzipielle rechtliche Orientierung des Integrationsprozesses an den Vertragszielen des Art. 3 EUV beachten, damit europarechtliche Inkonsistenzen ausblieben, durch die neue, wohl noch gravierendere Schwierigkeiten der Währungsunion vorprogrammiert wären.

2. Im Spannungsfeld der Verfassungsziele

a) Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung

Dabei ist die Zielstruktur der Union komplex. In der Aufschlüsselung der Zieltrias des Art. 3 Abs. 1 EUV – Frieden, Werte der EU, Wohlergehen ihrer Völker – entfaltet sich eine konkretisierende Zielhierarchie. Die Konkretisierung für das hier relevante (wirtschaftliche) Wohlergehen der Völker erfolgt durch die Errichtung des Binnenmarktes (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 EUV) und die nachhaltige (wirtschaftliche) Entwicklung sowie eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, ferner (und hier von geringerer Bedeutung) Umweltschutz und wissenschaftlich-technischer Fortschritt⁵¹. Ein Reformprogramm zur Umgestaltung der Währungsunion muß an diesen Zielen orientiert sein, damit nicht das gesamte Vertragswerk aus den Angeln gehoben wird.

b) Das Ringen um die Preisstabilität

Auf einer weiteren Konkretisierungsstufe enthält Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 EUV das Gebot der Preisstabilität, um das im Verfassungsreformprozeß noch gerungen worden war. Der Konventsentwurf hatte es noch aus der Zielbestimmung in die Norm über die EZB verbannt⁵². Nach dezidiertem Stellungnahme der EZB zur Regierungskonferenz 2004⁵³ kehrte die Preisstabilität in den Zielkanon zurück, zu dem sie schon entsprechend Art. 4 Abs. 2 EGV gehört hatte. Die Verpflichtung auf das Ziel der Preisstabilität ist eine Strukturentscheidung für ein bestimmtes währungspolitisches Modell. Man mag dies als besonders deutsch beargwöhnen oder gar als neokapitalistisch verunglimpfen – das Ziel gehört zum geltenden Recht, und Reformvorschläge sind in seinem Licht zu würdigen.

⁵¹ Dazu *Matthias Ruffert*, in: Calliess/ders. (Fn. 15), Art. 3 EUV, Rn. 21 und 22 ff.

⁵² Aus Art. I-3 in Art. I-29 Abs. 2 S. 2 Konventsentwurf.

⁵³ Dok. CONV/2003/20: ABl. 2003 Nr. C 229/7 (8).

c) Von der Solidarität zum Integrationsprinzip

Eine besondere Steigerung der Komplexität tritt mit dem Ziel der Solidarität hinzu. Gemäß Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV fördert die Union die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Auch das Solidaritätsprinzip benötigt konkretisierende Ausprägungen im Vertragswerk, deren nähere Beleuchtung hier zu weit führen würde, soweit sie nicht schon im Kontext der Rettungsmaßnahmen insbesondere in Gestalt von Art. 122 Abs. 2 AEUV zur Sprache gekommen sind. Die Existenz des Solidaritätsprinzips macht aber deutlich, daß es bei der Zukunft der Währungsunion nicht allein um eine auf den einzelnen Mitgliedstaat bezogene Kosten-Nutzen-Rechnung gehen kann. Ökonomische Nutzenanalysen sind vernünftig. Sie dürfen aber beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung des Integrationsrechts – Art. 3 Abs. 4 EUV schreibt das Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion mit dem Euro für die gesamte Union fest – nicht so tun, als könnten die Rechtsprobleme auf die formale Möglichkeit zur Abschaffung des Euro oder den Austritt aus der Währungsunion zu reduzieren und als könnten die politischen Kosten solcher Schritte bei der Frage „Was bringt uns (Deutschen) der Euro?“ außen vor bleiben. Hierin liegt die eigentliche Spannung, der die Reformüberlegungen standhalten müssen⁵⁴. Nur die Orientierung am Stabilitätsziel verspricht ökonomisch nachhaltige Resultate, und der in weiten Teilen der europäischen Politik (Teile der deutschen nicht ausgenommen) vorhandenen Neigung zu unsolidem Wirtschaften muß auch mit Blick auf die gesamte Entwicklung der Integration entgegengetreten werden.

3. Reformoptionen und Reformbeschlüsse im Licht der Verfassungsziele

a) Krisenbewältigung und Nothilfe

Um einen vertragskonformen Krisenmechanismus zu schaffen, hat der Europäische Rat am 16./17. Dezember 2010 eine Ergänzung von Art. 136 AEUV um einen Abs. 3 im Vereinfachten Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV) vorgeschlagen⁵⁵, der den Mechanismus der EFSF als ultima ratio perpetuiert und in dem „[d]ie Bewilligung finanzieller

⁵⁴ Diese Spannung wird besonders deutlich in: *Wolfgang Schäuble*, Reform der europäischen Finanzregeln – für eine bessere Verfassung Europas, Gütersloh 2011 (online-Publikation). Zur ausgewogenen Auflösung umfassend *Christian Calliess*, Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro – Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft?, *Forum Constitutionis Europae* 01/11 (nach Abschluß des Manuskripts erschienen).

⁵⁵ Zum Verfahren *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 15), Art. 48 EUV, Rn. 10 f.

Hilfen ... unter strikte Bedingungen gestellt“ wird⁵⁶. Grundsätzlich beschlossen ist ferner, daß ab 2013 private Gläubiger über Collective Action Clauses (CACs) in allen Staatsanleihen der Euro-Zone eingebunden werden, die allerdings nur für den Fall der Zahlungsunfähigkeit, nicht nur für den Krisenfall Verluste der Gläubiger über verschiedene Mechanismen vorsehen (Zahlungsmoratorium, Verlängerung der Restlaufzeit, Senkung des Zinssatzes und/oder „haircut“)⁵⁷.

Die vereinfachte Vertragsänderung bedarf der Zustimmung der Mitgliedstaaten nach deren Verfassungsrecht (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 S. 3 AEUV); in Deutschland durch Bundesgesetz⁵⁸. Obwohl nicht zu bestreiten ist, daß sich mit einem perpetuierten Krisenmechanismus eine politische Verschiebung in Richtung eines Systemwechsels vollzieht, läßt es sich rechtlich aber kaum vertreten, daß die neuen Vertragsvorschriften nicht mehr am Preisstabilitätsziel orientiert wären, zumal wegen der Gleichrangigkeit von EUV und AEUV ein besonders eklatanter Bruch konstatiert werden muß, um eine Inkonsistenz zu begründen. In der Handhabung der Tatbestandsmerkmale „unabdingbar“ und „strikte Bedingungen“ ist das Preisstabilitätsziel jedoch zu beachten, und hier drohen auch Vertragsverletzungen. Die Anforderung, in Staatsanleihen CACs aufzunehmen, muß noch sekundärrechtlich umgesetzt werden. Rechtlich liegt es im Einschätzungsspielraum der EU-Organe, sie bis 2013 aufzuschieben und auf den Zahlungsunfähigkeitsfall zu begrenzen, um in der gegenwärtigen Krise Nachteile für das Zinsniveau zu verhindern. Politisch muß sich diese Entscheidung, private Gläubiger gegenwärtig zu verschonen, allerdings noch bewähren.

⁵⁶ S. die Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates 16./17. Dezember 2010, Dok. EUCO 30/10, Anlage I (Entwurf eines Beschlusses des Europäischen Rates zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, Art. 1): „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus schaffen, der aktiviert wird, wenn dies unerlässlich ist, um die Stabilität der Euro-Zone als Ganzes zu sichern. Die Bewilligung finanzieller Hilfen wird unter strikte Bedingungen gestellt.“

Vorbereitend: Schlußfolgerungen des Europäischen Rates vom 28./29. Oktober 2010, Dok. EUCO 25/10, Ziff I 2, sowie der Abschlußbericht der im März 2010 eingesetzten Arbeitsgruppe an den Europäischen Rat vom 21.10.2010, Ratsdok. 15302/10, Teil 1, Ziff. 4, und Teil 2, Rn. 46-50.

⁵⁷ Erklärung der Euro-Gruppe vom 28.11.2010, Allgemeine Merkmale des künftigen Mechanismus, Anlage II zu den Schlußfolgerungen der Dezembertagung des ER (Fn. 56).

⁵⁸ § 2 IntVG.

Zu Recht nicht realisiert wurde der Vorschlag, sog. Eurobonds aufzulegen⁵⁹. Sie hätten zu einer unmittelbaren Verletzung des Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV geführt, denn die gemeinsame Begebung einer Anleihe bewirkt die Haftung eines Mitgliedstaats für einen anderen. Daß dies auch durch Vereinfachte Vertragsänderung nicht ermöglicht wurde, ist sehr zu begrüßen⁶⁰: Weder ist die Transferunion über Eurobonds sinnvolles Ziel einer stabilen Währungsunion, noch hätte sie politisch Chancen in den verhältnismäßig solideren Mitgliedstaaten.

b) Verschärfung von Sanktionen

Eine Reihe von Forderungen zur Verschärfung der Sanktionen bei übermäßigem Defizit ist von vornherein nicht primärrechtskonform gewesen⁶¹. Ausschlüsse aus der Währungsunion sieht das Vertragswerk nicht vor⁶². Pläne, den Stimmrechtsentzug bei Fehlverhalten vorzusehen, haben sich nicht durchgesetzt. Andere Verschärfungen befinden sich im europäischen Gesetzgebungsverfahren. So soll der Schuldenstand insgesamt, nicht nur ein konkretes Haushaltsdefizit als neues Kriterium für den Frühwarnmechanismus nach dem Stabilitätspakt aufgenommen werden⁶³. Schwieriger ist es, ohne Vertragsänderung die präventive Kontrolle der mitgliedstaatlichen Haushalte zu intensivieren, zumal aus Deutschland noch die Argumentation mit der nationalen Identität droht⁶⁴. Außerdem ist es schwierig, auf der Basis des geltenden Primärrechts das Sanktionsverfahren nach Art. 126 AEUV stringenter zu gestalten und das Ermessen des Rates zu reduzieren; eine Vertragsänderung in diese Richtung hat sich nicht durchgesetzt, während die Rücknahme der Aufweichungen 2005 sekundärrechtlich möglich ist⁶⁵. Im Ergebnis kann rechtspolitisch nur

⁵⁹ S. etwa die kraftvoll-polemische Forderung von *Guy Verhofstadt*, *Wie läßt sich der Euro retten*, Gütersloh 2010 (online-Publikation). Im politischen Raum ist die Idee mit dem Namen von *Jean-Claude Juncker* verknüpft.

⁶⁰ Als permanentes Finanzierungsinstrument sind Eurobonds auch nicht Bestandteil des nunmehr ermöglichten Krisenmanagements.

⁶¹ Zum folgenden umfassend *Ohler* (Fn. 13), 341 ff.

⁶² Hierfür setzt sich vor allem *Martin Seidel*, *Der Euro – Schutzschild oder Falle*, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 35 (2009), S. 149; *ders.*, *Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion*, *integration* 2010, 195, ein.

⁶³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Dok. KOM(2010) 526 endg., dort Art. 1 Ziff. 2 und 4.

⁶⁴ BVerfGE 123, 267 (361 f.). S. zu den Möglichkeiten *Ohler* (Fn. 13), 339 mit Fn. 45.

⁶⁵ S. zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum, Dok. KOM(2010), 524 endg., wiederum *Ohler* (Fn. 13), 342.

bedauert werden, daß die Mitgliedstaaten auch in der schweren Krise nicht zu einer deutlicheren Verschärfung im Wege der Vertragsänderung bereit gewesen sind.

c) Auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsregierung?

Nur soweit die Krise durch unverantwortliche Haushaltswirtschaft wie in Griechenland, Italien und Belgien oder durch unzureichende Aufsicht über den Bankensektor wie in Irland ausgelöst wird, liegt der Schlüssel zur Krisenvermeidung in Kontrollverstärkung und Sanktionsverschärfung. Damit läßt sich vordergründig aber ein grundlegendes ökonomisches Problem nicht bewältigen: In einer Währungsunion führt ein einheitlicher Leitzins zu Disparitäten in der wirtschaftlichen Entwicklung, die sich zu krisenhaften Phänomenen steigern können⁶⁶. Ein relativ niedriger Leitzins, wie ihn die EZB seit der Euro-Einführung festsetzen konnte, ist für manche Staaten angemessen, in anderen führt er zu Blasenbildung und Überhitzung. Unterschiedliche Wirtschaftskraft führt außerdem zu Divergenzen zwischen Import- und Exportorientierung.

Nach geltendem Recht werden daher die Wirtschaftspolitiken koordiniert⁶⁷. Viele sehen dies als unzureichend an. Frankreich fordert seit geraumer Zeit die Errichtung einer europäischen Wirtschaftsregierung⁶⁸. In die gleiche Richtung geht ein Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte⁶⁹. Hier ist indes höchste Vorsicht geboten: Die Erkenntnis- und Wissensgrenzen für die Steuerung wirtschaftlicher Prozesse von hoher Hand lassen sich nicht leugnen⁷⁰. Effekte der Wohlstandsumverteilung erfordern zudem einen breiten, demokratisch gewonnenen Konsens, der sich in dieser Breite nicht erkennen läßt. Im Kern ist das Modell der Währungsunion weiterhin überzeugend, die auf Preisstabilität setzt und den Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen abverlangt, ihre Volkswirtschaften auch in besonderen Situationen wettbewerbsfähig zu halten.

⁶⁶ Plastisch *Henrik Enderlein*, Die Krise im Euro-Raum: Auslöser, Antworten, Ausblick, APuZ 43/2010, 7.

⁶⁷ S. statt vieler *Martin Nettesheim*, in: Thomas Oppermann/Claus Dieter Classen/ders., *Europarecht*, 4. Aufl. 2009, § 19, Rn. 16 ff.

⁶⁸ Dazu *Matthias Ruffert*, Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Finanzmarktkrise, NJW 2009, 2093 (2097). S. nunmehr auch die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates vom 4.2.2011, Dok. EUCO 2/11.

⁶⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, Dok. KOM(2010), 524 endg., mit kritischer Würdigung bei *Ohler* (Fn. 13), 343.

⁷⁰ Grundlegend *Friedrich A. von Hayek*, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, 1968, S. 7 ff. S. auch *ders.*, *Die Verfassung der Freiheit*, 4. Aufl. 2005, S. 31 ff..

IV. Schlußfolgerungen

Diese Erkenntnis gilt es zu beherzigen, wenn die Zukunft der Währungsunion reflektiert wird. Der „Rohdiamant Euro“⁷¹ ist weiter durch gekonnten Schliff zu perfektionieren, denn nur so kann Europa die eigene ökonomische Marginalisierung im globalen Rahmen vermeiden. Von der eigentlichen Bedrohung für die Stabilität der Währung kann auch das Gerede über „verantwortungslose Spekulanten“, die einzelne Staaten in Gefahr brächten, nicht ablenken⁷². Sie liegt ohne jeden Zweifel in der exorbitanten Überschuldung öffentlicher Haushalte, ausgelöst durch offensichtlich unabwendbare Gesetzmäßigkeiten des politischen Prozesses. Noch ist es nicht zu spät, die europäische Integration zur Befreiung auch von dieser Geißel Europas zu aktivieren. Tatsächlich steht zu Beginn des Einigungsprozesses eine gigantische politische Insolvenz, diejenige des Sonder- und Irrweges der deutschen Nation. Der Insolvenzplan wurde indes bis zur friedlichen Wiedervereinigung durch die europäische Integration erfolgreich umgesetzt. Solche Leistungen können aber nur gelingen – und die wirklichen Herausforderungen dürften noch bevorstehen⁷³ –, wenn die Europäische Union ihre eigentliche Quelle des Erfolges wiederentdeckt: eine Union des Rechts zu sein, nicht ein Instrument verantwortungsloser Macht.

⁷¹ Metapher bei *Werner Abelshauser*, *It's not the economy, stupid!* Die politische Ökonomie der europäischen Integration in der Krise, ZSE 2010, 1 (20)

⁷² Zur Aufdeckung ökonomischer Schwächen durch Spekulation statt vieler *Guy Kirsch*, Die Euro-Krise ist (nicht nur) eine Währungskrise, APuZ 43 (2010), 3 (5).

⁷³ *S. Brendan Simms*, The European Triple Crisis of 2010, ZSE 2010, 163 (169): „... the real drama still lies ahead.“