

Erfurter Beiträge zu den Staatswissenschaften



Herausgegeben von
Frank Ettrich, Arno Scherzberg,
Gerhard Wegner

Heft 9

10 Jahre Staatswissenschaftliche Fakultät

Herausgegeben von
Arno Scherzberg

Vorwort des Herausgebers

Das 10-jährige Jubiläum der Staatswissenschaftlichen Fakultät im Jahre 2010 war Anlass zur Feier, aber auch zu kritischer Reflexion. Der vorgelegte Band dokumentiert die dazu aus der Innen- wie der Außenperspektive verfassten Beiträge, unter Einschluss des Rückblicks eines Alumnus auf seine an der Fakultät erhaltene Ausbildung. 10 Jahre Staatswissenschaft sind aber auch Anlass, die an der Fakultät betriebene Forschung exemplarisch einer breiteren Öffentlichkeit vorzustellen. Der hierfür ausgewählte Querschnitt aus den staatswissenschaftlichen Disziplinen zeigt die besonderen Chancen auf, die die Fakultät als institutionalisiertes interdisziplinäres Forschungsgefüge eröffnet.

Erfurt im Herbst 2011

Arno Scherzberg

ISBN 978-3-11-028907-7
e-ISBN 978-3-11-028910-7

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2012 Walter de Gruyter GmbH & Co. KG, Berlin/Boston
Druck: Hubert & Co. GmbH & Co. KG, Göttingen
♻ Gedruckt auf säurefreiem Papier
Printed in Germany

www.degruyter.com



„Jede Wirtschaft beruht auf dem Kreditsystem, das heißt auf der irrtümlichen Annahme, der andere werde gepumptes Geld zurückzahlen. Tut er das nicht, so erfolgt eine sogenannte ‚Stützungsaktion‘, bei der alle, bis auf den Staat, gut verdienen. Solche Pleite erkennt man daran, dass die Bevölkerung aufgefordert wird, Vertrauen zu haben. Weiter hat sie ja dann auch meist nichts mehr. [...] Zusammenfassend kann gesagt werden: Die Nationalökonomie ist die Metaphysik des Pokerspielers.“

(Kurt Tucholsky, 1931)

Professor Dr. Hermann-Josef Blanke Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion zwischen Krisenanfälligkeit und Reform

Mit dem 1. Januar 1999 traten die Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft gemäß dem Unionsvertrag von Maastricht in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion ein. Damit ging die geld-, kredit- und zinspolitische Verantwortung, die zuvor die nationalen Zentralbanken trugen, auf das Europäische System der Zentralbanken über. An dieses magische Datum der beginnenden „real existierenden“ Wirtschafts- und Währungsunion hat die Wissenschaft bereits im Vorfeld des Ereignisses eine ganze Reihe grundlegender Fragen geknüpft: Wird der Euro ein wesentlicher historischer Einschnitt in der Geschichte des internationalen Währungssystems sein?¹ Welche Rolle wird die Eurogruppe spielen?² Welche Wirkungen wird die WWU auf regionale Konvergenzen³ und welche auf die Risiken einer „Transferunion“ haben?⁴ Wird der Sta-

1 F. C. Bergsten, The impact of the Euro on exchange rates and international policy cooperation, in: P. R. Masson/T. H. Krueger/B. G. Turtelboom (Hrsg.), EMU and the International Monetary System, 1997, S. 17ff.

2 W. Glomb, Bedarf die WWU einer gemeinsamen „Wirtschaftsregierung“?, in: R. Caesar/H.-E. Scharrer (Hrsg.), Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Regionale und globale Herausforderungen, 1998, S. 15ff.

3 Th. Straubhaar, Regionale Wirkungen der WWU, in: R. Caesar/H.-E. Scharrer (Hrsg.), Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Regionale und globale Herausforderungen, 1998, S. 45ff.

4 R. Caesar, WWU und innereuropäischer Finanzausgleich, in: R. Caesar/H.-E. Scharrer (Hrsg.), Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Regionale und globale Herausforderungen, 1998, S. 124–146.

bilitätspakt kollabieren⁵ und setzt das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion „zumindest auf längere Sicht [...] die Übertragung der Währungssouveränität auf die Gemeinschaft (nicht) deren Umstrukturierung in einen Staatenverband“ voraus?⁶ Die drohende Staatsinsolvenz einer Reihe von Eurostaaten – auch, aber nicht nur infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise – hat seit 2010 die Aktualität aller dieser Fragen bewiesen.

A. Die Eurozone im Stresstest

Dieser Fragenkatalog ist indes um zumindest einen Aspekt zu erweitern: Vermag die bisherige Konstruktion der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion unter den Bedingungen einer internationalen Finanzkrise die Stabilität des Euro-raumes zu gewährleisten? Mit anderen Worten: Wie können die am Euroraum beteiligten Volkswirtschaften verhindern, dass eine privatwirtschaftliche Krise zu einer staatswirtschaftlichen Krise wird? Die Finanzmarktkrise, die im Jahr 2007 vom amerikanischen Immobilienmarkt ausging und die gesamte Weltwirtschaft in eine Rezession stürzte, hat die öffentlichen Haushalte in fast allen Staaten der Welt massiv belastet. Zu den Ausfällen von Steuereinnahmen und höheren Kosten für Sozialleistungen kamen erhebliche Belastungen durch Rettungsmaßnahmen für den Finanzsektor und Konjunkturpakete. In der Folge traten im Euroraum Ungleichgewichte und strukturelle Defizite zu Tage, die sich seit der Einführung der Unionswährung aufgebaut hatten, deren bedrohliche Dimension in Form einer drohenden Staatsinsolvenz mehrerer Mitgliedstaaten aber erst in der Krise erkennbar wurde.

Diese Entwicklungen machen deutlich, dass die Überschuldungsproblematik von Staaten keinesfalls ein bloßes Problem von Entwicklungs- und Schwellenländern, sondern ein weltweites Phänomen darstellt, das in Europa bereits anlässlich der Liquiditätskrisen von Russland, Ungarn, Lettland, Rumänien, Litauen und Island erkennbar war. Vor diesem Hintergrund ist für Situationen einer „unsustainability of debts“ (IWF) die Einführung eines transparenten und kalkulierbaren Verfahrens vorgeschlagen worden. Es hat die Restrukturierung

5 W. Steuer, Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: R. Caesar/H.-E. Scharrer (Hrsg.), Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Regionale und globale Herausforderungen, 1998, S. 87ff.

6 Bejahend M. Seidel, Probleme der Währungsordnung der Europäischen Union, Die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Haushaltspolitik, in: J. F. Baur/R. Jacobs/M. Lieb/P.-Ch. Müller-Graff (Hrsg.), Festschrift für R. Vieregge, 1995, S. 793 (810).

des Schuldnerstaates, also die Rückführung des souveränen Staates in die Solvenz („Resolvenz“), im Rahmen eines gerichtsähnlichen – auch von Experten überwachten – Verfahrens (Sovereign Debt Tribunal) zum Ziel.⁷

1. Die drohende Staatsinsolvenz der PIIGS-Staaten

Anfang 2010 geriet zunächst Griechenland an den Rand des Staatsbankrotts: Angesichts des hohen Haushaltsdefizits und der schwachen Wirtschaftsleistung verweigerte der Kapitalmarkt dem Land neue Kredite und die Refinanzierung auslaufender Verbindlichkeiten. Griechenland erhielt aus diesem ersten Rettungspaket insgesamt 110 Mrd. Euro mit einem Zinssatz von ca. 5%. Im November 2010 hat der ehemalige keltische Tiger – als Folge seiner Rettungsaktionen für die nationalen Banken⁸ – den im Mai 2010 eingerichteten Europäischen Rettungsfonds in Anspruch genommen. Die Europäische Union und der Internationale Währungsfonds (IWF) werden über 36 Monate finanzielle Hilfe zunächst in Form von Bürgschaften, dann in Form von Krediten – bei gleichzeitiger irischer Selbstbeteiligung in Höhe von 17.5 Mrd. Euro und unter Einschluss von bilateralen Beteiligungen des Vereinigten Königreichs, Schwedens und Dänemarks (4.8 Mrd. Euro) – im Umfang von 67.5 Mrd. Euro leisten.⁹ Allein im ersten Quartal 2011 nahm Irland 11.7 Mrd. Euro aus dem „European Financial Stability Mechanism“ (EFSM)¹⁰ und der „European Financial Stability Facility“ (EFSF) in Anspruch.¹¹ Inzwischen hat es aber bei der Stabilisierung des Finanzsystems

7 Vgl. Ch. G. Paulus, Die Eurozone und das größere Thema eines Staatsinsolvenzrechts, in: G. E. Kodek/A. Reinisch (Hrsg.), Staateninsolvenz, Wien 2011, S. 9 (13 ff.); ders., Ein Regelungssystem zur Schaffung eines internationalen Insolvenzrechts für Staaten, Zeitschrift für Gesetzgebung 2010, 313 (322 f.).

8 Ursächlich für die irische Haushaltslage wird auch der Körperschaftssteuersatz in Höhe von nur 12,5% gemacht. Im Vergleich dazu erhebt Deutschland eine Körperschaftsteuer für Kapitalgesellschaften von 15%; zusätzlich zur kommunalen Gewerbesteuer werden Unternehmensgewinne hier mit 30% belastet. Dabei muss aber die Bemessungsgrundlage der Steuer berücksichtigt werden, wie also die zu versteuernden Gewinne definiert werden.

9 Vgl. Pressemitteilung der Eurogruppe und des ECOFIN v. 28. November 2010, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/118051.pdf.

10 Die Einrichtung des EFSM erfolgte am 11. Mai 2010 durch die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. 2010 Nr. L 118/1.

11 Vgl. Pressemitteilung, IP/10/1768 v. 21. Dezember 2010, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1768&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>.

und bei der Haushaltspolitik gute Fortschritte gemacht. Der IWF hat Irland bescheinigt, dass es – bei allerdings steigender Arbeitslosigkeit – auf dem Weg zu einer „moderaten“ – exportgesteuerten – wirtschaftlichen Erholung sei.¹²

Am 7. April 2011 hat Portugal wegen rasant steigender Kosten für den Schuldendienst als ein weiteres Mitglied der Eurozone dem Druck der Kapitalmärkte nachgeben müssen und einen Antrag auf finanzielle Hilfe aus dem Rettungsschirm gestellt. Nach der Ausarbeitung eines Anpassungsprogramms durch Kommission, EZB, IWF und Portugal, hat der ECOFIN-Rat der portugiesischen Regierung am 16. Mai 2011 die Bewilligung eines Rettungspakets in Höhe von 78 Mrd. Euro zugesichert.¹³ Zu gleichen Teilen (jeweils 26 Mrd. Euro) werden über drei Jahre EFSM, EFSF und IWF die Finanzhilfen zur Verfügung stellen. Parallel hierzu hat die Europäische Zentralbank die Finanzmärkte gestützt, indem sie mehrfach den Leitzins gesenkt (2008/2009) und im Offenmarktgeschäft Schuldanleihen der Schuldnerstaaten zu niedrigen Zinsen am Sekundärmarkt gekauft hat („Securities Market Programme“),¹⁴ obwohl diese Anleihen von den Ratingagenturen sogar als „Ramsch“ eingestuft worden waren. Es wird geschätzt, dass die EZB durch Maßnahmen der „quantitativen Lockerung“ der Geldmengenzpolitik inzwischen Schuldtitel (bonds) solcher Herkunft in Höhe von 204 Mrd. Euro hält (Dezember 2011). Dies hat ihr den Vorwurf eingebracht, dass durch ihr Vorgehen „die ... Trennungslinie der Zuständigkeiten zwischen Geldpolitik und Finanzpolitik“ verwischt, die Inflationsgefahr erhöht und die Unabhängigkeit der EZB gefährdet werde.¹⁵

Am 21. Juli 2011 haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union sodann ein zweites Rettungspaket für Griechenland mit etwa 109 Mrd. Euro

12 IMF Country Report No. 11/109 (May 2011), abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11109.pdf>.

13 Vgl. Pressemitteilung der Eurogruppe und des ECOFIN v. 16. Mai 2011, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/122011.pdf.

14 Vgl. die Beschlüsse des Rates der EZB v. 9. Mai 2010 und 14. Mai 2010 zur Einführung eines Programms für die Wertpapiermärkte (EZB/2010/5 sowie EZB/2010/7281).

15 Vgl. zur Kritik: zunächst M. Kerber sowie M. Mandler/P. Tillmann, Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB: Wie ist die neue Offenmarktpolitik der Europäischen Zentralbank zu bewerten?, ifo Schnelldienst 21/2010, S. 3 ff., 8 ff.; nochmals M. Kerber, Institutionelle Unabhängigkeit als Freiheit vom Recht?, Wirtschaftsdienst 2011, 625 ff.; sodann der ehemalige Bundesbankpräsident A. Weber, abrufbar unter:

<http://www.welt.de/finanzen/article7861947/Bundesbank-Chef-Weber-kritisiert-EZB.html>; schließlich der frühere Bundespräsident Ch. Wulff anlässlich seiner Rede zur 4. Tagung der Wirtschaftsnobelpreisträger (24. August 2011) unter Verweis auf Art. 123 AEUV: „Ich halte den massiven Aufkauf von Anleihen einzelner Staaten durch die Europäische Zentralbank für rechtlich bedenklich.“

– unter Einschluss eines Schuldenrückkaufprogramms von 20 Mrd. Euro – geschnürt. Mit diesem Programm sollen, insbesondere über niedrigere Zinssätze (derzeit ca. 3,5%) und längere Laufzeiten, die Schuldentragfähigkeit und das Refinanzierungsprofil Griechenlands verbessert werden. Auch hierfür wird die EFSF als Finanzierungsinstrument verwendet. Insoweit haben sie beschlossen, „die Laufzeit künftiger EFSF-Darlehen an Griechenland so weit wie nur möglich von derzeit 7,5 Jahren auf mindestens 15 und bis auf 30 Jahre mit einer tilgungsfreien Zeit von 10 Jahren zu verlängern.“¹⁶ Um das Vertrauen der Finanzmärkte wiederherzustellen, wurden auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 26. Oktober 2011 zusätzliche Maßnahmen ergriffen. Im Kern beschlossen die Staats- und Regierungschefs, den Privatsektor an der Abtragung der griechischen Schulden zu beteiligen. Durch einen Schuldenschnitt i. H. v. 50% sowie einen Umtausch der Griechenland-Anleihen in Papiere mit längerer Laufzeit und niedrigeren Zinsen im Januar 2012 soll die Defizitquote des Landes bis 2020 auf eine Quote von 120% zurückgeführt werden. Doch haben die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets die Entscheidung über die Beteiligung des Privatsektors, der über die Regeln des IWF hinausgeht (D. III. 1), bereits im Dezember 2011 zu einer „einmaligen Ausnahme“ erklärt; sie zogen damit die Konsequenzen aus den negativen Wirkungen dieses Elements ihrer „roadmap“ für die südlichen Mitglieder des Euroraumes.¹⁷

Zugleich ist eine Rekapitalisierung der Banken vorgesehen, die eine infolge des Schuldenschnitts drohende Bankenkrise verhindern soll. Zu diesem Zweck müssen die Banken bis zum 30. Juni 2012 eine Eigenkapitalquote von 9% nachweisen.¹⁸ Nach Angabe der Europäischen Bankenaufsicht (EBA) rechnen die Finanzinstitute wegen dieser Maßnahme mit einem Kapitalbedarf von 106 Mrd. Euro.¹⁹ Alle diese Maßnahmen garantieren indes nicht, dass Griechenland der Staatsinsolvenz noch entgeht.

16 Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organe, 21. Juli 2011, Ziff. 2, 3, 5 und 6, abrufbar unter:

http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/124011.pdf.

17 Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, 9. Dezember 2011, Ziff. 15 Punkt 1.

18 Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, 26. Oktober 2011, Ziff. 12 sowie Anl. 2, Ziff. 4,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/125662.pdf.

19 Vgl. statistische Erhebung der Europäischen Bankenaufsicht, abrufbar unter:

<http://www.eba.europa.eu/News--Communications/Year/2011/The-EBA-details-the-EU-measures-to-restore-confidence.aspx>

II. Konstruktion und Aufgaben des EFSF

Spanien und Italien sind aufgrund der engen Verflechtung der Volkswirtschaften, insbesondere der Finanzsektoren, sowie der „Ansteckungsgefahr“ infolge der portugiesischen Bitte um Finanzhilfen potentielle Kandidaten für den Europäischen Rettungsfonds. Dieser in Form von *bilateralen* „Darlehen oder Kreditlinien“ eingerichtete Fonds besteht aus dem EFSM (60 Mrd. Euro), der EFSF (440 Milliarden Euro) und den Mitteln des IWF (250 Mrd. Euro).²⁰ Der EFSF wurde am 7. Juni 2010 als zeitlich befristete Zweckgesellschaft konzipiert, um – nach den Erfahrungen im Fall Griechenland – eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten abzuwenden.²¹ Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt erhält die Zweckgesellschaft Garantien von den Euro-Mitgliedstaaten. Hierzu dient zum einen das Instrument der Kreditvergabe. Aufkäufe von Staatsanleihen eines Euro-Mitgliedstaats auf dem Sekundärmarkt werden nur getätigt, wenn die Europäische Zentralbank nach einer Analyse bestätigt, dass „außergewöhnliche Umstände auf dem Finanzmarkt“ vorliegen.²²

Die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 11. März 2011 haben unter „strengen Auflagen“ auch einen Ankauf von Schuldtiteln auf dem Primärmarkt „zur Erreichung der höchstmöglichen Kosteneffizienz“ der Finanzhilfen möglich gemacht;²³ dies hat er sodann mit Blick auf den ESM noch einmal bestätigt (D. I.).²⁴ Damit können die Mitgliedstaaten – anders als die EZB (Art. 123 AEUV) – Schuldtitel nicht nur von privaten Investoren, sondern unmittelbar von einem Finanznotstandsstaat erwerben. Durch die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs der Eurozone und der Organe der Union vom 21. Juli 2011 wurde der EFSF zur Bekämpfung der von der Staatsverschuldung eines Eurolandes ausgehenden „Ansteckungsgefahren“ mit zusätzlichen, flexibleren Instrumenten ausgestattet. Danach kann die EFSF zukünftig zugunsten eines Euro-Mitgliedstaates auch vorsorgliche Maßnahmen wie etwa die Bereitstellung einer Kreditlinie er-

20 Vgl. dazu Mitteilung der Kommission v. 12. Mai 2010, KOM (2010) 250, S. 12 f.

21 Bei der EFSF handelt es sich um eine Zweckgesellschaft zur Unterstützung in Not geratener Mitgliedstaaten, die auf einen Beschluss der Staaten der Eurozone vom 10. Mai 2010 zurückgeht, vgl. Pressemitteilung des ECOFIN v. 9./10. Mai 2010, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114324.pdf.

22 Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organe, 21. Juli 2011, Ziff. 8 dritter Anstrich.

23 Vgl. Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, 11. März 2011, Ziff. 5 („Instrumente“).

24 Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, 24./25. Juli 2011, Anlage II („Instrumente“).

greifen, Darlehen an Nicht-Programmländer zur Refinanzierung ihrer Finanzinstitute gewähren sowie bei außergewöhnlichen Umständen auf dem Finanzmarkt Anleihen eines Euro-Mitgliedstaates auf dem Sekundärmarkt kaufen.²⁵

Dabei haften die Mitgliedstaaten für die Kredite des EFSF – jedenfalls rein rechtlich betrachtet – nicht gesamtschuldnerisch. Faktisch ist eine „gesamtschuldnerische“ Haftung – bei Ausfall eines Gläubigerstaates – indes nicht auszuschließen. Mit der Kreditaufnahme verpflichten sich die Schuldner, ihren nationalen Staatshaushalt in Ordnung zu bringen. Verstoßen sie gegen die Auflagen, fließen keine neuen Hilfskredite und es tritt der Zustand ein, den die Regierungen vermeiden wollten: die Zahlungsunfähigkeit. Zur Absicherung der Refinanzierung des maximalen effektiven Ausleihvolumens von 500 Milliarden Euro am Kapitalmarkt (bisher 250 Milliarden Euro) haben sich die Euro-Mitgliedstaaten im Oktober 2011 zu einer Anhebung des maximalen Garantierahmens des EFSF (EFSF und EFSM) auf 780 Mrd. Euro verpflichtet. Für die Bundesrepublik Deutschland hat dies eine Erhöhung des verfügbaren Gewährleistungsrahmens von 123 Milliarden Euro auf 211,0459 Milliarden Euro durch eine Entscheidung des Deutschen Bundestages vom 29. September 2011 notwendig gemacht.²⁶

Um die Ressourcen des erweiterten EFSF zu maximieren, kamen die Staats- und Regierungschefs im Herbst 2011 überein, durch eine „Hebelung“ die Kapitalbasis des EFSF auf über eine Billionen Euro zu verbreitern. Dabei standen zwei grundlegende Optionen zur Diskussion, wie das EFSF-Kapital vervielfacht werden kann: eine sog. Versicherungslösung und eine Zweckgesellschaft („*Special Purpose Vehicle*“): Bei der Versicherungslösung werden Zusatzsicherheiten für die von den Mitgliedstaaten neu begebenen Schuldtitel durch den EFSF mit der Folge einer Minderung der Finanzierungskosten bereitgestellt. Hierzu ist in Deutschland eine Änderung des § 1 Abs. 1 S. 2 StabMechG erforderlich.²⁷ Das Modell der Zweckgesellschaft kombiniert hingegen Mittel von privaten und öffentlichen Finanzinstituten einerseits und Gläubigern andererseits. In diese Zweckgesellschaft könnten auch Staatsfonds investieren. Die Finanzminister des Euro-Währungsgebietes haben im November 2011 die Modalitäten dieser bei-

den Optionen zur Erhöhung des Kreditvergabevolumens der EFSF beschlossen, die in vollkommener Flexibilität zum Einsatz kommen sollen: Danach können Teilausfall-Versicherungszertifikate für neu begebene Staatsanleihen der in Bedrängnis geratenen Mitgliedstaaten ausgegeben werden, mit denen 20 bis 30 Prozent des investierten Betrags abgesichert werden; nach dem alternativen Co-Investmentfonds – Modell ist die Bündelung öffentlicher und privater Mittel möglich, um damit am Primär- und/oder Sekundärmarkt Anleihen der in Bedrängnis geratenen Mitgliedstaaten zu kaufen. Allerdings sind die Möglichkeiten der „Hebelung“, also der Erhöhung des EFSF-Kreditvergabevolumens, bei Annahme eines Faktors 4 oder 5 wohl deutlich überschätzt worden.²⁸ So wird das tatsächliche Kreditvergabevolumen der EFSF realitätsnah auf lediglich ca. 750 Milliarden Euro geschätzt.

III. Ursachen und Folgen der Krise

Austerität heißt das Wort der Stunde, das mit Enthaltbarkeit übersetzt werden kann und die Drosselung der Staatsausgaben bedeutet.²⁹ Die Rückkehr auf diesen Pfad ist zuvörderst die Voraussetzung für die Stabilität und Zukunftsfähigkeit des Euro. Erinnern wir uns: Die früheren Abwertungsländer (Lira, Peseta) in der EU übernahmen bei Eintritt in die Währungsunion das niedrige Zinsniveau, das Deutschland auf Grund seiner verlässlichen Geldpolitik eingebracht hatte – die erhoffte „Euro-Dividende“. Die für diese Länder extrem niedrigen Zinsen – bei Berücksichtigung der nationalen Inflationsrate waren sie lange Zeit sogar negativ – verlockten private und öffentliche Haushalte zu exzessivem Konsum. Die gute Konjunktur verführte die Tarifvertragsparteien, hohe Lohnabschlüsse zu verlangen und zu gewähren.³⁰ In der Finanzkrise wurde dann die keynesianische makroökonomische Politik das Handlungsrezept der Staaten,³¹ die –

²⁵ Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organe, 21. Juli 2011, Ziff. 8.

²⁶ Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG), BR-Drs. 569/11 v. 29. September 2011.

²⁷ So auch Nettesheim, „Euro-Rettung“ und Grundgesetz, EuR 6/2011, S. 765 (779), der sowohl die Frage der grundsätzlichen Möglichkeit eines Versicherungsmodells als auch die Ausgestaltung im konkreten Einzelfall von einer parlamentarischen Mitwirkung abhängig macht.

²⁸ Vgl. die Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, 26. Oktober 2011, Ziff. 12 ff.; 19 f. Zu den beiden Hebelungsmöglichkeiten vgl. das Dok. der EFSF eq. „Maximising the capacity of the EFSF – terms and conditions“ v.

²⁹ November 2011.

³⁰ Zum Schuldenstand der Mitgliedstaaten vgl. den Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Juli 2011, S. 57.

³¹ Vgl. J. Starbatty, Der Euro könnte zur Ramschwährung verkommen, abrufbar unter: <http://www.wiwo.de> v. 15. Mai 2010; Auftrieb oder Absturz: EUROPA – Sind die Euro-Hilfspakete ökonomisch sinnvoll und mit dem EU-Recht vereinbar? Vier Positionen, Das Parlament Nr. 20/2010 v. 17. Mai 2010.

³² J. M. Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, 1936.

bereits damals durch ein hohes Maß an Staatsverschuldung gekennzeichnet – mit milliardenschweren Konjunkturprogrammen die Nachfrage beeinflussen wollten, ohne zuvor das Gebot einer antizyklischen Wirtschaftspolitik beherzigt zu haben. Offenen Auges sind auch die Eurostaaten in eine noch dramatischere Staatsverschuldung gelaufen und haben dabei den Bruch der Referenzwerte des Maastrichter Vertrages billigend in Kauf genommen.

Eine weitere Ursache für die Krise des Euro-Währungsgebietes ist die Bankenkrise als das Ergebnis der globalen Finanzkrise, die 2007 begann. Im Kern wurde diese Krise durch niedrige Zinssätze ausgelöst, die zu einer Vermögensblase führte und „neuen“ unseriösen Finanzprodukten den Weg ebnete. Bisher hat es die Gruppe der Acht („G 8“) versäumt, zusammen mit Brasilien, Indien, China, Mexiko und Südafrika („Outreach Five“) einen konkreten Plan zur Regulierung der internationalen Finanzmärkte vorzulegen, der über die Beschlüsse des Gipfeltreffens in Cannes hinausgeht und nicht nur die großen systemischen Banken, sondern auch die Schattenbanken einbezieht.³² Der von einer Reihe von Mitgliedstaaten der Union unterstützte, aber eher aussichtslose Vorschlag der Staats- und Regierungschefs Frankreichs und Deutschlands, nach jahrelanger Diskussion eine Finanztransaktionssteuer durchzusetzen, zeigt den weiteren – auch innerhalb der nationalen Regierungen umstrittenen – Handlungsbedarf. Zudem werden die europäischen Schuldenstaaten die Krise nur dann überwinden können, wenn sich die Union auf eine politische und ökonomische Strategie verständigt, die die Märkte belebt und für eine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit der wirtschaftlichen Strukturen der Mitgliedstaaten sorgt. Der unverzichtbare Fiskalpakt zur Schaffung einer „fiskalpolitischen Stabilitätsunion“, namentlich eine „verstärkte Steuerung“ der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten unter Ausbau der sanktionsbewehrten Instrumente,³³ reicht mithin nicht aus, um zu einer wirklichen Wirtschaftsunion zu gelangen. Denn das ehrgeizige Ziel einer deutlichen Senkung des nationalen Schuldenstandes ist jedenfalls nur dann erreichbar, wenn sich die nationale Wirtschaft vor allem der Schuldenstaaten auch einem eisernen Reformprogramm unter den Vorzeichen der Wettbewerbsfähigkeit unterzieht. Geboten ist namentlich eine engere Koordinierung der notwendigen Reformen, die in zahlreichen Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeits-, Steuer- und Sozialpolitik überfällig sind.

³² Vgl. das Communiqué des Gipfeltreffens in Cannes am 3./4. November 2011 („Reforming the financial sector and enhancing market integrity“).

³³ Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, v. 9. Dezember 2011, Ziff. 1 f., 4 ff., 8 ff., 11 ff.

Auch wenn die Europäische Kommission im Bereich der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten bisher nahezu machtlos ist (B.), hat sie die Fehlentwicklung der Schuldenstaaten mit zu vertreten, da sie, die bedrohlichen haushaltspolitischen Szenarien einiger Mitgliedstaaten wohl erkennend, politisch tatenlos geblieben ist. Am 3. März 2009 erklärte der damalige Währungskommissar Joaquín Almunia vor dem European Policy Centre: „Issuing joint EU bonds, or EU-backed government debt, to raise money for troubled member states is ‚possible and reasonable‘ but unrealistic in the short run [...]“. Das entscheidende Versagen liegt aber in der allmählichen Auflösung des am 17. Juni 1997 geschlossenen Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch die großen Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich seit November 2003.³⁴ In diesem Zusammenhang muss sich auch der Deutsche Bundestag fragen lassen, ob er nicht die Möglichkeit hatte, dieser Aufweichung entgegenzutreten. Bekanntlich hat das Bundesverfassungsgericht es zum Zeitpunkt des Maastricht-Urteils als vertraglich gesichert angesehen, „dass ohne deutsche Zustimmung – und damit ohne maßgebliche Mitwirkung des Deutschen Bundestages – die Konvergenzkriterien nicht ‚aufgeweicht‘ werden können.“³⁵ Insoweit wird unter den Aspekten demokratischer Legitimation die politische Zurechenbarkeit für die Vorgänge in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – jenseits der primären Verantwortung der Schuldnerländer für ihre nationale Haushaltslage – auch dann noch ein Thema sein, wenn die akute Krisenlage einst bewältigt ist.

B. Die binäre Struktur der Wirtschafts- und Währungsunion

Die seit dem Beginn des Projektes an die Wirtschafts- und Währungsunion gerichteten Fragen nach ihrer Konstruktion radizieren in dem Befund, dass lediglich die Geld-, Kredit- und Zinspolitik als zentrale Zuständigkeit der Union übertragen sind. Diese Zuständigkeiten der „inneren Währungspolitik“ sind auf der Ebene der Union einem eigens dafür eingerichteten Europäischen System der Zentralbanken überantwortet, das über eine Unabhängigkeit gegenüber politi-

³⁴ So der Vorwurf von J. C. Trichet, wiedergegeben aus einem Interview für „Die Welt am Sonntag“ in: Die Zeit, online v. 20. Juni 2010, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-06/ezb-trichet>; vgl. auch R. Peffekoven, Muß der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert werden?, Wirtschaftsdienst 2004 (1), S. 7 ff.
³⁵ BVerfGE 89, 155 Rn. 144.

schen Einflüssen der Mitgliedstaaten verfügt. Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) und ihre Verpflichtung auf das vorrangige Ziel der Preisstabilität ist als die „erste und wichtigste ... Säule“ zur Stabilität des Euro anzusehen.³⁶ Die Wirtschaftspolitik einschließlich der Regionalpolitik, der Haushaltspolitik und der Einkommenspolitik bleiben hingegen ein Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten, die keine echte Wirtschaftsunion errichten wollten. Damit unterscheidet sich die Konstruktion der sog. „Wirtschafts- und Währungsunion“ der Europäischen Union signifikant von der Währungsunion eines Nationalstaates. Es ist eine Währungsunion ohne Wirtschaftsunion.³⁷

Das politische System, in das die Währungsunion eingebettet ist, zeichnet sich dadurch aus, dass seine Entscheidungsträger in keinem Ordnungsverbund stehen, der den nationalen Verhältnissen vergleichbar ist. So fehlt es an europäischen politischen Parteien, transnationalen gesellschaftspolitischen Gruppierungen und grenzüberschreitenden Massenmedien, die den Diskurs über die Notwendigkeit der Währungsstabilität entfachen und zu einer breiten Akzeptanz führen könnten. Der Delors-Bericht vom 12. April 1989, der die notwendigen Voraussetzungen für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Form von drei Stufen und mittels der Übertragung der korrespondierenden nationalen Souveränitätsrechte dargelegt hatte, konnte sich hinsichtlich der geforderten Zentralisierung der Wirtschaftspolitik nicht durchsetzen. Der hier aufgegriffenen französischen Vorstellung, nach welcher der Integrationsprozess „more intensive and effective policy coordination [...] not only in the monetary field but also in areas of national economic management affecting aggregate demand, prices and costs of production“ notwendig macht,³⁸ folgte die Regierungskonferenz Anfang der 90er Jahre nicht.

³⁶ Vgl. K. Hentschelmann, Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel – Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion, *Europarecht (EuR)* 2011, 282.

³⁷ N. Horn, Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 2011, 1398 (1399), spricht insoweit vom „Geburtsfehler der EWU“.

³⁸ Eine WWU, die wesentlich über das Binnenmarktpjekt hinausgehe, „will require further major steps in all areas of economic policy-making [...]“. For this reason it would not be possible simply to follow the example of existing federal States; it would be necessary to develop an innovative and unique approach“; vgl. Committee for the Study of Economic and Monetary Union 1989, S. 15 ff.; vgl. hierzu auch A. Baum-Ceispig, Lohnpolitik unter den Bedingungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Diss. 2002, S. 34 ff.; V. Wendt, Die Schaffung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Spill-over und internationale Entscheidung? Eine Analyse für Deutschland und Frankreich, Diss. 2002, S. 112 ff.

Eine zentrale Gestaltung der Wirtschaftspolitik würde einen „dominanten Haushalt“ im Sinne umfassender Einnahmen- und Ausgabenhoheit der Union voraussetzen. Dies wäre mit einem beträchtlichen Souveränitätstransfer von den Mitgliedstaaten auf die Union verbunden, denn ein solcher Haushalt als Steuerungsinstrument einer zentralen Wirtschaftspolitik würde seinerseits voraussetzen, dass die Mitgliedstaaten der Union in großem Ausmaß ausgabenwirksame Politikbereiche wie die Verteidigungspolitik, die Sozialpolitik, die Bildungspolitik und die Infrastrukturpolitik gekoppelt mit einer entsprechenden Einnahmehoheit übertragen. Der Union müsste die Kompetenz zugestanden werden, Steuern zu erheben und dem Europäischen Parlament zugleich ein Haushaltsrecht, wie es am Anfang der Entwicklung der nationalstaatlichen parlamentarischen Regierungsformen stand. Im Ergebnis würde dies die Umwandlung von einem „Staatenverbund“ in einen Bundesstaat bedeuten.³⁹

Hierfür fehlt es aber – bisher – am politischen Willen der Mitgliedstaaten, die auch steuer- und fiskalpolitisch die Herren der Verträge bleiben wollen. Der Ruf nach einer stärkeren Zentralisierung der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik innerhalb der EU musste sich deshalb – jedenfalls in einem ersten Schritt – jenseits einer verfassungsrechtlichen Neuordnung der Wirtschafts- und Währungsunion vollziehen. Der am 24. März 2011 von der Euro-Gruppe geschlossene „Euro-Plus-Pakt“ bildet auf diesem Weg einen ersten Schritt. Der Pakt benennt zentrale Politikbereiche und Handlungsfelder für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Fortschritte messen die Mitgliedstaaten anhand objektiver Indikatoren – zum Beispiel mittels der Lohnstückkosten. Zu diesem Zweck sollen die Staats- und Regierungschefs jährlich konkrete nationale Zusagen gegenüber ihren Amtskollegen machen, welche zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, einer Förderung der Beschäftigung, einer Verbesserung der Finanzstabilität sowie zur langfristigen Tragbarkeit der öffentlichen Finanzen beitragen. Ob der Pakt diese Ziele jemals zu erreichen vermag, erscheint indes fraglich, da weder verpflichtende Zielvorgaben noch Sanktionen vorgesehen sind.⁴⁰

Die dezentrale Verfasstheit der Wirtschaftsunion birgt seit dem Vertrag von Maastricht auch ein ökonomisches Problem. Denn selbst bei einem hohen Grad an Unabhängigkeit sind die Zentralbanken schon im nationalen Raum nicht die alleinigen Träger währungspolitischer Verantwortung. Die Währungsstabilität wird vielmehr zugleich durch die Haushalts- und Finanzpolitik der nationalen

³⁹ Vgl. M. Seidel (Anm. 6), S. 793 (796).

⁴⁰ Europäischer Rat, Tagung am 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 10/11 v. 25. März 2010, Anlage I, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/120313.pdf.

Regierungen sowie die Lohn- und Einkommenspolitik der Tarifpartner gesichert. Die Haushalts- und die Einkommenspolitik muss so ausgerichtet sein, dass sie die Währungspolitik, wie sie von der Zentralbank gestaltet wird, nicht unterläuft. Tragen die Haushaltspolitik und die Einkommens- sowie Lohnpolitik der Sicherung der Währungspolitik nicht Rechnung, gerät die Zentralbank in die Gefahr, den Zielkonflikt zwischen Preisstabilität einerseits und Wachstum bzw. Beschäftigung andererseits durch eine entsprechende Geldpolitik zu Lasten der Stabilität zu lösen.⁴¹ Da dies unausweichlich auch für ein supranationales Währungssystem gilt, hätten alle Teilnehmer an der Europäischen Währungsunion dann entweder unter einer höheren Inflationsrate oder höheren Zinsen zu leiden, wobei ein solcher Zinssatz von der EZB als Gegenmaßnahme festgesetzt wird.

C. Die Einbeziehung der Mitgliedstaaten in die Stabilitätsverantwortung

Um den Spagat zwischen dezentraler Wirtschaftsunion und supranationaler Währungsunion zu meistern, haben es die Vertragsschöpfer von Maastricht als unerlässlich angesehen, die Mitgliedstaaten als Träger der Wirtschaftspolitik – und damit der Haushalts- und Finanzpolitik – in die Stabilitätsverantwortung einzubeziehen. Dazu werden sie auf eine konvergente Wirtschaftspolitik in eigener Verantwortung vertraglich verpflichtet. Um das magische Dreieck von vorrangiger Preisstabilität sowie Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung (Art. 3 Abs. 3 EUV) in der Union zu fördern, betrachten die Mitgliedstaaten die Wirtschaftspolitik folglich als eine Angelegenheit gemeinsamen europäischen Interesses (Art. 121 Abs. 1 AEUV). Um diese Ziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts innerhalb der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik zu erreichen, werden gemeinsame Regeln der Haushaltsdisziplin definiert und wirtschaftspolitische Koordinierungsverfahren eingeführt. Für die Teilnahme an der Endstufe der Währungsunion ist maßgebend, dass die betreffenden Mitglieds-länder übermäßige Defizite vermeiden, die in Form sogenannter Referenzwerte vertraglich festgeschrieben (Art. 126 Abs. 2 AEUV) und im Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit⁴² spezifiziert sind: Diese sog. „Maastricht-Kriterien“ beinhalten im Einzelnen:

- eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, die sich dadurch dokumentiert, dass das öffentliche Defizit nicht mehr als 3% des Bruttoinlandsprodukts beträgt,
- ein öffentlicher Schuldenstand, der nicht mehr als 60% des Bruttoinlandsprodukts ausmacht.

Für die Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone, also die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung, prüft die Kommission zusammen mit der EZB mit Blick auf einen möglichen Beitritt zur WWU regelmäßig, einen „Grad an dauerhafter Konvergenz“. Als Konvergenzkriterien statuiert der Vertrag (Art. 140 Abs. 1 und 2, Satz 1 AEUV i. V. m. dem Protokoll über die Konvergenzkriterien):

- die Erreichung eines hohen Grades an Preisstabilität, der sich darin ausdrückt, dass die Inflationsrate nicht mehr als 1,5% über dem Durchschnitt der Inflationsraten der drei preisstabilsten Länder liegt;
- eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand. Demnach darf das öffentliche Defizit nicht mehr als 3% des Bruttoinlandsprodukts und der öffentliche Schuldenstand nicht mehr als 60% des Bruttoinlandsprodukts ausmachen;
- Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems (EWS) seit mindestens zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaates;
- Dauerhaftigkeit der Konvergenz dieser Mitgliedstaaten und ihrer Teilnahme am Wechselkursmechanismus, die im Niveau langfristigen Zinssätze zum Ausdruck kommt. Sie dürfen nicht mehr als 2% über dem entsprechenden Satz in den drei preisstabilsten Mitgliedstaaten liegen.

I. Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Um die Erfordernisse zur „Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite“ zu konkretisieren und zu verstetigen, wurde im Jahr 1997 der Stabilitäts- und Wachstumspakt in Kraft gesetzt, der auf Drängen Deutschlands unter der Regie von Finanzminister *Theo Waigel* sowie seines Staatssekretärs *Jürgen Stark* im Schulterschluss mit den Niederlanden vom Europäischen Rat von Dublin 1996 beschlossen wurde. Dieser Pakt zielt „auf eine gesunde öffentliche Finanzlage als Mittel der Verbesserungen für Preisstabilität und ein starkes, nachhaltiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist“,⁴³ und verpflichtet die Mit-

⁴¹ Vgl. M. Seidel (Anm. 6), S. 793 (795 ff.).

⁴² Schlussakte des Vertrages über die Europäische Union, II Nr. 5, BGBl II 1992, 1309.

⁴³ 3. Erwägung der VO 1466/97 und der VO 1467/97.

gliedstaaten auf die „richtungsweisenden Grundsätze“ des Vertrages (Art. 119 Abs. 3 AEUV), die da lauten: „stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz“.⁴⁴ Der Pakt geht also im Gefolge des Vertrages von einem ökonomischen Grundverständnis aus, nach dem möglichst schuldenfreie Haushalte der Schlüssel zu den angestrebten Zielen sind. Damit soll eine Brücke zwischen der zentralisierten Geldpolitik und der weiterhin dezentralen Finanzpolitik geschlagen werden. Er besteht im Kern aus einem *präventiven Arm*, der Verordnung Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, sowie einem *korrektiven Teil*, der Verordnung Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.⁴⁵ In ihrer Gesamtheit bilden sie die zweite Säule, die die Stabilität des Euro garantieren soll.

Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten haben mit dem Beschluss der Übernahme der Vorschläge der EU-Kommission aus dem Jahr 2010 zur Verschärfung und Erweiterung des Stabilitäts- und Wachstumspakts⁴⁶ eine Reform der europäischen Wirtschaftsverfassung in die Wege geleitet, die einen Ausschnitt aus einem Paket von sechs Rechtsnormen zur Stärkung der Wirtschaftsregierung darstellt. Sie werden um zwei Vorschriften ergänzt, die die Haushaltsüberwachung im Euro-Währungsgebiet verschärfen sollen: die erste dient der Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtsstaatliche Haushaltsplanung und der Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets; die zweite dem Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind. Reformen am derzeitigen Koordinierungs- und Überwachungsverfahren sind unumgänglich, da die Mitglieder der Eurozone unter hohen Haushaltsdefiziten, überhöhten öffentlichen Schuldenständen und makroökonomischen Spannungen leiden.⁴⁷

⁴⁴ 1. Erwägung der VO 1466/97 und der VO 1467/97.

⁴⁵ Hinzu kommt die Entschließung des Europäischen Rates v. 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt.

⁴⁶ Vgl. KOM(2010) 526, KOM(2010) 522 und KOM(2010) 524.

⁴⁷ Vgl. die folgenden sechs Verordnungen (ABl. 2011, L 306 S. 1 ff., 8 ff., 12 ff., 25 ff., 33 ff., 41 ff.): (1) Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet; (2) Verordnung (EU) 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet; (3) Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des

1. Reform der präventiven Komponente

Der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht Änderungen im Bereich der präventiven und korrektiven Phase vor. Durch die präventive Komponente des Pakts sollen die Mitgliedstaaten zur Führung einer soliden Haushaltspolitik angehalten werden, um die Erreichung einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges tragfähiges Wachstum sicherzustellen. Dazu müssen die Mitgliedstaaten ein mittelfristiges Haushaltsziel erreichen und dauerhaft gewährleisten. Zu diesem Zweck setzt sich nach Art. 2 a, 3 und 5 der reformierten Verordnung 1466/97 jeder Mitgliedstaat unter Berücksichtigung der öffentlichen Verschuldung und der Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung ein differenziertes mittelfristiges Ziel für seine Haushaltslage. Sie sehen eine Sicherheitsmarge bei der öffentlichen Defizitquote von 3% des BIP vor und gewährleisten „rasche Fortschritte in Richtung auf langfristig tragfähige öffentliche Finanzen“. Von Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht haben, wird erwartet, dass sie sich diesem mit einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,5% des Bruttoinlandsprodukts annähern.

Um die Glaubwürdigkeit der nationalen haushaltspolitischen Bemühungen zu erhöhen und Transparenz zu gewährleisten müssen die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets dem Rat und der Kommission zwischen dem 1. und

Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken; (4) Verordnung (EU) 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte; (5) Verordnung (EU) 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung EG Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit; (6) Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten. Dieses „Sixpack“ wird ergänzt durch zwei weitere Verordnungen: Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtsstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, KOM(2011) 821 end.; Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind, KOM(2011) 819 end. Vgl. zu den ersten sechs Verordnungen: Herm.-J. Blanke, *The Economic Constitution of the European Union*, in: Herm.-J. Blanke/St. Mangiameli (Hrsg.), *The European Union after Lisbon*, 2012, S. 369 (404 ff.).

30. April jedes Jahres ein Stabilitätsprogramm vorlegen. Darin müssen sie darlegen, wie das mittelfristige Haushaltsziel erreicht werden soll.⁴⁸ Die Mitgliedstaaten, die nicht zur Eurozone gehören, erstellen sog. Konvergenzprogramme mit analogen Anforderungen an den Inhalt.⁴⁹ Beide Programme bilden die Grundlage der Evaluation des Rates in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister, ob diese Staaten die Haushaltsziele eingehalten haben. Die Vorlage der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme stellt einen zweiten Abschnitt innerhalb des „Europäischen Semesters“ dar, dem im Juni und Juli eine Empfehlung seitens des Rates folgt, wie sie ihren Haushalt im folgenden Jahr aufstellen sollen.⁵⁰

Der Verfahrensablauf soll im Wege der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch den Grundsatz einer vorsichtigen Haushaltspolitik operationalisiert werden. Durch diese „Ausgabenbremse“ dürfen Staatsausgaben künftig nicht stärker wachsen als das vorsichtig geschätzte mittelfristige Potenzial der Volkswirtschaft es erlaubt.⁵¹ Dadurch soll im Wesentlichen sichergestellt werden, dass unerwartete Mehreinnahmen nicht für Staatsausgaben, sondern für den Schuldenabbau verwendet werden. Mit diesem Grundsatz wird ein Maßstab für die Bewertung der in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen offen gelegten Haushaltspläne der Mitgliedstaaten gesetzt.

Eine Abweichung von einer vorsichtigen Haushaltspolitik ist insbesondere dann als erheblich zu betrachten, wenn „das Ausgabenwachstum ... über das mit einer vorsichtigen Haushaltspolitik zu vereinbarende Maß (hinausgeht) und die Überschreitung ... nicht durch diskretionäre einnahmensteigernde Maßnahmen ausgeglichen (wird) oder diskretionäre einnahmensenkende Maßnahmen ... nicht durch Ausgabenkürzungen ausgeglichen (werden), und die Gesamtauswirkung dieser Abweichung auf den Haushaltssaldo ... in einem Jahr mindestens 0,5% des BIP oder in zwei aufeinanderfolgenden Jahren im Durchschnitt mindestens 0,25% des BIP jährlich (beträgt)“.⁵² Jeder Mitgliedstaat, dessen Ausgabenwachstum die vereinbarte Quote überschreitet und der es versäumt, die geforderten einnahmenseitigen Maßnahmen zu ergreifen, riskiert eine Verwarnung der Kommission. Handelt es sich um ein fortgesetztes und/oder besonders schwerwiegendes Versäumnis, kann der Rat in einer Empfehlung nach Art. 121 Abs. 4 AEUV von dem betreffenden Mitgliedstaat Abhilfe-

⁴⁸ Art. 121 Abs. 3 UA 2 AEUV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 der geänderten VO Nr. 1466/97.

⁴⁹ Art. 121 Abs. 3 UA 2 AEUV i. V. m. Art. 7 Abs. 2 a der geänderten VO Nr. 1466/97.

⁵⁰ Art. 2-a der geänderten VO Nr. 1466/97.

⁵¹ Art. 5 Abs. 1 UAbs. 3 der geänderten VO Nr. 1466/97.

⁵² Art. 6 Abs. 2 UAbs. 2 Art. 5 Abs. 1 UAbs. 3 VO der geänderten Nr. 1466/97.

maßnahmen verlangen.⁵³ Mit einer solchen Empfehlung im Rahmen der präventiven Komponente wird – in Übereinstimmung mit Art. 3 der Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet⁵⁴ – bei der ersten Abgabe und ausschließlich für Mitglieder des Euroraums ein Durchsetzungsmechanismus gemäß Artikel 136 AEUV in Gang gesetzt und eine verzinsliche Einlage in Höhe von 0,2% des BIP verlangt.⁵⁵

Für die Auferlegung der verzinslichen Einlage wird ein Verfahren der „umgekehrten Abstimmung“ eingeführt: Die Einlage wird bei Abgabe der Empfehlung auf Vorschlag der Kommission fällig, es sei denn, der Rat beschließt innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit das Gegenteil.⁵⁶ Der Rat kann die Höhe der Einlage nur einstimmig oder auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission und eines begründeten Antrags des betreffenden Mitgliedstaates verringern.⁵⁷ Die Einlage wird mit den aufgelaufenen Zinsen zurückgezahlt, sobald der Rat sich davon überzeugt hat, dass der zugrunde liegenden Situation abgeholfen wurde.⁵⁸

2. Reform der korrektiven Komponente

a) Schuldenstandskriterium

Den Schwachpunkt des korrektiven Teils des Stabilitätspakts sieht die Kommission darin, dass der Schwerpunkt des Defizitverfahrens in der Praxis nahezu ausschließlich auf der „3%-Schwelle“ lag.⁵⁹ Daher soll im Rahmen der Reform dem Brutto-Gesamtschuldenstand im Vergleich zum „Defizit“ sowie dem Kriterium der umfassenden Nachhaltigkeit eine prominentere Rolle zufallen. Das Schuldenstandskriterium des Defizitverfahrens wird durch Festlegung eines numerischen Richtwerts operationalisiert, der als Messlatte für die Einschätzung dient, ob die Schuldenquote sich rasch genug dem Referenzwert von 60% des BIP annähert. Bei einer Schuldenquote von mehr als 60% kann von einer raschen Annäherung an den Referenzwert ausgegangen werden, wenn sich der

⁵³ Art. 121 Abs. 4 i. V. m. Art. 6 Abs. 2, 3 bzw. Art. 10 Abs. 3, Art. 5 Abs. 1 UAbs. 3 der geänderten VO Nr. 1466/97.

⁵⁴ Vgl. VO 1173/2011 v. 16. November 2011.

⁵⁵ Art. 4 Abs. 1 VO Nr. 1173/2011.

⁵⁶ Art. 4 Abs. 2 VO Nr. 1173/2011.

⁵⁷ Art. 4 Abs. 3, 4 VO Nr. 1173/2011.

⁵⁸ Art. 4 Abs. 6 VO Nr. 1173/2011.

⁵⁹ Vgl. Erwägungen 12–15 der VO Nr. 1177/2011 zur Änderung der VO Nr. 1467/97.

Abstand zum Referenzwert (d.h. 60% des BIP) in den letzten drei Jahren jährlich in der Größenordnung von einem Zwanzigstel verringert hat. Diese „1:20-Regel“ wird im reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschrieben⁶⁰ und ist nunmehr auch in Art. 4 des zwischenstaatlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion aufgenommen worden (C. I. 5). Die – ab 2014 verpflichtende – Einhaltung dieses numerischen Richtwerts muss im Fall ihrer Verletzung jedoch nicht zwangsläufig zur Einleitung eines Defizitverfahrens gegen das betreffende Land führen, da bei dieser Entscheidung im Rahmen eines „flexiblen Ansatzes“ alle Faktoren zu berücksichtigen sind, die insbesondere für die Bewertung der Schuldenentwicklung relevant sind. Dazu gehören die Entwicklungen bei der mittelfristigen Wirtschaftslage, namentlich das Potenzialwachstum, Konjunkturbedingungen, Inflation, exzessive makroökonomische Ungleichgewichte und die Entwicklungen bei der mittelfristigen Haushaltslage, insbesondere die Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung und zur Verbesserung der Gesamtqualität der öffentlichen Finanzen. Darüber hinaus werden auch die Entwicklungen des mittelfristigen Schuldenstands in die Bewertung einbezogen. Bei der Beurteilung der Entwicklung der Schuldenquote wird neben den Verbindlichkeiten infolge der Bevölkerungsalterung auch die private Verschuldung berücksichtigt.⁶¹

b) Sanktionen im Verfahren der umgekehrten Abstimmung

Die Durchsetzung des Defizitverfahrens wird gestärkt durch die Einführung einer Reihe neuer finanzieller Sanktionen zu Lasten der Mitgliedstaaten des Euro-raums, die schrittweise schon früher als bisher eingesetzt werden sollen. Durch die Verordnung des Rates „über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ wird das Verfahren des Art. 126 AEUV vornehmlich hinsichtlich der Verhängung von Sanktionen straffer gefasst. Nach dem Beschluss über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits in einem Mitgliedstaat wird insbesondere eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2% des BIP fällig, die in eine Geldbuße umgewandelt wird, falls die erste Empfehlung zur Korrektur des übermäßigen Defizits nicht befolgt wird.⁶²

Um den Ermessensspielraum bei der Verhängung dieser Sanktionen zu reduzieren, wird das Verfahren der „umgekehrten Abstimmung“ eingeführt. Die

Kommission wird dabei auf jeder Stufe des Defizitverfahrens einen Vorschlag für die zu treffende Sanktion unterbreiten. Dieser Vorschlag gilt als angenommen, wenn der Rat ihn nicht innerhalb von zehn Tagen nach Vorlage durch die Kommission mit qualifizierter Mehrheit ablehnt.⁶³ Die unverzinsliche Einlage oder die Geldbuße kann vom Rat nur einstimmig oder auf Vorschlag der Kommission aufgrund außergewöhnlicher wirtschaftlicher Umstände oder auf begründeten Antrag des betreffenden Mitgliedstaats verringert oder aufgehoben werden.⁶⁴ Zudem wird der Mitgliedstaat zur Abgabe von Fortschrittsberichten an den Rat und die Kommission verpflichtet, aus denen hervorgeht, welche konkreten Maßnahmen er zur Beseitigung des Defizits eingeleitet hat.⁶⁵ Dieses Verfahren verschafft der Kommission eine stärkere Stellung bei der Beschlussfassung, da der Zeitraum, der zwischen der statistischen Feststellung eines Defizits und der politischen Entscheidung des Rats über das Bestehen eines Defizits vergeht, wesentlich verkürzt wird. Eine Straffung des Verfahrens wird darüber hinaus auf jeder weiteren Verfahrensstufe erreicht, an welcher zur Aufhebung eines Beschlusses der Kommission binnen zehn Tagen eine Ratsentscheidung mit qualifizierter Mehrheit zu treffen ist.

c) Ausgestaltung des nationalen haushaltspolitischen Rahmens

Neben einer Verschärfung der Sanktionen rückt die Ausgestaltung des haushaltspolitischen Rahmens der Mitgliedstaaten in den Fokus der Reformen. Dabei handelt es sich um die Gesamtheit aller Faktoren, welche die Grundlage für die nationale Haushaltsführung bilden, also die länderspezifischen institutionellen Gegebenheiten, die die Gestaltung der Haushaltspolitik auf nationaler Ebene bestimmen.⁶⁶ Die Verlagerung von Haushaltsbefugnissen auf die subnationale Ebene hat im nationalen Raum zu einer Dezentralisierung der Finanzpolitik geführt. Daher sollen in einer Richtlinie des Rates die Anforderungen an den haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten bestimmt werden, um so die Wirksamkeit des Defizitverfahrens nach Art. 126 AEUV zu gewährleisten.⁶⁷ Die Mindestanforderungen, die ein nationaler Haushaltsrahmen erfüllen muss, beziehen sich auf volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Statistiken, Prognosen, numerische Haushaltsregeln, den mittelfristigen haushaltspolitischen Rahmen

⁶³ Art. 4 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 1173/2011.

⁶⁴ Art. 5 Abs. 3, 4 VO Nr. 1173/2011.

⁶⁵ Art. 3 Abs. 4 a, 5, Art. 5 Abs. 1 a, 2 der geänderten VO Nr. 1467/97.

⁶⁶ Art. 2 RL 2011/85/EU.

⁶⁷ Art. 1 RL 2011/85/.

⁶⁰ Art. 126 Abs. 2 AEUV i. V. m. Art. 2 Abs. 1 a der geänderten VO Nr. 1467/97.

⁶¹ Art. 126 Abs. 3 i. V. m. Art. 2 Abs. 3, 4 der geänderten VO Nr. 1467/97.

⁶² Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2, Art. 6 VO Nr. 1173/2011.

sowie die angemessene Erfassung der öffentlichen Finanzen.⁶⁸ Nur durch die Berücksichtigung dieser Aspekte kann ein einheitlicher Qualitätsstandard und die Übereinstimmung mit dem haushaltspolitischen Rahmenvorgaben der Wirtschafts- und Währungsunion hergestellt werden.

d) Makroökonomische Überwachung

Die Überwachung der Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten innerhalb des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird durch das Legislativpaket der Kommission erweitert, das eine makroökonomische Überwachung verfolgt. Dieses von der Kommission in enger Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“⁶⁹ konzipierte Instrument zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte sieht eine verstärkte Überwachung insbesondere im Bereich der außenwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und bei den Leistungsbilanzsalden vor und ist in das Verfahren der multilateralen Überwachung nach Art. 121 Abs. 3 und 4 AEUV eingebettet. Das Verfahren basiert auf zwei Verordnungsvorschlägen und umfasst sowohl eine präventive⁷⁰ als auch eine korrektive⁷¹ Komponente.

aa) Scoreboard

Der präventive Teil beinhaltet einen Warnmechanismus zur frühzeitigen Erkennung makroökonomischer Ungleichgewichte. Dieser wird getragen von einem transparenten Scoreboard, der anhand von Schwellenwerten einen begrenzten Satz ökonomischer und finanzieller Indikatoren vorgibt. Sie dienen der Kommission dazu, ein von möglichen Ungleichgewichten ausgehendes Risiko für das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu bestimmen. Die Zusammensetzung des Scoreboard wird von der Kommission in einem gesonderten Dokument veröffentlicht.⁷² Zur Liste der möglichen makroökonomischen Indikatoren gehören die Leistungsbilanz und Nettoauslandsverschul-

⁶⁸ Art. 3, 4, 5 ff., 8 f., 10 ff. RL 2011/85/EU.

⁶⁹ Abschlussbericht der Arbeitsgruppe v. 21. Oktober 2010, Rn. 32 ff., abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf.

⁷⁰ Vgl. VO Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.

⁷¹ Vgl. VO Nr. 1174/2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet.

⁷² Art. 4 Abs. 6 VO Nr. 1176/2011.

dung, der reale effektive Wechselkurs sowie die Verschuldung des privaten und öffentlichen Sektors.⁷³ Bestehen infolge der Überschreitung der Schwellenwerte erhebliche makroökonomische Ungleichgewichte oder Risiken, unterrichtet die Kommission den Rat und nimmt eine eingehende Überprüfung der Haushaltspolitik des inkriminierten Mitgliedstaats vor. Auf Basis dieser Überprüfung kann die Kommission dem Rat vorschlagen, Empfehlungen zur Verringerung dieser Ungleichgewichte und Risiken an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten.⁷⁴ Handelt es sich um schwere makroökonomische Ungleichgewichte, entscheidet der Rat auf Empfehlung der Kommission über die Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht („*Excessive Imbalance Procedure*“ – EIP). Darüber hinaus wird der haushaltspolitisch gefährdete Mitgliedstaat aufgefordert, geeignete Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.⁷⁵

bb) Korrekturmaßnahmen und finanzielle Sanktionen

Zwecks Korrektur solcher Ungleichgewichte muss der Mitgliedstaat zunächst einen Maßnahmenplan erstellen und dem Rat sowie der Kommission vorlegen. Innerhalb von zwei Monaten nach seiner Übermittlung gibt der Rat hierzu eine Stellungnahme ab.⁷⁶ Sodann wird die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen in regelmäßigen Fortschrittsberichten vom betroffenen Mitgliedstaat dokumentiert und der Kommission vorgelegt.⁷⁷ Auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission bewertet der Rat, ob dieser Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen auf den Weg gebracht hat. Kommt der Rat zu dem Ergebnis, dass der Mitgliedstaat angemessene Maßnahmen ergriffen hat, wird das Verfahren ausgesetzt. Eine Einstellung des Verfahrens erfolgt, sobald der Rat auf Empfehlung der Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass die Haushaltspolitik des Mitgliedstaates keine übermäßigen Ungleichgewichte mehr aufweist.⁷⁸ Ist die Korrektur hingegen unzureichend, gibt der Rat auf Empfehlung der Kommission eine überarbeitete Empfehlung ab und setzt abermals eine Frist zur Vornahme entsprechender Maßnahmen.⁷⁹

⁷³ Art. 4 Abs. 2, 3 sowie 4 UAbs. 2 und 3 VO Nr. 1176/2011.

⁷⁴ Art. 5 Abs. 1, 6 Abs. 1 VO Nr. 1176/2011.

⁷⁵ Art. 7 VO Nr. 1176/2011.

⁷⁶ Art. 8 VO Nr. 1176/2011.

⁷⁷ Art. 9 VO Nr. 1176/2011.E.

⁷⁸ Art. 11 VO Nr. 1176/2011.

⁷⁹ Art. 10 VO Nr. 1176/2011.

Versäumt es der Mitgliedstaat erneut, Ratsempfehlungen zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte zu befolgen, kann der Rat auf Grundlage der Verordnung „über Durchsetzungsmaßnahmen zu Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum“ finanzielle Sanktionen festsetzen. Dies ist in zwei Situationen möglich: So kann der Rat auf Vorschlag der Kommission eine jährliche Geldbuße verhängen, wenn der entsprechende Mitgliedstaat es wiederholt versäumt, angemessene Maßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte zu ergreifen. Darüber hinaus ist eine jährliche Geldbuße auch dann zu entrichten, wenn der Mitgliedstaat es wiederholt unterlässt, einen angemessenen Plan der geplanten Korrekturmaßnahmen vorzulegen.⁸⁰ Um dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, beläuft sich die Höhe der Geldbuße auf 0,1% des Vorjahres-BIP des betreffenden Mitgliedstaates.⁸¹

3. Der Kompromiss zwischen Europäischem Parlament, Rat und Kommission von Juni und September 2011

Im Rahmen der Abstimmung des Reformpakets zur „Economic Governance“ im Juni 2011 haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission darauf verständigt, dass (1) das EP in den vollen Zyklus des Wirtschaftskordinationsmechanismus namens „Europäisches Semester“ einbezogen wird;⁸² (2) der „wirtschaftliche Dialog“ zwischen den europäischen Institutionen, vor allem zwischen dem EP und dem Rat bzw. den einzelnen Mitgliedsstaaten, institutionalisiert wird;⁸³ (3) die Unabhängigkeit der nationalen Ämter für Statistik verstärkt wird und gleichzeitig Strafen für die Mitgliedsstaaten eingeführt werden, die ihre Finanzstatistiken fälschen;⁸⁴ (5) die Anwendung der umgekehrten Mehrheit bei Abstimmungen transparent erweitert und dadurch das bereits existierende Verfahren „*comply or explain*“ verstärkt wird.⁸⁵

Im September 2011 wurde sodann in diesem „Trilog“-Verfahren eine Einigung über einige weitere Punkte zum Gesetzespaket zur wirtschaftspolitischen

Steuerung erzielt. Sie beinhaltet (1) eine Stärkung des Entscheidungsprozesses des Rates im sogenannten präventiven Teil des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, (2) eine Verbesserung des Dialogs zwischen europäischen Institutionen zu makroökonomischen Fragen⁸⁶ und (3) die Übernahme der Aufsicht im Rahmen der Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht sowohl der Länder mit einem Defizit als auch jener mit einem Überschuss in der Leistungsbilanz, bei einer entsprechend differenzierten Beurteilung der beiden Fälle.⁸⁷

4. Bewertung

Die eingeleiteten Reformen führen zu einer Erweiterung und Stärkung des Rahmens zur haushaltspolitischen Überwachung. Insbesondere die Ausweitung der Sanktionen innerhalb der präventiven und korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die Einführung des Grundsatzes einer vorsichtigen Haushaltspolitik zur Operationalisierung der mittelfristigen Haushaltsziele sowie die Einführung des Verfahrens der umgekehrten Abstimmung führen zu einer Verschärfung und Beschleunigung des Verfahrens. Ein wichtiger Schritt hin zu einer engeren Wirtschaftsunion wird auch durch das neue Verfahren zur Erkennung und Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte getan, das den Stabilitäts- und Wachstumspakt ergänzt. Ob diese ökonomisch sinnvollen Maßnahmen auf Art. 136 Abs. 1 AEUV gestützt werden können und ob sie mit Art. 121 und 126 AEUV vereinbar sind, ist indes bezweifelt worden.⁸⁸

Die rechtliche Bindungswirkung (C. I. 2) und ökonomische Nachhaltigkeit des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist indes bezweifelt worden. Die finanzpolitische Analyse sieht in der Stärkung des Schuldenstandkriteriums als Parameter für ein einzuleitendes Defizitverfahren nicht die zahlreichen Einwände entkräftet, denen das Drei-Prozent-Kriterium hinsichtlich der Neuverschuldung als Steuerungsinstrument der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten ausgesetzt ist: Denn dann, wenn die Mitgliedstaaten eigentlich sparen sollten, nämlich in einer Phase des Aufschwungs, greift der Pakt nicht, weil in solchen Zeiten es den Mitgliedstaaten leichter fällt, die Defizitkriterien einzuhalten. Statt der auf Haushaltsdefizit bezogenen Drei-Prozent-Grenze könnte die

⁸⁰ Art. 3 Abs. 1 Nr. 1, 2 VO Nr. 1174/2011.

⁸¹ Art. 3 Abs. 2 VO Nr. 1174/2011.

⁸² Art. 2 a Abs. 4 VO Nr. 1466/97.

⁸³ Art. 2-ab Abs. 1 und Abs. 4 VO Nr. 1466/97; Art. 14 Abs. 1 VO 1176/2011; Art. 3 VO 1173/2011; Art. 6 VO Nr. 1174/2011; Art. 2 a VO Nr. 1167/97.

⁸⁴ Art. 6 RL 2011/85/EU.

⁸⁵ Art. 10 Abs. 2 UAbs. 5 VO 1466/96; insoweit genügt nunmehr eine *einfache* Mehrheit im Rat.

⁸⁶ Art. 2-ab Abs. 1 Nr. VO 1466/97.

⁸⁷ Vgl. 17 Erwägungsgrund sowie Art. 3 Abs. 2 VO 1176/2011.

⁸⁸ Vgl. U. Häde, Rechtliche Aspekte der europäischen Schuldenkrise: Zwischen europäischer Kompetenzanmaßung und nationaler Kontrolle, in: T. Beichelt/N. v. Ondarza/G. Verheugen (Hrsg.), Die EU auf dem Weg zur Wirtschaftsregierung, MES-Perspektiven 01/2011, S. 22 (23).

Union – im Rahmen einer Koordinierung der Wirtschaftspolitik – den Mitgliedstaaten Grenzen für die Staatsausgaben setzen. Solche „Ausgabenziele“ wären auch während eines Konjunkturaufschwungs wirksam und würden dazu führen, dass Mitgliedstaaten in Wachstumsphasen zur Haushaltskonsolidierung angehalten werden. Mit diesem Konzept haben die USA Anfang der neunziger Jahre sehr erfolgreich ihren Staatshaushalt saniert. Das Problem ist allerdings, dass Ausgabenziele Wohltaten an die Bürger über Steuersenkungen nicht erfassen, die sich ja genau wie Ausgaben auf den Haushalt auswirken.

Eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird vor allem durch eine Erweiterung der Sanktionsmechanismen erreicht, die von erhöhten Berichtspflichten über verzinliche und unverzinliche Einlagen bis hin zu Geldbußen reichen. Durch diesen festen Maßnahmenkatalog kann der Druck auf einen Staat allmählich erhöht werden, um so ein Defizit im Staatshaushalt wirksam zu begrenzen. Allerdings ist die Sanktionierung sowohl in Form einer unverzinlichen Einlage als auch einer Geldbuße umstritten. Der hierdurch eintretende Mittelabfluss macht es dem Mitgliedstaat schwerer, die Maastricht-Kriterien zu erfüllen. Politisch nicht durchsetzbar war im Rahmen der angestrebten verstärkten Steuerung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten der Vorschlag der Bundesregierung, die Stimmrechte solcher Euro-Mitgliedstaaten im Rat für mindestens ein Jahr zu suspendieren, „die in grober Weise gegen die Spielregeln der Währungsunion verstoßen“.⁸⁹ Ein Stimmrechtsentzug bedeutet einen drastischen Eingriff in die Rechte der Mitgliedstaaten, der vertraglich bisher nur bei einer Verletzung der Grundwerte der Union vorgesehen ist (Art. 7 EUV).

Insgesamt gehen diese Reformen noch nicht weit genug, um eine angemessene nationale Haushaltspolitik sicherzustellen. Denn in zu hohem Maße wird den beteiligten Organen, insbesondere bei der Abgabe von Empfehlungen und der Festlegung von Sanktionen, ein Beurteilungsspielraum eröffnet, der die Entschlossenheit und Glaubwürdigkeit des Verfahrens mindert. Vor allem die Feststellung hinsichtlich eines übermäßigen Defizits (Art. 126 Abs. 6 AEUV) und der Unwirksamkeit der Korrekturmaßnahmen (Art. 126 Abs. 8 AEUV) kann nur durch einen Beschluss des ECOFIN mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. Die Befugnis der Kommission, infolge dieser Feststellungen Sanktionen zu verhängen, ist ebenfalls von einem Beschluss des Rates mit qualifizierter Mehrheit abhängig und damit kein bloßer „Automatismus“. Eine Sperrminorität zur Verhinderung

⁸⁹ Ein Stimmrechtsentzug für Defizitsünder wurde auf Initiative Deutschlands bereits auf die Agenda des Europäischen Rates am 28./29. Oktober 2010 gesetzt. Da zur Umsetzung eine umfassende Vertragsänderung notwendig wäre, wurde das Thema vorerst vertagt. Vgl. dazu Abschlussbericht der Arbeitsgruppe v. 21. Oktober 2010, Rn. 57.

einer qualifizierten Mehrheit ist denkbar, da insbesondere die potenziellen Defizitsünder kein Interesse an einem erfolgreichen Vollzug des Verfahrens haben und durch politisch motiviertes Stimmverhalten Einfluss nehmen können.

5. Eine neue Vorschrift zur Haushaltsführung im Rahmen des „Fiskalpakts“

Es ist daher ein folgerichtiger Schritt, dass die Staats- und Regierungschefs im Rahmen der vom Vereinigten Königreich und von Tschechien abgelehnten Beschlüsse vom 30. Januar 2012 über den Abschluss eines Fiskalpakts eine Verschärfung der für die Mitgliedstaaten geltenden haushaltspolitischen Regeln beschlossen haben, die über den reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt hinausgeht. Auf der Grundlage ihrer Vereinbarung vom 9. Dezember 2011⁹⁰ wurde der zwischenstaatliche „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (SKS-Vertrag) entworfen,⁹¹ der zur Entwicklung einer engeren Koordinierung innerhalb des Euro-Währungsgebiets beitragen und so im Sinne der Finanzstabilität „eine nachhaltige, solide und robuste Verwaltung der öffentlichen Finanzen ... gewährleisten“ soll.⁹² Er stellt eine außerhalb des Unionsrechts stehende völkerrechtliche Vereinbarung dar, die die Vertragsstaaten – also die Staaten des Euro-Währungsgebiets sowie die Mitgliedstaaten der EU, für die eine vertraglich vereinbarte Ausnahmeregelung nach Art. 139 AEUV oder eine Ausnahmebestimmung nach dem Protokoll 16 hinsichtlich einiger Bestimmungen zu Dänemark eintritt – „in Übereinstimmung mit den Verträgen zur Gründung der Europäischen Union“ bindet (Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 14 Abs. 5, Art. 1 2 SKS-Vertrag).

Dieser sog. „fiskalpolitische Pakt“ tritt bereits in Kraft, wenn ihn zwölf Vertragsstaaten ratifiziert haben (Art. 14 Abs. 2 SKS-Vertrag). Er beeinträchtigt nicht die Zuständigkeiten der Union im Bereich der Wirtschaftsunion (Art. 2 Abs. 2 S. 2 SKS-Vertrag) und beinhaltet gegenüber dem primären Unionsrecht eine Reihe von Zusatzklauseln; sie normieren für die europäische Wirtschaftsregierung haushaltsrechtliche Grenzwerte und Verfahren, die für die Paktstaaten verbindlich und mit Blick auf die Umsetzung des Regelwerks in ihre nationalen

⁹⁰ Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, v. 9. Dezember 2011, Ziff. 5.

⁹¹ Abrufbar unter: www.european-council.europa.eu/media/639244/04_-_tscg.de.12.pdf.

⁹² Vgl. zu dieser Begründung die fünfte Erwägung der Präambel des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, abrufbar unter: www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf.

Rechtsordnungen (Art. 3 Abs. 2 SKS) auf eine gerichtliche Kontrolle durch den EuGH angelegt sind (Art. 8 SKS-Vertrag). Der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts bleibt unangetastet, ohne dass der Pakt im Rechtsraum der Union eine (vorrangige) Wirkung entfaltet (Art. 2 Abs. 1 SKS-Vertrag).

a) Ein ausgeglichener Haushalt

Zentrale Bestimmungen des SKS-Vertrags bilden Art. 3, 4, 7 und Art. 8. Nach der verständlichen und somit nachprüfbaren Vorschrift zur Haushaltsführung hält die öffentliche Hand jedes Paktstaates ihre Ausgaben und Einnahmen im Gleichgewicht oder weist einen Überschuss auf (Art. 3 Abs. 1 lit. a). Auch in terminologischer Anlehnung an die haushaltspolitischen Kerngehalte des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts angelehnt,⁹³ gilt das Prinzip eines ausgeglichenen nationalen Haushalts nach Art. 3 Abs. 1 lit. b) SKS-Vertrag dann als beachtet, wenn der jährliche strukturelle Saldo des Gesamtstaats das länderspezifische mittelfristige Haushaltsziel erreicht, wobei das jährliche strukturelle Defizit 0,5% des BIP nicht überschreiten darf. Damit wird die im Vertrag von Maastricht unterbliebene Definition des übermäßigen öffentlichen Defizits (Art. 126 Abs. 1 AEUV) nachgeholt, die von Anfang an nicht allein in dem Verbot des Überschreitens des Referenzwerts von 3% gesehen werden konnte.⁹⁴ Dieser Grenzwert von 0,5%, der bezogen auf das BIP dem jährlichen strukturellen Haushaltssaldo des Gesamtstaats gesetzt wird, korrespondiert zu der in Art. 4 SKS-Vertrag niedergelegten Vorgabe, dass dann, wenn das Verhältnis zwischen dem gesamtstaatlichen Schuldenstand einer Vertragspartei und dem BIP den Referenzwert für den öffentlichen Schuldenstand (60% des BIP⁹⁵) überschreitet, der Paktstaat ihn jährlich in der Größenordnung von durchschnittlich einem Zwanzigstel verringern muss; insoweit handelt es sich um einen numerischen Richtwert, der einen gewissen Spielraum eröffnet (bench mark) (C I. 2). Beide Werte, der Grenzwert von 0,5% für das Haushaltsdefizit und der Richtwert von einem Zwanzigstel für die Verringerung des übermäßigen öffentlichen Schuldenstandes, werden als Schuldenbremsen interpretiert.

Sobald die Kommission festgestellt hat, dass ein Mitgliedstaat das 3%-Kriterium („Defizitkriterium“) überschritten hat, verpflichten sich die Paktstaaten, „die Vorschläge oder Empfehlungen der Europäischen Kommission“ mit Blick auf den vertragsbrüchigen Mitgliedsaat zu unterstützen. Doch wird dieser Automatismus dann durchbrochen, wenn sich die Vertragsstaaten des Euro-Währungsgebiets – ohne Berücksichtigung des vertragsbrüchigen Staates – mit qualifizierter Mehrheit gegen die vorgeschlagene Entscheidung oder die Empfehlung der Kommission aussprechen (Art. 7 SKS-Vertrag). Nach dem Sinn und Zweck dieser Regelung trifft diese qualifizierte Mehrheit der Paktstaaten im Fall ihrer Ablehnung eine Argumentationslast, die sich nicht in politischen Erwägungen erschöpfen darf, sondern die tatsächlichen Annahmen der Kommission entkräften oder die Vorschläge und Empfehlungen der Kommission als offensichtlich unverhältnismäßig nachweisen muss. Art. 7 SKS-Vertrag bezieht sich indes allein auf das „öffentliche Defizit“, nicht aber – wegen der Blockade Frankreichs – auf das Schuldenstandskriterium, das eine Überschreitung des öffentlichen Schuldenstands über 60% des Bruttoinlandsprodukts hinaus verbietet. Insoweit sind die Absichten, die die Staats- und Regierungschefs in ihrer Erklärung v. 9. 12. 2011 formuliert hatten (Ziff. 5), nur halbwegs umgesetzt worden. Die über Art. 126 Abs. 6 und 13 AEUV hinausgehende Regel der umgekehrten Abstimmung bindet ausschließlich die Paktstaaten, ohne das in Art. 126 AEUV normierte Entscheidungsverfahren des Rates zu ändern (arg.: Art. 2 Abs. 2 Satz 1 SKS-Vertrag).

Die Pflicht zur Haushaltsdisziplin und zu einer auf Dauer tragbaren Finanzlage der öffentlichen Hand, die die auf Preisstabilität ausgerichtete Währungsunion auch an der haushaltspolitischen Flanke absichern soll, wird nunmehr in einem für die Paktstaaten messbaren Grenzwert bei jährlicher Überprüfung ausgestaltet. Nur in denjenigen Paktstaaten, in denen der öffentliche Schuldenstand bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt die 60%-Marke signifikant unterschreitet und in denen zudem die Risiken mit Blick auf die Tragfähigkeit des öffentlichen Schuldenstandes gering sind, darf die Untergrenze des länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziels i.S.d. Art. 3 Abs. 1 lit. b) SKS-Vertrag das strukturelle Haushaltsdefizit in Höhe von höchstens 1% des BIP erreichen (Art. 3 Abs. 1 lit. d SKS-Vertrag). Insoweit flexibilisiert der Pakt unter engen Voraussetzungen die in der Normallage imperative haushaltspolitische Höchstgrenze des jährlichen strukturellen Defizits von 0.5% des BIP. Selbst für das Vereinigte Königreich und Tschechien, die auch diese Norm europäischer Fiskalpolitik nicht mittragen, werden diese Vorgaben des Fiskalpakts zu einer Bezugsgröße, der sie sich bei der Bewertung ihrer Haushaltspolitik an den internationalen Finanzmärkten nicht entziehen können.

Diese verbindliche Verschuldungsgrenze bildet eine Sicherheitsmarge im Hinblick auf die öffentliche Defizitquote von 3% des BIP (Art. 1 lit.a des Proto-

⁹³ Vgl. etwa Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 der geänderten Verordnung 1466/97 sowie die Erwägungen 18, 20, Art. 2 a, Art. 3 Abs. 4, Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1, Art. 6 Abs. 3, Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 und Art. 10 Abs. 3 der geänderten Verordnung 1467/97.

⁹⁴ U. Häde, in: Ch. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. (2011), Art. 126 AEUV Rn. 11.

⁹⁵ Art. 126 Abs. 2 UAbs. 1 lit a AEUV i.V.m. Art. 1 lit.b des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

kolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit), die der Pakt als „Referenzwert“ im Sinne einer Zustandsgröße unangetastet lässt (Art. 3 Abs. 1 S. 1, Art. 3 Abs. 3 S. 1 SKS-Vertrag). Für die Paktstaaten wird dieser Wert aber in Form der „Untergrenze“ von 0,5% des BIP verschärft. Die Marge gewährt den Vertragsstaaten mit Blick auf die Notwendigkeit öffentlicher Investitionen einen haushaltspolitischen Spielraum.

Der Zeitrahmen zur Erreichung einer zügigen Konvergenz der Vertragsstaaten hinsichtlich der Prozessgröße von 0,5% des BIP wird von der Kommission länderspezifisch unter Berücksichtigung möglicher Gefährdungen der Tragfähigkeit dieser Zielerreichung vorgeschlagen. Fortschritte, die ein Paktstaat auf dem Anpassungspfad und bei der Erreichung des Haushaltsziels macht, werden in einer Gesamtbewertung festgestellt, wobei – gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt – der strukturelle Haushaltssaldo als Bezugspunkt gilt und zugleich eine Analyse der Ausgabenpolitik des Vertragsstaates ohne Anrechnung diskretionärer einseitiger Maßnahmen erfolgt. Abweichungen von der Regel, die es verbietet, das jährliche strukturelle Defizit von 0,5% des BIP zu überschreiten, werden folglich von der Kommission (arg.: Art. 8 SKS-Vertrag) in einem „overall assessment“ dokumentiert. In der Schuldenbremse stellt ein solches „Ausgleichskonto“ das Gedächtnis der Fiskalregel dar. In diesem „statistischen“ Konto werden sämtliche Über- und Unterschreitungen der höchstzulässigen Ausgaben aufgezeichnet.⁹⁶

Die vertragliche Fiskalregel bezieht in der Ausgestaltung ihrer Referenzwerte zutreffend die Konjunkturlage und damit die glättende Rolle der Finanzpolitik im Konjunkturverlauf ein: So wird der „jährliche strukturelle Saldo des Gesamtstaats“ – wie in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 der reformierten Verordnung 1466/97 und in Ergänzung des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit – bezogen auf den „konjunkturbereinigten jährlichen Saldo ohne Anrechnung einmaliger oder befristeter Maßnahmen“ definiert (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 SKS-Vertrag). Bei „außergewöhnlichen Umständen“ dürfen die Paktstaaten allerdings „vorübergehend“ vom länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel oder vom Anpassungspfad abweichen (Art. 3 Abs. 1 lit. c SKS-Vertrag). Gemäß Art. 3 Abs. 3 SKS-Vertrag sind – ebenfalls in Anknüpfung an den reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt⁹⁷ – solche „außergewöhnlichen Umstände“ im Fall eines „ungewöhnlichen Ereignisses“ anzunehmen, das sich der Kontrolle des betroffenen Vertragsstaats entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage

der öffentlichen Finanzen hat; gleiches gilt in Phasen eines schweren Konjunkturschwungs. Diese – in Form des unbestimmten Rechtsbegriffs des „ungewöhnlichen Ereignisses“ (engl.: „unusual event“) – äußerst weit gefasste Ausnahmebestimmung begrenzt die zulässige Abweichung von der Defizitgrenze nicht auf „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Ereignisse, die sich der Kontrolle (eines Mitgliedstaats) entziehen“, wie es in Parallele zu – dem in Interpretation und Anwendung allerdings bereits aufgeweichten (C. III.) – Art. 122 Abs. 2 AEUV nahegelegen hätte.

Im Ergebnis müssen somit im Aufschwung die Ausgaben niedriger sein als die Einnahmen, dagegen dürfen sie im Abschwung höher ausfallen (antizyklische Haushaltspolitik). In keinem Fall darf die zeitweilige Abweichung einer Vertragspartei die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährden. Einen Orientierungspunkt für die Begrenzung der Staatsausgaben fanden die Paktstaaten in der Struktur- und Konjunkturkomponente der schweizerischen und der deutschen Schuldenbremse (Art. 126 Schweizer Bundesverfassung⁹⁸ sowie Art. 109 Abs. 3 GG⁹⁹). Damit soll auch in den Staaten des Euro-Währungsgebiets und künftigen Eurostaaten der Schritt von einer diskretionären zu einer regelgebundenen Finanzpolitik vollzogen werden. Im Vordergrund stehen ausgeglichene öffentliche Haushalte und eine konjunkturgerechte Finanzpolitik. Mit Blick auf den umfassenden Ausgabenbegriff („expenditure ... of the general government“), die laufende Ausgaben und Investitionen umfasst, hat die europäische Fiskalregel gute Chancen, die künftige Haushaltspolitik dieser Staaten zu bestimmen und transparenter zu gestalten. Sie vermag es aber nicht, eine längerfristige Budgetqualität zu sichern; hierzu bedarf es vielmehr zahlreicher struktureller Reformen in den Mitgliedstaaten sowie einer tragfähigen Restrukturierung des Bankensystems (A. III).¹⁰⁰

⁹⁸ Angenommen in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 (BB vom 22. Juni 2001, BRB vom 4. Febr. 2002 – AS 2002 241; BBl 2000 4653, 2001 2387 2878, 2002 1209).

⁹⁹ Art. 109 Abs. 3 wurde in das Grundgesetz mit Wirkung v. 1. August 2009 eingefügt (Gesetz v. 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2248). Der deutsche Verfassungsgeber hat die zulässige Defizitgrenze im nationalen Raum auf 0,35% im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt festgelegt (Strukturkomponente).

¹⁰⁰ C. R. Henning/M. Kessler, Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union, Peterson Institute for International Economics, Washington, Januar 2012, S. 18, schlagen den Europäern überdies vor, die Schuldenbremse mit einem föderalen System von Steuerkompetenzen („federal system of fiscal powers“) und mit einem gemeinsamen Fond für die Bankenrettung und ihre Rekapitalisierung zu verbinden.

⁹⁶ Vgl. P. Siegenthaler, Die Schweizer Schuldenbremse, http://www.sgww.ch/d/dossiers/Documents/dossier_23_schuldenbremse_factsheet.pdf.

⁹⁷ Vgl. Art. 5 Abs. 1 UAbs. 10 sowie Art. 10 Abs. 3 UAbs. 4 der geänderten VO 1466/97 sowie Art. 3 Abs. 5 der geänderten VO 1467/97.

b) Ein automatischer Korrekturmechanismus

Im Fall signifikanter Abweichungen eines Paktstaats von dem länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel oder vom Anpassungspfad wird nach Art. 3 Abs. 1 lit e) SKS-Vertrag „automatisch ein Korrekturmechanismus“ in Gang gesetzt. Er verpflichtet den Paktstaat in einer bestimmten Zeit Maßnahmen zu ergreifen, um die eingetretenen Abweichungen vom strukturellen Saldo von 0,5% des BIP zu „korrigieren“. Dieser Automatismus ist auch nicht durch eine qualifizierte Mehrheit der Paktstaaten rückholbar, so dass dem fehlsamen Mitgliedstaat keine anderen Maßnahmen verordnet werden können als solche, die sich im Rahmen der „Grundsätze“ halten und auf nationaler Ebene auszugestalten sind. Die Grundsätze dieses von den Vertragsstaaten auf nationaler Ebene zu implementierenden Korrekturmechanismus werden von der Europäischen Kommission vorgeschlagen. Sie betreffen insbesondere die Natur, den Umfang und den Zeitrahmen des Korrekturmechanismus, aber auch die Rolle und die Unabhängigkeit der nationalen Institutionen, die die Einhaltung der Regeln des Mechanismus sicherstellen müssen (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SKS-Vertrag). Bei der Ausgestaltung dieses Rahmens verfügen die nationalen Parlamente angesichts ihrer fortwirkenden Haushaltssouveränität über eine Entscheidungsmarge (Art. 3 Abs. 2 S. 3 SKS-Vertrag). Es ist absehbar, dass die Vertragsstaaten bei der Anwendung dieses Mechanismus auf die Mitwirkung der Europäischen Kommission angewiesen sind (arg.: Art. 8 Abs. 1 S. 1 SKS-Vertrag). Auch in dieser Phase der Lenkung der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitik müssen die Vertragsstaaten auf dieses Organ der Union in Form einer Organleihe zurückgreifen, ohne dass sie hierzu das Primärrecht der Union oder ein zwischen allen 27 Mitgliedstaaten geschlossener völkerrechtlicher Vertrag ermächtigt.

c) Die Spiegelbildlichkeit der normalen Rechtsvorschriften

Die Paktstaaten verpflichten sich, die in Art. 3 Abs. 1 SKS-Vertrag normierten Regeln in ihren nationalen Rechtsordnungen binnen eines Jahres nach dem Inkrafttreten des Vertrags mit verbindlicher Wirkung und auf dauerhafte Weise zu verankern; dies soll – mangels der allein die europäischen Verträge kennzeichnenden Vorrangwirkung des Fiskalpakts – vorzugsweise in Vorschriften mit Verfassungsrang, kann aber auch auf der Ebene der einfachen Gesetze geschehen. Denn diese Entscheidung berührt die nationale Verfassungsautonomie und unterliegt damit zuvörderst der Entscheidung der nationalen gesetzgebenden Körperschaften (Art. 3 Abs. 2 S. 3 SKS-Vertrag). Eine ausschließlich unionsrechtliche Verpflichtung hätte hingegen den Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik gesprengt und den Übergang zu einer vergemeinschafteten

Wirtschafts- und Finanzpolitik bedeutet. Der den Art. 3 Abs. 1 SKS-Vertrag implementierende Gesetzgeber muss aber in jedem Fall sicherstellen, dass die hier normierten Regeln im nationalen Verfahren der Haushaltsaufstellung beachtet werden und mithin bestimmend sind (Art. 3 Abs. 2 S. 1 SKS-Vertrag). Der Verzicht auf die obligatorische Verankerung der Schuldenbremse „auf Verfassungsebene oder vergleichbarer Ebene“ im nationalen Raum der Vertragsstaaten, wie sie nach der Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Staaten des Euro-Währungsgebiets vom 9. Dezember 2011 vorgesehen war, erklärt sich aus der Notwendigkeit eines – in seinem Ausgang ungewissen – Referendums, das in einigen Mitgliedstaaten, etwa in Irland, im Fall einer Verfassungsänderung vorgesehen ist.

d) Die Kontroll- und Sanktionsbefugnisse des EuGH

Die Wirksamkeit einer Fiskalregel hängt maßgeblich von einem glaubwürdigen Sanktionsmechanismus ab. Die Paktstaaten anerkennen in Art. 8 Abs. 1 S. 2 SKS-Vertrag das Recht jedes Vertragsstaats oder mehrerer Vertragsstaaten, auf der Grundlage eines von der Europäischen Kommission dokumentierten Versäumnisses des nationalen Erlasses der nach Art. 3 Abs. 2 SKS-Vertrag geforderten Regeln, diese Angelegenheit dem EuGH vorzulegen. Dies ist auch dann möglich, wenn die Verletzung des Art. 3 Abs. 2 SKS-Vertrag nicht von der Kommission festgestellt wurde. Nach Art. 8 Abs. 2 S. 1 SKS-Vertrag kann jeder Vertragsstaat – auf der Grundlage einer entsprechenden Feststellung der Kommission oder nach einer eigenen Feststellung – den EuGH mit der Behauptung anrufen, dass ein Vertragsstaat nicht die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung eines nach Art. 8 Abs. 1 SKS-Vertrag erlassenen Urteils getroffen hat. Kommt es zu einer erneuten Verurteilung des inkriminierten Vertragsstaats kann der EuGH im Rahmen dieses Urteils den betroffenen Staat zur Zahlung einer Geldsumme oder eines Strafgeldes verurteilen, die 0,1% des nationalen BIP nicht übersteigen darf. Diese Zahlung ist an den ESM zu leisten.

Eine Anrufung des EuGH wegen mangelnder Umsetzung der in einem Paktstaat vertragskonform implementierten Regeln des Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 SKS-Vertrag im nationalen Haushaltsverfahren, namentlich die Einhaltung der Defizitgrenze von 0,5% des nationalen BIP, sieht der Fiskalpakt nicht vor. Insoweit sind die nationalen Verfahren einschlägig, die bei der Verletzung der in den Vertragsstaaten implementierten Regeln nach dem Recht des jeweiligen Paktstaats vorgesehen sind. Die von den Staats- und Regierungschefs getroffene Vereinbarung, wonach „der Gerichtshof die Zuständigkeit besitzt, die Um-

setzung der Regel auf nationaler Ebene zu überwachen“,¹⁰¹ erscheint damit im Pakt nur unzureichend umgesetzt zu sein. Dies ist vor allem deshalb zu rügen, weil die Umsetzung der Prinzipien, Referenzwerte und Mechanismen des Art. 3 Abs. 1 SKS-Vertrag, die als „Vorschriften“ (engl.: „rules“) bezeichnet werden, nach Art. 3 Abs. 2 Satz 1 SKS-Vertrag auf nationaler Ebene nicht notwendigerweise mit Verfassungsrang ausgestattet sind und damit hier in der Gefahr stehen, mit anderen Interessen abgewogen zu werden. Die Kommission hat selbst bei mangelnder Umsetzung der Regeln des Art. 3 Abs. 1 SKS-Vertrag kein Klagerecht. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass die Paktstaaten die Zuständigkeit des EuGH für die Feststellung einer Verletzung des Art. 3 Abs. 2 SKS-Vertrag oder einer unzureichenden Umsetzung einer in dieser Angelegenheit ergangenen Entscheidung des Gerichtshofs auf die Schiedsvertragsklausel des Art. 273 AEUV gestützt haben. Sie ermöglicht es, „eine mit dem Gegenstand des Vertrags in Zusammenhang stehende Streitigkeit zwischen Mitgliedstaaten“ bei diesem Gericht anhängig zu machen, obwohl es sich um eine Streitigkeit handelt, die grundsätzlich der innerstaatlichen Gerichtsbarkeit unterfällt (Art. 274, 340 AEUV). Dieser Rechtsweg ist auch insoweit nur ein unvollkommener „symbolischer“ Ersatz für das innerhalb des SKS-Vertrags nicht anwendbare Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258, 259 AEUV).

e) Eine europäische Wirtschaftsregierung

Beschlossene und weiterhin angestrebte Reformen wie auch die Rettungspakete für die Schuldnerländer haben zur Proklamation einer Europäischen Wirtschaftsregierung geführt. Bereits anlässlich des informellen Treffens der Staats- und Regierungschefs des Europäischen Rates am 11. Juni 2010 erklärte die deutsche Bundeskanzlerin, dass sich die „Staats- und Regierungschefs als eine Wirtschaftsregierung der 27 Staaten verstehen. Das heißt, dass wir uns besser koordinieren und auch nach außen besser auftreten.“ Damit akzeptierte sie den französischen Begriff der „Wirtschaftsregierung“, jedoch nicht als eine neue Institution der Euroländer, sondern als eine Koordinierungs- und Kooperationsverpflichtung zwischen sämtlichen Mitgliedstaaten der Union. Die Wirtschaftsregierung ist der Europäische Rat der 27 Staats- und Regierungschefs;¹⁰² indes

beansprucht mittlerweile die Kommission unter ihrem Präsidenten M. Barroso, die Wirtschaftsregierung der Europäischen Union zu sein. Die inhaltliche Ausgestaltung dieser Wirtschaftsregierung wurde im deutsch-französischen Dialog im August 2011 konkretisiert. In einer solchen „Haushaltsunion“ (*J.-C. Trichet*) sollen die „Eckwerte der öffentlichen Zentralhaushalte der Mitgliedstaaten“ im Zeichen einer neuen Transparenz gesteuert werden, um bei Verstößen gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt in Form eines „monitoring“ sowie der Verhängung von Sanktionen gegen Schuldenstaaten vorzugehen.¹⁰³ Die beabsichtigte Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verbunden mit der Verpflichtung, ihre Fiskalpolitik gegenüber dem Statistikamt der EU offenzulegen, ist von Art. 119 Abs. 1 und 121 AEUV vertraglich gedeckt. Die Rolle der Wirtschaftsregierung als Gesprächspartner der EZB ist hingegen bislang noch unklar, vor allem, wenn es darum gehen sollte, den – vor allem von der französischen Exekutive – geforderten Primat der Politik auf dem Gebiet der Geld- und Haushaltspolitik zu stärken.

II. Die Budgetregeln

Eine dritte Säule zur Sicherung der Stabilität des Euro bilden die vertraglichen Regelungen, die eine marktgestützte Disziplinierung mitgliedstaatlicher Haushaltsdisziplin sicherstellen sollen.¹⁰⁴ Der Unionsvertrag legt vor allem mit den sog. „Budgetregeln“ den Mitgliedstaaten rechtliche Bindungen auf, welche – über das Verbot der Vermeidung öffentlicher Defizite (Art. 126 AEUV) hinaus – die Währungsstabilität sichern sollen. Diese Regeln begründen ein für die Union und alle Mitgliedstaaten, ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zur Eurozone oder ihres Wartens vor den Toren der Eurozone (arg.: Art. 139 AEUV), gleichermaßen geltendes Verbot, die öffentlichen Haushalte über Notenbankkredite und über Maßnahmen zu finanzieren, welche die gleiche – geldschöpfende – Wirkung wie Notenbankkredite haben (Art. 123 AEUV). Art. 123 AEUV verbietet mit *unmittelbarer* Wirkung die monetäre Haushaltsfinanzierung und setzt hierdurch die Mitgliedstaaten den Marktkräften aus. Die Zentralbanken dürfen der Union oder den Mitgliedstaaten weder direkte Kredite gewähren noch deren Schuldtitel *unmittelbar* erwerben. Unmittelbar ist der Erwerb nur, wenn die Zentral-

¹⁰¹ Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, v. 9. Dezember 2011, Ziff. 4.

¹⁰² Vgl. die Äußerungen von Bundeskanzlerin A. Merkel und Staatspräsident N. Sarkozy anlässlich der Pressekonferenz v. 11. Juni 2010 (Mitschrift); hierzu *Herm.-J. Blanke* (Anm. 47), S. 412 ff.

¹⁰³ Vgl. K. Busch, Europäische Wirtschaftsregierung und Koordinierung der Lohnpolitik, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07108.pdf>, S. 3 ff., der einen „Mix aus Geld- und Fiskalpolitik“ fordert.

¹⁰⁴ Vgl. dazu K. Hentschelmann (Anm. 36), EuR 2011, 282.

bank Schuldtitel direkt vom öffentlichen Emittenten übernimmt. Insbesondere die Mitgliedstaaten können sich deshalb nicht mehr über ihre Zentralbank finanzieren.

Art. 124 AEUV ergänzt dieses Verbot und untersagt der Union sowie den Mitgliedstaaten, den Kapitalmärkten auf andere Weise, nämlich durch bevorrechtigten Zugang zu Finanzinstituten, auszuweichen. Art. 125 AEUV schließt die Haftung der Union und der anderen Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten eines Mitgliedstaates aus. Umstritten ist, ob dieses *bailout-Verbot* als bloßer Haftungsausschluss oder als absolutes Beistandsverbot zu verstehen ist. Die Beschränkung auf einen bloßen Haftungsausschluss macht wenig Sinn, da nicht einmal in einem Bundesstaat – ohne ausdrückliche gesetzliche oder verfassungsrechtliche Anordnung – ein Gliedstaat für die Schulden eines anderen Gliedstaates haftet.¹⁰⁵

Aus der ratio legis des Art. 125 AEUV folgt, dass ein Mitgliedstaat, der sich hoch verschuldet, nicht damit rechnen kann, dass für ihn genauso gute Finanzierungsbedingungen gelten wie für Staaten, die eine solide Haushaltspolitik betreiben. Er soll vielmehr fürchten müssen, dass von ihm am Kapitalmarkt höhere Zinsen verlangt werden. Wird die Selbstverantwortung der Mitgliedstaaten eingefordert, steigen die Risikozuschläge bei zunehmender Verschuldung, denn die Märkte passen ihre Finanzierungsbedingungen der jeweiligen Finanzpolitik eines Mitgliedstaates an, womit wiederum regulierend auf die Haushaltsdisziplin eingewirkt wird. Die Mitgliedstaaten werden mithin auch hinsichtlich der Bewertung ihrer Bonität den Kapitalmärkten ausgesetzt. Nach einer immer stärkeren Auffassung im Schrifttum, das sich insoweit der Argumentation zentraler Autoritäten der Union anschließt, soll Art. 125 AEUV allerdings nicht

¹⁰⁵ Vgl. M. Seidel, Die „No-Bail-Out“-Klausel des Art. 125 AEUV als Beistandsverbot, EuZW 2011, 529f.; grundlegend K. Hentschelmann (Anm. 36), EuR 2011, 291ff.; C. R. Henning/M. Kessler (Anm. 100), S. 18, weisen darauf hin, dass die USA auf der Grundlage ihrer nur politisch, nicht verfassungsrechtlich ausgestalteten no-bailout Klausel seit dem frühen 19. Jhd. die Haushaltsdefizite keines einzigen amerikanischen Bundesstaats und keiner einzigen amerikanischen Kommune abgetragen hätten; eine Auslegung des Art. 125 AEUV – im Sinne eines restriktiven Beistandsverbots – findet sich auch in der europäischen Fachliteratur: vgl. J. Pipkorn, Legal arrangements in the Treaty of Maastricht for the effectiveness of the Economic and Monetary Union, Common Market Law Review 31 (1994), 263 (275); M. Townsend, The Euro and Economic and Monetary Union, 2007, S. 107; R. Morris/H. Ongena/B. Winkler, Fiscal Policy, in: M. Artis/F. Nixson (Hrsg.), The Economics of the European Union, Oxford 2007, S. 280 (293); T. Padoa-Schioppa, The Euro and its Central Bank, London 2004, S. 54; J.-V. Louis, The No-Bailout Clause and Rescue Packages, Common Market Law Review (CMLR) 47 (2010), 971 (977).

auf die bilaterale Vergabe von Krediten zwischen den Mitgliedstaaten anwendbar sein; denn insofern gehe es „nur um eine Verschiebung der Gläubigerstellung“.¹⁰⁶ Auch diese Auslegung ist indes mit einem Beistandsverbot nicht vereinbar; denn der Haftungsausschluss für fremde Verbindlichkeiten ist im Kontext der Gesetzmäßigkeiten der Finanzmärkte auszulegen und umfasst auch das Verbot, Euroländern Kredite unterhalb des Marktzinseszins zur Verfügung zu stellen.¹⁰⁷

III. Die Solidaritätsklausel (Art. 122 AEUV)

Zwischen der Regelung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 121 AEUV) und den Budgetregeln (Art. 123–125 AEUV) steht die Solidaritätsklausel des Vertrages. Nach Art. 122 Abs. 1 AEUV kann der Rat „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die Wirtschaftslage angemessene Maßnahmen beschließen“, insbesondere bei gravierenden Versorgungsschwierigkeiten (Art. 122 Abs. 1 AEUV). Diese Situationen werden in den Wirtschaftswissenschaften als „Schocks“ beschrieben. Hiermit gleichgesetzt werden vielfach „akute Schuldenkrisen“.¹⁰⁸ Teilweise wird insoweit sogar hervorgehoben, dass der Umstand, ob die Probleme selbst verursacht sind oder nicht, für die Möglichkeit, dem betroffenen Mitgliedstaat finanzielle Hilfe zu leisten, keine Rolle spielen sollte.¹⁰⁹

Das erste Rettungspaket zugunsten Griechenlands (2010) wurde allerdings auf die Notstandslage gemäß Artikel 122 Abs. 2 AEUV gestützt.¹¹⁰ Hier-

¹⁰⁶ Vgl. M. Nettesheim, Der Umbau der europäischen Währungsunion: Politische Aktionen und rechtliche Grenzen, in: S. Kadelbach (Hrsg.), Nach der Finanzkrise: Rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, 2012, S. 31 (64), unter Verweis auf die Stellungnahmen des Präsidenten der Eurogruppe, J.-C. Juncker, und des Präsidenten der EZB, J.-C. Trichet.

¹⁰⁷ So auch K. Hentschelmann (Anm. 36), EuR 2011, 293f.

¹⁰⁸ Vgl. zuerst F. Heinemann, Bailout und Bonitätseffekte in der WWU, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 115 (1995), 605 (609), der „eine akute Schuldenkrise [...] zweifellos als nicht mehr kontrollierbares und außergewöhnliches Ereignis“ qualifiziert; ihm folgt U. Häde, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, 399 (401); sodann J.-V. Louis (Anm. 105), S. 984f., der dies ausdrücklich für „Griechenland, Irland und potentiell andere Staaten“ im Jahr 2010 annimmt. B. Kempen, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 100 EGV Rn. 3, betont den Ausnahmecharakter des Art. 122 Abs. 2 AEUV.

¹⁰⁹ Vgl. U. Häde (Anm. 94), Art. 122 AEUV Rn. 9.

¹¹⁰ Verordnung 407/2010 ABl. 2010 L 118/1.

nach kann der Rat „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen [...], dem betreffenden Mitgliedstaat [...] einen finanziellen Beistand der Union gewähren“ (Art. 122 Abs. 2 AEUV).¹¹¹ Die Überschuldung Griechenlands ist jedoch kein einer Naturkatastrophe vergleichbares Ereignis, sondern das Ergebnis einer Finanzpolitik, für die nach dem Vertrag die betreffenden Staaten trotz der verschärfenden – schockartigen – Einflüsse der Finanzkrise in hohem Maße selber verantwortlich sind.¹¹² Die „Schutzschirme“ bringen – zumindest hinsichtlich des zweiten Rettungspakets für Griechenland und ab Juli 2012 in Form des institutionalisierten Krisenmechanismus – wegen eines Verstoßes gegen das „bail out-Verbot“ eine der tragenden Grundpfeiler der Konzeption der WWU zum Einsturz.

Hervorzuheben ist, dass die ursprüngliche Konzeption der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit Ausnahme des sog. Sozialfonds, der Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten, namentlich Italiens, anteilig finanzieren sollte, keinen Finanzausgleich und Ressourcentransfer zwischen den Mitgliedstaaten vorsah. Das mit dem Maastrichter Reformwerk geschaffene bail out-Verbot wie auch die Beistandsklausel bestätigen diesen Befund und schreiben ihn für die Wirtschafts- und Währungsunion fort. Zwar wurde im Verlauf der europäischen Integration schrittweise in Form einer Aufstockung des Sozialfonds ein Regionalfonds, ein Agrarstrukturfonds, eine sog. Fischereifazilität und letztlich mit dem Vertrag von Maastricht ein Kohäsionsfonds geschaffen. Dieser Kohäsionsfonds sollte bestimmten Mitgliedstaaten – vor allem des südlichen Europa – den Beitritt zu der neuen Wirtschafts- und Währungsunion erleichtern. Diese Fonds stehen im Zeichen der Gestaltung einer Politik des wirtschaftlichen

¹¹¹ In der zweiten Erwägung der Verordnung 407/2010 heißt es: „Solche Schwierigkeiten können durch eine ernsthafte Verschlechterung der internationalen Wirtschafts- und Finanzlage verursacht werden.“

¹¹² Anders das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Finanzielle Hilfen für die Mitgliedstaaten insbesondere nach Art. 122 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, WD 11/3000-30/10, S. 6f.; ihm folgt M. Nettesheim (Anm. 106), S. 31 (67), der in der „extremen Volatilität der Verzinsungen der Staatsanleihen aus den von der Krise betroffenen Staaten“ ein außergewöhnliches Ereignis sieht und es zugleich ablehnt, „den Vertrag einseitig im Lichte bestimmter Ordnungsvorstellungen“ zu interpretieren. Wie hier hingegen M. Seidel, Der Euro – Schutzschild oder Falle?, ZEI Working Paper (B 01/2010), S. 8. Zu Recht weist auch R. Vaubel, Die Politische Ökonomie der Bail-out-Politik in der Eurozone, S. 2, darauf hin, „dass es trotz Finanzmarktkrise möglich (war), zumindest eine Staatsschuldenkrise wie die griechische zu vermeiden“, abrufbar unter: <http://www.vwl.uni-mannheim.de/vaubel/pdf-Dateien/pdf>.

und sozialen Zusammenhalts und markieren den allmählichen Übergang von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer politischen Union der Bürger Europas, ein Schritt, den der Vertrag von Maastricht auch normativ vollzogen hat. Die Europäische Union versteht sich danach auch als Solidargemeinschaft, in der wohlhabendere Staaten und Regionen den wirtschaftlich weniger starken helfen, ihren Rückstand aufzuholen. Solidarität ist herkömmlich ein bündisches Prinzip des „Einstehens“ und „Eintretens“ füreinander, das als ein gegenüber der Finanzautonomie komplementäres Grundprinzip der bundesstaatlichen Finanzverfassung anzusehen ist.¹¹³ Als Querschnittsziel der Europäischen Union geht es um eine Verstärkung der Bindungen zwischen den Mitgliedstaaten nicht nur in einem ökonomischen, sondern in einem umfassenden Sinne. Dieses Band ist ebenso „wirtschaftlicher“ wie auch „sozialer“ Art und zielt auf eine harmonische Entwicklung „der Union als Ganzes“.

Doch lässt sich die Kohäsions- und Strukturpolitik, die als einer der zentralen Politikbereiche der Europäischen Union mehr als ein Drittel ihrer Haushaltsmittel in Anspruch (35%) nimmt,¹¹⁴ in das verfassungsrechtliche Gefüge der Europäischen Union einbinden, ohne dass sie hierdurch zu einer Transfergemeinschaft mutiert. Finanzielle Stützungsmaßnahmen aus den Rettungspaketen zugunsten von Mitgliedstaaten, die sich in eine Staatsverschuldung von krisenhaftem Ausmaß begeben haben, sind hingegen als Systembruch zu bewerten und bedürfen einer besonderen Rechtfertigung. Sie kann nur in der Fortexistenz des Euro als einem unverzichtbaren prosperitätssichernden und einheitsstiftenden Faktor der europäischen Integration liegen. Spätestens mit dem zweiten Rettungspaket für Griechenland (2011) sowie der hierfür vom Rat vorgesehenen Konditionen der Gewährung künftiger EFSF-Anleihen ist der Schritt zu einer Transferunion – und damit eine Verdrängung des Prinzips der Eigenverantwortung der Eurostaaten – erfolgt, der einer solchen Rechtfertigung bedarf.¹¹⁵

¹¹³ Vgl. Ch. Waldhoff, in: J. Isensee/P. Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 73.

¹¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates v. 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds.

¹¹⁵ So hat BK A. Merkel am 21. Juli 2011 erklärt: „Für Deutschland sind der Euro und die Europäische Union Grundlage von Wohlstand und Frieden. Was wir in diesen Zeiten für Europa und den Euro aufwenden, das bekommen wir um ein Vielfaches zurück.“ Abrufbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/07/2011-07-21-statement-merkel-bruessel.html>.

D. Die Verstetigung des Krisenmechanismus als Antwort auf die stetige Krise

I. Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus

Die Bewältigung („restructuring“) einer Staatsschuldenkrise harrt trotz zahlreicher Krisenszenarien, die sich seit dem Ende der 90er Jahre ereignet haben, eines robusten rechtlichen Rahmenwerkes, das von finanzwirtschaftlichen Erkenntnissen ausreichend gesättigt ist.¹¹⁶ In der Europäischen Union existiert lediglich das Defizitverfahren nach Art. 126 AEUV, das eher ein Präventivinstrument gegenüber wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Fehlentwicklungen als ein Krisenbewältigungsverfahren darstellt. Als entscheidender Ansatzpunkt für eine Stabilisierung des europäischen Währungsraumes werden daher eine Stärkung des finanzpolitischen Rahmens auf nationaler und europäischer Ebene, die Schaffung eines Frühwarnmechanismus für gravierende makroökonomische Fehlentwicklungen in den Mitgliedsländern und mittelfristig ein wirksamer Krisenlösungsmechanismus angesehen, der auf die Konsolidierung der Staatsschulden und die Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit des Staates abzielt.

Der Europäische Rat hat sich am 28./29. Oktober 2010 auf der Grundlage des Berichts der Task Force „Strengthening Economic Governance in the EU“ darauf verständigt, einen glaubwürdigen Krisenbewältigungsrahmen für das Euro-Währungsgebiet zu schaffen, der haushaltspolitisch angeschlagene Länder unterstützt und ein Übergreifen einer Staatsschuldenkrise auf andere Mitgliedstaaten verhindert.¹¹⁷ Er beschloss die Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ab Juli 2012 ersetzen, also in einem institutionalisierten Rahmen fortführen soll. Der ESM soll die angestrebte stärkere wirtschaftspolitische Steuerung ergän-

zen, die im Kern auf eine wirksame und strenge Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten mit dem Schwerpunkt der Krisenprävention gerichtet ist.¹¹⁸ Er wird, „wie der IWF auch, einem Mitgliedstaat finanzielle Unterstützung gewährleisten, wenn dessen regulärer Zugang zur Finanzierung über den Markt beeinträchtigt ist“.¹¹⁹ Es geht also um eine Insolvenzversicherung für die Staaten des Euroraums und ihre Gläubiger. Wie bei der Reform der Wirtschafts- und Währungsunion insgesamt treffen bei der Einführung des ESM Politik und Recht aufeinander. Es sind nämlich Entscheidungen gefordert, die in das Grenzgebiet von internationaler Währungs- und Wirtschaftspolitik einerseits und Verfassungen¹²⁰ und Europarecht andererseits fallen.

Die vertragliche Verankerung des ESM soll nach den Beschlüssen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011 sowie der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 9. Dezember 2011 in allen Mitgliedstaaten mittels eines vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 6 EUV ratifiziert werden.¹²¹ Dabei soll ein neuer Absatz 3 in Art. 136 AEUV eingefügt werden. Er bestimmt in Form einer Generalklausel, dass „die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, [...] einen Stabilitätsmechanismus einrichten [können], der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“¹²² Ermächtigt werden insoweit „die Mitgliedstaaten“, nicht die Europäische Union, so dass der ESM die zwischenstaatliche Ausrichtung, die bereits den EFSF kennzeichnet, beibehält. Ein erneuter Rückgriff auf Art. 122 Abs. 2 AEUV¹²³ – und damit auf eine supranationale Komponente – bedarf es damit

¹¹⁶ M. Aden, Insolvenzverfahren über Fiskalvermögen eines Staates, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2010, 191; einen in der Praxis allerdings niemals umgesetzten Vorschlag hat 2002 A. O. Krueger, seinerzeit Managing Director des IWF, gemacht: „A New Approach to Sovereign Debt Restructuring“, IMF 2002. Der Vorschlag scheiterte, da zahlreiche Mitglieder in der Übernahme eines Restrukturierungsmechanismus eine Gefährdung ihrer innerstaatlichen Autonomie sahen.

¹¹⁷ Europäischer Rat, Tagung am 28./29. Oktober 2010, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 25/1/10 v. 30. November 2010, Rn. 2.

¹¹⁸ Erklärung der Eurogruppe v. 28. Oktober 2010, Anlage II zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, v. 16. und 17. Dezember 2010, Dok. EUCO 30/10.

¹¹⁹ Vgl. die 13. Erwägung der Präambel des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), abrufbar unter: www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf.

¹²⁰ Vgl. hierzu M. Nettesheim (Anm. 27), S. 765 ff.

¹²¹ Europäischer Rat, Tagung am 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 10/11 v. 25. März 2011, Rn. 16.

¹²² Europäischer Rat, Tagung am 16./17. Dezember 2010, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 30/10 v. 17. Dezember 2010, Anlage I, S. 6; vgl. auch Art. 12 des Entwurfs für einen Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), abrufbar unter: www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf.

¹²³ So insbesondere U. Häde (Anm. 108), EuZW 2009, 399 (401); ähnlich W. Frenz/C. Ehlenz, Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS) 2010, 211 (212 f.); J. A. Kämmerer, Insolvenz von EU-Mitgliedstaaten, Wirtschaftsdienst 2010, 161 (164 f.); L. Knopp, Griechenland-Nothilfe

zur Rechtfertigung finanzieller Hilfen an präinsolvente Staaten nicht mehr.¹²⁴ Zugleich schließen die Mitgliedstaaten des Euroraums einen völkerrechtlichen Vertrag zur „Einrichtung eines internationalen Finanzinstituts [...] namens ‚Europäischer Stabilitätsmechanismus‘,¹²⁵ der nach dem Beschluss des Europäischen Rates vom 24./25. März in Form einer „intergouvernementalen Organisation unter internationalem Recht“, also einer Internationalen Organisation, errichtet wird.¹²⁶ Der ESM steht damit außerhalb des Rechtsrahmens der Europäischen Union; sie erhält keine zusätzlichen Hoheitsrechte.¹²⁷

Für die Beteiligung Deutschlands am ESM sind eine Ermächtigung der gesetzgebenden Körperschaften nach Art. 115 Abs. 1 GG sowie mehrere nationale Gesetzgebungsakte erforderlich.¹²⁸ Ihre Ausgestaltung muss den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprechen. In seiner Entscheidung zur Griechenlandhilfe formulierte es mit Blick auf den EFSF das Verbot, die Budgetverantwortung des Deutschen Bundestages auszuhöhlen. Die Budgethoheit darf nicht durch eine unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigung auf andere Akteure übertragen werden. Insbesondere darf sich der Bundestag „keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die ... zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können“. „Würde der Bundestag (durch einen nationalen Umsetzungsakt) in erheblichem Umfang zu Gewährleistungsübernahmen pauschal ermächtigen, könnten fiskalpolitische Dispositionen anderer Mitgliedstaaten zu irreversiblen ... Einschränkungen der nationalen politischen Gestaltungsräume führen.“¹²⁹ Infolgedessen betonen die Verfassungsrichter ein Verbot zur Begründung völkerrechtlicher Mechanismen, die auf eine Haftungsübernahme für Verbindlichkeiten anderer Staaten hinauslaufen, insbesondere wenn sie mit schwer kalkulierbaren

auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW 2010, 1777 (1780 f.). Diese Rechtfertigung der Hilfeleistungen gegenüber einem präinsolventen Mitgliedstaat ist jedoch nicht unumstritten. Vgl. kritisch H. Kube/E. Reimer, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW 2010, 1911 (1914); M. Kerber, Währungsunion mit Finanzausgleich (2010), S. 9.

¹²⁴ Vgl. D. Thym, Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle, EuZW 2011, 167 (169, 170); zur rechtlichen Beurteilung des griechischen Rettungspakets und zum Rettungsschirm für Euro-Staaten vgl. U. Häde, Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme, ZG 2011, 1 ff.

¹²⁵ Vgl. Art. 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), abrufbar unter: www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf.

¹²⁶ Europäischer Rat, Tagung am 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen, Annex II.

¹²⁷ Dies betont U. Häde (Anm. 88), S. 22.

¹²⁸ Die Entscheidung des Deutschen Bundestages wird im Mai 2012 erwartet.

¹²⁹ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. September 2011, Rn. 125, 127.

Folgewirkungen verbunden sind. „Jede ausgabenwirksame ... Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs ... muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden.“¹³⁰ Diesen Anforderungen müssen auch die nationalen Umsetzungsakte für die deutsche Beteiligung am ESM Rechnung tragen.

II. Ausgestaltung des Europäischen Stabilitätsmechanismus¹³¹

Der ESM hat eine Kapitalbasis von 700 Mrd. Euro. Während 620 Mrd. Euro über eine Kombination aus gebundenem abrufbarem Kapital und Bürgschaften gestellt werden, sind 80 Mrd. Euro von den Euro-Staaten tatsächlich einzuzahlen. Dieses Volumen ist mit Blick auf den „Anreiz zum Laissezfaire der Verschuldungspolitik in der Hoffnung auf weiche Landung im ESM [...] nicht (als) zu klein, sondern zu groß“ bewertet worden.¹³² Der Beitragsschlüssel für die Anteile der einzelnen Mitgliedstaaten am Rettungsschirm beruht auf dem Schlüssel der Kapitalbeteiligung an der EZB.¹³³ Entsprechend seinem Anteil in Höhe von 27,1% muss Deutschland 21,68 Mrd. Euro in den ESM einzahlen. Dieser Betrag ist zwischen 2013 und 2017 in fünf Jahrestanchen in Höhe von 4,4 Mrd. Euro zu hinterlegen. Der deutsche Anteil am abrufbaren Kapital beträgt darüber hinaus 167,4 Mrd. Euro. Die effektive Darlehenskapazität des ESM beträgt 500 Mrd. EUR. Im März 2012 werden die Staats- und Regierungschefs der Eurozone überprüfen, inwieweit die Gesamtausstattung der EFSF bzw. des ESM in Höhe von 500 Milliarden EUR (670 Milliarden USD) ausreichend ist.

Die Finanzhilfe des ESM wird auf Antrag eines Mitgliedstaates an die Eurogruppe aktiviert.¹³⁴ Schließlich kann die tatsächliche Einleitung des Verfahrens aus Souveränitätsgründen nur dem Schuldnerland selbst obliegen,¹³⁵ es sei

¹³⁰ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. September 2011, Rn. 128.

¹³¹ Vgl. hierzu Europäischer Rat, Tagung am 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen, Annex II; St. Pilz/H. Dittmann, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion am Scheideweg, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2011, 438 ff.

¹³² Vgl. N. Horn (Anm. 37), NJW 2011, 1403.

¹³³ Europäischer Rat, Tagung am 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 10/11 v. 25. März 2011, Anlage II, S. 24.

¹³⁴ Europäischer Rat, Tagung am 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 10/11 v. 25. März 2011, Anlage II, S. 27.

¹³⁵ F. Steffek, Insolvenzgründe in Europa, Zeitschrift für Insolvenzrecht (KTS) 2009, 317 (317); J. A. Kämmerer, Insolvenz von EU-Mitgliedstaaten, Wirtschaftsdienst 2010, 161 (162); J. A. Kämmerer, Der Staatsbankrott aus völkerrechtlicher Sicht, Zeitschrift für ausländisches

denn, die Feststellung der Insolvenz würde auf vertraglicher Grundlage einer internationalen Staatengemeinschaft übertragen werden.¹³⁶ Die Eurogruppe teilt dem Rat mit, dass ein Ersuchen um Aktivierung einer Hilfe erfolgt ist. Die Bereitstellung finanzieller Hilfen wird an eine rigorose Schuldentragbarkeitsanalyse und ein strenges wirtschafts- und finanzpolitisches Anpassungsprogramm geknüpft. Seine Durchführung obliegt auf der Grundlage einer Ermächtigung des Gouverneursrats des ESM der Europäischen Kommission und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) in Zusammenarbeit mit der Europäischen Zentralbank.¹³⁷ Die Kommission legt dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss zur Billigung des makroökonomischen Anpassungsprogramms vor. Der Verwaltungsrat beschließt über die Gewährung einer Finanzhilfe und über die Bedingungen, unter denen sie bereitgestellt wird. Wenn der Rat das Programm angenommen hat, unterzeichnet die Kommission die Vereinbarung im Namen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, sofern der Gouverneursrat zuvor im gegenseitigen Einvernehmen zugestimmt hat.¹³⁸ Die bereitgestellten Darlehen werden den Status eines bevorrechtigten Gläubigers erhalten und nur gegenüber dem IWF-Darlehen nachrangig sein. Dadurch wird ein deutliches Signal an die privaten Gläubiger ergehen, dass ihre Forderungen erst nach denen des öffentlichen Sektors bedient werden.¹³⁹

In der anschließenden Phase werden nach Maßgabe der finanziellen Schwierigkeiten eines Staates die staatlichen Maßnahmen zur Umstrukturierung der Schulden durchgeführt. Im Einzelfall erfolgt eine Differenzierung zwischen einer temporären Liquiditätskrise und einer tatsächlichen Insolvenz eines Staates, in deren Folge auch der Privatsektor an der Umstrukturierung der Schulden beteiligt werden kann.¹⁴⁰ Während bei einer temporären Liquiditätskrise neben

öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 2005, 651 (662). Kritisch zur Souveränität eines Staates als Hindernis für die Übertragbarkeit privatrechtlicher Regelungen vgl. *Ch. G. Paulus*, Ein Insolvenzverfahrensrecht für Staaten, in: M. Dabrowski (Hrsg.), Die Diskussion um ein Insolvenzrecht für Staaten, 2003, S. 236 f.; *Ch. G. Paulus*, Rechtlich geordnetes Insolvenzverfahren für Staaten, ZRP 2002, 383 (385).

¹³⁶ *H. Beck/D. Wentzel*, Eine Insolvenzordnung für Staaten, Wirtschaftsdienst 2010, 167 (169).

¹³⁷ Der Gouverneursrat des ESM setzt sich zusammen aus den Euro-Finanzministern sowie dem Kommissionsmitglied für Wirtschaft und Währung und dem Präsident der EZB, die dem Gremium als Beobachter angehören.

¹³⁸ Europäischer Rat, Tagung am 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 10/11 v. 25. März 2011, Anlage II, S. 27.

¹³⁹ Europäischer Rat, Tagung am 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 10/11 v. 25. März 2011, Anlage II, S. 27.

¹⁴⁰ Europäischer Rat, Tagung am 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 10/11 v. 25. März 2011, Anlage II, S. 29 f.

der ausschließlichen Vornahme staatlicher Maßnahmen zur Restrukturierung der Schulden lediglich an die privaten Gläubiger appelliert werden soll, ihr finanzielles Engagement gemäß den internationalen Regeln und in vollständiger Übereinstimmung mit der Praxis des IWF aufrechtzuerhalten, sollen im Falle der Insolvenz eines Staates auch private Gläubiger im Rahmen eines Umschuldungsverfahrens an der Entschuldung beteiligt werden.¹⁴¹ Durch diesen Aufbau des Verfahrens wird sichergestellt, dass zur Lösung der Solvenzkrise zunächst das Schuldnerland selbst, dann die privaten Gläubiger und schließlich die Staatengemeinschaft herangezogen werden.¹⁴² Ohne die Einführung konkreter Insolvenzregelungen für die Euro-Staaten werden für private Gläubiger keine Anreize geschaffen, die Finanzpolitik souveräner Schuldner besser als bisher zu überwachen und von vornherein die Möglichkeit eines partiellen Forderungsausfalls auch bei Staaten in Betracht zu ziehen. Darüber hinaus ist ein solcher Reformschritt zwingend erforderlich, da auf europäischer Ebene kein verfahrensrechtlicher Rahmen und geeignete Instrumentarien vorhanden sind, um der Insolvenz von Mitgliedstaaten entgegenzuwirken.¹⁴³

Um den Prozess der Restrukturierung zu erleichtern, werden ab Juni 2012 standardisierte und identische Umschuldungsklauseln (Collective Action Clauses, CAC) in die Vertragsbedingungen aller neuen Staatsanleihen des Euro-Währungsgebiets aufgenommen. Damit könnten die Gläubiger in dem Fall, dass der Schuldner zahlungsunfähig ist, mit qualifizierter Mehrheit rechtsverbindliche Änderungen der Zahlungsbedingungen beschließen.¹⁴⁴ Solche Klauseln werden bereits von einigen Staaten in ihren internationalen Anleihen eingesetzt, um vor allem bindende Mehrheitsbeschlüsse der Gläubiger zu ermöglichen.¹⁴⁵ Durch die Einbindung des Privatsektors entfaltet dieser Teil des Verfahrens eine präventive Wirkung, da für die Zukunft ein Gläubiger dazu angehalten wird, ein riskantes Kreditengagement nur mit Vorsicht einzugehen. Allerdings bestehen bei den

¹⁴¹ Ein ähnliches Verfahren wurde mit dem sog. Mechanismus zur Regulierung souveräner Schulden (Sovereign Debt Restructuring Mechanism) bereits 2001 vom IWF vorgeschlagen. Vgl. dazu IMF, The Design of the Sovereign Debt Restructuring Mechanism – Further Considerations, 27. November 2002, Nr. 14, abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/np/pdr/sdrm/2002/112702.pdf>. Vgl. auch A. O. Krueger (Anm. 116).

¹⁴² *H.-W. Sinn/K. Carstensen*, Ein Krisenmechanismus für die Eurozone, ifo Schnelldienst, Sonderausgabe 2010, S. 9.

¹⁴³ So auch *K. von Lewinski*, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 454 f.

¹⁴⁴ Europäischer Rat, Tagung am 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 10/11 v. 25. März 2011, Anlage II, S. 27.

¹⁴⁵ *C. Ohler*, Der Staatsbankrott, JZ 2005, 590 (598).

Umschuldungsmaßnahmen auch nach der Implementierung der CACs erhebliche Risiken. Insbesondere gilt es zu prüfen, ob mittels Umschuldung tatsächlich eine Wiederherstellung der Finanzkraft des insolventen Staates erreicht werden kann. Kritiker weisen dabei auf die Notwendigkeit eines erheblichen Schuldenverzichts seitens der Gläubiger hin, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen.¹⁴⁶

III. Nachhaltigkeit des Stabilitätsmechanismus

Die Einrichtung eines ständigen Krisenmechanismus bestimmte die politische Diskussion vor dem Hintergrund der Beratungen über ein zweites „Hilfspaket“ – verbunden mit einem Schuldenschnitt – für Griechenland.¹⁴⁷ Seine Ausgestaltung ist an bestimmte Voraussetzungen zu knüpfen, die das vorrangige Ziel der Schaffung eines nachhaltigen und robusten Krisenbewältigungsrahmens gewährleisten.

1. Finanzpolitische Kautelen

Um einen nachhaltigen Krisenbewältigungsrahmen zu schaffen, ist es zunächst unverzichtbar, den Mechanismus für die Gewährung finanziellen Beistands so auszugestalten, dass die Gefahr eines *moral hazard*, also einer unvertretbaren „Versicherung“ gegen das selbst zu verantwortende Risiko auf Kosten der Bürger, zu Lasten der Schuldnerstaaten minimiert wird: Der Krisenbewältigungsrahmen muss über rigorose, verbindliche Regeln zur fiskalpolitischen Disziplinierung verfügen und darf für die Mitgliedstaaten keine attraktive Option darstellen. Um ein zeitnahes Ergreifen ehrgeiziger Maßnahmen zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen, sollten etwaige Finanzhilfen an strenge Auflagen gebunden werden. Der ESM ist zunächst grundsätzlich geeignet, den Mitgliedstaat aus der Schuldenspirale zu befreien. Um jedoch Fehlanreize infolge einer zinsgünstigen ESM-Kreditvergabe zu vermeiden und eine Schuldenpolitik zu Lasten der Solidargemeinschaft auszuschließen, ist es in der praktischen Anwendung des Verfahrens unabweisbar,

¹⁴⁶ So insbesondere vor dem Beispiel Griechenland, vgl. K. Schrader/C.-F. Laaser, Den Anschluss nie gefunden: Die Ursachen der griechischen Tragödie, Wirtschaftsdienst 2010, 540 (546).

¹⁴⁷ Zur bedenklichen Einschränkung der Möglichkeit von Umschuldungen als Folge des ESM vgl. N. Horn (Anm. 37), NJW 2011, 1398 (1402).

dem Schuldenstaat über das Anpassungsprogramm eine Politik der Austerität zu verordnen. Will der Staat der Zahlungsunfähigkeit entgehen, muss die Erfüllung der mit der Kreditaufnahme verbundenen Auflagen gewährleistet werden.

Ein weiteres unverzichtbares Element eines robusten Krisenbewältigungsrahmens ist die verpflichtende Beteiligung der privaten Gläubiger an der Sanierung des Staatshaushalts gemäß den anerkannten Grundsätzen des IMF. Die jetzt getroffene Vereinbarung erscheint diesbezüglich noch nicht ausreichend, da die Beteiligung privater Gläubiger derzeit keine Bedingung für die Bereitstellung von Finanzhilfen des ESM ist. Die privaten Gläubiger werden – wie das zweite Rettungspaket für Griechenland (2011) belegt – „nach Einzelfall“ bzw. „von Fall zu Fall“ an den Folgen ihrer wirtschaftlichen Entscheidungen beteiligt.¹⁴⁸ Aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates geht hervor, dass bei einer temporären Liquiditätskrise nur an die privaten Gläubiger appelliert wird, ihr finanzielles Engagement aufrechtzuerhalten. Lediglich im Falle einer Insolvenz des Staates sollen auch private Gläubiger im Rahmen eines Umschuldungsverfahrens an der Entschuldung – innerhalb des Londoner Clubs – beteiligt werden.¹⁴⁹ Eine tatsächliche Beteiligung der privaten Gläubiger erscheint daher unwahrscheinlich, da selbst Griechenland nach der letzten Schuldentragbarkeitsanalyse als solvent befunden wurde. Daher werden auch in Zukunft die Anleihen hoch verschuldeter Staaten nicht mit einer angemessenen Risikoprämie gehandelt, die den tatsächlichen Reformbedarf widerspiegelt. Auch dies wird den Reformdruck deutlich verringern.

Durch eine faktische Nichtbeteiligung des privaten Sektors wäre die Schaffung eines Insolvenzverfahrens für Schuldenstaaten von vornherein ausgeschlossen. Nur eine solche Beteiligung wird Anreize für private Gläubiger schaffen, die Finanzpolitik souveräner Schuldner besser als bisher zu überwachen; denn Banken und andere Finanzinstitute müssen von vornherein die Möglichkeit eines partiellen Kreditausfalls auch bei Staaten in Rechnung stellen. Das soll sie dazu veranlassen, den Anteil staatlicher Schuldpapiere in ihren Portfolios dauerhaft geringer anzusetzen bzw. eine entsprechende Risikoprämie zu verlangen. Ohne wirksame Insolvenzregeln würde das Vertrauen der Schuldnerländer und ihrer Gläubiger auf die Finanzhilfe anderer Mitgliedstaaten gefördert und der Weg in die Transferunion geebnet. Es ist daher unabweisbar, dass die Vergabe von ESM-Hilfen an die Voraussetzung einer Insolvenz oder einer Umschuldung

¹⁴⁸ Europäischer Rat, Tagung am 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 10/11 v. 25. März 2011, Anlage II, S. 29.

¹⁴⁹ Europäischer Rat, Tagung am 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen, Dok. EUCO 10/11 v. 25. März 2011, Anlage II, S. 30.

geknüpft wird und sich alle Gläubiger an den Kosten der Sanierung spürbar beteiligen.

2. Rechtliche Fundierung

Indes ist die rechtliche Verankerung des ESM in Art. 136 Abs. 3 AEUV dem Vorwurf der Umgehung des *no-bail-out* (Art. 125 Abs. 1 AEUV) ausgesetzt. Formalrechtlich handelt es sich bei der Aufnahme von Krediten am Kapitalmarkt durch den ESM um keine Haftungsübernahme im Sinne des Art. 125 Abs. 1 AEUV, da die gemeinschaftliche Gewährleistungsübernahme der Anteilseigner nur diese Verbindlichkeiten betrifft und kein Zusammenhang zu den Verbindlichkeiten des Schuldenstaates besteht, an den die im Rahmen des ESM aufgenommenen Mittel in Form von Krediten weitergereicht werden.¹⁵⁰

Dennoch bleiben Zweifel, ob dieses rechtstechnische Vehikel nicht zu einer Umgehung der Budgetregeln der Art. 123 bis 125 AEUV führen wird.¹⁵¹ Im Ergebnis schreibt die – am Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 20 EUV) orientierte – Klausel des Art. 136 Abs. 3 AEUV nämlich die Öffnung des *no-bail-out*-Verbots fest: Der ESM führt zum Aufbau eines Sicherheitsnetzes, das potenziellen Schuldenstaaten die Motivation zur Einhaltung der Referenzwerte des Art. 126 Abs. 2 AEUV sowie der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts nimmt. Das Regel-Ausnahmeverhältnis,¹⁵² das für das Zusammenspiel zwischen Art. 125 Abs. 1 AEUV und Art. 136 Abs. 3 AEUV im Sinne einer gemeinschaftsrechtskonformen Interpretation des neuen Instituts angenommen werden müsste, droht in das Gegenteil umzuschla-

¹⁵⁰ H. Kube/E. Reimer (Anm. 123), NJW 2010, 1911 (1913).

¹⁵¹ H. Kube/E. Reimer (Anm. 123), NJW 2010, 1911 (1913); vgl. auch H. Rathke, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Artikel 136 Abs. 3 AEUV, DÖV 2011, 753 (758f.), der zwar von einer „Systemverschiebung“ in Form einer grenzüberschreitenden Finanzverantwortung spricht, welche die eigenverantwortliche Haushaltsdisziplin der Geberländer [Anm. d. Verf.: vor allem wohl der Nehmerländer, also der Schuldenstaaten] solidarisch überspielt“. Dies sieht er unter dem Blickwinkel der Zustimmungsfähigkeit der zu gewährenden Kredite durch die deutschen gesetzgebenden Körperschaften aber weder europarechtlich noch verfassungsrechtlich als problematisch an, da sowohl Art. 136 Abs. 3 AEUV als auch die projektierte Ausgestaltung des ESM „lediglich der Sicherung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt, nicht aber einem Ausgleich von Lasten volkswirtschaftlicher Unwucht“ dienen.“ Diese Argumentation scheint indes spätestens infolge des für Griechenland beschlossenen Schuldenschnitts anfechtbar zu sein.

¹⁵² Zum Regel-Ausnahmeverhältnis anlässlich der Interpretation nationaler Verfassungsnormen vgl. O. Bachof, Verfassungswidrige Verfassungsnormen?, Tübingen 1951, S. 38f.

gen.¹⁵³ Dann aber stellt die Normierung des Art. 136 Abs. 3 AEUV verfassungswidriges Verfassungsrecht¹⁵⁴ dar, zumal er – anders als Art. 122 Abs. 2 AEUV – keinerlei Konditionalität oder Kautelen („die sich seiner Kontrolle entziehen“) aufweist.¹⁵⁵ Bereits hinsichtlich des Verhältnisses von Art. 122 Abs. 2 EUV zu Art. 125 und 126 AEUV – also einer vergleichbaren Zuordnung einer Ausnahmebestimmung (Art. 122 Abs. 2 AEUV) zum Regelprinzip (Art. 125, 126 AEUV) – ist im Sinne einer Schlichtung konfligierender Verfassungsprinzipien zutreffend darauf hingewiesen worden, dass die Regel nur nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, also namentlich der Geeignetheit des Krisenmechanismus, durchbrochen werden darf.¹⁵⁶

¹⁵³ Unter der Geltung des EFSF waren sich die Staats- und Regierungschefs der Euro-Währungsgebiets anlässlich der Verabschiedung des zweiten Rettungspakets für Griechenland (Anm. 16) dieser Gefahr bewusst; so bekräftigten „die übrigen Euroländer“ – vor allem zur Wahrung der „Glaubwürdigkeit sämtlicher staatlicher Kreditnehmer“ – ihre „unumstößliche Entschlossenheit, [...] die von ihnen selbst begebenen Anleihen vollständig zu bedienen und all ihre Verpflichtungen zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik und zu Strukturreformen voll einzuhalten“ (Ziff. 7).

¹⁵⁴ Zur (theoretischen) Möglichkeit des „verfassungswidrigen Verfassungsrechts“ vgl. aus der frühen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 1, 14 (32) im Anschluss an BayVerfGE 3, 28 (47); zur praktischen Unmöglichkeit originär verfassungswidriger Verfassungsnormen vgl. BVerfGE 3, 225 (232f.).

¹⁵⁵ Vgl. Ch. G. Paulus, in: Kodek/Reinisch (Anm. 7), S. 18 Fn. 24, der ein ausnahmsweises *bail out* „aus politischen Gründen“ – mit Blick auf Art. 122 AEUV – an „festumrissene, kaum interpretationsbedürftige Tatbestände“ knüpfen will; a. Ansicht D. Thym (Anm. 124), EuZW 2011, 170, der davon spricht, dass „auf Grund der Vertragsänderung [...] das dauerhafte Krisenmanagement auf rechtlich soliden Füßen (steht).“

¹⁵⁶ Vgl. J.-V. Louis (Anm. 105), CMLR 47 (2010), S. 984, der allerdings hinsichtlich des ESM und des EFSF zur Konformität mit dem Unionsrecht gelangt.

E. Ausblick

In der Gesamtheit der primärrechtlichen Parameter, Regeln und Instrumente, welche die Stabilitätsverantwortung der Mitgliedstaaten begründen, hat das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil die Währungsunion in einer ex ante Betrachtung als „Stabilitätsgemeinschaft“ qualifiziert.¹⁵⁷ Die Befürchtung eines Fehlschlags der Stabilitätsbemühungen, der sodann weitere finanzpolitische Zugeständnisse der Mitgliedstaaten zur Folge haben könnte, (sei) [...] zu wenig greifbar, als dass sich daraus die rechtliche Unbestimmtheit des Vertrages (ergebe).“¹⁵⁸ Tatsächlich vorausgesetzte Konvergenzen lassen sich aber vertraglich nicht erzwingen. Diesen Umstand hat das Bundesverfassungsgericht verdeutlicht, als es ausführte, dass „Wirtschafts- und Währungsunion [...] sich wegen der wechselseitigen Bedingtheit von vertraglich vereinbarter Währungsunion und vorausgesetzter Entwicklung auch zu einer Wirtschaftsunion nur bei der stetigen ernsthaften Vollzugsbereitschaft aller Mitgliedstaaten verwirklichen (lässt).“ Der Verlust der Stabilität ist für die Karlsruher Richter ein „Verlassen“ der „vertraglichen Konzeption“ der WWU.¹⁵⁹

Bei manchen Mitgliedstaaten sind inzwischen Zweifel an ihrer „ernsthaften Vollzugsbereitschaft“ angezeigt. Die Karlsruher Richter des Zweiten Senats haben – diese Situation antizipierend – für die Bundesrepublik ein Recht auf Austritt aus der Währungsunion für den Fall statuiert, dass die Währungsunion Stabilität nicht gewährleiste.¹⁶⁰ Hinter diesem Vorbehalt verbirgt sich möglicher-

¹⁵⁷ Vgl. BVerfGE 89, 155 Rn. 138 f. „Die Währungsunion ist nach (dem) [...] EG-Vertrag als Stabilitätsgemeinschaft konzipiert, die vorrangig die Preisstabilität zu gewährleisten hat [...] Deshalb wird jeder Mitgliedstaat [...] schon vor Eintritt in die zweite Stufe für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion erforderlichenfalls mehrjährige Programme festlegen, die die notwendige dauerhafte Konvergenz, insbesondere hinsichtlich der Preisstabilität und gesunder öffentlicher Finanzen, gewährleisten sollen. Der Rat wird [...] die Fortschritte bei der Konvergenz im Wirtschafts- und Währungsbereich bewerten. Die Maßstäbe für den Fortgang der Wirtschafts- und Währungsunion werden in Art. 109 j Abs. 1 EGV (scil.:) tatbestandlich verdeutlicht und im Protokoll über die Konvergenzkriterien näher quantifiziert. Art. 6 dieses Protokolls behält eine Konkretisierung dieser Kriterien einem einstimmigen Beschluss des Rates vor [...] Auch wenn derzeit noch nicht voraussehbar ist, welche Entwicklung die Währungsunion in ihren einzelnen Stufen nach wirtschaftlicher Bedeutung, beteiligten Mitgliedstaaten und Zeitpunkten nehmen wird, genügt das Zustimmungsgesetz zum Unions-Vertrag den Erfordernissen parlamentarischer Verantwortbarkeit.“

¹⁵⁸ Vgl. BVerfGE 89, 155 Rn. 147.

¹⁵⁹ Vgl. BVerfGE 89, 155 Rn. 148.

¹⁶⁰ Vgl. die ambivalente Formulierung in BVerfGE 89, 155 Rn. 147: „Der Vertrag setzt langfristige Vorgaben, die das Stabilitätsziel zum Maßstab der Währungsunion machen, die

weise bereits ein Zweifel, ob die Referenzwerte sowie die Konvergenzkriterien die Währungsstabilität in der volkswirtschaftlichen Realität der nationalen Haushalts- und Finanzpolitik tatsächlich wirksam garantieren. Inzwischen ist nicht nur in der europäischen Politik, sondern auch in der (deutschen) europarechtlichen Literatur eine Tendenz erkennbar, im Angesicht der Krise die Kautele des Maastrichter Vertrages, die der wirtschafts- und finanzpolitischen Autonomie und Verantwortung der Mitgliedstaaten dienen sollten, umzudeuten und damit aufzuweichen.

Konsequenter wäre es, angesichts wenig überzeugender Exit-Strategien den Übergang zu einer Transferunion vertraglich nachzuvollziehen und der Union die für diesen Schritt erforderlichen Kompetenzen zu verschaffen. Damit wäre indes ein erheblicher Verlust nationaler Haushaltssouveränität aller Mitgliedstaaten verbunden; Staaten in chronischem Finanznotstand würden gar unter die Kuratel des Rates und der Kommission gestellt. Unausweichlich stellt sich mithin bei einer langfristigen Sicherung der Stabilität der europäischen Währung die Frage, ob hiermit nicht zwangsläufig ein Übergang der Union von einem Staatenverbund zumindest zu den Verfahren eines Bundesstaates,¹⁶¹ namentlich der Übergang zur Gemeinschaftsmethode im Bereich der Wirtschaftspolitik verbunden ist.¹⁶²

Die sich in der Finanz- und Schuldenkrise offenbarende Reformbedürftigkeit der Konstruktion der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion könnte nämlich zu einer unvermeidlichen Verlagerung von Kompetenzen der Mitgliedstaaten in den Bereichen der Haushalts-, Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik auf die Union führen, die nicht ohne Auswirkungen auf die nationalen Verfassungen und das „Verbundsystem“ von Union und Mitgliedstaaten bliebe: Die supranationale Union wird in diesem Vorgang voraussichtlich durch Strukturen einer europäischen Föderation – einschließlich eines Transfersystems und eines gemeinsamen Haftungsregimes – überformt, die nationalen Verfassungen zugleich an die Grenzen ihrer – gegenwärtigen – Legitimationskraft im Prozess der europäischen Integration geführt und die Interpretation der mitgliedstaatlichen Verfas-

durch institutionelle Vorkehrungen die Verwirklichung dieses Ziels sicherzustellen suchen und letztlich – als ultima ratio – beim Scheitern der Stabilitätsgemeinschaft auch einer Lösung aus der Gemeinschaft nicht entgegenstehen.“

¹⁶¹ Vgl. in diesem Sinne den Europaparlamentarier E. Brok, „Mehr Kompetenz für die EU“, Interview, Das Parlament 43 v. 24. 10. 2011.

¹⁶² Zurückhaltend A. Weber, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise, EuZW 2011, 935 (938 f.), der von wünschbaren, aber nicht zwingenden Kompetenztransfers auf die Ebene der Union im Bereich der Finanz-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik spricht.

sungen zunehmend von einer eigendynamischen politischen Entwicklung bestimmt.¹⁶³ Das hehre Diktum, das den Mitgliedstaaten die Rolle als „Herren der Verträge“ zuweist, verliert in diesem schleichenden und durch politische Unausweichlichkeiten determinierten Prozess – nicht einmal zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – an wirklichkeitsnaher Aussagekraft; denn von der Herrschaft verbleibt mangels anderer politischer Optionen nur noch die formale Hülle. Die polyzentrische Gestalt der Union verschiebt sich im Ergebnis zu stärker unitarisch geprägten Strukturen.

Dieser Schritt würde eine neue verfassungsrechtliche Grundlage in allen Mitgliedstaaten erfordern und wäre zugleich wegen der mit ihm verbundenen unwiderruflichen Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt dem in einem Referendum unmittelbar erklärten Willen der Völker der Mitgliedstaaten vorbehalten.¹⁶⁴ Einstweilen streben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten „Vertragsänderungen“ nur „in begrenztem Umfang“ an, um „die wirtschaftliche Konvergenz innerhalb des Euro-Währungsgebietes weiter voranzubringen, die finanzpolitische Disziplin zu verbessern und die Wirtschaftsunion zu vertiefen“.¹⁶⁵ Es ist indes davon auszugehen, dass eine Zentralisierung von Kompetenzen, die noch in den *domaine réservé* der Mitgliedstaaten fallen, zu einem Verlust an nationaler Wettbewerbsdynamik und Innovationskraft führt.

Die aus der gegenwärtigen Schwäche der vertraglichen und ökonomischen Konstruktion der WWU erwachsenden Rettungsschirme wurden von den Richtern des Bundesverfassungsgerichts in ihrer Entscheidung zur „Griechenlandhilfe“ und zum „Euro-Rettungsschirm“¹⁶⁶ im Respekt vor der politischen – rechtlich nicht voll überprüfbaren – Entscheidung der Exekutive gebilligt. Dabei haben sie aber eine strikte Konditionalität sowie zeitliche Begrenzung angeordnet und die Bundesregierung zur stärkeren Beteiligung des Bundestags an

¹⁶³ Zur „Tragfähigkeit des Grundgesetzes“ vgl. M. Nettesheim, Wo endet das Grundgesetz? Das BVerfG und die Grenzen der europäischen Integration, 2012 (Manuskript im Erscheinen).

¹⁶⁴ Vgl. zu diesen verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten in Deutschland BVerfGE 123, 267 Rn. 228 – Vertrag von Lissabon.

¹⁶⁵ Vgl. die Erklärung des Euro-Gipfels v. 26. Oktober 2011, Ziff. 35. Der vom Deutschen Bundestag abgelehnte Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen v. 26. Oktober 2011 (Drs. 17/7501, Ziff. 2) forderte – sehr viel weitergehend – „die Einsetzung eines Europäischen Konvents zu den Themen Wirtschaft, Haushalte, Finanzen, Soziales und Demokratie“.

¹⁶⁶ Vgl. die Pilotverfahren des BVerfG 2 BvR 987/10, 2 BvR 1099/10 sowie 2 BvR 1485/10, Urteil vom 7. September 2011.

den Entscheidungen über die Hilfsmaßnahmen – einschließlich der Auszahlung der einzelnen Tranchen – verpflichtet.¹⁶⁷

Abermals hat das Bundesverfassungsgericht die Beteiligungsrechte des Bundestages und damit die demokratische Legitimation europapolitischer Entscheidungen gestärkt – nunmehr im Bereich der „europäischen Finanzpolitik“. Nach der bisherigen Ausgestaltung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) musste sich die Bundesregierung lediglich um die Herstellung eines Einvernehmens mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bemühen.¹⁶⁸ Bei künftigen Entscheidungen über die Einsetzung deutscher Haushaltsmittel zur Stabilisierung der Unionswährung ist – in pragmatischer Absicht – die Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, also nicht des Plenums des Bundestages, einzuholen.¹⁶⁹

Auch in der sog. „Eurokrise“ ist der Euro erstaunlich fest geblieben. Der Trend der Märkte vollzieht sich weitgehend unabhängig von der Staatsschuldenkrise einiger Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes und der damit einhergehenden Aushöhlung der vertraglichen Grundlagen der WWU. Dies ist nicht nur auf eine Vielzahl marktbeeinflussender Faktoren – etwa die Zinspolitik der EZB, die Entwicklung der amerikanischen Wirtschaft sowie die dramatische Staatsverschuldung der USA –, sondern vor allem darauf zurückzuführen, dass „die Krise ... den Märkten (nicht schadet), sondern (sie) beflügelt“; denn das Ausmaß der Krise birgt die Gefahr, dass einige Schuldnerländer sie nicht als Mitglieder der Eurozone überstehen werden. Dieses „Euro-Paradoxon“ ist als Ausdruck einer Währungsunion bewertet worden, in der die Mitglieder noch nicht so zusammengewachsen sind, wie es bei einer einheitlichen Währung zu erwarten wäre.¹⁷⁰ Zumindest in Deutschland hat die Krise der Eurozone sogar eine Renationalisierung des Denkens in der Bevölkerung befördert.¹⁷¹

¹⁶⁷ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. September 2011, Rn. 128.

¹⁶⁸ Vgl. § 1 Abs. 4 StabMechG.

¹⁶⁹ BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7. September 2011, Rn. 141.

¹⁷⁰ Vgl. M. W. Hüfner, Das Euro-Paradoxon, abrufbar unter: <http://www.risknet.de/risknews/das-euro-paradoxon/1ef222ee60f19a810a466d948162d91c/>; vgl. auch M. Seidel (Anm. 103), EuZW 2011, 529f.

¹⁷¹ Vgl. Th. Petersen, Eine Renationalisierung des Denkens, FAZ v. 20. Juli 2011, S. 5.