

# **Die Integration des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in das Europarecht – Möglichkeiten und Grenzen**

Masterarbeit

MEGA 8 (2015-2016)

Promotion Louise Weiss

## **Gutachter:**

Erstgutachter: Prof. Dr. David Capitant (Universität Paris I – Sorbonne)

Zweitgutachterin: Ministerialdirigentin Eva-Maria Meyer (Bundesministerium der Finanzen)

Online veröffentlicht auf dem  
Publikationsserver der Universität Potsdam:  
URN urn:nbn:de:kobv:517-opus4-401088  
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-401088>

## Zusammenfassung / Résumé

Die Gründung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) durch einen völkerrechtlichen Vertrag außerhalb der EU-Verträge ist mit mehreren Nachteilen verbunden. So schwächt die Zersplitterung der Rechtsquellen die europäischen Institutionen und deren Legitimation. Auch kann der ESM nicht ohne weiteres auf die Strukturen und das Personal der Europäischen Kommission zurückgreifen. Daher ist eine Integration des ESM in das Gemeinschaftsrecht sinnvoll. Dies setzt eine Rechtsgrundlage voraus.

Die Arbeit kommt unter Berücksichtigung der deutschen und französischen Positionen sowie der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH zu dem Ergebnis, dass die bestehenden EU-Verträge keine Rechtsgrundlage für die Integration des ESM in das Gemeinschaftsrecht enthalten. Vor diesem Hintergrund ist eine Änderung des AEUV gemäß dem ordentlichen Vertragsänderungsverfahren unumgänglich. Damit sollte eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für einen gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus geschaffen werden.

In der Arbeit wird ein konkreter Formulierungsvorschlag für eine derartige Rechtsgrundlage entwickelt, auf deren Basis der Rat mit einer Verordnung einen gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus schaffen kann. Außerdem werden die wesentlichen Strukturprinzipien für den gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus entwickelt, im Hinblick auf Trägerschaft, Governance, Finanzierung, demokratische Kontrolle und die verfügbaren Finanzhilfeeinstrumente.

\* \* \*

*L'instauration du Mécanisme Européen de Stabilité (MES) par traité international en dehors des traités européens présente plusieurs inconvénients. En premier lieu, la fragmentation des sources du droit a tendance d'affaiblir les institutions européennes et leur légitimité. En deuxième lieu, le MES ne peut pas facilement recourir aux structures et aux ressources de la Commission Européenne. En raison de ces inconvénients, une intégration du MES dans le droit communautaire apparaît importante. Cependant, cela nécessite une base légale.*

*En analysant les positions françaises et allemandes et la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne, le présent mémoire établit que les traités de l'Union Européenne*

*existants ne contiennent pas de base légale suffisante permettant d'instaurer un mécanisme de stabilité. La solution envisagée dans ledit mémoire serait de réviser le TFUE par la procédure de révision ordinaire, afin d'y créer une base légale pour un mécanisme communautaire de stabilité.*

*Le mémoire développe une proposition concrète pour cette base légale, qui permet au Conseil d'instaurer un mécanisme communautaire de stabilité par voie de règlement. Enfin, le mémoire présente des principes structurant pour le mécanisme communautaire de stabilité, notamment en ce qui concerne l'autorité responsable pour gérer le mécanisme, la gouvernance, le financement, le contrôle démocratique et les instruments disponibles.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>II. Der ESM als völkerrechtliche Institution</b> .....	<b>4</b>
1. Genese des ESM .....	4
2. Verhältnis zum Europarecht, insbesondere Nutzung der EU-Institutionen .....	5
<b>III. Die Überführung des ESM in das Europarecht</b> .....	<b>7</b>
1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung .....	7
2. Existenz einer Kompetenzgrundlage in den bestehenden Verträgen .....	7
a. Urteil des EuGH in der Rechtssache Pringle.....	8
b. Anmerkungen zum Pringle-Urteil.....	10
c. Art. 352 AEUV .....	12
d. Art. 311 Abs. 3 AEUV .....	15
e. Verstärkte Zusammenarbeit .....	17
f. Ergebnis .....	17
3. Überführung im Wege der Vertragsänderung.....	17
a. Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren.....	18
b. Ordentliches Vertragsänderungsverfahren.....	19
c. Zwischenergebnis .....	19
d. Formulierungsvorschlag .....	19
4. Exkurs: Weitere Bestandteile einer Vertragsänderung .....	21
<b>IV. Prinzipien für die Ausgestaltung eines europarechtlichen ESM</b> .....	<b>24</b>
1. Trägerschaft.....	24
2. Governance .....	26
3. Finanzierung .....	29
4. Demokratische Kontrolle.....	31
5. Finanzhilfeeinstrumente .....	32
6. Ergebnis.....	33
<b>V. Beendigung des ESM-Vertrages</b> .....	<b>34</b>
1. Völkerrechtliche Möglichkeiten zur Beendigung des ESM-Vertrages .....	34
2. Praktische Implikationen.....	35
3. Mitwirkungsbefugnisse des Deutschen Bundestages.....	36
4. Mitwirkungsbefugnisse des französischen Parlaments .....	38
5. Ergebnis.....	39
<b>VI. Gesamtergebnis</b> .....	<b>39</b>
<b>VII. Literaturverzeichnis</b> .....	<b>42</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

EFSF: Europäische Finanzstabilitätsfazilität

EFSM: Europäischer Finanzstabilitätsmechanismus

EMRK: Europäische Menschenrechtskonvention

ESM: Europäischer Stabilitätsmechanismus

ESZB: Europäisches System der Zentralbanken

EU: Europäische Union

EUSM: EU-Stabilitätsmechanismus / gemeinschaftsrechtlicher Stabilitätsmechanismus

EUV: Vertrag über die Europäische Union

EuGH: Gerichtshof der Europäischen Union

EZB: Europäische Zentralbank

SRM: Single Resolution Board

SRM: Single Resolution Mechanism

SSM: Single Supervisory Mechanism

WVK: Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge

# Die Integration des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in das Europarecht – Möglichkeiten und Grenzen

## I. Einleitung

Die Gründung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) war eines der zentralen finanz- und europapolitischen Themen der Jahre 2010 bis 2013.<sup>1</sup> Der ESM hat das Mandat, Eurozonenstaaten mit erheblichen Finanzierungsproblemen Finanzhilfen zur Verfügung zu stellen. Im Gegenzug müssen die Empfängerstaaten strenge Auflagen erfüllen. Die Gründung des ESM erfolgte in Reaktion auf die Staatsschuldenkrise, aufgrund derer mehrere Mitgliedstaaten der Eurozone in akute Finanzierungsschwierigkeiten gerieten.

Eine schnelle Lösung war angezeigt, um eine Zahlungsunfähigkeit der betreffenden Länder und ein Übergreifen der Krise auf andere Länder der Eurozone zu verhindern. Aus verschiedenen Gründen wurde der ESM auf einer völkerrechtlichen Basis gegründet, d.h. im Wege eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen den Eurostaaten.<sup>2</sup> Eine Gründung innerhalb des Europarechts wurde mit dem Argument einer fehlenden Rechtsgrundlage und der Notwendigkeit einer zeitaufwendigen Änderung der EU-Verträge nicht weiter verfolgt.

Von Beginn an ist die völkerrechtliche Grundlage des ESM jedoch als Notlösung angesehen worden. Das politische Ziel war, den ESM zu einem späteren Zeitpunkt als EU-Stabilitätsmechanismus (im Folgenden auch als EUSM bezeichnet) in das europäische Unionsrecht zu integrieren. Anders als beim Fiskalvertrag<sup>3</sup> ist dieses Ziel zwar nicht in den Wortlaut des ESM-Vertrages aufgenommen worden, das politische Ziel an sich ist jedoch unstrittig. Im

---

<sup>1</sup> Vgl. zum ESM allgemein: *Bark/Gilles*, Der ESM in der Praxis: Rechtsgrundlagen und Funktionsweise, EuZW 2013, 367 ff. *Martucci*: FESF, MESF et MES – La mise en place progressive d'un „pare-feu“ pour la zone euro, Revue de l'Union Européenne 2012, 664. ff.

<sup>2</sup> Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), BGBl. 2012 II S. 981, 983.

<sup>3</sup> Artikel 16 des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012, BGBl. 2012 II S. 1006.

Juni 2015 ist diese Forderung erneut von den deutschen und französischen Wirtschaftsministern Sigmar Gabriel und Emmanuel Macron in einem gemeinsamen Namensartikel bekräftigt worden<sup>4</sup> sowie kurze Zeit danach im sogenannten Fünf-Präsidenten-Bericht der Präsidenten von Europäischer Kommission, Europäischem Rat, Eurogruppe, Europäischer Zentralbank und Europäischem Parlament.<sup>5</sup> Auch Bundesfinanzminister Schäuble scheint dieser Idee grundsätzlich aufgeschlossen gegenüberzustehen.<sup>6</sup> Zuletzt hat sich auch das Europäische Parlament in einem Entwurf für eine Entschließung zur Haushaltskapazität des Euroraums dafür ausgesprochen.<sup>7</sup>

Welche Vorteile hätte eine Integration des völkerrechtlichen ESM in das Europarecht? Zum einen die Kohärenz des Rechtssystems insgesamt. Europäische Themen, insbesondere solche mit direktem Bezug zur Eurozone, sollten in den europäischen Verträgen geregelt werden. Andernfalls nimmt die Zersplitterung der Rechtsquellen immer weiter zu, was letztlich zulasten der Verständlichkeit und der Legitimation geht.<sup>8</sup> Außer dem ESM gibt es noch eine Reihe weiterer völkerrechtlicher Vereinbarungen, die neben dem Europarecht getroffen wurden. Beispielhaft seien hier im Bereich der Finanz- und Wirtschaftspolitik das Zwischenstaatliche Abkommen zum einheitlichen Abwicklungsfonds<sup>9</sup> und der Fiskalpakt<sup>10</sup> genannt, in anderen Politikfeldern das Schengen-Abkommen<sup>11</sup> und das Abkommen zum Europäischen

---

<sup>4</sup> *Sigmar Gabriel / Emmanuel Macron*, Warum Europa zu einer Sozialunion werden muss, in: Die Welt vom 4. Juni 2015. Darüber hinaus sprechen sich *Gabriel / Macron* auch für eine Weiterentwicklung des ESM in einen Europäischen Währungsfonds aus. Dieser Aspekt wird in der vorliegenden Arbeit aus Platzgründen nicht behandelt.

<sup>5</sup> Vgl. S. 20 des Berichts der fünf Präsidenten: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, vom 22. Juni 2015, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf) (zuletzt abgerufen am 23. Oktober 2016).

<sup>6</sup> Siehe hierzu den von *Wolfgang Schäuble* verfassten Artikel „Europa zwischen Wunsch und Wirklichkeit“, F.A.Z. vom 25. Januar 2016, S. 6, in dem er das intergouvernementale Verfahren als „noch“ unabdingbar bezeichnet und sich grundsätzlich für Änderungen des europäischen Primärrechts ausgesprochen hat.

<sup>7</sup> Entwurf einer Entschließung des Europäischen Parlaments über die Haushaltskapazität des Euroraums (2015/2344(INI)) vom 4. Mai 2016, derzeit noch in der parlamentarischen Beratung. Eine Verabschiedung ist noch für den Herbst 2016 geplant.

<sup>8</sup> So auch *Oppermann*: „Euro-Rettung“ und europäisches Recht, NJW 2013, 6, 9.

<sup>9</sup> Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge vom 21. Mai 2014, BGBl. 2014 II S. 1298.

<sup>10</sup> Siehe oben Fn. 2.

<sup>11</sup> Schengener Abkommen über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14. Juni 1985, GMBL. 1986, 79 ff..



Patentamt<sup>12</sup>. Diese Zersplitterung führt tendenziell zu einer Schwächung der europäischen Institutionen und damit der Europäischen Union insgesamt.<sup>13</sup>

Neben diesen eher allgemeinen und rechtstheoretischen Erwägungen sprechen auch eine ganze Reihe praktischer Gründe für eine Integration des ESM in das Europarecht. Zum einen könnten die europäischen Institutionen nach Maßgabe ihrer jeweiligen primärrechtlichen Zuständigkeiten genutzt werden, ohne auf die Figur der Organleihe zurückgreifen zu müssen. Zum anderen würde das Personal des ESM dem EU-Beamtenstatut<sup>14</sup> unterliegen, was insbesondere den Status dieser Mitarbeiter und die Mobilität innerhalb der europäischen Institutionen vereinfachen würde. Weiterhin könnte der EUSM auf die Kapitalmarkt-funktionen der Europäischen Kommission zurückgreifen und müsste kein eigenes Kapitalmarktgeschäft durchführen. Schließlich wäre die gerichtliche Kontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) vollumfänglich sichergestellt, während der EuGH gegenüber Handlungen des ESM nach Maßgabe des ESM-Vertrages nur eine eingeschränkte Kontrolle übernehmen kann<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Europäisches Patentübereinkommen vom 5. Oktober 1973, BGBl. 1976 II S. 826.

<sup>13</sup> Kritisch dazu auch *Streinz*, Reform der EU-Wirtschaftsverfassung: Kompetenzen und Institutionen, [www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IRP/BG\\_Einzeldokumente\\_ab\\_2010/BG\\_58/Streinz\\_Vorabversion\\_gesch%C3%BCtzt.pdf](http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IRP/BG_Einzeldokumente_ab_2010/BG_58/Streinz_Vorabversion_gesch%C3%BCtzt.pdf) (zuletzt abgerufen am 23. Oktober 2016), *Calliess*: Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU - Europa- und Verfassungsrechtliche Überlegungen, DÖV 2013, 785 ff.

<sup>14</sup> Verordnung Nr. 31/62 über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. EU 45/138, zuletzt geändert durch Verordnung Nr. 423/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Angleichung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten und sonstigen Bediensteten der Europäischen Union sowie der Berichtigungskoeffizienten, die auf diese Dienst- und Versorgungsbezüge anwendbar sind, ABl. EU L 129/12.

<sup>15</sup> Siehe Artikel 37 Abs. 3 des ESM-Vertrags.

## II. Der ESM als völkerrechtliche Institution

### 1. Genese des ESM

Als Reaktion auf die Anfang 2010 zu beobachtende Verschlechterung der Refinanzierungsbedingungen von Griechenland, Irland und Portugal ist im Frühjahr 2010 ein temporärer Rettungsschirm geschaffen worden. Dieser bestand aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) als privatrechtlicher Gesellschaft der Eurostaaten mit Sitz in Luxemburg, und dem auf Grundlage des Art. 122 Abs. 2 AEUV geschaffenen Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) als EU-Instrument.<sup>16</sup> Nachdem die Staats- und Regierungschefs im Sommer 2010 eine Erhöhung des Ausleihvolumens sowie eine Ausweitung der verfügbaren Finanzhilfeeinstrumente beschlossen hatten, wurde der EFSF-Rahmenvertrag nochmals geändert. Diese geänderte Fassung ist im Oktober 2011 in Kraft getreten.

Parallel dazu wurden die Arbeiten an einem dauerhaften Rettungsschirm vorangetrieben. Grund hierfür war unter anderem, dass die Struktur der EFSF als nicht optimal angesehen wurde, insbesondere die Bereitstellung von Gewährleistungen der Mitgliedstaaten. Um der EFSF eine Refinanzierung am Kapitalmarkt zu günstigen Konditionen zu ermöglichen, über die die Finanzhilfen an die Mitgliedstaaten refinanziert wurden, haben die Mitgliedstaaten Gewährleistungen für die Refinanzierungsgeschäfte der EFSF übernommen. Dabei war es nicht ausreichend, die Refinanzierungsgeschäfte anteilig durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Vielmehr war eine Übersicherung erforderlich, damit de facto alle Refinanzierungsgeschäfte durch die Mitgliedstaaten mit dem besten Rating abgesichert waren. Gleichwohl mussten grundsätzlich<sup>17</sup> alle Mitgliedstaaten Gewährleistungen einschließlich der Übersicherung zur Verfügung stellen.

---

<sup>16</sup> Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates von 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. EU L 118/1. Siehe dazu auch *Meyer-Heine*, Le TFUE et l'assistance financière à un Etat membre, *Revue de l'Union Européenne* 2014, 13, 16.

<sup>17</sup> Auf das stepping-out wird hier nicht weiter eingegangen.

Daher wurden bereits im Jahr 2010 die Arbeiten am ESM als dauerhaftem Rettungsschirm fortgeführt. Am 28./29. Oktober 2010 einigte sich der Europäische Rat darauf, zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise einen dauerhaften Krisenmechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt einzurichten. Die Eurogruppe legte die allgemeinen Merkmale des ESM am 28. November 2010 fest. Der erste Entwurf des ausverhandelten ESM-Vertrages wurde am 11. Juli 2011 von den Finanzministern der Eurozone unterzeichnet. Allerdings ist dieser nicht ratifiziert worden, da auch bezüglich des ESM beschlossen wurde, die ihm zur Verfügung stehenden Finanzhilfeeinstrumente auszuweiten. Die überarbeitete Fassung des ESM-Vertrages wurde am 2. Februar 2012 unterzeichnet und ist nach den erforderlichen innerstaatlichen Ratifikationen am 27. September 2012 in Kraft getreten. Der ESM hat seine Arbeit am 8. Oktober 2012 aufgenommen.

Die EFSF war von Beginn an befristet auf den 30. Juni 2013<sup>18</sup>. Seitdem können neue Finanzhilfeprogramme nur noch aus dem ESM gewährt werden. Die EFSF bleibt jedoch für die Abwicklung der von ihr begebenen Finanzhilfeprogramme zugunsten von Griechenland, Portugal und Irland zuständig. Eine Übertragung dieser EFSF-Programme auf den ESM wäre grundsätzlich möglich, ist bislang jedoch aus verschiedenen Gründen nicht umgesetzt worden.<sup>19</sup>

## **2. Verhältnis zum Europarecht, insbesondere Nutzung der EU-Institutionen**

Der ESM ist zwar auf völkerrechtlicher Basis außerhalb des Europarechts gegründet worden, völlig unabhängig vom Europarecht ist er jedoch nicht. Erstens müssen die im Rahmen der ESM-Finanzhilfeprogramme vereinbarten Auflagen für das Empfängerland im Einklang mit der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung der EU stehen. Dies ist zum einen in

---

<sup>18</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 5 des EFSF-Rahmenvertrages.

<sup>19</sup> Im Wesentlichen handelt es sich um ein praktisches Hindernis: So müsste die Zustimmung aller Anleihegläubiger der EFSF eingeholt werden, um EFSF-Anleihen durch ESM-Anleihen zu ersetzen. Dieser Tausch wäre mit Kosten verbunden. Auf der anderen Seite hätte die Übertragung der EFSF auf den ESM für die EFSF-Mitgliedstaaten erhebliche Vorteile, da die für die EFSF begebenen Gewährleistungen wegfallen würden.

den entsprechenden europarechtlichen Texten vorgeschrieben worden<sup>20</sup>, zum anderen auch im ESM-Vertrag<sup>21</sup> sowie im Sekundärrecht des ESM<sup>22</sup>. Insbesondere muss der Rat der EU das im Rahmen des ESM-Programms ausgehandelte makroökonomische Anpassungsprogramm billigen, bevor die ESM-Gremien es formal annehmen dürfen. Dies soll die notwendige Kohärenz zwischen beiden Rechtssystemen sicherstellen.

Zweitens nutzt der ESM europarechtliche Institutionen wie die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank (EZB). Hierzu hatten die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten die ESM-Mitgliedstaaten ermächtigt.<sup>23</sup> Die Kommission ist gemäß ESM-Vertrag insbesondere dafür zuständig, die Auflagen auszuverhandeln und deren Einhaltung zu überwachen. Der EZB sind ebenfalls Aufgaben in diesem Zusammenhang übertragen worden, allerdings nur passiver Art. So muss die Kommission zahlreiche Analysen „im Benehmen“ mit der EZB vorlegen. Über diese Formulierung wurde eine weitgehende Einbindung der EZB erreicht, ohne jedoch die EZB rechtlich zu einer Mitarbeit zu verpflichten, was aufgrund ihrer Unabhängigkeit auch problematisch gewesen wäre.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 472/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind, ABl. EU L 140/1.

<sup>21</sup> Art. 13 Abs. 3 UAbs. 2 ESM-Vertrag.

<sup>22</sup> Als Sekundärrecht werden hier die von den ESM-Gremien erlassenen Durchführungsbestimmungen und Leitlinien bezeichnet. Vgl. z.B. Art. 1 der ESM-Leitlinie für Darlehen.

<sup>23</sup> Vgl. Erwägungsgrund 10 des ESM-Vertrages: „Am 20. Juni 2011 ermächtigten die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Vertragsparteien des vorliegenden Vertrags, die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank („EZB“) dazu aufzufordern, die in dem vorliegenden Vertrag vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen.“ Die Erklärung der Vertreter der Mitgliedstaaten vom 20. Juni 2011 lautet wie folgt: „The Representatives of the Governments of the Member States of the European Union agree that the ESM Treaty include provisions for the European Commission and the European Central Bank to carry out the tasks as set out in that Treaty.“, vgl. Ratsdokument 12114/11.

<sup>24</sup> In diesem Sinne auch Generalanwalt *Cruz Villalón* in Rn. 150 seiner Schlussanträge vom 15. Januar 2015 in der Rechtssache C-62/14 (*Gauweiler u. a.*).

### **III. Die Überführung des ESM in das Europarecht**

Dieses Kapitel analysiert, ob und inwieweit der ESM in das Europarecht überführt werden kann. Dabei wird zunächst das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung dargestellt. Anschließend wird untersucht, ob in den EU-Verträgen eine Kompetenzklausel für die Schaffung eines EUSM existiert. Hierzu wird insbesondere auf die Rechtsprechung des EuGH eingegangen. Abschließend wird dargestellt, auf welche Weise die EU-Verträge geändert werden könnten, um die Integration des ESM in das Europarecht zu ermöglichen.

#### **1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung**

Gemäß Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV darf die EU nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur tätig werden, wenn ihr hierfür von den Mitgliedstaaten eine Zuständigkeit übertragen wurde. Die EU darf nur innerhalb der übertragenen Zuständigkeiten tätig werden. Eine Kompetenz-Kompetenz besteht nicht. Alle Zuständigkeiten, die der EU nicht in den Verträgen übertragen wurden, verbleiben bei den Mitgliedstaaten. Entscheidend ist daher, ob der ESM bzw. die vom ESM wahrgenommenen Tätigkeiten unter eine der EU übertragenen Zuständigkeiten subsumiert werden kann.

#### **2. Existenz einer Kompetenzgrundlage in den bestehenden Verträgen**

Mehrere Artikel des AEUV kommen als Kompetenzgrundlage für einen Stabilitätsmechanismus wie den ESM in Betracht. Dazu zählen insbesondere die Artikel 122, 136, 143, 310, 352 AEUV sowie Art. 20 des EUV. Zunächst wird jedoch auf das Urteil des EuGH in der Rechtsache Pringle eingegangen, das die Frage einer Kompetenzgrundlage für den ESM umfassend analysiert hat. Nur soweit das Urteil in der Rechtssache Pringle einen Interpretationsspielraum eröffnet, sind weitergehende Überlegungen überhaupt sinnvoll.

### a. Urteil des EuGH in der Rechtssache Pringle

In seinem Urteil vom 27. November 2012 in der Rechtssache Pringle<sup>25</sup> hat der EuGH unter anderem darüber entschieden, ob der Beschluss 2011/199 des Europäischen Rates zur Änderung des Art. 136 AEUV in die Zuständigkeit der EU in den Bereichen der Währungspolitik und der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eingreift. Dabei kam es entscheidend darauf an, ob die mit der Änderung des Art. 136 AEUV legitimierte völkerrechtliche Gründung des ESM in eine ausschließliche Zuständigkeit der EU bzw. eine bereits durch die EU ausgeübte geteilte Zuständigkeit eingreift. Denn in diesem Fall wäre es den Mitgliedstaaten nicht gestattet gewesen, einen Stabilitätsmechanismus außerhalb des Europarechts einzurichten. Damit ergeben sich im Umkehrschluss auch Hinweise auf die hier interessierende Frage, ob die EU für die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus wie des ESM zuständig ist oder nicht.

Mit Blick auf konkrete Rechtsgrundlagen führt der EuGH zunächst aus, dass der mit dem Beschluss 2011/199 geplante Stabilitätsmechanismus zum Bereich der Wirtschaftspolitik gehört und folglich nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU im Bereich der Währungspolitik eingreift.

Der EuGH führt in seinem Urteil dann aus, dass Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 1 AEUV die Rolle der Union im Bereich der Wirtschaftspolitik auf den Erlass von „Koordinierungsmaßnahmen“ beschränken, so dass ihr die Bestimmungen des EUV und des AUEV keine „spezielle Zuständigkeit“ für die Schaffung eines Stabilitätsmechanismus verleihen, so wie er im Beschluss 2011/199 ins Auge gefasst wurde.<sup>26</sup>

Weiterhin führt der EuGH aus, dass Art. 122 Abs. 2 AEUV der EU zwar die Zuständigkeit für die Gewährung eines punktuellen finanziellen Beistands für einen Mitgliedstaat verleiht, der

---

<sup>25</sup> EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Rs. C-370/12, EU:C:2012:756, Pringle. Vgl. dazu *Meyer-Heine*: Le TFUE et l'assistance financière à un Etat membre, *Revue de l'Union Européenne* 2014, 13 ff.; *Callies*: Die Krise der Währungsunion als Bewährungsprobe der Rechtsgemeinschaft, *NVwZ* 2013, 97ff.; *Nettesheim*: Europarechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus, *NJW* 2013, 14 ff.; *Weiß / Haberkamm*: Der ESM vor dem EuGH - Widersprüchliche Wertungen in Luxemburg und Karlsruhe? *EuZW* 2013, 95 ff.

<sup>26</sup> EuGH, Pringle, a.a.O., Rn. 64.

aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist. Allerdings habe der Europäische Rat zu Recht festgestellt, dass diese Norm keine geeignete Rechtsgrundlage für eine Einrichtung eines permanenten Stabilitätsmechanismus darstellt, zumal der ESM auch auf die Wahrung der Finanzstabilität des Euroraums insgesamt abzielt.<sup>27</sup>

Art. 143 Abs. 2 AEUV scheidet nach Ansicht des EuGH als Rechtsgrundlage aus, weil diese Norm nach seinem eindeutigen Wortlaut nur Hilfen zugunsten von Nicht-Eurostaaten umfasst (sogenannte Zahlungsbilanzhilfen).

Mit Blick auf Art. 352 AEUV beschränkt sich der EuGH auf die Aussage, dass die Union ihre Zuständigkeit nach diesem Artikel nicht ausgeübt und dass die genannte Bestimmung der EU jedenfalls keine Pflicht zum Tätigwerden auferlegt habe.<sup>28</sup> Der EuGH äußert sich somit nicht zu der Frage, ob die Mitgliedstaaten den ESM auf Basis des Art. 352 AEUV und damit innerhalb des Europarechts hätten gründen können. Er hält sich aus dieser Frage heraus und lässt sie unbeantwortet.

Der EuGH gelangt nach dieser eher cursorischen Prüfung der Art. 122 Abs. 2, 143 Abs. 2 sowie 352 AEUV als mögliche Rechtsgrundlagen zu dem Ergebnis, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone befugt sind, auf völkerrechtlicher Grundlage einen Stabilitätsmechanismus wie den ESM zu gründen. Über Art. 136 Abs. 3 AEUV sind der EU somit keine neue Zuständigkeiten übertragen worden. Dieser Artikel stellt lediglich deklaratorisch fest, dass die Mitgliedstaaten einen entsprechenden Mechanismus außerhalb des Europarechts gründen durften.

---

<sup>27</sup> EuGH, Pringle, a.a.O., Rn. 65.

<sup>28</sup> EuGH, Pringle, a.a.O., Rn. 67.

## **b. Anmerkungen zum Pringle-Urteil**

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass sich der EuGH im Pringle-Urteil nicht zu der Frage geäußert hat, ob der EU eine Zuständigkeit zur Schaffung eines Stabilitätsmechanismus wie dem ESM zukommt. Vielmehr hat er nur die Frage geklärt, ob die Schaffung eines Stabilitätsmechanismus wie des ESM durch die Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Rechts in eine Zuständigkeit der EU eingreift.

Beide Fragestellungen dürfen nicht miteinander vermengt werden. Aus der Entscheidung des EuGH, dass die Schaffung des ESM nicht in eine Zuständigkeit der EU eingegriffen hat, folgt nicht automatisch, dass der EU eine solche Zuständigkeit nicht zukommt. Dies trifft nur für ausschließliche Zuständigkeiten der EU zu. Im Bereich der geteilten Zuständigkeiten ist die Frage entscheidend, ob die EU eine bestehende geteilte Zuständigkeit bereits ausgeübt hat oder nicht. Wenn die EU eine geteilte Zuständigkeit bereits ausgeübt hat, dürften die Mitgliedstaaten außerhalb des Europarechts in diesem Bereich nicht mehr tätig werden. Solange die EU eine geteilte Zuständigkeit noch nicht ausgeübt hat, dürfen sie dies durchaus tun.<sup>29</sup>

Die Ausführungen des EuGH zu Art. 122 Abs. 2 AEUV überzeugen nur bedingt. Das Argument des EuGH, der permanente Charakter des Stabilitätsmechanismus sowie die Tatsache, dass seine Tätigkeiten auf die Wahrung der Finanzstabilität der Eurozone insgesamt abzielen, erlaubten es nicht, eine solche Maßnahme auf Grundlage dieses Artikels vorzunehmen, könnte kritisch hinterfragt werden. Denn die vom ESM gewährten Finanzhilfen sind befristet und nicht permanenter Natur. Und Art. 122 Abs. 2 AEUV schließt mit seinem Wortlaut nicht aus, dass die auf seiner Grundlage beschlossenen Maßnahmen nicht auch die Finanzstabilität der Eurozone wahren dürfen. Außerdem lässt der EuGH außer Acht, dass der EFSM auf eben dieser Rechtsgrundlage gegründet wurde. Und der EFSM hat eine ähnliche Aufgabe wie der

---

<sup>29</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV. Der Umstand, dass die Mitgliedstaaten im Bereich der geteilten Zuständigkeiten tätig geworden sind, bedeutet jedoch nicht, dass die EU hier nicht mehr tätig werden darf (keine Sperrwirkung). Vielmehr kann die EU jederzeit – unter Beachtung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – tätig werden und die Kompetenz an sich ziehen.



ESM, nämlich Finanzhilfen an Mitgliedstaaten gegen Auflagen zu gewähren. Zwar ist der EFSM (politisch) zeitlich befristet worden, der ESM ist dies nicht. Ob dies jedoch der rechtlich erhebliche Unterschied mit Blick auf Art. 122 Abs. 2 AEUV ist, kann bezweifelt werden. Jedenfalls geht der EuGH auf diesen offensichtlichen Parallelismus nicht ein. Allerdings kommt der EuGH zu dem eindeutigen Ergebnis, dass ein Stabilitätsmechanismus wie der ESM nicht auf Basis von Art. 122 Abs. 2 AEUV gegründet werden kann.

Diesem Ergebnis ist zuzustimmen, wenn auch aus anderen Gründen als den vom EuGH angeführten. Denn Art. 122 Abs. 2 AEUV erlaubt wie dargelegt einen finanziellen Beistand der Union lediglich, wenn ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist. Im Falle einer Refinanzierungskrise ist schwerlich anzunehmen, dass sich dieses Ereignis der Kontrolle des Mitgliedstaates entzieht, da eine Refinanzierungskrise in der Regel erst dann eintritt, wenn der Finanzmarkt aufgrund der schlechten Haushaltsdaten Zweifel daran hat, ob das Land noch in der Lage ist, seine Anleihen zu bedienen.<sup>30</sup> Länder mit gesunden Staatsfinanzen mussten daher in der Staatsschuldenkrise keinen Antrag beim ESM bzw. der EFSF stellen, sondern ausschließlich solche Länder, die im Vorfeld durch eine schlechte Haushaltsdisziplin aufgefallen sind.<sup>31</sup> Außerdem erlaubt Art. 122 Abs. 2 AEUV lediglich einzelne Finanzhilfen an EU-Staaten, nicht jedoch die Schaffung eines dauerhaften Stabilitätsmechanismus für die Eurostaaten.<sup>32</sup>

Vor dem Hintergrund der klaren Aussagen des EuGH sowie der dargestellten sonstigen Zweifel an der Einschlägigkeit des Art. 122 Abs. 2 AEUV wird in der vorliegenden Arbeit davon ausgegangen, dass dieser Artikel trotz der dargestellten Argumentationsdefizite des

---

<sup>30</sup> Auch ein schwerwiegender Wirtschaftsabschwung dürfte kein derartiges außergewöhnliches Ereignis darstellen, vgl. *Bark*, Das gemeinschaftsrechtliche Defizitverfahren, S. 84.

<sup>31</sup> Bei Griechenland, Portugal und Zypern war die Staatsverschuldung bereits vor der Krise sehr hoch, während in Spanien und Irland die Rettung des aufgeblähten Bankensektors die staatlichen Haushalte überforderte.

<sup>32</sup> Insoweit war auch die Nutzung des Europäischen Finanzstabilitätsmechanismus (EFSM) politisch auf den 30. Juni 2013 begrenzt worden. Ein weiterer Grund hierfür war der Widerstand Großbritanniens gegen die Nutzung des Art. 122 Abs. 2 AEUV für Finanzhilfen an Eurostaaten.

EuGH nicht als Rechtsgrundlage für einen gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus in Betracht kommt.

Anders als zu Art. 122 Abs. 2 AEUV hat der EuGH jedoch zu Art. 352 AEUV eine klare Aussage vermieden, auch wenn das Europäische Parlament in seinem Entwurf vom 4. Mai 2016 für eine Entschließung über die Haushaltskapazität des Euroraums meint, dass das Pringle-Urteil den Weg für eine Integration des ESM über Art. 352 AEUV eröffnet habe.<sup>33</sup>

Dies ist allerdings nicht zutreffend. Vielmehr hat der EuGH lediglich darauf verwiesen, dass die EU jedenfalls eine ihr nach Art. 352 AEUV zukommende Zuständigkeit nicht ausgeübt hat, so dass die Mitgliedstaaten den ESM außerhalb des Europarechts gründen durften. Es steht zu vermuten, dass der EuGH diesen Trick nicht allein aus richterlichen Effizienzgründen gewählt hat. Vielmehr dürfte der EuGH hierüber absichtlich eine Öffnung für zukünftige Entwicklungen eingebaut haben.

Es stellt sich damit die Frage, ob die Mitgliedstaaten auf Basis des Art. 352 AEUV einen Stabilitätsmechanismus gründen könnten. Dies wird im folgenden Kapitel erörtert.

### **c. Art. 352 AEUV**

Art. 352 Abs. 1 AEUV kommt als Rechtsgrundlage in Betracht, wenn ein Tätigwerden der EU im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich ist, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen. Während die Tatbestandsvoraussetzungen recht weit formuliert sind, ist die Norm verfahrensrechtlich eng formuliert, da der Rat einstimmig entscheiden und das Europäische Parlament zustimmen muss.<sup>34</sup>

Als erstes Tatbestandsmerkmal des Art. 352 Abs. 1 AEUV müsste die Schaffung eines Stabilitätsmechanismus wie des ESM in einen der in den Verträgen festgelegten Politik-

---

<sup>33</sup> Europäisches Parlament, Entwurf einer Entschließung über eine Haushaltskapazität des Euroraums, 2015/2344 (INI), Ziffer 19.

<sup>34</sup> Zudem besteht in manchen Mitgliedstaaten ein besonderes innerstaatliches Mitwirkungsbezugnis der nationalen Parlamente. In Deutschland ist zum Beispiel gemäß § 8 IntVG ein Bundesgesetz erforderlich. In Frankreich gibt es demgegenüber bei Art. 352 AEUV keine spezifischen Mitwirkungsrechte des Parlaments.

bereiche fallen. Dies ist der Fall, da der EuGH in der Rechtssache Pringle entschieden hat, dass die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus zum Bereich der Wirtschaftspolitik gehört<sup>35</sup>, die nach Art. 120, 121 AEUV in den Anwendungsbereich des AEUV und des EUV fällt.

Zweitens müsste die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus erforderlich sein, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen. Als solches Ziel kommt insbesondere die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion gemäß Art. 3 Abs. 4 EUV in Betracht. So könnte man argumentieren, dass die Errichtung der Währungsunion ohne einen Stabilitätsmechanismus nicht möglich ist, ein solcher Mechanismus also zwingend zu einer Währungsunion gehört.<sup>36</sup> Denn mangels eigener Währung können die Mitglieder der Währungsunion nicht mehr ihre Währung ab- oder aufwerten, um makroökonomische Ungleichgewichte zu korrigieren. Sie sind damit gleichsam schutzlos der Spekulation auf den Finanzmärkten ausgesetzt. Ohne einen Stabilitätsmechanismus sind die Mitglieder einer Währungsunion der Gefahr einer Staatspleite ausgesetzt, die sie aus eigener Kraft nicht mehr verhindern können. Diese Ansicht findet sich besonders häufig im französischen Schrifttum.<sup>37</sup>

Dem kann entgegnet werden, dass bei der Konzeption der Wirtschafts- und Währungsunion gerade kein Stabilitätsmechanismus vorgesehen wurde, und zwar nicht aus Versehen, sondern absichtlich.<sup>38</sup> Vielmehr sollte die Gefahr einer Staatsinsolvenz durch die No-Bailout-Klausel des Art. 125 AEUV und durch die Verpflichtung zu solider Haushaltsführung vermieden werden. Nach dieser insbesondere in Deutschland verbreiteten Ansicht bestand daher überhaupt keine Notwendigkeit für einen Stabilitätsmechanismus.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> EuGH, Pringle, a.a.O., Rn. 60.

<sup>36</sup> In diesem Sinne wird auch teilweise in der wirtschaftswissenschaftlicher Literatur argumentiert, vgl. etwa: *Bénassy-Quéré/Ragot/Wolff*: Which fiscal union for the Eurozone? Bruegel Policy Contribution 2016/05.

<sup>37</sup> Vgl. die Veröffentlichung des französischen Finanzministeriums vom 25. Oktober 2013 (Trésor-Éco n°120 : Un budget pour la zone euro), in der argumentiert wird, dass die Eurozone nicht über die nötigen makroökonomischen Stabilisatoren verfügt, um sie vor Krisen zu schützen. Daher wird dort argumentiert, dass die Eurozone ein eigenes Budget benötige.

<sup>38</sup> Vgl. zum Beispiel den Delors-Bericht vom 17. April 1989, in dem von einem Stabilitätsmechanismus keine Rede ist. Die Insolvenz eines Mitgliedstaates der Währungsunion sollte vielmehr durch strikte Budgetdisziplin und eine Koordinierung der Wirtschaftspolitiken verhindert werden.

<sup>39</sup> Vgl. zu dieser Ansicht insb.: *Palm*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 136 AEUV, Rn. 42.

Entscheidend ist letztlich, welcher Zeitpunkt für relevant erachtet wird. Zum Zeitpunkt der Konzeption der Währungsunion wurde ein Stabilitätsmechanismus nicht für erforderlich gehalten. Diese Frage ist damals noch nicht einmal diskutiert worden. Dass dies ein Fehler war, zeigte sich angesichts der krisenhaften Zuspitzung im Jahr 2010. Um eine Pleite Griechenlands und ein Ausbreiten der Krise auf weitere Länder zu verhindern, waren sich die Mitgliedstaaten der Eurozone relativ schnell einig, dass ein Stabilitätsmechanismus nunmehr erforderlich ist.

Zu beachten ist jedoch, dass die Schaffung eines Stabilitätsmechanismus nicht mit einem normalen Sekundärrechtsakt etwa zur Angleichung von Rechtsvorschriften vergleichbar ist. Denn die „Eingriffsintensität“ ist viel höher. So müssen signifikante Haushaltsmittel aus den nationalen Haushalten auf den Stabilitätsmechanismus übertragen werden. Darüber hinaus haften die Teilnehmer für weitere hohe Milliardenbeträge im Fall von Verlusten oder der Nichtrückzahlungen durch den Empfängerstaat. Diese Fragen sind eng mit der nationalen Budgethoheit verbunden.

Vor diesem Hintergrund ist auf das Gutachten des EuGH zum Beitritt der EG zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) hinzuweisen, in dem der EuGH ausgeführt hat, dass die Bestimmung des Art. 308 EGV<sup>40</sup> nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass von Bestimmungen dienen kann, die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Vertragsänderung ohne Einhaltung des hierfür vom Vertrag vorgesehenen Verfahrens hinausliefen.<sup>41</sup> Nach deutscher Lehre handelt es sich dabei um ein immanentes negatives Tatbestandsmerkmal des Art. 352 AEUV.<sup>42</sup>

Legt man diesen Maßstab zugrunde, ist das negative Tatbestandsmerkmal im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Denn die Schaffung eines Stabilitätsmechanismus ist hinsichtlich seiner Folgen mit einer Vertragsänderung zu vergleichen. Dies gilt zum einen aufgrund des schwerwiegenden Eingriffs in die nationale Haushaltsautonomie, zum anderen aufgrund der

---

<sup>40</sup> Inhaltlich weitgehend identischer Vorgänger des jetzigen Art. 352 AEUV.

<sup>41</sup> EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-1759, Rn. 30; *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, Art. 352 AEUV, Rn. 72.

<sup>42</sup> *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, Art. 352 AEUV, Rn. 74.

schwierigen Artikulation mit der No-Bailout-Klausel des Art. 125 AEUV.<sup>43</sup> Die Schaffung eines Stabilitätsmechanismus nach Vorbild des ESM würde jedenfalls die bisherige vertragliche Konzeption der Währungsunion umfassend verändern und hätte damit eine Eingriffsintensität, die einer Vertragsänderung gleich kommt. Vor diesem Hintergrund erscheint es im Ergebnis nicht möglich, die Schaffung eines Stabilitätsmechanismus wie des ESM auf die Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV zu stützen.

Dieses Ergebnis wird auch dadurch bestätigt, dass Art. 352 AEUV nur Maßnahmen der EU gestattet, nicht jedoch eines Teilbereichs wie der Eurozone. Für diese sieht der AEUV ein besonderes Kapitel vor (Kapitel 4: Besondere Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist). Im Umkehrschluss folgt daraus, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone nicht auf eine Rechtsgrundlage außerhalb dieses Kapitels zurückgreifen können, um Maßnahmen für die Eurozone zu beschließen. Dies wäre eine Umgehung der vertraglichen Kompetenznormen.<sup>44</sup>

Als Ergebnis ist damit festzuhalten, dass Art. 352 AEUV nicht als Rechtsgrundlage für einen Stabilitätsmechanismus wie den ESM in Betracht kommt.

#### **d. Art. 311 Abs. 3 AEUV**

Eine weitere mögliche Rechtsgrundlage für den gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus wäre Art. 311 Abs. 3 AEUV. Der EuGH hat diese Norm in seinem Pringle-Urteil nicht geprüft, so dass sie jedenfalls nicht bereits aufgrund einer entsprechenden höchstgerichtlichen Entscheidung ausscheidet.

---

<sup>43</sup> So auch *Heß*: Der Europäische Stabilitätsmechanismus: Eine Analyse der Regelungen und ihrer Vereinbarkeit mit Europarecht, [www.zis-online.com/dat/artikel/2011\\_3\\_447.pdf](http://www.zis-online.com/dat/artikel/2011_3_447.pdf) (zuletzt abgerufen am 23. Oktober 2016). Die Vereinbarkeit mit Art. 125 AEUV wird in der vorliegenden Arbeit aus Platzgründen und aufgrund der dazu bereits existierenden umfangreichen Literatur nicht weiter erörtert.

<sup>44</sup> Der Sachverhalt weicht insoweit von den Rechtsakten zur Verwirklichung der Bankenunion (SSM-Verordnung, SRM-Verordnung) ab, die auf die Rechtsgrundlagen Art. 114 AEUV bzw. Art. 127 Abs. 6 AEUV gestützt sind und damit ebenfalls auf Rechtsgrundlagen außerhalb des Kapitels über die Währungsunion. Die Instrumente der Bankenunion stehen aber grundsätzlich allen EU-Mitgliedstaaten offen, d.h. sie sind nicht auf die Mitgliedstaaten der Währungsunion beschränkt. Dies ist ein entscheidender Unterschied zum Stabilitätsmechanismus, der nur für die Eurostaaten offen ist. Da dieser die Aufgabe hat, die Stabilität der Eurozone zu sichern, wäre es auch nicht möglich, ihn ebenso wie die Instrumente der Bankenunion für Nicht-Eurostaaten zu öffnen.

Gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV kann der Rat in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss erlassen, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. Auf den ersten Blick mag es etwas merkwürdig erscheinen, die Bestimmung über den Eigenmittelbeschluss als mögliche Rechtsgrundlage für einen EUSM anzusehen. Allerdings handelt es sich bei dem EUSM im Wesentlichen um finanzielle Mittel, so dass der Rückgriff auf den Eigenmittelbeschluss nicht völlig fern liegt. So bestimmt Art. 311 Abs. 1 AEUV, dass sich die Union mit den erforderlichen Mitteln ausstattet, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können. Hierunter könnte durchaus die Bereitstellung von Mitteln zur Stabilisierung der Eurozone subsumiert werden. Außerdem ermächtigt Art. 311 Abs. 4 AEUV den Rat zum Erlass von Durchführungsmaßnahmen, in denen zum Beispiel die Modalitäten für die Gewährung der Finanzhilfen geregelt werden könnten.

Allerdings sprechen zwei Aspekte gegen Art. 311 Abs. 3 AEUV als Rechtsgrundlage für den Stabilitätsmechanismus. Zum einen kann Art. 311 Abs. 3 AEUV nach überwiegender Ansicht nicht als Rechtsgrundlage für materielle Regelungen herangezogen werden, sondern nur als Rechtsgrundlage für die finanziellen Mittel, die zur Durchführung einer beschlossenen Maßnahme erforderlich sind. Hierfür spricht bereits die in Art. 310 Abs. 3 AEUV normierte Dependenz der sachlichen Rechtsgrundlage.<sup>45</sup> Diese Norm sieht vor, dass die Ausführung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben grundsätzlich den Erlass eines verbindlichen Rechtsakts der Union voraussetzt, mit dem die Maßnahme der Union und die Ausführung der entsprechenden Ausgabe (...) eine Rechtsgrundlage erhalten. Zudem spricht bereits der in Art. 311 Abs. 3 AEUV verwendete Begriff der „Eigenmittel“ dafür, dass über diese Norm nur die Einnahmen der EU geregelt werden können, nicht jedoch materielle Regelungen über die Instrumente, für die diese Einnahmen erforderlich sind.<sup>46</sup> Ein weiteres Argument gegen Art. 311 Abs. 3 AEUV besteht darin, dass diese Norm die Eigenmittel der EU betrifft, nicht jedoch der Eurozone. Letztlich gilt auch hier das bereits bei Art. 352 AEUV ausgeführte, wonach ein Rückgriff auf die allgemeinen Rechtsgrundlagen der EU für Maßnahmen der

---

<sup>45</sup> Vgl. *Rossi*, in: Dausen, EU-Wirtschaftsrecht, Kapitel A. III., Rn. 151.

<sup>46</sup> Vgl. insoweit auch *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, Art. 311 Rn. 2.

Eurozone eine Umgehung der besonderen Bestimmungen der Währungsunion darstellen würde.

#### **e. Verstärkte Zusammenarbeit**

Schließlich kommen die Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV und Art. 326 ff. AEUV als Rechtsgrundlage für einen EUSM in Betracht. Damit könnte das Problem umgangen werden, dass die zuletzt erwähnten Rechtsgrundlagen nur zu Maßnahmen der EU ermächtigen, nicht jedoch zu Maßnahmen der Eurozone.

Allerdings hilft auch die Verstärkte Zusammenarbeit letztlich nicht über dieses Problem hinweg, da gemäß Art. 328 Abs. 1 AEUV das Prinzip der Offenheit<sup>47</sup> gilt, das heißt die Verstärkte Zusammenarbeit muss allen EU-Mitgliedstaaten offen stehen. Eine Regelung ausschließlich zugunsten der Eurostaaten ist auf dieser Basis nicht möglich.

#### **f. Ergebnis**

Als Ergebnis ist damit festzuhalten, dass im geltenden Unionsrecht keine Rechtsgrundlage für einen Stabilitätsmechanismus wie den ESM besteht. Eine Überführung des ESM in das Gemeinschaftsrecht ist damit auf Basis der bestehenden Verträge nicht möglich.<sup>48</sup>

### **3. Überführung im Wege der Vertragsänderung**

In der Literatur ist bereits die Forderung erhoben worden, zur Verbesserung der Funktionsweise des ESM die EU-Verträge zu ändern.<sup>49</sup> Allerdings ist, soweit ersichtlich, noch nicht erörtert worden, ob hierfür ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren durchgeführt

---

<sup>47</sup> Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 328 AEUV, Rn. 1.

<sup>48</sup> Dieses Ergebnis wird wohl auch vom 5-Präsidenten-Bericht geteilt, der ohne nähere juristische Begründung fordert, dass „die Steuerungsmodalitäten des ESM vollständig in die EU-Verträge integriert werden“ sollten, was wohl dahingehend auszulegen ist, dass die derzeitigen EU-Verträge dies nicht vorsehen.

<sup>49</sup> Clément-Wilz, Les mesures „anti-crise“ et la transformation des compétences de l'Union en matière économique, Revue de l'OFCE 2014, 103, 113.

werden kann, oder ob auf das ordentliche Vertragsänderungsverfahren zurückgegriffen werden muss.

**a. Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren**

Ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren kommt nach Art. 48 Abs. 6 EUV in Betracht, wenn die Änderung ausschließlich den dritten Teil des AEUV betrifft. In diesem Fall reicht es aus, wenn der Europäische Rat die Änderungen beschließt und diese anschließend durch die Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Der dritte Teil des AEUV umfasst die Artikel 26 bis 197 AEUV. Andere Teile des AEUV sowie der EUV können über das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nicht geändert werden.

Da der EUSM inhaltlich zu den Bestimmungen für die Mitgliedstaaten der Eurozone in Art. 136 ff. AEUV passen würde und Änderungen des EUV nicht erforderlich sind, wäre der Weg für ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren grundsätzlich eröffnet. Hierfür spricht auch, dass Art. 136 Abs. 3 AEUV über ein vereinfachtes Verfahren eingefügt wurde. Dann müsste es auch möglich sein, den über Art. 136 Abs. 3 AEUV eingeführten ESM im vereinfachten Verfahren in den AEUV zu integrieren.

Hiergegen lässt sich jedoch anführen, dass die Änderung gemäß Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV nicht zu einer Ausdehnung der der EU im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen darf. Genau dies wäre jedoch bei der Überführung des ESM in die Art. 136 ff. AEUV der Fall, denn wie dargelegt hat die EU bislang keine Zuständigkeit zur Gründung eines Stabilitätsmechanismus.

Dem widerspricht auch nicht die bereits erfolgte Einführung des Art. 136 Abs. 3 AUEV, denn dieser war nicht konstitutiv für die Gründung des ESM, sondern nur deklaratorisch. Der Artikel führt lediglich aus, dass die Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Rechts einen Stabilitätsmechanismus gründen dürfen. Wenn dieser Stabilitätsmechanismus nun nicht außerhalb, sondern innerhalb des EU-Rechts gegründet werden soll, muss a contrario eine entsprechende Kompetenz auf die EU-Ebene übertragen werden. Im Ergebnis kann damit nicht auf das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren zurückgegriffen werden.



## **b. Ordentliches Vertragsänderungsverfahren**

Daher muss auf das ordentliche Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 1 EUV zurückgegriffen werden. Es gilt das normale Verfahren, das heißt es bedarf eines Konvents und einer Regierungskonferenz sowie einer anschließenden Ratifikation in allen Mitgliedsstaaten gemäß den innerstaatlichen Verfahren (einschließlich eventueller Referenden, etwa in Frankreich).

## **c. Zwischenergebnis**

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der ESM nur im Wege eines ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens in das EU-Recht überführt werden kann.

## **d. Formulierungsvorschlag**

Grundsätzlich bieten sich zwei Optionen an, wie der ESM in das EU-Recht überführt werden kann. Zum einen kann der gesamte ESM-Vertrag in das EU-Recht integriert werden, zum Beispiel in Form eines Protokolls zum AEUV. Zusätzlich können die wesentlichen Strukturelemente des Stabilitätsmechanismus in den Text des AEUV aufgenommen werden. Damit würde man dem Vorbild des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) folgen, das in den Art. 127 ff. AEUV sowie im Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank geregelt ist. Damit wären alle Elemente des EUSM im Primärrecht geregelt.

Eine andere Vorgehensweise besteht darin, im Primärrecht lediglich eine Rechtsgrundlage für den EUSM zu schaffen, ggf. mit einigen allgemeinen Vorgaben. Die konkrete Ausgestaltung des Stabilitätsmechanismus erfolgt dann über Sekundärrecht. Damit folgt man dem Vorbild des einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (SSM), der auf Art. 127 Abs. 6 AEUV gestützt und dessen konkrete Ausgestaltung in der SSM-Verordnung<sup>50</sup> geregelt ist.

---

<sup>50</sup> Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. EU Nr. L 287/63.

Beide Optionen haben Vor- und Nachteile. Eine vollständig primärrechtliche Lösung führt dazu, dass eventuelle zukünftige Änderungen nur schwer umsetzbar sind. Dies wird aus deutscher Sicht eher als Vorteil angesehen werden, aus französischer Sicht eher als Nachteil. Die Erfahrung der letzten Jahre hat besonders deutlich gezeigt, dass es unmöglich ist, die Zukunft vorherzusehen. Anpassungen des Rechtsrahmens waren daher immer wieder angezeigt, etwa als das Ausleihvolumen der Rettungsschirme erhöht und zusätzliche Finanzhilfeeinstrumente eingeführt wurden. Dies spricht im Ergebnis eher dafür, nicht den gesamten EUSM im Primärrecht zu regeln. Den deutschen Bedenken vor einer Änderung der wesentlichen Strukturprinzipien des Stabilitätsmechanismus im Zeitverlauf (z.B. Absenkung der Auflagen, Änderung der Stimmrechtsmehrheiten) kann dadurch Rechnung getragen werden, dass zum einen grundlegende Prinzipien in der zu schaffenden Rechtsgrundlage genannt werden und zum Anderen die Beschlussfassung über den Sekundärrechtsakt zur Schaffung des EUSM im Rat einstimmig erfolgen muss.

Weiterhin ist zu regeln, in welcher Form das Europäische Parlament eingebunden wird. Der Grad der Einbindung hängt entscheidend von der Herkunft des Kapitals des Stabilitätsmechanismus ab. Wenn es sich weiterhin um nationale Haushaltsmittel handelt, ist lediglich eine Anhörung des Europäischen Parlaments und damit ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorzusehen. Handelt es sich demgegenüber um europäische Mittel, die unter Beteiligung des Europäischen Parlaments festgelegt werden, so müsste das Europäische Parlament auch bei der Gestaltung des EUSM in gleicher Weise beteiligt werden. Dann könnte auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zurückgegriffen werden. Auf S. 31 unten wird ausgeführt, dass es sich bei den Mitteln des EUSM weiterhin um nationale Mittel handeln wird. Insoweit ist lediglich eine Anhörung des Europäischen Parlaments vorzusehen.

Schließlich ist eine Anhörung der EZB vorzusehen, da Finanzhilfen an Eurostaaten Auswirkungen auf die Aufgaben der EZB haben können. Außerdem sollte die EZB auch beim EUSM an der Aushandlung und Überwachung der Auflagen mitwirken, so dass ihr vor Verabschiedung des Rechtsrahmens Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist.

An welcher konkreten Stelle im AUEV die Rechtsgrundlage eingefügt wird, ist eher nebensächlich. Allerdings spricht viel dafür, die Rechtsgrundlage in Art. 136 Abs. 3 AEUV zu schaffen. Zum einen muss diese Norm in ihrer bisherigen Fassung ohnehin abgeschafft werden, wenn der ESM in das EU-Recht überführt wird. Zum anderen passt dieser Artikel sehr gut, da er ganz am Anfang des Kapitels mit den besonderen Bestimmungen für die Eurozonenmitgliedstaaten steht. Schließlich beinhaltet er bereits zwei wesentliche Strukturelemente des ESM, die auch weiterhin gelten sollten: das Ultima-Ratio-Prinzip und die Verknüpfung mit strengen Auflagen.

Aus diesen Überlegungen könnte sich folgende Formulierung für Art. 136 Abs. 3 AEUV (neu) ergeben:

**Art. 136 Abs. 3 AEUV (neu)**

*„Der Rat kann einstimmig durch Verordnung gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Zentralbank einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen. Bei den in Satz 1 genannten Maßnahmen sind nur die Mitglieder des Rates stimmberechtigt, die jene Mitgliedstaaten vertreten, deren Währung der Euro ist.“*

**4. Exkurs: Weitere Bestandteile einer Vertragsänderung**

Das für die Überführung des ESM in das EU-Recht notwendige Vertragsänderungsverfahren könnte auch genutzt werden, um einige andere vertragliche Korrekturen im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion vorzunehmen. Diese Elemente sollen hier nur kurz angerissen werden, eine vertiefte inhaltliche Befassung erfolgt im Rahmen dieser Arbeit nicht.

Erstens könnte die von einigen eingeforderte organisatorische und rechtliche Trennung des SSM von der EZB umgesetzt werden.<sup>51</sup> Der SSM ist insbesondere deshalb bei der EZB angesiedelt worden, weil mit Art. 127 Abs. 6 AEUV eine Rechtsgrundlage zur Verfügung stand und eine langwierige Vertragsänderung damit umgangen werden konnte. Potentielle Interessenkonflikte zwischen der Bankenaufsicht und der Geldpolitik wurden dabei in Kauf genommen. Eine Vertragsänderung wurde aufgrund des langen Verfahrens und des unsicheren Ausgangs nicht in Betracht gezogen. Wenn allerdings für die Integration des ESM in das EU-Recht eine Vertragsänderung angestrebt wird, könnte in diesem Zusammenhang auch eine Rechtsgrundlage für einen einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus, unabhängig von der EZB, geschaffen werden. Hierbei handelt es sich primär um ein deutsches Anliegen, da in Frankreich traditionell die Bankenaufsicht bei der Notenbank angesiedelt ist und daher Befürchtungen wegen Interessenkonflikten in Frankreich im Allgemeinen nicht nachvollzogen werden können. Frankreich dürfte sich jedoch einem entsprechenden Wunsch aus Deutschland kaum widersetzen.

Zweitens könnte eine solide Rechtsgrundlage für den einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus (SRM) geschaffen werden. Dieser ist bislang vor allem auf deutsches Drängen im Wege eines völkerrechtlichen Abkommens<sup>52</sup> sowie einer gemeinschaftsrechtlichen Verordnung<sup>53</sup> gegründet worden. Das völkerrechtliche Abkommen war nach Lesart einiger Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, erforderlich, weil das EU-Recht keine Rechtsgrundlage für eine Übertragung von nationalen Mitteln zum Abwicklungsfonds enthielt<sup>54</sup>. Frankreich hatte diese Bedenken nicht und hätte den SRM auch als reines EU-Instrument

---

<sup>51</sup> Vgl. hierzu zum Beispiel Finanzminister *Schäuble*: „Europa zwischen Wunsch und Wirklichkeit“, F.A.Z. vom 25. Januar 2016, S. 6.

<sup>52</sup> Der Text ist abrufbar unter <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208457%202014%20INIT> (zuletzt abgerufen am 23. Oktober 2016).

<sup>53</sup> Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juni 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, ABl. EU 2014 L 225, 1.

<sup>54</sup> Vgl. dazu den Beitrag von *Wojcik/Ceyssens*: Der einheitliche EU-Bankenabwicklungsmechanismus: Vollendung der Bankenunion, Schutz des Steuerzahlers, EuZW 2014, 893 ff.

eingeführt<sup>55</sup>. Insoweit ist davon auszugehen, dass Frankreich keine Probleme mit der Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im EU-Recht und einer vollständigen Überführung des Abwicklungsfonds ins das Europarecht hätte. Dabei spricht einiges dafür, den SRM mit der Bankenaufsicht zusammenzulegen. Damit wären Bankenaufsicht und Bankenabwicklung in einer Hand, was zahlreiche Vorteile hätte. Allerdings sollten diese beiden Institutionen nicht mit dem gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus zusammengelegt werden, da der Stabilitätsmechanismus die Stabilität der Eurozonenstaaten zur Aufgabe hat, und nicht die Aufsicht und Abwicklung von Banken.

Drittens könnte die Gelegenheit genutzt werden, um ein eigenständiges Budget für die Eurozone einzuführen. Mit diesem Budget soll die Eurozone in die Lage versetzt werden, antizyklische Maßnahmen zu ergreifen (zum Beispiel bestimmte Kosten der Arbeitslosenversicherung übernehmen). Diese ursprünglich französische Idee<sup>56</sup> stößt in Deutschland bislang überwiegend auf Ablehnung<sup>57</sup>. Es erscheint daher fraglich, ob ein entsprechendes Instrument auf kurze bzw. mittlere Sicht hin konsensfähig wäre.

Insgesamt ist damit festzuhalten, dass anlässlich der Vertragsänderung zur Überführung des ESM in das Gemeinschaftsrecht eine eigenständige Rechtsgrundlage für eine nicht bei der EZB angesiedelte Bankenaufsicht sowie für einen Abwicklungsfonds für die Eurozonenstaaten geschaffen werden könnte. Die Vor- und Nachteile sowie die technische Ausgestaltung derartiger Schritte können im Rahmen dieser Arbeit nicht dargestellt werden.

---

<sup>55</sup> Vgl. insoweit den Entwurf einer Resolution des französischen Senats vom 17. September 2013, in dem die Regierung aufgefordert wird, den Anwendungsbereich des völkerrechtlichen Abkommens so eng wie möglich zu fassen: <http://www.senat.fr/ue/pac/E8533.html> (zuletzt abgerufen am 23. Oktober 2016).

<sup>56</sup> Siehe nur *DG Trésor*, Trésor-Éco n°120 vom Oktober 2013: Un budget pour la zone euro.

<sup>57</sup> Vgl. zum Beispiel *Hans-Werner Sinn*: <http://www.wiwo.de/politik/europa/fiskalunion-gemeinsame-kassen-loesen-die-probleme-der-euro-zone-nicht/12181232.html> (zuletzt abgerufen am 23. Oktober 2016). Befürwortend allerdings zum Beispiel die so genannte Glienicker Gruppe unter *Hendrik Enderlein*, *Marcel Fratzscher* und *Clemens Fuest*, Euro-Vertrag: Mobil, gerecht, einig, in: *Die Zeit* vom 17. Oktober 2013, vgl. auch ZAR 2014, 39.

#### **IV. Prinzipien für die Ausgestaltung eines europarechtlichen ESM**

In diesem Kapitel wird erörtert, wie der in das Europarecht überführte Stabilitätsmechanismus *de lege ferenda* konkret ausgestaltet sein könnte. Eine 1:1-Übernahme der bestehenden Regelungen kommt nicht in Betracht, da sich der EUSM in die bestehenden europarechtlichen Strukturen einfügen muss und bestimmte Regelungen, die sich aus der völkerrechtlichen Natur des ESM ergeben, dann nicht mehr nötig oder möglich sind. Zudem soll die Überführung in das Europarecht ja unter anderem auch aus dem Grund erfolgen, dass die bestehenden Entscheidungsstrukturen und Verfahren genutzt werden können und sich damit die Effizienz des Verfahrens erhöht.

Im Folgenden werden fünf wesentliche Strukturelemente für den neuen Stabilitätsmechanismus untersucht: Trägerschaft, Governance, demokratische Legitimation, Finanzierung und Finanzhilfeeinstrumente.

##### **1. Trägerschaft**

Als Träger kommen grundsätzlich verschiedene Institutionen in Betracht. Natürlicher Kandidat ist die Europäische Kommission, die diese Aufgabe direkt in ihrer eigenen Organisationsstruktur (etwa als Generaldirektion) oder in Form einer EU-Agentur ausüben könnte.

Vorbild könnte der Einheitliche Abwicklungsausschuss (SRB) sein, der ebenfalls als Agentur gegründet wurde<sup>58</sup>. Dies hat gegenüber der Eingliederung in die normale Organisationsstruktur der Europäischen Kommission den Vorteil, dass eine gewisse Trennung zu den Aufgaben der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge besteht. Zudem könnte leichter eine möglicherweise erforderliche besondere Entscheidungsstruktur festgelegt werden. Insbesondere könnte die oberste Entscheidungsgewalt einem von den

---

<sup>58</sup> Vgl. dazu etwa *Wojcik/Ceyssens*, Der Einheitliche EU-Bankenabwicklungsmechanismus: Vollendung der Bankenunion, Schutz des Steuerzahlers, *EuZW* 2014, 893, 894; *Tusch/Herz*: Die Entwicklung des europäischen Bankenaufsichtsrechts in den Jahren 2014/2015, *EuZW* 2015, 814, 817.

Mitgliedstaaten besetzten Gremium übertragen und damit von dem Grundsatz abgewichen werden, dass das Kollegium der Kommissare für die Entscheidungen zuständig ist<sup>59</sup>.

Allerdings wären in diesem Fall die Voraussetzungen der sogenannten Meroni-Rechtssprechung<sup>60</sup> zu beachten. In diesem Urteil hat der Europäische Gerichtshof zur Wahrung des institutionellen Gleichgewichts und des effektiven Rechtsschutzes Grenzen für die Übertragung von Aufgaben auf unabhängige Agenturen festgelegt.<sup>61</sup> Dies bedeutet, dass der den EUSM tragenden Agentur lediglich genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse unter Beachtung objektiver Tatbestandsmerkmale übertragen werden dürfen, während die Übertragung von Befugnissen, die nach freiem Ermessen auszuüben sind, nicht zulässig ist. Außerdem muss die Ausübung dieser Befugnisse von der Kommission beaufsichtigt und durch den EuGH kontrolliert werden können.

Weitreichende Ermessensentscheidungen dürften für den EUSM allerdings ohnehin nicht angestrebt werden, da sich dies angesichts der enormen finanziellen Auswirkungen verbietet. Ermessensentscheidungen wären lediglich in eng umgrenzten Bereichen denkbar, etwa bei der Festlegung von internen Verfahrensvorschriften. Aber selbst hierfür müssten in dem Rechtsakt zur Gründung des EUSM konkretisierende Vorgaben enthalten sein. Dies wäre jedoch kein unüberwindbares Hindernis, da derartige Vorgaben bereits im ESM-Vertrag existieren und in den entsprechenden EU-Rechtsakt übernommen werden könnten. Außerdem ist zu beachten, dass dem SRB mit der SRM-Verordnung durchaus weitreichende Entscheidungsbefugnisse zugestanden wurden, die sich nicht in jedem Fall auf eng umgrenzte Ausführungsbefugnisse beschränken.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Vgl. Art. 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Kommission, Amtsblatt (EU) Nr. L 308 vom 8. Dezember 2000 S. 26 ff.

<sup>60</sup> EuGH, ECLI:EU:C:1958:7 = BeckRS 2004, 73861 – Meroni.

<sup>61</sup> Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Artikel 298 Rn. 5.

<sup>62</sup> Vgl. etwa die Befugnis zur Erstellung von Abwicklungsplänen für Kreditinstitute gemäß Art. 8 der Verordnung Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, ABl. (EU) L225/1 vom 30. Juli 2014.

Der Vorteil einer derartigen Struktur gegenüber einer Eingliederung in den normalen Verwaltungsaufbau der Kommission besteht zum einen in der größeren Unabhängigkeit gegenüber den eigentlichen Aufgaben der Kommission als Hüterin der Verträge. Zum anderen werden Interessenskonflikte mit anderen Aufgaben der Kommission vermieden, etwa bei der Genehmigung von staatlichen Beihilfen. Schließlich ist eine größere Spezialisierung möglich, da die entsprechenden Entscheidungsgremien mit Experten besetzt werden können. Dies dürfte zu besseren Entscheidungen als bei einer direkten Trägerschaft der Kommission führen.

Auf der anderen Seite sind ausreichende Regelungen für die Rechenschaftspflicht (*accountability*) dieser Agentur festzulegen. Diese könnten etwa in einer Pflicht zur Erstellung jährlicher Tätigkeitsberichte, Teilnahme an Sitzungen des Europäischen Parlaments oder der nationalen Parlamente, sowie von Auskunftspflichten bestehen.<sup>63</sup> Aus rechtlicher Sicht wären die Entscheidungen der Agentur als Rechtsakte gerichtlich überprüfbar.

Im Ergebnis spricht daher viel dafür, den gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus als EU-Agentur nach dem Vorbild des SRB zu gründen, wobei dem EUSM dann jedoch nur umgrenzte Ausführungsbefugnisse, nicht jedoch weitreichende Ermessensentscheidungen übertragen werden dürfen.

## **2. Governance**

Eng mit der Frage der Trägerschaft verknüpft ist die Frage der Governance. Hier ist festzulegen, wer die Entscheidungen im gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus treffen soll. Hierfür kommen grundsätzlich sowohl Vertreter der Kommission, der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder unabhängige Experten in Betracht.

Für die Kommission spricht, dass die Gewährung von Finanzhilfen als Verwaltungstätigkeit qualifiziert werden kann, die lediglich die Umsetzung des vom Rat und Europäischem

---

<sup>63</sup> Vgl. für den SRB die Regelungen in Art. 45 der SRM-Verordnung (oben Fn. 62.).



Parlament beschlossenen Rechtsrahmens darstellt. Dies ist *de lege lata* etwa für den Europäischen Sozialfonds gemäß Art. 163 EUV vorgesehen.<sup>64</sup>

Für Vertreter des Rates bzw. der am EUSM teilnehmenden Mitgliedstaaten könnte sprechen, dass es ihr Geld ist, das dort ausgegeben wird. Ob dies allerdings wirklich der Fall ist, wird noch zu klären sein. Denn sollte das Geld aus dem EU-Haushalt genommen werden, wäre dieses Argument nicht mehr stichhaltig. Vielmehr könnte dann argumentiert werden, dass die Kommission innerhalb der vom Rat und vom Parlament gebilligten Haushaltslinien über die Verausgabung der Mittel entscheiden darf, wie es auch in anderen Politikbereichen der Fall ist.

Für das Europäische Parlament spricht, dass das Parlament grundsätzlich der oberste Haushälter ist. So müssen zum Beispiel im nationalen Kontext bestimmte Mittelfreigaben zunächst vom Parlament gebilligt werden.

Für Experten spricht, dass diese eine besondere Sachkunde haben und auf dieser Basis besonders objektive Entscheidungen treffen können. So besteht etwa der SRB mehrheitlich aus Vertretern der nationalen Abwicklungsbehörden<sup>65</sup> und das Aufsichtsgremium der EZB aus Vertretern der nationalen Aufsichtsbehörden<sup>66</sup>.

Im Ergebnis spricht viel dafür, das oberste Entscheidungsgremium des EUSM mit Vertretern der am EUSM teilnehmenden Mitgliedstaaten zu besetzen. Zum einen ergibt sich dies daraus, dass die Entscheidung über die Gewährung von Finanzhilfen in engem Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Koordinierung und dem Verfahren bei übermäßigem Defizit steht, bei denen ebenfalls dem Rat die oberste Entscheidungsgewalt zukommt. Zum anderen sind die dem EUSM zustehenden Mittel überwiegend nationaler Provenienz (vgl. dazu im Detail Seite 29). Dabei spielt es keine Rolle, ob die Mittel aus den nationalen Haushalten an den Stabilitätsmechanismus überwiesen oder ob Mittel aus dem EU-Haushalt genutzt werden. Dann auch in letzterem Fall stammen die „Eigenmittel“ nicht aus einer

---

<sup>64</sup> Wobei allerdings auch hier die Kommission von einem Ausschuss aus Vertretern der Mitgliedstaaten unterstützt wird, Art. 163 Abs. 2 EUV.

<sup>65</sup> Art. 43 Abs. 1 SRM-Verordnung (vgl. oben Fn. 62).

<sup>66</sup> Art. 26 Abs. 1 SSM-Verordnung (vgl. oben Fn. 50).

eigenen EU-Quelle, sondern werden von den Mitgliedstaaten an die EU überführt. Dies rechtfertigt es, den Mitgliedstaaten die oberste Entscheidungsgewalt über die Mittel zu geben. Etwas anderes könnte lediglich dann gelten, wenn im Zuge der Vertragsänderung auch gleich noch eigene EU-Einnahmen eingeführt würden, etwa in Form einer EU-Steuer. Damit ist jedoch aus verschiedenen Gründen nicht zu rechnen.<sup>67</sup>

Im Ergebnis sollte daher die oberste Entscheidungsgewalt den Mitgliedstaaten zukommen. Da der gemeinschaftsrechtliche Stabilitätsmechanismus nur den Eurostaaten zugutekommen soll, dürfen auch nur die Eurostaaten über die Mittelverwendung entscheiden.

Konkret wäre etwa an ein Gremium zu denken, das mit den für Finanzen zuständigen Staatssekretären der Finanzministerien der Eurostaaten besetzt ist, vergleichbar dem bestehenden ESM-Direktorium.<sup>68</sup> Alternativ wäre auch an ein Gremium auf Ministeriebene zu denken, vergleichbar dem ESM-Gouverneursrat, oder an eine Abstufung wie im bestehenden ESM-Vertrag, wo die wichtigsten Entscheidungen von den Ministern und die Durchführungsbeschlüsse vom ESM-Direktorium getroffen werden. Für eine ausschließliche Zuständigkeit der Staatssekretäre spricht, dass der gemeinschaftsrechtliche Stabilitätsmechanismus in das normale Institutionengefüge eingebettet ist, was das Bedürfnis nach Ministerentscheidungen reduzieren dürfte. Außerdem müssen sich die Staatssekretäre je nach ihren nationalen Bestimmungen ohnehin bei wichtigen Fragen bei ihrem Minister rückversichern. Letztlich ist dies jedoch eine politische Frage, die hier nicht zu entscheiden ist.

Generell sollten wie im SRB nur jene Mitgliedstaaten entscheidungsberechtigt sind, die den Euro eingeführt haben. Anders als beim SRB wäre eine Öffnung für Nicht-Eurostaaten, die an

---

<sup>67</sup> Vgl. zur EU-Steuer zum Beispiel den Beitrag des Deutschen Bundestages unter [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/34329390\\_kw19\\_pa\\_europa/205286](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/34329390_kw19_pa_europa/205286) (zuletzt abgerufen am 23. Oktober 2016).

<sup>68</sup> Auch wenn für das ESM-Direktorium keine rechtliche Festlegung auf die für Finanzen zuständigen Staatssekretäre besteht, vgl. Art. 6 ESM-Vertrag, haben in der Praxis alle ESM-Mitglieder einen Staatssekretär bzw. eine Person mit einem vergleichbaren Amt in dieses Gremium entsandt.

der Bankenunion teilnehmen wollen, nicht erforderlich, da der EUSM ein Instrument zur Stabilisierung der Eurostaaten und kein Instrument der Bankenunion ist.<sup>69</sup>

Mit Blick auf die Abstimmungsmodalitäten ist zwischen Einstimmigkeit und (qualifizierten) Mehrheitsentscheidungen zu unterscheiden. Hier besteht ein gewisser Zielkonflikt zwischen Effizienz der Entscheidungsfindung und Wahrung der Einflussmöglichkeiten aller teilnehmenden Mitgliedstaaten. Ersteres spricht für Mehrheitsentscheidungen, letzteres für Einstimmigkeit. Auch dies ist eine politische Entscheidung, die hier nicht zu treffen ist. Ein möglicher Kompromiss könnte darin bestehen, dass für grundlegende Entscheidungen wie die Gewährung von Finanzhilfen Einstimmigkeit festgelegt wird. Mehrheitsentscheidungen könnten dann für Durchführungsbeschlüsse wie etwa die Auszahlung einzelner Tranchen gelten.

### **3. Finanzierung**

In diesem Abschnitt wird untersucht, auf welche finanziellen Mittel der EUSM zurückgreifen kann. Der bestehende ESM ist mit einem Kapital in Höhe von derzeit rd. 705 Mrd. Euro ausgestattet, davon 80 Mrd. Euro eingezahltes und rd. 625 Mrd. Euro abrufbares Kapital. Das eingezahlte Kapital ist von den ESM-Mitgliedstaaten an den ESM überwiesen worden, für das abrufbare Kapital haben die Mitgliedstaaten Garantien übernommen.

Das eingezahlte Kapital wird vom ESM nicht in Form von Finanzhilfen an Empfängerländer ausgezahlt. Vielmehr dient es gemeinsam mit dem abrufbaren Kapital als „Eigenkapital“ des ESM, auf dessen Basis der ESM Mittel auf den Finanzmärkten aufnimmt und an die Empfängerländer weiterreicht. Das Kapital des ESM wird dabei nur im Falle von Verlusten des ESM angetastet. Der ESM investiert das eingezahlte Kapital gemäß der Anlagerichtlinie<sup>70</sup> in hochliquide Anlageklassen mit gutem Rating wie bestimmte Staatsanleihen und Anleihen supranationaler Institutionen. Diese sind zwar als hochliquide anzusehen, es ist aber nicht zwingend so, dass der ESM diese Papiere jederzeit sofort abstoßen kann. Bei einer Über-

---

<sup>69</sup> Vgl. Art. 52 SRM-Verordnung für die Abstimmungsregeln im SRB.

<sup>70</sup> Siehe <http://esm.europa.eu/pdf/ESM%20Investment%20Guideline%2020160922.pdf> (zuletzt abgerufen am 23. Oktober 2016).

tragung des ESM-Kapitals auf den EUSM ist daher eine gewisse Übergangszeit oder eine Übertragung der Papiere vorzusehen.

Der gemeinschaftsrechtliche Stabilitätsmechanismus EUSM sollte im Grundsatz über eine vergleichbare Kapitalstruktur wie der ESM verfügen. Grundsätzlich denkbar wäre es, das ESM-Kapital an die Mitgliedstaaten zurückzuzahlen. Dann müssten jedoch die Refinanzierungsgeschäfte des EUSM voll aus dem EU-Haushalt abgesichert werden, was angesichts der in Rede stehenden Summen nicht realistisch ist. Der EU-Haushalt betrug im Jahr 2015 rund 145 Mrd. Euro. Mit dieser Summe ist es nicht möglich, Finanzhilfen des ESM in Höhe seines Ausleihvolumens von 500 Mrd. Euro abzusichern. Insoweit müssten die Mitgliedstaaten erhebliche zusätzliche Mittel auf den EU-Haushalt übertragen.

Einfacher wäre es vor diesem Hintergrund, das ESM-Kapital direkt auf den EU-Haushalt zu übertragen, so dass diese zusätzlichen Mittel des EU-Haushalts die Refinanzierungsgeschäfte des EUSM absichern könnten. Fraglich ist jedoch, ob das ESM-Kapital überhaupt auf den EU-Haushalt übertragen werden dürfte. Dies setzt eine entsprechende Zulässigkeit sowohl auf Seiten des ESM als auch auf Seiten des EU-Haushalts voraus.

Auf Seiten des ESM ist eine Übertragung des ESM-Kapitals auf eine andere Institution im ESM-Vertrag nicht vorgesehen und daher grundsätzlich nicht möglich. Allerdings müsste der ESM-Vertrag ohnehin durch eine gemeinsame Erklärung der ESM-Mitgliedstaaten beendet werden (vgl. dazu im Einzelnen unten S. 34). In diesem Zusammenhang könnten die ESM-Mitgliedstaaten dann auch regeln, dass das ESM-Kapital nach Beendigung des ESM-Vertrages auf den EU-Haushalt überführt wird.

Auf Seiten des EU-Haushalts wäre eine Zuführung des ESM-Kapitals nicht ohne weiteres möglich, da gemäß Art. 310 Abs. 1 AEUV alle Einnahmen und Ausgaben der Union für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden müssen.

Außerdem sollte das ESM-Kapital nur den am EUSM teilnehmenden Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, das heißt den Eurozonenstaaten und nicht allen EU-Staaten. Eine derartige Sonderaffektation von Mitteln für einen bestimmten Zweck und einen bestimmten

Empfängerkreis ist im derzeitigen Haushaltssystem der EU nicht vorgesehen. Vielmehr stehen grundsätzlich alle Mittel des EU-Haushalts allen EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung<sup>71</sup>.

Vor diesem Hintergrund müsste die oben vorgeschlagene Rechtsgrundlage noch um eine Regelung für das dem EUSM zur Verfügung stehende Kapital ergänzt werden. Diese Ergänzung könnte wie folgt lauten: *„Der Stabilitätsmechanismus verfügt über ein genehmigtes Stammkapital in Höhe von 705 Mrd. Euro. Das Nähere ist in der Verordnung zu regeln.“* In die Verordnung wären dann dem ESM-Vertrag nachgebildete Bestimmungen zum Kapital aufzunehmen, einschließlich von Ermächtigungsgrundlagen für weitere Durchführungsbestimmungen wie Anlagerichtlinie oder einer Richtlinie für Kapitalabrufe.

#### **4. Demokratische Kontrolle**

Finanzmittel in Höhe von 705 Mrd. Euro benötigen eine demokratische Kontrolle. Der ESM ist den nationalen Parlamenten gegenüber verantwortlich, soweit dies nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist, da der ESM über nationale Haushaltsmittel verfügt. Wenn die Aufgaben des ESM auf den gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus EUSM übertragen werden, stellt sich die Frage nach der demokratischen Kontrolle neu.

Grundsätzlich könnte argumentiert werden, dass das Europäische Parlament für die Kontrolle des EUSM zuständig sein sollte, da es sich um eine Agentur und damit um eine Gemeinschaftsinstitution handelt. Dies verkennt allerdings, dass die Mittel weiterhin als nationale Mittel anzusehen sind. Dies gilt sowohl für die 80 Mrd. Euro eingezahltes Kapital, die dem ESM von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt und vom ESM an den EUSM übertragen wurden. Es gilt aber auch für das abrufbare Kapital in Höhe von 625 Mrd. Euro, da der Kapitalabruf an die Mitgliedstaaten gerichtet sein wird. Insoweit ändert sich durch eine Übertragung des ESM auf eine gemeinschaftsrechtliche Agentur nichts an der Zuständigkeit für die demokratische Kontrolle: hierfür bleiben weiterhin die nationalen Parlamente zuständig, soweit dies nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist.

---

<sup>71</sup> Die Art. 310 AEUV ff. sprechen insoweit nur von „Union“.

Dies mag als unbefriedigende Situation erscheinen, ist aber durch die Besonderheit der Mittelherkunft gerechtfertigt. Eine Kontrolle durch das Europäische Parlament ließe sich nur dann rechtfertigen, wenn die Mittel komplett aus dem EU-Haushalt zur Verfügung gestellt würden. Dies ist angesichts der in Rede stehenden Beträge nicht realistisch.

## **5. Finanzhilfeeinstrumente**

Schließlich ist noch zu klären, welche konkreten Finanzhilfeeinstrumente dem EUSM zur Verfügung stehen sollten. Der ESM verfügt aktuell über sechs verschiedene Instrumente.<sup>72</sup> Diesen ist gemein, dass sie nur dann gewährt werden dürfen, wenn eine Gefahr für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten besteht. Sie dürfen außerdem nur an ESM-Mitglieder, das heißt an Mitgliedstaaten gewährt werden, nicht jedoch an Privatpersonen oder Unternehmen.

Im Einzelnen handelt es sich zunächst um Darlehen für die antragstellenden Mitgliedstaaten, was den Regelfall der Stabilitätshilfe darstellt.<sup>73</sup> Voraussetzung ist der Abschluss eines vollen makroökonomischen Anpassungsprogramms, das die Auflagen und Bedingungen festlegt, die vom beantragenden Mitgliedstaat umzusetzen sind. Daneben sieht der ESM-Vertrag folgende Instrumente vor: Vorsorgliche Finanzhilfen in Form von Kreditlinien bei nur kurzfristigen Refinanzierungsschwierigkeiten, Darlehen an ESM-Mitgliedstaaten zur Rekapitalisierung von Kreditinstituten<sup>74</sup>, eine Primärmarkt-Unterstützungsfazilität sowie eine Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilität. Schließlich ist im Jahr 2014 das zusätzliche Instrument der direkten Rekapitalisierung von Kreditinstituten geschaffen worden.

Grundsätzlich sollten alle bestehenden Instrumente auf den gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus überführt werden, auch wenn bislang lediglich allgemeine Darlehen und Darlehen zur Rekapitalisierung von Kreditinstituten zum Einsatz gelangt sind. Nicht

---

<sup>72</sup> Vgl. dazu *Bark/Gilles*, EuZW 2014, 367, 368 f., *De Streef*: La gouvernance économique européenne réformée, RTD Eur. 2013, 455 ff.

<sup>73</sup> Bei den beiden ESM-Finanzhilfeprogrammen für Zypern (2013) und Griechenland (2015) handelt es sich um Darlehen.

<sup>74</sup> Bei dem ESM-Finanzhilfeprogramm für Spanien (2012) handelt es sich um eine derartige indirekte Rekapitalisierung von Kreditinstituten.

übertragen werden sollte das im Jahr 2014 geschaffene Instrument der direkten Rekapitalisierung von Kreditinstituten, da dieses aufgrund der strengen Zugangskriterien kaum zum Einsatz gelangen dürfte und in Deutschland weiterhin sehr umstritten ist. Außerdem erscheint sein Einsatz mit Inkrafttreten der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten<sup>75</sup> und dem SRM nicht mehr erforderlich.

Die genannten Instrumente sollten in dem auf Basis von Art. 136 Abs. 3 AEUV (neu) erlassenen Gründungsrechtsakt festgelegt werden. Gleichzeitig sollten darin die wesentlichen Charakteristika dieser Instrumente fixiert werden. Für die Details sollte der Gründungsrechtsakt eine Ermächtigung zum Erlass von Durchführungsbestimmungen enthalten, vergleichbar den existierenden Instrumentenleitlinien beim ESM.

Sollte sich als politischer Konsens abzeichnen, zusätzliche Aufgaben auf den gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus zu übertragen<sup>76</sup>, müsste der Gründungsrechtsakt entsprechend dem in Art. 136 Abs. 3 AEUV (neu) festgelegten Verfahren geändert werden.

## **6. Ergebnis**

In diesem Kapitel wurden folgende Prinzipien für die Ausgestaltung des EUSM herausgearbeitet: Erstens, der EUSM sollte als EU-Agentur nach Vorbild des SRB gegründet werden. Zweitens, das oberste Entscheidungsgremium dieser Agentur sollte mit Staatssekretären der Eurostaaten besetzt werden, die je nach Bedeutung der Entscheidung entweder einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Drittens, die Finanzmittel der Agentur sollten vom ESM übertragen werden, wobei ein Kapitalabruf an die Mitgliedstaaten zu richten wäre. Viertens wäre die demokratische Kontrolle durch die Parlamente der Eurostaaten auszuüben. Fünftens, dem EUSM sollten alle Finanzhilfeeinstrumente des ESM zur Verfügung stehen, mit Ausnahme der direkten Bankenrekapitalisierung, die abgeschafft werden sollte.

---

<sup>75</sup> Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 173, 12. Juni 2014, Seite 190 ff.

<sup>76</sup> Etwa zur Absicherung des einheitlichen Abwicklungsfonds.

## V. Beendigung des ESM-Vertrages

Die Überführung des ESM in das Europarecht macht es erforderlich, den ESM-Vertrag zu beenden. Da dieser für eine unbestimmte Zeit geschlossen wurde, bedarf es für die Beendigung einer ausdrücklichen Willenserklärung der Vertragsparteien des ESM-Vertrages.

### 1. Völkerrechtliche Möglichkeiten zur Beendigung des ESM-Vertrages

Die Beendigung völkerrechtlicher Verträge richtet sich nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK) vom 23. Mai 1969<sup>77</sup>. Gemäß Art. 54 lit. b WVK ist eine Beendigung jederzeit durch Einvernehmen zwischen allen Vertragsparteien möglich. Die einvernehmliche Beendigung ist damit von einer einseitigen Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages zu unterscheiden, die grundsätzlich unzulässig ist.<sup>78</sup> Das Einvernehmen über die Beendigung kann auf unterschiedliche Weise erzielt werden, etwa durch einen weiteren völkerrechtlichen Vertrag oder durch schlüssiges Verhalten.<sup>79</sup> Eine Möglichkeit wäre auch eine Erklärung des Europäischen Rates, was die Förmlichkeiten eines neuen völkerrechtlichen Vertrages vermeiden würde, jedoch die Möglichkeit eröffnet, einige mit der Beendigung zusammenhängende Fragen explizit zu regeln.

Gemäß Art. 70 Abs. 1 WVK befreit die Beendigung die Vertragsparteien von der Verpflichtung, den Vertrag weiterhin zu erfüllen. Sie berührt jedoch nicht die vor Beendigung des Vertrags durch dessen Durchführung begründeten Rechte und Pflichten der Vertragsparteien und ihre dadurch geschaffene Rechtslage. Die ESM-Staaten sind demnach verpflichtet, die bis zur Beendigung des ESM-Vertrags eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen. Konkret wäre das insbesondere die Verpflichtung, abrufbares Kapital nach Maßgabe der Bestimmungen des ESM-Vertrags zur Verfügung zu stellen.

---

<sup>77</sup> BGBl. 1985 II, S. 927 ff.

<sup>78</sup> Vgl. Artikel 56 WVK, der einige Ausnahmen zu diesem Grundsatz zulässt. Vgl. dazu: *Dahm*, Völkerrecht, S. 726.

<sup>79</sup> *Dahm*, Völkerrecht, S. 722.



## **2. Praktische Implikationen**

Im Zusammenhang mit der Beendigung müssten die ESM-Vertragsparteien regeln, was mit den bestehenden ESM-Programmen, den ausstehenden ESM-Refinanzierungsgeschäften sowie dem eingezahlten Kapital geschehen soll. Angesichts dieser weitreichenden politischen und finanziellen Implikationen spricht viel dafür, den ESM-Vertrag entweder durch eine Erklärung des Europäischen Rates oder durch einen weiteren völkerrechtlichen Vertrag zu beenden.

Hinsicht der bestehenden ESM-Programme wäre es einerseits möglich, dass diese weiter vom ESM abgewickelt werden und die EU nur die zukünftigen Programme übernimmt. Dies wäre jedoch auch ohne Beendigung des ESM-Vertrages möglich. Zudem würde der ESM in diesem Fall noch mindestens bis 2059 weiterbestehen, da Griechenland nach derzeitigen Planungen erst dann seine Darlehen vollumfänglich zurückbezahlt haben wird. Dies hätte den großen Nachteil, dass das eingezahlte Kapital in Höhe von 80 Mrd. Euro im ESM gebunden bleibt und nicht anderweitig genutzt werden kann.

Insofern spricht viel dafür, auch die bestehenden Finanzhilfen des ESM auf die EU zu übertragen und den ESM abzuwickeln. Hinsichtlich der Darlehen an die Programmländer dürfte das relativ einfach umzusetzen sein, hierfür müssten im Wesentlichen nur die Kreditverträge mit den Programmländern geändert und die EU anstelle des ESM als Empfänger der Rückzahlungen angegeben werden. Schwieriger ist die Übertragung der Refinanzierungsgeschäfte. Da es sich hierbei aus Sicht der Gläubiger um einen Schuldner-tausch handelt, müssten alle Gläubiger des ESM der Übertragung zustimmen. Die Gläubiger dürften an diesem Tausch nur gegen Zahlung einer Prämie teilnehmen, so dass die Übertragung mit gewissen Kosten verbunden wäre. Zudem wäre unsicher, ob alle Gläubiger an diesem Anleihetausch teilnehmen. Grundsätzlich kann kein Gläubiger gezwungen werden, an dem Anleihetausch teilzunehmen. Somit bestünde die Gefahr, dass nicht alle Gläubiger einer Übertragung zustimmen, so dass der Erfolg der Operation unsicher ist.

Schließlich müsste geregelt werden, was mit dem eingezahlten Kapital des ESM geschieht. Grundsätzlich denkbar wäre es, dieses an die Mitgliedstaaten zurückzuzahlen. Dann müssten

jedoch die Refinanzierungsgeschäfte des ESM voll aus dem EU-Haushalt bzw. einem Eurozonenbudget abgesichert werden, was angesichts der in Rede stehenden Summen nicht realistisch ist. Insoweit müsste das ESM-Kapital auf den EU-Haushalt bzw. das Eurozonenbudget übertragen werden, um dort seine Funktion zur Absicherung der Refinanzierungsgeschäfte übernehmen zu können.

Angesichts dieser komplexen technischen Fragen, die anlässlich der Beendigung des ESM-Vertrags geklärt werden müssten, erscheint es notwendig, dass die ESM-Mitgliedstaaten in einer gemeinsamen Erklärung regeln, welche Folgen die Beendigung des ESM-Vertrags haben wird. In diesem Zusammenhang könnten dann gleich die EFSF-Finanzhilfeprogramme auf die EU übertragen und die EFSF abgewickelt werden.<sup>80</sup>

### **3. Mitwirkungsbefugnisse des Deutschen Bundestages**

Es stellt sich die Frage, welche Mitwirkungsrechte der Deutsche Bundestag bei der Beendigung des ESM-Vertrages hätte. Gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bedürfen Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Insoweit hatten der Bundestag und der Bundesrat dem Gesetz<sup>81</sup> zur Ratifizierung des ESM-Vertrages zugestimmt.

Der Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG ist allerdings relativ unpräzise, da er nur von „Verträgen“ spricht, nicht jedoch von *Vertragsschluss* oder *Vertragsbeendigung*. Insoweit bleibt nach dem Wortlaut offen, ob das Erfordernis eines Bundesgesetzes nur für den Vertragsschluss oder auch für dessen Beendigung gilt.

---

<sup>80</sup> Die in Rede stehenden Probleme sind bei der EFSF grundsätzlich ähnlich, auch wenn aufgrund der unterschiedlichen Struktur der EFSF im Detail abweichende Regelungen gelten. So hat die EFSF beispielsweise kein eingezahltes Kapital, so dass sich die Frage einer Übertragung auf den EU-Haushalt hier nicht stellt. Dafür müsste die Frage geklärt werden, woher die Haftungsmasse kommt, die bei der EFSF grob gesprochen über die Garantien der Eurozonenstaaten ohne Finanzhilfeprogramm aufgebracht wird.

<sup>81</sup> Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, BGBl. 2012 II S. 961.

Nach der Staatspraxis und der herrschenden Meinung in der Literatur gilt das Zustimmungserfordernis nicht für die Beendigung von völkerrechtlichen Verträgen, vielmehr könne die Bundesregierung einen völkerrechtlichen Vertrag ohne Zustimmung des Bundestages beenden.<sup>82</sup> Als Argument wird angeführt, dass die auswärtige Gewalt grundsätzlich in den Händen der Exekutive liege und Art. 59 Abs. 2 S.1 GG als Ausnahmebestimmung eng auszulegen sei.

Es stellt sich die Frage, ob für den Fall einer Beendigung des ESM-Vertrags nicht etwas anderes gelten muss. Denn zum einen sollte die Beendigung des ESM-Vertrags, wie oben dargelegt, entweder durch Erklärung des Europäischen Rates oder durch einen weiteren internationalen Vertrag erfolgen, das heißt durch eine explizite Erklärung der Bundesregierung, den ESM-Vertrag beenden zu wollen. Zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht Art. 23 GG auf den ESM-Vertrag für anwendbar erklärt<sup>83</sup>, der eine umfassende Beteiligung des Bundestages in Angelegenheiten der EU vorsieht. Zwar bezieht sich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nur auf die Unterrichts- und Mitwirkungsrechte des Bundestages nach Art. 23 Abs. 2 GG bei der Aushandlung des ESM-Vertrages. Gleichwohl dürften die vom Gericht aufgestellten Grundsätze für eine umfassende Mitwirkung des Bundestages auch für den Vertragsschluss und die Vertragsbeendigung gelten. Schließlich berührt die Beendigung des ESM-Vertrags ganz unmittelbar die aus dem Bundeshaushalt an den ESM überwiesene Beteiligung am eingezahlten Kapital des ESM. Damit ist die Haushaltsverantwortung des Bundestages berührt, so dass auch aus diesem Grund eine Zustimmung des Bundestages erforderlich erscheint.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass für die Beendigung des ESM-Vertrages gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG ein Gesetz des Bundestages und des Bundesrates erforderlich wäre. In praktischer Hinsicht dürfte dieses Erfordernis kein großes Hindernis darstellen, da die Übertragung der Aufgaben des ESM auf die EU ohnehin einer gesetzlichen Ermächtigung für

---

<sup>82</sup> Vgl. dazu umfassend mit Blick auf eine Kündigung: *Ehm*, Die Beteiligung des Bundestags bei der Kündigung völkerrechtlicher Verträge, BLJ 2012, 45 ff. m.w.N. sowie *Dahm*, Völkerrecht, S. 729.

<sup>83</sup> BVerfG, Urteil vom 19. Juni 2012, - 2 BvE 4/11 - Rn. (1-172), BVerfGE 131, 152 – 230. Vgl. dazu *Schorkopf*, „Startet die Maschinen“ – Das ESM-Urteil des BVerfG vom 12. 9. 2012, NVwZ 2012, 1273 ff.

die Änderung der EU-Verträge bedarf. In diesem Gesetz könnte dann die Beendigung des ESM-Vertrages gleich mitgeregelt werden.

#### **4. Mitwirkungsbefugnisse des französischen Parlaments**

Auch die französische Verfassung enthält keine klare Regelung, welche Mitwirkungsbefugnisse dem französischen Parlament bei der Beendigung von völkerrechtlichen Verträgen zukommen. Artikel 53 der Verfassung von 1958 sieht lediglich vor, dass für die Ratifikation bestimmter völkerrechtlicher Verträge, insbesondere solcher mit Auswirkungen auf die Staatsfinanzen, eine Ermächtigung durch ein Gesetz erforderlich ist.<sup>84</sup> Nicht geregelt ist, ob dies auch bei der Beendigung von Verträgen gilt. Damit unterscheidet sich die Verfassung von 1958 von jener des Jahres 1946, in deren Art. 28 klar geregelt war, dass bei jenen Verträgen, für deren Ratifikation eine Zustimmung des Parlaments einzuholen ist, dies ebenfalls bei der Kündigung und Beendigung erforderlich ist.<sup>85</sup>

In der französischen Literatur wird auch für die heutige Verfassungslage in der Regel von einer Parallelität der Formvorschriften zwischen Verabschiedung des völkerrechtlichen Vertrages und dessen Änderung ausgegangen.<sup>86</sup> Entsprechendes dürfte dann auch für die Beendigung eines völkerrechtlichen Vertrages gelten, die ja die radikalste Änderung des ursprünglichen Vertrages darstellt. Dabei dürfte es nach Sinn und Zweck keinen Unterschied machen, ob die Beendigung durch Vertrag oder auf sonstige Weise erfolgt.

Das französische Parlament in Form von Nationalversammlung und Sénat hatte den französischen Präsidenten per Gesetz vom 7. März 2012 ermächtigt, den ESM-Vertrag zu

---

<sup>84</sup> Artikel 53 der Verfassung von 1958 lautet wie folgt: „Die Ratifizierung von Friedensverträgen, Handelsverträgen, Verträgen oder Abkommen über die internationale Organisation, ferner solche, die Verpflichtungen für die Staatsfinanzen nach sich ziehen, Bestimmungen gesetzlicher Art ändern, den Personenstand betreffen oder die Abtretung, den Tausch oder Erwerb von Staatsgebieten beinhalten, oder deren Zustimmung darf nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen. Sie werden erst mit der Ratifizierung oder Zustimmung wirksam. (...)“

<sup>85</sup> Vgl. *Rimbaud*, *Le Parlement et les engagements internationaux de la France sous la Ve république*, RGDIP 1977, 617, 626.

<sup>86</sup> Vgl. *Luchaire* u. a.: *La Constitution de la République française*, S. 1325 f.

ratifizieren.<sup>87</sup> Vor diesem Hintergrund müsste das französische Parlament auch der Beendigung des ESM-Vertrages durch die französische Regierung zustimmen.

## **5. Ergebnis**

In diesem Kapitel wurde herausgearbeitet, dass eine Beendigung des ESM-Vertrages jederzeit durch Einvernehmen zwischen allen Vertragsparteien möglich ist. Eine Kündigung des ESM-Vertrages wirft zahlreiche komplexe Fragen nach den Auswirkungen der Kündigung auf die bestehenden Finanzhilfen und Refinanzierungsgeschäfte des ESM auf. Daher erscheint es notwendig, dass die ESM-Mitgliedstaaten in einer gemeinsamen Erklärung regeln, welche Folgen die Beendigung des ESM-Vertrages haben wird. In Deutschland wäre für die Beendigung des ESM-Vertrages ein Gesetz des Bundestages und des Bundesrates erforderlich. In Frankreich müssten Nationalversammlung und Sénat per Gesetz zustimmen.

## **VI. Gesamtergebnis**

Die vorliegende Arbeit kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Die bestehenden EU-Verträge enthalten keine Rechtsgrundlage für die Gründung eines gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus für die Eurostaaten.
- Das Pringle-Urteil des EuGH schließt Art. 122 Abs. 2 AEUV als Rechtsgrundlage aus, nicht jedoch Art. 352 AEUV.
- Art. 352 AEUV scheidet jedoch als Rechtsgrundlage im Ergebnis ebenfalls aus, da diese Norm nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass von Bestimmungen dienen kann, die der Sache nach auf eine Vertragsänderung ohne Einhaltung des hierfür vorgesehenen Verfahrens hinauslaufen. Außerdem ermöglicht diese Norm ausschließlich Maßnahmen für die EU, nicht jedoch für die Eurozone.

---

<sup>87</sup> Gesetz n° 2012-324 vom 7. März 2012 « autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité », veröffentlicht im Amtsblatt vom 8. März 2012.

- Art. 311 AEUV scheidet als Rechtsgrundlage ebenfalls aus, da diese Norm keine Rechtsgrundlage für materielle Regelungen darstellt, sondern lediglich für finanzielle Mittel, die zur Durchführung einer beschlossenen Maßnahme erforderlich sind. Zudem gilt auch diese Norm für die EU insgesamt, nicht für die Eurozone.
- Die Bestimmungen über die Verstärkte Zusammenarbeit sind nicht einschlägig, da derartige Maßnahmen stets für alle EU-Mitgliedstaaten offen stehen müssen. Eine Regelung nur für Eurostaaten ist auf dieser Basis nicht möglich.
- Eine Überführung in das Europarecht setzt eine ordentliche Vertragsänderung voraus. Ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren ist nicht möglich, da hierüber die der EU übertragenen Zuständigkeiten nicht ausgedehnt werden dürfen.
- In der Arbeit wurde ein Formulierungsvorschlag für eine Rechtsgrundlage erarbeitet, die im Wege eines ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens in den AEUV eingeführt werden könnte. In dieser Rechtsgrundlage werden die essenziellen Bedingungen des gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus festgelegt. Die Rechtsgrundlage ermächtigt den Rat, den Mechanismus durch Verordnung gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einzurichten.
- In der Arbeit wurden wesentliche Strukturprinzipien für den gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsmechanismus EUSM entwickelt: So sollte dieser als EU-Agentur nach dem Vorbild des SRB gegründet werden. Die oberste Entscheidungsgewalt in dieser Agentur sollte den Regierungen der Mitgliedstaaten der Eurozone zukommen, die bei der Gewährung von Finanzhilfen einstimmig, im Übrigen mit (qualifizierter) Mehrheit abstimmen. Das Kapital des EUSM sollte von den Mitgliedstaaten der Eurozone zur Verfügung gestellt werden und vom EUSM verwaltet werden. Die demokratische Kontrolle über diese Mittel sollte durch die nationalen Parlamente durchgeführt werden. Als Finanzhilfeeinstrumente sollten dem EUSM alle Finanzhilfeeinstrumente des ESM zur Verfügung stehen, mit Ausnahme der direkten Bankenrekapitalisierung, die abgeschafft werden sollte.
- Die Beendigung des bestehenden ESM-Vertrages erfolgt durch eine gemeinsame Erklärung der ESM-Mitgliedstaaten, in der die Folgen der Beendigung geregelt werden. Vor der Unterzeichnung dieser Erklärung durch die Bundesregierung und die

französische Regierung müsste in beiden Ländern ein Gesetz vom Parlament beschlossen werden, das die Regierungen hierzu ermächtigt.

Eine Änderung der EU-Verträge wird in der Regel mit dem Argument abgelehnt, dass ein Änderungsverfahren zu langwierig und mit ungewissem Ausgang verbunden sei. Außerdem würden dann Forderungen in die Verhandlungen eingebracht, die den deutschen und französischen Interessen zuwiderlaufen, was das Risiko eines schlechten Ergebnisses mit sich brächte. Zudem wäre eine Vertragsänderung in Frankreich wahrscheinlich mit einem Referendum verbunden, worauf die französische Regierung wenig erpicht sein dürfte. Auch in Deutschland wäre eine Vertragsänderung mit hohen politischen Kosten verbunden.

Allerdings kann die Entscheidung des Vereinigten Königreiches für ein Ausscheiden aus der EU zu einem unerwarteten *window of opportunity* führen, das für einen Schritt hin zu einer stärkeren Integration der Eurozone genutzt werden könnte. Zwar erfordert der Brexit gemäß Art. 50 EUV keine Änderung der EU-Verträge im Verhältnis der verbleibenden EU-Mitgliedstaaten, allerdings dürfte das Ausscheiden des integrationskritischsten Mitgliedstaates das Lager der Kritiker insgesamt schwächen. Vor diesem Hintergrund sollten die Eurostaaten die Zeit der Brexit-Verhandlungen nutzen, sich über weitergehende Integrationsschritte zu einigen.

Hierzu wäre eine deutsch-französische Initiative hilfreich. Diese könnte nach den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Frankreich im Frühjahr 2017 und den Bundestagswahlen in Deutschland im Herbst 2017 ihre Arbeit aufnehmen und entsprechende Vorschläge für eine stärkere Integration der Eurozone vorlegen. Die Integration des ESM in das Gemeinschaftsrecht sollte zentraler Bestandteil dieser Initiative sein. Eine Umsetzung der Vorschläge wäre dann bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperioden anzustreben.

## VII. Literaturverzeichnis

*Bark, Felix*: Das gemeinschaftsrechtliche Defizitverfahren, 2004.

*Bark, Felix / Gilles, André*: Der ESM in der Praxis: Rechtsgrundlagen und Funktionsweise, EuZW 2013, 367 ff.

*Bénassy-Quéré, Agnès / Ragot, Xavier / Wolff, Guntram*: Which fiscal union for the Eurozone? Bruegel Policy Contribution 2016/05.

*Clément-Wilz, Laure*: Les mesures „anti-crise“ et la transformation des compétences de l'Union en matière économique, Revue de l'OFCE 2014, 103 ff.

*Calliess, Christian*: Die Krise der Währungsunion als Bewährungsprobe der Rechtsgemeinschaft, NVwZ 2013, 97ff.

*Calliess, Christian* : Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU - Europa- und Verfassungsrechtliche Überlegungen, DÖV 2013, 785 ff.

*Calliess, Christian / Ruffert, Matthias* (Hrsg.): EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, München, 2011.

*Dausen* (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München, 2015.

*Dahm, Georg*: Völkerrecht, 2. Auflage, Berlin, 2002.

*Delors, Jacques*: Report on economic and monetary union in the European Community, 17. April 1989, abrufbar unter: [http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary\\_delors.pdf](http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf) (Datum des letzten Abrufs: 23. Oktober 2016).

*De Streef, Alexandre* : La gouvernance économique européenne réformée, RTD Eur. 2013, 455 ff.



*DG Trésor*: Un budget pour la zone euro, Trésor-Eco Nr. 120, Oktober 2013; <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/391818> (Datum des letzten Abrufs: 23. Oktober 2016).

*Ehm, Frithjof*: Die Beteiligung des Bundestags bei der Kündigung völkerrechtlicher Verträge, BLJ 2012, 45 ff.

*Europäisches Parlament*, Entwurf einer EntschlieÙung zur Haushaltskapazität der Eurozone vom 4. Mai 2016, 2015/2344 (INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-582.210&format=PDF&language=DE&secondRef=01> (Datum des letzten Abrufs: 23. Oktober 2016).

*Gabriel, Sigmar / Macron, Emmanuel*: Warum Europa zu einer Sozialunion werden muss, Die Welt vom 4. Juni 2015, <https://www.welt.de/wirtschaft/article141919414/Warum-Europa-zu-einer-Sozialunion-werden-muss.html> (Datum des letzten Abrufs: 23. Oktober 2016).

*Grabitz, Eberhard /Hilf, Meinhard /Nettesheim, Martin*: Das Recht der Europäischen Union, 2016.

*HeÙ, Julian*: Der Europäische Stabilitätsmechanismus: Eine Analyse der Regelungen und ihrer Vereinbarkeit mit Europarecht, 2011, [www.zjs-online.com/dat/artikel/2011\\_3\\_447.pdf](http://www.zjs-online.com/dat/artikel/2011_3_447.pdf) (Datum des letzten Abrufs: 23. Oktober 2016).

*Juncker, Jean-Claude* (u. a.): Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Fünf-Präsidenten-Bericht vom 22. Juni 2015, [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf) (Datum des letzten Abrufs: 23. Oktober 2016).

*Luchaire, Francois / Conac, Gérard / Prétot, Xavier*: La Constitution de la République française, 3. Auflage, Paris 2009.

*Martucci, Francesco*: FESF, MESF et MES – La mise en place progressive d’un „pare-feu“ pour la zone euro, Revue de l’Union Européenne 2012, 664 ff.

- Meyer-Heine, Anne*: Le TFUE et l'assistance financière à un Etat membre, Revue de l'Union Européenne 2014, 13 ff.
- Nettesheim, Martin*: Europarechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus, NJW 2013, 14 ff.
- Oppermann, Thomas*: „Euro-Rettung“ und europäisches Recht, NJW 2013, 6 ff.
- Rambaud, Patrick*: Le Parlement et les engagements internationaux de la France sous la Ve république, RGDI 1977, 617 ff.
- Schäuble, Wolfgang*: Europa zwischen Wunsch und Wirklichkeit, F.A.Z. vom 25. Januar 2016, S. 6.
- Schorkopf, Frank*: „Startet die Maschinen“ – Das ESM-Urteil des BVerfG vom 12. 9. 2012, NVwZ 2012, 1273 ff.
- Sinn, Hans-Werner*: Gemeinsame Kassen lösen die Probleme der Eurozone nicht, <http://www.wiwo.de/politik/europa/fiskalunion-gemeinsame-kassen-loesen-die-probleme-der-euro-zone-nicht/12181232.html> (Datum des letzten Abrufs: 23. Oktober 2016).
- Streinz, Rudolf*, Reform der EU-Wirtschaftsverfassung: Kompetenzen und Institutionen, Vortrag im Rahmen der 58. Bitburger Gespräche, Trier, 8.–9. Januar 2015, [www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IRP/BG Einzeldokumente ab 2010/BG 58/Streinz Vorabversion\\_gesch%C3%BCtzt.pdf](http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IRP/BG_Einzeldokumente_ab_2010/BG_58/Streinz_Vorabversion_gesch%C3%BCtzt.pdf) (Datum des letzten Abrufs: 23. Oktober 2016).
- Tusch, Sebastian / Herz, Benjamin*: Die Entwicklung des europäischen Bankenaufsichtsrechts in den Jahren 2014/2015, EuZW 2015, 814 ff.
- Weiß, Wolfgang / Haberkamm, Markus*: Der ESM vor dem EuGH - Widersprüchliche Wertungen in Luxemburg und Karlsruhe? EuZW 2013, 95 ff.
- Clément-Wilz, Laure*: Les mesures „anti-crise“ et la transformation des compétences de l'Union en matière économique, Revue de l'OFCE 2014, 103 ff.

*Wojcik, Karl-Philipp /Ceysens, Jan: Der einheitliche EU-Bankenabwicklungsmechanismus:  
Vollendung der Bankenunion, Schutz des Steuerzahlers, EuZW 2014, 893 ff.*