

Jonas Christian Bayha

Legitimität,
Solidarität
& Fairness
in der WWU

LEGITIMITÄT, SOLIDARITÄT & FAIRNESS IN DER WWU

Jonas Christian Bayha

LEGITIMITÄT, SOLIDARITÄT & FAIRNESS IN DER WWU

EBERHARD KARLS
UNIVERSITÄT
TÜBINGEN



TÜBINGEN
LIBRARY PUBLISHING

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Bibliotheksziffer D 21



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung - Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

Um eine Kopie dieser Lizenz einzusehen, konsultieren Sie <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/legalcode> oder wenden Sie sich brieflich an Creative Commons, Postfach 1866, Mountain View, California, 94042, USA.

Die Online-Version dieser Publikation ist auf dem Repositorium der Universität Tübingen frei verfügbar (Open Access).

<http://hdl.handle.net/10900/142584>

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:21-dspace-1425842>

<http://dx.doi.org/10.15496/publikation-83930>

Tübingen Library Publishing 2023
Universitätsbibliothek Tübingen
Wilhelmstraße 32
72074 Tübingen
druckdienste@ub.uni-tuebingen.de
<https://tlp.uni-tuebingen.de>

ISBN (Softcover): 978-3-946552-86-4

ISBN (PDF): 978-3-946552-87-1

Umschlaggestaltung: Susanne Schmid, Universität Tübingen

Satz: Jonas Christian Bayha

Druck und Bindung: Druckhaus Sportflieger in der Medialis Offset GmbH

Printed in Germany

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2023 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation angenommen.

Ein Vorwort gibt Gelegenheit, Dank zu sagen. Hiervon möchte ich Gebrauch machen.

Mein ganz besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Martin Nettesheim, an dessen Lehrstuhl ich eine lehrreiche und prägende Zeit verbringen durfte, der mir während der gesamten Dauer meines Promotionsvorhabens über das selbstverständliche Maß hinausgehend mit Rat und Tat zur Seite stand, der mich durchgehend mit großer Hingabe und Empathie betreute und mir gleichzeitig doch alle wissenschaftliche Freiheit gewährte.

Mein herzlicher Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Jens-Hinrich Binder, LL.M. (London), für die sehr rasche Erstellung des Zweitgutachtens sowie Herrn Prof. Dr. Martin Gebauer für die Leitung meiner Disputation.

Dank gebührt zudem der VolkswagenStiftung für die großzügige Förderung des Forschungsprojekts „Risk Sharing in the Euro Area“, in dessen Rahmen diese Dissertation entstand.

Mein ganz persönlicher Dank gilt meiner Familie und all meinen Freunden, die meinen Weg begleiten und auf die ich mich stets verlassen kann. Ganz besonders danken möchte ich meinen Eltern und meiner Schwester Elisa für ihren steten Zuspruch und ihre uneingeschränkte Unterstützung zu jeder Zeit meines Lebens. Zuletzt danke ich von ganzem Herzen meiner Frau Eva, für ihre bedingungslose Liebe und den festen Rückhalt, den sie mir gibt.

Mama, Papa, Elisa & Eva – euch ist diese Arbeit gewidmet.

Stuttgart, im Juni 2023

Jonas C. Bayha

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Kapitel 1: Einführung und Gang der Untersuchung.....	1
A. Aktuelle Entwicklungen	1
B. Gang und Kontextualisierung der Untersuchung	4
Kapitel 2: Die Untersuchungsparameter	7
A. Die Legitimität	7
I. Die formelle und materielle Input-Dimension.....	8
II. Die Output-Dimension	10
III. Die legitimatorische Rückbindung unionaler Finanzhilfen.....	12
IV. Fazit zur Legitimität	25
B. Die Solidarität.....	26
I. Wortlaut.....	26
II. Vertragshistorie	29
III. Gegenüberstellung des Eigenverantwortlichkeitsprinzips.....	30
IV. Fazit zur Solidarität	42
C. Die Fairness.....	42
I. Philosophische Grundsatzdebatte, Subjektivität & John Rawls.....	44
II. Fairness & Gerechtigkeit als Rechtsbegriffe im Primärrecht.....	46
III. Fairness- & Gerechtigkeitserwägungen in der Rechtsprechung.....	47
IV. Fazit zur Fairness.....	50
D. Relative Gewichtung der Untersuchungsparameter	50

Kapitel 3: Die Maastricht-WWU in der Eurokrise.....	53
A. Die EU mit „Maastricht“-Wirtschaftsverfassung.....	53
B. Die Finanzhilfen der Eurokrise.....	56
I. Hilfsprogramm Griechenland I.....	56
II. EFSF und EFSM.....	59
III. ESM.....	65
IV. BoP Assistance.....	71
C. Legitimität der Eurokrise-Finanzhilfen.....	72
I. Rückgang an Anerkennungswürdigkeit.....	73
II. Zuschauerrolle des Europäischen Parlaments.....	74
III. Die Troika.....	75
IV. Legitimatorische Rückbindung der Eurokrise-Finanzhilfen.....	77
V. Fazit zur Legitimität der Eurokrise-Finanzhilfen.....	91
D. Solidarität im Rahmen der Eurokrise-Finanzhilfen.....	92
I. Breites politisches Meinungsspektrum.....	93
II. Die Pringle-Entscheidung des EuGH.....	95
III. Die ESM-Reform.....	100
IV. Fazit zur Solidarität im Kontext der Eurokrise-Finanzhilfen.....	101
E. Fairness im Kontext der Eurokrise-Finanzhilfen.....	102
I. Politisierte ad-hoc Hilfen & Sparauflagen.....	104
II. Fazit: Die Eurokrise als Ursprung der Fairness-Debatte.....	106
Kapitel 4: „Whatever it takes“: Das EZB-Zeitalter.....	109
A. Bestrebungen im EZB-Zeitalter.....	109
I. Das „Risk Sharing“ und seine Kanäle.....	109
II. Risikovermeidende Sekundärrechtsakte.....	117
B. Die EZB-Anleihekaufprogramme in der Eurokrise.....	126
I. Institution & Aufgabe der EZB.....	126

II.	Die EZB-Stabilisierungsprogramme im Überblick	130
C.	Legitimität der EZB-Anleihekäufe.....	139
I.	Verfassungsmäßigkeit der EZB-Anleihekäufe.....	139
II.	Die Legitimität der (selbst-)ermächtigten EZB.....	148
III.	Fazit zur Legitimität der EZB-Anleihekäufe.....	151
D.	Solidarität im Rahmen der EZB-Anleihekäufe	152
I.	Die EZB-Anleihekäufe als Geldpolitik	153
II.	Die EZB-Staatsanleihekäufe und das Eigenverantwortlichkeitsprinzip	158
III.	Fazit: Weites politisches Meinungsspektrum.....	166
E.	Fairness im EZB-Zeitalter	168
I.	Die Anleihekäufe als „fairere“ Finanzhilfen?	168
II.	Moral Hazard im Rahmen der EZB-Anleihekäufe.....	171
III.	Fazit zur Fairness im Rahmen der EZB-Anleihekäufe.....	172
Kapitel 5:	Die Polykrise seit 2020.....	175
A.	Die Finanzhilfeprogramme.....	175
I.	SURE.....	175
II.	Next Generation EU	179
III.	PEPP	195
IV.	TPI.....	198
B.	Legitimität der aktuellen Polykrise-Finanzhilfen.....	200
I.	Das Europäische Parlament – erneut nur Zuschauer	201
II.	Legitimität der EU-Konditionalitätsregelung.....	204
III.	Legitimitorische Rückbindung von PEPP und TPI	206
IV.	Legitimitorische Schwächen der Corona-Hilfen	208
V.	Fazit zur Legitimität im Kontext der aktuellen Polykrise	228
C.	Solidarität im Rahmen der Polykrise-Finanzhilfen	228
I.	PEPP und TPI.....	230

Inhaltsübersicht

II. SURE.....	235
III. NGEU – überdehnte Solidarität.....	236
IV. Fazit zur Solidarität im Rahmen der aktuellen Polykrise	240
D. Fairness im Rahmen der aktuellen Polykrise.....	240
I. Bedeutungsverlust des „Risk Sharing“	241
II. Bedeutungsverlust des „Moral Hazard“	244
III. Mehr Fairness durch die EU-Konditionalitätsregelung?	245
IV. Fazit zur Fairness im Rahmen der Polykrise-Finanzhilfen.....	247
Kapitel 6: Ausblick.....	249
A. Fiskalföderalismus: Begriff und Status Quo.....	250
B. Die EU-Fiskalkapazität.....	252
I. Das NGEU-Programm als Präzedenzfall.....	253
II. Bedenken gegenüber weiteren EU-Verschuldungen	254
III. Demokratisch-legitimatorische Überlegungen	255
C. Fazit & Schlusswort.....	256
Literaturverzeichnis	259

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Kapitel 1: Einführung und Gang der Untersuchung.....	1
A. Aktuelle Entwicklungen	1
B. Gang und Kontextualisierung der Untersuchung	4
Kapitel 2: Die Untersuchungsparameter	7
A. Die Legitimität	7
I. Die formelle und materielle Input-Dimension.....	8
II. Die Output-Dimension	10
III. Die legitimatorische Rückbindung unionaler Finanzhilfen.....	12
1. Wahlrecht, Integrationsverantwortung und Budgetrecht.....	12
a) Das Recht auf Demokratie (Wahlrecht) gemäß Art. 38 Abs. 1 GG.....	12
b) Integrationsverantwortung.....	13
c) Budgetrecht und haushaltspolitische Gesamtverantwortung.....	15
2. Die Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle durch das BVerfG.....	16
a) Die gerichtliche Identitätskontrolle	16
b) Die gerichtliche Ultra-vires-Kontrolle	17
3. Begrenzte Zulässigkeit der Beteiligung an staatlichen Finanzhilfen.....	18
a) Kein Kontrollverlust der Verfassungsorgane	19
b) Stabilitätsorientierung	20
c) Einschätzungsspielraum bezüglich Obergrenzen	20

4.	Anwendbarkeit des Art. 23 GG	21
a)	Anforderungen an das Zustimmungsverfahren nach Art. 23 Abs. 1 GG	21
aa)	Anwendbarkeit des Art. 23 Abs. 1 GG	21
bb)	Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG	22
b)	Legitimationsdefizit aufgrund Verstoßes gegen Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG	24
IV.	Fazit zur Legitimität	25
B.	Die Solidarität	26
I.	Wortlaut	26
II.	Vertragshistorie	29
III.	Gegenüberstellung des Eigenverantwortlichkeitsprinzips	30
1.	Das Solidaritätsprinzip: „Ermächtigungsgrundlagen“ für Finanzhilfen	31
a)	Art. 122 AEUV	31
b)	Art. 143 Abs. 2 S. 2 lit. c) AEUV	33
c)	Art. 136 Abs. 3 AEUV	34
d)	Art. 127 Abs. 2 AEUV	35
e)	Art. 352 Abs. 1 AEUV	36
2.	Das Eigenverantwortlichkeitsprinzip: Verbotnormen für Finanzhilfen	37
a)	Art. 123 AEUV	37
b)	Art. 124 AEUV	39
c)	Art. 125 AEUV	40
IV.	Fazit zur Solidarität	42
C.	Die Fairness	42
I.	Philosophische Grundsatzdebatte, Subjektivität & John Rawls	44
II.	Fairness & Gerechtigkeit als Rechtsbegriffe im Primärrecht	46

III.	Fairness- & Gerechtigkeitserwägungen in der Rechtsprechung	47
IV.	Fazit zur Fairness.....	50
D.	Relative Gewichtung der Untersuchungsparameter	50
Kapitel 3:	Die Maastricht-WWU in der Eurokrise.....	53
A.	Die EU mit „Maastricht“-Wirtschaftsverfassung.....	53
B.	Die Finanzhilfen der Eurokrise	56
I.	Hilfsprogramm Griechenland I.....	56
1.	Der Weg in die Krise.....	56
2.	Die Struktur des Hilfsprogramms Griechenland I.....	57
II.	EFSF und EFSM	59
1.	Die Grundstruktur von EFSF und EFSM	60
2.	Die EFSF/EFSM-Finanzhilfen im Überblick.....	62
a)	Irland	62
b)	Portugal	63
c)	Griechenland II.....	64
III.	ESM.....	65
1.	Die (reformierte) Grundstruktur des ESM.....	66
2.	Die ESM-Finanzhilfen	69
a)	Spanien.....	69
b)	Zypern	70
c)	Griechenland III	70
IV.	BoP Assistance.....	71
C.	Legitimität der Eurokrise-Finanzhilfen	72
I.	Rückgang an Anerkennungswürdigkeit	73
II.	Zuschauerrolle des Europäischen Parlaments	74
III.	Die Troika.....	75
IV.	Legitimatorische Rückbindung der Eurokrise-Finanzhilfen	77

1.	Hilfsprogramm Griechenland I & EFSF.....	78
a)	Das Wahl- und Budgetrecht des Bundestags.....	78
b)	Keine Anwendbarkeit des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG.....	80
2.	ESM.....	81
a)	ESMV a.F.....	81
b)	ESMV n.F.....	83
aa)	Keine verfassungswidrigen Ermächtigungen der ESM-Gremien.....	83
bb)	Angemessene Steuerung und Kontrolle der ESM-Gremien.....	84
cc)	Stabilitätsorientierung.....	86
dd)	Keine Beeinträchtigung der Budgetverantwortung	88
c)	Keine Anwendbarkeit des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG.....	89
V.	Fazit zur Legitimität der Eurokrise-Finanzhilfen	91
D.	Solidarität im Rahmen der Eurokrise-Finanzhilfen.....	92
I.	Breites politisches Meinungsspektrum.....	93
II.	Die Pringle-Entscheidung des EuGH	95
1.	Keine Beeinträchtigung der EU-Zuständigkeiten.....	95
2.	Art. 123 AEUV	96
3.	Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV	96
4.	Würdigung und Ruckschlüsse aus der Pringle-Entscheidung	97
III.	Die ESM-Reform.....	100
IV.	Fazit zur Solidarität im Kontext der Eurokrise-Finanzhilfen	101
E.	Fairness im Kontext der Eurokrise-Finanzhilfen.....	102
I.	Politisierte ad-hoc Hilfen & Sparauflagen.....	104
II.	Fazit: Die Eurokrise als Ursprung der Fairness-Debatte	106
Kapitel 4:	„Whatever it takes“: Das EZB-Zeitalter	109

A.	Bestrebungen im EZB-Zeitalter	109
I.	Das „Risk Sharing“ und seine Kanäle	109
1.	Kanal 1: Der Kapitalmarkt und die „Kapitalmarktunion“	111
2.	Kanal 2: Der Kreditmarkt	113
3.	Kanal 3: Der fiskalische Transferkanal	114
II.	Risikovermeidende Sekundärrechtsakte	117
1.	Staatsgerichtete Maßnahmen	117
a)	Haushaltspolitische Überwachung	117
aa)	Der Stabilitäts- und Wachstumspakt samt Sixpack und Twopack	118
bb)	Fiskalpakt	119
cc)	Europäisches Semester	120
b)	Wirtschaftspolitische Steuerung	121
2.	Institutionenbezogene Maßnahmen	122
a)	Die europäische Bankenunion	123
aa)	Single Supervisory Mechanism	123
bb)	Single Resolution Mechanism	124
cc)	European Deposit Insurance Scheme	125
b)	Weitere institutionenbezogene Regulierungen	125
B.	Die EZB-Anleihekaufprogramme in der Eurokrise	126
I.	Institution & Aufgabe der EZB	126
1.	Die Institution der EZB	127
2.	Die EZB-Organe & Stimmrechte in der EZB	128
3.	Das Kapital der EZB	129
4.	Die Ziele und Aufgaben des ESZB	129
II.	Die EZB-Stabilisierungsprogramme im Überblick	130
1.	CBPP & CBPP2	130
2.	SMP	131

3.	OMT	132
4.	APP	133
a)	CBPP3	134
b)	ABSPP	135
c)	PSPP	135
d)	CSPP	138
C.	Legitimität der EZB-Anleihekäufe	139
I.	Verfassungsmäßigkeit der EZB-Anleihekäufe	139
1.	OMT-Urteil des BVerfG	139
2.	PSPP-Urteil des BVerfG	140
3.	Würdigung der Urteile	142
a)	Würdigung des OMT-Urteils des BVerfG	142
b)	Würdigung des PSPP-Urteils des BVerfG	143
4.	PSPP-Beschluss des BVerfG	146
II.	Die Legitimität der (selbst-)ermächtigten EZB	148
III.	Fazit zur Legitimität der EZB-Anleihekäufe	151
D.	Solidarität im Rahmen der EZB-Anleihekäufe	152
I.	Die EZB-Anleihekäufe als Geldpolitik	153
1.	Geldpolitische Ziele & Mittel	154
2.	Weiter Einschätzungsspielraum der EZB	157
II.	Die EZB-Staatsanleihekäufe und das Eigenverantwortlichkeitsprinzip	158
1.	Keine Verstöße gegen Art. 123 AEUV	159
a)	Keine Vorhersehbarkeit der Ankäufe	159
b)	Anreiz zur Verfolgung solider Haushaltspolitik	161
c)	PSPP: Endfälligkeit und negative Endfälligkeitsrendite	163
2.	Keine Verstöße gegen Art. 124 AEUV	164
3.	Keine Verstöße gegen Art. 125 AEUV	164

III. Fazit: Weites politisches Meinungsspektrum	166
E. Fairness im EZB-Zeitalter	168
I. Die Anleihekäufe als „fairere“ Finanzhilfen?	168
II. Moral Hazard im Rahmen der EZB-Anleihekäufe.....	171
III. Fazit zur Fairness im Rahmen der EZB-Anleihekäufe.....	172
Kapitel 5: Die Polykrise seit 2020.....	175
A. Die Finanzhilfeprogramme.....	175
I. SURE.....	175
1. Der Zweck des SURE-Programms.....	176
2. Die Grundstruktur der SURE-Kreditmarkthilfen	176
II. Next Generation EU	179
1. Die Grundstruktur von NGEU.....	180
2. Die Änderung des EU-Eigenmittelbeschlusses	181
a) Ermächtigung der Kommission zur Kreditaufnahme.....	182
b) Rückzahlungsmodalitäten.....	183
c) Erhöhung der Eigenmittelobergrenze.....	184
3. European Union Recovery Instrument	186
a) Zweck	186
b) Mittelverteilung.....	187
c) EU-Konditionalitätsregelung.....	188
4. Recovery and Resilience Facility	191
a) Allgemeine Bestimmungen	191
b) Finanzieller Beitrag und Zuteilungsverfahren.....	192
c) Aufbau- und Resilienzpläne	192
d) Auszahlungsvoraussetzungen.....	194
e) Transparenz, Kommunikation und Berichterstattung.....	195
III. PEPP	195

IV. TPI	198
B. Legitimität der aktuellen Polykrise-Finanzhilfen	200
I. Das Europäische Parlament – erneut nur Zuschauer	201
II. Legitimität der EU-Konditionalitätsregelung	204
III. Legitimatorische Rückbindung von PEPP und TPI.....	206
IV. Legitimatorische Schwächen der Corona-Hilfen.....	208
1. Legitimation der NGEU-Eigenmittelbeschlussänderung	209
a) Eine EU-Verschuldungskompetenz.....	209
b) Ermächtigung zur Anleihebegebung im EU-Eigenmittelbeschluss	211
aa) Der Eigenmittelbeschluss als Sekundärrechtsakt	211
bb) Die NGEU-Anleihemittel als „Eigenmittel“.....	212
cc) Kein Verstoß gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV.....	214
c) Verfassungsrechtliche Absicherung der Eigenmittelbeschlussänderung	214
aa) Ordnungsgemäßes Zustimmungsverfahren nach Art. 23 Abs. 1 GG	215
(1) Vergleichbare Regelung	215
(2) Keine Änderung oder Ergänzung des Inhalts des GG.....	216
(3) Keine Ermöglichung einer Inhaltsänderung oder -ergänzung des GG	217
(4) Ergebnis.....	217
bb) Kein Verstoß gegen das Wahlrecht aus Art. 38 GG.....	218
(1) ERatG-Beschluss des BVerfG vom 15.04.2021.....	218
(2) ERatG-Urteil des BVerfG vom 06.12.2022	220
(3) Würdigung der Entscheidungen	222
2. EURI.....	224
a) Gebot der Vollständigkeit des Haushaltes.....	224

b)	Gebot des Haushaltsausgleichs.....	226
c)	Sicherung der Haushaltsdisziplin	226
3.	Verfassungsrechtliche Absicherung der EURI-VO, RRF-VO und SURE-VO.....	227
V.	Fazit zur Legitimität im Kontext der aktuellen Polykrise	228
C.	Solidarität im Rahmen der Polykrise-Finanzhilfen	228
I.	PEPP und TPI.....	230
1.	PEPP und TPI als geldpolitische Maßnahmen	230
2.	PEPP und die Vereinbarkeit mit Art. 123 AEUV	231
3.	TPI und die Vereinbarkeit mit Art. 123 AEUV.....	233
II.	SURE.....	235
III.	NGEU – überdehnte Solidarität.....	236
1.	EURI-VO auf Grundlage von Art 122 AEUV	236
2.	Die RRF-Finanzhilfen und das Bail-out Verbot.....	238
IV.	Fazit zur Solidarität im Rahmen der aktuellen Polykrise	240
D.	Fairness im Rahmen der aktuellen Polykrise	240
I.	Bedeutungsverlust des „Risk Sharing“.....	241
II.	Bedeutungsverlust des „Moral Hazard“	244
III.	Mehr Fairness durch die EU-Konditionalitätsregelung?	245
IV.	Fazit zur Fairness im Rahmen der Polykrise-Finanzhilfen	247
Kapitel 6:	Ausblick.....	249
A.	Fiskalföderalismus: Begriff und Status Quo	250
B.	Die EU-Fiskalkapazität	252
I.	Das NGEU-Programm als Präzedenzfall	253
II.	Bedenken gegenüber weiteren EU-Verschuldungen.....	254
III.	Demokratisch-legitimatorische Überlegungen.....	255
1.	Die Rolle des Europäischen Parlaments.....	255
2.	Legitimatorische Rückbindung einer EU-Fiskalkapazität.....	256

Inhaltsverzeichnis

C. Fazit & Schlusswort.....	256
Literaturverzeichnis.....	259

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	Andere/-r Ansicht
a.D.	außer Dienst
a.F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
ABS	Asset-Backed Securities
Abs.	Absatz
ABSPP	Asset-Backed Securities Purchase Programme (EZB)
ADEMU	A Dynamic Economic and Monetary Union (Projekt der EU)
AEUV/TFEU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union/Treaty on the Functioning of the European Union
AfD	Alternative für Deutschland
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
APP	Asset Purchase Programme (EZB)
Art.	Artikel
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIS	Bank for International Settlements
BKR	Zeitschrift für Bank und Kapitalmarktrecht
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BNE	Bruttonationaleinkommen
BoP	Balance of Payments (EU-Programm)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BvR	Aktenzeichen einer Verfassungsbeschwerde zum BVerfG

Abkürzungsverzeichnis

bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAC	Collective Action Clause
CBPP	Covered Bond Purchase Programme (EZB)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CeLEG	Center for Labor and Economic Growth
cep	Centrum für Europäische Politik
CEPR	Centre for Economic Policy Research
CEPS	Centre for European Policy Studies
CES	Center for Economic Studies
CETA	Canada-EU Trade Agreement
CRD	Capital Requirements Directive
CRII	Coronavirus Response Investment Initiative
CRII+	Coronavirus Response Investment Initiative Plus
CRR	Capital Requirement Regulation
CSPP	Corporate Sector Purchase Programme (EZB)
ders.	derselbe
DGSD	Deposit Guarantee Scheme Directive
dms	der moderne staat (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EBA	European Banking Authority
ECOFIN	Rat für Wirtschaft und Finanzen
EconPol	European Network for Economic and Fiscal Policy Research
EDIS	European Deposit Insurance Scheme
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EIR	Executive Intelligence Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ERatG	Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz
ESF	Europäischer Sozialfonds

ESFS	European System of Financial Supervision
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESMFinG	Gesetz zur finanziellen Beteiligung am ESM
ESMV	Vertrag zur Einrichtung des ESM
ESRB	European Systemic Risk Board
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
et al.	und andere
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUI	European University Institute
EUR	Euro (Währung)
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EURI	European Union Recovery Instrument
Eurostat	Statistisches Amt der EU
EUSA	European Union Studies Association
EUV/TEU	Vertrag über die Europäische Union/Treaty on European Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
EZB/ECB	Europäische Zentralbank/European Central Bank
f.	folgende Seite
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FEAD	Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen
ff.	folgende Seiten
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
GR-Charta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
HFSt	Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht (Zeitschrift)
Hrsg.	Herausgeber/-in

Abkürzungsverzeichnis

Hs.	Halbsatz
i.E.	im Ergebnis
i.R.d.	Im Rahmen des/der
i.Ü.	im Übrigen
i.V.m.	in Verbindung mit
ifo	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.
IfW	Kiel Institut für Weltwirtschaft
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
insb.	insbesondere
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz
ISIN	Internationale Wertpapierkennnummer
Iss.	Issue
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JCMS	Journal of Common Market Studies
JIOS	Journal of International Organizations Studies
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JTF	Fonds für einen gerechten Übergang
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KF	Kohäsionsfonds der EU
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
lit.	litera
LSE	London School of Economics and Political Science
LUISS	Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MAGKS	Doctoral Program der Universitäten in Marburg, Aachen u.a.
MdB	Mitglied des Bundestags
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen der Europäischen Union
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
MiFIR	Markets in Financial Instruments Regulation
MoU	Memorandum of Understanding

MPIfG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
MPRA	Munich Personal RePEc Archive
Mrd.	Milliarden
n.F.	neue Fassung
NGEU	Next Generation European Union (EU-Programm)
NJ	Neue Justiz (Zeitschrift)
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr./No.	Nummer/Number
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht
ÖGfE	Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
OMT	Outright Monetary Transactions (EZB)
PCCL	Precautionary Conditioned Credit Line (ESM)
PCSI	Pandemic Crisis Support Instrument (ESM)
PEPP	Pandemic Emergency Purchase Programme (EZB)
PSPP	Public Sector Purchase Programme (EZB)
Rats-Dok.	Ratsdokument
RdF	Recht der Finanzinstrumente (Zeitschrift)
Rdnr.	Randnummer
REACT-EU	Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe
RL	Richtlinie
RRF	Recovery and Resilience Facility
S.	Satz/Seite
S.A.	Société Anonyme
s.o.	siehe oben
SAFE	Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE (Sustainable Architecture for Finance in Europe)
SMP	Securities Markets Programme (EZB)
sog.	sogenannte/-r/-s/-n
SPV	Special Purpose Vehicle
SRAC	Romanian Society for Quality Assurance
SRB	Single Resolution Board
SRF	Single Resolution Fund

Abkürzungsverzeichnis

SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
StabMechG	Stabilisierungsmechanismusgesetz
SUERF	Société Universitaire Européenne de Recherches Financières
SURE	Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (EU-Programm)
SURE- GewährlG	SURE-Gewährleistungsgesetz
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt/Stiftung Wissenschaft und Politik
TARGET	Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer
TARN	The Academic Research Network on EU Agencies and Institutional Innovation
TPI	Transmission Protection Instrument (EZB)
u.a.	und andere; unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UCD	University College Dublin
USA	United States of America
uvm.	Und viele/-s mehr
VerfBlog	Verfassungsblog
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vox.EU	Policy Portal of the Centre for Economic Policy Research
WFStG	Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz
WM	Wertpapier-Mitteilungen: Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBB	Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZEW	Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZFAS	Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik

ZfgG	Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen
ZfKE	Zeitschrift für KMU und Entrepreneurship
ZfWP	Zeitschrift für Wirtschaftspolitik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

Kapitel 1: Einführung und Gang der Untersuchung

A. Aktuelle Entwicklungen

Nach einem Jahrzehnt der Krisen mussten zum Jahreswechsel 2019/20 wohl selbst die größten Pessimisten in Hinblick auf die Europäische Union und die Eurozone konstatieren, dass sich die europäische Wirtschaft nach einer raschen Rekonvaleszenz nunmehr in ruhigerem Fahrwasser befindet. Im Jahr 2019 wuchs das reale *Bruttoinlandsprodukt (BIP)* pro Kopf im Vergleich zum Vorjahr erneut um rund 1,5% in der EU und rund 1,3% innerhalb der Eurozone.¹ Die Arbeitslosenquoten sanken im selben Jahr auf jahresdurchschnittliche Werte von 6,4% in der EU und 7,6% in der Eurozone,² während die Inflationsrate im Jahresdurchschnitt bei 1,5% (EU) und 1,2% (Eurozone) und damit nahe der von der *Europäischen Zentralbank (EZB)* anvisierten Marke von 2,0% lagen.³ Es schien, als habe die EU und die *Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)* die Finanz-, Schulden- und Eurokrise endgültig mit einem blauen Auge überstanden.

Die Ruhe währte jedoch nicht lange. In den ersten Monaten des Jahres 2020 erreichte Europa die Corona-Pandemie und zwang die europäischen Regierungen im Kampf gegen das Virus zu Maßnahmen wie der Einschränkung der Reisefreiheit, die man in einem freiheitlichen Europa zuvor für undenkbar hielt. Maßnahmen, die nicht nur schwerwiegende Eingriffe in die Grundrechte und Grundfreiheiten der Bürger darstellten, sondern auch die sich beschleunigende europäische Wirtschaft ausbremsen und in eine tiefe Rezession stürzten.⁴

Als Reaktion auf die wirtschaftlichen Negativfolgen der Pandemie ergriffen die EU-Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen rasch Maßnahmen, um den exogenen Schock wirtschaftlich aufzufangen.⁵ So führte die EZB mit dem

¹ Vgl.: <https://www.statista.com/statistics/279447/gross-domestic-product-gdp-in-the-european-union-eu/> (Stand: 28.06.2023).

² So zu finden auf der Website der Kommission: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10159211/2-17012020-AP-EN.pdf/12e497eacfce-c8ae-acf5-2b97b5076ba0> (Stand: 28.06.2023).

³ Vgl.: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/156285/umfrage/entwicklung-der-inflationsrate-in-der-eu-und-der-eurozone/> (Stand: 28.06.2023).

⁴ Ein Überblick über die wirtschaftlichen Rückgänge in der EU und in Deutschland liefert *Riedel*, Corona lässt die Wirtschaftsleistung 2020 um fünf Prozent schrumpfen, Handelsblatt vom 14.01.2021.

⁵ Einen ausführlichen Überblick über die bisherigen Maßnahmen findet sich unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/coronavirus/covid-19-economy/> (Stand: 28.06.2023).

*Pandemic Emergency Purchase Programme*⁶ (PEPP) ein zeitlich begrenztes Ankaufprogramm für Anleihen ein, dessen Umfang mehrfach erhöht wurde und das Ziel verfolgte, den Euro-Staaten während der Pandemie günstige Finanzierungsbedingungen zu gewähren.⁷ Es folgte der *Europäische Stabilitätsmechanismus* (ESM) mit der Einführung eines *Pandemic Crisis Support Instruments* (PCSI), das den Euro-Staaten eine standardisierte, kostengünstige Möglichkeit zur Finanzierung von Kosten im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Pandemie zur Verfügung stellte.⁸ Zudem wurde mit *SURE* (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) ein Instrument eingeführt, das es der EU erlaubte, bis zu EUR 100 Mrd. in Form von Krediten an die Mitgliedstaaten zu vergeben, um einem plötzlichen Anstieg ihrer öffentlichen Ausgaben im Zuge der Rettung von Arbeitsplätzen (z.B. Kurzarbeitsregelungen) entgegenzuwirken.⁹ Und gerade wo die Corona-Pandemie und ihre wirtschaftlichen Folgen etwas abflachen, bringt der im Frühjahr 2022 entfachte Krieg in der Ukraine und die hierdurch ausgelöste Energiekrise einen enormen Anstieg der Inflationsraten und mithin weitere Schwierigkeiten für die europäische Wirtschaft mit sich.¹⁰ In der Folge beschloss der EZB-Rat im Juli 2022 mit dem *Transmission Protection Instrument* (TPI) ein Programm, das der Absicherung der Transmission in allen Ländern des Euroraums dienen soll.¹¹

Die radikalste und revolutionärste Maßnahme aber schlug die EU-Kommission noch in der Corona-Pandemie im Mai 2020 vor.¹² Das Programm *Next Generation EU* (NGEU) erlaubt es der EU-Kommission bis 2026 Anleihen in einem Umfang

⁶ Beschluss (EU) 2020/440 der EZB vom 24.03.2020 zu einem zeitlich befristeten Pandemie-Notfallankaufprogramm (EZB/2020/17), ABl. L 91/1.

⁷ So die Erklärung der Bundesbank, zu finden unter:

<https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/geldpolitik/geldpolitische-wertpapierankauefe/pandemic-emergency-purchase-programme-pepp--830356> (Stand: 28.06.2023).

⁸ Vgl. Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support, 08.05.2020; BT-Drs. 19/19110.

⁹ Verordnung (EU) 2020/672 vom 19.05.2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch, ABl. L 159/1.

¹⁰ Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 16.05.2022, hier zu finden:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2022-economic-forecast_en (Stand: 28.06.2023).

¹¹ TPI-Pressemitteilung der EZB vom 21.07.2022, hier zu finden:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220721~973e6e7273.en.html> (Stand: 28.06.2023).

¹² *EU-Kommission*, Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation

eröffnen, Mitteilung vom 27.05.2020, KOM(2020) 456 final.

von EUR 750 Mrd. am Kapitalmarkt auszugeben und die hierdurch generierten Gelder in Form von Darlehen (EUR 360 Mrd.) und nichtrückzahlbaren Zuschüssen (EUR 390 Mrd.) an die EU-Mitgliedstaaten weiterzuleiten. Eine Absicherung der Anleihen durch die Mitgliedstaaten ist nicht vorgesehen. Die Verschuldungsermächtigung wurde im Wege einer Änderung des EU-Eigenmittelbeschlusses begründet.¹³ Ein Weg, den die EU in dieser Form bislang nicht beschritt.¹⁴ Zudem soll die Rückzahlung der im Rahmen von NGEU ausgegebenen Anleihen in der Zeit von 2028 – 2058 aus dem regulären EU-Haushalt erfolgen. Damit begründet NGEU zumindest durch die nichtrückzahlbaren Zuschüsse eine vertikale Transferleistung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, die es in dieser Form und diesem Umfang bisher nicht gab.

Die politischen Entscheidungsträger Europas sind im Hinblick auf die neuesten Maßnahmen überwiegend voll des Lobes und unterstreichen die scheinbar gelebte Solidarität in der EU und der Eurozone. Ganz in diesem Sinne spricht die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im Hinblick auf SURE von einer „Solidarität in Aktion“¹⁵ und bezeichnet NGEU als „Solidarität, die alle 27 Mitgliedstaaten gemeinsam [...] tragen“¹⁶. Auch für den Kommissar für Haushalt und Verwaltung, Johannes Hahn, ist SURE „clearly an expression of European solidarity“¹⁷. Diese Einschätzung teilen auch führende deutsche Politiker. Die Bundeskanzlerin a.D. Angela Merkel betrachtet das NGEU-Programm übereinstimmend als einen „außergewöhnlichen Akt der Solidarität“¹⁸. Und auch

¹³ Beschluss des Rates vom 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABl. L 424/1. Die Ratifizierung durch den deutschen Gesetzgeber erfolgte am 23.04.2021 durch das Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, BGBl. 2021 II, S. 322.

¹⁴ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (387).

¹⁵ Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 01.04.2020, Von der Leyen schlägt europäisches Instrument für Kurzarbeit vor, zu finden unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20200401-kurzarbeit_de (Stand: 28.06.2023).

¹⁶ Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 21.07.2020, Von der Leyen: Ergebnis des EU-Gipfels ist ein historischer Moment für Europa, zu finden unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20200721-eu-gipfel-historisch_de (Stand: 28.06.2023).

¹⁷ Vgl. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 21.10.2020, Press speakings by Commissioner Hahn at the press conference on the first issuance of EU social bonds under SURE, zu finden unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_1964 (Stand: 28.06.2023).

¹⁸ Interview mit Angela Merkel in der Süddeutschen Zeitung Online vom 26.06.2020, hier zu finden: <https://www.sueddeutsche.de/politik/kanzlerin-merkel-interview-1.4949080> (Stand: 28.06.2023).

ihr Amtsnachfolger und Bundesfinanzminister a.D. Olaf Scholz erkennt im NGEU-Programm ein Sinnbild „europäische[r] Solidarität“¹⁹.

Neben der Solidarität scheint zunehmend aber auch die Fairness eine zentrale Bedeutung in der Ausrichtung der EU und der politischen Rhetorik ihrer Vertreter zu spielen. Die amtierende Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen will Europa zu einem „global advocate for fairness“²⁰ machen und möchte gemeinsam mit den Mitgliedstaaten „die Macht der Zusammenarbeit neu entdecken, und zwar auf der Grundlage von Fairness und gegenseitigem Respekt“²¹. Dem schloss sich der portugiesische Premierminister und seinerzeit Vorsitzende im EU-Rat, António Costa, an und sah mit NGEU die Zeit reif, „to deliver: a fair, green and digital recovery“²² für die EU. Und auch EU-Kommissar Maroš Šefčovič sieht die EU dank des Aufbauprogramms NGEU auf einem „fair recovery path“.²³

Einmal mehr stellt sich aber auch die Frage nach der Legitimität unionaler Finanzhilfen. Legitimität setzt mitunter Anerkennungswürdigkeit der politischen Prozesse in der Bevölkerung voraus. Insofern war gerade im Zusammenhang mit der Staatsschuldenkrise und dem Umgang mit Griechenland bereits ein Einbruch dieser Anerkennungswürdigkeit feststellbar. Auch die europäischen Entscheidungsträger erkannten in der Folge die Teile der Gesellschaft, die die Meinung vertreten, „dass es der EU an Legitimität fehlt oder sie den nationalen Regierungen zu viel Macht abgenommen hat“²⁴. Zudem wird der EU sowieso seit jeher ein demokratisches Defizit vorgeworfen, das bislang zumindest nicht gänzlich behoben werden konnte. Somit verwundert es auch nicht, dass der Präsident des Europäischen Rates, Charles Michel, im Anschluss an die Einigung über das

¹⁹ Rede von Olaf Scholz im Bundestag am 25.02.2021, siehe BT-Plenarprotokoll 19/212, hier abrufbar: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19212.pdf> (Stand: 28.06.2023).

²⁰ Ursula von der Leyen, Rede zur Lage der EU am 16.09.2020. Die gesamte Rede ist hier abrufbar: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655 (Stand: 28.06.2023).

²¹ Pressemitteilung der Kommission zur Rede von Ursula von der Leyen beim Weltwirtschaftsforum in Davos am 22.01.2020. Zur Pressemitteilung: https://ec.europa.eu/germany/news/20200122-leyen-davos_de (Stand: 28.06.2023).

²² Newsletter der EU vom 24.01.2021; Meldung hier abrufbar: <http://www.newslettereuropean.eu/time-make-things-happen-green-digital-recovery-portuguese-presidency/> (Stand: 28.06.2023).

²³ Pressemitteilung der Kommission vom 21.05.2020, Europe's moment: Repair and prepare for the next generation, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940 (Stand: 28.06.2023).

²⁴ Vgl. Weißbuch der Kommission vom 01.03.2017. Zur Pressemitteilung vom 01.03.2017, Kommission legt Weißbuch zur Zukunft Europas vor: Wege zur Wahrung der Einheit in der EU27, vgl.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_17_385 (Stand: 28.06.2023).

NGEU-Programm einmal mehr die demokratische Bedeutsamkeit des Europäischen Parlaments unterstrich und die scheinbar „zentrale Rolle [...], die dem Parlament bei der Aufbau- und Resilienzfähigkeit und anderen Maßnahmen auf der Ausgabenseite zukommt“ betonte.²⁵

Wer den politischen Diskurs im Zusammenhang mit den jüngsten Finanzhilfen auf europäischer Ebene beobachtet, kann mithin den Eindruck gewinnen, man arbeite in Brüssel an der Schaffung des Stereotyps der *fairen, solidarischen und legitimen WWU*. Dies wirft zwangsläufig aber auch Fragen auf. Was kann unter einer *fairen, solidarischen und legitimen WWU* verstanden werden? Kann es insofern überhaupt objektive Maßstäbe geben? Oder ist es nicht viel mehr so, dass sich das Verständnis dieser Begriffe im Verlauf der vergangenen Krisenjahre stetig änderte und mit ihnen heute – trotz weitgehend unveränderter Verträge – ganz andere politische Sinn- und Orientierungsmuster verbunden sind, als dies noch zu Zeiten der Staatsschuldenkrise der Fall war? Und weiter – unterscheidet sich das Verständnis dieser Sinn- und Orientierungsmuster nicht auch zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, mit der Folge, dass man eine Maßnahme in Griechenland in Sachen Fairness, Solidarität und Legitimität ganz anders würdigt, als man dies vielleicht in Deutschland tut? Der Verfasser der vorliegenden Arbeit hat sich die Beantwortung dieser Fragen zum Ziel gesetzt und wagt hiervon ausgehend eine Prognose über die künftige fiskalpolitische Entwicklung der WWU.

B. Gang und Kontextualisierung der Untersuchung

Im folgenden Kapitel soll zunächst ein Überblick über das abstrakte Verständnis der bereits genannten *Untersuchungsparameter* – Legitimität, Solidarität und Fairness – gegeben werden (Kapitel 2). Die Bewertung dieser Sinn- und Orientierungsmuster aber wird stets vom konkret-individuellen Verständnis des „*Bezugsystems Europäische Union*“ abhängen. In anderen Worten – ein Mitgliedstaat, der die EU als eine Art „bundesstaatliches“ Konstrukt versteht, wird deutlich strengere Anforderungen an eine legitime, solidarische und faire

²⁵ Bericht von Präsident Charles Michel vor dem Europäischen Parlament über die Sondertagung des Europäischen Rates vom 17.-21.07.2020; abrufbar: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/07/23/this-is-historic-we-renewed-our-marriage-vows-for-30-years-europe-is-there-strong-standing-tall-report-by-president-charles-michel-at-the-european-parliament-on-the-special-european-council-of-17-21-july-2020/> (Stand: 28.06.2023).

Finanzhilfe stellen, als ein Mitgliedstaat, der in der EU bloß einen Zusammenschluss streng-eigenverantwortlicher Mitgliedstaaten erkennt, die ihre Kräfte lediglich zur Umsetzung ausgewählter Ziele in eng begrenzten Bereichen punktuell bündeln. Das Bezugssystem EU kann sich damit stets zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten unterscheiden. Daneben ist das Bezugssystem auch nicht als starre Größe, sondern als sich wandelbarer Bezugsrahmen zu verstehen. Mit Blick auf die Finanzhilfen in der EU und der Eurozone lässt sich die Entwicklung der Sinn- und Orientierungsmuster insofern in drei Zeitphasen gliedern. Den ersten Abschnitt bildet die Zeit, in der noch die „Maastricht“-Wirtschaftsverfassung prägend für die Bereitschaft und Ausgestaltung staatlicher Finanzhilfen in der WWU war und die ihr Ende in den Kredithilfen der Euro- und Staatsschuldenkrise fand (Kapitel 3). Hieran schloss sich eine Übergangszeit an, in der lebhaft die Schaffung neuer Versicherungsinstrumente zur Verbesserung des unionalen Risk Sharing diskutiert und vorangetrieben wurde und in der gerade die EZB mittels Anleihekäufen für Stabilität im Euroraum sorgte (Kapitel 4). Die dritte und gegenwärtige Phase leitete sodann die Corona-Pandemie ab 2020 ein, in der gerade mit dem NGEU-Programm als primärem Mittel zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen die Entscheidung gefallen ist, zukünftig auf schuldenfinanzierte Ausgabenprogramme zur Stabilisierung der Union setzen zu wollen (Kapitel 5). Gleichzeitig wird mit dem NGEU-Programm die erweiterte Nutzung der EU-Fiskalkapazität zum politischen Standard und der Weg in einen EU-Fiskalföderalismus geebnet (Kapitel 6).

Kapitel 2: Die Untersuchungsparameter

Bevor die Entwicklung der mit den Untersuchungsparameter einhergehenden Sinn- und Orientierungsmuster anhand der Finanzhilfen der letzten Jahre dargelegt wird, ist zunächst ein Blick auf das abstrakte Verständnis von Legitimität (dazu A.), Solidarität (dazu B.) und Fairness (dazu C.) zu werfen.

A. Die Legitimität

Ein Blick durch die wissenschaftliche Fachliteratur zeigt, dass klar definierte Merkmale und Voraussetzungen fehlen, mittels derer institutionelle Gestaltungen allgemeinverbindlich als legitim oder illegitim qualifiziert werden könnten. Stattdessen herrscht Einigkeit dahingehend, dass das Verständnis von Legitimität wertebehaftet und immer auch kulturell geprägt ist.²⁶ Gleichfalls einig ist man sich in der Wissenschaft, dass sich die normative Legitimität einer Institution oder politischen Entscheidung nicht einzig aus ihrer formalen Gesetzmäßigkeit (Legalität) schöpft, sondern ebenso aus ihrer Übereinstimmung mit demokratischen Prinzipien und gemeinsamen Werten der betroffenen Gesellschaft.²⁷ Legitimität erfordert eine gesicherte institutionelle Ordnung und den Umstand, dass die Bürger die institutionelle Ordnung ihres Staates auch akzeptieren und ihre Erwartungen an gemeinwohldienliches Regieren eingelöst werden.²⁸ Unterschieden wird daher zwischen einer *Input-Seite* und einer *Output-Seite* von Legitimität.²⁹ Wenngleich die EU keinen Staat darstellt, sondern im

²⁶ Harfst/Wiesner, in: Wiesner/Harfst (Hrsg.), Legitimität und Legitimation, 2019, 1 (3 ff.); Nettesheim, HFSt 6 (2017), 37 (49).

²⁷ Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970, S. 21; Voigt, Alternativlose Politik? – Zukunft des Staates – Zukunft der Demokratie, 2013, S. 51; Wimmel, Integration 2008, 48 (57).

²⁸ Alcidi/Giovannini/Piedrafita, CEPS Special Report No. 98, S. 1; Nettesheim, HFSt 6 (2017), 37 (49).

²⁹ Die Aufteilung in eine Input- und eine Output-Seite geht zurück auf Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970, S. 21 ff. und entspricht heute der h.M.; vgl. Alcidi/Giovannini/Piedrafita, CEPS Special Report No. 98, S. 1; Scharpf, Regieren in Europa, 1999, S. 16 ff.; Nettesheim, HFSt 6 (2017), 37 (49); Scharpf, MPIfG Discussion Paper 11/11, S. 3; Wagner/Giebler/Lewandowsky, in: Wiesner/Harfst (Hrsg.), Legitimität und Legitimation, 2019, 171 (172); zustimmend aber ergänzend um eine sog. Throughput-Seite, die sich auf wirksame Prozesse des Regierens konzentriert und zwischen der Input- und Output-Seite anzusiedeln ist, Schmidt, Political Studies 2013, 2 ff.

Einklang mit dem BVerfG³⁰ als ein Staatenverbund anzusehen ist, finden die entwickelten Input- und Output-Dimensionen von Legitimität auch im Mehrebenensystem der EU ihre Anerkennung.³¹ Mit Art. 10 Abs. 1 beinhaltet der EUV dabei nicht nur ein klares Bekenntnis zum repräsentativen Demokratiesystem in der EU, sondern sieht mit der Einbindung des Europäischen Parlaments (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 EUV) sowie dem Erfordernis demokratisch-legitimatorischer Rückbindung in den Mitgliedstaaten (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV) zwei parallele Stränge für die Legitimation der EU vor.³² Die EU als Verbund folgt damit dem Prinzip des konstitutionellen Pluralismus unter Wahrung mitgliedstaatlicher Souveränität.³³

I. Die formelle und materielle Input-Dimension

Die input-orientierte Dimension von Legitimität stellt die Perspektive der „Herrschaft *durch* das Volk“ in den Vordergrund, deren Ursprung in den Ideen von Jean-Jacques Rousseau gesehen werden darf.³⁴ Demnach sind politische Entscheidung legitim, wenn und weil sie auf dem Willen des Volkes fundieren.³⁵ In einem repräsentativen Demokratiesystem wie dem der EU (Art. 10 Abs. 1 EUV) ist hierfür erforderlich, dass Ämter im Grundsatz allen Bürger offenstehen und für jedermann durch Wahlen erreichbar sind.³⁶ Input-Legitimität wird somit ganz entscheidend durch Zustimmung der Beherrschten im Wege von Partizipation an den Entscheidungsprozessen und damit hauptsächlich durch die Wahlen ihrer Repräsentanten sichergestellt.³⁷ Hinzu kommt die Gewährleistung eines Systems sanktionierender Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürger.³⁸ Voraussetzung hierfür ist ein hohes Maß an Transparenz im Hinblick auf die

³⁰ *BVerfGE* 89,155 ff.; *BVerfG*, Urt. v. 12.10.1993 – 2 BvR 2134/92, Rdnr. 108: Die EU kann mangels europäischen Staatsvolks keinen Staat darstellen.

³¹ Erstmals dargelegt von *Scharpf*, *Regieren in Europa*, 1999, S. 16 ff.; dem anschließend *Solyt/Gill*, *Das Argument* 301/2013, 82 (83); *Nettesheim*, *HFSt* 6 (2017), 37 (49); *Schmidt*, *Political Studies* 2013, 2 ff.; *Scharpf*, *Leviathan* 2009, 244 (249); *Abels*, in: *Becker/Lippert* (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union*, 2020, 175 (179); *Zeller*, *Eurorettung um jeden Preis?*, 2018, S. 61; a.A. *Nullmeier*, in: *Niesen* (Hrsg.), *Transnationale Gerechtigkeit und Demokratie*, 2012, 161 ff.

³² So auch *BVerfGE* 123, 267 (Rdnr. 36 ff.).

³³ So auch *MacCormick*, *The Modern Law Review* 1993, 1 ff.; *Nettesheim*, *VerfBlog*, 2017/09/15.

³⁴ *Scharpf*, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, 1970, S. 25 f.

³⁵ *Abels*, in: *Becker/Lippert* (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union*, 2020, 175 (180).

³⁶ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, 2021, § 15 Rdnr. 24.

³⁷ *Alcidi/Giovannini/Piedrafita*, *CEPS Special Report No. 98*, S. 17; *Wimmel*, *Integration* 2008, 48 (57).

³⁸ Ebenda.

Verhandlungsprozesse und Verantwortlichkeit der konkreten Entscheidungsträger.³⁹ Die vertragliche Verankerung von Transparenzanforderungen (Art. 16 Abs. 8 AEUV) und Rechenschaftslegungspflichten (Art. 233 AEUV) sowie die Schaffung von Informationszugangsrechten⁴⁰ sind insofern lobenswerte Entwicklungen innerhalb der EU.⁴¹

Diese Rückbindung an den Willen des Volkes muss richtigerweise auch in einem Staatenverbund wie der Europäischen Union erfüllt werden. Denn in der EU wird bisweilen und zunehmend „regiert“, indem tiefgreifende und weitreichende Entscheidungen getroffen werden, die zuvor nur den souveränen Nationalstaaten vorbehalten waren.⁴² Die EU ist und bleibt auf nicht absehbare Zeit ein Experimentierfeld für ein Regieren jenseits des Staates, die gerade mit Blick auf die fortschreitende Supranationalisierung einer mitgehenden demokratischen Legitimation bedarf.⁴³ Dies entspricht auch den Ausführungen des BVerfG im Rahmen der Entscheidungen „Maastricht“⁴⁴ und „Lissabon“⁴⁵, in denen das BVerfG zwar jeweils ein (noch) hinreichendes Legitimationsniveau feststellte aber gleichzeitig das Erfordernis einer mit der Integration schritthaltenden Legitimation unterstrich. Dem Erfordernis wollten die Vertragsgeber in der Vergangenheit unter anderem damit gerecht werden, dass sie direkte Mitsprachrechte der EU-Bürger schufen (Art. 11 Abs. 4 EUV) und fortlaufend die Rechte des Europäischen Parlaments im Verhältnis zu den anderen Organen stärkten.⁴⁶

Im Verlauf der Corona-Krise aber erfolgte die Einführung des NGEU-Programms abermals ohne konstitutive Beteiligung des Europäischen Parlaments und unterstrich einmal mehr die gubernative Prägung der EU.⁴⁷ Folglich ist es wenig verwunderlich, dass die Diskussionen um ein demokratisches Defizit der

³⁹ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 2021, § 15 Rdnr. 24; *Nettesheim*, in: *Talmon* (Hrsg.), *Über Grenzen*, 2012, 177 (186).

⁴⁰ Vgl. z.B. VO 1049/2001, ABl. L 145/43.

⁴¹ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 2021, § 15 Rdnr. 32.

⁴² *Wimmel*, *Integration* 2008, 48 (52).

⁴³ *Abels*, in: *Becker/Lippert* (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union*, 2020, 175 (176).

⁴⁴ *BVerfGE* 89, 155 ff.

⁴⁵ *BVerfGE* 123, 267 ff.

⁴⁶ So wurde z.B. das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, in dem das Europäische Parlament und der Rat gleichberechtigt tätig werden, zum Regelfall erklärt (Art. 14 Abs. 1 EUV, Art. 289 Abs. 1 AEUV) oder Gleichberechtigung des Europäischen Parlamentes und des Rates bei Entscheidungen über den Haushaltsentwurf verankert (Art. 14 Abs. 1 EUV, Art. 314 AEUV).

⁴⁷ Zur Rolle des Europäischen Parlaments im Rahmen des NGEU-Programms vgl. unten unter Kapitel 5, B., I.

EU nicht abnehmen. Der Grund hierfür kann aber auch darin gesehen werden, dass eine Stärkung des Europäischen Parlaments oder die Schaffung weiterer Institutionen (*formelle Legitimation*) allein noch *kein* hinreichendes Input-Legitimitätsniveau bewirken.⁴⁸ Eine Mehrheitsentscheidung durch gewählte Repräsentanten ist nicht zwangsläufig als ein normativ-demokratischer Akt zu werten.⁴⁹ Vielmehr muss auch *materielle Legitimation* hinzutreten, was voraussetzt, dass die repräsentativen Mehrheitsentscheidungen auf entsprechende Akzeptanz in der beherrschten Bevölkerung stoßen.⁵⁰ Diese Akzeptanz wiederum kann nur erreicht werden, wenn transparent bestimmt ist, in welchen Gebieten und Grenzen die repräsentativen Mehrheitsentscheidungen getroffen werden dürfen und diese Beschränkungen durch die handelnden Hoheitsträger auch eingehalten werden.⁵¹ Einer Institution und Entscheidung fehlt es demnach an Akzeptanz und damit an materieller Legitimation, wenn vorab gesetzte Beschränkungen überschritten werden oder fehlende Transparenz eine Beurteilung hierüber nicht zulassen. Auch in Brüssel hat man diese legitimatorischen Anforderungen zu achten.

II. Die Output-Dimension

Schwächen in Bezug auf die Input-Legitimität versuchte man in der EU lange mit einem Mehr an Output-Legitimität zu kompensieren.⁵² Die Output-Dimension betont die Notwendigkeit einer „Herrschaft *für* das Volk“.⁵³ Repräsentative Herrschaft ist für die Bürger nur dann hinnehmbar, wenn sie ihren Interessen entspricht und sich das Handeln staatlicher Organe als gemeinwohlförderlich erweist.⁵⁴ Demnach sind Entscheidungen legitim, wenn und weil sie das allgemeine Wohl in der Gesellschaft fördern.⁵⁵ Empirisch lässt sich insofern

⁴⁸ *Nettesheim*, HFSt 6 (2017), 37 (49).

⁴⁹ Ebenda. Der Autor veranschaulicht seine Ausführungen mit dem Beispiel, dass ein von allen Menschen der Erde gewähltes Weltparlament zwar formell legitimiert sei, die Legitimation seiner Entscheidungen aber dennoch prekär sei.

⁵⁰ *Nettesheim*, in: *Niedobitek/Sommermann* (Hrsg.), *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, 2013, 39 (41); *ders.*, HFSt 6 (2017), 37 (50).

⁵¹ Ebenda.

⁵² *Alcidi/Giovannini/Piedrafita*, CEPS Special Report No. 98, S. 7.

⁵³ *Solty/Gill*, *Das Argument* 301/2013, 82 (83); *Scharpf*, *Regieren in Europa*, 1999, S. 16;

Starke/Lünich, *Data & Policy* 2020, Vol. 2, E16, S.3.

⁵⁴ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, 2021, § 15 Rdnr. 2; *Nettesheim*, in:

Niedobitek/Sommermann (Hrsg.), *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, 2013, 39 (47).

⁵⁵ *Scharpf*, *Regieren in Europa*, 1999, S. 16.

feststellen, dass Faktoren wie die soziale Sicherheit, das wirtschaftliche Wachstum oder die wirtschaftliche Effizienz zu Legitimitätsmaßstäben politischer Systeme wurden.⁵⁶ In Bezug auf den Euroraum kann als Faktor beispielsweise eine solide Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten genannt werden, die keine Instabilität in der Eurozone zur Folge hat.⁵⁷ Der Gradmesser für eine hinreichende Output-Legitimität ist hiernach die Umsetzung objektiv vernünftiger Vorstellungen, die sich gebündelt zu einem Gemeinwohlkonzept verbinden lassen (objektives Gemeinwohlkonzept).

Die große Schwierigkeit für die EU-Organe aber ist heute, ein konsensfähiges Gemeinwohlkonzept zu entwickeln. Die Mitglieder einer politischen Gemeinschaft sind der Beachtung eines objektiven Gemeinwohlkonzeptes nicht verpflichtet und richten ihr Handeln stattdessen auch nach eigenen Interessen und Werten (subjektives Gemeinwohlkonzept) aus.⁵⁸ Ein Umstand, der auch innerhalb der EU und der Eurozone zu beobachten ist.⁵⁹ Zurückzuführen lässt sich dieser Umstand auf das unterschiedliche Verständnis der „Europäischen Union“. Neben denjenigen, die der EU die Verantwortung für die Bewerkstelligung nahezu aller großen Probleme in Wirtschaft, Soziales, Umwelt und anderen Belangen zuschreiben, gibt es schließlich auch diejenigen, die die EU als bloßen Zweckverband neben primär zuständigen Mitgliedstaaten begreifen.⁶⁰ In Fragen der EU-Legitimation gibt es spiegelbildlich diejenigen, die ein Mehr an EU-Parlamentarismus und die Bildung einer politischen Gemeinschaft europäischer Bürger befürworten, als auch diejenigen, die eine stärkere demokratische Rückbindung der EU in den einzelnen Mitgliedstaaten fordern.⁶¹

Es wird interessant bleiben zu beobachten, wie sich aus den unterschiedlichen Positionen und – zum Teil auch illiberalen, nationalistischen und populistischen – politischen Strömungen eine konsensfähige „good governance-Konzeption“ der EU ergeben könnte. Die Vielzahl unterschiedlichster subjektiver Gemeinwohlkonzepte erfordert jedenfalls, die jeweils anderen Konzepte ernst zu nehmen und

⁵⁶ *Scharpf*, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, 1970, S. 24.

⁵⁷ *Nettesheim*, *HFSt* 6 (2017), 37 (52).

⁵⁸ *Ebenda*.

⁵⁹ Um nur ein paar Beispiele aus den letzten Jahren zu nennen sei auf die unterschiedlichsten Positionen in der Eurokrise, der Flüchtlingskrise, in Sachen Brexit und CETA-Abkommen, und auf die fragwürdigen Verständnisse von Rechtsstaatlichkeit mancher Regierungen in der EU hingewiesen; vgl. auch *Jaeger*, *EuZW* 2017, 127 ff.

⁶⁰ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, 2021, § 15 Rdnr. 2.

⁶¹ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, 2021, § 15 Rdnr. 2 & Rdnr. 11 f.

in die Diskussion um eine gemeinsame politische Agenda miteinzustellen. Erforderlich sind damit Überzeugungsarbeiten, die den Prozess hin zu einer gemeinsamen, vernünftigen Konsensentscheidung verlängern vermögen. Um das europäische Output-Legitimationsniveau aber langfristig zu sichern, müssen diese Anstrengungen in Kauf genommen werden.

III. Die legitimatorische Rückbindung unionaler Finanzhilfen

Zur Wahrung der demokratisch-legitimatorischen Konzeption der EU ist nach Art. 10 Abs. 1 UAbs. 2 EUV auch eine demokratische Rückbindung in den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Für Deutschland entwickelte das BVerfG diesbezüglich aus dem Recht auf Demokratie (Wahlrecht), der Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane und der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages (Budgetrecht) eine Vielzahl institutioneller, prozeduraler und materieller Anforderungen (dazu 1.), über deren Einhaltung das Gericht vor allem im Rahmen der Identitäts- und der Ultra-vires-Kontrolle entscheidet (dazu 2.). Die Rechtsprechung des BVerfG macht außerdem deutlich, dass eine Beteiligung der BRD an staatlichen Finanzhilfen in begrenztem Umfang zulässig sein kann (dazu 3.). Dabei aber wird regelmäßig der Anwendungsbereich des Art. 23 GG eröffnet sein (dazu 4.).

1. Wahlrecht, Integrationsverantwortung und Budgetrecht

Zunächst ist ein Blick auf die vom BVerfG insbesondere aus dem Wahlrecht, der Integrationsverantwortung und dem Budgetrecht des Bundestags entwickelten Anforderungen zu werfen.

a) Das Recht auf Demokratie (Wahlrecht) gemäß Art. 38 Abs. 1 GG

Das dem Einzelnen in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag erschöpft sich nach gefestigter Rechtsprechung des BVerfG nicht in einer formalen Legitimation der Staatsgewalt, sondern beinhaltet auch dessen grundlegenden demokratischen Gehalt.⁶² Es umfasst den in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG verankerten Grundsatz der Volkssouveränität und den damit zusammenhängenden Anspruch der Bürger, nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein,

⁶² BVerfGE 89, 155 (171); BVerfGE 123, 267 (330); BVerfGE 129, 124 (168); BVerfGE 146, 216 (Rdnr. 45); BVerfGE 135, 317 (386); BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 123); BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 99); BVerfG, 2 BvR 1111/21, Rdnr. 80.

die sie legitimieren und beeinflussen können.⁶³ Demnach muss jede in der BRD ausgeübte öffentliche Gewalt auf die Bürger zurückführbar sein.⁶⁴ Andererseits gewährt Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG keinen Anspruch auf Rechtmäßigkeitskontrolle demokratischer Mehrheitsentscheidungen und dient nicht der inhaltlichen Kontrolle demokratischer Prozesse, sondern ist auf deren Ermöglichung gerichtet und strikt auf den in der Würde des Menschen wurzelnden Kern des Demokratieprinzips begrenzt.⁶⁵

b) Integrationsverantwortung

Der Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG gilt ausweislich Art. 23 Abs. 1 S. 1, S. 3 GG grundsätzlich auch in Ansehung der europäischen Integration. Die demokratische Legitimation der in Deutschland ausgeübten öffentlichen Gewalt durch das Staatsvolk gehört als wesentlicher Inhalt des Grundsatzes der Volkssouveränität zu der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten und nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG auch integrationsfesten Verfassungsidentität des Grundgesetzes.⁶⁶ Das GG erlaubt es den deutschen Staatsorganen mithin nicht, Hoheitsrechte auf die EU derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die EU begründet werden können (Kompetenz-Kompetenz).⁶⁷ Die Integrationsverantwortung untersagt zudem die Erteilung von unbestimmten Blankettermächtigungen zur Ausübung öffentlicher Gewalt.⁶⁸ Sie erfordert, dass sich die betroffenen nationalen Organe in demokratischer Weise an der Wahrnehmung überstaatlicher Gewalt durch die EU beteiligen.⁶⁹ Die kontinuierliche Begleitung der Entscheidungstätigkeiten der EU durch die nationalen Organe soll dabei die demokratische Rückbindung

⁶³ *BVerfGE* 142, 123 (189); *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 99); *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 124.

⁶⁴ *BVerfGE* 83, 37 (50); *BVerfGE* 137, 185 (232); *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 128); *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 99); *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 124.

⁶⁵ *BVerfGE* 129, 124 (168); *BVerfGE* 134, 366 (396); *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 126); *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 100).

⁶⁶ *BVerfGE* 89, 155 (182); *BVerfGE* 123, 267 (330); *BVerfGE* 129, 124 (169); *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 127); *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 101 ff.).

⁶⁷ *BVerfGE* 89, 155 (187); *BVerfGE* 123, 267 (349); *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 130); *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 125.

⁶⁸ *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 160); *BVerfGE* 58, 1 (37); *BVerfGE* 104, 151 (210); *BVerfGE* 123, 267 (349); *BVerfGE* 132, 195 (238); *BVerfGE* 89, 155 (183 f.); *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 130).

⁶⁹ *Nettesheim*, NJW 2010, 177 (177).

sicherstellen und mithin eine Fremdgesetzgebung der EU verhindern.⁷⁰ Voraussetzung ist insofern auch die Sicherstellung eines hinreichend dichten Informationsflusses zur Unterrichtung und Wahrung der Kontroll- und Mitwirkungsrechte der deutschen Verfassungsorgane. Zur Sicherung der Legitimation von Organwaltern und zur Erfüllung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung ist es damit erforderlich, dass der Bundestag auch in Angelegenheiten der EU oder nahestehender Institutionen an diejenigen Informationen gelangt, die er zur Abschätzung der wesentlichen Grundlagen und Konsequenzen seiner Entscheidungen benötigt.⁷¹ Ferner müssen Art und Umfang der Übertragung von Hoheitsrechten demokratischen Grundsätzen entsprechen, wobei die substanzielle Gestaltungsmacht des Bundestags – insbesondere sein Budgetrecht – nicht verloren gehen darf.⁷²

Darüber hinaus verpflichtet die Integrationsverantwortung die Verfassungsorgane, sich schützend und fördernd vor den durch Art. 38 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geschützten Anspruch auf Demokratie zu stellen.⁷³ Im Falle offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Kompetenzüberschreitungen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU (Ultra-vires-Akt), haben sie demnach mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken.⁷⁴ Dass Bundestag und Bundesregierung damit in die Rolle von Rechtshütern gedrängt werden, die ihnen unter Achtung der Gewaltenteilung grundsätzlich nicht zusteht, stört das BVerfG insofern nicht.⁷⁵ Stattdessen sollen die Verfassungsorgane, soweit eine weitere Übertragung von Hoheitsrechten nicht möglich oder nicht gewollt ist, sogar verpflichtet sein, im Rahmen ihrer Kompetenzen mit rechtlichen oder politischen Mitteln auf die Aufhebung der vom Integrationsprogramm nicht

⁷⁰ *Nettesheim*, NJW 2010, 177 (178); *Nettesheim*, in: *Pechstein* (Hrsg.), Integrationsverantwortung, 2012, 9 (16). Zur gesetzgeberischen Ausgestaltung der Integrationsverantwortung siehe auch das Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) vom 22.09.2009, BGBl. 2009 I, S. 3022.

⁷¹ *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 166); *BVerfGE* 131, 152 (202 f.); *BVerfGE* 132, 195 (241); *BVerfGE* 67, 100 (130); *BVerfGE* 124, 78 (114). Vgl. auch Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG und *BVerfG* – 2 BvE 4/15.

⁷² *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 101 ff.); *BVerfGE* 89, 155 (182); *BVerfGE* 142, 123 (195).

⁷³ *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 163 ff.); *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 230).

⁷⁴ *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 163); *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 231); *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 129 ff.. Umfassend hierzu auch *Gött*, EuR 2014, 514 (519 ff.). Zur Kompetenzkontrolle als Legitimitätsbewertung vgl. auch *Nettesheim*, JZ 2014, 585 (589 ff.).

⁷⁵ Kritisch auch *Nettesheim*, *VerfBlog*, 2016/06/24.

gedeckten Maßnahmen hinzuwirken sowie – solange die Maßnahmen fortwirken – geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die innerstaatlichen Auswirkungen der Maßnahmen so weit wie möglich begrenzt bleiben.⁷⁶ Insoweit haben die Verfassungsorgane geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Wahrung des Integrationsprogramms sicherzustellen.⁷⁷ Hierbei verfügen die Verfassungsorgane über einen weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum.⁷⁸ Unter bestimmten rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen kann sich die Integrationsverantwortung jedoch auch zu einer konkreten Handlungspflicht verdichten.⁷⁹

c) Budgetrecht und haushaltspolitische Gesamtverantwortung

Nach gefestigter Rechtsprechung des BVerfG stellen die haushaltspolitische Gesamtverantwortung und das Budgetrecht, als unverfügbare Teil des Wahlrecht und des Demokratieprinzips nach Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 79 Abs. 3, Art. 115 GG, zentrale Elemente der demokratischen Willensbildung dar und erfordern, dass der Bundestag dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden muss.⁸⁰ Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme zählt das BVerfG somit zu den integrationsfesten Bereichen der Staatlichkeit im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG.⁸¹ Folgerichtig ist es zwingend, dass die Abgeordneten des Bundestags auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten.⁸² Für die Einhaltung der Grundsätze der Demokratie kommt es somit darauf an, dass der Bundestag – im Grundsatz als Gesamtgremium im Plenum⁸³ – der Ort bleibt, in dem auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten eigenverantwort-

⁷⁶ BVerfGE 134, 366 (395 f.); BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 165 ff.); BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 230); BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 140 ff.

⁷⁷ BVerfGE 123, 267 (353 ff.); BVerfGE 134, 366 (395 f.); BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 163 ff.); BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 230); BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 140 ff.

⁷⁸ BVerfGE 125, 39 (78); BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 169); BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 109); BVerfG – 2 BvR 1651/15, Rdnr. 90; BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 142 ff.

⁷⁹ BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 172 f.); BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 230).

⁸⁰ BVerfGE 70, 324 (355 f.); BVerfGE 79, 311 (329); BVerfGE 129, 124 (177); BVerfGE 132, 195 (239); BVerfGE 135, 317 (Rdnr. 160); BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 84); BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 211); BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 134. Umfassend zur haushaltspolitischen Gesamtverantwortung in der Rechtsprechung des BVerfG auch Nettesheim, in: Brandt (Hrsg.), Verfassung und Krise, 2015, 11 ff.

⁸¹ BVerfGE 123, 267 (Rdnr. 249 ff.); BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 134.

⁸² BVerfGE 129, 124 (178); BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 212); BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 134.

⁸³ Vgl. BVerfGE 130, 318 (Leitsatz 1).

wortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird.⁸⁴ Über die Summe der Belastungen und über wesentliche Ausgaben des Staates kann mithin nur der Bundestag befinden.⁸⁵ Die Delegation auf einen Ausschuss des Bundestags stellt insofern grundsätzlich nur eine rechtfertigungsbedürftige Ausnahme dar.⁸⁶

2. Die Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle durch das BVerfG

Die Einhaltung der genannten Anforderungen prüft das BVerfG insbesondere im Wege der *Identitätskontrolle* (dazu a)) und der *Ultra-vires-Kontrolle* (dazu b)). Beide Kontrollen stellen eigenständige Kontrollverfahren dar, wenngleich sich beide aus Art. 79 Abs. 3 GG ableiten lassen und gleichermaßen zurückhaltend und europarechtsfreundlich ausüben sind.⁸⁷ Dies setzt erforderlichenfalls voraus, dass erst der EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 3 AEUV mit der Sache betraut werden muss, ehe das BVerfG unter Achtung der Auslegung des Gerichtshofes eine eigenständige Prüfung durchführen darf.⁸⁸ Dabei hat das BVerfG die Auslegung des Gerichtshofes auch dann zu akzeptieren, wenn dieser zu einer Auffassung gelangt, der sich mit gewichtigen Argumenten entgegenreten ließe, sie sich aber noch auf anerkannte methodische Grundsätze zurückführen lässt und objektiv nicht willkürlich erscheint.⁸⁹

a) Die gerichtliche Identitätskontrolle

Im Rahmen der Identitätskontrolle prüft das BVerfG, ob die durch Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze bei der Übertragung von Hoheitsrechten durch den deutschen Gesetzgeber oder durch eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU berührt werden.⁹⁰ Das betrifft die Wahrung des Menschenwürdekerns der Grundrechte ebenso wie die Grundsätze, die das Demokratie-, Rechts-, Sozial- und Bundesstaatsprinzip im Sinne des Art. 20 GG prägen.⁹¹ Mit Blick auf das Demokratieprinzip geht es dabei

⁸⁴ *BVerfGE* 129, 124 (178); *BVerfGE* 130, 318 (Rdnr. 109); *BVerfGE* 157, 332 (Rdnr. 84).

⁸⁵ *BVerfGE* 123, 267 ff. (Rdnr. 256); *BVerfGE* 129, 124 (178); *BVerfGE* 157, 332 (Rdnr. 84); *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 104).

⁸⁶ Garantiert ist die Delegation in Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG. Umfassender mit der Übertragung auf ein Sondergremium befasst sich das BVerfG in der Entscheidung *BVerfGE* 130, 318 ff.

⁸⁷ *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 121, 154); *BVerfGE* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 139.

⁸⁸ *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 156).

⁸⁹ *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 161).

⁹⁰ *BVerfGE* 123, 267 (344); *BVerfGE* 126, 286 (302); *BVerfGE* 134, 366 (384); *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 138); *BVerfGE*, 2 BvR 1111/21, Rdnr. 81.

⁹¹ *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 138).

insbesondere darum, dass dem Bundestag eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben und er in der Lage bleibt, seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung und sein Budgetrecht wahrzunehmen.⁹² Dabei verstößt die Identitätskontrolle nicht gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Sinne von Art. 4 Abs. 3 EUV. In einem Staatenverbund wie der EU nämlich, in der die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“ sind, müssen auch die Mitgliedstaaten darüber entscheiden können, ob und inwieweit das Unionsrecht im jeweiligen Mitgliedstaat Geltung und Vorrang beanspruchen kann.⁹³ Es bedeutet daher keinen Widerspruch zur Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, wenn das BVerfG unter eng begrenzten Voraussetzungen die Maßnahme eines Organs oder einer Stelle der EU im Rahmen der Identitätskontrolle für in Deutschland ausnahmsweise nicht anwendbar erklärt.⁹⁴

b) Die gerichtliche Ultra-vires-Kontrolle

Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft, die insbesondere durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 Abs. 1 EUV gebunden ist.⁹⁵ Damit bleibt das Unionsrecht stets von einer vertraglichen Ermächtigung abhängig.⁹⁶ Für die Erweiterung ihrer Befugnisse bleiben die Organe, Einrichtungen und Stellen der EU auf Vertragsänderungen angewiesen, die von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der für sie jeweils geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen vorgenommen und verantwortet werden.⁹⁷

Vor diesem Hintergrund prüft das BVerfG mit der Ultra-vires-Kontrolle, ob Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU die Grenzen des demokratisch legitimierten Integrationsprogramms nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG überschreiten und gegen den Grundsatz der Volkssouveränität verstoßen.⁹⁸ Ersichtlich ist ein Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzel-

⁹² BVerfGE 123, 267 (359); BVerfGE 129, 124 (177); BVerfGE 135, 317 (399); BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 138).

⁹³ BVerfGE 75, 223 (242); BVerfGE 89, 155 (190); BVerfGE 123, 267 (348 f.); BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 140).

⁹⁴ BVerfGE 37, 271 (280 ff.); BVerfGE 73, 339 (374 ff.); BVerfGE 75, 223 (235); BVerfGE 89, 155 (174 f.); BVerfGE 123, 267 (354, 401); BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 141).

⁹⁵ BVerfGE 126, 286 (303); BVerfGE 75, 223 (242); BVerfGE 123, 267 (349); BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 144).

⁹⁶ BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 144).

⁹⁷ Ebenda.

⁹⁸ Zentrale Anforderungen für die Ultra-vires-Kontrolle formulierte das BVerfG im sog. Honeywell-Beschluss vom 06.07.2010 auf, vgl. BVerfGE 126 286 ff. Umfassend zur Ultra-vires-Kontrolle auch Pegatzky, NVwZ 2022, 761 ff.

ermächtigung insofern nur dann, wenn die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU die Grenzen ihrer Kompetenzen in einer das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung spezifisch verletzenden Art überschritten haben (Art. 23 Abs. 1 GG), der Kompetenzverstoß mit anderen Worten hinreichend qualifiziert ist.⁹⁹ Ein hinreichend qualifizierter Kompetenzverstoß liegt dann vor, wenn das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt *offensichtlich* ist und innerhalb des Kompetenzgefüges zu einer *strukturell bedeutsamen* Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen führt.¹⁰⁰

Offensichtlich außerhalb der übertragenen Kompetenzen liegt eine Maßnahme dabei erst, wenn sich die Kompetenz unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründen lässt, sie also im Sinne des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich erscheint.¹⁰¹ Eine strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen kann hingegen nur vorliegen, wenn die Kompetenzüberschreitung ein für das Demokratieprinzip und die Volkssouveränität erhebliches Gewicht besitzt, etwa weil sie die kompetenziellen Grundlagen der EU verschiebt und so das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung unterläuft.¹⁰² Von einer solchen Verschiebung ist grundsätzlich dann auszugehen, wenn die Inanspruchnahme der Kompetenz durch das Organ, die Einrichtung oder sonstige Stelle der EU eine Vertragsänderung nach Art. 48 EUV oder die Inanspruchnahme einer Evolutivklausel erfordert.¹⁰³

3. Begrenzte Zulässigkeit der Beteiligung an staatlichen Finanzhilfen

Die bisherige Rechtsprechung des BVerfG macht deutlich, dass das Wahlrecht, die Integrationsverantwortung und das Budgetrecht des Bundestags einer Beteiligung der BRD an staatlichen Finanzhilfen und Stabilitätsmechanismen nicht grundsätzlich entgegenstehen. Gleichzeitig formulierte das Gericht legitimatorische Grenzen, die es von den Verfassungsorganen zu wahren gilt.

⁹⁹ *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 110); *BVerfGE* 126, 286 (304); *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 129 ff.

¹⁰⁰ Zur Kontrolldichte des BVerfG im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle auch *Nettesheim*, in: *König/Uwer* (Hrsg.), *Grenzen Europäischer Normgebung*, 2015, 35 (52).

¹⁰¹ *BVerfGE* 126, 286 (308); *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 149); *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 130 f.; so auch *Klement*, *JZ* 2015, 754 (756 f.).

¹⁰² *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 151); *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 110); *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 132.

¹⁰³ *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 151); *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 110); *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 132.

a) Kein Kontrollverlust der Verfassungsorgane

Verfassungswidrig ist nach Ansicht des BVerfG die Zustimmung des Bundestags zu einem nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus, der – einmal in Gang gesetzt – der Kontrolle und Einwirkung des Parlaments entzogen ist.¹⁰⁴ Der Bundestag also darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen und sich einem Mechanismus ausliefern, der zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen könnte.¹⁰⁵ Eine Finanzhilfe ist damit verfassungswidrig, wenn sie die Festlegung über Art und Höhe der die Bürger treffenden Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert und damit der Dispositionsbefugnis des Bundestags entzieht.¹⁰⁶ Im Rahmen einer internationalen Organisation wie dem ESM ist es damit unerlässlich, dass die Organwalter personell und sachlich hinreichend in den mitgliedstaatlichen Verfassungsraum eingebunden sind und damit den Anforderungen demokratischer Legitimationsketten entsprochen wird. Der Bundestag nämlich muss „Herr seiner Entschlüsse“ bleiben und frei von Fremdbestimmung über Einnahmen und Ausgaben entscheiden können.¹⁰⁷ In erster Linie liegt es dabei zwar im Verantwortungsbereich des Bundestags selbst, darüber zu befinden, in welcher Gesamthöhe Gewährleistungsermächtigungen, mit denen die Zahlungsfähigkeit anderer Mitgliedstaaten in der EU abgesichert werden sollen, noch verantwortbar sind.¹⁰⁸ Jedenfalls aber darf der Bundestag keine Blankettermächtigungen oder sonstigen unbestimmte Ermächtigungen mit haushaltspolitischer Relevanz mit anderen Mitgliedstaaten vereinbaren, sondern muss für jede Hilfsmaßnahme größeren Umfangs zuständig bleiben und zudem seinen Einfluss auf den Umgang mit den zur Verfügung gestellten Mitteln sichern.¹⁰⁹ Hierfür muss auch im Rahmen von Finanzhilfen ein kontinuierlicher

¹⁰⁴ *BVerfGE* 132, 195 (241); *BVerfGE* 129, 124 (180); *BVerfGE* 157, 332 (Rdnr. 85); *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 135.

¹⁰⁵ *BVerfGE* 129, 124 (179); *BVerfGE* 132, 195 (240); *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 163); *BVerfGE* 130, 318 (Rdnr. 109); *BVerfGE* 157, 332 (Rdnr. 85); *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 135.

¹⁰⁶ *BVerfGE* 129, 124 (179); *BVerfGE* 123, 167 (361); *BVerfGE* 157, 332 (Rdnr. 85); *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 135.

¹⁰⁷ *BVerfGE* 129, 124 (179). Vgl. zum Einschätzungsspielraum des Bundestags bezüglich etwaiger Obergrenzen sogleich unter Kapitel 2, A., III., 3., c).

¹⁰⁸ *BVerfGE* 129, 124 (180); *BVerfGE* 79, 311 (343); *BVerfGE* 119, 96 (142); *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 137.

¹⁰⁹ *BVerfGE* 129, 124 (180 f.); *BVerfGE* 132, 195 (238 ff.), *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 160).

und hinreichend dichter Informationsfluss zur Unterrichtung des Bundestags sichergestellt sein.

b) Stabilitätsorientierung

Darüber hinaus ist die dauernde Stabilitätsorientierung verfassungsrechtlich verankerte Mitgliedschaftsbedingung für die BRD in einem Stabilitätsmechanismus und ihre Beachtung im Rahmen staatlicher Finanzhilfen unerlässlich. Maßnahmen, die der EU bzw. der Eurozone die Stabilität nehmen, stellen Verstöße gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG dar. Die Stabilität ist dann gefährdet, wenn betreffende Staaten damit rechnen dürften, selbst bei nicht nachhaltiger Fiskal- und Haushaltspolitik im Wege einer Finanzhilfe gerettet zu werden (*moral hazard*). Folglich soll eine Finanzhilfe nur als ultima ratio und unter der Bedingung in Betracht kommen, dass ein Schuldnerstaat schnellstmöglich und gegebenenfalls mittels Sparauflagen und Anpassungsmechanismen wieder selbst Zugang zum Kapitalmarkt erhält.

c) Einschätzungsspielraum bezüglich Obergrenzen

Das GG setzt der Begründung von Haftungsrisiken zweifelsfrei Grenzen. Das BVerfG hat in seinen Entscheidungen bislang aber offengelassen, in welcher Höhe sich aus dem Demokratieprinzip eine justiziable Obergrenze für die Übernahme von Zahlungsverpflichtungen oder Haftungszusagen herleiten lässt. Eine Überschreitung jedoch kommt allenfalls nur in den Fällen in Betracht, in denen sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirken, dass die Haushaltsautonomie für einen nicht unwesentlichen Zeitraum praktisch vollständig leerläuft.¹¹⁰ Die Beurteilung der haushaltsrechtlichen Risiken und der Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens obliegt dabei dem Gesetzgeber, wobei das BVerfG dem Gesetzgeber insofern einen weiten Einschätzungsspielraum bei der Abschätzung dieser Eintrittsrisiken zubilligt.¹¹¹ Für die Beurteilung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushaltes und das wirtschaftliche Leistungsvermögen der BRD sichert das BVerfG dem Bundestag ebenfalls einen weiten Einschätzungsspielraum zu.¹¹²

¹¹⁰ BVerfGE 129, 124 (183); BVerfGE 132, 195 (242); BVerfGE 135, 317 (Rdnr. 174 f.); BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 96); BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 136.

¹¹¹ BVerfGE 135, 317 (Rdnr. 174 f.); BVerfGE 129, 124 (182 f.); BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 97); BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 137.

¹¹² Ebenda.

4. Anwendbarkeit des Art. 23 GG

In gefestigter Rechtsprechung geht das BVerfG davon aus, dass Gesetze, die die Beteiligung der BRD an eigenständigen zwischenstaatlichen Einrichtungen wie dem ESM vorsehen, der Bestimmung des Art. 23 Abs. 1 GG unterfallen können.¹¹³ Damit erfährt die Frage nach der Anwendbarkeit der Norm auch im Rahmen des ESM und anderen zwischenstaatlichen Einrichtungen erhebliche Relevanz.

a) Anforderungen an das Zustimmungsverfahren nach Art. 23 Abs. 1 GG

Nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG wirkt die BRD zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der EU mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen dem GG im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Hierzu erlaubt Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG dem Bund die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Für eine Übertragung von Hoheitsrechten genügt damit im Grundsatz die einfache Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG aber gelten für die Begründung der EU sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die das GG seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, die Art. 79 Abs. 2 und 3 GG.¹¹⁴ Ob eine Maßnahme aber eine Änderung vertraglicher Grundlagen bewirken oder vergleichbare Regelungen darstellen, durch die das GG seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, wurde in der Vergangenheit oft unterschiedlich beurteilt. Maßgebliche Kriterien für diese Beurteilung stellte das BVerfG nunmehr aber in seinem Beschluss zur Schaffung eines Einheitlichen Patentgerichts auf und sorgte damit für mehr Rechtssicherheit.¹¹⁵

aa) Anwendbarkeit des Art. 23 Abs. 1 GG

Im besagten Beschluss stellte das BVerfG fest, dass sich der Schutz aus dem Recht auf Demokratie gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG mitunter auf die Wahrung der

¹¹³ Einheitliches Patentgericht – *BVerfGE* 153, 74 (Rdnr. 123).

¹¹⁴ Das Verhältnis zwischen Art. 23 Abs. 1 S. 2 und S. 3 GG ist umstritten, vgl. dazu z.B. *Calliess*, *NVwZ* 2012, 1 (3 f.); *Guckelberger*, *ZEuS* 2012, 1 (49); *Hölscheidt/Rohleder*, *DVBfL* 2012, 806 (808); *Piecha*, *Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten*, 2016, S. 216.

¹¹⁵ *BVerfGE* 153, 74.

Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG erstreckt.¹¹⁶ Der Art. 23 Abs. 1 GG geht dabei von einem weiten Verständnis des Begriffs der EU aus und ist unter bestimmten Voraussetzungen auch auf von der EU zu unterscheidende Einrichtungen und internationale Organisationen anzuwenden.¹¹⁷ Erforderlich ist dafür, dass die Übertragung von Hoheitsrechten auf die zwischenstaatliche Einrichtung einer faktischen Vertragsänderung gleichkommt, indem das Integrationsgesetz und/oder der völkerrechtliche Vertrag eine Vertragsänderung funktional ersetzen oder den Vertrag ergänzen.¹¹⁸ Eine solche Primärrechtsäquivalenz wiederum setzt ein Ergänzungs- oder sonstiges besonderes Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der EU voraus.¹¹⁹ Ob ein derartiges Verhältnis vorliegt, muss im Wege einer Gesamtbetrachtung der Umstände, Regelungsziele, -inhalte und -wirkungen festgestellt werden.¹²⁰

bb) Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG

Nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG gelten für die Begründung der EU sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die das GG seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, die Art. 79 Abs. 2 und 3 GG.¹²¹ In seiner Entscheidung zum Einheitlichen Patentgericht betonte das BVerfG, dass diese Anforderungen auch für Verträge zur Gründung oder Änderung einer internationalen Organisation gelten, die dem Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 GG unterfällt.¹²²

Als vergleichbare Regelungen gelten insofern vor allem solche Regelungen, denen eine konstitutionelle Bedeutung zukommt. Allerdings wird das GG nicht bei jeder Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU oder nahestehende Institutionen seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt oder solche Änderungen oder

¹¹⁶ BVerfGE 153, 74 (Leitsatz 1).

¹¹⁷ BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 122); BVerfGE 131, 152 (199 ff.).

¹¹⁸ BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 123).

¹¹⁹ BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 124); BVerfG, 2 BvR 1111/21, Rdnr. 85 f.

¹²⁰ BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 124). Anhaltspunkte können sich insofern z.B. daraus ergeben, dass die geplante Einrichtung im Primärrecht verankert ist oder der völkerrechtliche Vertrag ausschließlich zwischen Mitgliedstaaten der EU geschlossen wird; weitere Beispiele finden sich bei BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 125).

¹²¹ Umstritten ist das Verhältnis zwischen Art. 23 Abs. 1 S. 2 und S. 3 GG, vgl. dazu z.B. Calliess, NVwZ 2012, 1 (3 f.); Guckelberger, ZEuS 2012, 1 (49); Hölscheidt/Rohleder, DVBl. 2012, 806 (808); Piecha, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 2016, S. 216.

¹²² BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 126).

Ergänzungen ermöglicht. So stellen nach Auffassung des BVerfG insbesondere im Integrationsprogramm hinreichend bestimmt angelegte und mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit bereits gebilligte Übertragungen keine abermalige Änderung des GG dar.¹²³ Auf sie findet allein Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG Anwendung.¹²⁴ Dies überzeugt schon deshalb, weil nicht zwingend jeder Kompetenzzuwachs der EU einen Kompetenzverlust auf Ebene der Mitgliedstaaten zur Folge haben muss.¹²⁵ Andernfalls bestünde für Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG kein eigenständiger Anwendungsbereich mehr. Vielmehr entspricht es der Ordnung des GG, dass auch politisch strittige Entscheidungen der Übertragung von Hoheitsrechten mit einfacher Mehrheit getroffen werden sollen.¹²⁶ Dies erkannte auch die Bundesregierung und beschränkte den Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG zugunsten einer weiten Integrationsbereitschaft der BRD auf Vertragsänderungen, die vom Gewicht her mit der Gründung der EU vergleichbar sind oder die Geschäftsgrundlage des Vertrags betreffen.¹²⁷

Darüber hinaus aber führte das BVerfG in seiner Entscheidung zum Einheitlichen Patentgericht auch aus, dass die Übertragung neuer Zuständigkeiten auf die EU oder die Errichtung neuer nahestehender zwischenstaatlicher Einrichtungen aufgrund ihrer fehlenden Bindung an die Grundrechte des GG und der nur schwer prognostizierbaren weiteren Entwicklung ihres Integrationsprogramms regelmäßig dazu führen, dass mit der Übertragung von Hoheitsrechten auch Änderungen des GG im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG einhergehen (*materielle Verfassungsänderung*).¹²⁸ Solch materielle Verfassungsänderungen liegen beispielsweise vor, „wenn das Integrationsgesetz und/oder der völkerrechtliche Vertrag – als innerstaatliches Recht konzipiert – eine ausschließliche Zuständigkeit der EU begründet oder eine vollständige Verdrängung des Bundesgesetzgebers ermöglicht (Art. 73 f., 105 GG), Eingriffe in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder zugelassen (Art. 30, 70 GG) oder die Verwaltungs- (Art. 83 ff., 108 GG) und Rechtsprechungskompetenzen (Art. 92 GG) von Bund und Ländern beeinträchtigt werden“.¹²⁹ Außerdem ist eine

¹²³ BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 129).

¹²⁴ Ebenda.

¹²⁵ So auch Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (400).

¹²⁶ Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (401).

¹²⁷ Ebenda mit Verweis auf Bundesregierung, Begründung des Gesetzentwurfes, BT-Drs. 12/3338, S. 7 ff.

¹²⁸ BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 130 f.); BVerfG, 2 BvR 1111/21, Rdnr. 81.

¹²⁹ Ebenda.

Europäisierung grundgesetzlicher Vorgaben anzunehmen, wenn das Integrationsgesetz und/oder der völkerrechtliche Vertrag die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG), die Bundesbank (Art. 88 GG) oder den Gerichtsaufbau (Art. 92 ff., 96 GG) verändert oder überformt.¹³⁰ Der Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG findet demnach auch dann Anwendung, wenn die Übertragung in die verfassungsrechtlich festgelegte Zuständigkeitsordnung eingreift.¹³¹

Daneben soll Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG grundsätzlich auch angewendet werden, wenn der politisch-demokratische Gestaltungsspielraum nationaler Stellen durch die Hoheitsrechteübertragung relevant verringert wird.¹³² Denn eine Zustimmung mit Zweidrittelmehrheit erscheint auch angemessen, wenn nationalen Staatsorganen die Möglichkeit zur Selbstgestaltung genommen wird. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Andererseits besteht insofern das Problem, graduell bestimmen zu können, wann der Gestaltungsspielraum noch hinnehmbar verringert wird und wann das noch hinnehmbare Maß bereits überschritten ist.¹³³

b) Legitimationsdefizit aufgrund Verstoßes gegen Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG

Ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag, das unter Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG ergangen ist, kann die Ausübung öffentlicher Gewalt durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU oder eine mit ihr in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis stehende zwischenstaatliche Einrichtung *nicht* legitimieren.¹³⁴ Denn verfassungswidrig übertragene Hoheitsrechte sind nicht wirksam übertragen, womit entsprechende Maßnahmen solch nicht legitimierter Einrichtungen *ultra vires* ergehen und gegen den Grundsatz der Volkssouveränität aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG verstoßen.¹³⁵

Wie bereits erwähnt, schützt Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG die wahlberechtigten Bürger daher vor einer Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 23 Abs. 1 GG, die unter Überschreitung der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG den wesentlichen Inhalt des Grundsatzes der Volkssouveränität materiell

¹³⁰ Ebenda.

¹³¹ Gemeinsame Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 21.

¹³² *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (402); *Huber*, AöR 141 (2016), 117 (123).

¹³³ Zu diesem Problem auch *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (402).

¹³⁴ *BVerfGE* 153, 74 (Rdnr. 132); *BVerfG*, 2 BvR 1111/21, Rdnr. 83.

¹³⁵ *BVerfGE* 153, 74 (Rdnr. 133).

preisgibt¹³⁶ und gibt ihnen einen Anspruch gegenüber den Verfassungsorganen, dass diese in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung über die Einhaltung des im Zustimmungsgesetz niedergelegten Integrationsprogramms wachen und bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU aktiv auf die Beachtung der Grenzen des im Zustimmungsgesetz niedergelegten Integrationsprogramms und seine Befolgung hinwirken.¹³⁷ Im Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 1 GG gewährleistet Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG somit den Wahlberechtigten, dass die formellen Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 GG bei einer Übertragung von Hoheitsrechten eingehalten werden (*formelle Übertragungskontrolle*).¹³⁸

IV. Fazit zur Legitimität

Auch im Mehrebenensystem der EU kann zwischen einer Input-Dimension und einer Output-Dimension von Legitimität unterschieden werden. Die EU konzentrierte ihre Legitimität lange Zeit auf die Output-Dimension und konnte durch die Festigung einer friedlichen und wirtschaftlich aufstrebenden Union die Akzeptanz der EU-Bürger gewinnen. Die Krisen der letzten Jahre ließen diese Akzeptanz jedoch schwinden. Der seit jeher schwachen supranationalen Input-Legitimität versucht man zuweilen durch eine fortlaufende Stärkung des EU-Parlamentarismus entgegenzuwirken. Einigen geht die Stärkung des EU-Parlamentarismus allerdings noch nicht weit genug und fordern zur Bekämpfung des EU-Demokratiedefizits eine noch weitergehende Einbindung und Stärkung des Europäischen Parlaments im Institutionsgefüge der EU. Andere wiederum verweisen darauf, dass ein stärkerer EU-Parlamentarismus im derzeitigen Vertragsgefüge nicht automatisch den gewünschte Legitimationszuwachs verspricht. Vielmehr sei die EU trotz fortgeschrittener Integration eine Ansammlung mehrerer Demen, mit dem Ziel, durch Supranationalisierung gemeinsame Ziele zu erreichen. Daher sei es konsequent und richtig, dass die konstitutionelle Legitimation des EU-Staatenverbunds nach Art. 10 Abs. 1 UAbs.

¹³⁶ BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 136). Dies prüft BVerfG im Rahmen der sog. Identitätskontrolle, vgl. oben unter Kapitel 2, A., III., 2., a).

¹³⁷ BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 136); BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 86). Dies prüft das BVerfG im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle, vgl. oben unter Kapitel 2, A., III., 2., b).

¹³⁸ BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 137). Zur formellen Übertragungskontrolle siehe auch *Knoth*, EuR 2021, 274 ff.

2 EUV auch von den EU-Mitgliedstaaten selbst herzuleiten sei.¹³⁹ Das geltende Primärrecht jedenfalls gebietet es demnach, neben einer pan-unionalen Betrachtung immer auch einen Blick auf die legitimatorische Rückbindung der Finanzhilfen anhand der Vorgaben des deutschen Verfassungsrechts zu werfen. Vom relativen Bezugsrahmen aber hängt ab, welche Legitimationsanforderungen jeweils für erforderlich erachtet werden.

B. Die Solidarität

Der Begriff der Solidarität findet sich an zahlreichen Stellen im EUV, AEUV und in der Grundrechte-Charta (GR-Charta).¹⁴⁰ Allein dies macht deutlich, welch überragenden Stellenwert das Solidaritätsprinzip nach dem Willen der Vertragsparteien genießen soll. Es verwundert mithin nicht, dass es auch als „Leitwert“¹⁴¹, „Schlüsselbegriff“¹⁴² und „Kernelement der politischen Union“¹⁴³ gesehen wird. Eine Definition des Begriffs der „Solidarität“ findet sich in den EU-Verträgen indes nicht. Trotz der Wichtigkeit, die dem Solidaritätsprinzip nach den Verträgen zugeschrieben wird, bleibt damit unklar, was genau Inhalt des Solidaritätsprinzips ist und welche Verhaltenspflichten, insbesondere auch zur finanziellen Krisenhilfe, sich daraus für die Mitgliedstaaten, die EU-Institutionen und ihnen nahestehende Einrichtungen wie den ESM ergeben könnten.¹⁴⁴

I. Wortlaut

Solidarität, vom lateinischen Wort „solidus“ (fest, gediegen, echt) herrührend¹⁴⁵, wird ganz allgemein als „unbedingtes Zusammenhalten mit jemandem aufgrund

¹³⁹ So ähnlich bspw. *Schorkopf*, NVwZ 2012, 1273 (1276); *Glencross*, JIOS 2014 Iss. 2, 23 ff.

¹⁴⁰ Vgl. Art. 2, Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 & UAbs. 3, Art. 3 Abs. 5, Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1, Art. 24 Abs. 2 & Abs. 3, Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 und Art. 32 Abs. 1 UAbs. 1 EUV. Im AEUV in Art. 67 Abs. 2, Art. 80, Art. 122 Abs. 1, Art. 194 Abs. 1 sowie in Titel VII und der dortigen Solidaritätsklausel in Art. 222 AEUV; vgl. zudem die Präambel und den Titel IV der GR-Charta.

¹⁴¹ *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), 2022, Art. 222 AEUV Rdnr. 1.

¹⁴² *Calliess*, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 62, S. 13.

¹⁴³ *Gussone*, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, 2006, S.110.

¹⁴⁴ Eine ausführliche Auslegung des Solidaritätsbegriffs findet sich u.a. bei *Sangiovanni*, Oxford Journal of Legal Studies 2013, 213 ff.; *Kroll*, Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?, 2019, S. 102 ff; *Gussone*, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, 2006, S.21 ff; *Bieber*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, 2013, 67 (68 ff.). Unterschieden wird auch zwischen prozeduraler und materieller Solidarität, so z.B. *Lais*, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2007, S. 212 & S. 263.

¹⁴⁵ *Gussone*, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, 2006, S.21 f.

gleicher Anschauungen und Ziele“ und empirisch als die „auf das Zusammengehörigkeitsgefühl und das Eintreten füreinander gründende Unterstützung“ beschrieben.¹⁴⁶ Normativ kann der Solidaritätsbegriff für ein Orientierungsmuster der Verbundenheit und Unterstützung stehen und insofern eine moralische Pflicht begründen (Pflichtenmoral) oder aber Ausdruck eines weitergehenden, tugendhaften Verhaltens sein (Tugendmoral).¹⁴⁷ In jedem Fall aber stellt der Solidaritätsbegriff einen relativen Begriff dar, der abhängig vom konkreten Zusammengehörigkeitsgefühl der Gruppe unterschiedlich verstanden und ausgelegt werden kann. Für das konkrete unionsrechtliche Begriffsverständnis ist damit stets das relative „Bezugssystem Europäische Union“ entscheidend. Denn wer die EU als quasi-föderatives Gebilde begreift, wird weitreichendere Anforderungen an die Ausgestaltung solidarischen Handelns innerhalb der EU haben, als andere, die die EU primär als einen Zusammenschluss souveräner Staaten zu einem Verbund sehen.¹⁴⁸ Vor dem Hintergrund dieses ganz unterschiedlichen EU-Verständnisses ist es auch nicht möglich, ein einheitliches Solidaritätsverständnis zu entwickeln.¹⁴⁹ Zudem findet der Solidaritätsbegriff auch in vielen anderen Disziplinen außerhalb des Rechts Verwendung, wobei dem Begriff auch dabei keine einheitliche Bedeutung zugeschrieben wird.¹⁵⁰ Letztlich lässt sich aus den vielfältigen Verwendungen und Verständnissen des Begriffs also kein allgemeine Verständnis des Solidaritätsbegriffes ableiten. Auch deshalb wird Solidarität im unionsrechtlichen Kontext als ein allgemeiner und offener Begriff verstanden, der seine Bedeutung je nach Art der Verbundenheit und Angewiesenheit erfährt.¹⁵¹

Der Begriff der Solidarität findet sich – wie schon erwähnt – dennoch an zahlreichen Stellen in den EU-Verträgen. Die Rede ist insofern auch von einem „*Feuerwerk der Solidarität*“.¹⁵² Nur selten ist der Begriff jedoch Bestandteil einer

¹⁴⁶ Vgl. „Solidarität“ auf Duden online, abrufbar unter:

<https://www.duden.de/rechtschreibung/Solidaritaet> (Stand: 28.06.2023).

¹⁴⁷ *Nettesheim*, Es geht nur gemeinsam, FAZ vom 09.04.2020, S. 7; ähnlich wohl auch *Viehoff/Nicolaïdis*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe’s Justice Deficit?*, 2015, 277 (284 f.).

¹⁴⁸ *Nettesheim*, in: *Becker/Lippert* (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union*, 2020, 261 (265).

¹⁴⁹ *Böckenförde*, in: *Vogt et al.* (Hrsg.), *Bedingungen europäischer Solidarität*, 2009, 17 (17 ff.).

¹⁵⁰ Einen Überblick über das Verständnis von Solidarität in anderen Disziplinen findet sich u.a. bei *Lais*, *Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund*, 2007, S. 25 ff. sowie *Kroll*, *Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?*, 2019, S. 102 ff.

¹⁵¹ *Böckenförde*, in: *Vogt et al.* (Hrsg.), *Bedingungen europäischer Solidarität*, 2009, 17 (17).

¹⁵² *Calliess*, ZEuS 2011, 213 (227).

subsumierbaren Norm. Stattdessen beschreibt das Primärrecht die Solidarität zumeist floskelartig als einen „Wunsch“¹⁵³, als ein irgendwie anvisiertes „Ziel“¹⁵⁴, als einen „Wert“¹⁵⁵ oder als einen einzuhaltenden „Grundsatz“ neben anderen Grundsätzen wie der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit.¹⁵⁶ Zudem fordern die Verträge vielfach und in den unterschiedlichsten Bereichen ein mitgliedstaatliches Handeln im „Geiste der Solidarität“ ein.¹⁵⁷ Was unter dem „Geiste der Solidarität“ zu verstehen ist und welche Recht und Pflichten sich hieraus gegebenenfalls ergeben könnten, bleibt jedoch vielfach offen. Daneben treten vertragliche Regelungen, die die Solidarität zwar nicht wörtlich enthalten, die aber inhaltlich ebenfalls ein solidarisches Handeln einfordern. In diesem Sinne sei auf Art. 4 Abs. 3 EUV, Art. 42 Abs. 7 EUV und Art. 24 Abs. 3 EUV hingewiesen, die allesamt Unterstützungspflichten für die Mitgliedstaaten begründen.

Aus den Verträgen lässt sich demnach ableiten, dass dem Solidaritätskonzept als Konzept zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den Menschen und zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, zentrale Bedeutung zugeschrieben wird.¹⁵⁸ Die Regelungen, die das solidarische Handeln auf tatbestandlicher Seite und Rechtsfolgenseite genauer beschreiben, stellen aber die vertragliche Ausnahme dar.¹⁵⁹ Einklagbare und unmittelbare Solidaritätspflichten lassen sich bislang auch nicht aus Art. 51 Abs. 1 GR-Charta i.V.m. Art. 34-36 GR-Charta ableiten.¹⁶⁰ Aus Art. 20 i.V.m. Art. 18 AEUV jedoch hat der EuGH einen unmittelbaren Anspruch auf Unionsbürgerschaft gegenüber den Mitgliedstaaten entwickelt und insofern in den relevanten Entscheidungen eine Solidaritätspflicht der Mitgliedstaaten begründet.¹⁶¹ Und auch im Rahmen der Energiepolitik hat der EuGH unlängst festgestellt, dass der Grundsatz der Solidarität in Art. 194 Abs. 1 AEUV Rechte und Pflichten sowohl für die Union als auch die Mitgliedstaaten beinhaltet, da die EU zur Solidarität gegenüber den Mitgliedstaaten verpflichtet sei und die

¹⁵³ Vgl. Präambel des EUV.

¹⁵⁴ So z.B. in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3, Abs. 5 und Art. 24 Abs. 2 EUV.

¹⁵⁵ Vgl. Art. 2 EUV.

¹⁵⁶ Vgl. z.B. Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 EUV oder Art. 67 Abs. 2, 80 AEUV.

¹⁵⁷ Vgl. z.B. Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV sowie Art. 122 Abs. 1, 194 Abs. 1 AEUV.

¹⁵⁸ *Nettesheim*, in: *Becker/Lippert* (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union*, 2020, 261 (264).

¹⁵⁹ So auch *Kroll*, *Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?*, 2019, S. 123.

¹⁶⁰ *Menéndez*, *Arena Working Papers* 03/1, S. 6 ff.

¹⁶¹ *EuGH*, Urt. v. 12.05.1998, C-85/96; *EuGH*, Urt. v. 20.09.2001, C-184/99; *EuGH*, Urt. v. 07.09.2004, C-456/02.

Mitgliedstaaten untereinander und gegenüber dem gemeinsamen Interesse der EU und ihren Politiken verpflichtet seien.¹⁶² Überwiegend jedoch zeigen die Vertragsnormen mit Wendungen wie „im Geiste der Solidarität“ und der Bezeichnung der Solidarität als „Wunsch“ und „Grundsatz“ neben der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit, nur den grundsätzlich gewünschten Stellenwert des Solidaritätsprinzips, ohne aber eine konkrete oder gar gerichtlich durchsetzbare Rechtsanwendung zu ermöglichen.¹⁶³

II. Vertragshistorie

Einzug ins Recht fand der Solidaritätsbegriff erstmalig im römischen Recht, wo er als „obligatio in solidum“ den Grundsatz der Gesamtschuld normierte.¹⁶⁴ Im Hinblick auf die EU ist historisch hervorzuheben, dass das Prinzip der Solidarität bereits im Schuman-Plan vom 09.05.1950 angelegt war und sich sodann in der Präambel des Vertrags über die Gründung der *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)* wiederfand.¹⁶⁵ Eine normative Ausprägung erfuhr der Begriff aber nicht.¹⁶⁶ Auch in der Präambel des EUV ist seit dem Vertrag von Maastricht vom 07.02.1992 der Wunsch der Vertragsparteien verankert, „die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Tradition zu stärken“. Mit dem Verweis auf die „Achtung ihrer Geschichte“, bringt die Präambel des EUV insofern aber bereits neben dem Solidaritätsprinzip auch dessen Einschränkung durch die Bekräftigung der Eigenständigkeit bzw. Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck.¹⁶⁷ Bereits der EUV-Präambel lässt sich damit das der Konzeption der WWU und den europäischen Verträgen innewohnende Spannungsverhältnis zwischen dem Solidaritäts- und Eigenverantwortlichkeitsprinzip entnehmen.¹⁶⁸ Letztlich unterstreicht die unionale Vertragshistorie damit zwar die seit jeher bestehende Bedeutsamkeit des Solidaritätsprinzips. Die Verankerung des

¹⁶² *EuGH*, Urt. v. 15.07.2021, C-848/19 P.

¹⁶³ *Kroll*, Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?, 2019, S. 124.

¹⁶⁴ *Lais*, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2007, S. 27.

¹⁶⁵ *Lais*, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2007, S. 110; *Gussone*, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, 2006, S.101 ff.: in der Präambel des Vertrags zur EGKS wurde „solidarité de fait“ letztlich zwar mit „tatsächlicher Verbundenheit“ und nicht „Solidarität der Tat“ übersetzt, das Solidaritätsprinzip wurde durch diese Formulierung aber dennoch in der Präambel verankert.

¹⁶⁶ *Nettesheim*, in: *Becker/Lippert* (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, 2020, 261 (263).

¹⁶⁷ *Kroll*, Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?, 2019, S. 118.

¹⁶⁸ Ausführlicher hierzu sogleich unter Kapitel 2, B., III.

Eigenverantwortlichkeitsprinzips unterstreicht aber auch das Ziel der Vertragsgeber, eine liberale Wirtschaftsordnung innerhalb der EU zu schaffen und den Mitgliedstaaten weitgehend freien Gestaltungsspielraum zu geben.¹⁶⁹ Eine Konkretisierung des unionsrechtlichen Solidaritätsprinzips jedenfalls lässt sich mittels eines Blicks auf die Vertragshistorie noch nicht erreichen.¹⁷⁰

III. Gegenüberstellung des Eigenverantwortlichkeitsprinzips

Die wirtschafts- und währungspolitischen Regelungen des Unionsrechts entsprechen nicht den Vorgaben ökonomischer Vernunft, sondern sind Ausdruck politischen Willens und eines kompromisshaften Ausgleichs.¹⁷¹ Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass die Verträge für die Mitgliedstaaten der Währungsunion in Art. 127 AEUV den Übergang der Währungssouveränität auf das *Europäische System der Zentralbanken (ESZB)* vorsehen aber gleichzeitig die wirtschaftspolitischen Kompetenzen bei den einzelnen Mitgliedstaaten belassen. Die Folge ist ein systematischer Antagonismus der Prinzipien und eine *Asymmetrie* von währungspolitischer und wirtschaftspolitischer Integration auf europäischer Ebene.¹⁷² Diese Asymmetrie machte sich erneut in der Corona-Krise bemerkbar, in der entweder mit Verweis auf das Solidaritätsprinzip für Finanzhilfen geworben wurde¹⁷³, oder aber mit Verweis auf das Prinzip der wirtschaftspolitischen Eigenverantwortlichkeit eine umfangreiche finanzielle Unterstützung abgelehnt wurde.¹⁷⁴

¹⁶⁹ So auch *Kroll*, Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?, 2019, S. 120.

¹⁷⁰ Ebenda.

¹⁷¹ *Nettesheim*, 58. Bitburger Gespräche, 2015, 3 (3).

¹⁷² Eine tiefere Auseinandersetzung mit dieser Asymmetrie findet sich bei *Howarth/Verdun*, *Journal of European Integration* 2020, 287 (288); *Verdun*, *Journal of European Integration* 1996, 59 (60); *Nettesheim*, in: *Kadelbach* (Hrsg.), Nach der Finanzkrise, 2012, 31 (48).

¹⁷³ *Boot et al.*, in: *Bénassy-Quéré/Weder di Mauro* (Hrsg.), *Europe in the Time of Covid-19*, 2020, 41 (41); *Batini/Lamperti/Roventini*, IMF Working Paper 2020/181; *Gostyńska-Jakubowska/Scazzieri*, Insight Centre for European Reform, 23.03.2020; Coronabonds bzw. Eurobonds fordern z.B. *Giavazzi/Tabellini*, in: *Bénassy-Quéré/Weder di Mauro* (Hrsg.), *Europe in the Time of Covid-19*, 2020, 235 (235); *Brauneck*, WM 2020, 2209 ff.

¹⁷⁴ Für weitreichende Hilfen z.B. *Boot et al.*, in: *Bénassy-Quéré/Weder di Mauro* (Hrsg.), *Europe in the Time of Covid-19*, 2020, 41 (41); *Batini/Lamperti/Roventini*, IMF Working Paper 2020/181; *Gostyńska-Jakubowska/Scazzieri*, Insight Centre for European Reform, 23.03.2020; Coronabonds bzw. Eurobonds fordern z.B. *Giavazzi/Tabellini*, in: *Bénassy-Quéré/Weder di Mauro* (Hrsg.), *Europe in the Time of Covid-19*, 2020, 235 (235); *Brauneck*, WM 2020, 2209 ff.; ablehnend z.B. *Büttner*, *Wirtschaftsdienst* 2020, 565 (565); MdB Peter Boehringer (AfD) bezeichnet das

Aufgrund dieses unaufgelösten Spannungsverhältnisses dieser zwei vertraglichen Prinzipien kann die unionsrechtliche Solidarität in Form unionaler Finanzhilfen nie ohne Einbeziehung des unionsrechtlichen Eigenverantwortlichkeitsprinzips bewertet werden.¹⁷⁵ Im Folgenden wird daher ein Blick auf die Regelungen geworfen, die als „Ermächtigungsgrundlagen“ für Finanzhilfen in Betracht kommen und daher als Ausdruck unionaler Solidarität gewertet werden können (dazu 1.). In einem nächsten Schritt werden dann die Verbotsnormen nach Art. 123-125 AEUV näher beleuchtet, die dem Eigenverantwortlichkeitsprinzip Ausdruck verleihen und damit dem unionsrechtlichen Solidaritätsprinzip rechtliche Grenzen setzen (dazu 2.).

1. Das Solidaritätsprinzip: „Ermächtigungsgrundlagen“ für Finanzhilfen

Zunächst ist ein Blick auf die Regelungen zu werfen, die in der Vergangenheit und in der Gegenwart als Rechtsgrundlagen oder deklaratorische Regelungen für die Gewährung solidarischer Finanzhilfen innerhalb der EU und der Eurozone dienen oder als solche dienen könnten. Konkret handelt es sich dabei um die Art. 122, Art. 143, Art. 136 Abs. 3, Art. 127 und Art. 352 AEUV.

a) Art. 122 AEUV

Der Art. 122 AEUV steht ganz im Zeichen unionsrechtlicher Solidarität und erlaubt es dem Rat auf Vorschlag der Kommission, unter bestimmten Bedingungen einem Mitgliedstaat finanziellen Beistand zu gewähren, sofern dieser aufgrund einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Ereignisses, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen ist. Als solch *außergewöhnliches Ereignis* kommen dabei nur unvorhergesehene, überraschende und unvermittelt auftretende oder sich schnell entwickelnde Änderungen der wirtschaftlichen Situation in Betracht, in jedem Falle aber nicht sich sichtbar langsam anbahnende oder häufig oder regelmäßig auftretende Verschlechterungen.¹⁷⁶ Die kausalen Schwierigkeiten müssen zwar nicht zwingend wirtschaftlicher Art sein, jedenfalls aber in Zusammenhang mit dem

Programm NGEU als rechtlichen und haushaltspolitischen „Albtraum“, vgl. BT-Plenarprotokoll 19/163, S. 20310. Kritisch äußert sich im Hinblick auf NGEU auch der Bundesrechnungshof in seinem Sonderbericht vom 11.03.2021. Zu den unterschiedlichen Positionen auch *Nettesheim*, Es geht nur gemeinsam, FAZ vom 09.04.2020, S. 7.

¹⁷⁵ So ähnlich auch *Hentschelmann*, EuR 2011, 282 ff.; *Blanke/Pilz*, EuR 2014, 541 (550 ff.); umfassend zum Zusammenspiel von Solidaritätsprinzip und dem Bail-out-Verbot aus Art. 125 AEUV *Kousoula*, Vom Bail-out-Verbot zur solidarischen Bail-out-Pflicht?, 2020.

¹⁷⁶ *Bandilla*, in: GHN, 2023, Art. 122 AEUV Rdnr. 16.

Wirtschaftsgeschehen im betreffenden Mitgliedstaat stehen.¹⁷⁷ Ausdrücklich sieht der Wortlaut des Art. 122 Abs. 2 AEUV zudem keinen Konnex zwischen den Schwierigkeiten und den Zielen der finanziellen Unterstützung vor.¹⁷⁸ Mit dem Sinn und Zweck der Norm als Ausnahme vom grundsätzlichen Unterstützungsverbot nach Art. 125 AEUV aber wäre es nicht vereinbar, einen solchen Zusammenhang nicht zu fordern.¹⁷⁹ Andernfalls würde Art. 122 Abs. 2 AEUV eine Generalklausel verkörpern, die anders als die Generalklausel des Art. 352 AEUV sogar keine Mitwirkung des Europäischen Parlaments vorsehen würde.¹⁸⁰ Nach Art. 122 Abs. 2 S. 2 AEUV nämlich hat der Präsident des Rates das Europäische Parlament nur über die Gewährung des finanziellen Beistands zu unterrichten. Dass Art. 122 Abs. 2 AEUV im Übrigen nur „einem Mitgliedstaat“ die Gewährung einer Finanzhilfe erlaubt, steht parallelen Finanzhilfen für eine Mehrzahl von Mitgliedstaaten seitens der Union nicht entgegen und entspricht sogar dem Telos der Norm.¹⁸¹

Zudem kann der Rat nach Art. 122 Abs. 1 AEUV auf Vorschlag der Kommission unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Verfahren im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten. Im Verhältnis zu Art. 122 Abs. 2 AEUV stellt Art. 122 Abs. 1 AEUV die subsidiäre Regelung dar. Dies ergibt sich daraus, dass er Maßnahmen im Geiste der Solidarität nur „unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Verfahren“ erlaubt.¹⁸² Dass die Maßnahmen-Kompetenz des Rates nach Abs. 1 „insbesondere“ in den Fällen besteht, in denen „gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich“ bestehen, steht seiner Anwendung in anders gelagerten Fällen allerdings nicht entgegen. Mit „insbesondere“ macht der Vertragsgesetzgeber deutlich, dass die gravierende Versorgungsschwierigkeit nur ein Regelbeispiel

¹⁷⁷ *Bandilla*, in: GHN, 2023, Art. 122 AEUV Rdnr. 17.

¹⁷⁸ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (409).

¹⁷⁹ *Hoffmann/Harta/Anzini*, cepAdhoc Nr. 7 vom 28.07.2020, S. 16 f; *Häde*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), 2022, Art. 122 AEUV Rdnr. 12; *Riedl*, VerfBlog, 2021/03/27.

¹⁸⁰ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (409); ähnlich auch *BVerfG – 2 BvR 547/21*, Rdnr. 176.

¹⁸¹ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (409).

¹⁸² *Schorkopf*, NJW 2020, 3083 (3088) *Hoffmann/Harta/Anzini*, cepAdhoc Nr. 7 vom 28.07.2020, S. 11.

darstellt, dass nicht zwingend erfüllt sein muss.¹⁸³ Mit Blick auf die Rechtsfolgenseite des Art. 122 Abs. 1 AEUV aber ist ebenfalls ein Konnexverhältnis zwischen den Schwierigkeiten und der Maßnahme zu fordern.¹⁸⁴ Andernfalls würde die Norm mit ihrem weitgefassten Tatbestand ebenfalls weitergehen, als die in Art. 352 AEUV verankerte Generalklausel.¹⁸⁵

b) Art. 143 Abs. 2 S. 2 lit. c) AEUV

Art. 143 AEUV stellt eine Regelung materieller Solidarität zugunsten von EU-Mitgliedstaaten dar, die *nicht* Mitgliedstaaten der Eurozone (sog. Ausnahmeregelung nach Art. 139 Abs. 1 AEUV) sind.¹⁸⁶ Auf der *ersten Stufe* prüft die Kommission nach Art. 143 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV unverzüglich die Lage des betreffenden EU-Staates sowie die Maßnahmen, die dieser getroffen hat oder unter Einsatz aller ihm zur Verfügung stehenden Mittel nach den Verträgen treffen kann, wenn der Mitgliedstaat hinsichtlich seiner Zahlungsbilanz von Schwierigkeiten betroffen oder ernstlich bedroht ist, die sich entweder aus einem Ungleichgewicht seiner Gesamtzahlungsbilanz oder aus der Art der ihm zur Verfügung stehenden Devisen ergeben, und diese Schwierigkeiten geeignet sind, insbesondere das Funktionieren des Binnenmarkts oder die Verwirklichung der gemeinsamen Handelspolitik zu gefährden. Erweisen sich die von einem Mitgliedstaat mit Ausnahmeregelung ergriffenen und die von der Kommission angeregten Maßnahmen als unzureichend, die aufgetretenen oder drohenden Schwierigkeiten zu beheben, so empfiehlt die Kommission gemäß Art. 143 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV auf der *zweiten Stufe* dem Rat nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses einen gegenseitigen Beistand und die dafür geeigneten Methoden. Der durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit gewährte Beistand kann nach Art. 143 Abs. 2 S. 1, S. 2 lit. c) AEUV sodann auch durch Bereitstellung von Krediten in begrenzter Höhe seitens anderer Mitgliedstaaten erfolgen. Ausdrücklich ist in Art. 143 Abs. 2 S. 2 lit. c) AEUV damit nur der gegenseitige Beistand in Form von horizontalen Darlehen geregelt. Die in Art. 143 Abs. 2 S. 2 lit. a) bis c) AEUV genannten Formen des Beistandes aber sind nicht abschließend und erlauben mithin auch die vertikale Bereitstellung von Krediten durch die EU

¹⁸³ *Bandilla*, in: GHN, 2023, Art. 122 AEUV Rdnr. 13; *Ruffert*, NVwZ 2020, 1777 (1778).

¹⁸⁴ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (411).

¹⁸⁵ *Ebenda*. Zum umstrittenen Verhältnis des Art. 122 AEUV zu Art. 125 AEUV vgl. unten unter Kapitel 3, D., II., 4. sowie die Ausführungen von *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, PE 6 – 3000 – 028/20, S. 8 ff.

¹⁸⁶ *Calliess*, ZEuS 2011, 213 (238).

selbst.¹⁸⁷ Sollte der Rat – auf der *dritten Stufe* – dem von der Kommission empfohlenen gegenseitigen Beistand nicht zustimmen oder sich der gewährte Beistand und die getroffenen Maßnahmen als unzureichend erweisen, so kann die Kommission den in Schwierigkeiten befindlichen Mitgliedstaat zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen ermächtigen, deren Bedingungen und Einzelheiten sie festlegt (Art. 143 Abs. 3 S. 1 AEUV).¹⁸⁸

c) Art. 136 Abs. 3 AEUV

Mit der Einführung des ESM wurde am 25.03.2011 zugleich die Ergänzung des Art. 136 AEUV um einen Absatz 3 beschlossen.¹⁸⁹ Der Beschluss wurde im Rahmen des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 6 EUV gefasst und trat nach Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten am 01.05.2013 in Kraft.¹⁹⁰ Seither können nach Art. 136 Abs. 3 S. 1 AEUV die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, 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 hat dabei aber strengen Auflagen zu unterliegen (Art. 136 Abs. 3 S. 2 AEUV). Im Hinblick auf den ESM ist strittig, ob Art. 136 Abs. 3 AEUV für dessen Schaffung konstitutiver oder nur deklaratorischer Natur war.¹⁹¹ Die Einrichtung und Ausgestaltung des Stabilitätsmechanismus jedenfalls ist nach Art. 136 Abs. 3 AEUV an deutlich weniger strengere Anforderungen geknüpft als dessen konkrete Aktivierung. Letztere nämlich darf nur erfolgen, wenn sie unabdingbar für die Wahrung der Stabilität des gesamten Euro-Währungsgebietes ist und der Mechanismus die Eindämmung von Finanzkrisen im Euro-Währungsgebiet bezweckt.¹⁹²

¹⁸⁷ So auch *Calliess*, ZEuS 2011, 213 (239); *Vogel*, ZSE 2012, 459 (460).

¹⁸⁸ Nach Art. 143 Abs. 3 S. 2 AEUV kann der Rat diese Ermächtigung aufheben und die Bedingungen und Einzelheiten ändern.

¹⁸⁹ Beschluss 2011/199/EU des Europäischen Rates vom 25.03.2011 zur Änderung des Art. 136 AEUV hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ABl. L 91/1.

¹⁹⁰ In Deutschland erfolgte die Zustimmung durch das Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25.03.2011 zur Änderung des Art. 136 des AEUV hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vom 13.09.2012, BGBl. 2012 II, S. 978.

¹⁹¹ Vgl. hierzu unten unter Kapitel 3, D., II., 4.

¹⁹² *Palm*, in: GHN, 2023, Art. 136 AEUV Rdnr. 56 mit weiteren Ausführungen.

d) Art. 127 Abs. 2 AEUV

Eine Norm, der als rechtliche Grundlage für die Gewährung von unionalen Finanzhilfen in Form von EZB-Anleihekäufen eine wesentliche Bedeutung zukommt, ist in Art. 127 Abs. 2 erster Gedankenstrich AEUV zu sehen. Mit Blick auf den Wortlaut des Art. 127 Abs. 2 AEUV, der lediglich die grundlegenden Aufgaben des ESZB normiert, kann nicht von einer ausgewiesenen Solidaritätsnorm gesprochen werden. Dennoch ergingen bislang alle Beschlüsse des EZB-Rats zur Schaffung von Anleihekaufprogrammen zur finanziellen Unterstützung der Mitgliedstaaten auf Grundlage von Art. 127 Abs. 2 erster Gedankenstrich AEUV sowie Art. 12.1 UAbs. 2 ESZB-Satzung i.V.m. Art. 3.1 erster Gedankenstrich, Art. 18.1 ESZB-Satzung.

Nach Art. 127 Abs. 2 erster Gedankenstrich AEUV und Art. 3.1 erster Gedankenstrich ESZB-Satzung besteht eine der grundlegenden Aufgaben des ESZB darin, die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen. Die Festlegung der Geldpolitik erfolgt durch den EZB-Rat (Art. 12.1 UAbs. 1 ESZB-Satzung). Die Ausführung dieser vom EZB-Rat festgelegten Geldpolitik obliegt dann dem EZB-Direktorium (Art. 12.1 UAbs. 2 ESZB-Satzung). Das EZB-Direktorium kann den nationalen Zentralbanken hierzu die erforderlichen Weisungen erteilen. Außerdem kann der EZB-Rat durch Beschluss dem EZB-Direktorium zur Ausführung der Geldpolitik bestimmte Befugnisse übertragen. Nach Art. 18.1 ESZB-Satzung wiederum können die EZB und die nationalen Zentralbanken zur Erreichung der Ziele des ESZB und zur Erfüllung seiner Aufgaben auf den Finanzmärkten tätig werden, indem sie auf Gemeinschafts- oder Drittländswährungen lautende Forderungen und börsengängige Wertpapiere sowie Edelmetalle endgültig (per Kasse oder Termin) oder im Rahmen von Rückkaufvereinbarungen kaufen und verkaufen oder entsprechende Darlehensgeschäfte tätigen, sowie Kreditgeschäfte mit Kreditinstituten und anderen Marktteilnehmern abschließen, wobei für die Darlehen ausreichende Sicherheiten zu stellen sind. An einer grundsätzlichen Ankaufkompetenz des ESZB bestehen damit keine Zweifel.

Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. EUV) aber hat auch das ESZB innerhalb der Grenzen der Befugnisse zu handeln, die ihm das Primärrecht verleiht. Dementsprechend kann das ESZB nicht in gültiger Weise ein Programm beschließen und durchführen, das über den Bereich hinausgeht, der

der Währungspolitik durch das Primärrecht zugewiesen wird.¹⁹³ So hat sich das ESZB ausweislich Art. 127 Abs. 1 S. 3 AEUV an die in Art. 119 AEUV genannten Grundsätze zu halten. Insbesondere aber ist das ESZB nur in den Grenzen nach Art. 127 Abs. 1 S. 2 AEUV zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union befugt. Die EZB-Anleihekäufe aber bewirken zweifelsfrei auch eine Stabilisierung der Währungsunion insgesamt. Maßnahmen zur Stabilisierung der Währungsunion insgesamt aber sind grundsätzlich als wirtschaftspolitische Maßnahmen und nicht als geldpolitische Maßnahmen zu qualifizieren.¹⁹⁴ Die Ankaufstätigkeiten des ESZB sehen sich daher regelmäßig dem Vorwurf ausgesetzt, unzulässige wirtschaftspolitische Maßnahmen zu verkörpern, durch die das ESZB sein geldpolitisches Mandat aus Art. 127 AEUV überzieht.¹⁹⁵ Zur Abgrenzung zwischen Währungspolitik und Wirtschaftspolitik dient dabei entgegen der Auffassung des BVerfG aber nicht der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.¹⁹⁶ Richtig ist zweifelsfrei, dass die Anleihekäufe der EZB verhältnismäßig sein müssen (Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 4 EUV). Richtigerweise erkennt der EuGH im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aber einen Beurteilungsmaßstab für die *Kompetenzausübung* der EZB, nicht aber wie das BVerfG einen Maßstab zur *Kompetenzabgrenzung*.¹⁹⁷ Dies unterstreicht der deutliche Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV, wonach die Verhältnismäßigkeit „für die Ausübung der Zuständigkeiten“ gilt. Für die Abgrenzung, ob eine Maßnahme noch der Währungspolitik oder schon der Wirtschaftspolitik zuzurechnen ist, ist stattdessen im Lichte des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und mit dem EuGH, auf die *Ziele* einer Maßnahme und die hierfür eingesetzten *Mittel* abzustellen.¹⁹⁸

e) Art. 352 Abs. 1 AEUV

Der Art. 352 Abs. 1 S. 1 AEUV enthält die sog. Kompetenzabrundungsklausel, wonach der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments geeigneten Vorschriften erlassen kann, wenn ein

¹⁹³ So auch *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 41; *EuGH*, C-493-17, Rdnr. 45.

¹⁹⁴ Vgl. *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 56.

¹⁹⁵ So auch *BVerfGE*, 154, 17 ff.

¹⁹⁶ Vgl. hierzu auch nochmals unten unter Kapitel 4, D., I.

¹⁹⁷ *Mayer*, JZ 2020, 725 (730); *Calliess*, NVwZ 2020, 897 (901); *Kainer*, EuZW 2020, 533 (535); *Mögele*, NJOZ 2020, 1153 (1155); *Pernice*, EuZW 2020, 508 (511 ff.); *Siekmann*, EuZW 2019, 491 (494); *Wendel*, German Law Journal 2020, 979 (985 f.); a.A. wohl *Ludwigs*, EuZW 2020, 530 (531).

¹⁹⁸ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 46; *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 53; vgl. auch *Basedow et al.*, International Journal of Constitutional Law 2021, 188 (200 f.).

Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche zur Verwirklichung eines der Ziele der Verträge erforderlich erscheint und in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind. Ob die Norm auch als Grundlage für die Gewährung solidarischer Finanzhilfen innerhalb der EU dienen könnte, wird mitunter diskutiert.¹⁹⁹ Der EuGH hat dies bisher zumindest offengelassen und im Hinblick auf die Norm lediglich festgestellt, dass die Union ihre Zuständigkeit nach Art. 352 AEUV im Kontext unionaler Finanzhilfen bislang nicht ausgeübt hat und Art. 352 AEUV der EU insofern jedenfalls keine Pflicht zum krisenbedingten Tätigwerden auferlegt.²⁰⁰

2. Das Eigenverantwortlichkeitsprinzip: Verbotsnormen für Finanzhilfen

Das Unionsrecht räumt den Mitgliedstaaten der EU und der WWU wirtschafts- und fiskalpolitische Autonomie ein. Die Fiskal- und Wirtschaftspolitik verbleibt somit selbst innerhalb der Währungsunion im eigenverantwortlichen Kompetenzbereich der jeweiligen Mitgliedstaaten. Insbesondere die Verbotsregelungen in den Art. 123 bis Art. 125 AEUV, auf die im Folgenden ein näherer Blick geworfen wird, setzen der unionalen Solidarität in Form von Finanzhilfen damit rechtliche Grenzen.

a) Art. 123 AEUV

Der Art. 123 AEUV normiert das *Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung*. Nach Art. 123 Abs. 1 AEUV sind Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der EZB oder den nationalen Zentralbanken für Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten²⁰¹ ebenso verboten, wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen (Staatsanleihen) durch die EZB oder die nationalen Zentralbanken. Nach Art. 123 Abs. 2 Hs. 1 AEUV gelten die Bestimmungen des Art. 123 Abs. 1 AEUV nicht für Kreditinstitute in öffentlichem Eigentum. Kreditinstitute in öffentlichem Eigentum werden aber von der jeweiligen nationalen Zentralbank

¹⁹⁹ Brauneck, WM 2020, 2209 (2214).

²⁰⁰ EuGH, C-370/12, Rdnr. 67.

²⁰¹ Begriffsbestimmungen und Ausnahmen enthält die Verordnung (EG) Nr. 3603/93 des Rates vom 13.12.1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Artikel 104 und Artikel 104b Absatz 1 des Vertrages vorgesehenen Verbote, ABl. L 332/1.

und der EZB, was die Bereitstellung von Zentralbankgeld betrifft, wie private Kreditinstitute behandelt (Art. 123 Abs. 1 Hs. 2 AEUV).

Ausgehend vom Wortlaut der Norm verbietet Art. 123 Abs. 1 AEUV nur den *unmittelbaren* Erwerb von Schuldtiteln, nicht also den *mittelbaren* Erwerb auf dem Sekundärmarkt.²⁰² Den Zentralbanken des ESZB bleibt es damit weitgehend unbenommen, eine Offenmarktpolitik in Form von Staatsanleihekäufen auf Grundlage von Art. 127 Abs. 2 erster Gedankenstrich AEUV zu betreiben.²⁰³ Dennoch ist anerkannt, dass auch im Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt eine unzulässige und nicht mit dem Telos der Norm vereinbare Umgehung des Verbots liegen kann.²⁰⁴ Folgerichtig spricht auch Erwägungsgrund 7 der Verordnung (EG) Nr. 3603/93 davon, dass das Verbot nach Art. 123 Abs. 1 AEUV „wirksam“ und „uneingeschränkt“ anzuwenden ist und insbesondere nicht das mit dem Verbot „verfolgte Ziel durch den Erwerb auf dem Sekundärmarkt“ umgangen werden darf.²⁰⁵

Dennoch bedeutet dieses Umgehungsverbot nicht, dass jedweder Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt unzulässig ist.²⁰⁶ Das Umgehungsverbot fordert lediglich, dass Anleihekäufe an den Sekundärmärkten in der Praxis nicht die gleiche Wirkung wie ein unmittelbarer Erwerb von den emittierenden Körperschaften haben.²⁰⁷ Ein Verstoß gegen das Umgehungsverbot kommt demnach aber in Betracht, wenn Wirtschaftsteilnehmer, die möglicherweise Staatsanleihen auf dem Primärmarkt erwerben, die Gewissheit hätten, dass das

²⁰² *Bandilla*, in: GHN, 2023, Art. 123 AEUV Rdnr. 9; *Simon*, EuR 2015, 107 (119).

²⁰³ Einige Ausnahmen vom Verbot des Art. 123 Abs. 1 ergeben sich i.Ü. aus Art. 2 Abs. 2, Art. 4-7 VO (EG) Nr. 3603/93. Einen Überblick über diese Ausnahmen findet sich bei *Bandilla*, in: GHN, 2023, Art. 123 AEUV Rdnr. 11 ff.

²⁰⁴ *Häde*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), 2022, Art. 123 AEUV Rdnr. 9.

²⁰⁵ Dem Wortlaut nach bezieht sich Erwägungsgrund 7 der VO (EG) Nr. 3603/93 nur auf die Mitgliedstaaten. Da es zum Zeitpunkt ihres Erlasses aber die EZB noch nicht gab darf einzig aus diesem Umstand nicht geschlossen werden, das Umgehungsverbot gelte nicht auch für die EZB; so wohl auch *Kämmerer*, in: *Siekmann* (Hrsg.), 2013, Art. 123 AEUV, Rdnr. 28; a.A. *Häde*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), 2022, Art. 123 AEUV Rdnr. 9. Im Schrifttum wird zum Teil auch vertreten, dass das Verbot auch die Kreditnehmer betreffe; so z.B. *Kempfen*, in: *Streinz* (Hrsg.), 2018, Art. 123 AEUV Rdnr. 2.

²⁰⁶ So auch *Herrmann*, EuZW 2012, 805 (810); *Brauneck*, WM 2020, 2102 (2105); *Lammers*, EuZW 2015, 212 (215 ff.); *Simon*, EuR 2015, 107 (116 ff.); *Häde*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), 2022, Art. 123 AEUV Rdnr. 15; *Steinbach*, NVwZ 2013, 918 (919 ff.); *Klement*, ZG 2014, 169 (190 ff.); *Mayer*, ZBB 2011, 25 (29 f.); a.A. z.B. *Kerber/Städter*, EuZW 2011, 536 (537); *Kube/Reimer*, ZG 2011, 332 (337).

²⁰⁷ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 97; *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 106.

ESZB diese Anleihen binnen eines Zeitraums und unter Bedingungen ankaufen würde, die es diesen Wirtschaftsteilnehmern ermöglichen, faktisch als Mittelspersonen des ESZB für den unmittelbaren Erwerb dieser Anleihen von den öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen des betreffenden Mitgliedstaats zu agieren.²⁰⁸ Zum anderen muss das ESZB seine Ankaufstätigkeiten mit hinreichenden Bedingungen (sog. *Garantien*) versehen, um sicherzustellen, dass es mit dem in Art. 123 Abs. 1 AEUV festgelegten Verbot der monetären Finanzierung in Einklang steht. Diese Garantien haben sicherzustellen, dass ein Programm geeignet ist, für betreffende Mitgliedstaaten nicht den Anreiz zur Verfolgung einer gesunden Haushaltspolitik zu beeinträchtigen.²⁰⁹ Unter Einhaltung dieser Grenzen jedoch ist es dem ESZB trotz des Verbots in Art. 123 Abs. 1 AEUV gestattet, Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt zu erwerben.²¹⁰

b) Art. 124 AEUV

Nach Art. 124 AEUV sind Maßnahmen, die nicht aus aufsichtsrechtlichen Gründen getroffen werden und einen bevorrechtigten Zugang der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen der Mitgliedstaaten zu den Finanzinstituten schaffen, verboten. Begriffsbestimmungen für die Anwendung des Verbots gemäß Art. 124 AEUV finden sich wiederum in der VO (EG) Nr. 3604/93. Demnach sind Maßnahmen die einen bevorrechtigten Zugang schaffen (i) Gesetze, Rechtsvorschriften oder sonstige *zwingende*²¹¹ Rechtsakte, die (ii) in Ausübung der öffentlichen Gewalt erlassen werden *und* (iii) Finanzinstitute dazu verpflichten, Forderungen gegenüber dem öffentlichen Sektor zu erwerben oder zu halten, oder Finanzinstituten finanzielle Vergünstigungen gewähren, die mit den Grundsätzen der Marktwirtschaft nicht in Einklang stehen, um den Erwerb oder Besitz von

²⁰⁸ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 104; zustimmend z.B. *Herrmann/Dornacher*, *EuZW* 2015, 579 (581); kritisch z.B. *Heide*, *JZ* 2019, 296 (307 f.).

²⁰⁹ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 100 ff.; *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 107; zustimmend *Schöffski*, *EWS* 2017, 263 (264). Für das BVerfG ist eine unzulässige Umgehung anhand einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen, vgl. *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 215).

²¹⁰ Umfassend hierzu noch unter Kapitel 4, D., II., 1. und Kapitel 5, C., I., 2. & 3.

²¹¹ Vom Verbot des Art. 124 AEUV sind damit nicht bloß informelle Einflussnahmen oder freiwillige vertragliche Verpflichtungen von Kreditinstituten mit dem öffentlichen Sektor erfasst, vgl. Erwägungsgrund 6 der VO (EG) Nr. 3604/93 und *Nitze*, *Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise*, 2015, S. 183.

Forderungen gegenüber dem öffentlichen Sektor durch diese Finanzinstitute zu fördern.²¹² Eine Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Marktwirtschaft ist dann anzunehmen, wenn die Vergünstigungen als Entgelt für erbrachte Leistungen des betreffenden Finanzinstituts im Rahmen einer Kreditbeziehung gewertet werden können.²¹³ Das Verbot des Art. 124 AEUV soll somit dazu beitragen, den „öffentlichen Sektor bei seinen Finanzierungsgeschäften der Disziplin der Marktmechanismen zu unterwerfen“ und mithin die eigenverantwortliche Haushaltsdisziplin zu stärken.²¹⁴

c) *Art. 125 AEUV*

Die streitbarste und zugleich relevanteste Norm für die wirtschaftliche Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten, stellt das sog. *Bail-out-Verbot* in Art. 125 AEUV dar. Nach Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV haftet die *Union* nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens. Ferner haftet nach Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV auch ein *Mitgliedstaat* nicht für Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines anderen Mitgliedstaates und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein. Dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens (Art. 125 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 AEUV). Demnach ist es der Union und den Mitgliedstaaten nach Art. 125 Abs. 1 AEUV im Grundsatz untersagt, die Haftung für Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten zu übernehmen oder sonst für derartige Verbindlichkeiten einzutreten.

Teilweise wird mit Blick auf Art. 125 AEUV jede Art von finanziellem Beistand für krisengebeutelte Mitgliedstaaten untersagt und die Unionsrechts-

²¹² Vgl. Art. 1 der VO (EG) Nr. 3604/93.

²¹³ *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 184.

²¹⁴ Vgl. Erwägungsgrund 1 der VO (EG) Nr. 3604/93 des Rates vom 13.12.1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung des Verbots des bevorrechtigten Zugangs gemäß Art. 104 a des Vertrags, ABl. 1993 Nr. L 332/4; *Häde*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), 2022, Art. 124 AEUV Rdnr. 1; *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 182.

widrigkeit von unionalen Finanzhilfen begründet.²¹⁵ Diese Ansicht aber vermag nicht zu überzeugen. Schließlich verbietet der Art. 125 AEUV ausweislich seines Wortlautes nur den Eintritt in Verbindlichkeiten durch die EU oder eines anderen Mitgliedstaates. Davon zu unterscheiden aber sind *freiwillige* Finanzhilfen der EU (vertikal) oder der Mitgliedstaaten (horizontal) für einen in Schwierigkeiten befindlichen Mitgliedstaat, mit denen *kein* Eintritt in die Verbindlichkeiten des betreffenden Mitgliedstaats verbunden sind.²¹⁶ Dass Art. 125 AEUV nicht jede Art von finanzieller Unterstützung verbietet, machen schließlich schon die Art. 122, 143, 136 Abs. 3 AEUV deutlich, die ja gerade Fälle der finanziellen Unterstützung normieren.²¹⁷ Dies erkennt auch der EuGH und wertet Art. 125 AEUV nicht als Verbot für jede Form von finanzieller Unterstützung in der EU.²¹⁸

Um zu klären, welche Formen der finanziellen Unterstützung mit Art. 125 AEUV vereinbar sind, ist vielmehr auf den Zweck des Art. 125 AEUV abzustellen.²¹⁹ Die Norm ist Ausdruck und schärfstes Schwert des fiskalischen Eigenverantwortlichkeitsprinzips. Aus dem Bail-out-Verbot nämlich ist abzuleiten, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik grundsätzlich nicht nur selbstständig gestalten können, sondern es den jeweiligen Mitgliedstaaten im Grundsatz auch selbst obliegt, ihre budgetären Probleme in den Griff zu bekommen.²²⁰ Die Mitgliedstaaten sollen so zu einer soliden Haushaltsführung angehalten werden und bei Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben. Auf diesem Wege begegnet Art. 125 AEUV auch dem Problem des moral hazard.²²¹ Die Mitgliedstaaten sollen also nicht ohne weiteres auf die Hilfe durch die Union oder die anderen Mitgliedstaaten vertrauen dürfen. Hierdurch gibt Art. 125 AEUV den Mitgliedstaaten den Anreiz zur Wahrung von Haushaltsdisziplin, was letztlich zur Verwirklichung des übergeordneten Ziels, der Aufrechterhaltung der finanziellen Stabilität der Unionswährung, beiträgt.²²²

²¹⁵ *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1911 (1913); *Bonke*, ZEuS 2010, 493 (508); *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 68 ff.; *Schorkopf*, AöR 136 (2011), 323 (340); kritisch auch *Gröpl*, Der Staat 52 (2013), 1 (6).

²¹⁶ *Herrmann*, EuZW 2010, 413 (415); *Heun/Thiele*, JZ 2012, 973 (979); *Mayer/Heidfeld*, NJW 2012, 422 (425); *Sonder*, DVBl. 2011, 1274 (1276 f.).

²¹⁷ So auch *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 131.

²¹⁸ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 130 ff.

²¹⁹ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 133.

²²⁰ *Potacs*, EuR 2013, 133 (135).

²²¹ Ähnlich *Bandilla*, in: GHN, 2023, Art. 125 AEUV Rdnr. 1; so auch *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 135 f.

²²² *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 135.

In Anbetracht dieses Zwecks verbietet Art. 125 AEUV der Union und den Mitgliedstaaten also das Leisten finanziellen Beistands, der zu einer *Beeinträchtigung des Anreizes* für den Empfängermitgliedstaat führt, eine *solide Haushaltspolitik zu betreiben*.²²³ Dagegen ist die Gewährung einer Finanzhilfe an einen Mitgliedstaat durch die Union oder die anderen Mitgliedstaaten trotz Art. 125 AEUV erlaubt, wenn der betreffende Mitgliedstaat für seine eigenen Verbindlichkeiten gegenüber seinen Gläubigern *haftbar bleibt* und die Finanzhilfe mit *Auflagen* verbunden ist, die den betreffenden Mitgliedstaat weiterhin zur Führung einer soliden Haushaltspolitik bewegen.²²⁴

IV. Fazit zur Solidarität

Schon heute haben die EU und ihre Mitgliedstaaten Mechanismen entwickelt, die als Ausdruck einer gelebten Solidarität zu werten sind. Zu denken ist etwa an die EU-Fonds im Rahmen der Struktur- und Kohäsionspolitik, die mitunter verdeckte Elemente von horizontalen Transfers unter den Mitgliedstaaten enthalten.²²⁵ Und auch die Finanzhilfen im Rahmen vergangener und jüngster Krisen dürfen durchaus als Akte der Solidarität gewertet werden. Anzuerkennen aber ist, dass die Vertragsgeber auch eine wirtschaftspolitische Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten im Primärrecht verankerten und damit bewusst eine Asymmetrie in der Währungsunion bewirkten. Gerade im Rahmen staatlicher Finanzhilfen steht das Solidaritätsprinzip in ständiger und unauflösbarer Konkurrenz zum wirtschaftspolitischen Eigenverantwortlichkeitsprinzip. Demgemäß kann die Solidarität in Form mitgliedstaatlicher oder unionaler Finanzhilfen stets nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung des Eigenverantwortlichkeitsprinzips und der Verbotsnormen Art. 123 bis Art. 125 AEUV erfasst werden.²²⁶

Aus dem Solidaritätsprinzip abgeleitete Verhaltenspflichten hängen letztlich aber ebenfalls vom zeitlichen Kontext und der mitgliedstaatlichen Interpretation des EU-Staatenverbundes ab. Das Primärrecht bezeichnet die Solidarität vielfach als ein Ziel, als einen Wert oder als einen einzuhaltenden Grundsatz. Aus dieser Fülle an Solidaritätsbekundungen jedoch lassen sich ganz unterschiedliche Orientierungsmuster für das Handeln der Amtswalter der Mitgliedstaaten und der

²²³ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 136.

²²⁴ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 137.

²²⁵ *Nettesheim*, in: *Becker/Lippert* (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union*, 2020, 261 (268).

²²⁶ Von einem *argumentum e contrario* sprechend z.B. *Kroll*, *Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?*, 2019, S. 124 ff.

Union ableiten. Konkrete Handlungsaufträge hingegen ergeben sich aus den Verträgen nur in Ausnahmefällen und wurden auch vom EuGH bislang nur in wenigen Fällen im Wege der Vertragsauslegung und -fortbildung festgestellt. Ansonsten aber bleibt der gebotene Umfang solidarischen Handelns vage und stets eine Frage des politischen Willens.²²⁷ Dieser Wille ist nicht nur unter den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet, sondern unterliegt seinerseits auch einer Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten. Gleichfalls erlaubt es die normative Konzeption der Solidarität, akzeptierte Handlungsorientierungen in der Union zu festigen und somit gesellschaftliche und politische Orientierungsmuster dauerhaft zu beeinflussen.²²⁸

C. Die Fairness

Im Nachgang der Eurokrise war vielfach von einem „Gerechtigkeitsdefizit“ der EU die Rede.²²⁹ Die wissenschaftlichen Erklärungsansätze hierzu sind vielfältig. Für manch einen ergab sich die Ungerechtigkeit bzw. Unfairness in der Eurokrise aus einer (angeblich) fehlenden Legitimität der handelnden Institutionen, aus Gleichheitssatzverstößen und der unzutreffenden Verteilung von Gütern und Risiken innerhalb der Union.²³⁰ Andere stellen auf die Verfahrensweisen ab, in denen die Entscheidungen in der Eurokrise getroffen wurden und wie die Finanzhilfen vertraglich ausgestaltet und an Sparauflagen geknüpft wurden.²³¹ Die lautstark geübte Kritik damals jedenfalls macht es nachvollziehbar, warum die Wahrung von Fairness heute zu den politischen Prioritäten der EU zählt.²³² Wie bereits erwähnt, soll der Grundsatz der Fairness schließlich auch im Rahmen der NGEU-Finanzhilfen Beachtung finden und damit eine „faire wirtschaftliche Erholung“ der Union von der Corona-Krise fördern.²³³ Eine Zielsetzung, gegen die

²²⁷ So auch *Nettesheim*, in: *Kadelbach* (Hrsg.), Nach der Finanzkrise, 2012, 31 (32).

²²⁸ So auch *Nettesheim*, in: *Becker/Lippert* (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, 2020, 261 (267).

²²⁹ Von einem Justice Deficit sprechend z.B. *Amato*, VerfBlog, 2015/06/13, *Isiksel*, VerfBlog, 2015/06/24; *Kochenov et al.*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), Europe’s Justice Deficit, 2015.

²³⁰ *Eleftheriadis*, VerfBlog, 2015/06/11.

²³¹ In diese Richtung z.B. *Williams*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), Europe’s Justice Deficit, 2015, 33 (40); weitere Erklärungen finden sich z.B. bei *Wilkinson*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), Europe’s Justice Deficit, 2015, 111 (113) oder *Nicol*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), Europe’s Justice Deficit, 2015, 165 (166).

²³² Fairness stellt eine der politischen Prioritäten der Kommission im Zeitraum 2019-2024 dar, vgl.: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people_en (Stand: 28.06.2023) und: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_en (Stand: 28.06.2023).

²³³ Vgl. Kapitel 1, A.

prinzipiell nichts einzuwenden ist. Zwar wird auch vertreten, dass im Hinblick auf internationale Organisationen und die EU im Konkreten, das Erfordernis von Fairness und Gerechtigkeit nicht anwendbar sei.²³⁴ Vertreten wird insofern, Gerechtigkeitsprinzipien müssten nur innerhalb einer Gesellschaft oder einem Nationalstaat Beachtung finden, nicht aber in Bezug auf die EU als übergeordnetem Staatenverbund.²³⁵ Vor dem Hintergrund aber, dass die Integration auf EU-Ebene bereits heute weit fortgeschritten ist und Fairness und Gerechtigkeit zu politischen Hauptzielen der EU formuliert wurden, können solche ablehnende Ansichten nicht mehr überzeugen.²³⁶ Dies unterstreicht auch ein Blick in das EU-Primärrecht, das an einigen Stellen selbst die Begriffe „fair“ und „gerecht“ verwendet und damit der Anwendung von Gerechtigkeitsprinzipien ausdrücklich die Türe öffnet.²³⁷ Schwierig aber bleibt die Feststellung dessen, was unter einer „fairen Erholung“ mittels einer fairen Finanzhilfe verstanden werden darf und welche Anforderungen insofern gestellt werden dürfen. Einmal mehr kommt es dabei auf das konkret-individuelle Verständnis des Bezugssystems an.

I. Philosophische Grundsatzdebatte, Subjektivität & John Rawls

Die Begriffe „Fairness“ und „fair“ haben sich im Laufe der Zeit zu Lehnwörtern in der deutschen Sprache entwickelt.²³⁸ Der Grund hierfür kann darin gesehen werden, dass eine exakte Übersetzung ins Deutsche kaum möglich erscheint. So wird der aus dem Englischen stammende Begriff „fair“ teilweise mit „ehrenhaft“, „einwandfrei“, „anständig“, „vorbildlich“ oder „rücksichtsvoll, vertrauens-erweckend und vertrauenshonorierend“ übersetzt.²³⁹ Am gängigsten aber bleibt die Übersetzung mit dem Wort „gerecht“.²⁴⁰ Allein die Übersetzung von „fair“ mit „gerecht“ aber vermag keine inhaltliche Bedeutungskonkretisierung des Begriffs

²³⁴ *Van den Brink*, VerfBlog, 2015/06/19.

²³⁵ *Nagel*, *Philosophy & Public Affairs* 2005, 113 (138 ff.); *Sangiovanni*, *Philosophy & Public Affairs* 2007, 3 (38).

²³⁶ So auch *Wolthuis*, *European Law Journal* 2017, 454 (455 ff.), *Kochenov*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit*, 2015, 21 (26); *Williams*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit*, 2015, 33 (35).

²³⁷ Vgl. hierzu gleich unter Kapitel 2, C., II.

²³⁸ *D'Hombres/Neher*, EUR 29995 EN, S. 16.

²³⁹ Die genannten Übersetzungen und weitere Beispiele finden sich bei *Tettinger*, *Der Staat* 1997, 575 (576).

²⁴⁰ So auch der Duden, der Fairness als ein „anständiges Verhalten; eine gerechte, ehrliche Haltung andern gegenüber“ beschreibt, vgl. „Fairness“ auf Duden online, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Fairness> (Stand: 28.06.2023). Zum Vergleich der deutschen und englischen Fassungen der Verträge vgl. unten unter Kapitel 2, C., II.

herbeizuführen. Deshalb bleibt die Frage danach, wann ein Handeln fair oder gerecht ist, eine der meistgestellten Fragen in der klassischen Philosophie. Schon Platon und Aristoteles und später auch Thomas Hobbes, John Locke, Adam Smith, Immanuel Kant, Max Weber und viele andere Philosophen und Wissenschaftler beschäftigten sich in ihren Arbeiten mit Fragen der Gerechtigkeit.²⁴¹ Eine allgemeinverbindliche Antwort aber vermochten auch sie nicht zu entwickeln.²⁴² Stattdessen ist man sich in der philosophischen Wissenschaft heute grundsätzlich einig, dass die Antwort darauf, was gerecht und fair ist, immer auch eine Empfindung *subjektiver* Natur bleibt.²⁴³

Diese grundsätzliche Subjektivität von Gerechtigkeit und Fairness stellte auch der US-amerikanische Philosoph *John Rawls*²⁴⁴ nicht in Frage, der wie kein zweiter die Diskussion über das Verständnis von Fairness und Gerechtigkeit in der jüngeren Vergangenheit prägte. In seinem 1971 erschienenen Buch „A Theory of Justice“ beschreibt Rawls einen hypothetischen Ur-Zustand, in dem alle Akteure die gleiche und absolute Unwissenheit (Schleier des Nichtwissens) und Vernunft besitzen.²⁴⁵ In diesem Zustand schließen die Akteure einen Gesellschaftsvertrag – womit Rawls an Locke, Rousseau und Kant anknüpft – der gekennzeichnet ist durch Grundsätze, „die freie und vernünftige Menschen in ihrem eigenen Interesse in einer anfänglichen Situation der Gleichheit zur Bestimmung der Grundverhältnisse ihrer Verbindung annehmen würden“.²⁴⁶ Rawls selbst bezeichnet diese Gedankenexperimente als die „Theorie der Gerechtigkeit als Fairness“.²⁴⁷ Ausgehend von dieser Grundannahme kennzeichnet Fairness nach Rawls, dass (i) jedermann das gleiche Recht auf das umfangreichste System gleicher Grundfreiheiten hat und (ii) soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten so gestaltet sind, dass sie vernünftigerweise zu jedermanns Vorteil dienen und sie mit Positionen und Ämtern verbunden sind, die im Grundsatz jedem offen stehen und damit Chancengleichheit garantieren.²⁴⁸

²⁴¹ Höffe, in: Höffe (Hrsg.), Eine Theorie der Gerechtigkeit, 2006, S. 8 ff.

²⁴² Douglas-Scott, in: Kochenov/Búrca/Williams (Hrsg.), Europe's Justice Deficit?, 2015, 51 (64).

²⁴³ Greenberg/Bies, Journal of Business Ethics 1992, 433 (436).

²⁴⁴ John Rawls (1921-2002) war ein US-amerikanischer Philosoph und mehr als dreißig Jahre Professor für Philosophie an der Harvard University, Massachusetts, USA.

²⁴⁵ Rawls, A Theory of Justice, 1971, S. 10 f., S. 15 ff.

²⁴⁶ Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1998, S. 27 f.

²⁴⁷ Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1998, S. 19 ff.

²⁴⁸ Rawls, A Theory of Justice, 1971, S. 266.

Mit seinen Theorien wiederbelebte Rawls die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen nach Fairness und Gerechtigkeit. Gleichwohl trafen auch seine Theorien auf Ablehnung und Widerspruch.²⁴⁹ An der epochalen Bedeutung des Werkes bestand und besteht dennoch kein Zweifel und macht „A Theory of Justice“ noch immer zu einem der meistzitierten Werke der modernen Philosophie und zum Ausgangspunkt der re-initialisierten philosophischen Debatte. Und auch für die Begutachtung der Finanzhilfen im Lichte der Fairness, liefern Rawls Überlegungen und seine Theorie der Gerechtigkeit als Fairness durchaus interessante Ansätze.²⁵⁰

II. Fairness & Gerechtigkeit als Rechtsbegriffe im Primärrecht

Die Begriffe „Fairness“ und „Gerechtigkeit“ finden sich auch in den deutschen und englischen Fassungen der Primärverträge sowie der EMRK wieder. Mit Blick auf die Primärverträge ist festzustellen, dass die englische Fassung des EUV (Treaty on European Union, kurz: TEU) in Art. 3 Abs. 5 TEU lediglich einmal einen wörtlichen Bezug zur Fairness enthält und dort von einem „free and fair trade“ spricht. Der Begriff „justice“ mit dem das deutsche Wort „gerecht“ (auch) übersetzt werden kann, findet sich hingegen in der Präambel des TEU und in den Art. 2, Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3, Art. 12 lit. c) sowie Art. 48 Abs. 3 TEU. In der englischsprachigen Fassung des AEUV (Treaty on the Functioning of the European Union, kurz: TFEU) findet sich der Begriff „fair“ hingegen deutlich häufiger, namentlich in der Präambel, in den Art. 39 Abs. 1 (b), Art. 67 Abs. 2, Art. 79 Abs. 1, Art. 80, Art. 101 Abs. 3, Art. 102 sowie in Art. 165 Abs. 2 TFEU. Dazu finden sich im TFEU 15 Stellen, in denen sich das Wort „justice“ oder ein zur Wortfamilie gehörender Begriff wiederfinden lassen.²⁵¹

Im deutschen EUV und AEUV werden die Begriffe „fair“ und „justice“ weit überwiegend mit „gerecht“, „Recht“ oder „gerechtfertigt“ übersetzt. In diesem Sinne nennt beispielsweise Art. 2 EUV die „Gerechtigkeit“ als einen Wert der EU und fordert in Art. 3 EUV die Förderung „sozialer Gerechtigkeit“ und einen

²⁴⁹ *Habermas*, Die Einbeziehung des Anderen, 1996, 65 ff; *Sandel*, Liberalism and the Limits of Justice, 1982; *Schmidt*, Bedingte Gerechtigkeit, 2000, S. 81 ff.

²⁵⁰ Eine Übertragung der Theorie John Rawls' auf die gesamte EU liefert hingegen *Wolthuis*, *European Law Journal* 2017, 454 (462 ff.).

²⁵¹ Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. j), Art. 36, Art. 45 Abs. 3, Art. 65 Abs. 1 lit. b), Art. 65 Abs. 4, Art. 67 Abs. 1 & Abs. 4, Art. 68, Art. 81 Abs. 2 lit. e), Art. 82 Abs. 3, Art. 83 Abs. 3, Art. 108 Abs. 2, Art. 114 Abs. 6, Art. 276, Art. 291 Abs. 2 TFEU. Unberücksichtigt bleibt hierbei der Begriff „Justice“ als Teil der Bezeichnung „Court of Justice“.

Beitrag der EU zu „gerechtem Handel“ in der Union. Eine nennenswerte Ausnahme stellt insoweit aber Art. 165 Abs. 2 AEUV dar, wonach die Union im Bereich des Sports das Ziel der „Entwicklung der europäischen Dimension des Sports durch Förderung der Fairness“ verfolgt. Damit stellt Art. 165 AEUV die einzige Regelung in den deutschen Fassungen der Unionsverträge dar, die den Begriff und damit das Lehnwort der Fairness enthält.

Eine Definition der Begriffe Fairness bzw. Gerechtigkeit enthalten die Verträge – in englischer wie deutscher Fassung – hingegen trotz ihrer zahlreichen Verwendung nicht. Stattdessen werden Fairness und Gerechtigkeit durch Formulierungen wie „unfair [...] prices or other unfair trading conditions“²⁵², „fair trade“²⁵³, „Förderung der Fairness“²⁵⁴ und „sozialer Gerechtigkeit“²⁵⁵ zwar als vertragliche Leitwerte verwendet. Ihre konkreten Bedeutungen und was damit genau verstanden werden soll aber wird nicht expliziert.²⁵⁶ Eine gewisse Konkretisierung des Fairnessbegriffes vermag einzig Art. 6 EMRK zu liefern, der das Recht auf ein faires Verfahren normiert.²⁵⁷ Fairness im Sinne des Art. 6 EMRK ist als eine formale Fairness zu verstehen und umschreibt die Fairness als ein verfahrensbezogenes Prinzip. Fairness bezieht sich insofern nicht darauf, ob eine Entscheidung oder eine Maßnahme selbst fair oder gerecht ist, sondern ob die Entscheidung oder Maßnahme in einem fairen Verfahren getroffen wurde. Mit der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit des Gerichts und einem öffentlichen und in angemessener Frist durchzuführenden Verfahren, lassen sich Art. 6 EMRK konkrete Anhaltspunkte entnehmen, die diese Fairness im gerichtlichen Verfahren insbesondere sicherstellen sollen. Unparteilichkeit, Unabhängigkeit, Öffentlichkeit (Transparenz) und zeitliche Angemessenheit werden somit zu Kernelementen formaler Fairness erklärt.

III. Fairness- & Gerechtigkeitserwägungen in der Rechtsprechung

Auch der EuGH und das BVerfG bedienen sich allgemeinen Gerechtigkeits- bzw. Fairnesserwägungen im Rahmen ihrer Urteilsbegründungen. Obwohl – wie

²⁵² Art. 102 TFEU.

²⁵³ Art. 3 Abs. 5 TEU.

²⁵⁴ Art. 165 Abs. 2 AEUV.

²⁵⁵ Art. 3 Abs. 3 EUV.

²⁵⁶ So auch *Kochenov*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit*, 2015, 21 (25); *Nicol*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit*, 2015, 165 (166).

²⁵⁷ Nach Art. 6 Abs. 3 EUV sind die Grundrechte der EMRK als allgemeine Grundsätze auch Teil des Unionsrecht.

dargelegt – das Primärrecht selbst keine Konkretisierung der Begrifflichkeiten enthält, versteht der EuGH die vertraglichen Werte als Orientierungsmuster und stellt in seinen Urteilsbegründungen mitunter Fairness- und Gerechtigkeitserwägungen an. Vor diesem Hintergrund ging beispielsweise Sigrid Hemels der Frage nach, ob in der Fairness mittlerweile ein justiziables Rechtsprinzip des europäischen Steuerrechts gesehen werden darf.²⁵⁸ Wenngleich Hemels diese Frage letztlich verneint und in der Fairness mehr eine besondere Ausprägung des Rechtsmissbrauchsverbotes sieht²⁵⁹, macht ihre Arbeit zumindest deutlich, in welchen Fallkonstellationen der EuGH bislang Fairness-Erwägungen in steuerrechtlichen Urteilen anstellte.²⁶⁰ Eine objektivierte Konkretisierung des Fairness-Begriffs selbst lässt sich den EuGH-Entscheidungen dabei aber nicht entnehmen. Gleiches gilt für ähnliche Untersuchungen im Rahmen anderer Rechtsgebiete wie dem Wettbewerbsrecht.²⁶¹ Es lässt sich folglich nur feststellen, dass der EuGH durchaus Fairness- und Gerechtigkeits-Erwägungen vornimmt. Ein abstraktes Fairness-Verständnis lässt sich diesen Erwägungen aber nicht entnehmen.²⁶² Stattdessen verwendet der EuGH die Begriffe der Fairness und Gerechtigkeit mehr als flexible Korrektive im Rahmen von Verhältnismäßigkeitsprüfungen oder Treu-und-Glauben-Prüfungen.²⁶³

Dieser Befund deckt sich mit der Untersuchung der Fairness als Rechtsprinzip im deutschen Recht. Auch insofern und gerade auch im Hinblick auf die Judikatur des BVerfG ist festzustellen, dass die Fairness auch hierzulande einen unbestimmten Begriff darstellt und mehr die Funktion einer Superauslegungsmaxime genießt.²⁶⁴ Konkretere Gerechtigkeitsvorstellungen legte das BVerfG jedoch in seinen Entscheidungen dar, die die Verteilung und Erhebung von Steuern zum Gegenstand haben. Nach gefestigter Rechtsprechung des BVerfG

²⁵⁸ Sigrid Hemels ist Professorin für Steuerrecht an der Erasmus Universität Rotterdam.

²⁵⁹ *Hemels*, Fairness: A legal Principle in EU Tax Law?, in: *C. Brokelind* (Hrsg.), *Principles of Law: Function, Status and Impact in EU Tax Law*, 2014, 413 (437).

²⁶⁰ So machte der EuGH Fairness-Erwägungen mitunter im Rahmen von Rechtfertigungen ungleicher steuerlicher Behandlungen oder im Zusammenhang von Steuerbetrugsfällen zulasten gutgläubiger Steuerzahler, vgl. *Hemels*, in: *C. Brokelind* (Hrsg.), *Principles of Law: Function, Status and Impact in EU Tax Law*, 2014, 428 ff.

²⁶¹ Zur Fairness im Wettbewerbsrecht und einer „*fair competition*“ z.B. *Heinemann*, NZKart 2018, 389 ff.; *Flattery*, *The Competition Law Review* Vol. 7 Iss. 1, 53 ff.; *Kokott/Dittert*, in: FS Schroeder, 2018, 407 ff.

²⁶² So auch *Nicol*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe’s Justice Deficit*, 2015, 165 (166).

²⁶³ Ausführlicher hierzu *Wiederkehr*, *Fairness als Verfassungsgrundsatz*, 2006.

²⁶⁴ *Berkemann*, JR 1989, 221 (226).

begründet das bundesstaatliche Prinzip seinem Wesen nach nämlich nicht nur Rechte, sondern auch solidarische Pflichten, wobei eine dieser Pflichten darin besteht, dass die finanzstärkeren Länder den schwächeren Ländern in gewissen Grenzen finanzielle Hilfe zu leisten haben (bündisches Prinzip).²⁶⁵ Der Finanzausgleich soll daher die Finanzkraftunterschiede der Länder verringern und eine ihren Aufgaben entsprechende hinreichende Annäherung der Finanzkraft bewirken, die Unterschiede nicht aber gänzlich beseitigen.²⁶⁶ Vielmehr hat er die richtige Mitte zwischen Selbstständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung auf der anderen Seite zu finden.²⁶⁷ Diese Balance zwischen Solidarität und Eigenverantwortlichkeit ist insbesondere dann nicht gewahrt, wenn der Finanzausgleich die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder entscheidend schwächt oder zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führt (Nivellierungsverbot).²⁶⁸ Bedarf und Höhe des Finanzausgleiches müssen ferner auf Grundlage eines abstrakten Bedarfskriterium notwendig erscheinen und dürfen nur unter Wahrung der Gleichbehandlung aller Länder erfolgen.²⁶⁹

Aus den Entscheidungen des BVerfG zum Finanzausgleich lassen sich damit Voraussetzungen sowie Fairness- bzw. Gerechtigkeitsvorstellungen des Gerichts im Hinblick auf die Ausgestaltung des nationalen Finanzausgleichsystems entnehmen. So machen die Entscheidungen deutlich, dass ein fairer Finanzausgleich keine Gleichheit in der Finanzkraft der Länder bewirken darf. Andererseits aber ist Gleichheit bei der Bedarfsprüfung und im Hinblick auf den Umgang mit den einzelnen Ländern einzuhalten und kann mithin als ein richterliches Gerechtigkeitsprinzip im Finanzausgleichssystem verstanden werden. Diese Feststellung deckt sich mit dem auf Einnahmeseite geltenden Grundsatz der *Steuergerechtigkeit*, der eine besondere Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG darstellt. Zentraler Bestandteil des Grundsatzes der Steuergerechtigkeit ist das Leistungsfähigkeitsprinzip, woraus sich nach dem BVerfG das Erfordernis ergibt, dass Steuerpflichtige bei gleicher Leistungsfähigkeit gleich hoch besteuert werden müssen (horizontale Steuergerechtigkeit),

²⁶⁵ BVerfGE 1, 117 (131); BVerfGE, 72, 330 (383); BVerfGE 86, 148 ff. (Rdnr. 334).

²⁶⁶ BVerfGE 101, 158 (Rdnr. 291); BVerfGE 1, 117 (132); BVerfGE 72, 330 (386); BVerfGE 86, 148 (215).

²⁶⁷ BVerfGE 101, 158 (Rdnr. 291); BVerfGE 72, 330 (398); zu diesem Spannungsverhältnis auch Kramp-Karrenbauer, Die Politische Meinung Nr. 527, 36 (37).

²⁶⁸ BVerfGE 101, 158 (Rdnr. 292, 297); BVerfGE 1, 117 (131); BVerfGE 72, 330 (398).

²⁶⁹ BVerfGE 101, 158 (Rdnr. 295, 297).

während Steuerpflichtige mit ungleicher Leistungsfähigkeit auch unterschiedlich hoch besteuert werden müssen (vertikale Steuergerechtigkeit).²⁷⁰ Damit folgt das BVerfG im Kern den Ansichten Adam Smiths, der schon 1776 die Gleichheit der Besteuerung nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit als eine Maxime des Steuersystems formulierte.²⁷¹ Wesentlich für die Gewährleistung von Gerechtigkeit erscheint für das BVerfG damit auf Einnahme- wie auf Ausgabeseite die grundsätzliche Wahrung des Gleichheitssatzes.

IV. Fazit zur Fairness

Im rechtlichen Kontext also wird Fairness regelmäßig als eine formale Gerechtigkeit unter Einhaltung des Gleichheitssatzes verstanden. Auch Rechtstaatlichkeit wird als eine eng mit der Gerechtigkeit verbundene Begrifflichkeit gesehen.²⁷² Insofern ist im Rahmen der NGEU-Finanzhilfen ein Blick auf den neuen EU-Rechtstaatsmechanismus geboten. Andererseits aber kann sich unionsrechtliche Fairness nicht in der Beachtung des Rechtsstaatsprinzips erschöpfen. Unter dem Slogan der „fairen Union“ und der „fairen wirtschaftlichen Erholung“ wie sie die Kommission proklamiert, darf und muss mehr verstanden werden als der bloße Hinweis auf die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze.

Mit Rawls und anderen Philosophen besteht dahingehende Einigkeit, dass die Antwort darauf, was fair und gerecht ist, stets eine *subjektive* Empfindung bleibt. Maßnahmen und Entscheidungen einer rein objektivierten Fairness-Prüfung zugänglich zu machen, bleibt somit immer auch ein Paradoxon. Es überrascht mithin auch nicht, dass der EuGH und das BVerfG – mit Ausnahme des Finanzausgleichs und der Steuergerechtigkeit – in der Fairness und der Gerechtigkeit bislang keine justiziablen Rechtsbegriffe erkennen und Fairnesserwägungen mehr als ein variables Korrektiv der Verhältnismäßigkeit begreifen. Dementsprechend fallen auch in Bezug auf Fairness, die Sinn- und Orientierungsmuster ganz unterschiedlich aus und hängen maßgeblich vom zeitlichen und individuellen Kontext ab.

²⁷⁰ BVerfGE 82, 60 (89); BVerfGE 99, 246 (260); BVerfGE 105, 73 (125 f.); BVerfGE 112, 268 (Rdnr. 46).

²⁷¹ Smith, Der Wohlstand der Nationen, 2005, S. 703 ff.

²⁷² Douglas-Scott, in: Kochenov/Búrca/Williams (Hrsg.), Europe's Justice Deficit?, 2015, 51 (58 f.).

D. Relative Gewichtung der Untersuchungsparameter

Nachdem die drei Untersuchungsparameter näher erläutert wurden, stellt sich zuletzt noch die Frage nach deren relativen Gewichtung. Auf *unterster* Ebene steht insoweit die *Fairness*. Zwar stellt die Wahrung von Fairness mittlerweile eine der politischen Prioritäten der Union dar. Bistlang aber verkörpert die Fairness keinen justiziablen Rechtsbegriff des Unionsrechts. Insofern unterscheidet sie sich doch deutlich vom unionsrechtlich verankerten Solidaritätsprinzip und dem zwingenden Erfordernis der demokratischen Legitimität unionalen und mitgliedstaatlichen Handelns.

Auf *mittlerer* Ebene ist das *Solidaritätsprinzip* zu verorten. Das Solidaritätsprinzip ist vielfach und eindringlich im Primärrecht verankert. Wie bereits dargelegt wurde, wird die Solidarität insoweit als ein Leitwert zwischen den Mitgliedstaaten gesehen und soll ausweislich Art. 2 EUV die Unionsgesellschaft auszeichnen. Gerade die Finanzhilfen in der EU und der Eurozone werden dabei auch als Zeichen der Solidarität unter den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen gesehen.

In seiner Wichtigkeit aber gelangt das Solidaritätsprinzip nicht ganz an die Wahrung von Legitimität heran. Denn die Ausgestaltung unionsrechtlicher Solidarität ist immer auch eine Frage des politischen Willens und Konsens. Das Erfordernis und die Sicherstellung von Legitimität staatlichen Handelns hingegen ist zentraler Ausdruck des westlichen und europäischen Verständnisses eines demokratischen Staates bzw. Staatenverbunds. Eine Herrschaft durch und für das Volk liegt der Konzeption jedes Mitgliedstaates sowie der europäischen Integration und damit der EU selbst zugrunde und gilt als oberstes Gebot für eine demokratisch ausgerichtete Gesellschaft. Folglich ist es nicht verwunderlich, dass die Demokratie nach der Menschenwürde und der Freiheit als dritter Wert der Union in Art. 2 EUV verankert ist. Schon damit wird die überragende Wichtigkeit demokratischer Legitimität im Vertragsgefüge der Union deutlich. Für die Untersuchung der Finanzhilfen und des Wandels der WWU-Rechtsverfassung kann insofern nichts anderes gelten. Die *Legitimität* ist folglich zwingend als die *wichtigste* der drei Untersuchungsparameter zu werten.

Kapitel 3: Die Maastricht-WWU in der Eurokrise

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die von der mitgliedstaatlichen Eigenverantwortung im Sinne der Maastricht-Wirtschaftsverfassung geprägte WWU, die ab 2010 mit der Euro- und Staatsschuldenkrise zu kämpfen hatte (dazu A.). Ein Blick auf die Finanzhilfen jener Krise (dazu B.) macht dabei deutlich, welche unterschiedliche Vorstellungen in Bezug auf Legitimität (dazu C.) Solidarität (dazu D.) und Fairness (dazu E.) in den Mitgliedstaaten vorherrschten und in der Folge einen ersten Wandel der Sinn- und Orientierungsmuster in der WWU bewirkten.

A. Die EU mit „Maastricht“-Wirtschaftsverfassung

In seinem Maastricht-Urteil²⁷³ vom 12.10.1993 bezeichnete das BVerfG die EU als einen *Staatenverbund*²⁷⁴ und stellte klar, dass das Demokratieprinzip aus Art. 20 GG die BRD nicht an einer Mitgliedschaft in einer supranational organisierten zwischenstaatlichen Gemeinschaft wie der EU hindert.²⁷⁵ Voraussetzung hierfür aber ist nach dem BVerfG, dass eine vom Volk der BRD ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb des Staatenverbundes gesichert ist.²⁷⁶ Mit dem Vertrag von Amsterdam²⁷⁷ vom 02.10.1997 und dem Vertrag von Nizza²⁷⁸ vom 26.02.2001 wurde in der Folge die europäische Integration weiter vorangetrieben und beispielsweise die Rechte des Europäischen Parlaments weiter gestärkt. Die mitgliedstaatlich geprägte legitimatorische Konzeption der EU wurde durch die Vertragsänderungen hingegen nicht grundlegend geändert. Nach einer weitreichenden Verfassungsdebatte scheiterte auch die Schaffung einer supranationalen europäischen Verfassung an den fehlgeschlagenen Ratifizierungsverfahren in einigen Mitgliedstaaten.²⁷⁹ Stattdessen einigten sich die Mitgliedstaaten mit dem Vertrag von Lissabon²⁸⁰ vom

²⁷³ BVerfG Urt. v. 12.10.1993 – 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, zu finden unter BVerfGE 89, 155 ff.

²⁷⁴ Vgl. BVerfGE 89, 155 (Leitsatz 8).

²⁷⁵ Vgl. BVerfGE 89, 155 (Leitsatz 2).

²⁷⁶ Ebenda.

²⁷⁷ ABl. Nr. C 340/1.

²⁷⁸ ABl. Nr. C 80/1.

²⁷⁹ Konstitutive Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden fanden keine Zustimmung.

²⁸⁰ ABl. Nr. C 306/01. Der Bundestag stimmte dem Lissabon Vertrag durch das Zustimmungsgesetz zum Lissabon Vertrag am 24.04.2008, der Bundesrat am 23.05.2008 zu. Das

13.12.2007 über einen weiteren Änderungsvertrag. In seiner „Lissabon-Entscheidung“²⁸¹ aber stellte das BVerfG klar, dass die EU auch durch den Vertrag von Lissabon keinen Integrationsstand erreicht, der dem Legitimationsniveau einer staatlich verfassten Demokratie entspricht.²⁸² Die Einführung des Vertrags von Lissabon ändert somit nichts daran, dass der Deutsche Bundestag als Repräsentationsorgan des Deutschen Volkes im Mittelpunkt eines verflochtenen demokratischen EU-Systems steht.²⁸³ Hiervon ausgehend obliegt den deutschen Verfassungsorganen eine dauerhafte Integrationsverantwortung die darauf gerichtet ist, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der BRD, als auch das der EU demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG entspricht.²⁸⁴ Hinzu kommt Art. 23 GG, der gerade in Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG strenge Anforderungen für die legitimatorische Rückbindung in den deutschen Verfassungsraum hinein normiert.²⁸⁵ Damit bestätigte und konkretisierte das BVerfG das bereits in seinem Maastricht-Urteil festgestellte Erfordernis demokratisch-legitimatorischer Rückbindung durch die deutschen Verfassungsorgane und unterstrich zugleich den grundsätzlichen Eigenstand der Mitgliedstaaten.

Dieser Eigenstand der Mitgliedstaaten prägte bis zur Euro- und Staatsschuldenkrise 2010 auch die „Maastricht“-Wirtschaftsverfassung. Seit dem Maastrichter EUV von 1992 zählt die Errichtung einer WWU zu den Zielen der EU. Die Einführung einer einheitlichen Währung sowie die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- sowie Wechselkurspolitik normiert seither Art. 119 Abs. 2 AEUV. Die Einführung einer Wirtschaftspolitik, die auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele beruht und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist, findet sich

Zustimmungsgesetz trat am 15.10.2008 in Kraft. Der Begleitgesetzgebung, dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und dem sog. Ausweitungsgesetz stimmte der Bundestag ebenfalls am 24.04.2008, der Bundesrat ebenfalls am 23.05.2008 zu.

²⁸¹ BVerfG, Urt. v. 30.06.2009 – BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, zu finden unter BVerfGE 123, 267 ff.

²⁸² BVerfGE 123, 267 ff. (Rdnr. 276).

²⁸³ BVerfGE 123, 267 ff. (Rdnr. 277).

²⁸⁴ BVerfGE 123, 267 ff. (Rdnr. 245). Ausführlicher zur Integrationsverantwortung oben unter Kapitel 2, A., III., 1., b).

²⁸⁵ Ausführlicher zu Art. 23 GG schon oben unter Kapitel 2, A., III., 4.

in Art. 119 Abs. 1 AEUV. Dabei benennt der AEUV die Sektoren, in denen die wirtschaftspolitische Zuständigkeit bei der EU liegt. Die allgemeine wirtschaftspolitische Zuständigkeit aber liegt weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Diese haben ihre Wirtschaftspolitik nach Art. 121 Abs. 1 AEUV nur als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten, die sie im Rat koordinieren.

Ausgehend von diesem Konstrukt war man in der EU bis zur Staatsschuldenkrise 2010 zwar um Konvergenzen bemüht.²⁸⁶ Ansonsten aber war das Ziel, strikt die wirtschaftspolitische Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten zu wahren. Das Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV wurde mithin als umfassendes Unterstützungsverbot verstanden. Zu einer Beteiligung an den Lasten oder einer Nutzung der EU-Fiskalkapazitäten kam es nicht. Wie jedoch in der Eurokrise ab 2010 offen zu Tage trat, kamen beinahe alle Mitgliedstaaten nur unzureichend ihrer wirtschaftlichen Eigenverantwortlichkeit nach und ließen gerade fiskalpolitische Nachhaltigkeit vermissen.²⁸⁷ In der Euro- und Staatsschuldenkrise manövrierte sich die EU damit in ein *Trilemma* aus wirtschaftspolitischer Eigenverantwortlichkeit, Bail-out-Verbot und Prinzip der Dauerhaftigkeit der Mitgliedschaft in der Währungsunion.²⁸⁸ Anders als ein Austritt aus der EU (Art. 50 EUV) ist der Teilaustritt aus der Währungsunion vertraglich nämlich nicht vorgesehen.²⁸⁹ Wer in der Eurokrise also die Wahrung des Eigenstandes forderte, musste andererseits die Möglichkeit eines Ausscheidens eines Mitgliedstaates aus der Währungsunion hinnehmen oder aber trotz Bail-out-Verbots den Vorschlag finanziellen Beistands unterstützen.²⁹⁰ Wer hingegen das Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Währungsunion kategorisch ablehnte, musste sich mit finanzieller Unterstützung und/oder der Beschneidung des Eigenstandes durch die Vorgabe von Verhaltensauflagen abfinden.²⁹¹ Und wer finanzielle Unterstützung für Mitgliedstaaten ablehnte, musste die Einführung von Verhaltensauflagen oder ein (vorübergehendes) Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Währungsunion hinnehmen.²⁹² Die unterschiedlichen Sinn- und Orientierungsmuster wurden deutlich. Letztlich

²⁸⁶ Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 2021, § 18 Rdnr. 13.

²⁸⁷ Ebenda.

²⁸⁸ Nettesheim, HFSt 6 (2017), 37 (40).

²⁸⁹ Nettesheim, 58. Bitburger Gespräche, 2015, 3 (4).

²⁹⁰ Nettesheim, HFSt 6 (2017), 37 (40).

²⁹¹ Ebenda.

²⁹² Ebenda.

entschied man sich in der Staatsschuldenkrise dafür, angeschlagenen Mitgliedstaaten finanziellen Beistand zu gewähren. Ein Ausscheiden eines Mitgliedstaats aus der Währungsunion war vom Tisch. Gleichzeitig wurden damit Denkweisen aufgebrochen und mithin ein erster Wandel der Sinn- und Orientierungsmuster eingeläutet.

B. Die Finanzhilfen der Eurokrise

In der Eurokrise wurde angeschlagenen Mitgliedstaaten durch intergouvernementale Kredithilfen der anderen Mitgliedstaaten (horizontal) unter die Arme gegriffen. Im Einzelnen zu erwähnen sind insofern das Hilfsprogramm Griechenland I (dazu I.), die Hilfen der EFSF und des EFSM (dazu II.), der ESM (dazu III.), sowie die Kredithilfen im Rahmen der BoP Assistance (dazu IV.).

I. Hilfsprogramm Griechenland I

Das Hilfsprogramm Griechenland I²⁹³ vom Mai 2010 stellte die in chronologischer Hinsicht erste monetäre Unterstützungsmaßnahme in der Eurokrise dar.

1. Der Weg in die Krise

Bereits im April 2009 wurde gegen Griechenland ein Defizitverfahren gemäß Art. 126 AEUV eingeleitet. Kurz nach ihrem Amtsantritt im Herbst 2009 berichtigte die neue griechische Regierung unter Ministerpräsident Giorgos Papandreou dann die Prognose für das Budgetdefizit des Landes von 5% auf 12,5% für das Jahr 2009. Auch die Zahlen für das Jahr 2008 wurden nachträglich auf 7,7% des BIP korrigiert. Die Staatsverschuldung Griechenlands belief sich nach Schätzung der EU-Kommission Ende 2009 auf 113% des BIP des Landes.²⁹⁴ Die Folge war ein starker Anstieg der Risikoprämien auf griechische Staatsanleihen²⁹⁵ und eine Herabstufung²⁹⁶ der griechischen Bonität durch die Ratingagentur Fitch im Dezember 2009. Die Ankündigung von Sparmaßnahmen und

²⁹³ Bekannt auch als „Greek Loan Facility Programme“, „Erstes Rettungspaket“, „First Economic Adjustment Programme for Greece“ u.a.

²⁹⁴ Vgl. Mitteilung an die Presse, 6477/10 (Presse 28), Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen 16.02.2010, S. 7.

²⁹⁵ Vgl. Abbildung 2 und Tabelle 1 bei *Joebges/Niechoj*, IMK Report No. 52, S. 5.

²⁹⁶ Am 08.12.2009 senkte Fitch das Rating für Griechenland auf BBB; am 27.04.2010 senkte S&P das Rating Griechenlands auf BB+ („Ramsch“), vgl. Tabelle 1 bei *Joebges/Niechoj*, IMK Report No. 52, S. 6.

Ausgabenkürzungen seitens der griechischen Regierung konnten diesen negativen Trend nicht aufhalten. Im Januar 2010 stieg die Arbeitslosigkeit in Griechenland weiter auf 11,3%. Dazu berichtete das *Statistische Amt der EU (Eurostat)* das griechische Haushaltsdefizit für 2009 auf 13,6%.²⁹⁷ Der ECOFIN-Rat²⁹⁸ verschärfte in der Folge das Defizitverfahren gegen Griechenland und verlangte eine Rückführung des jährlichen Defizits auf 8,7% im Jahr 2010 und auf höchstens 3% bis 2012. Das Vertrauen in Griechenland aber kehrte am Finanzmarkt nicht zurück. Nachdem auch eine Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Eurozone, Griechenland notfalls auch entschieden und koordiniert finanziell unterstützen zu wollen, nicht zu einer dauerhaften Durchbrechung der konjunkturellen Abwärtsspirale Griechenlands führte, verlor Griechenland faktisch den Zugang zum Kapitalmarkt. Am 23.04.2010 sah sich die griechische Regierung schließlich gezwungen, offiziell eine Finanzhilfe zu beantragen.²⁹⁹

2. Die Struktur des Hilfsprogramms Griechenland I

Im Mai 2010 sagten die Euro-Staaten und der *Internationale Währungsfonds (IWF)* ihre Bereitschaft zu, Griechenland in der Zeit von Mai 2010 bis Juni 2013 in jeweils vierteljährlichen Tranchen mit insgesamt EUR 110 Mrd. in Form von bilateralen Krediten zu unterstützen.³⁰⁰ Die Eurostaaten übernahmen hierbei den Großteil und stellten Kredite in Höhe von insgesamt EUR 80 Mrd. in Aussicht. Hierfür finanzierten sich die kreditgebenden Euroländer entsprechend am Kapitalmarkt.³⁰¹ Der Anteil der einzelnen Euro-Staaten an den Krediten bemaß

²⁹⁷ Vgl.: <https://www.dw.com/de/griechenland-h%C3%B6her-verschuldet-als-gedacht/a-5492547> (Stand: 28.06.2023).

²⁹⁸ Rat Wirtschaft und Finanzen; Formation des Rats der Europäischen Union, der sich aus den Wirtschafts- bzw. Finanzministern der EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt.

²⁹⁹ Vgl. Joint Statement by the European Commission, European Central Bank and Presidency of the Eurogroup on Greece, IP/10/446.

³⁰⁰ Ausbezahlt wurden letztlich bis Dezember 2011 rund EUR 73 Mrd., von denen EUR 52,9 Mrd. aus den Euro-Ländern und wiederum ca. EUR 15,2 Mrd. aus Deutschland stammen. Die ausstehenden Gelder wurden in das zweite Hilfsprogramm für Griechenland überführt. Irland, Spanien und die Slowakei beteiligten sich nicht am Hilfsprogramm Griechenland I. Ein Überblick über die Entwicklung und den Stand der Rückzahlungen findet sich auf der Website des Bundesfinanzministeriums, abrufbar unter:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/europaeische-finanzhilfen-efsf-efsm.html (Stand: 28.06.2023).

³⁰¹ *Joebges/Niechoj*, IMK Report No. 52, S. 7; *Meyer*, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 124, S. 23; durch die Zinsunterschiede konnten so (theoretisch) Mehreinnahmen generiert werden; vgl. „Hilfe kostet Deutschland 8 Milliarden Euro“ in FAZ Online vom 13.04.2010, hier abrufbar:

sich nach dem jeweiligen Anteil am EZB-Kapital, womit sich der Anteil Deutschlands auf 27,92% bzw. umgerechnet EUR 22,4 Mrd. belief.³⁰² Die Zustimmung und Gewährleistung des deutschen Gesetzgebers zum Hilfsprogramm Griechenland I erfolgte durch Erlass des *Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFSStG)*³⁰³ vom 07.05.2010. Die weiteren EUR 30 Mrd. stellte der IWF in Form einer Bereitschaftskreditlinie (sog. Stand-by Arrangement) zur Verfügung. Die Rechte der Mitgliedstaaten der Eurozone untereinander wurden im Intercreditor Agreement geregelt.³⁰⁴ Die Darlehenskonditionen wurden hingegen umfassend im Loan Facility Agreement festgehalten.³⁰⁵ Der Vereinbarung entsprechend begann Griechenland im Juni 2010 mit der Rückzahlung der Eurostaaten-Kredite und muss diese bis 2041 vollständig tilgen.³⁰⁶ Die vom IWF bereitgestellten Mittel wurden von Griechenland bereits vollständig zurückgezahlt.³⁰⁷

Die Auszahlungen der Kredite durch die Euro-Gruppe wurden jedoch nur im Rahmen einer strengen Konditionalität zur Verfügung gestellt.³⁰⁸ Diese strenge Konditionalität der Hilfe wurde zwischen den Institutionen der *Troika* – bestehend aus dem IWF, der EU-Kommission und der EZB – und Griechenland ausgehandelt

<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/finanzhilfe-fuer-griechenland-hilfe-kostet-deutschland-8-milliarden-euro-1964716.html> (Stand: 28.06.2023).

³⁰² Die Abwicklung erfolgte durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), wobei nur rund EUR 15,2 Mrd. tatsächlich von deutscher Seite unter dem Hilfspaket Griechenland I ausbezahlt wurden.

³⁰³ Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik vom 07.05.2010, BGBl. 2010 I, S. 537.

³⁰⁴ Hierin ist z.B. auch ein Zins- und Zahlungsausgleich geregelt, falls sich ein Geberstaat nur zu einem höheren Zins als den an Griechenland im Rahmen des Hilfsprogramms gewährten Zins refinanzieren kann. Außerdem ist festgelegt, dass kein Kreditgeber verantwortlich für die Verpflichtungen eines anderen Kreditgebers ist.

³⁰⁵ Der vereinbarte Zinssatz für die Eurostaaten-Kredite wurde aber mehrfach gesenkt, vgl. Bundesbank, Monatsbericht Mai 2010, 62. Jahrgang Nr. 5, S. 29.

³⁰⁶ Vgl.:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/europaeische-finanzhilfen-efsf-efsm.html (Stand: 28.06.2023).

³⁰⁷ Ebenda.

³⁰⁸ Konditionalität bedeutet, dass die Auszahlung der Kredite unter der Bedingung erfolgte, dass sich der Empfängerstaat im Gegenzug zur Einhaltung risikovermeidender Maßnahmen wie der Umsetzung von Sparauflagen zur Schaffung bzw. Einhaltung einer soliden Haushaltsführung verpflichtete. Zur Definition und zur Notwendigkeit von Konditionalität vgl. auch *Morwinsky*, kurzum Nr. 79 (Juli 2020); *Blauberger/van Hillen*, *Journal of European Integration* 2020, 1 ff.

und insbesondere in einem *Memorandum of Understanding (MoU)* fixiert.³⁰⁹ Als Auszahlungsvoraussetzungen wurden im MoU eine Vielzahl quartalsmäßig von Griechenland zu verwirklichende Einsparungsziele und Bedingungen wie z.B. die Erhöhungen der Mehrwertsteuersätze³¹⁰, die Erhöhung der Steuern auf Kraftstoff, Tabak und Alkohol³¹¹, die Senkung der Lohnkosten im öffentlichen Sektor durch die Streichung von Oster-, Sommer- und Weihnachtsgelder³¹², die Abschaffung von Sonderzahlungen an Rentner³¹³ und die Reorganisation der öffentlichen Verwaltung zur Senkung der Kosten um mindestens EUR 1,5 Mrd. bis 2013³¹⁴ verankert. Dazu wurde die Einführung eines einheitlichen gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 Jahren vorgeschrieben³¹⁵, die Mindestbeitragszeit für die Rente von 37 auf 40 Jahre angehoben, die Rentenobergrenze gesenkt, und Rentenleistungen um 6% pro Jahr für Rentner zwischen dem 60. und 65. Lebensjahr und einer Beitragszeit von weniger als 40 Jahren gekürzt.³¹⁶ Aufgrund dieser und anderer tiefgreifenden Sparmaßnahmen, die erhebliche Auswirkungen für die griechische Bevölkerung bedeuteten, plante die griechische Regierung die Durchführung einer Volksabstimmung über die Annahme der Kredithilfen im Rahmen des Hilfsprogramms Griechenland I. Aufgrund der Ablehnung einer solchen Volksabstimmung durch die Troika und Gläubigerstaaten wie Deutschland und Frankreich aber musste die griechische Regierung letztlich auf eine Befragung des griechischen Volkes verzichten.³¹⁷

II. EFSF und EFSM

Wenngleich das Hilfsprogramm Griechenland I zumindest kurzzeitig zu einer Beruhigung der griechischen Refinanzierungssituation führte, befürchtete man eine Ansteckungsgefahr, insbesondere im Hinblick auf Länder wie Portugal,

³⁰⁹ Das sog. Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality ist hier abrufbar: <http://peter.fleissner.org/Transform/MoU.pdf> (Stand: 28.06.2023).

³¹⁰ Hierdurch sollte ein Ertrag von mindestens EUR 1,8 Mrd. erzielt werden, vgl. MoU S. 1.

³¹¹ Hierdurch sollte ein Ertrag von mindestens EUR 1,05 Mrd. erzielt werden, vgl. MoU S. 1.

³¹² Vgl. MoU S. 1.

³¹³ Ebenda.

³¹⁴ Z.B. sollten nur noch 20% freiwerdender Stellen in der Verwaltung wiederbesetzt werden; Stellenstreichungen; Reduzierungen der Stadtverwaltungen durch Zusammenlegungen uvm., vgl. MoU S. 4.

³¹⁵ Vgl. MoU S. 5.

³¹⁶ Vgl. hierzu insgesamt MoU S. 6.

³¹⁷ *Kaiser*, Abgeblasenes Referendum: So bändigten Merkel und Sarkozy die Griechen, Spiegel online vom 03.11.2011, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/abgeblasenes-referendum-so-baendigten-merkel-und-sarkozy-die-griechen-a-795779.html> (Stand: 28.06.2023).

Irland, Spanien und Italien.³¹⁸ Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone sprachen sich daher im Rahmen eines Treffens am 07.05.2010 dafür aus, die Wirtschaftsaussicht in der Währungsunion zu verstärken, die Finanzmärkte vermehrt zu regulieren und die Spekulation zu bekämpfen.³¹⁹ Darüber hinaus bekräftigten sie, notfalls alle Mittel zur Sicherstellung der Stabilität in der Eurozone ausschöpfen zu wollen. In diesem Zusammenhang vereinbarten sie, dass die EU-Kommission einen Mechanismus zur Wahrung der Finanzmarktstabilität, bekannt als *Euro-Rettungsschirm*, vorschlagen solle. Am 09.05.2010 beschloss sodann der ECOFIN-Rat die Schaffung eines Euro-Rettungsschirms bestehend aus dem *Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus*³²⁰ (EFSM) und der *Europäischen Finanzstabilitätsfazilität*³²¹ (EFSF). Ergänzt wurden die beiden Komponenten um eine Beteiligung des IWF in Höhe von bis zu EUR 250 Mrd. Addiert umfasste der Euro-Rettungsschirm damit Finanzhilfen in Höhe von bis zu EUR 750 Mrd.³²²

1. Die Grundstruktur von EFSF und EFSM

Die Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder verpflichteten sich am 09.05.2010 mittels völkerrechtlichen Vertrags zur Schaffung einer Zweckgesellschaft (Special Purpose Vehicle/SPV) – der EFSF. Die EFSF ist eine von der EU unabhängige Aktiengesellschaft nach luxemburgischen Recht (Société Anonyme/S.A.) mit Sitz in Luxemburg, die einzig zum Zwecke des finanziellen Beistands errichtet wurde. Die Gesellschafter der EFSF sind die Mitgliedstaaten der Eurozone. Die Gesellschaft verfügt über einen Verwaltungsrat, bestehend aus je einem Vertreter pro Mitgliedstaat, und einem Geschäftsführer.³²³ Die Modalitäten und Regelungen zur Gewährung von horizontalen Finanzhilfen durch die EFSF wurden im *EFSF-Rahmenvertrag (EFSF-RV)* zwischen den Mitgliedstaaten und der EFSF S.A. geregelt. Die EFSF war mit einem maximalen Darlehensvolumen von EUR 440 Mrd. ausgestattet (Präambel Abs. 2 EFSF-RV). Um diese Gelder in Form von Darlehen und Kreditlinien an die hilfebedürftigen

³¹⁸ Nitze, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 21.

³¹⁹ Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 07.05.2010, zu finden:

<https://archiv.bundesregierung.de/resource/blob/975228/454862/c77c9608eb4b9d585f1717034fc8f356/2010-05-08-eurozonen-erklaerung-data.pdf?download=1> (Stand: 28.06.2023).

³²⁰ Englisch: European Financial Stability Mechanism.

³²¹ Englisch: European Financial Stability Facility.

³²² IWF-Hilfen bis zu EUR 250 Mrd., EFSM-Hilfen bis zu EUR 60 Mrd., EFSF-Hilfen bis zu EUR 440 Mrd.

³²³ Die genauere Organisation wurde im Gesellschaftsvertrag der EFSF geregelt.

Mitgliedstaaten in der Eurozone vergeben zu können, wurde die EFSF zur Emission oder Übernahme von Anleihen und sonstigen Finanzierungsinstrumenten im eigenen Namen ermächtigt, für die die Euro-Staaten entsprechend ihrem Anteil am eingezahlten Kapital der EZB bürgten (Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Anlage 2 EFSF-RV).³²⁴ Um ein gutes Rating der EFSF-Anleihen und damit niedrigere Zinslasten für die EFSF zu ermöglichen, wurden die Anleihen durch die Vertragsstaaten zunächst um 20%, dann um 65% übersichert (Art. 2 Abs. 3, Art. 5 Abs. 1 EFSF-RV).³²⁵ Der maximale Garantierahmen der EFSF belief sich so auf EUR 780 Mrd. In Deutschland erfolgte die Ermächtigung des Bundesfinanzministerium zur Übernahme der Gewährleistungen durch das *Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG)* vom 22.05.2010.³²⁶ Auf Antrag eines Euro-Staats war dann die EU-Kommission in Absprache mit der EZB und dem IWF zur Verhandlung und Unterzeichnung eines MoU mit dem antragsstellenden Staat ermächtigt, in dem die Konditionalität der Finanzhilfe zu regeln war (Art. 2 Abs. 1 EFSF-RV). Das MoU musste zudem einer einzuholenden Entscheidung des Rates entsprechen.³²⁷ Gemäß Art. 2 Abs. 11 EFSF-RV konnten nur bis zum 30.06.2013 Finanzhilfen der EFSF beantragt werden. Am 01.07.2013 wurde die EFSF sodann durch den ESM abgelöst. Seither wickelt die EFSF nur noch die zuvor gewährten Finanzhilfen ab.

Der EFSM hingegen war ein auf die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 vom 11.05.2010 gestütztes vertikales Hilfsinstrument der EU.³²⁸ Die EFSM-VO selbst wurde auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt.³²⁹ Der EFSM war mit einem

³²⁴ Deutschland bürgte somit für ca. 27%, vgl. Anlage 2 EFSF-RV, umgerechnet ca. EUR 211 Mrd. Aus dieser Konstruktion ergibt sich zudem die Einordnung der EFSF als horizontale Finanzhilfe.

³²⁵ Ein Mitgliedstaat der selbst Hilfe von der EFSF beantragte, konnte gemäß Art. 2 Abs. 7 EFSF-RV von den EFSF-Bürgschaften befreit werden.

³²⁶ Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, BGBl. 2010 I, S. 627. Gemäß § 1 Abs. 1 StabMechG wird das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt, Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt rund EUR 211 Mrd. zu übernehmen. Ursprünglich war ein geringerer Betrag verankert worden, als Folge der EFSF-Reform im März 2011 dann aber nachträglich erhöht. Als Reaktion auf das Urteil des *BVerfG*, Urt. v. 07.09.2011, 2 BVR 987/10 - 2 BVR 1485/10 - 2 BVR 1099/10; *BVerfGE* 129, 124 ff. wurde das StabMechG zudem um die §§ 2 ff. und die Regelungen zu den Mitwirkungsrechten des Bundestages ergänzt.

³²⁷ Erforderlich war ferner eine Genehmigung der Eurogroup Working Group, Art. 2 Abs. 1 EFSF-RV.

³²⁸ Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11.05.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, Abl. L 118/1, im Folgenden EFSM-VO.

³²⁹ Dazu auch noch unten unter Kapitel 3, D., II. 4.

Finanzierungsvolumen von insgesamt EUR 60 Mrd. ausgestattet, wovon letztlich jedoch nur EUR 22,5 Mrd. durch Irland und EUR 24,3 Mrd. durch Portugal in Anspruch genommen wurden. Zur Finanzierung der EFSM-Kredithilfen wurde die Kommission ermächtigt auf den Kapitalmärkten entsprechend EU-Anleihen zu begeben und die aufgenommenen Mittel in Form von vertikalen Darlehen an die EU-Mitglieder weiterzureichen (Art. 2 Abs. 1, Art. 3 EFSM-VO). Der EFSM wurde dabei uneingeschränkt durch die EU-Haushaltsgarantie gedeckt³³⁰, womit die Beteiligung der Mitgliedstaaten an den EFSM-Krediten letztlich dem jeweiligen Anteil am EU-Haushalt entsprach.³³¹ Die Gewährung von Finanzhilfen in Form von Darlehen oder Kreditlinien setzte einen Beschluss des Rats auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit voraus³³² und war – wie die im Rahmen der EFSF – an strenge wirtschaftspolitische Bedingungen geknüpft, die in einem MoU zwischen Mitgliedstaat und Kommission verankert wurden (Art. 3 Abs. 3 – Abs. 5 EFSM-VO).

2. Die EFSF/EFSM-Finanzhilfen im Überblick

Kredithilfen aus dem Euro-Rettungsschirm wurden an Irland, Portugal und Griechenland vergeben.

a) Irland

Nachdem gegen Irland bereits im Februar 2009 ein Defizitverfahren eingeleitet wurde, führten irische Finanzhilfen für den heimischen Bankensektor zu einem Haushaltsdefizit von über 30% des BIP in 2010.³³³ Im November 2010 beantragte Irland dann als erstes Land Finanzhilfen aus dem Euro-Rettungsschirm. Das

³³⁰ KOM(2011) 485 endgültig, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Europäischen Union 2010, S. 7.

³³¹ Der Anteil Deutschlands belief sich auf ca. 20%, vgl. *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 22.

³³² Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 407/2010.

³³³ Vgl. „Irland meldet Defizit von 32 Prozent für 2010“, *Zeit Online* vom 04.12.2010, hier abrufbar: <https://www.zeit.de/news-122010/4/iptc-bdt-20101204-232-27577984xml> (Stand: 28.06.2023). Der Ausbruch der Finanzkrise führte in Irland zu einem Einsturz der Immobilienpreise und Kreditausfällen gerade bei Hypothekarkrediten mit der Folge, dass der irische Bankensektor Finanzunterstützungen durch die irische Regierung benötigte, vgl. *Prange/Maisch*, Irlands Bauboom endet in Ruinen, *Handelsblatt Online* vom 26.11.2010, hier abrufbar: <https://www.handelsblatt.com/finanzen/immobilien/schuldenkrise-irlands-bauboom-endet-in-ruinen/3648998.html?ticket=ST-12759622-dxLDC3YRuyUH4bq1uSwm-ap5> (Stand: 28.06.2023).

dreijährige Hilfsprogramm für Irland belief sich auf insgesamt EUR 85 Mrd.³³⁴ Irland selbst musste dabei unter Rückgriff auf Liquiditätsreserven und den nationalen Pensionsfonds insgesamt EUR 17,5 Mrd. aufbringen und zum Hilfsprogramm beisteuern. Die restlichen EUR 67,5 Mrd. wurden durch den EFSM (EUR 22,5 Mrd.), die EFSF³³⁵ (EUR 17,7 Mrd.), den IWF (EUR 22,5 Mrd.) und durch bilaterale Kredite³³⁶ in Höhe von insgesamt EUR 4,8 Mrd. gestellt. Die Sparauflagen wurden in einem MoU mit der EU-Kommission explizit festgehalten.³³⁷ Wenngleich die strikten Sparvorgaben mitunter auch in Irland auf Ablehnung in der Bevölkerung stießen, stimmte die irische Bevölkerung dem Fiskalpakt und den damit einhergehenden Haushalts- und Sparregelungen für ihr Land gleichwohl im Wege eines Referendums am 31.05.2012 zu.³³⁸ Seit dem planmäßigen Ende des Hilfsprogramms im Dezember 2013 erhielt Irland keine Hilfen mehr aus dem Rettungsschirm. Während Irland die bilateralen Kredite und die IWF-Gelder bereits vollständig zurückzahlte³³⁹, muss es die EFSF- und EFSM-Kredite noch bis spätestens 2042 tilgen.³⁴⁰

b) Portugal

Im Verlaufe der Krise konnte sich auch Portugal nicht mehr zu akzeptablen Konditionen am Kapitalmarkt refinanzieren. In der Folge wurde Portugal am 17.05.2011 eine Unterstützung in Höhe von bis zu EUR 78 Mrd. zugesagt.³⁴¹ Der

³³⁴ Vgl. Erwägungsgrund 5 des Art. 1 Abs. 1 Durchführungsbeschluss des Rates vom 07.12.2010 über einen finanziellen Beistand der Union für Irland (2011/77/EU), ABl. L 30 vom 04.02.2011, S. 34.

³³⁵ Das Master Financial Assistance Facility Agreement zwischen der EFSF, Irland und der Irischen Zentralbank ist hier abrufbar: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/master_ffa_ireland.pdf (Stand: 28.06.2023).

³³⁶ Kreditgeber waren das Vereinigte Königreich, Schweden und Dänemark.

³³⁷ Das MoU mit Irland ist zu finden ab S. 59 im *European Commission, Occasional Papers 76*, Februar 2011, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp76_en.pdf (Stand: 28.06.2023).

³³⁸ *Volkery*, Irland sagt "Yes" zum Sparpakt, Spiegel Online vom 01.06.2012, abrufbar: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/volksabstimmung-irland-sagt-ja-zu-fiskalpakt-a-836481.html> (Stand: 28.06.2023).

³³⁹ Im März 2021 zahlte Irland die letzte Rate aus den bilateralen Krediten an das Vereinigte Königreich zurück, vgl.: <https://www.thejournal.ie/ireland-bailout-repayment-2-5392810-Mar2021/> (Stand: 28.06.2023).

³⁴⁰ Art. 1 Abs. 1 Durchführungsbeschluss des Rates vom 07.12.2010 über einen finanziellen Beistand der Union für Irland (2011/77/EU), ABl. L 30 vom 04.02.2011, S. 34.

³⁴¹ Vgl. Tagesschau Online vom 17.05.2011:

<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/eurorettungsschirm124.html> (Stand: 28.06.2023).

Beistand der EU belief sich auf bis zu EUR 52 Mrd. und sollte hälftig aus Mitteln des EFSM und der EFSF gestellt werden.³⁴² Die weiteren EUR 26 Mrd. stellte der IWF als Darlehen zur Verfügung.³⁴³ Die verbundenen Sparauflagen führten zu heftigen Protesten der portugiesischen Bevölkerung.³⁴⁴ Das Programm endete planmäßig im Mai 2014. Das IWF-Darlehen hat Portugal bereits 2018 zurückgezahlt. Die EFSM- und EFSF-Finanzhilfen sind in den Jahren 2025 bis 2040 zu tilgen.³⁴⁵

c) Griechenland II

Aufgrund fortlaufender wirtschaftlicher und finanzieller Schwierigkeiten Griechenlands, stellten die Staats- und Regierungschefs der Eurozone und die EU-Organe am 21.07.2011 ein weiteres Hilfsprogramm für Griechenland in Aussicht (Griechenland II).³⁴⁶ Griechenland und die Euro-Staaten einigten sich dabei auf Hilfen in Form von EFSF-Krediten in Höhe von bis zu EUR 130 Mrd. Noch nicht ausbezahlte Mittel aus dem Hilfspaket Griechenland I wurden zudem in das Hilfsprogramm Griechenland II überführt.³⁴⁷ Darüber hinaus gelang die Durchsetzung eines Schuldenschnitts, im Wege dessen private Gläubiger (insbesondere Banken und Versicherer) auf 53,5% ihrer Forderungen gegenüber

³⁴² Erwägungsgrund 6 des Durchführungsbeschluss des Rates vom 30.05.2011 über einen finanziellen Beistand der Union für Portugal (2011/344/EU), ABl. L 159 vom 17.06.2011, S. 88 (zuletzt geändert durch den Durchführungsbeschluss des Rates vom 18.02.2014 (2014/197/EU), ABl. L 107 vom 10.04.2014, S. 61). Portugal rief aus dem EFSM letztlich EUR 24,3 Mrd. ab, womit sich die tatsächlich ausgezahlten EU-Hilfen auf EUR 50,3 Mrd. beliefen.

³⁴³ Ebenda.

³⁴⁴ Vgl. Augsburgs Allgemeine Online vom 16.09.2012, Riesenproteste gegen Sparpolitik in Portugal und Spanien, abrufbar unter: <https://www.augsburger-allgemeine.de/wirtschaft/Finanzen-Riesenproteste-gegen-Sparpolitik-in-Portugal-und-Spanien-id21911961.html> (Stand: 28.06.2023). Das MoU mit Portugal ist abrufbar unter: https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf (Stand: 28.06.2023).

³⁴⁵ Ein Überblick über die Rückzahlungsmodalitäten findet sich auf der Website des Bundesfinanzministeriums:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/europaeische-finanzhilfen-efsf-efsm.html (Stand: 28.06.2023).

³⁴⁶ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Eurozone und der EU-Organe vom 21.07.2011. Die Zustimmung des Bundestags erfolgte am 27.02.2012, BT-Plenarprotokoll 17/160, S. 19105.

³⁴⁷ Die Gesamtzusage belief sich damit auf EUR 144,5 Mrd., wovon EUR 141,8 Mrd. an Griechenland ausbezahlt wurden, vgl.: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/europaeische-finanzhilfen-efsf-efsm.html (Stand: 28.06.2023).

Griechenland verzichteten.³⁴⁸ Griechenland sicherte im Gegenzug weitere Sparmaßnahmen zu. Ein zunächst geplantes Referendum über die Sparmaßnahmen wurde nicht durchgeführt. Die Rückzahlung der Kredite hat zwischen 2023 und 2070 zu erfolgen.³⁴⁹

III. ESM

Bereits im Oktober 2010 kam der Rat überein, dass die Eurozone einen ständigen Stabilitätsmechanismus benötige.³⁵⁰ Am 25.03.2011 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Euro-Staaten sodann den *Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)*³⁵¹ in Form einer völkerrechtlichen intergouvernementalen Einrichtung mit Sitz in Luxemburg.³⁵² Um die Einrichtung vertraglich „abzusichern“, wurde Art. 136 AEUV um einen Absatz 3 im Wege des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens (Art. 48 Abs. 6 EUV) ergänzt.³⁵³ Am 02.02.2012 unterzeichneten die Wirtschafts- und Finanzminister die zweite, finale Fassung des *Vertrags zur Einrichtung des ESM (ESMV)*.³⁵⁴ Am 29.06.2012 stimmten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat der Änderung des Art. 136 AEUV³⁵⁵ und der Schaffung des ESM³⁵⁶ jeweils mit Zweidrittelmehrheit zu.³⁵⁷

³⁴⁸ Die Schuldenlast Griechenlands sank damit um EUR 107 Mrd., vgl. Welt Online vom 21.02.2012: https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/thema_nt/article106002769/So-funktioniert-der-Schuldenschnitt.html (Stand: 28.06.2023).

³⁴⁹ Eine Übersicht findet sich auf der Website des Bundesfinanzministeriums: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/europaeische-finanzhilfen-efsf-efsm.html (Stand: 28.06.2023).

³⁵⁰ Conclusion European Council 28.-29.10.2010, EUCO 25/1/10 REV 1, S. 2.

³⁵¹ Englisch: European Stability Mechanism.

³⁵² Beschluss EU/2011/199. Der Vertrag wurde letztlich am 02.02.2012 unterzeichnet: Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 02.02.2012, BGBl. 2012 II, S. 983. Ursprünglich wurde die ESM-Reform von den Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder auf dem Euro-Gipfel am 14.12.2018 gebilligt. Die politische Einigung über den Abschluss des Vertragsreformprozesses wurde von den Finanzministern der Eurogruppe am 30.11.2020 erzielt. EU-Mitgliedstaaten steht der Beitritt zum ESM offen (Art. 44 ESMV).

³⁵³ Zum Inhalt des Art. 136 Abs. 3 AEUV vgl. schon oben unter Kapitel 2, B., III., 1., c); zur Frage, ob es Art. 136 Abs. 3 AEUV zur Schaffung des ESM überhaupt bedurfte vgl. unten unter Kapitel 3, C., IV., 2., a) & b) sowie Kapitel 3, D., II., 4.

³⁵⁴ Am 11.07.2011 unterzeichneten die Wirtschafts- und Finanzminister den ersten Entwurf eines Vertrages zur Einrichtung des ESM, was aber nicht zu einer Beruhigung auf den Finanzmärkten führte und die Staats- und Regierungschefs in der Folge zu Nachverhandlungen und einer Ausstattung des ESM mit weiteren Instrumenten zwang.

³⁵⁵ Vgl. erneut BGBl. 2012 II, S. 978.

³⁵⁶ Gesetz zu dem Vertrag vom 02.02.2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, BGBl. 2012 II, S. 981.

³⁵⁷ BT-Plenarprotokoll 17/188.

Ebenfalls am 29.06.2012 beschloss der Deutsche Bundestag das *Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG)*.³⁵⁸

Im Dezember 2018 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone politisch auf eine Reform des ESM. Auf der Sitzung der Eurogruppe am 13./14.06.2019 wurde sodann der Entwurf zur Reform des ESMV beschlossen. Die Unterzeichnung des *Übereinkommens zur Änderung des ESMV (ESMV n.F.)* durch die Mitglieder des ESM erfolgte am 27.01.2021.³⁵⁹ Die wesentlichen Elemente der ESM-Reform sind neben der Stärkung der Wirksamkeit der vorsorglichen Finanzhilfeeinstrumente für Euro-Mitgliedstaaten (*Precautionary Conditioned Credit Line/PCCL*) und die Stärkung der Rolle des ESM im Rahmen der Bereitstellung von ESM-Stabilitätshilfen, die Einführung einer ESM-*Letztsicherungsfazilität* für den SRF. Die ESM-Reform soll somit zur Stärkung der Finanzstabilität im Euroraum beitragen und die Eurozone besser in die Lage versetzen, künftige Krisen einzudämmen bevor diese eskalieren.³⁶⁰ Der Bundestag stimmte der ESM-Reform am 11.06.2021 zu.³⁶¹ Da gegen das Zustimmungsgesetz zur ESM-Reform zunächst Verfassungsbeschwerden beim BVerfG anhängig waren, blieb die Ausfertigung des Gesetzes ausgesetzt. Mit Beschluss vom 13.120.2022 aber hat das BVerfG die Verfassungsbeschwerden als unzulässig verworfen.³⁶²

1. Die (reformierte) Grundstruktur des ESM

Der ESM ersetzte die EFSF und den EFSM und verfolgt nach Art. 3 Abs. 1 S.1 ESMV den Zweck, „Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten

³⁵⁸ ESM-Finanzierungsgesetz vom 13.09.2012 (BGBl. I, S. 1918), das durch Art. 1 des Gesetzes vom 29.11.2014 (BGBl. I, S. 1821, 2193) geändert worden ist. Zu einer zweiten Änderung des ESMFinG soll es kommen, vgl. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes, BT-Drs. 19/29586 vom 12.05.2021, im Folgenden: ESMFinG n.F.

³⁵⁹ Das Änderungsabkommen ist hier abrufbar: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/esm-treaty-amending-agreement-21_de.pdf (Stand: 28.06.2023).

³⁶⁰ So die Erklärung des ESM auf dessen eigener Website, hier zu finden: <https://www.esm.europa.eu/about-esm/esm-reform> (Stand: 28.06.2023).

³⁶¹ Gesetz zu dem Übereinkommen vom 27.01.2021 zur Änderung des Vertrags vom 02.02.2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

³⁶² BVerfG, 2 BvR 1111/21.

unabdingbar ist“. Zudem kann der ESM fortan dem SRB für den SRF die Letztsicherungsfazilität zur Verfügung stellen und damit die Anwendung der Instrumente zur Abwicklung maroder Banken unterstützen (Art. 3 Abs. 2 ESMV n.F.). Gegenwärtig verfügt der ESM über ein Finanzierungsvolumen in Höhe von knapp EUR 705 Mrd. bestehend aus Barreserven in Höhe von EUR 80,5 Mrd. und rund EUR 624,3 Mrd. an abrufbarem Kapital.³⁶³ Hieran beteiligen sich die Mitgliedstaaten jeweils entsprechend ihrem Anteil am eingezahlten Kapital der EZB (Art. 8 Abs. 4, Anhang I ESMV). Die Haftung der Mitgliedstaaten ist dabei unter allen Umständen auf den eigenen Anteil am genehmigten Stammkapital begrenzt (Art. 8 Abs. 5 S. 1 ESMV).³⁶⁴ Eine Haftung der Mitgliedstaaten für Verpflichtungen des ESM selbst ist vertraglich ausgeschlossen (Art. 8 Abs. 5 S. 2 ESMV).³⁶⁵

Die Geschäfte des ESM werden nach Art. 4 Abs. 1 ESMV geleitet vom Gouverneursrat³⁶⁶, dem Direktorium³⁶⁷ sowie einem Geschäftsführenden Direktor³⁶⁸ und anderen erforderlichen Bediensteten. Die Entscheidungen des Gouverneursrats haben dabei grundsätzlich einstimmig zu erfolgen (Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 6 ESMV). Die Stimmrechte eines jeden ESM-Mitgliedstaates im Gouverneursrat und Direktorium entsprechen der Zahl der Anteile des Mitgliedstaates am genehmigten Kapital (Art. 4 Abs. 7 ESMV). Im Rahmen von Beschlüssen, die eine qualifizierte Mehrheit von 80% oder mehr voraussetzen (Art. 5 Abs. 5, Abs. 7 ESMV), besitzt Deutschland mit ca. 27% der Stimmrechte folglich eine Sperrminorität.

Die Voraussetzungen für die Gewährung einer ESM-Finanzhilfe sind im Grundsatz in Art. 12 ESMV geregelt, wonach diese zur Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets „unabdingbar“ sein muss und „nur mit Auflagen“ verbunden

³⁶³ So das Bundesfinanzministerium, abrufbar unter:

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung-Euroraum/europaeische-finanzhilfen-esm.html> (Stand: 28.06.2023).

³⁶⁴ Die Beteiligung der Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Anteil am EZB-Kapital sowie die Haftung auf den eigenen Anteil am genehmigten Kapital unterstreichen die Horizontalität der ESM-Hilfen.

³⁶⁵ Gleichwohl bleibt auch ein Mitgliedstaat zur Leistung der Kapitalbeiträge verpflichtet, der selbst Hilfen aus dem ESM erhält (Art. 8 Abs. 5 S. 3 ESMV).

³⁶⁶ Geregelt in Art. 5 ESMV. Jedes ESM-Mitglied ernennt ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied des Gouverneursrats, vgl. Art. 5 Abs. 1 ESMV.

³⁶⁷ Geregelt in Art. 6 ESMV. Jedes Mitglied des Gouverneursrats ernennt ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied des Direktoriums, vgl. Art. 6 Abs. 1 ESMV.

³⁶⁸ Geregelt in Art. 7 ESMV.

gewährt werden darf. Damit entspricht Art. 12 ESMV fast wörtlich dem Art. 136 Abs. 3 AEUV. Die ESM-Finanzhilfen können zudem nur den Staaten gewährt werden, die auf nationaler Ebene den Fiskalpakt ratifiziert haben, womit Fiskalpakt und ESM eng aneinandergelockt werden. Das Verfahren für die Gewährung der Finanzhilfe normiert dann Art. 13 ESMV n.F. Die Entscheidung über den Antrag auf Finanzhilfe trifft demnach, nach Bewertung des Ersuchens durch den Geschäftsführenden Direktor und die EU-Kommission im Benehmen mit der EZB (Art. 13 Abs. 1 ESMV n.F.), der Gouverneursrat (Art. 13 Abs. 2 ESMV n.F.). Gemäß Art. 13 Abs. 3, Abs. 4 ESMV n.F. überträgt der Gouverneursrats zudem dem Geschäftsführenden Direktor und der EU-Kommission im Benehmen mit der EZB gemeinsam die Aufgabe, zusammen und nach Möglichkeit auch zusammen mit dem IWF, ein MoU mit dem hilfsbedürftigen Staat auszuhandeln und zu unterzeichnen, in dem die wirtschaftspolitischen Auflagen festgehalten werden. Die Überwachung der Rückzahlungen der Finanzhilfen obliegt nach Art. 13 Abs. 6 ESMV n.F. dem ESM. Der Geschäftsführende Direktor und die EU-Kommission im Benehmen mit der EZB werden hingegen damit betraut, zusammen und nach Möglichkeit auch zusammen mit dem IWF, die Einhaltung der mit der Finanzhilfe verbundenen Auflagen zu überwachen (Art. 13 Abs. 7 ESMV n.F.). Die dem ESM zur Verfügung stehenden Hilfeinstrumente sind in den Art. 14 – 18 ESMV geregelt.³⁶⁹ Nach Art. 21 Abs. 1 ESMV n.F. ist der ESM befugt, zur Erfüllung seiner Aufgaben an den Kapitalmärkten Kapital aufzunehmen. Das Darlehensvolumen des ESM beträgt nach Art. 39 ESMV n.F. maximal EUR 500 Mrd.

In Art. 18a ESMV n.F. ist seit der ESM-Reform nunmehr die Letztsicherungsfazilität normiert. Nach Art. 18a Abs. 1 UAbs. 1 ESMV n.F. kann der Gouverneursrat auf Ersuchen des SRB und eines Vorschlags des Geschäftsführenden Direktors eine solche Letztsicherungsfazilität beschließen. Diese wird in Form einer revolvingierenden Kreditlinie eingerichtet, aus der Darlehen bereitgestellt werden können (Art. 18a Abs. 2 ESMV n.F.). Über die Vergabe von Darlehen und deren Auszahlung im Rahmen der Letztsicherungsfazilität

³⁶⁹ Vorgesehen sind Vorsorgliche ESM-Finanzhilfen zur Unterstützung von gesunden ESM-Staaten, die von einem negativen Schock beeinträchtigt werden könnten, der sich ihrer Kontrolle entzieht (Art. 14 ESMV), Finanzhilfen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten eines ESM-Mitglieds (Art. 15 ESMV), ESM-Darlehen (Art. 16 ESMV), Primärmarkt-Unterstützungsfazilitäten (Art. 17 ESMV), Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilitäten (Art. 18 ESMV) und die Letztsicherungsfazilität (Art. 18a ESMV). Der Gouverneursrat kann die Liste erweitern, Art. 19 ESMV.

entscheidet das Direktorium des ESM (Art. 18a Abs. 5 ESMV) n.F. Die Kriterien für die Genehmigung der Darlehen und Auszahlungen sind in Anhang IV des ESMV n.F. geregelt und können durch den Gouverneursrat geändert werden (Art. 18a Abs. 1 UAbs. 2 ESMV n.F.). Gleichfalls obliegt dem Gouverneursrat die wesentlichen finanziellen Modalitäten und Bedingungen der Letztsicherungsfazilität, die nominale Obergrenze und deren etwaige Anpassungen, Bestimmungen über das Verfahren zur Überprüfung der Bedingungen, sowie die Bedingungen zur Beendigung der Fazilität festzulegen (Art. 18a Abs. 1 UAbs. 3 ESMV n.F.).

2. Die ESM-Finanzhilfen

In der Eurokrise nahmen Spanien, Zypern und Griechenland Finanzhilfen aus dem ESM in Anspruch. Mit dem *Pandemic Crisis Support Instrument (PCSI)* räumte der ESM zudem allen ESM-Mitgliedstaaten eine vorsorgliche Kreditlinie in Höhe von bis zu 2% ihres jeweiligen BIP ein, um die Mitgliedstaaten auch im Rahmen der Corona-Pandemie bei der Finanzierung von direkten und indirekten gesundheitspolitischen Maßnahmen zu unterstützen.³⁷⁰ Einen entsprechenden Antrag auf PCSI-Unterstützung aber stellte kein Mitgliedstaat.³⁷¹

a) Spanien

Spanien beantragte am 25.06.2012 als erstes Land Hilfen aus dem ESM um die Rekapitalisierung seiner Finanzinstitute gewährleisten zu können (Art. 15 ESMV n.F.). Am 20.07.2012 stimmten die Euro-Staaten einem 18-monatigen Programm und einer Unterstützung von bis zu EUR 100 Mrd. zu, wovon letztlich aber nur rund EUR 41,3 Mrd. durch den spanischen Bankenrestrukturierungsfonds abgerufen wurden.³⁷² Die Kredite hat Spanien im Zeitraum 2012 bis 2027

³⁷⁰ Pressemitteilung des Rates vom 08.05.2020 hier zu finden:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/08/eurogroup-statement-on-the-pandemic-crisis-support/> (Stand: 28.06.2023).

³⁷¹ Vgl. Antworten des Bundesfinanzministeriums, hier abrufbar:

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/europaeischer-stabilitaetsmechanismus-esm.html> (Stand: 28.06.2023). Die PCSI-Kreditlinie stand bis 31.12.2022 zur Verfügung; eine mögliche Verlängerung blieb aus.

³⁷² Vgl.:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/europaeische-finanzhilfen-esm.html (Stand: 28.06.2023). Der Bundestag stimmte dem Programm am 19.07.2012 zu, BT-Plenarprotokoll 17/189.

vollständig zu tilgen.³⁷³ In einem MoU wurden erneut die auf die Restrukturierung des Bankensektors fokussierten Auflagen für Spanien vertraglich fixiert.³⁷⁴

b) Zypern

Im März 2013 sicherte die Euro-Gruppe der Republik Zypern ein Finanzhilfe-Programm bis März 2016 in Höhe von bis zu EUR 10 Mrd. zu, das sich zusammensetzte aus ESM-Krediten in Höhe von bis zu EUR 9 Mrd. und IWF-Krediten von bis zu EUR 1 Mrd.³⁷⁵ Die Kredite aus dem IWF-Programm zahlte Zypern bereits vollständig zurück. Die tatsächlich ausbezahlten ESM-Kredite in Höhe von EUR 6,3 Mrd. hat Zypern von 2025 bis 2031 zu tilgen.³⁷⁶

c) Griechenland III

Der ESM-Gouverneursrat billigte am 19.08.2015 ein weiteres Hilfsprogramm für Griechenland in Höhe von EUR 86 Mrd. (Hilfsprogramm Griechenland III). Das Programm endete am 20.08.2018. In dieser Zeit nahm Griechenland Finanzhilfen in Höhe von EUR 61,9 Mrd. aus dem ESM in Anspruch. Die ESM-Kredite muss Griechenland in den Jahren von 2034 bis 2060 vollständig zurückzahlen.³⁷⁷ Einmal mehr wurden die Finanzhilfen mit tiefgreifenden Auflagen verbunden, mit dem Ziel der Wiederherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, der Gewährleistung der Finanzstabilität, der Umsetzung von Reformen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung sowie der Modernisierung des Staatsektors.³⁷⁸ Auf diese Spärauflagen einigte man sich mit der griechischen Regierung, nachdem

³⁷³ Ebenda.

³⁷⁴ Nitze, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 30. Das MoU ist zu finden unter: https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf (Stand: 28.06.2023).

³⁷⁵ Der Bundestag hat dem Programm am 18.04.2013 zugestimmt, BT-Plenarprotokoll 17/234.

³⁷⁶ Vgl. Angaben des Bundesfinanzministerium, hier abrufbar:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/europaeische-finanzhilfen-esm.html (Stand: 28.06.2023).

³⁷⁷ Für all diese Angaben vgl.:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/europaeische-finanzhilfen-esm.html (Stand: 28.06.2023).

³⁷⁸ Das MoU zum Hilfsprogramm Griechenland III ist online abrufbar unter:

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/01_mou_20150811_en1.pdf (Stand: 28.06.2023). Die genannten Ziele finden sich im MoU auf S. 5.

die von der Troika anfangs vorgeschlagenen Auflagen zunächst in einem Referendum der griechischen Bevölkerung abgelehnt wurden.³⁷⁹

IV. BoP Assistance

Im Rahmen der *Balance of Payments Assistance (BoP Assistance)* vergab die EU vertikale Zahlungsbilanzkredite an EU-Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist.³⁸⁰ Die Finanzhilfen ergingen auf Grundlage der BoP-VO, die wiederum auf Grundlage von Art. 352 AEUV und Art. 143 Abs. 2 S. 2 lit. c) AEUV geschaffen wurde.³⁸¹ Der Maximalbetrag an ausstehenden BoP-Darlehen im Sinne des Art. 143 Abs. 2 S. 2 lit. c) AEUV ist insoweit auf EUR 50 Mrd. begrenzt (Art. 1 Abs. 1 UAbs. 2 BoP-VO).³⁸² Beabsichtigt ein EU-Mitgliedstaat, der den Euro nicht eingeführt hat, eine an wirtschaftspolitische Bedingungen geknüpfte Unterstützung im Rahmen der BoP Assistance zu erhalten, so hat er zunächst die Kommission und die übrigen EU-Mitgliedstaaten im Wirtschafts- und Finanzausschuss zu konsultieren, um unter anderem zu prüfen, welche Möglichkeiten der Unterstützung im Rahmen der BoP Assistance bestehen (Art. 2 BoP-VO). Sind Möglichkeiten gegeben, hat der Mitgliedstaat, der eine BoP-Unterstützung in Anspruch nehmen möchte, nach Art. 3 Abs. 2 S. 1 BoP-VO mit der Kommission die Bewertung seines Finanzbedarfs zu erörtern und der Kommission und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss einen Entwurf seines Sanierungsprogramms zu unterbreiten. Im Anschluss entscheidet der Rat nach Prüfung der Lage des betreffenden Mitgliedstaats und des zur Unterstützung seines Antrags unterbreiteten Sanierungsprogramms über die Gewährung des Darlehens, dessen Höhe und Laufzeit, die wirtschaftspolitischen Bedingungen an die der

³⁷⁹ Vgl. Zacharakis, Zeit-Online vom 06.07.2015, hier abrufbar:

<https://www.zeit.de/politik/ausland/2015-07/griechenland-referendum-oxi-kommentar> (Stand: 28.06.2023).

³⁸⁰ Verordnung (EG) Nr. 332/2002 des Rates vom 18.02.2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, ABl. L 53/1, geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1360/2008 vom 02.12.2008, ABl. L 352/11, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 431/2009 des Rates vom 18.05.2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 332/2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, ABl. L128/1. Die VO'en ergingen allesamt auf Grundlage von Art. 308 EG-Vertrag. Alle VO'en zusammen im Folgenden „BoP-VO“.

³⁸¹ Vgl. Erwägungsgrund 1 der BoP-VO Nr. 332/2002. Umfassender zu Art. 143 AEUV oben unter Kapitel 2, B., III., 1., b).

³⁸² Anfangs waren es EUR 12 Mrd. (VO 332/2002), dann EUR 25 Mrd. (VO 1360/2008). Im Rahmen der VO 431/2009 wurde der Betrag dann abermals auf EUR 50 Mrd. erhöht.

mittelfristige finanzielle Beistand geknüpft ist und die sonstigen Einzelheiten des Darlehens, dessen Auszahlung grundsätzlich in aufeinander folgenden Tranchen erfolgt (Art. 3 Abs. 2 S. 2 BoP-VO). Der Rat hat seine Entscheidung dabei mit qualifizierter Mehrheit zu treffen (Art. 8 BoP-VO). Die Darlehenskonditionen sind sodann in einem MoU zwischen betreffenden Mitgliedstaat und Kommission festzuhalten.³⁸³ In Art. 3a BoP-VO ist ferner normiert, dass die Kommission und der betreffende Mitgliedstaat eine Absichtserklärung über die vom Rat gemäß Art. 3 BoP-VO festgelegten Bedingungen zu treffen haben und diese von der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zu übermitteln ist. Eine anderweitige Einbeziehung oder gar ein Mitbestimmungsrecht des Europäischen Parlaments ist in der BoP-VO ansonsten nicht vorgesehen.

Zum Zwecke der Finanzierung der BoP Assistance ist die Kommission nach Art. 1 Abs. 2 BoP-VO dazu ermächtigt, auf der Grundlage einer Entscheidung des Rates gemäß Art. 3 BoP-VO sowie nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses, Anleihen im Namen der EU auf den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstitutionen aufzunehmen. Die Kommission hat zudem die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um in regelmäßigen Abständen und in Zusammenarbeit mit dem Wirtschafts- und Finanzausschuss zu prüfen, ob die Wirtschaftspolitik des Mitgliedstaats der ein BoP-Darlehen empfangen hat, dem Sanierungsprogramm, den etwaigen sonstigen vom Rat festgelegten wirtschaftspolitischen Bedingungen und der in Art. 3a BoP-VO genannten Absichtserklärung entspricht (sog. Post-Programme Surveillance gemäß Art. 5 UAbs. 1 BoP-VO). In diesem Zusammenhang kann der Rat nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses und mit qualifizierter Mehrheit auch nachträgliche Anpassungen der wirtschaftspolitischen Vorgaben beschließen (Art. 5 UAbs. 2 BoP-VO).

Als mit Ungarn, Lettland und Rumänien gleich zu Beginn der Eurokrise drei kleinere EU-Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsraumes in Zahlungsbilanzschwierigkeiten gerieten, stellte die EU den betroffenen Staaten koordinierte BoP-Zahlungsbilanzkredite zur Verfügung, um deren

³⁸³ Erwägungsgrund 11 der Verordnung (EG) Nr. 332/2002 des Rates vom 18.02.2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, ABl. L 53/1.

Volkswirtschaften zu stützen und ihre Teilnahme am EU-Binnenmarkt sicherzustellen.³⁸⁴

C. Legitimität der Eurokrise-Finanzhilfen

Die Legitimität im EU-Staatenverbund der damaligen Struktur war hoch. Sie zeichnete sich aus durch eine feste, quasikonstitutionelle Regelmäßigkeit. Die Kredithilfen der Eurokrise aber wurden sodann vielfach als Aushebelung der Maastricht-Wirtschaftsverfassung verstanden und für illegitim befunden. So verlor die EU in der Eurokrise massiv an Anerkennungswürdigkeit (dazu I.). Kritisch ist zudem auf die Rollen des Europäischen Parlaments (dazu II.) und der Troika (dazu III.) in der Eurokrise zurückzublicken. Für das BVerfG aber war die legitimatorische Rückbindung der beschriebenen Kredithilfen stets gegeben (dazu IV.).

I. Rückgang an Anerkennungswürdigkeit

Erfolge, wie die Schaffung eines „Europas des Friedens“ oder der Wegfall der Zölle, stießen auf supranationale Anerkennung und einen permissiven Konsensus in den einzelnen mitgliedstaatlichen Bevölkerungen und brachten der EU als politische Ordnung eine hohe Anerkennungswürdigkeit ein.³⁸⁵ Mit Ausbruch der Eurokrise 2010 aber änderte sich die Lage. Gerade aus Griechenland und anderen Krisenstaaten, denen man im Gegenzug für tiefgreifende Reformen und Sparprogramme finanziell unter die Arme griff, hörte man vermehrt den Vorwurf einer neuen hegemonialen Ordnung Europas.³⁸⁶ Die Wortwahl aus den von Sparmaßnahmen betroffenen Ländern war dabei bisweilen drastisch und richtet sich gegen die EU und einzelne Mitgliedstaaten – vor allem auch Deutschland als

³⁸⁴ Die EU stellte Ungarn Kredite in Höhe von EUR 6,5 Mrd. zur Verfügung, wovon Ungarn letztlich EUR 5,5 Mrd. in Anspruch nahm. Die EU stellte Lettland Kredite in Höhe von EUR 3,1 Mrd. zur Verfügung, wovon Lettland letztlich EUR 2,9 Mrd. in Anspruch nahm. Rumänien erhielt zunächst Hilfen in Höhe von EUR 5 Mrd., die 2011 um EUR 1,4 Mrd. und 2013 um weitere EUR 2 Mrd. erhöht wurden. Neben die EU-Kredite traten Kredite des IWF, der Weltbank, der Europäischen Investitionsbank sowie bilaterale Kredite von einzelnen EU- und EWR-Mitgliedstaaten. Ein guter Überblick findet sich bei *Alcidi et al.*, CEPS Research Report No. 2017/06, S. 9 ff.

³⁸⁵ Die „Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung“ als Definition von Legitimität verwendet *Habermas*, in: *Kielmansegg* (Hrsg.), *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, 1975, S. 39; *Zeller*, *Eurorettung um jeden Preis?*, 2018, S. 50.

³⁸⁶ *Sarmiento*, *VerfBlog*, 2020/10/07.

größten Nettozahler der EU – gleichermaßen.³⁸⁷ Den Finanzhilfen der Eurokrise fehlte es mithin gerade in den Schuldnerstaaten an Anerkennungswürdigkeit und mithin Legitimität.³⁸⁸ Entsprechende Umfragen im Rahmen des Eurobarometers³⁸⁹ zeigten, dass die Demokratie-Zufriedenheit der Bevölkerung in Portugal zwischen 2010 und 2013 um 53%, in Griechenland um 46%, in Spanien um 43% und in Zypern um 42% sank.³⁹⁰ Und wenngleich nicht so sehr wie in diesen Schuldnerstaaten, sank im selben Zeitraum auch die Demokratie-Zufriedenheit in den Bevölkerungen der Gläubigerstaaten.³⁹¹ Im Zeitraum 2010 bis 2013 schwand zudem die gesellschaftliche Akzeptanz des Euros als gemeinsame Währung. In Griechenland war insofern ein Rückgang von 12%, in Spanien von 23% und in Zypern von 58% zu verzeichnen.³⁹² Auch hier war der Rückgang aber nicht nur auf die Schuldnerstaaten beschränkt, sondern mit einem Rückgang von 40% in Belgien und ca. 3% in Deutschland auch in den Gläubigerstaaten festzustellen.³⁹³

II. Zuschauerrolle des Europäischen Parlaments

Im Vergleich zu den anderen EU-Organen werden einzig die Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Turnus von fünf Jahren direkt von den EU-Bürgern gewählt (Art. 14 Abs. 3 EUV) und erfahren damit eine unmittelbare Legitimation durch die Unionsbürger.³⁹⁴ Gerade vor diesem Hintergrund wurde die fehlende

³⁸⁷ Berichtet wurde von Diktatur-Vergleichen in Bezug auf Deutschland, vgl. Nazi-Vergleiche – Griechen beginnen Deutsche zu hassen, *Manager Magazin* vom 24.02.2012, oder von einem griechischen Abgeordneten, der Griechenland unter einer Besatzung durch die sog. Troika sieht, vgl. *Martens*, FAZ, 26.01.2015.

³⁸⁸ *Majone*, JCMS 2014, 1216 (1221); *Kirchhof*, 58. Bitburger Gespräche, 2015, 41 ff; unterscheide i.Ü. „Legitimität“ als legitimer Zustand und „Legitimation“ als Prozess, durch den etwas legitim wird; vgl. *Abromait/Stoiber*, in: *Hurrelmann et al.* (Hrsg.), *Criteria of Democratic Legitimacy*, 2007, 35 (37) sowie *Diehl*, in: *R. Voigt* (Hrsg.), *Legalität ohne Legitimität?*, 2015, 281 (287).

³⁸⁹ Das Eurobarometer ist eine von der EU-Kommission in regelmäßigen Abständen in Auftrag gegebene öffentliche Meinungsumfrage in den EU-Ländern.

³⁹⁰ *Alcidi/Giovannini/Piedrafita*, CEPS Special Report No. 98, S. 19.

³⁹¹ In Frankreich um ca. 8%, in Deutschland um ca. 10%, vgl. Schaubild 1 bei

Alcidi/Giovannini/Piedrafita, CEPS Special Report No. 98, S. 19.

³⁹² *Alcidi/Giovannini/Piedrafita*, CEPS Special Report No. 98, S. 20.

³⁹³ Ebenda.

³⁹⁴ Der Europäische Rat setzt sich neben seinem Präsidenten und dem Kommissionspräsidenten aus den nationalen Staats- und Regierungspräsidenten der Mitgliedstaaten zusammen (Art. 15 Abs. 2 EUV). Der Rat der EU besteht hingegen aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene, die von den nationalen Regierungen benannt werden (Art. 16 Abs. 2 AEUV). Damit leiten beide ihre Legitimation von den nationalen Regierungen und damit über die nationalen Parlamente und Wahlen ab. Der Präsident der Kommission wiederum wird auf Vorschlag des Europäischen Rates vom Europäischen Parlament gewählt und legitimiert (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1,

Einbindung des Europäischen Parlaments im Rahmen der Finanzhilfen der Eurokrise kritisiert.³⁹⁵ Andererseits ist zu erkennen, dass das Europäische Parlament seit der Schaffung der EU zwar fortlaufend eine primärrechtliche Stärkung erfuhr. Die Stellung im Vertragsgefüge aber reichte – damals wie heute – noch immer nicht an die Stellungen der Parlamente in den nationalen Regierungssystemen der Mitgliedstaaten heran.³⁹⁶ Gerade im Rahmen der intergouvernementalen Kredithilfen Griechenland I, EFSF und ESM war es folglich zunächst die Aufgabe der Mitgliedstaaten selbst, eine Legitimation des völkerrechtlichen Handelns zu bewirken. Auch rechtlich war eine Beteiligung des Europäischen Parlaments nicht erforderlich.³⁹⁷ Das galt auch für die ausbleibende Beteiligung des Europäischen Parlaments im Rahmen des zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie aufgesetzten PCSI des ESM.³⁹⁸ Dennoch wurde im Nachgang an die Kredithilfen der Eurokrise *politisch* vermehrt für eine stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments auch im Rahmen intergouvernementaler Unterstützungsmaßnahmen geworben. Das solche Forderungen auch Gehör finden, zeigt die jüngste ESM-Reform, im Rahmen derer die Position des Europäischen Parlaments deutlich gestärkt wurde.³⁹⁹

III. Die Troika

Ganz im Kontrast zur schwachen Stellung des Europäischen Parlaments in der Eurokrise stand die Troika, die ihre Rolle im Verlauf der Eurokrise zunehmend

Art. 14 Abs. 1 S. 3 EUV). Nach dessen Wahl stellen sich der Kommissionspräsident und die weiteren Kommissionsmitglieder sodann als Kollegium einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments, ehe die Kommissionsmitglieder vom Europäischen Rat ernannt werden (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 EUV). Vorab nimmt der Rat im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten die Liste der Persönlichkeiten an, die die Mitgliedstaaten jeweils als Kommissionsmitglieder vorschlagen, vgl. Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 EUV.

³⁹⁵ So auch *Beukers*, EUI Working Paper MWP 2013/36, S. 14; *Habermas*, *Leviathan* 2014, 524 (528); *Crum/Merlo*, *Journal of European Integration* 2020, 399 (405).

³⁹⁶ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, 2021, § 5 Rdnr. 23. Dies zeigt sich beispielsweise auch darin, dass das Initiativrecht gemäß Art. 17 Abs. 2 EUV noch immer ausschließlich der Kommission obliegt. Von einem „Parlamentarismus ohne demokratisch-substanziale Verwurzelung“ spricht *Nettesheim*, in: *Niedobitek/Sommermann* (Hrsg.), *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, 2013, 39 (49).

³⁹⁷ *Ondarza*, SWP-Aktuell Nr. 77, S. 2; *Rittberger*, *JCMS* 2014, 1174 (1174).

³⁹⁸ Kritischer wohl *Ondarza*, SWP-Aktuell Nr. 77, S. 6.

³⁹⁹ Vgl. Erwägungsgrund 7 des ESMV n.F. Zudem sieht Art. 30 Abs. 5 ESMV nunmehr vor, dass der Prüfbericht des Prüfungsausschusses auch dem Europäischen Parlament zugänglich zu machen ist.

präsen-ter und weitreichender interpretierte.⁴⁰⁰ Die Troika verhandelte federführend die Ausgestaltung der Kredithilfen sowie die jeweiligen Sparauflagen mit den Regierungen der betreffenden Schuldnerstaaten. Die Verhandlung waren dabei von einer erheblichen Intransparenz gezeichnet.⁴⁰¹ Im Anschluss überwachte die Troika die Einhaltung der Auflagen und der Auszahlungsbedingungen.⁴⁰² Die Troika schwang sich somit zu einer „Quasi-Institution“ in der Krise auf, ohne aber als Gesamtheit einer direkten Verantwortlichkeit oder gar einer Rechenschaftspflicht gegenüber den EU-Bürgern zu unterliegen.⁴⁰³

Schon die EU-Kommission für sich genommen übt ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus und ohne auf den Willen der EU-Bürger verpflichtet zu sein.⁴⁰⁴ Die formelle Legitimität der Kommission ist demnach als grundsätzlich schwach zu bewerten.⁴⁰⁵ Dennoch agierte die EU-Kommission in der Eurokrise zweifelsfrei nicht mehr nur als „Hüterin der Verträge“, sondern definierte, unterzeichnete und überwachte die Spar- und Reformauflagen in den Schuldnerstaaten, womit ihr Handeln direkte Auswirkungen auf das Leben Millionen europäischer Bürger hatte.⁴⁰⁶ Und auch der IWF und die EZB genießen keine formelle Legitimation durch die EU-Bürger.⁴⁰⁷ Der IWF verfolgt als eine supranationale Organisation den Zweck der Sicherung der makroökonomischen und finanziellen Stabilität.⁴⁰⁸ Das vorrangige Ziel der EZB hingegen ist die Gewährleistung der Preisstabilität (Art. 127 Abs. 1 AEUV) und die Unterstützung

⁴⁰⁰ Alcidi/Giovannini/Piedrafita, CEPS Special Report No. 98, S. 23; Hare, *Mediterranean Politics* 2012, 459 (461).

⁴⁰¹ Zur fehlenden Transparenz vgl. auch *EU-Parlament*, Report on the enquiry on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries (2013/2277(INI)) vom 28.02.2014, A7-0149/2014, Lit. L.

⁴⁰² Vgl. nochmals Darstellungen unter Kapitel 3, B. sowie Art. 2 Abs. 1 EFSF-RV und Art. 13 Abs. 3, Abs. 4 ESMV.

⁴⁰³ *Offe*, in: *Offe, Claus* (Hrsg.), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnose und Reformvorschläge*, 2003, S. 16; zur fehlenden Verantwortlichkeit vgl. auch: *EU-Parlament*, Report on the enquiry on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries (2013/2277(INI)) vom 28.02.2014, A7-0149/2014, Lit. L; *Scharpf*, MPIfG Discussion Paper 13/15, S. 23; *Schwarz*, *Common Market Law Review* 2014, 389 (401).

⁴⁰⁴ So auch *Zeller*, *Eurorettung um jeden Preis?*, 2018, S. 93.

⁴⁰⁵ *Scharpf*, MPIfG Discussion Paper 13/15, S. 23; *Veil*, *Volkssouveränität und Völkersouveränität in der EU*, 2007, S. 269; *Zeller*, *Eurorettung um jeden Preis?*, 2018, S. 93.

⁴⁰⁶ Kritisch auch *Scharpf*, *Wirtschaftsdienst* 2014, 35 (37); *Scharpf*, *dms* 2013, 279 (282), a.A. *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 155 ff.

⁴⁰⁷ *Zeller*, *Eurorettung um jeden Preis?*, 2018, S. 95 f.

⁴⁰⁸ *Lütz*, *Politische Vierteljahresschrift* 2014, 427 (429).

der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Zu den Aufgabengebieten des IWF und der EZB aber soll es nach häufig vertretener Ansicht nicht gehören, in Verhandlung über haushalts- und fiskalpolitische Auflagen für Schuldnerstaaten mitzuwirken und mitzuentcheiden.⁴⁰⁹ Unstrittig aber ist, dass die Troika in Anbetracht der von ihr wahrgenommenen Aufgaben, tatsächlich nur über eine geringe formelle Legitimität verfügte.

IV. Legitimatorische Rückbindung der Eurokrise-Finanzhilfen

Als vorwiegend intergouvernementale Maßnahmen hatte die Legitimation der Finanzhilfen der Eurokrise vor allem über die Mitgliedstaaten selbst zu erfolgen (Art. 10 Abs. 1 UAbs. 2 EUV). Für Deutschland stellte das BVerfG in seinen Entscheidungen zum Hilfsprogramm Griechenland I/EFSF (dazu 1.) und dem ESM (dazu 2.) insofern eine hinreichend demokratisch-legitimatorische Rückbindung fest. Die EFSM-VO und die BoP-VO hingegen bedurften keiner besonderen verfassungsrechtlichen Absicherung. Das Handeln der nationalen Exekutivorgane auf EU-Ebene ist institutionell und personell eigenständig legitimiert.⁴¹⁰ Die Verordnungen ergingen alle im unionsrechtlichen Gesetzgebungsverfahren unter Beteiligung des deutschen Ratsvertreters, womit dem Deutschen Bundestag lediglich die nach Art. 23 Abs. 3 GG, EUZBGG⁴¹¹ erforderlichen Informationen umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt und fortlaufend durch die Bundesregierung zur Verfügung zu stellen waren. Durch seine Interventionsrechte und die Unterrichtungspflichten gemäß des EUZBGG war der Bundestag auch mit Blick auf die ESM- und BoP-Mittelvergabe hinreichend eingebunden. Schließlich wurde im Rahmen von EFSM und BoP über die Vergabe von anleihefinanzierten EU-Mitteln entschieden und nicht wie im Rahmen der EFSF und des ESM über aus den nationalen Staatsressourcen eingezahlte Mittel.⁴¹²

⁴⁰⁹ So z.B. *Scharpf*, Wirtschaftsdienst 2014, 35 (36); ähnlich *Crum/Merlo*, Journal of European Integration 2020, 399 (405); zumindest für die EZB a.A. *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 155 ff.

⁴¹⁰ *Kube*, AöR 137 (2012), 205 (220).

⁴¹¹ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 04.07.2013, BGBl. 2013 I, S. 2170.

⁴¹² *Meyer*, EuZW 2021, 16 (17).

1. Hilfsprogramm Griechenland I & EFSF

Mit Entscheidung vom 07.09.2011 stellte das BVerfG die Verfassungsmäßigkeit des Hilfsprogramms Griechenland I und der EFSF fest.⁴¹³

a) Das Wahl- und Budgetrecht des Bundestags

Das BVerfG sah die Stabilität der Währungsunion als Grundlage und Gegenstand für das deutsche Zustimmungsgesetz zum EFSF an.⁴¹⁴ Insofern war es zu bedauern, dass das BVerfG diese Geschäftsgrundlage nicht bereits im Rahmen des EFSF-Verfahrens zur Vorabentscheidung an den EuGH reichte, der zum damaligen Zeitpunkt noch keine richterliche Auslegung der Art. 119 ff. AEUV traf.⁴¹⁵ Das BVerfG aber erkannte zurecht, dass weder die bilateralen Kredithilfen im Rahmen des Hilfsprogramms Griechenland I, noch die EFSF-Kredite zu einer Auflösung der verfassungsrechtlich verankerten Stabilitätsorientierung in der WWU führten.⁴¹⁶ Sowohl das jeweilige MoU als auch die jeweiligen Begleitgesetze hatten schließlich die Anordnung und Durchsetzung strenger Kreditauflagen für die Schuldnerstaaten vorgesehen. Auch in Bezug auf das Wahl- und Budgetrecht gemäß Art. 38 Abs. 1 GG stellte das BVerfG zurecht keinen Verstoß durch das WFStG und das StabMechG fest.⁴¹⁷ Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass die in § 1 StabMechG ausgesprochene Gewährleistungsermächtigung auch in Addition zu der im WFStG beschlossenen Gewährleistungsermächtigung haushaltswirtschaftlich hinnehmbar sei, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.⁴¹⁸ Denn selbst im Falle der vollständigen Realisierung des Gewährleistungsrisikos wären die Verluste noch refinanzierbar gewesen.⁴¹⁹ Ein vollständiger Leerlauf der Haushaltsautonomie war somit unter keinen Umständen anzunehmen. Darüber hinaus begründete oder verfestigte das WFStG und das StabMechG auch keinen Automatismus, durch den

⁴¹³ *BVerfG*, Urt. v. 07.09.2011, 2 BVR 987/10 - 2 BVR 1485/10 - 2 BVR 1099/10; *BVerfGE* 129, 124 ff.

⁴¹⁴ *BVerfG*, NJW 2011, 2946 (2951).

⁴¹⁵ Zu einer entsprechenden gerichtlichen Vorlageverpflichtung an den EuGH z.B.

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 2020, Rdnr. 590; *Middeke*, in:

Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2014, § 10 Rdnr. 60 ff.

⁴¹⁶ *BVerfGE* 129, 124 ff. (Rdnr. 133 ff.).

⁴¹⁷ *BVerfGE* 129, 124 ff. (Rdnr. 133).

⁴¹⁸ *BVerfGE* 129, 124 ff. (Rdnr. 135).

⁴¹⁹ Ebenda.

Deutschen Bundestag sein Budgetrecht entäußerte.⁴²⁰ Das BVerfG wies insofern darauf hin, dass alle rechtlichen wie tatsächlichen Auswirkungen dieser Gesetze maßgeblich durch die vertragliche Konzeption der Währungsunion beeinflusst wurde und schon das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon verfassungsrechtlich hinreichend bestimmt, dass sich die BRD keinem unüberschaubaren Automatismus einer Haftungsgemeinschaft unterwerfen darf.⁴²¹

Außerdem haben das WFStG und das StabMechG keine normativen Vorgaben enthalten, die das Prinzip der dauerhaften Haushaltsautonomie untergraben hätten.⁴²² Mit Blick auf das WFStG stellte das BVerfG in diesem Zusammenhang fest, dass das WFStG die Gewährleistungsermächtigung der Höhe nach beschränkte, den Zweck der Gewährleistung bezeichnete, die Auszahlungsmodalitäten regelte, bestimmte Vereinbarungen mit Griechenland zur Grundlage der Gewährleistungsübernahme machte und damit inhaltlich hinreichend bestimmt gewesen sei.⁴²³ Vor diesem Hintergrund sei es hinnehmbar gewesen, dass der Bundestag am weiteren Gesetzesvollzug gemäß § 1 Abs. 3 S. 2 WFStG lediglich in Gestalt von Unterrichtungen des Haushaltsausschusses zu beteiligen war.⁴²⁴ Auch das StabMechG legte nicht nur Zweck und Grundmodalitäten, sondern auch das Volumen möglicher Gewährleistungen fest, das weder durch die Bundesregierung noch durch die EFSF ohne Zustimmung des Bundestags verändert werden konnte (§§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 2 Nr. 2 StabMechG).⁴²⁵ Daneben war die Übernahme von Gewährleistungen bis zum 30.06.2013 befristet (§ 1 Abs. 1 S. 3 StabMechG) und die Gewährung einer EFSF-Finanzhilfe von der Vereinbarung eines wirtschafts- und finanzpolitischen Programms mit dem betroffenen Mitgliedstaat abhängig (§§ 1 Abs. 3 StabMechG). Indem diese Vereinbarung der Billigung aller Eurostaaten bedurfte, war der Bundesregierung ein bestimmender Einfluss gesichert.⁴²⁶

Problematisch erwies sich für das BVerfG einzig § 1 Abs. 4 StabMechG a. F., wonach sich die Bundesregierung vor Übernahme von Gewährleistungen nur um die Herstellung eines Einvernehmens mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen

⁴²⁰ *BVerfGE* 129, 124 ff. (Rdnr. 136).

⁴²¹ *BVerfGE* 129, 124 ff. (Rdnr. 137).

⁴²² So auch *BVerfGE* 129, 124 ff. (Rdnr. 138).

⁴²³ *BVerfGE* 129, 124 ff. (Rdnr. 139).

⁴²⁴ Ebenda.

⁴²⁵ *BVerfGE* 129, 124 ff. (Rdnr. 140).

⁴²⁶ *BVerfGE* 129, 124 ff. (Rdnr. 140).

Bundestages zu „bemühen“ hatte.⁴²⁷ Eine hinreichende Beteiligung des Bundestages als Plenum sei damit nicht sichergestellt gewesen.⁴²⁸ Der Gesetzgeber aber reagierte durch das StabMech-Änderungsgesetz vom 09.10.2011.⁴²⁹ Fortan durfte die Bundesregierung in Angelegenheiten der EFSF einem Beschlussvorschlag der die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berührt nur noch zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, wenn der Bundestag hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hatte (§ 3 Abs. 1 S. 1 StabMechG n.F.). In allen die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestags berührenden Angelegenheiten der EFSF, in denen eine Entscheidung des Bundestages nach § 3 StabMechG n.F. hingegen nicht vorgesehen war, war fortan nach § 4 Abs. 1 S. 1 StabMechG n.F. der Haushaltsausschuss zu beteiligen. Dem BVerfG genügte diese Änderung. Eine Übertragung auf den Haushaltsausschuss ist verfassungsrechtlich auch unbedenklich.⁴³⁰ Das GG fordert nämlich nicht die Mitwirkung des Plenums an möglichst vielen Entscheidungen, sondern eine Mitwirkung im Rahmen der wesentlichen Entscheidungen.⁴³¹ Zum anderen sicherte § 4 Abs. 4 StabMechG n.F., dass das Plenum des Bundestags die Befugnisse des Haushaltsausschusses jederzeit durch einen mit einfacher Mehrheit gefassten Beschluss an sich ziehen und durch einfachen Beschluss hätte ausüben können.

b) Keine Anwendbarkeit des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG

Das BVerfG legt Art. 23 Abs. 1 GG weit aus und wendet die Norm unter bestimmten Voraussetzungen auch auf von der EU zu unterscheidende Einrichtungen und internationale Organisationen an, wenn die Übertragung von Hoheitsrechten auf die zwischenstaatliche Einrichtung einer faktischen Vertragsänderung gleichkommt, indem das Integrationsgesetz und/oder der völkerrechtliche Vertrag eine Vertragsänderung funktional ersetzen oder den Vertrag ergänzen.⁴³² Ob mit Blick auf die EFSF eine Primärrechtsäquivalenz

⁴²⁷ BVerfGE 129, 124 ff. (Rdnr. 141).

⁴²⁸ Piecha, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 2016, S. 256.

⁴²⁹ Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 09.10.2011, BGBl. 2011 I, S. 1992.

⁴³⁰ Insbesondere werden die vom BVerfG in seiner Entscheidung BVerfGE 130, 318 ff. aufgestellten Voraussetzungen an die Delegation gewisser Entscheidungen auf ein Sondergremium gewahrt.

⁴³¹ So auch Nettesheim, NJW 2010, 1409 (1410).

⁴³² Vgl. erneut oben unter Kapitel 2, A., III., 4. sowie BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 123).

aufgrund eines Ergänzungs- bzw. Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der EU anzuerkennen war, wurde seinerzeit nicht durch das BVerfG entschieden.⁴³³ Ausgehend von den mittlerweile ergangenen Entscheidungen des BVerfG zum ESM und zum Einheitlichen Patentgericht aber ist nicht davon auszugehen, dass das Gericht in der EFSF eine Übertragung von Hoheitsrechte auf die EU erkannt hätte. Zudem war im EFSF-RV auch keine vergleichbare Regelung zu erkennen, durch die das GG seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wurde oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht wurden. Ein Quorum nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG war somit im Rahmen der horizontalen Finanzhilfen des Hilfsprogramms Griechenland I und der EFSF nicht erforderlich.⁴³⁴

2. ESM

Der ESM in seiner Ausgangsstruktur wurde vom BVerfG bereits für hinreichend demokratisch rückgebunden befunden (dazu a)). Die legitimatorische Rückbindung des ESM bleibt auch nach seiner Reform gewahrt (dazu b)).

a) ESMV a.F.

Bereits in seinen Entscheidungen zum ESMV a.F. kam das BVerfG zum Ergebnis, dass die Schaffung des ESM und die entsprechenden Zustimmungen der deutschen Gesetzgebungsorgane verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden war.⁴³⁵ Richtig stellte das Gericht dabei zunächst fest, dass das Zustimmungsgesetz zur Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV nicht die subjektiven Rechte aus Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG verletzt.⁴³⁶ Denn Art. 136 Abs. 3 AEUV setzt keinen finanzwirksamen Mechanismus in Gang und überträgt keine haushaltspolitischen Ermächtigungen auf andere Akteure. Stattdessen ermöglicht Art. 136 Abs. 3 AEUV den Mitgliedstaaten der Eurozone lediglich, einen Stabilitätsmechanismus auf völkervertraglicher Grundlage zu schaffen und stellt insofern nur eine Bestätigung der anhaltenden Herrschaft der Mitgliedstaaten über die Verträge dar.⁴³⁷ Dabei verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Einschätzungsspielraum. Dieser Einschätzungsspielraum besteht

⁴³³ BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 124).

⁴³⁴ So auch die h.L. vgl. Polzin, DÖV 2011, 209 (214); Piecha, ZJS 2011, 544 (547); Thym, EuZW 2011, 167 (170 f.); Calliess, in: Pechstein (Hrsg.) Integrationsverantwortung, 2012, 53 (78); a.A. Faßbender, NVwZ 2010, 799 (801 f.).

⁴³⁵ BVerfGE 132, 195 ff. und BVerfGE 135, 317; umfassend dazu auch Piecha, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 2016, S. 212 ff, S. 256 ff.

⁴³⁶ BVerfGE 135, 317 (Rdnr. 177 ff.).

⁴³⁷ So richtig BVerfGE 135, 317 (Rdnr. 179).

konsequenterweise auch dann, wenn mit der Entscheidung zur Schaffung eines Stabilitätsmechanismus auch Risiken für die Preisstabilität nicht auszuschließen sind.⁴³⁸ Da der Art. 136 Abs. 3 AEUV überdies auch hinreichend bestimmt ist und keine Hoheitsrechte überträgt, ist auch die Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane durch Art. 136 Abs. 3 AEUV nicht beeinträchtigt.⁴³⁹

Darüber hinaus verstößt auch das Zustimmungsgesetz zum ESM⁴⁴⁰ nicht gegen die Grundsätze der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags.⁴⁴¹ Mit dem Beitritt zum ESM ist die BRD insbesondere keine unbeschränkte oder unabsehbare Zahlungsverpflichtung eingegangen.⁴⁴² Entscheidungen, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berühren, können aufgrund der Sperrminorität überdies nicht gegen den Willen der deutschen Vertreter in den ESM-Gremien ergehen, sodass auch insoweit der Legitimationszusammenhang gewahrt bleibt.⁴⁴³

Im Übrigen verstoßen auch die Regelungen des ESMV nicht gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG und den Anspruch des Bundestags auf frühestmögliche und umfassende Unterrichtung aus Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags jedenfalls wird auch insofern dadurch abgesichert, dass Beschlüsse nicht gegen die Stimme des deutschen Vertreters im zuständigen ESM-Organ gefasst werden können.⁴⁴⁴ Auch eine Erweiterung der bestehenden Zahlungsverpflichtungen Deutschlands im Wege einer Kapitalerhöhung bedürfte einer entsprechenden Zustimmung der

⁴³⁸ *BVerfGE* 132, 195 (250 f.); *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 181).

⁴³⁹ So auch *BVerfGE* 132, 195 (250 f.); *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 182).

⁴⁴⁰ Vgl. erneut BGBI. 2012 II, S. 981.

⁴⁴¹ So auch *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 183).

⁴⁴² *BVerfGE* 132, 195 (252 ff.); *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 186). Die ESM-Mitglieder erklärten auch, dass keine Vorschrift des ESMV so ausgelegt werden kann, dass sie ohne vorherige Zustimmung des Vertreters des Mitglieds und Berücksichtigung der nationalen Verfahren zu einer Zahlungsverpflichtung über den Anteil am genehmigten Stammkapital des jeweiligen ESM-Mitglieds führt, vgl. Erklärung der ESM-Mitglieder vom 27.09.2012.

⁴⁴³ *BVerfGE* 132, 195 (251); *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 191 ff.); wohl auch *Piecha*, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 2016, S. 247. Von einer aufgrund Zahlungssäumigkeit der BRD und hieraus resultierenden Aussetzung der Stimmrechte sei nicht auszugehen, da haushaltsrechtlich eine rechtzeitige und umfassende Zahlung der BRD in Höhe des anfänglich einzuzahlenden Stammkapitals aber auch in Höhe des Anteils der BRD am genehmigten Stammkapitals sichergestellt ist und die Prognose des Gesetzgebers insofern nachvollziehbar und zu akzeptieren ist, vgl. *BVerfGE* 132, 195 (252 ff., 262 ff.); *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 187 f., 200 ff.).

⁴⁴⁴ *BVerfGE* 132, 195 (253, 265); *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 215).

Gesetzgebungsorgane.⁴⁴⁵ Zurecht weist das BVerfG darauf hin, dass sich allein aus der abstrakten Möglichkeit, dass der ESM finanzielle Verluste generieren könnte, keine Gefährdung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags ergibt und die Einschätzung des Gesetzgebers insofern nicht verfehlt erscheint.⁴⁴⁶ Ferner behält die BRD nach allgemeinen völkerrechtlichen Vorgaben die Möglichkeit zur Kündigung des ESMV.⁴⁴⁷ Auch das ESMFinG a.F. sah schon vor, dass Beschlüsse in Angelegenheiten des ESM, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages betreffen, einer vorherigen Zustimmung des Bundestages bedürfen. Damit ist die verfassungsrechtlich gebotene Beteiligung des Bundestags gewährleistet.⁴⁴⁸ Ferner genügen die im ESMFinG enthaltenen Informationsrechte den Anforderungen des Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG und stellen sicher, dass die deutschen Vertreter in den ESM-Gremien an die Beschlüsse des Bundestags gebunden und ihm gegenüber rechenschaftspflichtig sind.⁴⁴⁹ Sowohl die Legitimation des Bundesministers der Finanzen als Mitglied im Gouverneursrat, als auch die Entsendung eines Staatssekretärs in das ESM-Direktorium, sind damit durch eine ununterbrochene Legitimationskette gesichert.⁴⁵⁰

b) ESMV n.F.

An den vom BVerfG im Rahmen vergangener Entscheidungen aufgestellten Voraussetzungen gemessen, stößt auch der ESMV n.F. auf keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

aa) Keine verfassungswidrigen Ermächtigungen der ESM-Gremien

Auch der ESMV n.F. enthält keine Bestimmungen, die die ESM-Gremien ohne eine vorherige und konstitutive Zustimmung der Verfassungsorgane zu einer autonomen Änderung oder Fortschreibung der ESM-vertraglichen Grundlagen berechtigen würden.⁴⁵¹ Das Entscheidungsprogramm des ESM und seiner

⁴⁴⁵ BVerfGE 132, 195 (252); BVerfGE 135, 317 (Rdnr. 219 ff.).

⁴⁴⁶ BVerfGE 132, 195 (265 f.); BVerfGE 135, 317 (Rdnr. 216 ff.).

⁴⁴⁷ BVerfGE 135, 317 (424 ff.); Piecha, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 2016, S. 259.

⁴⁴⁸ BVerfGE 132, 195 (274); BVerfGE 135, 317 (Rdnr. 228).

⁴⁴⁹ So auch BVerfGE 132, 195 (271 f.); BVerfGE 135, 317 (Rdnr. 231 ff.); ähnlich auch Piecha, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 2016, S. 232 f.

⁴⁵⁰ BVerfGE 135, 317 (Rdnr. 240 f.).

⁴⁵¹ A.A. Schorkopf, Rechtsgutachten im Auftrag der FDP-Fraktion, Rdnr. 47, abrufbar:

[https://www.uni-](https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/aa94bc20565ab124f9686ce76622a0cf.pdf/Neufassung%20G)

[goettingen.de/de/document/download/aa94bc20565ab124f9686ce76622a0cf.pdf/Neufassung%20G](https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/aa94bc20565ab124f9686ce76622a0cf.pdf/Neufassung%20G)

Gremien ist zudem vertraglich hinreichend bestimmt festgelegt und enthält keinerlei Bestimmungen, die eine schleichende Ausweitung der Verpflichtungen ermöglichen können. Der ESMV enthält außerdem keine Blankettermächtigungen oder sonstige Kompetenzermächtigungen, die die ESM-Gremien zu unkontrollierten Entscheidungen ermächtigen würden. Eine solche ist auch nicht in Art. 40 Abs. 4 ESMV n.F. zu finden, der inhaltlich, prozedural und institutionell hinreichend bestimmt ist. Zudem bedarf die Entscheidung des Vertreters im Gouverneursrat im Rahmen des Art. 40 Abs. 4 ESMV n.F. einer vorherigen Zustimmung des Plenums des Bundestags und einer gesetzlichen Zustimmung (Art. 40 Abs. 4 UAbs. 3 ESMV n.F.), sodass eine hinreichende Kontrolle durch das Parlament auch insofern sichergestellt ist.

bb) Angemessene Steuerung und Kontrolle der ESM-Gremien

Der reformierte ESM behält zudem seine intergouvernementale Struktur bei. Durch Art. 13 Abs. 1 b) ESMV n.F. wurden die Mitwirkungsrechte des ESM als Kreditgeber sogar nochmals gestärkt, indem er nunmehr zusammen mit der Kommission im Benehmen mit der EZB die Bewertung der Rückzahlungsfähigkeit und die Schuldentragfähigkeit des ersuchenden Staates vornimmt. Durch die eigene Bewertung des ESM erhalten die ESM-Mitglieder im ESM-Gouverneursrat fortan eine fundiertere Entscheidungsgrundlage für die Beschlüsse über die Gewährung der Finanzhilfen. Darüber hinaus geht auch der ESMV n.F. davon aus, dass die Mitglieder des ESM-Gouverneursrat und des Direktoriums den jeweiligen mitgliedstaatlichen Regelungen über die Begründung, Sicherung und Durchsetzung parlamentarischer Verantwortlichkeit unterliegen.⁴⁵² So haben die Mitgliedstaaten das Recht, über ihre Vertretung im Gouverneursrat und im Direktorium zu entscheiden und die Vertreter wieder zurückzuziehen (Art. 5 Abs. 1 S. 3, Art. 6 Abs. 1 S. 2, Art. 43 ESMV n.F.). Über ihren Vertreter im Gouverneursrat wahrt die BRD zudem einen hinreichenden mittelbaren Einfluss auf die Benennung und Abberufung des Geschäftsführenden Direktors (Art. 7 Abs. 1 S., Art. 5 Abs. 7 lit. e), Art. 4 Abs. 5 ESMV n.F.). Hieran ändert es nichts, dass Art. 7 Abs. 4 S. 3, Art. 18a Abs. 5 ESMV n.F. nunmehr die Unabhängigkeit des Geschäftsführenden Direktors und der Bediensteten fordert. Die Regelung nämlich stellt lediglich sicher, dass der Geschäftsführende Direktor

untachten%20FDP-Fraktion%20(Schorkopf)%20aktualisierte%20Endfassung%2020200702.pdf (Stand: 28.06.2023).

⁴⁵² Kritisch hierzu *Howarth/Spendzharova*, JCMS 2019, 894 ff; *Horn*, NJW 2011, 1398 ff.

keinem politischen Druck unterworfen wird und neutral handelt und sichert damit vielmehr die im GG verankerte Stabilitätserwartung vertragsrechtlich ab. Die Neuregelung berührt dabei aber nicht die rechtlichen Verantwortlichkeiten und ermöglicht dem Gouverneursrat auch weiterhin, die Tätigkeit des Geschäftsführenden Direktors wirkungsvoll zu kontrollieren.

Ferner kennzeichnet die Entscheidungsgremien des ESM, namentlich den Gouverneursrat und das Direktorium, eine hinreichende demokratische Steuerung und Kontrolle durch die mitgliedstaatlichen Verfassungsorgane. Im Rahmen von Entscheidungen die eine qualifizierte Mehrheit vorsehen, besitzt die BRD mit einem Stimmanteil von aktuell rund 30% über eine Sperrminorität.⁴⁵³ Auch die Möglichkeit gemäß Art. 18a Abs. 5 S. 2 ESMV n.F., dem Geschäftsführenden Direktor für einen bestimmten Zeitraum und einen bestimmten Betrag die Entscheidung über die Darlehensgewährung zu übertragen, hat nicht die Verfassungswidrigkeit des ESM zur Folge.⁴⁵⁴ Zwar kann somit eine Entscheidung ohne Mitwirkung und Sperrminorität des deutschen Vertreters ergehen. Allerdings sind die Steuerungs- und Kontrollrechte des Gouverneursrats hinsichtlich der Tätigkeit des Geschäftsführenden Direktors so weitreichend ausgestaltet, dass gleichfalls eine demokratische Rückbindung sichergestellt bleibt. Daneben sehen der ESMV n.F. sowie das ESMFinG n.F. hinreichende Regelungen vor, um Art. 23 Abs. 2 GG zu genügen und dem Bundestag die Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung zu ermöglichen. Durch die ESM-Reform wurden die Informationsrechte, die das BVerfG bereits in seinem ersten ESM-Urteil billigte, sogar nochmals ausgeweitet.⁴⁵⁵

Erneut stößt auch nicht die Delegation bestimmter Entscheidungen auf einen Ausschuss des Bundestags auf verfassungsrechtliche Bedenken. Nach dem Grundsatz der Integrationsverantwortung hat im Grundsatz zwar noch immer die Verantwortung für die Wahrnehmung der demokratisch-legitimatorischen Rechte beim Bundestag als Plenum zu liegen.⁴⁵⁶ Als legitime Ausnahmegründe erkennt das BVerfG aber die Eilbedürftigkeit und die Vertraulichkeit gewisser

⁴⁵³ Dies gilt auch im Rahmen des Dringlichkeitsverfahrens gemäß Art. 18 Abs. 6 ESMV, da auch hier die Sperrminorität besteht.

⁴⁵⁴ A.A. *Schorkopf*, Rechtsgutachten im Auftrag der FDP-Fraktion, Rdnr. 126 ff.

⁴⁵⁵ Vgl. Art. 7 ESMV n.F.

⁴⁵⁶ Zur Integrationsverantwortung vgl. erneut oben unter Kapitel 2, A., III., 1., b).

Entscheidungen an.⁴⁵⁷ Insofern ist eine Entscheidung des Haushaltsausschusses in eilbedürftigen Entscheidungen gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2a Hs. 2 ESMFinG n.F. und § 6 Abs. 1 S. 1 Hs. 2, Abs. 2 ESMFinG n.F. angemessen und verfassungsrechtlich auch nicht zu beanstanden. Und auch die untergeordneten Fälle des § 5 ESMFinG n.F. i.V.m. Art. 14 Abs. 7 S. 2, Art. 18a, Art. 13 Abs. 8 ESMV genügen diesen Anforderungen. Denn, wie bereits erwähnt, fordert das GG nicht die Mitwirkung des Plenums an möglichst vielen Entscheidung, sondern eine Mitwirkung im Rahmen wesentlicher Entscheidungen.⁴⁵⁸ Zudem sichern die §§ 4 Abs. 4, 5 Abs. 5, 6 Abs. 3 ESMFinG n.F., dass auch in den genannten Ausnahmefällen Plenumsentscheidungen herbeigeführt werden können, womit die Letztentscheidungsbefugnis des Plenums im Kern gewahrt bleibt.

cc) Stabilitätsorientierung

Wie die Art. 3 Abs. 1 S. 1 ESMV n.F. i.V.m. Art. 13, 12 Abs. 1 ESMV n.F. deutlich machen, wahrt der ESM die Stabilitätsorientierung auch nach seiner Reform.⁴⁵⁹ Dies gilt auch für die vorsorglichen ESM-Finanzhilfen gemäß Art. 14 ESMV n.F., die nur unter Achtung der strengen Konditionalität nach Art. 12 Abs. 1 ESMV n.F. und der verschärften Zugangskriterien nach Anhang III ESMV n.F. – zu deren Einhaltung sich der Schuldnerstaat im Rahmen einer Absichtserklärung verpflichtet – gewährt werden dürfen.⁴⁶⁰ Verfassungsrechtlich ist nicht zu beanstanden, dass Art. 14 ESMV n.F. insofern nicht den Abschluss eines MoU vorsieht. Zwar stellte das BVerfG in seinen ersten ESM-Entscheidungen hervor, dass der ESMV die Gewährung von Finanzhilfen von der Festlegung wirtschaftspolitischer Auflagen in einem MoU abhängig macht, die fortlaufen

⁴⁵⁷ Entwickelt aus dem Grundsatz der Funktionsfähigkeit des Bundestages, vgl. *BVerfGE* 130, 318 (Rdnr. 141 ff.).

⁴⁵⁸ Kritischer insoweit wohl *Schorkopf*, Rechtsgutachten im Auftrag der FDP-Fraktion, Rdnr. 126 ff.

⁴⁵⁹ Auch Art. 3 Abs. 4 ESMV n.F., der nunmehr vertraglich eine Angemessenheit zwischen dem Finanzhilfeeinstrument und den Auflagen anordnet, wahrt die Stabilitätsorientierung. Dies macht schon der Wortlaut des Art. 3 Abs. 4 ESMV n.F. deutlich, der die Angemessenheit „unbeschadet des Absatzes 1“ anordnet; zustimmend wohl auch *BVerfG*, 2 BvR 1111/21, Rdnr. 125 ff.; im Ergebnis eine andere Ansicht vertritt *Schorkopf*, Rechtsgutachten im Auftrag der FDP-Fraktion, Rdnr. 106 ff.

⁴⁶⁰ So auch *BVerfG*, 2 BvR 1111/21, Rdnr. 130. Bei der Entscheidung über eine vorsorgliche Finanzhilfe entscheidet der Gouverneursrat einstimmig, womit der deutsche Vertreter eine Veto-Position innehat (Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 13 Abs. 2, 5 Abs. 6 lit. f) ESMV n.F.). Eine vorherige Zustimmung des Bundestages ist ebenfalls notwendig (§ 4 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 ESMFinG n.F.). Zur automatischen Beendigung bei Fehlentwicklung vgl. zudem Art. 14 Abs. 6, Abs. 7 ESMV n.F.

überprüft werden müssen (aktive Stabilisierungsmaßnahmen).⁴⁶¹ Den Ausführungen des BVerfG kann jedoch an keiner Stelle entnommen werden, dass die aktiven Stabilisierungsmaßnahmen zwingend in Form eines *MoU* festgesetzt werden müssten und nicht auch eine andere Form – wie beispielsweise eine Absichtserklärung – gewählt werden könnte.⁴⁶²

Ferner hat auch nicht die modifizierte Umschuldungsklausel gemäß Art. 12 Abs. 3 S. 2 ESMV n.F. eine Durchbrechung der Stabilitätsorientierung zur Folge. Die Klausel führt nicht zur Befreiung von den Verboten und Verpflichtungen nach Art. 119 ff. AEUV. Vielmehr bekräftigt der ESMV n.F., dass eine Finanzhilfe nur unter Wahrung einer tragfähigen Staatsverschuldung und Rückzahlungsfähigkeit gewährleistet werden kann.⁴⁶³ Im Übrigen begründet die Schaffung der Letztsicherungsfazilität auch keine Aufweichung der verfassungsrechtlich geforderten Stabilitätsorientierung. Das GG untersagt es der BRD nicht, sich an einem intergouvernementalen Mechanismus zur Absicherung eines EU-Instruments zu beteiligen. Stattdessen machte das BVerfG in seiner bisherigen Rechtsprechung deutlich, dass im Rahmen des europäischen Integrationsprozess auch Bereiche supranationaler Integration und internationale Kooperation verbunden werden können.⁴⁶⁴

Zudem erhöht die Letztsicherungsfazilität im Ergebnis auch nicht die Haftung der ESM-Mitglieder.⁴⁶⁵ Die Fazilität hat eine nominale Obergrenze von EUR 68 Mrd.⁴⁶⁶ und übersteigt damit nur unwesentlich die EUR 60 Mrd. der direkten Bankenrekapitalisierung, die im Wege der ESM-Reform und zulasten der Letztsicherungsfazilität abgeschafft wurde.⁴⁶⁷ Und auch das Ausleihvolumen in Höhe von EUR 500 Mrd. bleibt nach Einführung der Letztsicherungsfazilität unverändert. Zudem stellen eine Vielzahl von Vorkehrungen sicher, dass die Stabilitätsorientierung des ESM nicht durch die Letztsicherungsfazilität gefährdet

⁴⁶¹ *BVerfGE* 132, 195 (249); *BVerfGE* 135, 317 (407).

⁴⁶² Zustimmung *BVerfG*, 2 BvR 1111/21, Rdnr. 126.

⁴⁶³ Vgl. Erwägungsgrund 11b ESMV n.F.; so auch *BVerfG*, 2 BvR 1111/21, Rdnr. 125 f.

⁴⁶⁴ Das BVerfG sah in seinen ESM-Entscheidungen aus 2012 und 2014 beispielsweise kein Problem darin, dass EU-Organe (Kommission, EZB) im Rahmen des ESM wahrnehmen und akzeptierte damit eine Verbindung zwischen ESM und EU.

⁴⁶⁵ So auch *Strauch*, EuR-Beiheft 2 2019, 43 (47). Anders *Schorkopf*, Rechtsgutachten im Auftrag der FDP-Fraktion, Rdnr. 102.

⁴⁶⁶ Vgl. *Aerts/Bizarro*, ESM Discussion Paper Series 2020/14, S. 8, hier zu finden: <https://www.esm.europa.eu/system/files/document/dp14.pdf> (Stand: 28.06.2023).

⁴⁶⁷ Eine Erhöhung der Obergrenze kann nur einstimmig durch den Gouverneursrat und nach vorheriger Zustimmung durch den Bundestag (§ 4 Abs. 1a ESMFinG n.F.) erfolgen.

wird.⁴⁶⁸ Das Erfordernis, dass Nicht-ESM-Mitglieder, die aber Mitglieder der Bankenunion sind, mittels Kreditverträgen mit dem SRB eine parallele und gleichwirksame Letztsicherung des SRF erbringen, hat außerdem zur Folge, dass sich auch diese Staaten in gleichen Umfang wirtschaftlich an der Absicherung der Bankenunion beteiligen.⁴⁶⁹

Zuletzt sei angemerkt, dass auch die Befugnis des Art. 40 Abs. 4 ESMV n.F., eine zusätzliche Tranche genehmigten Kapital einzurichten, nicht zu einer Beeinträchtigung der Stabilität des ESM führt. Die grundsätzliche Möglichkeit der Übernahme von EFSF-Verbindlichkeiten ist seit 2010 im ESMV verankert und erfuhr mehrfache Billigung durch das BVerfG. Die Befugnis des Art. 40 Abs. 4 ESMV n.F. ist schließlich hinreichend auf das Maß zur Wahrnehmung der Befugnis nach Art. 40 Abs. 2 ESMV n.F. begrenzt und kann damit vollumfänglich den Anforderungen des GG genügen.

dd) Keine Beeinträchtigung der Budgetverantwortung

In seinen früheren ESM-Entscheidungen stelle das BVerfG fest, dass die Beteiligung der BRD am ESM keine quantitativ so hohen Haftungsrisiken mit sich bringe, dass die Beteiligung verfassungsrechtlich ausgeschlossen sei. Das BVerfG stellte zwar klar, dass das GG im Hinblick auf die Begründung von Haftungsrisiken eine Obergrenze kenne, nicht aber wo diese Obergrenze verlaufe. Da der ESMV n.F. im Wege seiner Reform keine Erhöhung des Stammkapitals erfährt und auch das maximale Ausleihvermögen in Höhe von EUR 500 Mrd. unverändert bleibt, hat sich das Gesamtrisiko aber auch nach der Reform des ESM nicht verändert. Darüber hinaus lässt der ESM keine Risiken für die politische Gestaltungsfreiheit des deutschen Haushaltsgesetzgebers erkennen. Die Haftung der BRD für den deutschen Anteil am Stammkapital kann auch nach dem ESMV n.F. nicht durch unkontrollierte, schleichende Erhöhungen ausgeweitet werden. Die Kapitalstruktur des ESM, die das BVerfG bereits 2012 und 2014 billigte, änderte sich im Wege der ESM-Reform ebenfalls nicht. Überdies hat auch Art. 40 Abs. 4 ESMV n.F. keine Auswirkungen auf die Haftung der BRD. Denn Art. 40 Abs. 4 ESMV n.F. schreibt ausdrücklich fest, dass eine Übertragung der EFSF-Verbindlichkeiten auf den ESM in Summe nicht zu einer Erhöhung der

⁴⁶⁸ Vgl. Art. 18a ESMV n.F. und Anhang IV ESMV n.F. So ist die Letztsicherungsfazilität z.B. ultima ratio und erfordert stets einvernehmliche Entscheidungen.

⁴⁶⁹ Mit gleichem Ergebnis aber anderer Begründung *BVerfG*, 2 BvR 1111/21, Rdnr. 136; a.A. hingegen wohl *Schorkopf*, Rechtsgutachten im Auftrag der FDP-Fraktion, Rdnr. 101.

Verbindlichkeiten führen darf. Im Falle der Tilgung einer EFSF-Verbindlichkeit durch den ESM, erlöschen entsprechend die den Garantiestaaten gegebenen Garantien, womit deren Haftung wiederum entsprechend gemindert wird. Da der ESM zur Finanzierung der Tilgung selbst Verbindlichkeiten aufnehmen muss, erhöht sich zwar gleichzeitig die Haftung der Garantiestaaten entsprechend gegenüber dem ESM, allerdings nur im gleichen Umfang, wie die EFSF-Garantien gelöscht werden. Die haushaltspolitischen Risiken sind damit im Ergebnis neutral zu bewerten. Aufgrund der konstitutiven Zustimmung des Bundestages gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 7 ESMFinG n.F., wird insofern auch der Legitimationszusammenhang zwischen Bundestag und ESM gewahrt.

Richtig ist zudem, dass der ESM *keinen* Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus und *keine* Haftungsübernahme der BRD für Willensentscheidungen anderer Staaten begründet. Die Begleitgesetzgebung stellt sicher, dass die ESM-Gremien hinreichender politischer Steuerung und Kontrolle zur Sicherung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung unterworfen bleiben. Denn wie bereits dargelegt, sehen alle wesentlichen Entscheidungen der ESM-Gremien eine Einbindung des Bundestags bzw. – in verfassungsrechtlich gebilligten Ausnahmefällen – des Haushaltsausschusses vor.

c) Keine Anwendbarkeit des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG

Der ESMV und das dazugehörige Zustimmungsgesetz stellen sog. Ersatzunionsrecht dar, mit dem zwar keine Hoheitsrechte übertragen werden, jedoch eine grundlegende Umgestaltung der ursprünglichen Wirtschafts- und Währungsunion ins Werk gesetzt wird.⁴⁷⁰ Der ESMV und jede Änderung des ESMV fällt damit unter den Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 GG.⁴⁷¹ Im Hinblick auf den ESMV a.F. ging der Bundestag 2012 zudem noch vom Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG aus und stimmte dem ESMV im Juni 2012 auch mit Zweidrittelmehrheit zu.⁴⁷² Im Rahmen des ESMV a.F. aber kam es richtigweise zu keiner Übertragung von Hoheitsrechten auf den ESM, sodass eine Anwendung des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG schon damals nicht erforderlich war.⁴⁷³ Dies stellte später auch das BVerfG in seiner Entscheidung zum Einheitlichen Patentgericht klar und erkannte zurecht, dass eine

⁴⁷⁰ BVerfGE 153, 74 (Rdnr. 123).

⁴⁷¹ So auch Lorz/Sauer, DÖV 2012, 573 (574 f.).

⁴⁷² BT-Drucks. 17/9045, Beschl. v. 29.06.2012, BT-Plenarprotokoll 17/188, S. 22740 ff.

⁴⁷³ So auch Lorz/Sauer, EuR 2012, 682 (687, 691).

Organisation zur Vergabe stabilitätssichernder Kredite über keine Rechte zur Setzung supranationalen Rechts verfügt.⁴⁷⁴ Zudem übertrug der ESMV a.F. auch keine Kompetenzen auf die EU. Aus gleichen Gründen konnte auch das ESMFinG mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden. Und auch die Ratifizierung der Ergänzung des Primärrechts durch Art. 136 Abs. 3 AEUV 2012 konnte verfassungsrechtlich mit einfacher Mehrheit erfolgen. Denn die Änderung des Art. 136 AEUV zeigte lediglich mitgliedstaatlichen Handlungsspielraum auf, ohne aber inhaltliche Vorgaben zu enthalten oder gar den Gestaltungsspielraum der mitgliedstaatlichen Staatsorgane zu verringern.⁴⁷⁵

Auch im Rahmen des ESMV n.F. kommt es zu keiner Übertragung von Hoheitsrechten auf den ESM, sodass eine Anwendung des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG auch insofern nicht erforderlich war.⁴⁷⁶ Als Organisation zur Vergabe stabilitätssichernder Kredite verfügt der ESM auch nach wie vor über keine Befugnis zur Setzung supranationalen Rechts. Zudem kommt es auch im Rahmen der ESM-Reform zu keiner Kompetenzübertragung auf die EU. Der ESMV n.F. bewegt sich stattdessen vollumfänglich im Rahmen des bereits bestehenden Integrations- und Vertragsprogramm des ESM und ist damit rein vertragsimmanenter Natur.⁴⁷⁷ Darüber hinaus führt die ESM-Reform zu keiner materiellen Verfassungsänderung, die – zumindest regelmäßig – einen Fall des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG darstellt.⁴⁷⁸ Die vom BVerfG in seiner Entscheidung zum Einheitlichen Patentgericht bezeichneten Fallgruppen sind in Bezug auf den ESM und dessen Reform nicht einschlägig.⁴⁷⁹ Der ESMV n.F. begründet weder eine ausschließliche Zuständigkeit der EU, noch verdrängt es den Bundesgesetzgeber vollständig aus einem Regelungsbereich. Er lässt auch keine Eingriffe in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder oder die Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen von Bund und Ländern zu, und verändert nicht die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die kommunale Selbstverwaltung, die Bundesbank oder den Gerichtsaufbau. Dem ESM werden mit dem ESMV n.F. auch keine Rechtsetzungs- oder Entscheidungsbefugnisse übertragen, die

⁴⁷⁴ *BVerfGE* 153, 74 (Rdnr. 99, Rdnr. 123); anders wohl noch *BVerfGE* 131, 152 (218).

⁴⁷⁵ Vgl. BT-Drucks. 17/9047, S. 4; *Lorz/Sauer*, *EuR* 2012, 682 (686 ff.). A.A. *Rathke*, *DÖV* 2011, 753 (755 ff.); *Calliess*, *NVwZ* 2012, 1 (3).

⁴⁷⁶ Wohl zustimmend *BVerfG*, 2 BvR 1111/21, Rdnr. 104 ff.

⁴⁷⁷ Von bloßen „nachrangigen Modifikationen“ spricht insofern das BVerfG, vgl. *BVerfG*, 2 BvR 1111/21, Rdnr. 121.

⁴⁷⁸ *BVerfGE* 153, 74 (Rdnr. 130).

⁴⁷⁹ Vgl. zu den Fallgruppen nochmals oben unter Kapitel 2, A., III., 4., a), bb).

Anwendungsvorrang vor entgegenstehenden Bestimmungen des GG hätten. Der ESMV n.F. stößt auch keine unvorhersehbare Integrationsentwicklung an und räumt dem ESM keine Befugnisse ein, die die Grundrechte deutscher Grundrechtsträger beeinträchtigen könnten. Darüber hinaus verstößt er nicht gegen Unionsrecht und bewirkt keine Umformung des EU-Rechts, womit der ESMV n.F. auch nicht die Normativität des Unionsrechts in Frage stellt. Eine Zweidrittelmehrheit nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG war damit weder im Rahmen der Zustimmungen zum ESMV a.F., dem ESMFinG und der Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV, noch im Rahmen der Reform des ESMV verfassungsrechtlich notwendig.⁴⁸⁰ Ein legitimatorisches Defizit des ESM aufgrund eines Verstoßes gegen Art. 23 Abs. 1 S.3 GG scheidet daher aus.

V. Fazit zur Legitimität der Eurokrise-Finanzhilfen

Im Nachgang der Euro- und Staatsschuldenkrise war vielfach von einem „Demokratiedefizit der EU“ die Rede. Die Vorwürfe waren vor allem aus den südlichen Schuldnerstaaten zu vernehmen, in denen die Kredite aufgrund der strikten Sparauflagen nicht über die notwendige Anerkennung der Bevölkerungen verfügten. Diese verwiesen auf die fehlende Beteiligung des Europäischen Parlaments im Rahmen des finanziellen Beistands oder die mangelhafte Legitimität der Troika. Aber auch in Deutschland und anderen Gläubigerstaaten gab es Stimmen, die in den Finanzhilfen der Eurokrise eine Aushebelung der eigenverantwortlichen Maastricht-Wirtschaftsverfassung erkannten und die Legitimität der Maßnahmen in Zweifel zogen.⁴⁸¹ Von einem „Demokratiedefizit der EU“ zu sprechen erschien jedoch schon damals missverständlich und zu kurz gegriffen.⁴⁸² Trotz aller berechtigter Kritik suggeriert das „Demokratiedefizit der EU“ in seiner Einfachheit nämlich, dass die Legitimität primär in einer supranationalen Art und Weise hätte erfolgen müssen.⁴⁸³ Stattdessen aber war und

⁴⁸⁰ A.A. *Schorkopf*, Rechtsgutachten im Auftrag der FDP-Fraktion, Rdnr. 88 ff.

⁴⁸¹ Vgl. *Tjong*, Zweifel an Legitimation der ESM-Hilfen, Focus Online vom 09.09.2015, hier abrufbar: https://www.focus.de/politik/ausland/eu/zweifel-an-legitimation-der-esm-hilfen-experten-europa-bricht-mit-den-neuen-griechenland-hilfen-das-recht_id_4816206.html (Stand: 28.06.2023).

⁴⁸² Angeführt wird beispielsweise, dass das Europäische Parlament über kein Initiativrecht verfügt oder der Rat, bestehend aus Vertretern der nationalen Exekutive, nach wie vor das zentrale Legislativorgan der EU sei. Zum Demokratiedefizit z.B. auch *Barbato*, ZFAS 2013, 249 (254); *Plotka/Rebmann*, in: *W. Weidenfeld et al.* (Hrsg.), Europa von A bis Z, 2020, 127 (127 ff.); *Seikel*, WSI Mitteilungen 2019, 146 f.

⁴⁸³ *Lindseth*, in: *Bignami* (Hrsg.), EU Law in Populist Times: Crises and Prospects, 2020, 505 (505).

ist nach Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV auch eine legitimatorische *Verbindung* zwischen der EU und den national-demokratischen Legitimationsmodellen her- und sicherzustellen.⁴⁸⁴ Dies gilt gerade für intergouvernementale Maßnahmen wie die Finanzhilfen der Eurokrise. Zurecht gelangte insofern das BVerfG zu dem Ergebnis, dass die legitimatorische Verbindung im Rahmen der Finanzhilfen der Eurokrise hinreichend bestand. Mit Blick auf den ESM bleibt diese demokratisch-legitimatorische Verbindung auch nach dessen Reform gewahrt.

Dennoch wurde auch aus Deutschland heraus mitunter nachvollziehbare Kritik geäußert. Demokratie schließlich ist mehr als nur eine Frage geordneter Repräsentation. Vielmehr bedarf sie auch eines gesellschaftlichen Demos, einer gemeinsamen Identität der Wählerschaft.⁴⁸⁵ Den EU-Bürgern fehlte es in der Euro- und Staatsschuldenkrise an einer gefestigten supranationalen Identität und solch einem gemeinsamen Demos.⁴⁸⁶ Gerade zwischen den Nord- und Südstaaten bestanden teils ganz unterschiedliche Erwartungen. Vor allem in den nördlichen Mitgliedstaaten wurde die EU als eine Ansammlung mehrerer Demen verstanden, die durch Supranationalisierung lediglich selektive Ziele zu erreichen versuchte.⁴⁸⁷

D. Solidarität im Rahmen der Eurokrise-Finanzhilfen

Über das „Ob“ und „Wie“ finanzieller Unterstützung für die kriselnden Eurostaaten bestanden in der Eurokrise ganz unterschiedliche Vorstellungen. Die individuellen Vorstellungen über das erforderliche Maß an Solidarität waren dabei insbesondere von der eigenen Krisenbetroffenheit der Mitgliedstaaten geprägt (dazu I.). Für rechtliche Klarheit im Spannungsverhältnis zwischen Solidarität und Eigenverantwortlichkeit sorgte sodann der EuGH mit seiner Pringle-Entscheidung (dazu II. und III.) und setzte gleichzeitig einen Rahmen für Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen künftiger Krisensituationen (dazu IV.).

⁴⁸⁴ Ebenda; *Benz*, *European Law Journal* 2021, 1 (2).

⁴⁸⁵ *Dahl*, in: *Shapiro/Hacker-Cordón* (Hrsg.), *Democracy's Edges*, 1999, 19 ff.

⁴⁸⁶ *Lindseth*, in: *Bignami* (Hrsg.), *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*, 2020, 505 (511); *Walker*, *Europa Working Paper No. 2014/03*, S. 7; *Gerstenberg*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit*, 2015, 67 (68).

⁴⁸⁷ *Lindseth*, in: *Bignami* (Hrsg.), *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*, 2020, 505 (513).

I. Breites politisches Meinungsspektrum

In Bezug auf das Maß an solidarischer Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten bestanden bei Ausbruch der Eurokrise unterschiedliche politische Auffassungen. Wer die EU als einen „quasi-föderalen“ Bundesstaat verstand, erwartete ein anderes Maß an Solidarität als derjenige, der in der EU einen Verbund eigenverantwortlicher Mitgliedstaaten zur Verwirklichung ausgewählter gemeinsamer Ziele erkannte. Mit Ausbruch der Eurokrise und der erstmaligen Beantragung finanzieller Unterstützung durch Griechenland entfachte sich in der Folge eine politische Debatte über den Umgang mit kriselnden Staaten.⁴⁸⁸

In Gläubigerstaaten wie Deutschland wurde dabei der wirtschaftliche Eigenstand der Mitgliedstaaten hervorgehoben. Gestützt wurde diese ablehnende Haltung von Ökonomen, die die Meinung vertraten, dass Finanzhilfen lediglich zu einer zeitweisen Abnahme der Liquiditätsengpässe führen würden aber nicht langfristig das Insolvenzrisiko der Schuldnerstaaten lösen würden.⁴⁸⁹ Die Gründe für die Krisen in den Schuldnerstaaten wurden vielmehr in realwirtschaftlichen Ursachen wie beispielsweise den zu hohen Löhnen und der hieraus resultierenden Wettbewerbsunfähigkeit gesehen.⁴⁹⁰ Man vertrat die Auffassung, dass Finanzhilfen für die Krisenstaaten diese Ursachen jedoch nicht beheben sondern durch Fehlanreize sogar verfestigen würden.⁴⁹¹ Namhafte Ökonomen wie Hans-Werner Sinn forderten daher einen (temporären) Ausschluss der Krisenstaaten aus der Eurozone oder zumindest die Verknüpfung finanziellen Beistands mit strikten Sparauflagen für die Schuldnerstaaten.⁴⁹² Derart regressive Forderungen erschufen eine Stimmung, die in der Folge auch auf die Politik der BRD und den gesellschaftlichen „Sound“ jener Zeit erheblichen Einfluss hatte.

Auf der anderen Seite standen Repräsentanten von Mitgliedstaaten, die selbst ein Risiko für die nationale Finanzstabilität erkannten. Sie forderten einen

⁴⁸⁸ Aus ökonomischer Sicht gegen jegliche Finanzhilfen z.B. *Jaeger*, FAZ Online vom 06.05.2010, hier abrufbar: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/im-gespraech-professor-franz-jaeger-griechenland-muss-aus-dem-euro-1254235.html> (Stand: 28.06.2023) sowie *Nölling* in der Tagesschau Online vom 07.05.2010, hier abrufbar:

<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/griechenlandhilfe118.html> (Stand: 28.06.2023).

⁴⁸⁹ *Kroll*, Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?, 2019, S. 138.

⁴⁹⁰ *Caesar*, Deutschland & Europa 2012, 10 (12).

⁴⁹¹ Ebenda.

⁴⁹² *Sinn/Carstensen*, ifo Schnelldienst Sonderausgabe 2010, S. 11; *Alcidi/Giovannini/Gros*, CEPS Policy Brief No. 272; *Prodromitis/Chrysochoou/Papastamou*, International Review of Social Psychology 2017, 68 ff.

Beistand, der über die Gewährung von verzinsten Krediten hinausging. Vorgeschlagen wurde beispielsweise die EFSF mit einer Banklizenz auszustatten und ihr damit die Möglichkeit einzuräumen, sich bei der EZB zu refinanzieren.⁴⁹³ Die EZB selbst sollte die Kompetenz erhalten, Staatsanleihen in unbegrenztem Umfang erwerben zu können.⁴⁹⁴ Derartige Forderungen kamen beispielsweise aus Frankreich, dessen Großbanken zu den größten Kreditgebern in Griechenland gehörten und die sich um den Ausfall ihrer griechischen Kredite sorgten, sowie auch aus Italien, das damals selbst einer schwierigen Wirtschaftslage ausgesetzt war.⁴⁹⁵ Dies schon macht deutlich, wie eigennützig ein altruistisch-anmutendes Eintreten für mehr Solidarität in der Eurozone bisweilen war.

Noch weiter gingen Forderungen aus Krisenstaaten wie Griechenland oder Portugal, aus denen gar Forderungen nach einer gemeinschaftlichen Ausgabe von *Eurobonds* oder der Schaffung eines *Schuldentilgungsfonds* kamen.⁴⁹⁶ Als Eurobonds werden Anleihen mit pro rata oder gesamtschuldnerischer Haftung der Euro-Staaten bezeichnet.⁴⁹⁷ Der Vorteil wurde von Krisenstaaten darin gesehen, dass die Eurobonds aufgrund der gemeinschaftlichen Haftung unter Beteiligung von Ländern mit guter Bonität wie beispielsweise Deutschland, ein besseres Rating erhalten hätten als die nationalen Anleihen von kriselnden Euro-Staaten mit schlechterer Bonität.⁴⁹⁸ Über Eurobonds hätte sich die Finanzierung am Kapitalmarkt für die Krisenstaaten mithin verbilligt. Die Einführung von Eurobonds und die gleichbedeutende Vergemeinschaftung von Risiken aber stößt in den Niederlanden, Deutschland und den anderen wirtschaftlich solideren Nordstaaten noch heute auf rechtliche⁴⁹⁹, ökonomische⁵⁰⁰ und politische⁵⁰¹

⁴⁹³ Kroll, Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?, 2019, S. 140; Caesar, Deutschland & Europa 2012, 10 (12).

⁴⁹⁴ Caesar, Deutschland & Europa 2012, 10 (12).

⁴⁹⁵ Eger, Europa-Kolleg Hamburg Discussion Paper, No. 1/11, S. 20; Kroll, Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?, 2019, S. 140.

⁴⁹⁶ Kroll, Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?, 2019, S. 141 f.

⁴⁹⁷ Nettesheim, EuR 2011, 765 (780).

⁴⁹⁸ Kroll, Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?, 2019, S. 141.

⁴⁹⁹ Ein guter Überblick über die rechtlichen Bedenken findet sich bei Nettesheim, EuR 2011, 765 (780 f.).

⁵⁰⁰ Ablehnend z.B. Sinn/Carstensen, ifo Schnelldienst Sonderausgabe 2010, S. 11 oder auch Prof. Joachim Starbatty im Spiegel-Streitgespräch, vgl. Hesse/Mahler, Der Spiegel 51/2011, 76 ff.

⁵⁰¹ Ablehnend z.B. Bundesfinanzminister a.D. Wolfgang Schäuble: „Mit mir wird es keine Eurobonds geben“, vgl. FAZ Online vom 08.10.2011, hier abrufbar: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/schaeuble-und-issing-im-streitgesprach-sollen-die-griechen-raus-aus-dem-euro-11486535.html> (Stand: 28.06.2023).

Bedenken und überwiegende Ablehnung. Auf vergleichbare Ablehnung trifft auch die Einrichtung eines gemeinsamen Schuldentilgungsfonds, aus dem die Schulden aller Mitgliedstaaten zu tilgen wären.⁵⁰²

All dies macht deutlich, wie uneinheitlich das Verständnis von Solidarität in der Krise sowie die Fragen über das Ob und die Ausgestaltung solidarischer Finanzhilfen in der EU damals waren. Im Rückblick auf die mit strikten Sparauflagen versehenen Finanzhilfen allerdings ist unschwer zu erkennen, welche der drei Positionen sich letztlich durchsetzen konnte. Am Abgrund zur Staatspleite stehend blieb den südlichen Schuldnerstaaten schließlich nichts anderes übrig, als den strikten Sparauflagen seitens der Gläubigerstaaten und der Troika im Gegenzug für finanziellen Beistand zuzustimmen und so einer Staatspleite zu entgehen.

II. Die Pringle-Entscheidung des EuGH

Als zentrale Weiche für das Verständnis des unionsrechtlichen Solidaritätsprinzips in der Eurokrise darf die Pringle-Entscheidung des EuGH vom 21.11.2021 gewertet werden.⁵⁰³ In dieser Entscheidung befasste sich der Gerichtshof mit dem Spannungsverhältnis zwischen unionsrechtlichem Solidaritäts- und wirtschaftlichem Eigenverantwortlichkeitsprinzip, indem er den ESM auf Vereinbarkeit mit den Art. 2 Abs. 3 AEUV, Art. 119 AEUV bis Art. 123 AEUV, Art. 125 AEUV und Art. 126 AEUV, Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 13 EUV prüfte.

1. Keine Beeinträchtigung der EU-Zuständigkeiten

In der Pringle-Entscheidung stellt der EuGH zunächst klar, dass die Schaffung des ESM nicht die Zuständigkeiten berühre, die der Union durch Bestimmungen des AEUV übertragen seien.⁵⁰⁴ Als *wirtschaftspolitische* Maßnahme fiele der ESM – aufgrund des wirtschaftspolitischen Eigenstandes der Mitgliedstaaten – vielmehr in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten und kollidiere mithin nicht mit Rechtsakten oder Entscheidungen, die die EU auf der Grundlage ihrer wirtschaftspolitischen Befugnisse gemäß Art. 2 Abs. 5, Art. 5 Abs. 1 AEUV,

⁵⁰² Potacs, EuR 2013, 133 (134); Hatje, in: Hatje et al. (Hrsg.), Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union, 2015, 73 (81 f.); Müller-Franken, Sebastian, Der Schuldentilgungsfonds aus Sicht des Europarechts wie des Verfassungsrechts, NVwZ 2012, 1201-1206.

⁵⁰³ EuGH, Urt. v. 27.11.2012 – C-370/12.

⁵⁰⁴ EuGH, C-370/12, Rdnr. 92 ff.

Art. 119 AEUV, Art. 120 bis 126 AEUV erlassen habe.⁵⁰⁵ Insbesondere greife der ESM nicht in die Befugnisse des Rates gemäß Art. 122 Abs. 1 AEUV ein.⁵⁰⁶ Überdies enthalte Art. 122 AEUV keinen Anhaltspunkt dafür, dass nur die Union für die Gewährung finanziellen Beistands innerhalb der Union zuständig wäre.⁵⁰⁷

2. Art. 123 AEUV

Nach Art. 123 Abs. 1 AEUV ist es der EZB und den nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten verboten, Körperschaften und Einrichtungen der Union und der Mitgliedstaaten Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten zu gewähren oder unmittelbar von ihnen Schuldtitel zu erwerben. Der EuGH wies insofern darauf hin, dass sich die Norm ausweislich ihres Wortlauts ausschließlich an die EZB und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten richte.⁵⁰⁸ Unter das Verbot des Art. 123 AEUV aber falle nicht der finanzielle Beistand eines oder mehrerer Mitgliedstaaten an einen anderen Mitgliedstaat.⁵⁰⁹ Darüber hinaus spreche nichts für die Annahme, dass die dem ESM von dessen Mitgliedern zur Verfügung gestellten Finanzmittel aus Finanzinstrumenten stammen könnten, die selbst wiederum unter das Verbot in Art. 123 Abs. 1 AEUV fielen.⁵¹⁰

3. Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV

Der EuGH stellte zunächst fest, dass es der Sinn und Zweck des Art. 125 AEUV verbiete, der Union und den Mitgliedstaaten finanziellen Beistand zu leisten, der zu einer Beeinträchtigung des Anreizes für den Empfängermitgliedstaat führen würde, eine solide Haushaltspolitik zu betreiben.⁵¹¹ Daher müsse eine Finanzhilfe für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets unabdingbar sei und strengen Auflagen unterliegen.⁵¹² In Bezug auf den ESMV (a.F.) sei insofern festzustellen, dass der ESM nicht als Bürge für die Schulden der Empfängerstaaten auftrete und die Schuldnerstaaten gegenüber ihren Gläubigern haftbar blieben.⁵¹³ Stattdessen entstünde dem Empfängerstaat aufgrund der

⁵⁰⁵ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 92 ff.

⁵⁰⁶ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 116.

⁵⁰⁷ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 120.

⁵⁰⁸ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 120.

⁵⁰⁹ *Ebenda*.

⁵¹⁰ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 127.

⁵¹¹ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 136.

⁵¹² *Ebenda*.

⁵¹³ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 138.

Rückzahlungsverpflichtung sogar eine neue Schuld.⁵¹⁴ Der Ankauf von Anleihen eines ESM-Mitglieds durch den ESM am Primär- und Sekundärmarkt (Unterstützungsfazilitäten gemäß Art. 17 und Art. 18 ESMV) sei hingegen nicht mit einem Darlehen vergleichbar und führe zudem auch nicht zu einer Haftungsübernahme.⁵¹⁵ Darüber hinaus würden strengen Auflagen sicherstellen, dass der ESM und die Empfängermitgliedstaaten die von der Union, insbesondere im Bereich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, getroffenen Maßnahmen zu beachten hätten.⁵¹⁶ Zuletzt habe ein erhöhter Kapitalabruf⁵¹⁷ nach Art. 25 Abs. 2 ESMV nicht die Übernahme der Schuld des säumigen Mitgliedstaates durch die übrigen ESM-Mitglieder zur Folge, da der säumige Staat dennoch zur Einzahlung seines Kapitalanteiles verpflichtet bliebe.⁵¹⁸

4. Würdigung und Ruckschlüsse aus der Pringle-Entscheidung

Im Ergebnis ist der Entscheidung des EuGH in Sachen „Pringle“ durchaus zuzustimmen.⁵¹⁹ In der Tat erfasst Art. 123 AEUV schon seinem Wortlaut nach nicht die Mitgliedstaaten oder sonstige im öffentlichen Eigentum stehende

⁵¹⁴ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 139.

⁵¹⁵ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 140 f.

⁵¹⁶ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 143.

⁵¹⁷ Unter den Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 oder Abs. 3 ESMV, kann das Direktorium (Abs. 2) oder der Geschäftsführende Direktor (Abs. 3) genehmigtes nicht eingezahltes Kapital (vgl. Art. 8 Abs. 2, Abs. 4 ESMV) abrufen. Nimmt ein ESM-Mitglied die aufgrund eines Kapitalabrufs gemäß Art. 9 Abs. 2 oder Abs. 3 ESMV erforderliche Einzahlung nicht vor, so ergeht nach Art. 25 Abs. 2 ESMV an alle ESM-Mitglieder ein revidierter erhöhter Kapitalabruf, um sicherzustellen, dass der ESM die Kapitaleinzahlung in voller Höhe erhält.

⁵¹⁸ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 144; zustimmend *Calliess*, NVwZ 2013, 97 (102).

⁵¹⁹ So auch *Nettesheim*, NJW 2013, 14 ff.; *Lo Schiavo*, Italian Journal of Public Law 2013, 188 (218 ff.); *De Witte/Beukers*, Common Market Law Review 2013, 805 (838 ff.); *Hufeld*, in: *Müller-Graff* (Hrsg.), Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, EnzEur Bd. 4, 2015, § 22 Rdnr. 104; *Borger*, German Law Journal 2013, 113 (127 ff.); *Calliess*, NVwZ 2013, 97 (101 ff.); *Häde*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), 2022, Art. 125 AEUV Rdnr. 11; *Everling*, in: FS Scheuing, Europäisches Recht zwischen Bewahrung und Wandel, 2011, 526 ff.; *Nettesheim*, EuR 2011, 765 ff.; *Oppermann*, in: FS Möschel, 2011, 909 ff.; *Rathke*, DÖV 2011, 753 ff.; *Herrmann*, EuZW 2012, 805 (807); *Oppermann*, NJW 2013, 6 ff.; *Weber*, EuZW 2011, 935 (937); mit Einschränkungen auch *Frenz*, EWS 2013, 27 ff.; a.A. z.B. *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 68 ff.; *Vogel*, EWS 2013, 33 (45 f.); *Piecha*, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 2016, S. 107 ff.; *Philipp*, ZRP 2011, 240 (242 f.); *Schorkopf*, AöR 136 (2011), 323 (339 f.); *Gröpl*, Der Staat 52 (2013), 1 (6); *Ruffert*, Common Market Law Review 2011, 1777 (1785 ff.); *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1911 (1912 ff.).

Kreditinstitute.⁵²⁰ Dies entspricht zudem dem Telos der Norm, die gerade monetäre Finanzierung von Staatshaushalten sowie damit einhergehende negative Effekte auf die Haushaltsdisziplin, Preisstabilität und Notenbankunabhängigkeit unterbinden soll.⁵²¹ Für eine Ausweitung des Verbots besteht somit schon keine Notwendigkeit.⁵²² Die Vereinbarkeit mit Art. 124 AEUV hingegen hatte der EuGH nicht zu prüfen. Insofern aber sei angemerkt, dass die Gewährleistungsermächtigungen und Darlehensverträge im Zusammenhang mit dem ESM allesamt freiwillige erfolgten und mithin schon nicht als „zwingende Rechtsakte“ zu sehen waren.⁵²³ In Bezug auf Art. 125 AEUV ist dem EuGH dahingehend zuzustimmen, dass Schuldnerstaaten tatsächlich die ihnen gewährten Kredithilfen an den ESM samt Zinsen zurückzahlen müssen und ihnen hiermit eine weitere Schuld entsteht für die sie alleine haften bleiben.⁵²⁴ Andererseits stellt der EuGH klar, dass Art. 125 AEUV nur einen finanziellen Beistand erlaubt, der für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets unabdingbar ist und strengen Auflagen unterliegt.⁵²⁵ Im Hinblick auf die „Wahrung der Finanzstabilität“ blieb eine konkrete Subsumtion durch den Gerichtshof jedoch aus. Stattdessen begnügte sich der EuGH mit einem bloßen Verweis auf die Art. 3 und Art. 12 Abs. 1 ESMV.⁵²⁶ Und auch in Bezug auf die „strengen Auflagen“ konkretisierte das Gericht zwar, dass diese geeignet sein müssen, den Schuldnerstaat zu einer soliden Haushaltspolitik zu bewegen.⁵²⁷ Eine wirkliche Subsumtion blieb aber auch insoweit aus.⁵²⁸

Dennoch lässt der EuGH mit der Pringle-Entscheidung keine Zweifel daran, dass er im Falle entsprechender Vorlagen auch die anderen Finanzhilfen der Eurokrise für unionsrechtmäßig und insbesondere für mit dem Bail-out-Verbot aus

⁵²⁰ Ausführlich *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 82; a.A. *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1911 (1912).

⁵²¹ *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 82.

⁵²² Ausführlicher zu Art. 123 AEUV *Piecha*, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 2016, S. 159.

⁵²³ *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 90; dies gilt auch für die Kreditverträge im Rahmen der anderen Finanzhilfen. Umfassender zu Art. 124 AEUV ansonsten *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 84 ff. und *Piecha*, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 2016, S. 161.

⁵²⁴ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 139; zustimmend auch *Herrmann*, *EuZW* 2010, 413 (415); a.A. *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 63 ff.

⁵²⁵ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 136.

⁵²⁶ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 142.

⁵²⁷ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 137.

⁵²⁸ So auch *Nettesheim*, NJW 2013, 14 (16).

Art. 125 AEUV vereinbar befunden hätte.⁵²⁹ Dies gilt selbst für die von der EU gewährten Kredithilfen im Rahmen des EFSM und der BoP Assistance. Die EFSM-VO erging auf Grundlage von Art. 122 Abs. 2 AEUV. Die EU erkannte die Eurokrise als ein „außergewöhnliches Ereignis“, das sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entzog und stütze die EFSM-VO auf Art. 122 AEUV.⁵³⁰ In der Literatur wurde dies bisweilen anders beurteilt und darauf hingewiesen, dass nicht ein hohes Haushaltsdefizit allein ein außergewöhnliches Ereignis begründen kann.⁵³¹ Vertretbar aber ist, die Euro- und Staatschuldenkrise sowie die gravierende Verschlechterung der Kreditkonditionen als solch ein „außergewöhnliches Ereignis“ zu qualifizieren.⁵³² Ein Mitverschulden der Mitgliedstaaten durch Anhäufung hoher Staatsschulden ist dabei unerheblich.⁵³³ Ohne die Auswirkungen der Finanzkrise schließlich wären die hochverschuldeten Euro-Staaten nicht in derartige Zahlungs- und Refinanzierungsschwierigkeiten geraten.⁵³⁴ Der Art. 122 AEUV aber stellt keine Legalausnahme vom Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV dar.⁵³⁵ Stattdessen stehen beide Normen in einem *Wechselverhältnis* zueinander, was die Beachtung des Art. 125 AEUV auch bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 122 Abs. 2 AEUV erfordert.⁵³⁶ Auch die EFSM-Kredite aber hatten keine Haftungsübernahme oder den Eintritt in

⁵²⁹ Vgl. z.B. Häde, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), 2022, Art. 125 AEUV Rdnr. 11; *Bandilla*, in: GHN, 2023, Art. 125 AEUV Rdnr. 24 ff.; *Hufeld*, in: *Müller-Graff* (Hrsg.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht*, EnzEur Bd. 4, 2015, § 22 Rdnr. 104; *Oppermann*, NJW 2013, 6 ff.; *Faßbender*, NVwZ 2010, 799 (800); *Herrmann*, EuZW 2010, 413 (415 f.); *Weber*, EuZW 2011, 935 (937); *von Arnould*, in: FS Klein, *Der Staat im Recht*, 2013, 509 (516); *Herrmann*, EuZW 2012, 805 (807); *Nettesheim*, in: *Kadelbach* (Hrsg.), *Nach der Finanzkrise*, 2012, 31 (46 ff.); wohl auch *ders.*, EuR 2011, 765 ff.; *Everling*, in: FS Scheuing, *Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel*, 2011, 526 ff.; a.A. wohl *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1911 ff.; *Seidel*, EuZW 2011, 241 ff.; a.A. *Kube/Reimer*, NJW 2010, 1911 (1912 ff.); *Vogel*, ZSE 2012, 459 (469 f.); ablehnend auch *Ruffert* im Gespräch mit der FAZ vgl. *Jahn*, FAZ Online vom 10.02.2010, hier abrufbar: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/hilfen-fuer-griechenland-europaeische-vertraege-verbieten-einen-bail-out-1936387.html> (Stand: 28.06.2023).

⁵³⁰ Vgl. Erwägungsgrund 4 und 5 der EFSM-VO.

⁵³¹ So auch Häde, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), 2022, Art. 122 AEUV Rdnr. 16; *Bandilla*, in: GHN, 2023, Art. 122 AEUV Rdnr. 16; *Herrmann*, EuZW 2010, 413 (414); *Hentschelmann*, EuR 2011, 282 (297); *Müller-Graff*, ZHR 176 (2012), 2 (3); *Brück/Schalast/Schanz*, BB 2010, 2522 (2525).

⁵³² So auch *Vogel*, ZSE 2012, 459 (464 f.); *Wieland*, NVwZ 2011, 340 (341).

⁵³³ Häde, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), 2022, Art. 122 AEUV Rdnr. 9; *Bandilla*, in: GHN, 2023, Art. 122 AEUV Rdnr. 18; *Herrmann*, EuZW 2010, 413 (414); *Knopp*, NJW 2010, 1777 (1780); *Wieland*, NVwZ 2011, 340 (341).

⁵³⁴ So auch *Vogel*, ZSE 2012, 459 (464 f.); *Wieland*, NVwZ 2011, 340 (341).

⁵³⁵ Vgl. *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 131.

⁵³⁶ So auch *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, PE 6 – 3000 – 028/20, S. 8 ff., mit umfangreicher Darstellung der unterschiedlichen Auffassungen.

Verbindlichkeiten der Schuldnerstaaten durch die EU zur Folge und waren an strenge Auflage gebunden.⁵³⁷ Dieselben Feststellungen lassen sich auch für die BoP-Kredithilfen an Ungarn, Lettland und Rumänien treffen.

Deutlich skeptischer in Bezug auf die Vereinbarkeit der Finanzhilfen mit dem Unionsrecht als der EuGH war hingegen das BVerfG. Mangels Kompetenz prüfte das BVerfG in seinen Entscheidungen zum EFSF und ESM im Kern zwar nicht die Unionsrechtmäßigkeit der Kredithilfen. Die Entscheidungen des BVerfG zum EMSV a.F.⁵³⁸ aber erlauben entsprechende Rückschlüsse. Das BVerfG nämlich führte darin aus, dass die Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV „*nunmehr*“ freiwillige Finanzhilfen im Bereich der in Art. 125 Abs. 1 AEUV normierten Haftungsausschlüsse zulasse.⁵³⁹ Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass das BVerfG die freiwilligen Kredithilfen vor Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV – Hilfsprogramm Griechenland I und Rettungsschirm – für nicht mit dem Bail-Out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV vereinbar ansah. Die Ansicht des BVerfG kann insofern aber nicht überzeugen. Ausgehend von der Reichweite des Bail-out-Verbots nämlich ist in Art. 136 Abs. 3 AEUV eine nur *deklaratorische* Vorschrift zu erkennen.⁵⁴⁰ Freiwilligen Finanzhilfen stand Art. 125 AEUV im Einklang mit dem EuGH auch schon vor Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV nicht entgegen.⁵⁴¹

III. Die ESM-Reform

An der Konformität des ESM mit dem Unionsrecht, insbesondere Art. 125 AEUV, ändert auch das ESM-Änderungsabkommen und die gleichbedeutende Reform des ESMV nichts. Dies gilt insbesondere auch für die Einführung der Letztsicherungsfazilität gemäß Art. 18a ESMV n.F. und die Reform der PCCL nach Art. 14 ESMV n.F. In Bezug auf die Einführung der Letztsicherungsfazilität nämlich ist der Anwendungsbereich des Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV schon nicht

⁵³⁷ So auch *Bandilla*, in: GHN, 2023, Art. 125 AEUV Rdnr. 25 ff.

⁵³⁸ *BVerfGE* 132, 195 vom 12.09.2012 und *BVerfGE* 135, 317 vom 18.03.2014.

⁵³⁹ *BVerfGE* 132, 195 ff. (Rdnr. 129). So auch erneut in *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 180).

⁵⁴⁰ So auch *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 72; *Herrmann*, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsregierung in der Europäischen Union*, in: *Giegerich* (Hrsg.), *Herausforderungen und Perspektiven der EU*, 2012, 51 (68); *Palm*, in: GHN, 2023, Art. 136 AEUV Rdnr. 45; a.A. *BVerfGE* 132, 195 ff. (Rdnr. 129), *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 180), *Glaser*, *DÖV* 2012, 901 (906).

⁵⁴¹ Vgl. schon oben unter Kapitel 2, B., III., 2., c) sowie *Herrmann*, *EuZW* 2010, 413 (415); *Heun/Thiele*, *JZ* 2012, 973 (979); *Mayer/Heidfeld*, *NJW* 2012, 422 (425); *Sonder*, *DVBl.* 2011, 1274 (1276 f.), sowie *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 130 ff.

eröffnet. Durch die Letztsicherungsfazilität wird es dem ESM ermöglicht, dem SRB eine Kreditlinie für den SRF einzuräumen. Dies aber stellt nicht die Gewährung einer Finanzhilfe an einen Euro-Mitgliedstaat dar. Vielmehr dienen die im Rahmen der Letztsicherungsfazilität bereitgestellten Mittel ausschließlich dem SRB zur Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen von bedeutenden Finanzinstituten, die dem SSM und SRM unterliegen. Die Darlehensvergabe erfolgt insofern nur dann, wenn die Rückzahlungsfähigkeit des SRB sichergestellt ist. Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre Banken mit nationalen Mitteln zu retten, ist daneben gerade nicht vorgesehen. Die Rückzahlung der Kredite erfolgt zudem im Wege der Erhebung einer nachträglichen Bankenabgabe durch die Banken der Eurozone selbst.⁵⁴² Damit begünstigt die Letztsicherungsfazilität ausschließlich Banken und dient der Stabilisierung des Bankensystems der Eurozone, ohne dabei einzelne Mitgliedstaaten zu entlasten. Eine solch rechtliche und wirtschaftliche Begünstigung von Banken aber ist weder nach dem eindeutigen Wortlaut noch nach dem Sinn und Zweck vom Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV umfasst.

Und auch die PCCL verstößt nicht gegen Art. 125 AEUV, sondern erfüllt die vom EuGH in der Pringle-Entscheidung aufgestellten Voraussetzungen für freiwillige Finanzhilfen vollumfänglich. So kann die vorsorgliche Finanzhilfe nach Art. 14 Abs. 1 ESMV n.F. nur unter Achtung der strengen Konditionalität nach Art. 12 Abs. 1 ESMV n.F. gewährt werden. Zu deren Einhaltung hat sich der betreffende Mitgliedstaat im Rahmen des Antrags auf eine PCCL durch eine entsprechende Absichtserklärung zu verpflichten (Art. 14 Abs. 2 ESMV n.F.). Bei Verstoß gegen Auflagen wird der Zugang zur Kreditlinie grundsätzlich gesperrt (Art. 14 Abs. 7 S. 1 Hs. 1 ESMV n.F.) und eine zusätzliche Marge auf bereits gezogenen Mittel angewandt (Art. 14 Abs. 7 S. 2 ESMV n.F.). Damit ist sichergestellt, dass die Finanzhilfe im Rahmen der PCCL an strenge Auflagen geknüpft werden, die geeignet sind, den Mitgliedstaat zu einer soliden Haushaltspolitik zu bewegen. Auch die vorsorglichen Finanzhilfen nach Art. 14 ESMV verstoßen damit nicht gegen das Verbot des Art. 125 AEUV.

IV. Fazit zur Solidarität im Kontext der Eurokrise-Finanzhilfen

Die gemachten Ausführungen haben unterschiedliches verdeutlicht. Zum einen wird deutlich, dass das politische Verständnis des Spannungsverhältnisses

⁵⁴² Die Folge ist eine mittelfristige Haushaltsneutralität.

zwischen Solidarität und wirtschaftlicher Eigenständigkeit in der Eurokrise ganz unterschiedlich von den Mitgliedstaaten interpretiert wurde. Die Folge war ein breites politisches Meinungsspektrum über das Ob und Wie finanziellen Beistands für die Krisenstaaten. Letztlich verständigten sich die Mitgliedstaaten darauf, kriselnden Staaten mittels Kredithilfen unter die Arme zu greifen. Gerade die nördlichen Gläubigerstaaten erkannten hierin und trotz der damit verbundenen Sparauflagen bereits einen ritterlichen Akt der Solidarität, während die Schuldnerstaaten lautstark über die verbindlichen Sparauflagen klagten. Ein Blick auf die Entscheidungen von EuGH und BVerfG zeigt, dass auch die rechtliche Beurteilung bzw. Auflösung dieses Spannungsverhältnisses keineswegs eindeutig ausfiel. Zwar wertete das BVerfG die Finanzhilfen als „solidarische Hilfsinstrumente“ oder „solidarische Hilfsmaßnahmen“.⁵⁴³ Erst mit Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV aber erachtete das BVerfG freiwillige Finanzhilfen im Bereich der in Art. 125 Abs. 1 AEUV normierten Haftungsausschlüsse für zulässig.⁵⁴⁴ Im Eigenverantwortlichkeitsprinzips hingegen erkannte das BVerfG noch immer ein „konstitutives“ Prinzip für die Ausgestaltung der Währungsunion.⁵⁴⁵

Weniger rechtliche Probleme stellten sich hingegen für den EuGH. Im Ergebnis kann dem EuGH – selbst nach der ESM-Reform – auch zugestimmt werden. Es überrascht aber, in welcher Kürze das Gericht die Auslegung der einzelnen Normen in seiner Pringle-Entscheidung abhandelte. Mangels sauberer Subsumtion blieben richterliche Klarstellungen in Bezug auf die Vereinbarkeit des ESM mit Art. 125 AEUV aus. Das kurze Pringle-Urteil erweckt somit auch den Eindruck, der EuGH habe sich bewusst gegen umfassende rechtliche Ausführungen und Klarstellungen entschieden, um im Rahmen künftiger Finanzhilfen in möglichst geringen Umfang an eigene Ausführungen gebunden zu sein. Damit aber signalisierte der EuGH mit der Pringle-Entscheidung umso deutlicher, dass er auch künftigen solidarischen Unterstützungen der Mitgliedstaaten nicht voreilig den Weg versperren möchte. Letztlich darf die Pringle-Entscheidung damit ein Stück weit selbst als Bekräftigung des unionsrechtlichen Solidaritätsprinzips gewertet werden. Als eine politische Bekräftigung darf zudem zweifellos die Schaffung des Art. 136 Abs. 3 AEUV gesehen werden. Denn rechtlich war die Norm für die Errichtung des ESM nicht

⁵⁴³ Vgl. *BVerfGE* 129, 124 ff. (Leitsatz 3 b)) und *BVerfGE* 129, 124 ff. (Rdnr. 128).

⁵⁴⁴ *BVerfGE* 132, 195 ff. (Rdnr. 129); *BVerfGE* 135, 317 (Rdnr. 180).

⁵⁴⁵ *BVerfGE* 129, 124 ff. (Rdnr. 129); so auch *Herrmann*, *EuZW* 2012, 805 (807).

konstitutiv. Vielmehr erzeugt die Norm eine „*normative Kraft des Faktischen*“ und verschob die Strukturen der WWU zugunsten unionaler Solidarität.⁵⁴⁶ Die Einschränkungen des Art. 136 Abs. 3 AEUV machen zwar deutlich, dass es die wirtschaftliche Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten im Grundsatz weiterhin zu bewahren gilt. Die Verschiebung zugunsten des Solidaritätsprinzips aber vermag auch die Verankerung der Einschränkungen letztlich nicht verhindern.⁵⁴⁷

E. Fairness im Kontext der Eurokrise-Finanzhilfen

Fragen der Fairness und Gerechtigkeit waren in der WWU vor Ausbruch der Euro- und Staatsschuldenkrise nur von geringer Bedeutung. Im Verlaufe der Eurokrise aber entfachte neben der Diskussion um ein Demokratiedefizit der EU auch eine Diskussion um „Fairness“ im Umgang mit den Schuldnerstaaten. Gerade das Verhalten der Gläubigerstaaten – allen voran Deutschland – und der Troika wurde von den Schuldnerstaaten und zahlreichen EU-Politbeobachtern aufgrund der Durchsetzung strikter Sparauflagen als unfair erachtet.⁵⁴⁸ Als Reaktion gingen die Menschen in Griechenland, Spanien und Portugal auf die Straße, um sich gegen die befohlenen Stellenstreichungen und Kürzungen der öffentlichen Mittel zur Wehr zu setzen. Aus den Gläubigerstaaten hingegen war der Vorwurf zu hören, dass die Schuldnerstaaten ihre wirtschaftlichen Zahlen bereits zur Ermöglichung ihrer Aufnahme in die Eurozone geschönt hätten und sich durch den „billigen Euro“ zu einer unverantwortlichen Ausgabenpolitik hätten verleiten lassen.⁵⁴⁹ Insofern seien Sparauflagen zwingend erforderlich um den Euro zu retten,

⁵⁴⁶ *Kroll*, Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?, 2019, S. 148; *Potacs*, EuR 2013, 133 (141).

⁵⁴⁷ Zustimmung *Potacs*, EuR 2013, 133 (142).

⁵⁴⁸ *Douglas-Scott*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit?*, 2015, 51 (53); *Matthijs*, *Government and Opposition* 2017, 266 (284); *Viehoff*, *The Journal of Political Philosophy* 2018, 388 (388 ff.); *Menéndez*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit?*, 2015, 137 (139 ff.).

⁵⁴⁹ *Nicol*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit*, 2015, 165 (169), der aber auch anmerkt, dass im Hinblick auf Spanien und Irland allemal deren in Schieflage geratene Finanzinstitute verschwenderisch handelten, nicht aber die Staaten selbst. Angeführt wird aber auch, dass Griechenland, Portugal oder Zypern ihre Schuldenberge vorwiegend mittels Kreditgeber aus den Gläubigerstaaten angehäuft hätten, denen insofern eine gewisse „Mitschuld“ zukomme, vgl. *Menéndez*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit?*, 2015, 137 (147); *Viehoff*, *The Journal of Political Philosophy* 2018, 388 (405).

andernfalls finanzieller Beistand gänzlich ausgeschlossen.⁵⁵⁰ Die Fronten waren verhärtet. Die scheinbar „richtigen“ Antworten waren dabei einmal mehr subjektiv und von der konkreten Krisenbetroffenheit eines Mitgliedstaats abhängig.

I. Politisierte ad-hoc Hilfen & Sparauflagen

Die wirtschaftlichen und budgetären Probleme von Eurostaaten wie Griechenland, Portugal und Spanien waren schon vor Ausbruch der Finanzkrise 2007 bekannt. Mit Ausbruch Krise in den USA warnten Ökonomen deshalb vor Spillover-Effekten auf die europäische Finanzwirtschaft und prophezeiten in der Folge erhebliche Risiken für einige Euro-Staaten.⁵⁵¹ Bis dato sah sich die EU keiner im Umfang vergleichbaren Wirtschaftskrise als kollektiver Staatenverbund gegenüber. Dass die politischen Prozesse in der Krise unerprobte waren, lag somit in der Natur der Sache. Die Entscheidungen über die Notwendigkeit, die Höhe oder die Konditionalität der Kredithilfen waren mithin von den Mitgliedstaaten unter zur Hilfenahme der Troika in politisierten ad-hoc Verfahren bis tief in die Nacht auszuhandeln.⁵⁵² Dabei wurden die Finanzhilfen auf Verlangen der Gläubigerstaaten und der Troika an die Umsetzung strikter Sparauflagen gebunden. Zwar stellte die Verknüpfung von Finanzhilfen mit Sparauflagen insofern keinen neuen Weg dar. Der IWF knüpft seine Hilfen seit jeher an die Einhaltung strikter Vorgaben für seine Schuldnerstaaten.⁵⁵³ Die Strenge der Konditionen aber hatte zur Folge, dass die Schuldnerstaaten teilweise ihre „national ownership“ über Bereiche wie das Haushaltsrecht und damit ihre wirtschaftspolitische (Art. 120 AEUV) und budgetäre Souveränität verloren.

Mehr als die Konditionalität als solche aber stieß in den Schuldnerstaaten vor allem auf Kritik, wie die Sparauflagen durchgesetzt wurden. Der deutsche Bundesfinanzminister a.D. Wolfgang Schäuble beispielsweise drohte Griechenland in der Eurokrise zeitweise offen mit einem (vorübergehenden)

⁵⁵⁰ *Menéndez*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit?*, 2015, 137 (145); zur sog. Konditionalität übrigens *Gilles*, *Die Konditionalität der Finanzhilfen für Eurostaaten*, 2019.

⁵⁵¹ *Black et al.*, *International Finance Discussion Papers Number 1083*; *Alter/Beyer*, *ECB Working Paper Series No. 1558*; *Chen et al.*, *BIS Working Papers No. 494*.

⁵⁵² Vgl. z.B. Spiegel Online vom 27.10.2011: „Gipfel-Protokoll So verlief die dramatische Nacht in Brüssel“, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/gipfel-protokoll-so-verlief-die-dramatische-nacht-in-bruessel-a-794271.html> (Stand: 28.06.2023).

⁵⁵³ *Augenstein*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit*, 2015, 153 (153).

Ausschluss des Landes aus der Eurozone („Grexit“).⁵⁵⁴ Die EZB drohte damit, griechische Staatsanleihen und Pfandbriefe nicht mehr als Sicherheit für Zentralbankgeld zu akzeptieren, sollte Griechenland die Reform- und Sparauflagen nicht einhalten.⁵⁵⁵ Bereits das in Griechenland 2011 geplante Referendum über die Sparmaßnahmen und Kreditaufgaben im Rahmen des Hilfsprogramms I musste auf Druck der Gläubigerstaaten und der Troika annulliert wurde. In Portugal mussten noch vor der Wahl alle antretenden Parteien versprechen, die im MoU fixierten Auflagen zu achten und zu befolgen – unabhängig vom Ausgang der Wahlen und damit dem Willen der Bürger.⁵⁵⁶ Damit sollte im Vorfeld einer Parlamentswahl eine etwaige neue Regierung an die von der Vorgängerregierung akzeptieren Sparauflagen gebunden werden.⁵⁵⁷ Und umstrittene aber dennoch demokratisch gewählte Ministerpräsidenten wie Giorgos Papandreou in Griechenland und Silvio Berlusconi in Italien wurden auf Druck der EZB und der Gläubigerstaaten zu Amtsrücktritten bewegt und mit Mario Monti, einem vormaligen EU-Kommissar, und dem ehemalige EZB-Vizepräsident Loukas Papadimos, durch EU-affine Technokraten ersetzt.⁵⁵⁸

Bereits diese wenigen Beispiele verdeutlichen, dass die Kritik der Schuldnerstaaten an Troika und Gläubigerstaaten durchaus auch angebracht war. Die Gläubigerstaaten – vor allem Deutschland – und die Troika übten auf die Schuldnerstaaten einen ungemeinen Druck aus, sodass den am Abgrund zur Staatspleite stehenden Staaten keine Wahl blieb, als den diktierten Sparauflagen zuzustimmen. Zwischen den Gläubiger- und Schuldnerstaaten entstand damit ein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis, das in dieser Form nicht mehr mit dem Grundsatz der Gleichheit nach Art. 2 EUV vereinbar war.⁵⁵⁹ Die Ausübung von Druck und Zwang stand zudem einem akzeptanzgewinnenden Diskurs und einer konstruktiven öffentlichen Debatte in den Schuldnerstaaten im Weg.⁵⁶⁰ Selbst

⁵⁵⁴ Vgl. „Warum Schäuble weiter für Grexit auf Zeit wirbt“, *Dams/Greive*, Welt Online vom 16.07.2015, hier abrufbar: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article144109207/Warum-Schaeuble-weiter-fuer-Grexit-auf-Zeit-wirbt.html> (Stand: 28.06.2023).

⁵⁵⁵ Metz, Das Parlament Nr. 7 bis 9 vom 09.02.2015.

⁵⁵⁶ Scharpf, MPIfG Discussion Paper 12/6, S. 25; Menéndez, in: Kochenov/Búrca/Williams (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit?*, 2015, 137 (142).

⁵⁵⁷ Alonso, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.), *Demokratie und Krise*, 2015, 245 (258).

⁵⁵⁸ Mathijs, *Government and Opposition* 2017, 266 (287); vgl. auch Piller, FAZ Online vom 30.09.2011, hier abrufbar: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/geheimer-brief-drakonische-forderung-von-trichet-und-draghi-an-italien-11411076.html> (Stand: 28.06.2023).

⁵⁵⁹ So auch Viehoff, *The Journal of Political Philosophy* 2018, 388 (402).

⁵⁶⁰ So auch Nettesheim, *HfSt* 6 (2017), 37 (70).

demokratische Entscheidungen und legitimierte Richtungswechsel in den nationalen Krisenpolitiken wurden torpediert.⁵⁶¹ Die Folge war eine Wut, die in den Schuldnerstaaten vermehrt zum Widerstand und zur Durchführung von Straßenunruhen und Volksaufständen durch die Bevölkerungen führten.⁵⁶² Diese Wut wurde befeuert, indem man sich in den Gläubigerstaaten polemisch und moralisierend des Bildes der verschwenderischen und über den Verhältnissen lebenden Schuldnerstaaten bediente und sich die Gläubigerstaaten selbst die vorbildlich soliden Mitgliedstaaten sahen.⁵⁶³

II. Fazit: Die Eurokrise als Ursprung der Fairness-Debatte

Im Hinblick auf die vergangenen Finanzhilfen der Eurokrise wird zurecht der Umgang der Gläubiger mit den Schuldnerstaaten moniert. Schließlich hatte die zwangsweise Durchsetzung der Sparauflagen durch zum Teil harsche Rhetorik auch die Missachtung staatlicher Souveränität der Schuldnerstaaten und deren Unterordnung zur Folge. Selbst in der Rückschau auf die Eurokrise kann der Verweis der Gläubigerstaaten auf die rechtliche Notwendigkeit der Konditionen und die moral hazard-Problematik, die Art und Weise der Durchsetzung der Sparauflagen nicht entschuldigen. Das damalige Aufkommen einer Diskussion um Fairness in der EU erscheint folglich nachvollziehbar.

Die Eurokrise aber entfachte auch eine weitergehende, darüberliegende Diskussion über die fortschreitende Integration auf EU-Ebene und die Zukunft der WWU im Gesamten. Die Bevölkerungen in den Schuldnerstaaten begannen ihre Regierungen, die die Entwicklungen an den Finanzmärkten zur Rechtfertigung ihrer marktgerichteten Führung nutzten, nicht mehr als ihre eigenen Vertreter zu begreifen.⁵⁶⁴ In den Gläubigerstaaten hingegen mehrten sich die Stimmen, die ein Austritt des eigenen Landes aus einer EU voller hilfsbedürftiger Schuldnerstaaten

⁵⁶¹ Scharpf, MPIfG Discussion Paper 11/11, S. 29; Majone, JCMS 2014, 1216 (1221).

⁵⁶² Wilkinson, in: Kochenov/Búrca/Williams (Hrsg.), Europe's Justice Deficit, 2015, 111 (126).

⁵⁶³ Nettesheim, HFSt 6 (2017), 37 (70); Menéndez, in: Kochenov/Búrca/Williams (Hrsg.), Europe's Justice Deficit?, 2015, 137 (140). Im Rahmen der BoP Assistance kam mit Ungarn zu politischen Querelen, da seitens der EU schon damals der Vorwurf der Missachtung von Rechtsstaatlichkeitsprinzipien erhoben wurde, vgl. Bolzen, Welt Online vom 25.04.2012 „Europa bringt ungarische Staatsreform vor Gericht“, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/ausland/article106227435/Europa-bringt-ungarische-Staatsreform-vor-Gericht.html> (Stand: 28.06.2023).

⁵⁶⁴ Wilkinson, in: Kochenov/Búrca/Williams (Hrsg.), Europe's Justice Deficit, 2015, 111 (126).

forderten.⁵⁶⁵ In den Schuldner- wie in den Gläubigerstaaten fanden zudem nationalistische und EU-feindliche Parteien wie die Alternative für Deutschland in Deutschland, der Front National⁵⁶⁶ in Frankreich oder die Fünf-Sterne-Bewegung in Italien wieder vermehrten Zuspruch. Als Reaktion und im Kampf gegen nationalistisches Gedankengut aber waren wiederum zahlreiche Regierungen, nationale Parteien und EU-Institutionen verstärkt bemüht, vereint den Nutzen einer funktionierenden und solidarischen EU hervorzuheben. Der in der Eurokrise entfachte Kampf um entsprechende Mehrheiten zwischen den Vertretern beider Lager hält bis heute an. Gerade die pro-europäischen Vertreter in den Gläubigerstaaten mussten damit schmerzlich erkennen, welche weitreichenden Folgen ihr für „unfair“ erachtetes Verhalten in der Eurokrise hatte. Um derartigen Entwicklungen im Rahmen künftiger Krisen vorzubeugen, sollten in der WWU fortan entpolitisierte und automatisch eingreifende Risk Sharing-Instrumente für finanzielle Stabilität sorgen.⁵⁶⁷

⁵⁶⁵ Im Vereinigten Königreich wurde der EU-Austritt des Landes („Brexit“) durch Referendum vom 23.06.2016 sogar beschlossen und am 31.01.2020 umgesetzt.

⁵⁶⁶ Heute „Rassemblement National“.

⁵⁶⁷ Vgl. dazu unten unter Kapitel 4, E.

Kapitel 4: „Whatever it takes“: Das EZB-Zeitalter

In der Euro- und Staatsschuldenkrise wurden neben den intergouvernementalen Kredithilfen auch Anleihekaufprogramme der EZB zur Stabilisierung der Eurozone eingesetzt. Die EZB-Anleihekäufe verkörperten insofern die Hilfsinstrumente, die bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen die zentrale Rolle in der Finanzstabilisierung der Eurozone spielten. Ehe ein näherer Blick auf die einzelnen EZB-Anleihekaufprogramme (dazu B.) geworfen wird und auch diese im Lichte von Legitimität (dazu C.), Solidarität (dazu D.) und Fairness (dazu E.) betrachtet werden, ist zunächst auf die Bestrebungen im sog. EZB-Zeitalter einzugehen (dazu A.).

A. Bestrebungen im EZB-Zeitalter

Die EZB-Anleihekaufprogrammen prägten die Übergangszeit zwischen der EU mit „Maastricht“-Wirtschaftsverfassung, hin zu einer Politik der schuldenfinanzierten Ausgabenprogramme in der aktuellen Corona-, Inflations- und Energiekrise. Zentral für diese Übergangszeit war neben den stabilisierenden Anleihekäufen der EZB, das Bestreben nach der „Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“ zur Verbesserung der EU-Krisenresilienz. Zu einer Vertragsänderung oder gar einer formalen Aufhebung der Maastricht-Wirtschaftsverfassung kam es insofern aber nicht. Stattdessen war die Absicht, die bestehende Maastricht-Wirtschaftsverfassung durch Instrumente des Risk Sharing (dazu I.) und eine Vielzahl von risikovermeidenden Sekundärrechtsakten (dazu II.) zu verstärken und zu modifizieren, und damit den Weg in eine Art „Maastricht-Wirtschaftsverfassung 2.0“ zu ermöglichen.

I. Das „Risk Sharing“ und seine Kanäle

Mit dem Eintritt in eine Währungsunion verlieren Staaten die Möglichkeit, wirtschaftlichen Schwankungen im Inland geldpolitisch mit einer Anpassung des Leitzinses durch die nationalen Zentralbanken zu begegnen. Hiervon ausgehend wurde im Verlauf der Eurokrise die Schaffung eines stabilisierenden Risk Sharing-System zur politischen Priorität erklärt. Denn *Risk Sharing* bzw. internationale Risikoteilung umschreibt in der Ökonomie die grenzüberschreitenden Kanäle zur

Glättung des „Verfügbaren Einkommens“⁵⁶⁸ und des Konsums im Falle eines asymmetrischen Schocks⁵⁶⁹ in einem Land.⁵⁷⁰ Risikoteilung ermöglicht es also im Grundsatz, den Konsum relativ zu den Einkommensschocks zu glätten.⁵⁷¹ Das Modell von Risk Sharing basiert dabei auf der Annahme, dass länderspezifische Schocks zwar nicht zu vermeiden sind, ihre Auswirkungen aber mittels unterschiedlicher Kanäle auf andere Länder verteilt werden können.⁵⁷² Unterschieden wird dabei typischerweise zwischen drei Kanälen: dem Kapitalmarkt (dazu 1.), dem Kreditmarkt (dazu 2.) und dem staatlichen bzw. fiskalischen Transferkanal (dazu 3.).⁵⁷³ Der Kapitalmarkt und der Kreditmarkt werden dabei generell als die Kanäle des Private Risk Sharing gesehen, während der fiskalische Transferkanal das sog. Public Risk Sharing verkörpert.⁵⁷⁴ Zumindest in der Theorie soll ein vollständig und perfekt umgesetztes Risk Sharing aus privaten und öffentlichen Komponenten im Ergebnis dazu führen, dass die Wachstumsraten des Konsums länderübergreifend ausgeglichen werden.⁵⁷⁵ In

⁵⁶⁸ Das „Verfügbare Einkommen“ bezeichnet den Teil des Einkommens, der den privaten Haushalten oder der Gesamtwirtschaft für Konsum und Sparen zur Verfügung steht; so *Tiefensee/Spannagel*, WSI Mitteilungen 2018, 413 (413).

⁵⁶⁹ Als „Schock“ werden unerwartete Veränderungen des Einkommens und des Konsums verstanden, vgl. *Cimadomo et al.*, ECB Economic Bulletin 2018, 85 (85). Zu den unterschiedlichen Arten von Schocks vgl. *Schuppan*, Die Euro-Krise: Ursachen, Verlauf, makroökonomische und europarechtliche Aspekte und Lösungen, 2014, S. 6 f. Schocks können zu einer „Krise“ führen, was eine Konjunkturphase der Depression und die Bezeichnung einer lang andauernden Störung der wirtschaftlichen Entwicklung darstellt, vgl. „Krise“ bei *Pollert et al.*, Duden Wirtschaft von A bis Z – Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag, 2016. Zu den unterschiedlichen Arten von Krisen vgl. z.B. *International Monetary Fund*, Financial Crises: Causes and Indicators, in: World Economic Outlook, May 1998, S. 74 ff.

⁵⁷⁰ *Nardo/Pericoli/Poncela*, EUR 28934 EN, S. 7; *Poncela et al.*, EUR 28284 EN, S. 2; *Bénassy-Quéré et al.*, CEPR Policy Insight No. 91; *Asdrubali/Sørensen/Yosha*, The Quarterly Journal of Economics 1996, 1081 (1081); *Sørensen/Yosha*, Journal of International Economics 1998, 211 (212); *Alcidi/D’Imperio/Thirion*, CEPS Working Document No. 2017/04, S. 1 ff.

⁵⁷¹ *Kohler/Müller/Wellmann*, CESifo Working Papers 8982 (2021), S. 1.

⁵⁷² *Alcidi/D’Imperio/Thirion*, CEPS Working Document No. 2017/04, S. 3.

⁵⁷³ So erstmals *Asdrubali/Sørensen/Yosha*, The Quarterly Journal of Economics 1996, 1081 (1081); so nunmehr z.B. auch *Sørensen/Yosha*, Journal of International Economics 1998, 211 (212); *D’Imperio*, Conference Proceedings, European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference 2015, S. 5; *Ioannou/Schäfer*, SUERF Policy Note Issue No. 21, S. 3; *Ferrari/Picco*, ADEMU Working Paper Series 2017/055, S.3; zustimmend aber ergänzend um einen vierten Kanal (Migration) *Kohler/Müller/Wellmann*, CESifo Working Papers 8982 (2021). Die genaue Terminologie der Kanäle unterscheidet sich teilweise.

⁵⁷⁴ *Cimadomo/Furtuna/Giuliodori*, Tinbergen Institute Discussion Paper 2017-064/VI, S. 2; *Milano*, CeLEG Working Paper No. 01/17, S. 3; *Cimadomo et al.*, ECB Economic Bulletin 2018, 85 (86); *Ferrari/Picco*, ADEMU Working Paper Series 2017/055, S.3; *Giovannini/Ioannou/Stracca*, ECB Occasional Paper No. 295 (2020).

⁵⁷⁵ *Mace*, Journal of Political Economy 1991, 928 (930).

der Praxis können in der Eurozone bislang jedoch nur ca. 34% eines Schocks absorbiert werden, während die restlichen ca. 66% ungeglättet bleiben.⁵⁷⁶

1. Kanal 1: Der Kapitalmarkt und die „Kapitalmarktunion“

Der erste Kanal der internationalen Risikoteilung ist im Kapitalmarkt zu sehen. Mittels des Kapitalmarkts kann ein Risk Sharing bewirkt werden, indem international und interjurisdiktionale diversifizierte Anlageportfolios Einkommensströme generieren, die nicht mit den Schwankungen der inländischen Wirtschaft des Anlegers korrelieren.⁵⁷⁷ Als anschauliches Beispiel kann die Beteiligung eines deutschen Anlegers an einem italienischen Automobilunternehmen dienen. Der deutsche Anleger könnte über den Kapitalmarkt eine Beteiligung an einem italienischen Autobauer erwerben und zum Jahresende eine Dividende erhalten, während deutsche Automobilunternehmen für denselben Zeitraum keine Dividenden an ihre Anleger ausschütten. Sollte der italienische Autobauer hingegen in die Insolvenz geraten, wären davon nicht nur italienische Anleger betroffen, sondern auch die deutschen und die etwaigen anderen ausländischen Anteilseigner. Gut integrierte Kapitalmärkte können also länder- und regionalspezifische Risiken streuen und so die Auswirkungen tiefer Rezessionen auf Konsum und Investitionen glätten.⁵⁷⁸ Eine solche Risikoteilung über den Kapitalmarkt erfordert damit in erster Linie umfangreiche, grenzüberschreitende Kapitalbeteiligungen.⁵⁷⁹

Bereits 1998 zeigten Sørensen und Yosha in ihrer vielbeachteten Studie, dass die USA im Zeitraum ihrer Untersuchung in der Lage waren, 48% eines Schocks über den Kanal des Kapitalmarktes zu absorbieren.⁵⁸⁰ Dem standen nur 8% in der *Europäischen Gemeinschaft (EG)* gegenüber.⁵⁸¹ Dennoch erkannte man in der Eurozone erst nach der Eurokrise das Erfordernis umfangreicher und grenzüberschreitender Kapitalbeteiligungen. Die USA zum Vorbild genommen, die

⁵⁷⁶ Vgl. Kohler/Müller/Wellmann, CESifo Working Papers 8982 (2021), S. 23, nach denen in den USA im Vergleich nur ca. 39% ungeglättet bleiben.

⁵⁷⁷ Cimadomo/Furtuna/Giuliodori, Tinbergen Institute Discussion Paper 2017-064/VI, S. 2.

⁵⁷⁸ Sørensen/Yosha, *Journal of International Economics* 1998, 211 (215 ff.).

⁵⁷⁹ Véron/Wolff, *Journal of Financial Regulation* 2016, 130 (137).

⁵⁸⁰ Sørensen/Yosha, *Journal of International Economics* 1998, 211 (228). Der Zeitraum der Untersuchung war 1981-1990.

⁵⁸¹ Ebenda. Die Studie verglich die USA nicht mit der gesamten EG, sondern mit den folgenden acht Staaten der EG: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien und die Niederlande.

neben der Eurozone die derzeit wichtigste existierende Währungsunion weltweit darstellt⁵⁸², erklärte man die Verwirklichung einer „echten“ Kapitalmarktunion zum Ziel.⁵⁸³ Den Anstoß hierzu gab der damalige EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im Jahr 2014.⁵⁸⁴ In der Folge wurden auf europäischer Ebene zahlreiche gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen und die im Aktionsplan 2015⁵⁸⁵ und der Halbzeitbilanz des Aktionsplans 2017⁵⁸⁶ angekündigten Schritte zu weiten Teilen umgesetzt.⁵⁸⁷

Mit der Verwirklichung der Kapitalmarktunion verfolgt die EU das Ziel der *ex ante Risikoteilung*, indem ein Kapitalfluss aus Investitionen und Ersparnissen in der gesamten EU geschaffen und damit Verbrauchern, Investoren und Unternehmen gleichermaßen Zugang zu Kapital ermöglicht wird und zwar unabhängig davon, wo sie sich befinden.⁵⁸⁸ Hierdurch soll ein nachhaltiges Wachstum begünstigt und die Wettbewerbsfähigkeit der EU langfristig sichergestellt werden.⁵⁸⁹ Zur Erreichung der Ziele bedient sich die EU

⁵⁸² So Kohler/Müller/Wellmann, CESifo Working Papers 8982 (2021), S. 1.

⁵⁸³ Von der „echten“ Kapitalmarktunion sprechend *The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union* vom 22.06.2015, S. 14. Umfassend zur Kapitalmarktunion z.B. Heuer/Schütt, BKR 2016, 45 ff.; Krahen, RdF 2020, 161 ff.; Lück, NZG 2021, 545 ff.; Werner/Menk/Neizert, in: Moritz et al. (Hrsg.), Contemporary Developments in Entrepreneurial Finance, 2020, 31 ff.; Hübner, Wenn der Markt regiert, 2019; Deipenbrock, ZfKE 2017, 61 ff.; Menk/Neizert, ZfgG 2018, 48 ff.; Braun/Gabor/Hübner, Competition & Change 2018, 101 ff.; Expertenbericht zur Vollendung der Kapitalmarktunion vom 10.06.2020.

⁵⁸⁴ Vgl. Rede von Jean-Claude Juncker, Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel – Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, 15.07.2014, S. 7, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/juncker-political-guidelines-speech_de_0.pdf (Stand: 28.06.2023).

⁵⁸⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (COM(2015) 468 final).

⁵⁸⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Halbzeitbilanz des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion (COM(2017) 292 final).

⁵⁸⁷ Ein Überblick über die bisherigen Maßnahmen findet sich auf der Website der EU-Kommission: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/capital-markets-union/legislative-measures-taken-so-far-build-cmu_en (Stand: 28.06.2023). Kritisch gegenüber der Kapitalmarktunion hingegen z.B. Gabrisch, Wirtschaftsdienst 2016, 891 (891 ff.); Brühl et al., SAFE Policy Center White Paper No. 27.

⁵⁸⁸ Vgl. die Erklärung der Kapitalmarktunion durch den Rat, hier zu finden: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/capital-markets-union/> (Stand: 28.06.2023).

⁵⁸⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und

verschiedener Instrumente zur Regulierung des Marktes. Erwähnenswerte Instrumente der jüngeren Vergangenheit stellen insofern die Richtlinien über die Märkte für Finanzdienstleistungsunternehmen⁵⁹⁰ (MiFID I und II) dar, mit denen ein umfassender Rechtsrahmen für den Wertpapierhandel an Börsen und durch Wertpapierfirmen eingeführt wurde.⁵⁹¹ Weitere nennenswerte Regulierungen erfolgten durch die Regelungen für Märkte für Finanzinstrumente⁵⁹² (MiFIR), die EU-Prospektverordnung⁵⁹³ und die Marktmissbrauchsverordnung⁵⁹⁴ zur Bekämpfung von Insidergeschäften und Marktmanipulationen an den Finanzmärkten. Im Aktionsplan von September 2020 verpflichtet sich die Kommission zur Durchführung von weiteren 16 Maßnahmen.⁵⁹⁵ Hierdurch soll die EU (i) ein noch sichererer Platz für die langfristige Spar- und Anlagetätigkeiten der Menschen werden, (ii) eine grüne, digitale, inklusive und resiliente wirtschaftliche Erholung der europäischen Unternehmen unterstützt werden und (iii) die nationalen Kapitalmärkte in einen echten Binnenmarkt integriert werden.⁵⁹⁶

2. Kanal 2: Der Kreditmarkt

Der Kreditmarkt stellt den zweiten Kanal des internationalen Risk Sharing-Modells dar. Im Falle eines Schocks kann der Konsum auf diesem Wege durch die Vergabe und Aufnahme von Krediten oder sonstigen Finanzhilfen geglättet werden.⁵⁹⁷ Auch in Bezug auf den Kreditmarkt kann dabei zwischen zwei Strömen unterschieden werden: die Glättung kann einerseits durch private Institutionen und andererseits durch den öffentlichen Sektor (nationale Regierungen und europäische Institutionen) erreicht werden.⁵⁹⁸ Im Rückblick auf die Euro- und

Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 24.09.2020: Eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen – neuer Aktionsplan (COM(2020) 590 final), S. 3.

⁵⁹⁰ RL 2004/39, ABl. L 145/1, neugefasst durch RL 2014/65, ABl. L 173/349.

⁵⁹¹ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 2021, § 31 Rdnr. 12.

⁵⁹² VO 600/2014, ABl. L 173/84.

⁵⁹³ VO 2017/1129, ABl. L 168/12.

⁵⁹⁴ VO 596/2014, ABl. L 173/1.

⁵⁹⁵ Vgl. COM(2020) 590 final, S. 8 ff.

⁵⁹⁶ Diese drei Ziele nennt die Kommission in ihrem neuen Aktionsplan, vgl. COM(2020) 590 final, S. 9. Nach Kohler, Müller und Wellmann konnte in den USA im Jahr 2021 46% eines Schocks über den Kapitalmarkt absorbiert werden konnten, während der Wert für die Eurozone noch immer bei gerade einmal 9% lag, vgl. *Kohler/Müller/Wellmann*, CESifo Working Papers 8982 (2021), S. 23.

⁵⁹⁷ *Asdrubali/Sørensen/Yosha*, *The Quarterly Journal of Economics* 1996, 1081 (1081);

Nardo/Pericoli/Poncela, EUR 28934 EN, S. 10; *Kohler/Müller/Wellmann*, CESifo Working Papers 8982 (2021), S. 1; *Poncela et al.*, EUR 28284 EN, S. 9; *Sørensen/Yosha*, *Journal of International Economics* 1998, 211 (212).

⁵⁹⁸ *Milano*, CeLEG Working Paper No. 01/17, S. 3.

Staatsschuldenkrise lässt sich diesbezüglich feststellen, dass gerade die öffentliche Kreditvergabe – beispielsweise durch EFSF und ESM – eine zentrale Rolle in der Krisenbewältigung spielte.⁵⁹⁹ Damit in Einklang steht die Feststellung, dass in der Eurozone mittlerweile ca. 21% eines Schocks über den Kreditmarktkanal absorbiert werden und der Kreditmarktkanal damit auch den bislang wichtigsten Kanal im Risk Sharing-System der Eurozone darstellt.⁶⁰⁰

Kennzeichnend für den Kreditmarktkanal ist, dass der Kreditmarkt ein *ex post Risk Sharing* bewirkt, das erst durch den erhöhten Kapitalbedarf in den von einem Schock betroffenen Ländern ausgelöst wird.⁶⁰¹ Den Haushalten sollen nach einem Schock über den Kreditmarkt Darlehen, Kredite, Bürgschaften, Garantien oder vergleichbare Finanzierungsmittel (zusammen „Finanzhilfen“) zur Sicherung von Liquidität und staatlicher Solvenz bereitgestellt werden.⁶⁰² Regelmäßig ist das Risk Sharing über den Kreditmarkt in der Folge auch intertemporaler Natur, da die erhaltenen Finanzhilfen im Anschluss wieder zurückgezahlt werden müssen.⁶⁰³ Die Anleihekäufe der EZB am Sekundärmarkt sind ebenfalls dem risikoteilenden Kreditmarktkanal zuzurechnen.⁶⁰⁴

3. Kanal 3: Der fiskalische Transferkanal

Den dritten Kanal des Risk Sharing-Systems bildet der fiskalische Transferkanal.⁶⁰⁵ Gemeint ist damit der Kanal, der Risk Sharing im Wege fiskalischer Transferleistungen an die Regierungen bestimmter Länder oder

⁵⁹⁹ Ioannou/Schäfer, SUERF Policy Note Issue No. 21, S. 3; Milano, CeLEG Working Paper No. 01/17, S. 3.

⁶⁰⁰ Kohler/Müller/Wellmann, CESifo Working Papers 8982 (2021), S. 23; Milano/Reichlin, LUISS School of European Political Economy Policy Brief 09.01.2017, S. 4. Umstritten ist unter Ökonomen, inwieweit die EZB durch das sog. TARGET2-System die risikoteilende Wirkung des grenzüberschreitenden Kreditmarkts künstlich (unter-)stützt. Kritisch gegenüber den TARGET-Salden z.B. Sinn, ifo Schnelldienst 9/2011, 23 ff.; a.A. De Grauwe/Ji, VOX CEPR Policy Portal 18.09.2012. Das *Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer System* (TARGET-System) ist das einheitliche Zahlungsverkehrs- und Abrechnungssysteme der Euro-Länder in deren Mittelpunkt die EZB als Verrechnungsstelle steht. Grenzüberschreitende Überweisungen der Banken im Auftrag ihrer Kunden werden somit sekundenschnell über die nationalen Notenbanken und dann über die EZB abgewickelt und verrechnet.

⁶⁰¹ Ioannou/Schäfer, SUERF Policy Note Issue No. 21, S. 3.

⁶⁰² Diese Definition von „Finanzhilfen“ ist angelegt an Piecha, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 2016, S. 25.

⁶⁰³ Ioannou/Schäfer, SUERF Policy Note Issue No. 21, S. 3.

⁶⁰⁴ So auch D'Imperio, Conference Proceedings, European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference 2015, S. 6.

⁶⁰⁵ Asdrubali/Sørensen/Yosha, The Quarterly Journal of Economics 1996, 1081 (1081).

Regionen bewirkt und damit einer länderübergreifenden Einkommensabsicherung dient.⁶⁰⁶ Unter einem „Transfer“ wiederum wird allgemein eine einseitige Leistung *ohne* äquivalente wirtschaftliche Gegenleistung verstanden.⁶⁰⁷ Insofern stellt der Transfer eine *Sonderform der Finanzhilfen* dar, in deren Rahmen auch Gegenleistungen in Form von Zinszahlungen geschuldet sein können.⁶⁰⁸ Die mit fiskalischen Transfers verfolgten Ziele können dabei sehr vielfältig sein und unter anderem in der Ausgleiche ökonomischer Divergenzen, der Unterstützung wirtschaftlicher Entwicklungen oder in der Stabilisierung der Währungsunion liegen, indem sie beispielsweise der Abfederung von Schocks oder zur Vorbeugung von Wohlstandsverlusten oder steigender Arbeitslosigkeit dienen.⁶⁰⁹ Neben diesen klassischen (monetären) Transfers aber gibt es auch *Realtransfers*, die eine Güterleistung zum Gegenstand haben, sowie zahlreiche andere Arten von Transfers.⁶¹⁰ Eine Transferleistung kann somit prinzipiell auch in einem den Markt beruhigenden Signal gesehen werden, das zum Beispiel mit der Gewährung eines verzinsten Kredites an einen in Schieflage geratenen Schuldner an den Markt gesendet wird. Schon die bloße politische Zusicherung von monetären Finanzhilfen kann als eine Art „politischer Transfer“ gewertet werden.

Im Hinblick auf die monetären Transfers kann ferner zwischen *vertikalen* und *horizontalen* Transfers unterschieden werden.⁶¹¹ Unter vertikale Transfers sind dabei Transferleistungen zwischen zwei oder mehreren in einem *Über- und Unterordnungsverhältnis* stehenden Körperschaften bzw. Institutionen zu

⁶⁰⁶ So auch *Sørensen/Yosha*, *Journal of International Economics* 1998, 211 (212); *Cimadomo et al.*, ECB Economic Bulletin 2018, 85 (86); *Cimadomo/Furtuna/Giuliodori*, Tinbergen Institute Discussion Paper 2017-064/VI, S. 2; *Becker/Egger/Ehrlich*, *American Economic Journal: Economic Policy* 2013, 29 (30 ff.).

⁶⁰⁷ *Nardo/Pericoli/Ponceta*, EUR 28934 EN, S. 11; *Hartnick*, *Kontrollprobleme bei Spendenorganisationen*, 2007, S. 21; *Bundesrechnungshof*, *Bericht zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds)*, 3.3.

⁶⁰⁸ Zur Definition von „Finanzhilfe“ vgl. eben unter Kapitel 4, A., I., 2.

⁶⁰⁹ *Becker*, SWP-Studie 2018/S 08, S. 9; *Capella-Ramos/Checherita-Westphal/Leiner-Killinger*, ECB Occasional Paper Series No. 252 (2020), S. 5.

⁶¹⁰ Unterschieden wird z.B. auch zwischen positiven und negativen, direkten und indirekten bzw. expliziten und implizierten, bedingten und unbedingten, spezifischen und unspezifischen Transfers; vgl. insofern z.B. *Becker*, SWP-Studie 2018/S 08, S. 6 & S. 8; *Transfer-Enquête-Kommission*, *Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland*, 1981, S. 22.

⁶¹¹ So z.B. auch *Becker*, SWP-Studie 2018/S 08, S. 8; *Capella-Ramos/Checherita-Westphal/Leiner-Killinger*, ECB Occasional Paper Series No. 252 (2020), S. 5; *Nettesheim*, in: *Kadelbach* (Hrsg.), *Nach der Finanzkrise*, 2012, 31 (35, 55 ff.).

verstehen.⁶¹² Im Rahmen dieser Arbeit sind unter vertikalen Transfers mithin vor allem die einseitig-monetären Leistungen ohne äquivalente Gegenleistung zwischen der EU oder einer ihr nahestehenden Institution und einem oder mehreren Mitgliedstaaten zu verstehen. Unter horizontalen Transfers hingegen sind Transferleistungen zwischen auf gleicher Ebene angesiedelten Akteuren zu verstehen.⁶¹³ Es besteht also kein Subordinationsverhältnis zwischen Transferleistendem und Transferempfänger. In Bezug auf die EU bzw. die Eurozone ist insofern an Leistungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zu denken.

Die monetäre Bedeutung von Transfer zugrundegelegt kann festgestellt werden, dass es der EU und der Eurozone bislang fast gänzlich an Risk Sharing über den Transferkanal fehlt.⁶¹⁴ Gerade einmal 3% eines Schocks können in der EU über den fiskalischen Transferkanal geglättet werden.⁶¹⁵ Noch bis zum NGEU-Programm nämlich beschränkten sich monetäre Hilfen auf reaktive Kreditmaßnahmen.⁶¹⁶ Die Kredite z.B. im Rahmen des ESM sind zwar allesamt als Finanzhilfen zu werten. Aufgrund ihrer Verzinsung aber ergingen sie nicht *ohne* äquivalente wirtschaftliche Gegenleistung und stellten somit *keine* monetären Transfers dar.⁶¹⁷ Die Kredithilfen der Eurokrise enthielten allenfalls eine *mittelbare* Transferleistung, indem die Kreditvereinbarungen Zinssätze vorsahen, die unter dem für den jeweiligen Empfängerstaat geltenden Marktzins zum Zeitpunkt der Kreditgewährung lagen und damit keine der Bonität und dem Rating der Schuldnerstaaten entsprechenden, marktgerechten Risikoprämien einpreisten. Transfers konnten insofern mittelbar in der Differenz zwischen dem gewährten Zinssatz und dem marktgerechten Zinssatz gesehen werden.⁶¹⁸ Daneben aber kam es in der Union bislang nur in geringem Umfang zu geringen, teils unbeabsichtigten Transfers zwischen den EU-Mitgliedstaaten.⁶¹⁹ Zwar verfolgte die EU im Rahmen der Struktur- und Kohäsionspolitik auch schon vor der Corona-Pandemie das Ziel, durch finanzielle Unterstützungen aus Fonds, wirtschaftlich zurückgebliebene Regionen präventiv zu fördern und eine wirtschaftliche Angleichung zwischen den einzelnen Regionen zu erreichen (Art. 3 Abs. 3 EUV,

⁶¹² Becker, SWP-Studie 2018/S 08, S. 8.

⁶¹³ Ebenda.

⁶¹⁴ Poncela *et al.*, EUR 28284 EN, S. 2 ff.; Nardo/Pericoli/Poncela, EUR 28934 EN, S. 5.

⁶¹⁵ Kohler/Müller/Wellmann, CESifo Working Papers 8982 (2021), S. 23.

⁶¹⁶ Kube, Ruperto Carola Nr. 8 (2016), 99 (105).

⁶¹⁷ Nardo/Pericoli/Poncela, EUR 28934 EN, S. 11.

⁶¹⁸ So auch Lammers, Wirtschaftsdienst 2011, 381 (382).

⁶¹⁹ Einen Überblick liefern Kullas *et al.*, cepStudie September 2016.

Art. 174 AEUV).⁶²⁰ Hierbei handelt es sich jedoch um Sachprogramme, die nicht auf eine allgemeine Annäherung der Finanzkraft abzielen.⁶²¹ Erstmals das NGEU-Programm aber enthält nun – aufgrund der nichtrückzahlbaren Zuschüsse in Höhe von EUR 390 Mrd. – echte vertikale Transferleistungen der EU an die Mitgliedsstaaten. Insofern ist es begrifflich richtig, wenn im Zusammenhang mit dem Hilfs- und Aufbauinstrument NGEU von einem Eintritt in die „*Transferunion*“ gesprochen wird.⁶²²

II. Risikovermeidende Sekundärrechtsakte

Neben dem Ziel, Risiken innerhalb der EU oder der Eurozone zu teilen, verfolgte nach der Eurokrise auch das Ziel der *Risikovermeidung*. Strukturell kann im Hinblick auf die Risikovermeidung innerhalb der EU zwischen staatsgerichteten (dazu 1.) und institutionenbezogenen Maßnahmen (dazu 2.) unterschieden werden.

1. Staatsgerichtete Maßnahmen

Mit Blick auf die staatsgerichteten Maßnahmen kann nochmals grob zwischen der haushaltspolitischen Überwachung (dazu a)) und der wirtschaftspolitischen Steuerung (dazu b)) unterschieden werden.

a) Haushaltspolitische Überwachung

Nach der Eurokrise hat die EU ein System haushaltspolitischer Überwachung geschaffen, in dessen Zentrum der Stabilitäts- und Wachstumspakt (dazu aa)), der Fiskalpakt (dazu bb)) und das Europäische Semester (dazu cc)) stehen.⁶²³

⁶²⁰ Benz, European Law Journal 2021, 1 (13); nennenswert sind insofern der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (VO 1301/2013, ABl. L 347/289), der Europäische Sozialfonds (ESF) (VO 1304/2013, ABl. L 347/470) und der Kohäsionsfonds (KF) (VO 1300/2013, ABl. L 347/281).

⁶²¹ Kube, Ruperto Carola Nr. 8 (2016), 99 (105).

⁶²² Diesen Begriff verwenden im Hinblick auf NGEU z.B. Schorkopf, NJW 2020, 3085 ff.; Meyer, EuZW 2021, 16 ff; Fuest, CESifo Forum 22 (1), 3 ff.

⁶²³ Im April 2023 legte die Kommission Reformvorschläge vor, die vor allem den Stabilitäts- und Wachstumspakt und das Europäische Semester betreffen, vgl. “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97” vom 26.04.2023, COM(2023) 240 final. Wie und wann die Vorschläge aber auch Umsetzung erfahren, ist offen; gerade auch aus Deutschland ist Kritik an den Vorschlägen zu vernehmen, vgl. Pressemitteilung von Bundesfinanzminister Christian Lindner, hier zu finden: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Video->

aa) *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt samt Sixpack und Twopack*

Schon nach Art. 126 Abs. 1 AEUV haben die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Nach Art. 126 Abs. 2 AEUV überwacht die Kommission die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler und prüft dabei insbesondere die Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Insofern prüft die Kommission, ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits⁶²⁴ zum BIP den Referenzwert von 3% überschreitet oder ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands⁶²⁵ zum BIP den Referenzwert von 60% überschreitet.⁶²⁶ Damit bezweckt Art. 126 AEUV die Einhaltung der Haushaltsdisziplin und die Vermeidung übermäßiger Defizite.

Ergänzt wird Art. 126 AEUV durch den *Stabilitäts- und Wachstumspakt*⁶²⁷ (SWP). Wie Art. 126 AEUV verfolgt auch der SWP das Ziel, die Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten sicherzustellen sowie die Entstehung übermäßiger Defizite und Schuldenquoten zu vermeiden. Geschlossen wurde der SWP bereits 1997. Die Finanzkrise ab 2008 und die daran anschließende Eurokrise machten dann aber deutlich, dass die Regelungen zur Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU-Mitgliedstaaten nicht weit genug reichten und mangels effektivem Sanktionssystem auch keine strenge Beachtung durch die

[Textfassungen/2023/textfassung-2023-04-26-statement-lindner-stabilitaets-und-wachstumspakt.html](https://www.gesetze-bundestag.de/Textfassungen/2023/textfassung-2023-04-26-statement-lindner-stabilitaets-und-wachstumspakt.html) (Stand: 28.06.2023).

⁶²⁴ Es sei denn, dass entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt, vgl. Art. 126 Abs. 2 S. 2 lit. a) AEUV.

⁶²⁵ Es sei denn, dass das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert, vgl. Art. 126 Abs. 2 S. 2 lit. b) AEUV.

⁶²⁶ Die Referenzwerte ergeben sich aus Art. 126 Abs. 2 S. 3 AEUV i.V.m. Art. 1 des Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. C 115/279.

⁶²⁷ Ursprünglich bestehend aus der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17.06.1997, der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vom 07.07.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 209/1, und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 07.07.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 209/6.

Mitgliedstaaten fanden. In der Folge wurde der SWP durch die sog. *Sixpack*-Reformen⁶²⁸ im Jahr 2011 und den sog. *Twopack*⁶²⁹ von 2013 deutlich verschärft.

Neben den Referenzwerten von 3% des BIP für das jährliche Haushaltsdefizit und 60% für die Staatsverschuldung, enthält der SWP jetzt eine präventive und eine reaktive Komponente. Die präventive Komponente sieht im Kern vor, dass die Mitgliedstaaten nunmehr jährliche Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme⁶³⁰ und Reformprogramme⁶³¹ vorlegen müssen, aus denen sich ergibt, wie sie mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt oder gar einen Haushaltsüberschuss erreichen und festigen wollen. Die Einhaltung dieser Vorgaben wird durch die EU-Kommission und den Rat kontrolliert, wobei der Rat im Falle negativer Abweichungen Empfehlungen zur Behebung innerhalb von fünf Monaten aussprechen kann. Sollten in dieser Zeit keine geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, können bereits auf dieser Stufe Sanktionen gegen den betreffenden Mitgliedstaat verhängt werden. Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von über 60% des BIP werden zudem reaktiv verpflichtet, ihren Schuldenüberhang um durchschnittlich 5% jährlich (jeweils über drei Jahre) abzubauen, und zwar unabhängig davon, ob ihr jährliches Haushaltsdefizit über oder unter 3% ihres jeweiligen BIP liegt. Bei Verstößen kann der Rat ein mit Sanktionen einhergehendes Defizitverfahren einleiten.⁶³²

bb) Fiskalpakt

Der haushaltspolitischen Überwachung dient zudem der *Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion*

⁶²⁸ Verordnung (EU) Nr. 1173/2011; Verordnung (EU) Nr. 1174/2011; Verordnung (EU) Nr. 1175/2011; Verordnung (EU) Nr. 1176/2011; Verordnung (EU) Nr. 1177/2011; Richtlinie 2011/85/EU.

⁶²⁹ Verordnung (EU) Nr. 472/2013; Verordnung (EU) Nr. 473/2013. Anders als die Regelungen des Sixpacks, gelten die Verordnungen des Twopack nur für die Mitgliedstaaten der Eurozone.

⁶³⁰ Konvergenzprogramme werden von den Mitgliedstaaten erstellt, deren Währung nicht der Euro ist. Stabilitätsprogramme werden von den Mitgliedstaaten erstellt, deren Währung der Euro ist.

⁶³¹ Die Mitgliedstaaten der Eurozone haben zusätzlich ihre nationalen Reformprogramme einzureichen.

⁶³² Zu den Sanktionen vgl. auch Art. 126 Abs. 11 AEUV; zum Quasi-Automatismus der Sanktionen vgl. *Häde*, JZ 2011, 333 (334). Umfassender zum SWP z.B. *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009; *Bender/Heise*, Wirtschaftsdienst 2021, 213 ff.; *Busch/Kauder*, IW-Analysen No. 142 (2021); *Terziev/Bankov/Georgiev*, Journal of Innovations and Sustainability 2018, 53 ff.; *Jeloica*, The Review of Finance and Banking 2017, 27 ff.

(*Fiskalpakt*).⁶³³ Der zwischenstaatliche Vertrag trat zum Jahresbeginn 2013 in Kraft und enthält die vor dem EuGH einklagbare Pflicht für die Mitgliedstaaten, die mittelfristigen Haushaltsziele ab 2014 vorzugsweise im nationalen Verfassungsrecht zu verankern.⁶³⁴ Zudem sieht der Fiskalpakt für das jährliche Staatsdefizit eine Obergrenze von 0,5% des BIP vor, die nur ausnahmsweise auf 1,0% erhöht werden darf.⁶³⁵ Im Falle einer Überschreitung greift ein automatischer Korrekturmechanismus, der die Mitgliedstaaten zur Rückführung des Defizits – ggf. auch mittels Sanktionen – zwingen soll.⁶³⁶ Die Verfassungsmäßigkeit des Fiskalpakts wurde 2014 durch das BVerfG bestätigt.⁶³⁷

cc) *Europäisches Semester*

Die Anwendung und Durchführung der genannten Verträge erfolgt im Rahmen des sog. *Europäischen Semesters*, einem Zyklus, der einen festen Fahrplan über das Jahr vorgibt.⁶³⁸ Demnach hat die EU-Kommission im November bis Dezember eines Jahres den Jahreswachstumsbericht⁶³⁹ und einen Warnmechanismus-Bericht⁶⁴⁰ für das Folgejahr vorzulegen. Es folgen Erörterungen der Pläne durch das Europäische Parlament und den Rat im Januar und Februar, ehe der Europäische Rat im März eines Jahres seine politischen Leitlinien festlegt. Im April eines Jahres haben die Mitgliedsstaaten ihre Stabilitäts-, Konvergenz- und Reformprogramme einzureichen. Im Mai bewertet die Kommission dann die nationalen politischen Planungen und legt die Entwürfe der länderspezifischen

⁶³³ Der Fiskalpakt ist abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/20382/st00tscg26-de-12.pdf> (Stand: 28.06.2023). Die Ratifizierung erfolgte im Deutschen Bundestag am 29.06.2012.

⁶³⁴ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 2021, § 18 Rdnr. 28.

⁶³⁵ Vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. b) und lit. d) Fiskalpakt.

⁶³⁶ Ausführlicher zum Fiskalpakt z.B. *Schäfer*, *Integration* 2013, 107 ff.; *Afflatet*, *ZfWP* 2019, 183 ff.; *Fabbrini*, *Boston College International and Comparative Law Review* 36(1), 1 ff.;

Păcurar/Costea-Dunărințu/Popescu, *SRAC* 2018, 307 ff.; *Florin*, *Le livre des trahisons* 2016, 57 ff.

⁶³⁷ Zunächst 2012 im Einstweiligen Rechtsschutz in *BVerfGE* 132, 195, dann im Hauptsachverfahren mit Urteil vom 18.03.2014, zu finden in *BVerfGE* 135, 317.

⁶³⁸ Weitergehende Ausführungen zum Europäischen Semester finden sich bei *Feigl/Soukup*, *ÖGfE Policy Brief* 06 (2020); *Hatje*, in: *Becker et al.* (Hrsg.), *Verfassung und Verwaltung in Europa*, 2014, 594 ff.; *Copeland/Daly*, *JCMS* 2018, 1001 ff.; *Efstathiou/Wolff*, *Bruegel Policy Contribution* No. 2018/09. Ein Überblick über den Fahrplan ist abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/how-european-semester-works/> (Stand: 28.06.2023).

⁶³⁹ In diesem nennt die Kommission ihre wirtschaftspolitischen Prioritäten für die EU und politische Leitlinien für das Folgejahr.

⁶⁴⁰ Dient der Früherkennung von Ungleichgewichten und legt dar, welche Länder deshalb einer eingehenderen Überprüfung unterzogen werden.

Empfehlungen vor. Nachdem der Rat über die Entwürfe der länderspezifischen Empfehlungen im Juni beraten hat und sich auf die Endfassung verständigt hat, sind die Empfehlungen vom Europäischen Rat zu billigen und dann im Juli vom Rat anzunehmen. In der Folge sind die Mitgliedstaaten bis Jahresende zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen aufgefordert, ehe im November wieder der Zyklus für das Folgejahr beginnt.

b) Wirtschaftspolitische Steuerung

Neben die haushaltspolitische Überwachung tritt die wirtschaftspolitische Steuerung. Durch die wirtschaftspolitische Steuerung soll die Koordinierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts für die EU und ihre Bürger erreicht werden.⁶⁴¹ Schon nach der Präambel des EUV sind die Mitgliedstaaten dazu „entschlossen, die Stärkung und die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften herbeizuführen und eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten“. Ganz in diesem Sinne einigte sich der Europäische Rat 2010 auf die gemeinsame Wachstumsstrategie *Europa 2020*, mit der fünf Kernziele zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung in der EU verabschiedet wurden.⁶⁴² Mit dem *Euro-Plus-Pakt* 2011 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone⁶⁴³ zudem auf einen Pakt zur Stärkung der WWU und weitergehender wirtschaftspolitischer Koordinierung, mit dem vorrangigen Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und einen höheren Wachstums- und Konvergenzgrad in der EU zu erreichen.⁶⁴⁴

Überdies ist ein makroökonomisches *Überwachungsverfahren* Bestandteil des Europäischen Semesters und soll Mitgliedstaaten identifizieren, die durch bestehende oder drohende makroökonomische Ungleichgewichte die Stabilität der

⁶⁴¹ So die Erklärung des Europäischen Parlaments, vgl.:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/87/wirtschaftspolitische-steuerung> (Stand: 28.06.2023).

⁶⁴² Die fünf Ziele sind: Mehr Beschäftigung, mehr Innovation, mehr Klimaschutz und Energiewandel, mehr Bildung und die Bekämpfung von Armut, vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission (COM(2010) 2020 endgültig), S. 37.

⁶⁴³ Außerdem haben sich Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien dem Pakt angeschlossen. Der Beitritt steht anderen EU-Mitgliedstaaten weiterhin offen. Ausführlicher zum Euro-Plus-Pakt z.B. *Gros/Alcidi*, Integration 2011, 164 ff.

⁶⁴⁴ So das Bundesfinanzministerium unter:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Wirtschaftspolitische_Steuerung_de_EU/Europa_2020_und_Euro_Plus_Pakt/europa_2020_und_euro_plus_pakt.html (Stand: 28.06.2023).

eigenen Wirtschaft, der Eurozone und der EU gefährden könnten.⁶⁴⁵ Dieses wirtschaftspolitische Überwachungsverfahren soll mithin makroökonomische Ungleichgewichte innerhalb der EU frühzeitig erkennen, damit diese rechtzeitig mittels Empfehlungen oder Verpflichtungen korrigiert werden können.⁶⁴⁶

Mit der *Europäischen Investitionsoffensive*⁶⁴⁷ und dem neueren Programm *InvestEU*, unterstützt die EU darüber hinaus bei der Mobilisierung von Investitionen und damit bei der Erholung von wirtschaftlichen und sozialen Krisen. Teils mit Mitteln aus dem NGEU-Programm ausgestattet, soll das InvestEU-Programm als Reaktion auf die Covid-19-Pandemie im Zeitraum 2021-2027 zusätzliche Investitionen freisetzen.⁶⁴⁸ Hierdurch sollen nachhaltigen Investitionen, Innovationen und der Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU zusätzliche Impulse gegeben werden und zur Erholung der unionalen Wirtschaft beigetragen werden.⁶⁴⁹

2. Institutionenbezogene Maßnahmen

Neben den staatsgerichteten Maßnahmen der Risikovermeidung verfolgt die EU insbesondere seit der Eurokrise auch den Weg einer institutionenbezogenen Regulierung.⁶⁵⁰ Das bekannteste und gewichtigste Beispiel stellt insofern die Regulierung der EU-Finanzinstitutionen im Wege der europäischen Bankenunion dar (dazu a)). Daneben aber gibt es noch weitere Bereiche, die mittlerweile eine weitgehende Regulierung durch die EU erfahren haben (dazu b)).

⁶⁴⁵ Dieses Frühwarnsystem besteht aus sog. „Scoreboards“, in denen insgesamt elf Indikatoren abgebildet werden und die als Grundlage für Empfehlungen dienen, vgl. auch *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 2021, § 18 Rdnr. 25.

⁶⁴⁶ Sollte ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht nachkommen, ist auch die Verhängung von Sanktionen möglich.

⁶⁴⁷ Auch bekannt als *Juncker-Plan*. Vgl. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 16.12.2014: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_2703 (Stand: 28.06.2023); zum Juncker-Plan z.B. auch *Stolzenburg*, IfW-Box No. 2015.16.

⁶⁴⁸ So auf der offiziellen Website von InvestEU: https://investeu.europa.eu/investeu-and-recovery_de (Stand: 28.06.2023).

⁶⁴⁹ Vgl.: https://europa.eu/investeu/home_de (Stand: 28.06.2023). Das InvestEU-Programm ist Teil des NGEU-Programms (vgl. unten unter Kapitel 5, A., II., 3., b)) und umfasst den InvestEU-Fonds, die InvestEU-Beratungsplattform und das InvestEU-Portal. Umfassender zu InvestEU z.B. *Rubio/Virel*, Jacques Delors Institute Policy Brief 26.09.2018; *Antonescu*, MPRA Paper No. 98122; *Della Posta/Marelli/Signorelli*, *Metroeconomica* 2020, 604 ff.

⁶⁵⁰ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 2021, § 31 Rdnr. 14.

a) Die europäische Bankenunion

Die Finanz- und Bankenkrise 2007/08, ausgelöst durch den Einbruch des Subprime-Kreditmarktes in den USA und des folgenden Kollapses der US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers, hatte eine weltweite Wirtschaftskrise und eine europäische Staatsschuldenkrise zur Folge. Diese Krisen und ihre Zusammenhänge zeigten nochmals eindringlich die zentrale Bedeutung eines stabilen Bankensektors für das gesamte Wirtschaftssystem.⁶⁵¹ Um die Stabilität in der Eurozone zukünftig sicherzustellen, wurde als Reaktion auf die Krise auch die europäische Bankenunion geschaffen und mittlerweile weitgehend vollendet.⁶⁵² Sie umfasst alle Finanzinstitutionen in den Mitgliedstaaten der Eurozone, wobei den übrigen EU-Mitgliedstaaten der freiwillige Eintritt in die Bankenunion offensteht. Den allgemeinen Rechtsrahmen der Bankenunion bildet das sog. Single Rule Book.⁶⁵³ Das Fundament der Bankenunion bilden hingegen drei Säulen: der Single Supervisory Mechanism (dazu aa)), der Single Resolution Mechanism (dazu bb)), sowie das European Deposit Insurance Scheme (dazu cc)).

aa) *Single Supervisory Mechanism*

Die erste Säule der Bankenunion bildet der *Single Supervisory Mechanism (SSM)*, also der einheitliche Aufsichtsmechanismus.⁶⁵⁴ Seit Einführung des SSM beaufsichtigt die EZB gemeinsam mit den jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden⁶⁵⁵ die ca. 120 systemrelevantesten Banken in der Eurozone. Hierzu

⁶⁵¹ Banken als „Herzkammer unseres Wirtschaftssystems“ bezeichnend *Gries* auf tagesschau.de: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/boerse/banken-boerse-101.html> (Stand: 28.06.2023).

⁶⁵² Ausführlich zur Europäischen Bankenunion: *Karpenstein/Langner*, EuZW 2020, 270 ff.; *Wojcik/Ceyssens*, EuZW 2014, 893 ff.; *Kämmerer*, WM 2016, 1 ff.; *Howarth/Quaglia*, Integration 2015, 44 ff.; *Baglioni*, The European Banking Union: A Critical Assessment, 2016; *Moloney*, Common Market Law Review 2014, 1609 ff.

⁶⁵³ Es umfasst eine Vielzahl von Regelungen wie z.B. die Capital Requirements Directive (CRD IV) zur Umsetzung der Basel III-Vorgaben, die Capital Requirements Regulation (CRR), die Deposit Guarantee Scheme Directive (DGSD) oder auch die Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD).

⁶⁵⁴ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die EZB, ABl. L 287/63. Im Folgenden „SSM-VO“.

⁶⁵⁵ Die Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden (in Deutschland BaFin) ist näher geregelt in der VO 468/2014, Abl. L 141/1. Außerdem arbeitet die EZB im Rahmen der Aufsicht gemäß Art. 3 Abs. 1 SSM-VO eng mit den Finanzaufsichtsbehörden des European System of Financial Supervision (ESFS) zusammen, namentlich der EBA (European Banking Authority), der ESMA (European Securities and Markets Authority) und der EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority). Zudem kooperiert sie mit dem ESRB (European Systemic Risk Board) und den anderen Behörden, die Teil des ESFS sind.

zählen gemäß Art. 6 Abs. 4 SSM-VO (i) die drei größten Banken eines jeden Mitgliedstaates, (ii) Banken mit einer Bilanzsumme von über EUR 30 Mrd., (iii) Banken mit einer Bilanzsumme über 20% der Wirtschaftsleistung ihres Landes und einer Bilanzsumme von über EUR 5 Mrd., sowie (iv) Banken, die Finanzhilfen aus dem EFSF oder ESM beantragt oder erhalten haben. Während die Vereinbarkeit des SSM mit dem Primärrecht und insbesondere Art. 127 Abs. 6 AEUV noch immer umstritten ist⁶⁵⁶, hält das BVerfG die SSM-VO für noch mit dem GG vereinbar.⁶⁵⁷

bb) Single Resolution Mechanism

Die zweite Säule der Bankenunion ist im *Single Resolution Mechanism (SRM)*, dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus, zu sehen.⁶⁵⁸ Der SRM ist ein Regelungsrahmen zur geordneten Abwicklung von Banken und beinhaltet das *Single Resolution Board (SRB)* und den *Single Resolution Fund (SRF)*. Das SRB ist eine EU-Agentur mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Brüssel. Aufgabe der Behörde ist die Gewährleistung der ordnungsgemäßen Abwicklung von Banken.⁶⁵⁹ Der SRF hingegen stellt den einheitliche Abwicklungsfonds dar, der von den Banken selbst durch die Bankenabgabe finanziert wird. Die Banken sollen damit die von ihnen ausgehenden Risiken selbst tragen. In Fällen, in denen die Heranziehung der Gläubiger und Eigentümer für die Abwicklung einer Bank nicht genügt, soll sodann der SRF die benötigten Mittel bereitstellen und damit die Inanspruchnahme des Steuerzahlers verhindern.⁶⁶⁰

⁶⁵⁶ Skeptisch etwa *Kämmerer*, NVwZ 2013, 830 ff.; *Peters*, WM 2014, 396 ff.; a.A. etwa *Manger-Nestler/Böttner*, EuR 2014, 621 ff. und *Kämmerer/Starski*, ZG 2013, 318 ff.

⁶⁵⁷ *BVerfG*, Urt. v. 30.07.2019, 2 BvR 1685/14; *BVerfGE* 151, 202.

⁶⁵⁸ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.07.2014 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, ABl. L 225/1. Im Folgenden „SRM-VO“. Im Urteil *BVerfGE* 151, 202 entschied das BVerfG, dass auch die SRM-VO keinen rechtswidrigen Ultra-vires-Akt darstellt.

⁶⁵⁹ Weitergehend zum SRB z.B. *Smolenska*, in: *Grundmann/Micklitz*, The European Banking Union and Constitution: beacon for advanced integration or death-knell for democracy?, 2019, 169 ff.; *Beroš*, TARN Working Paper 3/2017.

⁶⁶⁰ Zum SRF auch *Gortsos*, in: *Binder/Gortsos/Lackhoff/Ohler* (Hrsg.), 2022, SRMR Art. 3 Rdnr. 48 ff.; *Binder*, European Banking Institute Working Paper Series 2018 – no. 29, S. 8 f.

cc) *European Deposit Insurance Scheme*

Die dritte Säule der Bankenunion stellt ein gemeinsames Einlagensicherungssystem, das *European Deposit Insurance Scheme (EDIS)* dar.⁶⁶¹ Ziel dieses gemeinsamen Einlagensicherungssystems ist es, in den Mitgliedstaaten einen Mindeststandard der Einlagensicherung zu schaffen, indem die Mindestdeckungssummen⁶⁶² und die Auszahlungsfristen harmonisiert werden.⁶⁶³ Damit soll Einlegern in den Mitgliedstaaten bis zu einem festgelegten Betrag eine Entschädigung gesichert werden, wenn eine Bank insolvent wird und die Einlagen ihrer Kunden nicht zurückzahlen kann. Da die Harmonisierung des Einlagensystems noch immer umstritten ist, wurde das EDIS bislang aber noch nicht geschaffen.⁶⁶⁴

b) *Weitere institutionenbezogene Regulierungen*

Neben der Bankenunion verfolgt die EU noch weitere institutionenbezogene Regulierungen. Zu nennen sei in diesem Zusammenhang beispielsweise die Schaffung und Regulierung des europäischen Versicherungsmarktes. Faktisch ist der Versicherungsmarkt zwar noch immer in nationale Märkte aufgeteilt.⁶⁶⁵ Dennoch erfolgten auch in diesem Bereich erste Anpassungen, gerade im Wege der Solvency II-Richtlinie.⁶⁶⁶ Die Solvency II-Richtlinie dient der Harmonisierung des Versicherungsaufsichtsrechts und beinhaltet neben erhöhten Publizitätspflichten und Risikosystemen insbesondere strenge Eigenkapitalanforderungen für

⁶⁶¹ Die Einrichtung erfolgte durch die Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.1994 über Einlagensicherungssysteme, geändert durch die RL 2009/14/EG vom 11.03.2009, aufgehoben durch die RL2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2016 über Einlagensicherungssysteme (Neufassung), ABl. L 173/149. Die RL 2014/49/EU war bis Juli 2015 in nationales Recht umzusetzen. In Deutschland erfolgt die Umsetzung durch das Einlagensicherungsgesetz (EinSiG) vom 28.05.2015, BGBl. 2015 I, S. 786. Umfassender zum EDIS z.B. *Gros*, CEPS Policy Brief No. 335; *Howarth/Quaglia*, Journal of Economic Policy Reform 2018, 190 ff.; *Carmassi et al.*, Economic Policy 2020, 41 ff.

⁶⁶² Derzeit 100.000 EUR bis 500.000 EUR.

⁶⁶³ *Burgard/Heimann*, in: *Dauses/Ludwigs* (Hrsg.), E.IV. Rdnr. 253 ff.

⁶⁶⁴ Vgl. Handelsblatt Online vom 16.06.2022, „Kein Fortschritt bei gemeinsamer EU-Einlagensicherung“, hier zu finden: <https://www.handelsblatt.com/dpa/wirtschaft-kein-fortschritt-bei-gemeinsamer-eu-einlagensicherung/28432114.html> (Stand: 28.06.2023).

⁶⁶⁵ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 2021, § 31 Rdnr. 9.

⁶⁶⁶ RL 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II) (Neufassung), ABl. L 335/1.

Versicherer.⁶⁶⁷ Mit der *European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)* wurde zudem eine gemeinsame europäische Aufsichtsbehörde eingerichtet.⁶⁶⁸ Als Reaktion auf die Finanzkrise widmet sich die EU außerdem der Regulierung weiterer Finanzakteure wie beispielsweise Hedgefonds und Private Equity-Gesellschaften.⁶⁶⁹

B. Die EZB-Anleihekaufprogramme in der Eurokrise

Im Kampf gegen die Eurokrise ergriff die Zentralbank entsprechend der Aussage ihres damaligen Präsidenten Mario Draghi „*whatever it takes*“⁶⁷⁰ und begann in großen Umfang Wertpapiere und Staatsanleihen der Euro-Staaten anzukaufen, um die Kreditvergabe im Euroraum zu unterstützen und das Finanzsystem zu stabilisieren. Bevor im Folgenden auf die einzelnen EZB-Programme der Euro- und Staatsschuldenkrise eingegangen wird (dazu II.), erscheint es vorab geboten, in Kürze das Europäische System der Zentralbanken samt EZB und deren Aufgaben näher zu erläutern (dazu I.).

I. Institution & Aufgabe der EZB

Die EZB bildet nach Art. 282 Abs. 1 S. 1 AEUV gemeinsam mit den nationalen Zentralbanken der EU das *Europäische System der Zentralbanken (ESZB)*. Das ESZB besitzt keine Rechtspersönlichkeit und zählt ausweislich des Art. 13 EUV auch nicht zu den Organen der EU. Ein EU-Organ aber stellt gemäß Art. 13 EUV die EZB dar. Die nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Eurozone und die EZB bilden nach Art. 282 Abs. 1 S. 2 AEUV wiederum das *Eurosystem* und betreiben gemeinsam die Währungspolitik der Union. Was speziell die Währungspolitik betrifft, hat die Union nach Art. 127 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 lit. c) AEUV eine ausschließliche Zuständigkeit in diesem Bereich für die Mitglied-

⁶⁶⁷ Vgl. die Erklärung der BaFin, abrufbar unter:

https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/VersichererPensionsfonds/Aufsichtsregime/SolvencyII/solvencyII_node.html (Stand: 28.06.2023).

⁶⁶⁸ VO (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010, ABl. L 331/48.

⁶⁶⁹ RL 2011/61, ABl. L 174/1; VO 231/2013, ABl. L 83/1; hierzu z.B. *Möllers/Harrer/Krüger*, WM 2011, 1537 ff.

⁶⁷⁰ Der damalige EZB-Präsident Mario Draghi äußerte in seiner Rede bei der Global Investment Conference in London am 26.07.2012: „Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough.“ Die Äußerung führte zu einer Beruhigung der durch die Eurokrise verunsicherten Finanzmärkte und wurde in der Folge als sog. Draghi-Effekt bekannt.

staaten, deren Währung der Euro ist. Das Ergebnis ist die Asymmetrie zwischen supranationalisierter Währungspolitik und der im westlichen bei den Mitgliedstaaten verbleibenden Wirtschaftspolitik in der WWU.⁶⁷¹ Die *ESZB-Satzung*⁶⁷² ist dem AEUV als Protokoll Nr. 4 angehängt und wird daher dem EU-Primärrecht zugerechnet.

1. Die Institution der EZB

Die EZB mit Sitz in Frankfurt am Main besitzt nach Art. 282 Abs. 3 S. 1 AEUV Rechtspersönlichkeit und genießt nach Art. 130 S. 1 AEUV vollständige *Unabhängigkeit*. So normiert Art. 130 S. 1 AEUV, dass weder die EZB noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane, bei der Wahrnehmung der ihnen durch die Verträge und die Satzung des ESZB und der EZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten, Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen darf. Nach Art. 284 Abs. 1 AEUV aber können der Präsident des Rates und ein Mitglied der Kommission ohne Stimmrecht an den Sitzungen des EZB-Rates teilnehmen. Außerdem kann der Präsident des Rates dem EZB-Rat einen Antrag zur Beratung vorlegen. Andererseits wird der EZB-Präsident zur Teilnahme an den Tagungen des Rates eingeladen, wenn dieser Fragen im Zusammenhang mit den Zielen und Aufgaben des ESZB erörtert (Art. 284 Abs. 2 AEUV). Der Art. 284 Abs. 3 AEUV sieht zudem gewisse Austausch- und Informationsrechte der Organe vor, wonach beispielsweise die EZB dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission sowie auch dem Europäischen Rat einen Jahresbericht über die Tätigkeit des ESZB und die Geld- und Währungspolitik im vergangenen und im laufenden Jahr zu unterbreiten hat. Hauptansprechpartner der EZB aber ist der ECOFIN-Rat, dem nach dem SWP und Art. 121 AEUV die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der EU obliegt.

⁶⁷¹ Hierzu schon oben unter Kapitel 2, B., III.

⁶⁷² Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank vom 07.02.1992, ABl. C 191/68, zuletzt geändert durch Art. 1 Abs. 4 lit. b), Abs. 5 lit. a), Abs. 6 lit. a), Abs. 8 lit. b), Abs. 11 Protokoll Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007 (ABl. C 306/165, ber. 2008 C 111/56 und 2009 C 290/1).

2. Die EZB-Organe & Stimmrechte in der EZB

Der EZB-Rat ist das Hauptorgan der EZB und besteht aus den 19 Präsidenten der nationalen Zentralbanken der Eurozone und den 6 Mitgliedern des EZB-Direktoriums (Art. 283 Abs. 1 AEUV). Das EZB-Direktorium wiederum besteht aus dem EZB-Präsidenten⁶⁷³, dem EZB-Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV). Der EZB-Präsident, der EZB-Vizepräsident und die weiteren Mitglieder des Direktoriums werden vom Europäischen Rat auf Empfehlung des Rates, der hierzu das Europäische Parlament und den EZB-Rat anhört, aus dem Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten mit qualifizierter Mehrheit ausgewählt und für acht Jahre ernannt (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV). Eine Wiederernennung der zwingend aus den Mitgliedstaaten stammenden Direktoriums-Mitgliedern ist nicht zulässig (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 3, UAbs. 4 AEUV).

Grundsätzlich beschließt der EZB-Rat mit einfacher Mehrheit, wobei der Präsident bei Stimmgleichheit den Ausschlag gibt (Art. 10.2 ESZB-Satzung). Nur im Rahmen von Beschlüssen über das Kapital und die Währungsreserven sowie anderer in der ESZB-Satzung explizit genannter Beschlüsse, entscheidet der Rat mit einer nach den nationalen Kapitalanteilen am gezeichneten EZB-Kapital berechneten Stimmenwägung oder qualifizierter Mehrheit (Art. 10.3 ESZB-Satzung). Ansonsten folgt die Verteilung der Stimmrechte einem Rotationssystem (Art. 10.2 ESZB-Satzung). Hierfür sind die Länder des Euroraums entsprechend der Wirtschaftskraft und Größe des Finanzsektors in Gruppen unterteilt. Die Zentralbankpräsidenten der Länder, die demnach die Ränge eins bis fünf belegen, teilen sich vier Stimmrechte.⁶⁷⁴ Auf die übrigen 14 Zentralbankpräsidenten entfallen elf Stimmrechte. Die Stimmrechte der Zentralbankpräsidenten rotiert dabei im monatlichen Turnus. Die Mitglieder des EZB-Direktoriums haben ein dauerhaftes Stimmrecht im EZB-Rat. Das EZB-Direktorium führt die laufenden Geschäfte der EZB (Art. 11.6 ESZB-Satzung). Soweit nichts anderes bestimmt ist, beschließt auch das EZB-Direktorium mit der einfachen Mehrheit der

⁶⁷³ Seit 01.11.2019 ist Christine Lagarde amtierende EZB-Präsidentin.

⁶⁷⁴ Diese fünf Länder sind derzeit Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und die Niederlande, vgl.: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/voting-rotation.de.html> (Stand: 28.06.2023).

abgegebenen Stimmen, wobei bei Stimmgleichheit ebenfalls die Stimme des EZB-Präsidenten den Ausschlag gibt (Art. 11.5 ESZB-Satzung).

3. Das Kapital der EZB

Die EZB verfügt über ein gezeichnetes Kapital in Höhe von derzeit EUR 10,83 Mrd., wovon rund EUR 8,2 Mrd. eingezahlt wurden.⁶⁷⁵ Der Anteil der beteiligten nationalen Zentralbanken berechnet sich nach einem Schlüssel, der zu jeweils 50% den Anteil des jeweiligen Mitgliedstaates an der Gesamtbevölkerung sowie am BIP der EU widerspiegelt (Art. 29 ESZB-Satzung). Die Anteile werden alle fünf Jahre angepasst.⁶⁷⁶ Hinzu verfügt die EZB über Währungsreserven in Höhe von bis zu EUR 50 Mrd. Die Beiträge der einzelnen nationalen Zentralbanken zu den EZB-Währungsreserven sind deckungsgleich mit ihrem jeweiligen Anteil am gezeichneten Kapital (Art. 30.2 ESZB-Satzung). Der Nettogewinn der EZB wird bis zu einem vom EZB-Rat zu bestimmendem Betrag, der 20% des Nettogewinns nicht übersteigen darf, dem allgemeinen Reservefonds bis zu einer Obergrenze von 100% des Kapitals zugeführt (Art. 33.1 ESZB-Satzung). Falls die EZB einen Verlust erwirtschaftet, ist der Fehlbetrag primär aus diesem Reservefonds und nur nachgeordnet aus Einkünften der nationalen Zentralbanken auszugleichen (Art. 33.2 ESZB-Satzung). Die übrigen Gewinne der EZB – auch etwaige Zinsgewinne aus den von der EZB gehaltenen Anleihen – werden jährlich an die nationalen Zentralbanken entsprechend den jeweiligen Anteilen am Kapital und den Währungsreserven ausgeschüttet (Art. 32.1, Art. 33.1 ESZB-Satzung). Damit kann die Gewinnverteilung innerhalb des ESZB auch gewisse Transferelemente aufweisen.⁶⁷⁷

4. Die Ziele und Aufgaben des ESZB

Die *Ziele* des ESZB sind in Art. 127 AEUV verankert. Nach Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV besteht das vorrangige Ziel des ESZB darin, die *Preisstabilität* zu gewährleisten. Eine Definition der Preisstabilität enthalten die Verträge hingegen nicht. Nach Auffassung der EZB aber liegt Preisstabilität vor, wenn die

⁶⁷⁵ Angaben der EZB auf ihrer Website, hier abrufbar:

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.de.html> (Stand: 28.06.2023).

⁶⁷⁶ Letztmals am 01.02.2020 nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs. Der Anteil Deutschlands beträgt derzeit rund 21,4% am eingezahlten Kapital, vgl. Angaben der EZB unter: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.de.html> (Stand: 28.06.2023).

⁶⁷⁷ Hierzu z.B. *Nettesheim*, Die Europäische Zentralbank steht nicht über dem Recht, FAZ vom 25.01.2015, S. 16.

harmonisierte Inflationsrate für das Euro-Währungsgebiet weniger aber nahe 2% gegenüber dem Vorjahr ansteigt.⁶⁷⁸ Nur soweit es ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB nach Art. 127 Abs. 1 S. 2 AEUV auch die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung der in Art. 3 EUV festgelegten Ziele der Union beizutragen. Dabei handelt das ESZB im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird, und hat sich an die in Art. 119 AEUV genannten Grundsätze zu halten.

Die vier grundlegenden *Aufgaben* des ESZB bestehen nach Art. 127 Abs. 2 AEUV darin, die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen, Devisengeschäfte im Einklang mit Art. 219 AEUV durchzuführen, die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu halten und zu verwalten, sowie das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern. In der Aufgabe gemäß Art. 127 Abs. 2 erster Gedankenstrich AEUV, die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen, wird auch die rechtliche Grundlage für die Anleihekäufe durch die EZB gesehen.⁶⁷⁹ Neben diesen Kernaufgaben wird das ESZB nach Art. 127 Abs. 4 AEUV zu Rechtsakten im Zuständigkeitsbereich der EZB gehört und trägt zur Aufsicht – gerade auch im Rahmen der Bankenunion und dem SSM⁶⁸⁰ – über die Kreditinstitute bei (Art. 127 Abs. 4). Die EZB hat zudem das ausschließliche Recht, die Ausgabe von Euro-Banknoten innerhalb der Union zu genehmigen (Art. 128 AEUV).

II. Die EZB-Stabilisierungsprogramme im Überblick

Im Folgenden soll ein Überblick über die Ankaufprogramme der EZB bis zum Ausbruch der Corona-Krise 2020 gegeben werden.

I. CBPP & CBPP2

Mit dem Ankauf von gedeckten Schuldverschreibungen startete die EZB im Rahmen des sog. *Covered Bond Purchase Programme (CBPP)* im Juli 2009. Bis Juni 2010 wurden Schuldverschreibungen in Höhe von EUR 60 Mrd. erworben.

⁶⁷⁸ Vgl. *EZB*, Die Geldpolitik der EZB, 2011, S. 69, hier abrufbar:

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetarypolicy2011de.pdf> (Stand: 28.06.2023).

⁶⁷⁹ Zu Art. 127 Abs. 2 erster Gedankenstrich AEUV bereits unter Kapitel 2, B., III., 1., d).

⁶⁸⁰ Vgl. zum SSM oben unter Kapitel 4, A., II., 2., a), aa).

Unter dem CBPP2 wurden zwischen November 2011 und Oktober 2012 weitere Schuldverschreibungen in Höhe von EUR 16,4 Mrd. angekauft.⁶⁸¹

2. SMP

Durch Beschluss vom 14.05.2010 führte die EZB mit dem *Securities Markets Programme (SMP)* ein Programm ein, das den – der Höhe nach unbegrenzten – Ankauf von zulässigen börsengängigen Staats- und Unternehmensanleihen am Sekundärmarkt durch das Eurosystem erlaubte.⁶⁸² Zur Begründung wurde angeführt, dass eine außergewöhnliche Situation auf den Finanzmärkten bestehe, „die durch starke Spannungen in einigen Marktsegmenten geprägt ist, die den geldpolitischen Transmissionsmechanismus und damit auch die effektive Durchführung einer auf mittelfristige Preisstabilität ausgerichteten Geldpolitik beeinträchtigen“.⁶⁸³ Ziel des Programms war es, die Störungen an den Wertpapiermärkten zu beheben und einen angemessenen geldpolitischen Transmissionsmechanismus wiederherzustellen.⁶⁸⁴ Das SMP wurde zwischen Mai 2010 und März 2011 sowie zwischen August 2011 und Februar 2012 durchgeführt. Die Ankaufstransaktionen wurden grundsätzlich sterilisiert, indem die EZB jede Woche gezielte Operationen durchführte, um den Wertpapiermärkten die durch das SMP zugegangene Liquidität wieder abzuschöpfen.⁶⁸⁵ Hierdurch sollte die Inflationsgefahr gemindert werden. Mit dem OMT-Beschluss vom September 2012 wurden die Anleihekäufe unter dem SMP eingestellt.⁶⁸⁶ Die geldpolitische

⁶⁸¹ Vgl. die Erklärung der EZB unter:

https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr121031_1.en.html (Stand: 28.06.2023). Das Volumen blieb somit weit unter dem angekündigten Ankaufvolumen von EUR 40 Mrd. zurück.

⁶⁸² Vgl. Art. 1 des Beschlusses der EZB vom 14.05.2010 zur Einführung eines Programms für die Wertpapiermärkte (EZB/2010/5), ABl. L 124/8.

⁶⁸³ Erwägungsgrund 2 des Beschlusses der EZB vom 14.05.2010 zur Einführung eines Programms für die Wertpapiermärkte (EZB/2010/5), ABl. L 124/8.

⁶⁸⁴ Erwägungsgrund 3 des Beschlusses der EZB vom 14.05.2010 zur Einführung eines Programms für die Wertpapiermärkte (EZB/2010/5), ABl. L 124/8.

⁶⁸⁵ So die Erklärung der Bundesbank, hier zu finden:

<https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/geldpolitik/geldpolitische-wertpapierankauefe/abgeschlossene-bzw-angekueendigte-programme-602274> (Stand: 28.06.2023).

⁶⁸⁶ Vgl. Pressemitteilung der EZB vom 06.09.2012, hier abrufbar:

https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html (Stand: 28.06.2023).

Sterilisation wurde ab Juni 2014 beendet.⁶⁸⁷ Bis zur Endfälligkeit werden die Wertpapiere im SMP-Portfolio gehalten.⁶⁸⁸

3. OMT

Am 06.09.2012 beschloss der EZB-Rat technische Merkmale eines Programms zur Durchführung von Offenmarktgeschäften, sog. *Outright Monetary Transactions (OMT)*.⁶⁸⁹ Die im Beschluss festgelegten Rahmenbedingungen sehen den Ankauf von Staatsanleihen ausgewählter Mitgliedsstaaten (*Selektivität*) am Sekundärmarkt durch das Eurosystem vor, deren Umfang ex ante *nicht* quantitativ beschränkt ist. Voraussetzung für die OMTs ist, dass der betroffene Mitgliedstaat zugleich an einem mit der EFSF oder dem ESM vereinbarten Reformprogramm teilnimmt, womit eine *strenge Konditionalität* gewährleistet wird. Neben einem vollständigen makroökonomischen EFSF-/ESM-Reformprogramm genügt insofern aber auch ein vorsorgliches Reformprogramm (Enhanced Conditions Credit Line), sofern die Möglichkeit von EFSF/ESM-Primärmarktkaufen vorgesehen ist (vgl. Primärmarkt-Unterstützungsfazilität gemäß Art. 17 ESMV). Das OMT-Programm erstreckt sich zudem auf Mitgliedstaaten, die zum Zeitpunkt des OMT-Beschlusses bereits ein makroökonomisches Anpassungsprogramm durchliefen und zwischenzeitlich wieder Zugang zum Anleihemarkt haben. Der EZB-Rat zieht OMTs in Erwägung, sofern diese aus geldpolitischer Sicht geboten erscheinen und solange die mit den Programmen verbundene Konditionalität vollständig erfüllt ist. Die Transaktionen haben sich insbesondere auf Staatsanleihen mit einer Laufzeit zwischen einem und drei Jahren zu konzentrieren. Einzustellen sind die Transaktionen, sobald die damit verfolgten Ziele erreicht werden oder wenn eine Nichteinhaltung des makroökonomischen Anpassungsprogramms bzw. des vorsorglichen Programms festzustellen ist. Der EZB-Rat entscheidet im alleinigen Ermessen und im Einklang mit seinem geldpolitischen Mandat über die Aufnahme, Fortsetzung und Einstellung der OMTs nach gründlicher Beurteilung. Ferner sieht der OMT-Beschluss vor, dass auch die durch die OMTs geschaffene Liquidität vollständig zu sterilisieren ist. Um Transparenz sicherzustellen, sind der Gesamtbestand aus OMTs und sein jeweiliger Marktwert wöchentlich bekanntzugeben und monatlich die durchschnittliche Duration des Bestands aus

⁶⁸⁷ Vgl. erneut die Erklärung der Bundesbank unter: <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/geldpolitik/geldpolitische-wertpapierankaufe/abgeschlossene-bzw-angekündigte-programme-602274> (Stand: 28.06.2023).

⁶⁸⁸ Ebenda.

⁶⁸⁹ Vgl. Pressemitteilung der EZB vom 06.09.2012.

OMTs und die Aufschlüsselung nach Ländern zu veröffentlichen. Erklärtes Ziel dieser OMTs ist es, eine ordnungsgemäße geldpolitische Transmission und die Einheitlichkeit der Geldpolitik sicherzustellen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wurde das bestehende OMT-Programm noch nie aktiviert.

4. APP

Mit Beschluss vom 22.01.2015 fasste der EZB-Rat die im Oktober und November 2014 begonnenen Programme CBPP3 und ABSPP zusammen, kündigte gleichzeitig das PSPP an und legte bestimmte technische Merkmale fest. Im März 2016 beschloss der EZB-Rat darüber hinaus das CSPP. Seit März 2016 wurden die vier Programme zusammengefasst als erweitertes *Asset Purchase Programme* (APP) bezeichnet. Ziel des APP war eine Ausweitung der Geldmenge und damit eine geldpolitische Lockerung.⁶⁹⁰ Die Ankaufprogramme sollten die Transmission der Geldpolitik weiter verbessern, die Kreditversorgung der Wirtschaft im Euro-Währungsgebiet erleichtern, die Finanzierungsbedingungen für private Haushalte und Unternehmen lockern und dazu beitragen, dass sich die Inflationsraten wieder einem Niveau von 2% annäherten.⁶⁹¹ Die Ankäufe sollten zunächst bis mindestens Ende September 2016 erfolgen und waren auf eine Höhe von monatlich EUR 60 Mrd. begrenzt. Im April 2016 wurde das Volumen der Ankäufe auf monatlich etwa EUR 80 Mrd. angehoben und die Fortsetzung der Ankäufe bis mindestens März 2017 beschlossen.⁶⁹² Im Dezember 2016 beschloss der Rat die Verlängerung des APP bis mindestens Ende 2017. Mit Beschluss vom 13.09.2018 reduzierte der EZB-Rat für den Zeitraum von Oktober 2018 bis Dezember 2018 das Ankaufvolumen auf EUR 15 Mrd. monatlich.⁶⁹³ Mit Beschluss vom 13.12.2018 entschied der EZB-Rat, die Ankäufe zum 31.12.2018 zu beenden.⁶⁹⁴ Am 12.09.2019 beschloss der EZB-Rat sodann die Wiederaufnahme der Anleihekäufe

⁶⁹⁰ Pressemitteilung der EZB vom 22.01.2015, hier abrufbar:

https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.de.html (Stand: 28.06.2023).

⁶⁹¹ Erwägungsgrund 2 des Beschlusses (EU) 2020/188 der EZB vom 03.02.2020 über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten (EZB/2020/9), ABl. L 39/12.

⁶⁹² Erwägungsgrund 3 des Beschlusses (EU) 2016/702 der EZB vom 18.04.2016 zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/774 über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten (EZB/2016/8), ABl. L 121/24.

⁶⁹³ Schon ab Januar 2018 senkte die EZB das Ankaufvolumen auf EUR 30 Mrd. pro Monat, vgl. Pressemitteilung der EZB vom 26.10.2017, hier zu finden:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/ecb.mp171026.de.html> (Stand: 28.06.2023).

⁶⁹⁴ Pressemitteilung der EZB vom 13.12.2018, hier abrufbar:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ecb.mp181213.de.html> (Stand: 28.06.2023).

ab dem 01.11.2019 im Umfang eines Netto-Ankaufvolumens von EUR 20 Mrd. monatlich.⁶⁹⁵ Am 12.03.2020 kündigte der EZB-Rat an, in Reaktion auf die Ausbreitung des Coronavirus und dessen wirtschaftliche Folgen, vorübergehend einen Rahmen zusätzlicher Nettoankäufe in Höhe von EUR 120 Mrd. einzurichten.⁶⁹⁶ Am 16.12.2021 beschloss der EZB-Rat, im zweiten Quartal 2022 monatliche APP-Nettoankäufe im Umfang von EUR 40 Mrd. und im dritten Quartal 2022 im Umfang von EUR 30 Mrd. durchzuführen und ab Oktober 2022 wieder in einem monatlichen Umfang von EUR 20 Mrd. und so lange fortsetzen, wie dies für die Verstärkung der akkommodierenden Wirkung unserer Leitzinsen erforderlich ist.⁶⁹⁷ Nach entsprechender Reduzierung der monatlichen APP-Nettoankäufe im Frühjahr 2022 aber stellte die EZB die APP-Ankäufe zum 01.07.2022 ein.⁶⁹⁸ Bis Ende Juni 2023 werden die Bestände monatlich im Durchschnitt um EUR 15 Mrd. reduziert, ehe die Tilgungsbeträge aus dem APP ab Juli 2023 nicht wieder angelegt werden sollen.⁶⁹⁹

a) *CBPP3*

Bereits im Oktober 2014 führte die EZB das zeitlich unbefristete und der Höhe nach unbegrenzte *CBPP3* ein, in dessen Rahmen gedeckte Schuldverschreibungen auf dem Primär- und Sekundärmärkten angekauft wurden.⁷⁰⁰ Das *CBPP3* erlaubte der EZB bis zu 70% Anteil an einzelnen Wertpapieren zu halten.⁷⁰¹

⁶⁹⁵ Pressemitteilung der EZB vom 12.09.2019, hier abrufbar:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ecb.mp190912~08de50b4d2.de.html> (Stand: 28.06.2023).

⁶⁹⁶ Pressemitteilung der EZB vom 12.03.2020, hier zu finden:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2020/html/ecb.is200312~f857a21b6c.de.html> (Stand: 28.06.2023).

⁶⁹⁷ Pressemitteilung der EZB vom 16.12.2021, hier abrufbar:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2021/html/ecb.is211216~9abaace28e.de.html> (Stand: 28.06.2023).

⁶⁹⁸ Endgültig in Pressemitteilung der EZB vom 09.06.2022, hier abrufbar:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp220609~122666c272.de.html> (Stand: 28.06.2023).

⁶⁹⁹ Siehe Pressemitteilung der EZB vom 04.05.2023, hier zu finden:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230504~cdfd11a697.de.html> (Stand: 28.06.2023).

⁷⁰⁰ Beschluss (EU) 2020/187 der EZB vom 03.02.2020 über die Umsetzung des dritten Programms zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen (EZB/2020/8) – Neufassung, ABl. L 39/6.

⁷⁰¹ Die 70%-Grenze gilt für die kombinierten Bestände aus allen drei CBPPs, vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. b) des Beschlusses (EU) 2020/187.

b) *ABSPP*

Das APP umfasste auch das im November 2014 aufgelegte *Asset-Backed Securities Purchase Programme (ABSPP)*.⁷⁰² Das ABSPP erlaubte der EZB den Ankauf notenbankfähiger Senior-Tranchen und garantierter Mezzanine-Tranchen von *Asset-Backed Securities (ABS)* am Primär- und Sekundärmarkt.⁷⁰³ Zudem konnte die EZB ihre Vermittler anweisen, in ihrem Namen notenbankfähige ABS auf den Primär- und Sekundärmärkten von zugelassenen Geschäftspartnern anzukaufen. Die ABS mussten grundsätzlich auf Euro lauten, von einem Emittenten mit Sitz im Euro-Währungsgebiet begeben worden sein und durch bestehende oder neu begründete Forderungen an Unternehmen des nicht-finanziellen privaten Sektors besichert gewesen sein, wobei die Forderungen zu mindestens 95% auf Euro lauten und die Schuldner zu mindestens 95% ihren Sitz im Euroraum haben mussten. Zudem galt eine Obergrenze von 70% je *Internationaler Wertpapierkennnummer (ISIN)*.⁷⁰⁴

c) *PSPP*

Im Januar 2015 hatte der EZB-Rat beschlossen, die Wertpapierankäufe mit dem *Public Sector Purchase Programme (PSPP)* um ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten zu erweitern.⁷⁰⁵ Der PSPP-Beschluss wurde anschließend mehrfach geändert⁷⁰⁶ und im Februar 2020 neu gefasst.⁷⁰⁷ Das PSPP war das mit Abstand umfangreichste Unterprogramm des APP.

Mit dem PSPP war es den Zentralbanken des Eurosystems erlaubt, notenbankfähige marktfähige Schuldtitel an den Sekundärmärkten von zugelas-

⁷⁰² Pressemitteilung der EZB vom 02.10.2014, hier zu finden:

<https://www.bundesbank.de/resource/blob/602352/cf735c250f1041792e7ca7107cf1ac52/mL/2014-10-02-asset-backed-securities-317998-download.pdf> (Stand: 28.06.2023).

⁷⁰³ Vgl. Art. 1 Beschluss (EU) 2015/5 der EZB vom 19.11.2014 über die Umsetzung des Ankaufprogramms für Asset-Backed Securities (EZB/2014/45), ABl. L 1/4.

⁷⁰⁴ Art. 5 Abs. 1 des ABSPP-Beschlusses. Für gewisse ABS gilt eine Obergrenze von 30%, vgl. Art. 5 Abs. 2 ABSPP-Beschluss.

⁷⁰⁵ Beschluss (EU) 2015/774 der EZB vom 04.03.2015 über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten (EZB/2015/10), ABl. L 121/20.

⁷⁰⁶ Vgl. Beschlüsse (EU) 2015/2101, 2015/2464, 2016/702, 2017/100, 2019/1558.

⁷⁰⁷ Beschluss (EU) 2020/188 der EZB vom 03.02.2020 über ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten (EZB/2020/9), ABl. L 39/12. Im Folgenden der „PSPP-Beschluss 2020“.

senen Geschäftspartnern gemäß bestimmten Bedingungen anzukaufen.⁷⁰⁸ Als „notenbankfähig“ gelten im Rahmen des PSPP grundsätzlich auf Euro lautende marktfähige Schuldtitel, die von der Zentralregierung bzw. den regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften eines Euro-Mitgliedsstaats, anerkannten Institutionen mit öffentlichem Förderauftrag mit Sitz im Euro-Währungsgebiet, internationalen Organisationen mit Sitz im Euro-Währungsgebiet und multilateralen Entwicklungsbanken mit Sitz im Euro-Währungsgebiet für Ankäufe durch die Zentralbanken des Eurosystems begeben wurden.⁷⁰⁹ Zudem musste der Emittent oder Garant der marktfähigen Schuldtitel in einem öffentlichen Rating von zumindest einer der gemäß dem Rahmenwerk für Bonitätsbeurteilungen im Eurosystem zugelassenen externen Ratingagenturen eine Bonitätsbeurteilung haben, die zumindest eine Bonität der Kreditqualitätsstufe 3 in der harmonisierten Ratingskala des Eurosystems aufwies.⁷¹⁰ Eine Ausnahme galt für Anleihen von Staaten, die einem Finanzhilfeprogramm unterlagen. Deren Anleihen konnten auch dann erworben werden, wenn die Papiere mit geringeren Kreditqualitätsstufen bewertet wurden, soweit für sie die Anwendung des Bonitätsschwellenwerts des Eurosystem durch den EZB-Rat ausgesetzt wurde.⁷¹¹

Dazu galt im Rahmen des PSPP eine Ankaufobergrenze pro ISIN für marktfähige Schuldtitel. Demnach lag die Ankaufobergrenze bei 50% pro ISIN für notenbankfähige marktfähige Schuldtitel, die von zugelassenen internationalen Organisationen und multilateralen Entwicklungsbanken begeben waren.⁷¹² Die Ankaufobergrenze betrug ansonsten 33% pro ISIN für andere notenbankfähige Schuldtitel, ausnahmsweise jedoch nur 25% pro ISIN für notenbankfähige marktfähige Schuldtitel, die eine *Collective Action Clause (CAC)* enthielten, die vom CAC-Modell für das Euro-Währungsgebiet abwich, wobei auch insofern die Ankaufobergrenze auf 33% erhöht werden konnte, sofern eine Überprüfung im Einzelfall ergab, dass eine Anlage von 33% pro ISIN solcher Schuldtitel nicht dazu führte, dass die Zentralbanken des Eurosystems Sperrminoritäten im geordneten Umschuldungsverfahren erlangten.⁷¹³ Die notenbankfähigen Wertpapiere mussten eine Restlaufzeit von mindestens einem Jahr und höchstens 30 Jahren

⁷⁰⁸ Art. 1 PSPP-Beschluss 2020.

⁷⁰⁹ Art. 3 Abs. 1 PSPP-Beschluss 2020.

⁷¹⁰ Art. 3 Abs. 2 lit. a) PSPP-Beschluss 2020.

⁷¹¹ Art. 3 Abs. 2 lit. d) PSPP-Beschluss 2020.

⁷¹² Art. 5 Abs. 1 lit. a) PSPP-Beschluss 2020.

⁷¹³ Art. 5 Abs. 1 lit. b) PSPP-Beschluss 2020.

aufweisen.⁷¹⁴ Später erlaubte die EZB im Rahmen des PSPP – sofern erforderlich – zudem den Ankauf von Wertpapieren mit einer Endfälligkeitsrendite unterhalb des Zinssatzes für die Einlagefazilität.⁷¹⁵

Um die Bildung eines Marktpreises für notenbankfähige Wertpapiere zu ermöglichen, waren Ankäufe von Neuemissionen und Daueremissionen und von marktfähigen Schuldtiteln mit einer Restlaufzeit, die kurz vor oder nach der Fälligkeit des zu begebenden marktfähigen Schuldtitels endete, erst nach Ablauf eines vom EZB-Rat festzulegenden Zeitraums („Sperrfrist“) zulässig.⁷¹⁶ Im Hinblick auf die Sicherung der Wirksamkeit des PSPP stellte das Eurosystem im PSPP-Beschluss ferner klar, dass es bei marktfähigen Schuldtiteln, die das Eurosystem gegebenenfalls im Rahmen des PSPP ankauft, eine den privaten Investoren gleichrangige Behandlung (*pari passu*) gemäß den jeweiligen Bedingungen derartiger Titel akzeptierte.⁷¹⁷

Vom Buchwert der PSPP-Nettoankäufe waren 10% in marktfähige Schuldtitel, die von zugelassenen internationalen Organisationen und multilateralen Entwicklungsbanken begeben wurden, und die restlichen 90% in marktfähige Schuldtitel zu investieren, die von zugelassenen Zentralregierungen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bzw. anerkannten Institutionen mit öffentlichem Förderauftrag begeben wurden.⁷¹⁸ Der Buchwert der PSPP-Nettoankäufe von marktfähigen Schuldtiteln hatte sich in einem Kalenderjahr zu 10% auf die EZB und zu 90% auf die nationalen Zentralbanken zu verteilen.⁷¹⁹ Die Verteilung der Ankäufe auf die verschiedenen Hoheitsgebiete erfolgte dabei anhand des Schlüssels für die Kapitalzeichnung der EZB gemäß Art. 29 ESZB-Satzung.⁷²⁰ Die nationalen Zentralbanken hatten insbesondere notenbankfähige Wertpapiere von Emittenten des *eigenen* Landes zu kaufen.⁷²¹ Wertpapiere, die von zugelassenen internationalen Organisationen und multilateralen Entwicklungsbanken begeben wurden, konnten von allen nationalen Zentralbanken angekauft werden. Die EZB hingegen kaufte Wertpapiere an, die von Zentralregierungen und anerkannten Institutionen mit öffentlichem Förderauftrag aller Länder begeben wurden.

⁷¹⁴ Art. 3 Abs. 3 PSPP-Beschluss 2020.

⁷¹⁵ Art. 3 Abs. 4 PSPP-Beschluss 2020.

⁷¹⁶ Art. 4 Abs. 1 PSPP-Beschluss 2020.

⁷¹⁷ Vgl. Erwägungsgrund 9 PSPP-Beschluss 2020.

⁷¹⁸ Art. 6 Abs. 1 PSPP-Beschluss 2020.

⁷¹⁹ Art. 6 Abs. 2 PSPP-Beschluss 2020.

⁷²⁰ Art. 6 Abs. 4 PSPP-Beschluss 2020.

⁷²¹ Art. 6 Abs. 5 PSPP-Beschluss 2020.

Ankäufe von Schuldtiteln, die von zugelassenen internationalen Organisationen, multilateralen Entwicklungsbanken bzw. regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften begeben wurden, waren den nationalen Zentralbanken vorbehalten.⁷²²

d) CSPP

Am 10.03.2016 hatte der EZB-Rat beschlossen, das APP auszuweiten und ein Programm zum Ankauf von Wertpapieren des Unternehmenssektors als Teil seiner einheitlichen Geldpolitik und in Verfolgung seines Preisstabilitätsziels anzustoßen.⁷²³ Im Rahmen des *Corporate Sector Purchase Programme (CSPP)* konnten ausgewählte Zentralbanken des Eurosystems notenbankfähige Unternehmensanleihen von zugelassenen Geschäftspartnern auf den Primär- und Sekundärmärkten ankaufen, während Anleihen des öffentlichen Unternehmenssektors nur auf den Sekundärmärkten und nur unter bestimmten Bedingungen erworben werden durften.⁷²⁴ Die Emittenten im Rahmen des CSPP waren Unternehmen mit Sitz im Euroraum, die aber keine Kreditinstitute, Wertpapierfirmen oder sonstige im Rahmen vom PSPP zugelassene Emittenten verkörpern durften.⁷²⁵ Die marktfähigen Schuldtitel mussten eine Mindestrestlaufzeit von sechs Monaten und eine Höchstrestlaufzeit von 30 Jahren und 364 Tagen zum Erwerbszeitpunkt der entsprechenden Zentralbank des Eurosystems aufweisen.⁷²⁶ Im Rahmen des CSPP galt für sämtliche Unternehmensanleihen eine Ankaufobergrenze von 70%, mit Ausnahme der Unternehmensanleihen des öffentlichen Sektors.⁷²⁷ Die Zentralbanken des Eurosystems, die Unternehmensanleihen im Rahmen des CSPP ankauften, wurden in einer Liste auf der Website der EZB veröffentlicht, wobei für die Allokation der Unternehmensanleihen, die im Rahmen des CSPP angekauft wurden, ein Spezialprogramm auf Grundlage des Landes des Unternehmenssitzes des Emittenten anzuwenden war.⁷²⁸ Für die

⁷²² Art. 6 Abs. 6 PSPP-Beschluss 2020.

⁷²³ Vgl. Erwägungsgrund 3 des Beschlusses (EU) 2016/948 der EZB vom 01.06.2016 zur Umsetzung des Programms zum Ankauf von Wertpapieren des Unternehmenssektors (EZB/2016/16), ABl. L 157/28.

⁷²⁴ Art. 1 Beschluss 2016/948.

⁷²⁵ Vgl. Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses 2016/948.

⁷²⁶ Art. 2 Abs. 2 des Beschlusses 2016/948.

⁷²⁷ Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 Beschluss 2016/948.

⁷²⁸ Art. 5 Beschluss 2016/948.

Ankäufe von Neuemissionen und Daueremissionen galt eine Sperrfrist wie im PSPP.⁷²⁹

C. Legitimität der EZB-Anleihekäufe

Die Legitimität der EZB-Anleihekäufe wird bisweilen kritisch gesehen. Gerade in Deutschland wurde bzw. wird lautstarke Kritik am Vorgehen der EZB geübt und die Verfassungsmäßigkeit der Anleihekaufprogramm bestritten. In anderen Mitgliedstaaten wie Italien und Frankreich hingegen gab es derartige Bedenken bislang nicht. In der Folge hatten sich Gerichte in Italien und Frankreich auch nicht mit der Rechtmäßigkeit der EZB-Anleihetätigkeiten zu beschäftigen. In Deutschland hingegen wurde das BVerfG im EZB-Zeitalter mehrfach angerufen und hatte namentlich über die Verfassungsmäßigkeit des OMT-Programms und des PSPP zu befinden (dazu I.). Daneben wird unter legitimatorischen Gesichtspunkten durchaus problematisch gesehen, zu welcher weitreichenden Befugnissen sich die EZB im Laufe der Krise „selbstermächtigte“ (dazu II.).

I. Verfassungsmäßigkeit der EZB-Anleihekäufe

Zunächst ist ein Blick auf die Entscheidungen des BVerfG zum OMT-Programm (dazu 1.) und dem PSPP (dazu 2.) zu werfen, ehe diese Entscheidungen gewürdigt werden (dazu 3.) und der PSPP-Beschluss des BVerfG (dazu 4.) beleuchtet wird.

1. OMT-Urteil des BVerfG

In seiner OMT-Entscheidung vom 21.06.2016 stellte das BVerfG fest, dass die OMT-Staatsanleihekäufe durch das Eurosystem aufgrund des ihnen innewohnenden Verlustrisikos grundsätzlich geeignet seien, zu haushaltsbedeutenden Ausgaben und Einnahmeausfällen zu führen.⁷³⁰ Ein Ausfall der Anleihen nämlich beeinträchtigt den an den Bund abzuführenden Reingewinn der Bundesbank (§ 27 Ziff. 2 BBankG) und könne ein negatives Eigenkapital der Bundesbank zur Folge haben.⁷³¹ Hinzu käme der Umstand, dass etwaige Verluste der EZB aus dem Reservefonds und den monetären Einkünften auszugleichen seien (Art. 33.2 ESZB-Satzung).⁷³² Darüber hinaus ergebe sich in Bezug auf die

⁷²⁹ Art. 3 Abs. 2 des Beschlusses 2016/948.

⁷³⁰ BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 215 f.).

⁷³¹ BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 216).

⁷³² Ebenda.

Bundesbank aus Art. 88 S. 1 GG eine institutionelle Garantie und die Verpflichtung der BRD, die Bundesbank so auszustatten, dass diese ihre in Art. 88 S. 2 GG normierten verfassungsrechtlichen Aufgaben erfüllen könne.⁷³³

Gemessen hieran aber wahre das OMT-Programm noch die Kompetenzordnung und sei nicht als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren.⁷³⁴ Zudem sei mit dem OMT-Programm aufgrund der Bindung an strikte Garantien (Stabilitätsorientierung) auch kein verfassungsrechtlich relevantes Risiko für das Budgetrecht des Bundestags und mithin keine Gefährdung für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung verbunden.⁷³⁵ Dementsprechend seien die deutschen Verfassungsorgane aus ihrer Integrationsverantwortung heraus allenfalls dazu verpflichtet, eine etwaige Durchführung des OMT-Programms dauerhaft zu beobachten und darauf zu achten, dass aus dem Volumen und der Risikostruktur der erworbenen Anleihen kein konkretes Risiko für den Bundeshaushalt erwächst.⁷³⁶ Hierbei sei die Bundesregierung gegebenenfalls gehalten, sich Informationen zu beschaffen und das ihr gegenüber der Bundesbank bestehende Auskunftsrecht (§ 13 Abs. 1 BBankG) in Anspruch zu nehmen.⁷³⁷

2. PSPP-Urteil des BVerfG

In seinem PSPP-Urteil vom 05.5.2020 hingegen stellte das BVerfG einen Verstoß der Bundesregierung und des Bundestags gegen die Rechte der Antragsteller aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG fest. Die Verfassungsorgane hätten es nämlich unterlassen geeignete Maßnahmen dagegen zu ergreifen, dass der EZB-Rat in seinen PSPP-Beschlüssen weder geprüft noch dargelegt habe, dass das PSPP dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspreche.⁷³⁸ Folglich verpflichtete das BVerfG die Bundesregierung und den Bundestag dazu dem PSPP entgegenzutreten, soweit die EZB die Verhältnismäßigkeit des PSPP nicht dargelegt habe.⁷³⁹ Die beiden Verfassungsorgane wurden außerdem verpflichtet, auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB hinzuwirken, der EZB gegenüber die eigene Rechtsauffassung deutlich zu machen oder auf sonstige Weise für die Wiederherstellung

⁷³³ BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 217); zustimmend auch *Ludwigs*, NJW 2017, 3563 (3564 f.).

⁷³⁴ BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 208).

⁷³⁵ BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 218) zu etwaigen Haftungsrisiken vgl. noch Kapitel 4, D., II., 3.

⁷³⁶ BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 220).

⁷³⁷ Ebenda.

⁷³⁸ BVerfGE 154, 17 (Tenor Ziff. 3).

⁷³⁹ BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 117 ff.).

vertragskonformer Zustände zu sorgen.⁷⁴⁰ Ferner verpflichtete das Urteil die Bundesregierung und den Bundestag, die Entscheidungen des Eurosystems über Ankäufe von Staatsanleihen unter dem PSPP zu beobachten und mit den ihnen zu Gebote stehenden Mitteln auf die Einhaltung des dem ESZB zugewiesenen Mandats hinzuwirken.⁷⁴¹ Mit Blick auf die Bundesbank sprach das Gericht aus, dass diese nach einer für die Abstimmung im ESZB notwendigen Übergangsfrist von höchstens drei Monaten an der Umsetzung und dem Vollzug der PSPP-Beschlüsse nicht mehr mitwirken, keine bestandserweiternden Ankäufe von Anleihen tätigen oder sich an einer abermaligen Ausweitung des monatlichen Ankaufvolumens nicht mehr hätte beteiligen dürfen, wenn nicht der EZB-Rat in einem neuen Beschluss nachvollziehbar darlegt hätte, dass die mit dem PSPP angestrebten währungspolitischen Ziele nicht außer Verhältnis zu den damit verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen gestanden hätten.⁷⁴²

Zur Begründung des Verstoßes der EZB gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz führte das BVerfG aus, dass aus den PSPP-Beschlüssen nicht ersichtlich gewesen sei, dass der EZB-Rat die im PSPP angelegten und mit ihm unmittelbar verbundenen Folgen erfasst und abgewogen habe.⁷⁴³ Da die negativen Auswirkungen des Programms mit wachsendem Umfang und fortschreitender Dauer zunahmen, habe sich mit der Programmdauer auch die Anforderungen an eine entsprechende Abwägung erhöht.⁷⁴⁴ Schließlich habe das PSPP die Refinanzierungsbedingungen der Mitgliedstaaten verbessert und sich daher erheblich auf die fiskalpolitischen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten ausgewirkt.⁷⁴⁵ Außerdem habe das PSPP Auswirkungen auf den Bankensektor bedeutet und ein Risiko für Immobilien- und Aktienblasen dargestellt.⁷⁴⁶ Angesichts dieser erheblichen wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP habe die EZB nach Ansicht des BVerfG diese Auswirkungen gewichten, mit den prognostizierten Vorteilen für die Erreichung des von ihr definierten währungspolitischen Ziels in Beziehung setzen und nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten abwägen müssen.⁷⁴⁷ Eine solche Abwägung sei aber weder zu

⁷⁴⁰ BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 229 ff.).

⁷⁴¹ BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 231).

⁷⁴² BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 235).

⁷⁴³ BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 169).

⁷⁴⁴ Ebenda.

⁷⁴⁵ BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 171).

⁷⁴⁶ BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 172 f.).

⁷⁴⁷ BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 176).

Beginn des Programms noch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt, sodass auch eine Überprüfung der wirtschafts- und sozialpolitischen Wirkungen des PSPP anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht erfolgt sei.⁷⁴⁸ Eine solche habe sich auch nicht aus Pressemitteilungen und sonstigen öffentlichen Äußerungen von Entscheidungsträgern der EZB ergeben.⁷⁴⁹ Das Handeln der EZB sei somit als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren gewesen.⁷⁵⁰ Da auch der EuGH die Bedeutung und Tragweite des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit offensichtlich verkannt habe, habe sich auch die PSPP-Vorabentscheidung des Gerichtshofes selbst als ein Ultra-vires-Akt dargestellt, dem keine Bindungswirkung habe zukommen können.⁷⁵¹

3. *Würdigung der Urteile*

Im OMT-Urteil nutze das BVerfG die Möglichkeit verbindliche Grenzen zu ziehen und Voraussetzungen aufzustellen, die es auch im Rahmen künftiger EZB-Anleihekaufprogramme zu wahren gilt. Der Entscheidung selbst ist im Ergebnis durchaus zuzustimmen (dazu a)). Anders ist dies in Bezug auf das PSPP-Urteil (dazu b)). Das PSPP-Urteil des BVerfG stellte eine Zäsur dar. Nie zuvor hatte sich das Gericht derart in einen offenen Konflikt mit dem EuGH begeben, der im Rahmen seiner Vorabentscheidung zu einem anderen Ergebnis in Bezug auf das PSPP gelangte. Nicht nur in Luxemburg wertete man das PSPP-Urteil dementsprechend als Affront, der einen Verfassungskonflikt und ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland zur Folge hatte.

a) Würdigung des OMT-Urteils des BVerfG

Richtigerweise stellte schon der EuGH in seiner OMT-Vorabentscheidung fest, dass in Anbetracht der unterbreiteten Informationen nicht ersichtlich war, dass die Analyse der Wirtschaftslage des Euro-Währungsgebiets die zum Zeitpunkt der Ankündigung des OMT-Programms gegeben war, mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet war.⁷⁵² Tatsächlich schien der Ankauf von Staatsanleihen an den Sekundärmärkten seinerzeit durchaus geeignet, die Senkung der Zinssätze zu befördern und zum Rückgang oder Wegfallen der überhöhten Risikozuschläge beizutragen.⁷⁵³ Außerdem gestattet das OMT-Programm den

⁷⁴⁸ Ebenda.

⁷⁴⁹ Ebenda.

⁷⁵⁰ BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 178).

⁷⁵¹ BVerfGE 154, 17 (Rdnr. 119).

⁷⁵² EuGH, C-62/14, Rdnr. 74.

⁷⁵³ EuGH, C-62/14, Rdnr. 76.

Ankauf von Staatsanleihen nur in dem Umfang, in dem er zur Erreichung der Ziele dieses Programms erforderlich ist und sieht die Beendigung der Ankäufe vor, sobald diese Ziele erreicht werden.⁷⁵⁴ Zudem ist das potenzielle Ausmaß des OMT-Programms auch dadurch beschränkt, dass das Eurosystem nur Staatsanleihen von Mitgliedstaaten erwerben dürfte, die an einem makroökonomischen Anpassungs-programm teilnehmen und erneut Zugang zum Anleihemarkt haben.⁷⁵⁵ Im Ergebnis hat das Eurosystem damit die verschiedenen beteiligten Interessen hinreichend abgewogen und damit vermieden, dass sich bei der Durchführung des OMT-Programms Nachteile ergeben, die offensichtlich außer Verhältnis zu dessen Zielen stehen.⁷⁵⁶ Das BVerfG folgte in seinem OMT-Urteil den Ausführungen des EuGH und signalisierte dem Gerichtshof eine grundsätzliche Dialogbereitschaft und -fähigkeit.⁷⁵⁷ Das BVerfG nutzte die OMT-Entscheidung vielmehr dazu, die Ultra-vires-Kontrolle bedeutend weiterzuentwickeln und damit das Unionsrecht weiter zu juridifizieren.⁷⁵⁸ Gleichzeitig wurden die den Verfassungsorganen aus der Integrationsverantwortung abgeleiteten Kontrollpflichten weiter konkretisiert und erhöht.⁷⁵⁹ Schon damals wurde mitunter kritisch gesehen, wie sehr der Bundestag damit in die Rolle eines Rechtskontrollorganes gedrängt wird.⁷⁶⁰

b) Würdigung des PSPP-Urteils des BVerfG

Den Mitgliedstaaten obliegt das Recht über die Fortentwicklung der Integration und der unionalen Kompetenzen zu entscheiden. Es ist nur konsequent, wenn die Mitgliedstaaten dann auch über die Einhaltung der gesetzten Kompetenzgrenzen befinden dürfen.⁷⁶¹ Nach eigener Ansicht des BVerfG aber folgt aus dem materiellen Schutzgehalt des Art. 38 GG regelmäßig kein Recht der Bürger, demokratische Mehrheitsentscheidungen auf ihre Rechtmäßigkeit hin durch das BVerfG kontrollieren zu lassen.⁷⁶² Umso überraschender war es vor diesem Hintergrund, dass das BVerfG in seinem PSPP-Urteil vom 05.05.2020 einen Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 und Art. 79 Abs.

⁷⁵⁴ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 82.

⁷⁵⁵ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 86.

⁷⁵⁶ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 91.

⁷⁵⁷ *Nettesheim*, *VerfBlog*, 2016/06/24.

⁷⁵⁸ *Ebenda*. Ausführlich zur Ultra-vires-Kontrolle oben unter Kapitel 2, A., III., 2., b).

⁷⁵⁹ Vgl. *BVerfGE* 142 ff. (Leitsatz 3).

⁷⁶⁰ *Nettesheim*, *VerfBlog*, 2016/06/24.

⁷⁶¹ *Nettesheim*, *NJW* 2020, 1631 (1631); *Calliess*, *NVwZ* 2020, 897 (900).

⁷⁶² *BVerfGE* 129, 124 (Rdnr. 99); *BVerfGE* 134, 366 (Rdnr. 52); *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 126).

3 GG feststellte, alleine weil die Verfassungsorgane nicht genügend gegen etwaige Rechtsanwendungsmängel eingeschritten seien. Das BVerfG überdehnte damit das Recht auf Demokratie zu einem Anspruch auf inhaltliche Rechtskontrolle.⁷⁶³

Ähnlich überraschend war die Annahme eines Ultra-vires-Verstoßes durch den EuGH aufgrund eines Abwägungsausfalls im Rahmen der *Verhältnismäßigkeitsprüfung*.⁷⁶⁴ Zum einen beschränkt sich die Ultra-vires-Kontrolle nur auf offensichtliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitungen.⁷⁶⁵ Zum anderen hätte ein solcher Abwägungsausfall zwar einen Rechtsverstoß begründet. Nicht jeder Rechtsverstoß aber begründet immer auch eine Kompetenzüberschreitung.⁷⁶⁶ Ungeachtet dessen konnte die Annahme eines Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durch EZB-Rat und EuGH auch inhaltlich nicht überzeugen. Der EuGH nämlich führte in seiner Vorabentscheidung aus, dass sich die EZB mit dem PSPP auf die Praxis anderer Zentralbanken und verschiedene Studien berufen hatte, die zeigen, dass der massive Ankauf von Staatsanleihen zur Erreichung gesetzter Inflationsziele *geeignet* ist.⁷⁶⁷ Ferner sei nicht ersichtlich gewesen, dass die wirtschaftliche Analyse des ESZB im Rahmen des PSPP einen offensichtlichen Beurteilungsfehler aufgewiesen hätte.⁷⁶⁸ Außerdem sei das PSPP nicht offensichtlich über das hinaus gegangen, was zur Erreichung seiner Ziele erforderlich gewesen war.⁷⁶⁹ Schließlich habe die Struktur des PSPP dazu beigetragen, zu gewährleisten, dass sich seine Auswirkungen auf das zur Erreichung der Ziele Erforderliche beschränkten.⁷⁷⁰ So sei etwa der Erwerb von Anleihen im Rahmen des PSPP an die Einhaltung strenger Zulassungskriterien geknüpft gewesen, der Ankauf nur bis zur Erreichung der Ziele vorgesehen und damit befristet gewesen und das Volumen durch die Festlegung eines monatlichen Volumens von Wertpapierkäufen im Rahmen des APP begrenzt gewesen.⁷⁷¹ Zudem habe das PSPP strenge Ankaufobergrenzen pro Emission und Emittent

⁷⁶³ *Calliess*, NVwZ 2020, 897 (898); *Nettesheim*, NJW 2020, 1631 (1632).

⁷⁶⁴ Die unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung ähnelt der Verhältnismäßigkeitsprüfung nach deutschem Recht, ohne aber eine vollständige Übereinstimmung mit der deutschen Terminologie und Dogmatik darzustellen; vgl. *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 126), mit Verweis auf *Kischel*, EuR 2000, 380 (383); *Michael*, JuS 2001, 764 (765).

⁷⁶⁵ Vgl. zur Ultra-vires-Kontrolle erneut unter Kapitel 2, A., III., 2., b).

⁷⁶⁶ *Nettesheim*, NJW 2020, 1631 (1632).

⁷⁶⁷ *EuGH*, C-493-17, Rdnr. 77.

⁷⁶⁸ *EuGH*, C-493-17, Rdnr. 78.

⁷⁶⁹ *EuGH*, C-493-17, Rdnr. 79.

⁷⁷⁰ *EuGH*, C-493-17, Rdnr. 82.

⁷⁷¹ *EuGH*, C-493-17, Rdnr. 83 ff.

vorgesehen.⁷⁷² Zwar sei das Volumen des PSPP trotz dieser Begrenzungen umfangreich gewesen.⁷⁷³ Angesichts der Angaben in den vorliegenden Akten und des weiten Ermessens des ESZB sei aber nicht offensichtlich gewesen, dass ein Programm mit geringerem Umfang oder kürzerer Dauer genauso wirkungsvoll und schnell wie das PSPP eine vergleichbare Entwicklung der Inflation hätte gewährleisten können.⁷⁷⁴ Darüber hinaus habe das ESZB die verschiedenen beteiligten Interessen so gegeneinander abgewogen, dass tatsächlich vermieden wurde, dass sich bei der Durchführung des PSPP Nachteile ergaben, die offensichtlich außer Verhältnis zu dessen Zielen standen.⁷⁷⁵ Zwar habe das PSPP unvermeidlich ein Verlustrisiko mit sich gebracht.⁷⁷⁶ Dennoch habe das ESZB mit den genannten Begrenzungen auch Maßnahmen ergriffen und in der Abwägung berücksichtigt, die auch dieses Risiko begrenzt hätten.⁷⁷⁷

Der EuGH stellte in seiner Vorabentscheidung also durchaus eine Verhältnismäßigkeitsprüfung an.⁷⁷⁸ Die fehlende Angemessenheitsprüfung steht dem nicht entgegen, da eine solche zur Erfüllung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nach Art. 5 Abs. 4 EUV unionsrechtlich nicht erforderlich ist.⁷⁷⁹ Das BVerfG aber hat eine Entscheidung des Gerichtshofes auch dann zu akzeptieren, wenn dieser zu einer Auffassung gelangt, der sich mit gewichtigen Argumenten entgegengetreten ließe, sie sich aber noch auf anerkannte methodische Grundsätze zurückführen lässt und objektiv nicht willkürlich erscheint.⁷⁸⁰ Für die Annahme einer willkürlichen Entscheidung aber jedenfalls fehlte jedes Anzeichen.⁷⁸¹

Woraus sich überdies ein evidenter Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durch den EZB-Rat hätte ergeben sollen, bleibt im Urteil vom 05.05.2020 unklar. Unzweifelhaft dürfte sein, dass sich die EZB im Vorfeld sehr wohl intern mit den Folgen und Risiken des PSPP auseinandersetzte.⁷⁸² Dass sie dabei eben zu einem anderen Abwägungsergebnis gelangte, kann einen

⁷⁷² *EuGH*, C-493-17, Rdnr. 89.

⁷⁷³ *EuGH*, C-493-17, Rdnr. 90.

⁷⁷⁴ *EuGH*, C-493-17, Rdnr. 92.

⁷⁷⁵ *EuGH*, C-493-17, Rdnr. 93.

⁷⁷⁶ *EuGH*, C-493-17, Rdnr. 94.

⁷⁷⁷ *EuGH*, C-493-17, Rdnr. 95 ff.

⁷⁷⁸ So auch *Brade/Gentsch*, *VerfBlog*, 2020/05/07.

⁷⁷⁹ A.A. *Pießkalla*, *EuZW* 2020, 538 (541).

⁷⁸⁰ BVerfGE 142, 123 (Rdnr. 161).

⁷⁸¹ So auch *Brade/Gentsch*, *VerfBlog*, 2020/05/07.

⁷⁸² So auch *Nettesheim*, *VerfBlog* 2021/05/18; wie das BVerfG das Gegenteil annehmen konnte fragt sich auch *Pernice*, *EuZW* 2020, 508 (517).

Abwägungs- und Darlegungsausfall dann nicht begründen. Zumal der EZB ein weiter Beurteilungsspielraum zusteht und die gerichtliche Kontrolldichte insofern gering ist.⁷⁸³ Zum anderen ergeben sich die Anforderungen an die Begründung und Darlegung ihrer Beschlüsse für die EZB aus Art. 296 UAbs. 2 AEUV. Rechtsakte sind demnach mit einer Begründung zu versehen und haben auf die in den Verträgen vorgesehenen Vorschläge, Initiativen, Empfehlungen, Anträge oder Stellungnahmen Bezug zu nehmen. Indem das BVerfG eine Darlegung fordert, die es dem Gericht ermöglichen soll, selbst die wirtschafts- und sozialpolitischen Wirkungen des PSPP überprüfen zu können, forderte es aber eine über das unionsrechtlich vorgesehene Maß hinausgehende Begründung und Darlegung.⁷⁸⁴ Demzufolge begann das BVerfG mit seinem PSPP-Urteil einen bedeutenden Verfassungsstreit und erschütterte somit das Verhältnis zum EuGH auf Grundlage erhöhter Darlegungsanforderungen an den EZB-Rat. Dass dieses Vorgehen auf heftige Kritik stieß, kann nicht überraschen.

4. PSPP-Beschluss des BVerfG

Mit Beschluss vom 29.04.2021 stellte das BVerfG dann richtigerweise fest, dass der EZB-Rat der Prüfung der Verhältnismäßigkeit doch hinreichend nachgekommen war und auch die deutschen Verfassungsorgane die ihnen auferlegten Pflichten erfüllten. Im Beschluss verweist das BVerfG auf die Sitzung des EZB-Rats vom 03.-04.06.2020, in der dieser insgesamt sechs geldpolitische Beschlüsse fasste und die Beschlüsse Nr. 4 und Nr. 5 hinreichend die Verhältnismäßigkeit des PSPP zum Gegenstand gehabt hätten.⁷⁸⁵ Der EZB-Rat habe dabei unter anderem festgestellt, dass die Gesamtevidenz die Ansicht stütze, dass sich das PSPP positiv auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auswirken würde.⁷⁸⁶ Zudem habe sich der EZB-Rat mit den verschiedenen „Herausforderungen“ befasst, denen sich die Zentralbanken angesichts des Niedrigzinsumfelds gegenübergesehen hätten.⁷⁸⁷ Ferner seien Kosten und Nutzen von Wertpapierankäufen und die potenziellen Wechselwirkungen zwischen Geld- und Finanzpolitik ebenso behandelt worden, wie die Sicherheitsvorkehrungen zur Schaffung von Anreizen für eine solide Finanzpolitik und die Gefahr einer

⁷⁸³ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 68; *EuGH*, C-493-17, Rdnr. 73.

⁷⁸⁴ Ebenda.

⁷⁸⁵ *BVerfG* – 2 BvR 1651/15, Rdnr. 100.

⁷⁸⁶ Ebenda.

⁷⁸⁷ Ebenda.

fiskalischen Dominanz.⁷⁸⁸ Auf dieser Grundlage sei der EZB-Rat zu der Schlussfolgerung gekommen, dass die Wertpapierankäufe aus gesamtwirtschaftlicher Sicht einen sehr großen positiven Beitrag zum Wirtschaftswachstum und zur Inflation im Euroraum leisten würden.⁷⁸⁹ Insgesamt habe zwar auch weitreichende Einigkeit bestanden, dass die Vor- und Nachteile der Wertpapierankäufe unterschiedlich gewichtet werden könnten.⁷⁹⁰ Die positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft im Streben nach Preisstabilität habe nach Ansicht der EZB bislang aber die negativen Effekte deutlich übertroffen.⁷⁹¹ Ob die Verhältnismäßigkeitsprüfung des EZB-Rats damit den materiellen Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 EUV in jeder Hinsicht genüge, sei nicht entscheidend.⁷⁹² Entscheidend sei, dass der EZB-Rat auf seiner Sitzung vom 03.-04.06.2020 die Verhältnismäßigkeit des PSPP hinreichend behandelt und mit den Beschlüssen Nr. 4 und Nr. 5 im Ergebnis eben bejaht habe.

Im Übrigen weist das BVerfG darauf hin, dass der EZB-Rat der Bundesbank, dem Bundestag und der Bundesregierung Dokumente übersendet habe, aus denen die Verhältnismäßigkeitsüberlegungen der EZB zum PSPP ersichtlich seien.⁷⁹³ Aus diesen Dokumenten habe sich für das Bundesministerium der Finanzen ergeben, dass die im Urteil geforderte nachvollziehbare Darlegung der Verhältnismäßigkeitsprüfung in Ansehung des PSPP erfolgt sei.⁷⁹⁴ Außerdem habe der Bundestag in seinem Beschluss vom 02.07.2020 festgestellt, dass die vom EZB-Rat durchgeführte Verhältnismäßigkeitsprüfung den sich aus dem Urteil ergebenden Anforderungen genüge und der EZB-Rat mit den nach dem Urteil veröffentlichten Informationen aus EZB-Ratsbeschlüssen, Rechenschaftsberichten gegenüber dem Europäischen Parlament, Monats- und Jahresberichten sowie öffentlichen Äußerungen von Direktoriumsmitgliedern beziehungsweise weiteren Mitgliedern des EZB-Rates dokumentiert habe, dass er bei geldpolitischen Entscheidungen systematisch die Verhältnismäßigkeit mit in Rechnung stellte.⁷⁹⁵ Mit den genannten umfangreichen Maßnahmen seien Bundesregierung und

⁷⁸⁸ Ebenda.

⁷⁸⁹ Ebenda.

⁷⁹⁰ Ebenda.

⁷⁹¹ Ebenda.

⁷⁹² *BVerfG* – 2 BvR 1651/15, Rdnr. 109.

⁷⁹³ *BVerfG* – 2 BvR 1651/15, Rdnr. 101.

⁷⁹⁴ *BVerfG* – 2 BvR 1651/15, Rdnr. 103.

⁷⁹⁵ *BVerfG* – 2 BvR 1651/15, Rdnr. 104 f.

Bundestag in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung tätig geworden und hätten damit im Ergebnis dem Untermaßverbot genügt.⁷⁹⁶

Auffällig ist, mit welcher Einfachheit das BVerfG auf die Aufzählung der unterschiedlichen Maßnahmen folgend, die Erfüllung der Verpflichtungen durch die Verfassungsorgane bejahte. Eine Kausalitäts- und Effektivitätsprüfung hinsichtlich der einzelnen Maßnahmen erfolgte schließlich nicht.⁷⁹⁷ Ob das BVerfG das PSPP nunmehr selbst für verhältnismäßig im Sinne des Art. 5 Abs. 4 EUV befand, bleibt damit offen.⁷⁹⁸ Auch ob die von der EZB überlassenen Informationen es dem BVerfG letztlich überhaupt ermöglichten, tatsächlich die wirtschafts- und sozialpolitischen Wirkungen des PSPP selbst überprüfen zu können, bleibt unbeantwortet.⁷⁹⁹ Dies gilt auch für die Frage, inwieweit ein Beschluss des Bundestags überhaupt als eine „geeignete Maßnahme“ zur Gewährleistung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den EZB-Rat angesehen werden darf oder ob sich der im PSPP-Urteil festgestellte Verfassungsverstöß durch die nachgeholte Verhältnismäßigkeitsprüfung seitens der EZB nicht vielmehr erledigt hat.⁸⁰⁰ Demnach stellte das BVerfG mit dem Beschluss 29.04.2021 zwar das richtige Ergebnis her. Gleichzeitig ließ das Gericht aber eine unzufriedenstellende Fülle an Fragen offen. Damit muss man unweigerlich den Eindruck gewinnen, als habe das BVerfG durch seinen PSPP-Beschluss schlichtweg den Konflikt mit dem EuGH beenden wollen. Dieses unterwürfigen Aktes hätte sich das BVerfG mit ein bisschen mehr Weitblick schon im Rahmen des PSPP-Urteils ersparen können.

II. Die Legitimität der (selbst-)ermächtigten EZB

Als Teil der Troika, durch ihre Anleihekaufprogramme und als einheitliche Aufsichtsbehörde im Rahmen des SSM, gewann die EZB in Folge der Eurokrise enorm an Wichtigkeit im Gefüge der WWU. Seit sie zum Garanten für Stabilität und Vertrauen und *dem* Beschützer der gemeinsamen Währung wurde, wird die

⁷⁹⁶ *BVerfG* – 2 BvR 1651/15, Rdnr. 108.

⁷⁹⁷ *Nettesheim*, *VerfBlog* 2021/05/18.

⁷⁹⁸ Vgl. erneut *BVerfG* – 2 BvR 1651/15, Rdnr. 109. Da das BVerfG den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen des Art. 127 AEUV prüft, bleibt i.E. auch offen, ob das Gericht das PSPP als noch vom geldpolitischen Mandat der EZB gedeckt befindet.

⁷⁹⁹ *Nettesheim*, *VerfBlog* 2021/05/18.

⁸⁰⁰ *Ebenda*.

EZB auch als die mächtigste aller supranationalen EU-Institutionen gesehen.⁸⁰¹ Einer Vertragsänderung bedurfte es für diesen Machtzuwachs jedoch nicht. Vielmehr wurden die Kompetenzen der EZB aus Art. 127 AEUV im Verlauf der Eurokrise Schritt für Schritt weiter interpretiert. Die Gründe hierfür mögen vielfältig sein. Einer der Gründe kann darin gesehen werden, dass die EZB und ihre Präsidenten in der Eurokrise ihre Führungsqualitäten unterstrichen und in der Lage waren, Anhänger für ihre Krisenmaßnahmen zu gewinnen.⁸⁰² Andere sehen die Gründe für den kompetenziellen Zuwachs der EZB in der Schuldenkrise im politischen Ideenreichtum der EZB zur Bewältigung der Krise.⁸⁰³ Wiederum andere erklären den Machtzuwachs der EZB als funktional-integrationspolitischer Spillover anderer Kompetenzen und als Ausdruck von Pfadabhängigkeit oder als Folge krisenbedingter Präferenzen der Mitgliedstaaten, Kompetenzen fortan lieber supranational zu bündeln.⁸⁰⁴ Nochmals andere erkennen schlicht eine krisenbedingte Auflösung des Rechts.⁸⁰⁵ Die Erklärungsansätze also sind vielseitig und zahlreich.⁸⁰⁶

Sicher aber ist, dass die Kompetenzen der EZB mitunter auch durch die EZB selbst weiter ausgedehnt wurden. Zurecht ist insofern auch von einer „Selbstermächtigung“ durch die EZB die Rede, die das supranationale Kompetenzgefüge unabhängig von den Entscheidung demokratisch gewählter Regierungen änderten.⁸⁰⁷ Grundlage für diese Selbstermächtigung ist unter anderem das spezielle Verhältnis der EZB zu den Mitgliedsstaaten und deren Bevölkerungen, in welchem die EZB die Stellung einer Art Treuhänder oder Vertreter besitzt, die von großer Unabhängigkeit, weitem Ermessen und nur

⁸⁰¹ Torres, *Journal of European Integration* 2013, 287 (294); Curtin, *European Law Journal* 2017, 28 (29); Schimmelfennig, *Journal of European Public Policy* 2018, 969 (970); vgl. auch De Grauwe, CEPS Policy Brief No. 250, S. 1; De Rynck, *Bruges Political Research Papers* 38/2014, S. 19.

⁸⁰² Verdun, *Journal of European Integration* 2017, 207 (209 ff.); Nielsen/Smeets, *Journal of European Public Policy* 2018, 1233 ff.

⁸⁰³ Vgl. z.B. Schäfer, *JCMS* 2016, 961 ff.; De Rynck, *Bruges Political Research Papers* 38/2014.

⁸⁰⁴ Schimmelfennig, *Journal of European Public Policy* 2018, 969 ff.

⁸⁰⁵ Scicluna, *Journal of European Public Policy* 2018, 1874 ff.

⁸⁰⁶ Vgl. z.B. auch Glöckler/Lindner/Salines, *Journal of European Public Policy* 2017, 1135 ff.; De Rynck, *Journal of European Public Policy* 2016, 119 ff.; Mabbett/Schelkle, *Review of International Political Economy* 2019, 436 ff.; Howarth/Quaglia, *The Political Economy of European Banking Union*, 2016; Torres, *Journal of European Integration* 2013, 287 ff.

⁸⁰⁷ Heldt/Mueller, *Journal of European Integration* 2021, 83 ff.; Heide, *JZ* 2019, 296 (309).

eingeschränkter (ex post) Kontrolle durch die Mitgliedstaaten geprägt ist.⁸⁰⁸ Hinzu kommt der hohe technokratische Sachverstand der EZB und der Umstand, dass die Mitgliedstaaten in der Eurokrise den erforderlichen Zusammenhalt und die notwendige Geschlossenheit im Rat vermissen ließen und damit den Anstieg an Autonomie der EZB in der Schuldenkrise begünstigten.⁸⁰⁹ Die Unterstützung einiger Mitgliedstaaten⁸¹⁰ und ihre Autorität machten es der EZB im Ergebnis vergleichsweise einfach, sich in der Eurokrise einen Kompetenzzuwachs zu erarbeiten und für Maßnahmen wie der Schaffung einer Bankenunion unter ihrer Leitung die notwendige Rückendeckung zu erhalten.

Ausgehend von der Eurokrise erfuhr die EZB in den letzten Jahren somit einen starken Macht- und Kompetenzzuwachs im institutionellen Konstrukt der EU. Die Stellung der EZB als eine Art Treuhänder oder Vertreter sowie die primärrechtlich garantierte Unabhängigkeit stehen einer unmittelbaren Anwendung der Kriterien der formellen Input-Legitimität nach Art. 10 EUV auf die EZB dabei grundsätzlich entgegen.⁸¹¹ Einzig Art. 283 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV normiert, dass die Mitglieder des EZB-Direktoriums vom Europäischen Rat auf Empfehlung des Rates mit qualifizierter Mehrheit ausgewählt und ernannt werden. Neben diesem formell-legitimatorischer Akt aber muss die Legitimität der EZB vorwiegend auf anderem Wege sichergestellt werden.⁸¹² Folglich wird auch mit Blick auf die EZB und deren Maßnahmen seitjeher die Output-Dimension als für die Legitimation der EZB und ihrer Maßnahmen wesentlich gesehen. In diesem Zusammenhang ist anzuerkennen, dass die Krisenmaßnahmen der EZB, wie beispielsweise ihre Anleihekäufe, durchaus zur Stabilisierung der Preise und der Eurozone insgesamt beitragen und mithin dem Gemeinwohl dienen.

Andererseits aber mangelt es der EZB und ihren Entscheidungen noch immer maßgeblich an *Transparenz* und *Verantwortlichkeit* gegenüber den Mitgliedstaaten und deren Bevölkerungen.⁸¹³ Die EZB hat zwar dem Europäischen Par-

⁸⁰⁸ Heldt/Mueller, *Journal of European Integration* 2021, 83 (88); Torres, *Journal of European Integration* 2013, 287 (289 f.); vgl. auch Majone, *European Union Politics* 2001, 103 ff.

⁸⁰⁹ Heldt/Mueller, *Journal of European Integration* 2021, 83 (90).

⁸¹⁰ So auch Skuodis, *Journal of European Integration* 2018, 99 (99).

⁸¹¹ Torres, *Journal of European Integration* 2013, 287 (295); Majone, *European Union Politics* 2001, 103 (104); Maggetti, *Living Reviews in Democracy*, 2010, S. 3.

⁸¹² So auch Torres, *Journal of European Integration* 2013, 287 (291).

⁸¹³ Zur mangelnden Transparenz und Verantwortlichkeit der EZB vgl. umfassend Koop/Reh, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2019, 63 ff.; Belke, *International Journal of*

lament, dem Rat und der Kommission sowie auch dem Europäischen Rat einen Jahresbericht über die Tätigkeit des ESZB und die Geld- und Währungspolitik im vergangenen und im laufenden Jahr zu unterbreiten (Art. 284 Abs. 3 AEUV). Zudem können allgemeine Mitteilungen und die Bekanntgabe von Beschlüssen der Beschlussorgane der EZB beispielsweise durch Veröffentlichung auf der Website der EZB oder im Amtsblatt der EU erfolgen.⁸¹⁴ Die Aussprachen der Beschlussorgane der EZB und aller von diesen eingesetzten Ausschüssen oder Arbeitsgruppen aber sind grundsätzlich vertraulich.⁸¹⁵ Die Öffentlichkeit erfährt somit nicht, ob beispielsweise eine Zinsentscheidung des EZB-Rats einstimmig oder nur mehrheitlich erfolgte und wie einzelne Ratsmitglieder abstimmten. Dass eine derartige Vertraulichkeit für eine Zentralbank nicht zwingend ist, zeigt ein Blick in die USA und nach England, wo die Fed (Federal Reserve) und die Bank of England jeweils fundierte Informationen über das Abstimmungsverhalten der Mitglieder in den Entscheidungsgremien veröffentlichen.⁸¹⁶ Die EZB hingegen veröffentlichte selbst in Bezug auf das OMT und das TPI lediglich Pressemitteilungen, aus denen sich nur in groben Zügen die technischen Merkmale der Programme ergeben. Mehr als diese Pressemitteilungen aber gibt es nicht. Im Juli 2013 erklärte der damalige EZB-Präsident Draghi hierzu, dass die EZB den offiziellen OMT-Beschluss erst dann veröffentlichen werde, wenn die Durchführung eines OMT-Programms unmittelbar bevorstehe. Über die Gründe für dieses Vorgehen lässt sich nur spekulieren.⁸¹⁷ Zurecht jedenfalls ist es eine vieldiskutierte Frage ist, wie die Transparenz, die Verantwortlichkeit, die Akzeptanz, und damit auch die Legitimität der EZB langfristig gesteigert werden können.⁸¹⁸

III. Fazit zur Legitimität der EZB-Anleihekäufe

Anders als in den profitierenden Schuldnerstaaten stoßen die EZB-Anleihekäufe allen voran in Deutschland regelmäßig auf erhebliche ökonomische und rechtliche

Monetary Economics and Finance 2018, 416 ff; *Weber*, Wirtschaftsdienst 2012, 827 ff.; *Heldt/Herzog*, Government and Opposition 2022, 217 ff.

⁸¹⁴ Vgl. Art. 22 des Beschlusses der EZB vom 19.02.2004 zur Verabschiedung der Geschäftsordnung der EZB (EZB/2004/2), ABl. L 80 vom 18.03.2004, S. 33.

⁸¹⁵ Vgl. Art. 23.1 des Beschlusses der EZB vom 19.02.2004 zur Verabschiedung der Geschäftsordnung der EZB.

⁸¹⁶ *Tillmann/Walter*, MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics No. 20-2018, S. 4.

⁸¹⁷ Mögliche Gründe nennt z.B. *Menéndez*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit?*, 2015, 137 (141).

⁸¹⁸ So auch *Heldt/Mueller*, *Journal of European Integration* 2021, 83 (94).

Widerstände.⁸¹⁹ Das BVerfG konnten diese Widerstände im Rahmen des OMT-Verfahrens noch nicht überzeugen. Für ein politisches Erdbeben sorgte das BVerfG dann aber mit seinem PSPP-Urteil, in dem sich das Gericht offen gegen die Einschätzung von EZB und EuGH positionierte. Dies allein schon unterstreicht, wie sehr man in Karlsruhe gewillt und bemüht ist, der weiten Interpretation der EZB-Kompetenzen verfassungsrechtliche Grenzen zu setzen. Grundsätzlich ist gegen dieses Bemühen auch nichts einzuwenden. Einen handfesten Verfassungskonflikt mit dem EuGH – wenig überzeugend – auf Grundlage erhöhter Darlegungspflichten zu beginnen, war jedoch schlichtweg falsch. Wie der einlenkende PSPP-Beschluss in seiner Unvollkommenheit deutlich macht, hatte sich das BVerfG damit selbst keinen Gefallen getan. Darüber hinaus bestärkte das PSPP-Urteil abermals das in den Südstaaten vorherrschende Bild „des Deutschlands“, das sich solidarischen Hilfen nach wie vor entgegenstellt. Dabei ist gar nicht jede Kritik an der EZB und den Anleihekäufen gänzlich von der Hand zu weisen. Die EZB erreichte in den letzten Jahren eine kompetenzielle Ausweitung, die von den Entscheidungen demokratisch gewählter Regierungen unabhängig war und mithin demokratisch-legitimatorische Schwächen aufweist. Daneben kennzeichnet dieses Gefüge eine Intransparenz, die einem Akzeptanzgewinn und einer Verantwortlichkeit der EZB-Gremien gegenüber den Mitgliedstaaten und der Unionsbevölkerung entgegensteht. Insofern wäre legitimatorische Kritik an der Kompetenzausweitung der EZB durchaus auch angebracht. Entscheidend aber bleibt wie immer das „Wie“. Die vom BVerfG mit dem PSPP-Urteil gewählte Art und Weise konnte insofern nicht überzeugen.

D. Solidarität im Rahmen der EZB-Anleihekäufe

Ökonomisch betrachtet entfalten die EZB-Anleihekaufprogramme gerade für die Mitgliedstaaten mit schlechterer Bonität erhebliche mittelbare Solidaritätswirkungen. Durch die krisenbedingten Ankäufe auf dem Sekundärmarkt nämlich wird die Nachfrage nach den Schuldtiteln schon auf dem Primärmarkt erhöht. In der Folge werden die Zinssätze für die entsprechenden Staatsanleihen auch auf dem Primärmarkt gedrückt, die Refinanzierungsbedingungen für die betreffenden Mitgliedstaaten künstlich gesenkt und den betreffenden Mitgliedstaaten damit finanziell unter die Arme gegriffen.⁸²⁰ Mit Blick auf das mit dem

⁸¹⁹ Vgl. Beispiele bei *Heinemann*, ZfP 2013, 207 (209).

⁸²⁰ *Sester*, EWS 2012, 80 (81).

Solidaritätsprinzip im Konflikt stehende Eigenverantwortlichkeitsprinzip stellt sich insofern die Frage, ob bzw. inwieweit die Anleihekäufe somit noch unter das geldpolitische Mandat der EZB fallen (dazu I.) und ob noch mit den Art. 123, Art. 124 und Art. 125 AEUV vereinbar sind (dazu II.). Im Rahmen dieser Untersuchung lässt sich erneut feststellen, dass die Beurteilung dieser Fragen einmal mehr von der Selbstbetroffenheit eines Mitgliedstaats abhängt. Besonders deutlich wird dies mit Blick auf die politischen Forderungen jener Zeit: aus südlichen Staaten wie Italien, Frankreich oder Spanien war vermehrt die Forderung nach solidarischen, unbegrenzten EZB-Anleihekäufen zu vernehmen, während nördliche Eurostaaten wie Deutschland, Finnland und die Niederlande den EZB-Anleihekäufern kritisch gegenüberstanden (dazu III.).

I. Die EZB-Anleihekäufe als Geldpolitik

Die Beschlüsse des EZB-Rats zur Schaffung der Anleihekaufprogramme ergingen allesamt auf Grundlage von Art. 127 Abs. 2 erster Gedankenstrich AEUV sowie Art. 12.1 UAbs. 2 ESZB-Satzung i.V.m. Art. 3.1 erster Gedankenstrich, Art. 18.1 ESZB-Satzung. Das ESZB aber kann nicht in gültiger Weise ein Programm beschließen und durchführen, das über den Bereich hinausgeht, der der Währungspolitik durch das Primärrecht zugewiesen wird.⁸²¹ Insbesondere ist nach Art. 127 Abs. 1 S. 2 AEUV eine Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union durch das ESZB nur insoweit zulässig, soweit eine solche Unterstützung ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist. Da die EZB-Anleihekäufe aber auch der Stabilisierung der Währungsunion insgesamt dienen und solche Maßnahmen zur Stabilisierung der Währungsunion auch als wirtschaftspolitische Maßnahmen qualifiziert werden, wird im Hinblick auf die Anleihekaufprogramme mitunter eine Überschreitung der geldpolitischen ESZB-Kompetenzen erkannt.⁸²²

Auch das BVerfG erkannte mit Blick auf das OMT-Programm zunächst einen Kompetenzverstoß und rief den Gerichtshof im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV an.⁸²³ Nachdem der EuGH einen Kompetenzverstoß der EZB insoweit aber nicht erkannte⁸²⁴, schloss sich letztlich

⁸²¹ So auch *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 41.

⁸²² So z.B. *Pießkalla*, *EuZW* 2020, 538 ff.

⁸²³ *BVerfG*, OMT-Vorlagebeschluss vom 14.01.2014 – 2 BvR 2728/13.

⁸²⁴ *EuGH*, C-62/14.

auch das BVerfG der Auffassung des Gerichtshofes an.⁸²⁵ Im Rahmen seines PSPP-Urteils hingegen stellte das BVerfG dann erneut – und trotz gegenteiliger Vorabentscheidung des EuGH⁸²⁶ – einen Kompetenzverstoß der EZB und des EuGH fest⁸²⁷, ehe es aufgrund nachgeholter Prüfung im PSPP-Beschluss dann doch noch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Kompetenzordnung gewahrt sah.⁸²⁸ Nicht nachvollziehbar ist dabei schon, warum das BVerfG den *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz* – der auch im deutschen Recht einen Maßstab der *Kompetenzausübung* darstellt – für ein zur Abgrenzung von Währungs- und Wirtschaftspolitik und mithin zur *Kompetenzabgrenzung* geeignetes Werkzeug befand.⁸²⁹ Insoweit überzeugt deutlich die Auffassung des EuGH, der für die Abgrenzung von geldpolitischen zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen maßgeblich auf die *Ziele* und die eingesetzten *Mittel* einer Maßnahme abstellt.

1. Geldpolitische Ziele & Mittel

Hiervon ausgehend erscheint es zunächst nachvollziehbar, wenn der EuGH die Anleihekäufe des ESZB als primärrechtlich vorgesehene Mittel der Währungspolitik ansieht.⁸³⁰ Schließlich sieht Art. 18.1 ESZB-Satzung ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass die ESZB und nationalen Zentralbanken auf den Finanzmärkten tätig werden können, indem sie auf Gemeinschafts- oder Drittländwährungen lautende Forderungen und börsengängige Wertpapiere endgültig kaufen und verkaufen.⁸³¹ Dieser Feststellung stellte sich bislang auch das BVerfG nicht entgegen.⁸³²

Der EuGH aber sieht auch die mit den bisherigen Anleihekäufen verfolgten *Ziele* als noch vom geldpolitischen Mandat des ESZB gedeckt. Wie bereits erwähnt, verfolgte die EZB mit dem APP und seinen Unterprogrammen das Ziel, die Transmission der Geldpolitik zu verbessern, die Kreditversorgung der

⁸²⁵ *BVerfGE* 142, 123 ff.; zum OMT-Programm auch *Mayer*, NJW 2015, 1999 ff.; *ders.* EuR 2014, 473 ff.; *Ludwigs/Sikora*, EWS 2016, 215 ff.; *Manger-Nestler*, NJ 2016, 353 ff.

⁸²⁶ *EuGH*, C-493/17.

⁸²⁷ *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 117 ff.); vgl. auch *Schalast/Türkmen*, RdF 2020, 164 (166).

⁸²⁸ *BVerfG*, Beschluss vom 29.04.2021 – 2 BvR 1651/15; ausführlich zum PSPP auch *Dietz*, EuZW 2019, 925 ff.; *Nettesheim*, VerfBlog 2021/05/18; *ders.*, NJW 2020, 1631 ff.; *Pernice*, EuZW 2020, 508 ff.; *Calliess*, NVwZ 2020, 897 ff.; *Siekmann*, EuZW 2020, 491 ff.; *Gentzsch*, BKR 2020, 576 ff.; *Mögele*, NJOZ 2020, 1153 ff.

⁸²⁹ Vgl. schon oben unter Kapitel 2, B., III., 1., d).

⁸³⁰ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 54; *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 68 f.

⁸³¹ *Ohler*, NVwZ 2015, 1001 (1005).

⁸³² So ausdrücklich *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 166).

Wirtschaft im Euro-Währungsgebiet zu erleichtern, die Finanzierungsbedingungen für private Haushalte und Unternehmen zu lockern und dazu beizutragen, dass sich die Inflationsraten wieder einem Niveau von 2% annäherten. Auch das OMT soll im Falle seiner Aktivierung – wie bereits das SMP⁸³³ – die geldpolitische Transmission und die Einheitlichkeit der Geldpolitik sicherstellen.

Die EZB-Anleihekaufprogramme verfolgen damit allesamt primär währungspolitische Ziele. Ausgehend von den genutzten Mitteln und den Zielen sind sie folglich auch als währungspolitische Maßnahmen einzuordnen.⁸³⁴ Dass die Programme mitunter auch geeignet waren/sind zur Stabilität der Währungsunion insgesamt beizutragen, steht dieser Beurteilung nicht entgegen.⁸³⁵ Der EuGH machte in der Vergangenheit mehrfach deutlich, dass eine währungspolitische Maßnahme nicht allein deshalb einer wirtschaftspolitischen Maßnahme gleichgestellt werden kann, nur weil sie auch mittelbare Auswirkungen auf die Stabilität des Währungsgebietes als Ganzes hat.⁸³⁶ Dies gilt auch dann, wenn die mittelbaren Auswirkungen bereits bei Erlass der Maßnahme vorhersehbar waren und in Kauf genommen wurden.⁸³⁷

Dem ist auch zuzustimmen. Alles andere würde die bestehenden Wechselwirkungen zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik nur unzureichend berücksichtigen.⁸³⁸ Geldpolitische Maßnahmen des ESZB berühren zwangsläufig die Preisentwicklung, beispielsweise durch die Erleichterung der Kreditvergabe an die Wirtschaft sowie die Veränderung des Investitions-, Konsum- und Sparverhaltens der Wirtschaftsteilnehmer und Privatpersonen.⁸³⁹ Richtig führt der EuGH insofern aus, dass das ESZB, um Einfluss auf die Inflationsraten zu nehmen, zwangsläufig auch Maßnahmen ergreifen muss, die gewisse Auswirkungen auf die Realwirtschaft haben, die – zu anderen Zwecken – auch im Rahmen der Wirtschaftspolitik angestrebt werden könnten.⁸⁴⁰ Der Ausschluss solcher

⁸³³ Vgl. Erwägungsgrund 3 des Beschlusses der EZB vom 14.05.2010.

⁸³⁴ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 47; *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 57; umfassend dazu z.B. *Wendel*, *ZaöRV* 2014, 615 (656 ff.); a.A. *Klement*, *JZ* 2015, 754 (758).

⁸³⁵ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 56; *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 52; *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 57 ff; zustimmend auch *Wendel*, *ZaöRV* 2014, 615 (656 ff.).

⁸³⁶ *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 56; *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 52; *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 61.

⁸³⁷ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 63; ebenfalls *Ludwigs*, *NJW* 2017, 3563 (3566).

⁸³⁸ So auch *Heide*, *JZ* 2019, 296 (307).

⁸³⁹ So auch *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 65.

⁸⁴⁰ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 108.; *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 66; zustimmend z.B. *Ludwigs*, *NJW* 2017, 3563 (3566); *Lammers*, *EuZW* 2015, 212 (216).

Maßnahmen würde es dem ESZB in der Praxis verbieten, die Mittel anzuwenden, die ihm durch die Verträge zur Erreichung der Ziele der Geldpolitik gerade zur Verfügung gestellt sind und könnte insbesondere im Kontext einer Wirtschaftskrise ein unüberwindbares Hindernis für die Erfüllung der ihm nach dem Primärrecht obliegenden Aufgabe darstellen.⁸⁴¹

Der Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors wie im SMP, OMT-Programm und PSPP jeweils vorgesehen, kann an der Einordnung als währungspolitisches Mittel nichts ändern. Den Bestimmungen des Primärrechts nämlich ist nicht zu entnehmen, dass sich die Währungspolitik allein auf den Ankauf von Wertpapieren des privaten Sektors zu beschränken hat.⁸⁴² Auch die Selektivität der Anleihekäufe im Rahmen des OMT-Programms kann eine rein wirtschaftspolitische Wirkung der Ankäufe nicht begründen.⁸⁴³ Zurecht weist der EuGH darauf hin, dass das OMT-Programm gerade auch zum Ziel hat, Störungen des geldpolitischen Transmissionsmechanismus zu beheben. Diese Störungen aber sind gerade auf die besondere Situation der Staatsanleihen bestimmter Mitgliedstaaten zurückzuführen.⁸⁴⁴ Das Unionsrecht kennt überdies keine Regelung, die vorsieht, dass ESZB-Maßnahmen zwingend sämtliche Euro-Staaten betreffen müssten.⁸⁴⁵ Im Umkehrschluss kann eine spezifische Beschränkung auf Staatsanleihen besonders betroffener Mitgliedstaaten dann aber nicht bedeuten, eine Maßnahme per se nicht als Maßnahme der Währungspolitik zu qualifizieren. Und auch der Umstand, dass die Durchführung eines OMT-Programms von der vollständigen Einhaltung makroökonomischer Anpassungsprogramme der EFSF und des ESM abhängig ist, vermag an dieser Feststellung nichts zu ändern. Der EuGH erkennt insofern zwar an, dass eine solche Konditionalität inzident einen Anreiz zur Einhaltung der Anpassungsprogramme stärken könne.⁸⁴⁶ Zurecht aber

⁸⁴¹ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 60; so auch *Mögele*, NJOZ 2020, 1153 (1154 f.).

⁸⁴² *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 55; zustimmend *Simon*, EuR 2015, 107 (118).

⁸⁴³ So ausdrücklich *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 55. Die Befürchtung geäußert hatte der Generalanwalt *Villalón* in seinem Schlussantrag vom 14.01.2015 in der Rechtssache C-62/14, Rdnr. 145, hier abrufbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CC0062&from=DE> (Stand: 28.06.2023). Das BVerfG sah die Frage durch den EuGH letztlich nur unzureichend beantwortet, vgl. *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 182).

⁸⁴⁴ So auch *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 55.

⁸⁴⁵ Ebenda.

⁸⁴⁶ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 58.

weist der Gerichtshof darauf hin, dass auch hierin nur eine mittelbar wirtschaftspolitische Auswirkung zu sehen ist.⁸⁴⁷

Sicherlich lässt sich aus Art. 127 AEUV keine generelle Rechtfertigung für „eine lenkende Gestaltung der Wirtschaftspolitik“ durch das ESZB ableiten.⁸⁴⁸ Nach Art. 127 Abs. 1 S. 2 AEUV aber soll das ESZB gerade auch die Möglichkeit haben, die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union zu unterstützen, um zur Verwirklichung der in Art. 3 EUV festgelegten Ziele der Union beizutragen, soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist. Zu den Zielen des Art. 3 EUV aber gehören neben der Preisstabilität auch das ausgewogene Wirtschaftswachstum und die in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft.⁸⁴⁹ Dies unterstreicht nochmals, dass die Vertragsgeber gerade keine absolute Trennung von Währungs- und Wirtschaftspolitik erreichen wollten.⁸⁵⁰

2. Weiter Einschätzungsspielraum der EZB

Die EZB hat sich zwar an den Grundsatz der Einzelermächtigung zu halten. Andererseits aber muss der EZB aufgrund ihrer Unabhängigkeit nach Art. 130 S. 1 AEUV in Bezug auf die Abgrenzung zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik, namentlich in Bezug auf die geldpolitischen Ziele und die eingesetzten Mittel, ein weiter Einschätzungsspielraum zugebilligt werden.⁸⁵¹ Der Konflikt zwischen Einzelermächtigung und Unabhängigkeit lässt sich auch nicht gänzlich auflösen. Nach EuGH und BVerfG jedoch hat sich die gerichtliche Kontrolle insofern auf offenkundige und erhebliche Beurteilungsfehler zu beschränken.⁸⁵² Solch offenkundige und erhebliche (evidente) Beurteilungsfehler durch die EZB waren für den EuGH im Hinblick auf die mit den Anleihetätigkeiten verfolgten Ziele aber bislang richtigerweise nicht erkennbar.⁸⁵³

⁸⁴⁷ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 59 ff.

⁸⁴⁸ Vgl. *BVerfG*, OMT-Vorlagebeschluss vom 14.01.2014 – 2 BvR 2728/13, Rdnr. 68.

⁸⁴⁹ Hierauf abstellend auch *Simon*, *EuR* 2015, 107 (114).

⁸⁵⁰ Vgl. auch *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 60; *Lammers*, *EuZW* 2015, 212 (216).

⁸⁵¹ *Nitze*, *Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise*, 2015, S. 197; *Simon*, *EuR* 2015, 107 (114); *Lammers*, *EuZW* 2015, 212 (216).

⁸⁵² Vgl. *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 68; *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 56; zustimmend auch das *BVerfG*, vgl. *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 179); *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 156).

⁸⁵³ So auch *Simon*, *EuR* 2015, 107 (115 ff.); *Brauneck*, *WM* 2020, 2102 ff; *Wendel*, *ZaöRV* 2014, 615 (653 ff.); *Steinbach*, *The Yale Journal of International Law* 2013, 15 (25 f.); zu den konkreten Ausführungen des EuGH vgl. unten unter Kapitel 4, D., I. & II.

Das BVerfG merkte mit Blick auf beide Programme zunächst an, dass der EuGH die Behauptung einer geldpolitischen Zielsetzung hinnimmt, ohne die tatsächlichen Annahmen zu hinterfragen oder nachzuvollziehen.⁸⁵⁴ Insbesondere Indizien die gegen eine geldpolitische Zielsetzung sprechen würden, hätte der EuGH nicht in Beziehung gesetzt.⁸⁵⁵ In seiner OMT-Vorabentscheidung sei der Gerichtshof zudem nicht darauf eingegangen, ob sich aus der Summe der Anleihekäufe – auf der Grundlage einer wertenden Gesamtbetrachtung – eine Überschreitung des Mandats aus Art. 127 Abs. 2 AEUV ergeben könne.⁸⁵⁶ Ungeachtet dieser Einwände aber erkennt auch das BVerfG letztlich keine offensichtliche Überschreitung der Kompetenzen des ESZB im Rahmen des OMT-Programms.⁸⁵⁷ Insbesondere bestehe die Möglichkeit, im OMT-Programm nur eine bloße wirtschaftspolitische Unterstützung zu sehen.⁸⁵⁸ Zentrale Bedeutung für die Gefahr, dass das OMT-Programm zudem nicht die Konditionalität der Hilfsprogramme von EFSF und ESM unterlaufe, habe darüber hinaus die faktische Begrenzung des Volumens der Anleihekäufe, die das zur Wiederherstellung des Transmissionsmechanismus erforderliche Maß nicht überschreiten dürfen.⁸⁵⁹ Im PSPP-Urteil hingegen erkannte das BVerfG einen Verstoß des EZB-Rats gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.⁸⁶⁰ In diesem Zusammenhang überdehnte das BVerfG zum einen die Anforderungen an die Darlegungspflicht der EZB.⁸⁶¹ Zum anderen stellt die Verhältnismäßigkeit schon keinen Maßstab der Kompetenzabgrenzung dar. Mit dem PSPP-Beschluss hat das BVerfG seine fehlerhafte Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zumindest im Ergebnis bereinigt.

II. Die EZB-Staatsanleihekäufe und das Eigenverantwortlichkeitsprinzip

In Bezug auf die Anleihekaufprogramme des *Eurosystems* ist bereits die Anwendbarkeit der Art. 123 ff. AEUV umstritten. Schließlich wendet sich das Verbot des Art. 123 AEUV an die EZB und die nationalen Zentralbanken der EU, der Art. 124 AEUV an die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten, und Art. 125

⁸⁵⁴ *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 182); *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 137).

⁸⁵⁵ Ebenda.

⁸⁵⁶ *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 183 ff.).

⁸⁵⁷ *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 190 ff.).

⁸⁵⁸ *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 193).

⁸⁵⁹ *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 195).

⁸⁶⁰ *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 167 ff.).

⁸⁶¹ Vgl. schon oben unter Kapitel 4, C., I., 3., b).

AEUV an die Union und die Mitgliedstaaten. Programme wie das OMT aber sind Programme des Eurosystems und damit der EZB und der nationalen Zentralbanken des Euroraums. Da die nationalen Zentralbanken der Eurozone aber auch solche der Europäischen Union darstellen, kann an der Anwendbarkeit nicht ernstlich gezweifelt werden.⁸⁶² Im Übrigen wahren die EZB-Anleihekaufprogramme auch die Grenzen des unionsrechtlichen Eigenverantwortlichkeitsprinzips gemäß Art. 123 bis Art. 125 AEUV. Die rechtlichen Bedenken aus Teilen der nördlichen Euro-Staaten waren bislang unbegründet.

1. Keine Verstöße gegen Art. 123 AEUV

Mit den EZB-Anleihekaufprogrammen bis 2020 waren keine Verstöße gegen Art. 123 AEUV verbunden.

a) Keine Vorhersehbarkeit der Ankäufe

Die Ankäufe von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die EZB entfalten aufgrund ihrer Garantien nicht die gleichen Wirkungen wie der ausdrücklich nach Art. 123 Abs. 1 AEUV verbotene unmittelbare Erwerb am Primärmarkt. Insbesondere verhindern die Garantien im Rahmen der Programme, dass die Anleiheankäufe am Sekundärmarkt vorhersehbar sind und private Marktteilnehmer die Möglichkeit bekommen, faktisch wie Mittelspersonen des ESZB agieren zu können. Im Hinblick auf das OMT-Programm wies der EuGH insofern zurecht darauf hin, dass eine Vorhersehbarkeit der Ankäufe verhindert wird, indem der EZB-Rat *ohne* entsprechende vorherige Ankündigung über den Umfang, den Beginn, die Fortsetzung und die Aussetzung der Interventionen an den Sekundärmärkten entscheiden kann.⁸⁶³ Diese Feststellung lässt sich nachträglich auch auf das SMP übertragen, bei dem ebenfalls der EZB-Rat über den Umfang der Intervention bestimmen konnte und nur nachträglich deren Umfang bekanntgab.⁸⁶⁴ Überdies erlaubt das OMT-Programm den *selektiven* Ankauf von Staatsanleihen, für deren Verteilung es also gerade nicht ausschließlich auf den Kapitalschlüssel der EZB abgestellt wird. Auch diese Selektivität steht einer Vorhersehbarkeit der Ankäufe entgegen. Zudem hat die EZB im OMT-Verfahren

⁸⁶² Umfassender hierzu *Brauneck*, WM 2020, 2102 (2106 ff.).

⁸⁶³ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 106; so wohl auch *Ohler*, NVwZ 2015, 1001 (1003); *Simon*, EuR 2015, 107 (121); *Herrmann/Dornacher*, EuZW 2015, 579 (581). Umfassend zu Art. 123 AEUV und dem OMT-Programm auch *Wendel*, ZaöRV 2014, 615 (656 ff.); *Steinbach*, The Yale Journal of International Law 2013, 15 (23 ff.).

⁸⁶⁴ Vgl. Erwägungsgrund 4 des Beschlusses der EZB vom 14.05.2010.

vor dem EuGH mitgeteilt, dass sie im Rahmen des OMT-Programms die Einhaltung einer Mindestfrist zwischen der Ausgabe der Anleihen auf dem Primärmarkt und deren etwaigen Ankäufe auf dem Sekundärmarkt beabsichtigt, was letztlich ebenfalls eine Vorhersehbarkeit der Ankäufe unterbindet.⁸⁶⁵

Im PSPP verhinderte auch die Sperrfrist⁸⁶⁶ – wenngleich im PSPP-Beschluss keine exakte Länge genannt wurde – dass Anleihen eines Mitgliedstaats unmittelbar nach ihrer Emission angekauft werden konnten.⁸⁶⁷ Da es sich nur um eine Mindestfrist handelte und die Länge der Sperrfrist weder vorab noch nachträglich veröffentlicht wurde, wurde wirksam verhindert, dass Marktteilnehmer faktisch als Mittelspersonen des ESZB für die Ankäufe agieren konnten.⁸⁶⁸ Zurecht wies der EuGH darauf hin, dass das ESZB auch nur das Gesamtvolumen der im Rahmen des APP erworbenen Anleihen mitteilte, nicht jedoch das Volumen der Anleihen die normalerweise im Lauf eines Monats im Rahmen des PSPP angekauft wurden.⁸⁶⁹ Zudem konnte das ESZB unabhängig das Volumen der PSPP-Ankäufe von Monat zu Monat variieren.⁸⁷⁰ Zwar erfolgte die Verteilung der Ankäufe auf die Zentralbanken der Mitgliedstaaten anhand des Schlüssels für die Kapitalzeichnung der EZB (Art. 6 Abs. 4 PSPP-Beschluss 2020). Hieraus aber konnte nach überzeugender Ansicht des EuGH nicht mit Gewissheit geschlossen werden, dass das einer nationalen Zentralbank so zugeteilte Volumen tatsächlich auf den Erwerb von Anleihen öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Einrichtungen des jeweiligen Mitgliedstaats verwendet wurde.⁸⁷¹ Denn zum einen waren dem EZB-Rat nach Art. 6 Abs. 5 PSPP-Beschluss 2020 auch ad-hoc Abweichungen erlaubt. Zum anderen enthielt das PSPP verschiedene Mechanismen, die eine gewisse Flexibilität der Anleihetätigkeiten sicherstellten.⁸⁷² So konnten beispielsweise Anleihen von regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften erworben werden, die Anleihen konnten eine Laufzeit von einem bis 30 Jahren und 364 Tagen haben und ihre Rendite konnte unter Umständen negativ sein oder sogar unter dem Zinssatz für

⁸⁶⁵ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 106.

⁸⁶⁶ Vgl. Art. 4 Abs. 1 PSPP-Beschluss 2020.

⁸⁶⁷ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 114 f.

⁸⁶⁸ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 116.

⁸⁶⁹ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 118.

⁸⁷⁰ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 119.

⁸⁷¹ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 120.

⁸⁷² *Ebenda*.

die Einlagefazilität liegen.⁸⁷³ Zuletzt konnte das ESZB regelmäßig nicht mehr als 33% einer Emission von Anleihen einer Zentralregierung eines Mitgliedstaats ankaufen.⁸⁷⁴ Richtigerweise resümierte der EuGH insoweit, dass sich private Marktteilnehmer beim Erwerb von Anleihen einer Zentralregierung eines Mitgliedstaats damit zwangsläufig dem Risiko aussetzen, diese Anleihen auf den Sekundärmärkten nicht wieder an das ESZB verkaufen zu können.⁸⁷⁵

b) Anreiz zur Verfolgung solider Haushaltspolitik

Auch wenn private Marktteilnehmer nicht die Gewissheit haben, dass die EZB die von ihnen gehaltenen Anleihen auf dem Sekundärmarkt erwerben wird, werden sie durch den Ankauf von Staatsanleihen der EZB auf dem Sekundärmarkt dazu verleitet, Anleihen auf dem Primärmarkt zu kaufen und darauf zu hoffen, diese anschließend wieder an die EZB verkaufen zu können.⁸⁷⁶ Im Rahmen des SMP existierte zudem keine Konditionalität der Ankaufstätigkeiten, sodass auch für die betreffenden Mitgliedstaaten durchaus ein Anreiz zu unsolider Haushaltsführung bestand.⁸⁷⁷ Die Gestaltungen dem OMT und PSPP stellen bzw. stellen hingegen zumindest sicher, dass den betreffenden Mitgliedstaaten durch die Staatsanleihekäufe der Anreiz zur Verfolgung einer soliden Haushaltspolitik nicht in rechtswidriger Weise genommen wird. Das OMT-Programm nämlich sieht den Ankauf von Staatsanleihen nur in einem Umfang vor, der für die Einhaltung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus und der Einheitlichkeit der Geldpolitik erforderlich ist.⁸⁷⁸ Zudem sind die OMT-Ankäufe einzustellen, sobald diese Ziele erreicht sind. Darüber hinaus hat die EZB im OMT-Programm den Ankauf auf Anleihen von Mitgliedstaaten beschränkt, die an einem strukturellen EFSF-/ESM-Anpassungsprogramm teilnehmen und erneut Zugang zum Anleihemarkt haben. Damit hat die EZB, ohne explizit eine Ankaufobergrenze festzulegen, faktisch das Volumen der Staatsanleihen beschränkt, die im Rahmen dieses Programms erworben werden können und damit die Intensität der Auswirkungen dieses Programms auf die Finanzierungsbedingungen der Staaten

⁸⁷³ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 122.

⁸⁷⁴ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 124.

⁸⁷⁵ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 125; zustimmend insofern auch *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 200 ff.).

Umfassender zu Art. 123 AEUV im Hinblick auf das PSPP bei *Grund/Grle*, *European Law Review* 01.11.2016.

⁸⁷⁶ Zur Wirkung der Anleihekäufe vgl. schon oben unter Kapitel 6, D.

⁸⁷⁷ So auch *Piecha*, *Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten*, 2016, S. 303.

⁸⁷⁸ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 112.

des Euro-Währungsgebiets begrenzt.⁸⁷⁹ Das OMT-Programm kennzeichnet damit eine strenge Konditionalität. Hinzu kommt, dass die Anleihen jederzeit wiederverkauft werden können.⁸⁸⁰

Auch das PSPP war nur durchzuführen bis der EZB-Rat eine nachhaltige Korrektur der Inflationsentwicklung nahe 2% erkennen konnte.⁸⁸¹ Das ESZB sah im Rahmen des PSPP den Erwerb von Staatsanleihen also nur in dem für die Gewährleistung der Preisstabilität erforderlichen Maß vor und hatte hierzu regelmäßig den Umfang des PSPP zu überprüfen.⁸⁸² Zudem konnte das ESZB auch die erworbenen PSPP-Staatsanleihen jederzeit wieder verkaufen.⁸⁸³ Schon deshalb mussten die Mitgliedstaaten berücksichtigen, dass die Kontinuität der Durchführung des PSPP mittelfristig keineswegs gewährleistet war und sie im Fall eines Defizits auf eine Finanzierung auf dem Markt angewiesen gewesen wären, ohne dass sie dabei von den durch das PSPP bewirkten gelockerten Finanzierungsbedingungen hätten profitieren können.⁸⁸⁴ Der EuGH erkannte auch richtig, dass die Verteilung der Ankäufe entsprechend der Kapitalzeichnung der EZB und der Umstand, dass jede nationale Zentralbank Wertpapiere von öffentlich-rechtlichen Emittenten ihres eigenen Mitgliedstaats kaufte, im Ergebnis bewirkten, dass der beträchtliche Anstieg des Defizits eines Mitgliedstaats, den eine etwaige Aufgabe einer gesunden Haushaltspolitik zur Folge gehabt hätte, gleichzeitig den Anteil der vom ESZB erworbenen Anleihen dieses Mitgliedstaats gemindert hätte.⁸⁸⁵ Die Durchführung des PSPP ermöglichte es einem Mitgliedstaat somit nicht, den Konsequenzen zu entgehen, die sich aus der Verschlechterung seiner Haushaltsentwicklung für die Finanzierung ergeben hätten.⁸⁸⁶ Die Ankaufobergrenze nach Art. 5 PSPP-Beschluss 2020 stellte insofern sicher, dass nur ein geringer Teil der von einem Mitgliedstaat ausgegebenen Anleihen erworben werden konnte und der betreffende Mitgliedstaat hauptsächlich die Märkte zur Finanzierung eines Haushaltsdefizits hätte nutzen müssen.⁸⁸⁷ Im Übrigen sah das PSPP hohe Zulassungskriterien vor, die auf einer Bonitätsprüfung

⁸⁷⁹ Ebenda; zustimmend *Simon*, EuR 2015, 107 (121); *Wendel*, European Constitutional Law Review 2014, 263 (300).

⁸⁸⁰ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 117 ff.

⁸⁸¹ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 133.

⁸⁸² *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 134.

⁸⁸³ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 135.

⁸⁸⁴ So auch *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 136.

⁸⁸⁵ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 140.

⁸⁸⁶ Ebenda.

⁸⁸⁷ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 141.

beruhen und von denen nur abgewichen werden konnte, wenn für den betreffenden Mitgliedstaat ein Finanzhilfeprogramm mit Konditionen lief.⁸⁸⁸

c) PSPP: Endfälligkeit und negative Endfälligkeitsrendite

In seiner PSPP-Entscheidung widmete sich der EuGH auch dem möglichen Halten der PSPP-Anleihen bis zu ihrer Endfälligkeit und dem Erwerb von Staatsanleihen mit einer negativen Endfälligkeitsrendite. Was den Umstand betrifft, dass das ESZB die erworbenen PSPP-Anleihen gegebenenfalls bis zu ihrer Endfälligkeiten halten konnte, führte der EuGH aus, dass eine solche Vorgehensweise nach der ESZB-Satzung nicht ausgeschlossen ist und keinen Verzicht darauf bedeutet, dass der betreffende Mitgliedstaat bei Eintritt der Fälligkeit seine Schuld begleichen muss.⁸⁸⁹ Insofern war auch nicht davon auszugehen, dass die PSPP-Anleihen grundsätzlich wieder verkauft werden mussten und nur als Ausnahme von diesem Grundsatz gehalten werden durften.⁸⁹⁰

Was zweitens den Erwerb von Staatsanleihen mit einer negativen Endfälligkeitsrendite betrifft, stellte der EuGH zunächst richtigerweise fest, dass Art. 18.1 ESZB-Satzung die Durchführung von Offenmarktgeschäften erlaubt und gerade nicht vorsieht, dass sich diese Geschäfte auf Anleihen mit einer Mindestrendite beziehen müssen.⁸⁹¹ Andererseits erkannte der EuGH zwar, dass die Emission von Anleihen mit negativer Endfälligkeitsrendite für die betreffenden Mitgliedstaaten finanziell vorteilhaft ist.⁸⁹² Diese Anleihen aber konnten im Rahmen des PSPP nur auf den Sekundärmärkten angekauft werden und führten somit nicht dazu, dass öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Einrichtungen der Mitgliedstaaten Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten gewährt oder unmittelbar Schuldtitel von ihnen erworben wurden.⁸⁹³ Da außerdem Anleihen mit negativer Endfälligkeitsrendite nur von Mitgliedstaaten ausgegeben werden konnten, deren Finanzlage von den Wirtschaftsbeteiligten der Märkte für Staatsanleihen positiv bewertet wurde, konnte nicht davon ausgegangen werden,

⁸⁸⁸ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 142.

⁸⁸⁹ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 146 mit Verweis auf *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 118. Zustimmung auch *Ohler*, NVwZ 2015, 1001 (1005) sowie *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 209 ff.).

⁸⁹⁰ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 147 ff.

⁸⁹¹ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 153.

⁸⁹² *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 155.

⁸⁹³ *Ebenda*.

dass der Erwerb dieser Anleihen den Mitgliedstaaten den Anreiz nahm eine gesunde Haushaltspolitik zu verfolgen.⁸⁹⁴

2. Keine Verstöße gegen Art. 124 AEUV

Mit den bereits beschriebenen EZB-Anleihekäufen war/ist auch kein Verstoß gegen das Eigenverantwortlichkeitsprinzip in Form des Verbots bevorrechtigten Zugangs zu Finanzinstituten für öffentliche Einrichtungen nach Art. 124 AEUV verbunden. Aus Art. 3 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 3604/93 ergibt sich zunächst, dass das Verbot des Art. 124 AEUV auch für die EZB und nationalen Zentralbanken gilt.⁸⁹⁵ Richtig ist auch, dass die Beschlüsse des EZB-Rats „zwingende Rechtsakte“ im Sinne des Art. 1 VO (EG) Nr. 3604/93 darstellen.⁸⁹⁶ Mit den Ankaufbeschlüssen des EZB-Rats aber geht zweifelsfrei *keine* Verpflichtung für die Finanzinstitute einher, Forderungen gegenüber dem öffentlichen Sektor zu erwerben oder zu halten. Es könnte zwar argumentiert werden, dass die Finanzinstitute mit einem Abkauf der von ihnen gehaltenen Anleihen durch die EZB rechnen könnten und die Anleihekäufe auf dem Sekundärmarkt somit als finanzielle Vergünstigungen entgegen den Grundsätzen der Marktwirtschaft zu werten seien.⁸⁹⁷ Allerdings macht schon der Wortlaut des Art. 123 AEUV und des Art. 18.1 ESZB-Satzung deutlich, dass Anleiheankäufe des ESZB am Sekundärmarkt grundsätzlich nicht unzulässig sind. Zudem hat der EuGH in seinen Entscheidungen zu den genannten EZB-Anleihetätigkeiten richtig entschieden, dass private Marktteilnehmer aufgrund der in den Ankaufprogrammen verankerten Garantien nicht mit dem späteren Erwerb der von ihnen auf dem Primärmarkt erworbenen Anleihen rechnen konnten und mit den streitgegenständlichen Anleihekäufen damit keine Umgehungen des Art. 123 AEUV verbunden waren. Gleiches muss dann aber auch in Bezug auf Art. 124 AEUV gelten.⁸⁹⁸

3. Keine Verstöße gegen Art. 125 AEUV

Mit den EZB-Staatsanleihekäufen geht die Gefahr einher, den Mitgliedstaaten den Anreiz zur soliden Haushaltsführung zu nehmen. Diese Gefahr besteht vor allem

⁸⁹⁴ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 158; zustimmend auch *BVerfGE* 154, 17 (Rdnr. 218 ff.).

⁸⁹⁵ Vgl. auch Erwägungsgrund 10 der VO (EG) Nr. 3604/93.

⁸⁹⁶ Entsprechend auch *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 183.

⁸⁹⁷ Diese Möglichkeit erkennt auch *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 183 ff.

⁸⁹⁸ So m.w.N. auch *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 185 f.

im Rahmen eines nicht an Konditionen geknüpften Programms wie dem SMP.⁸⁹⁹ Im Rahmen des OMT-Programms hingegen wird die Gefahr durch die Verknüpfung mit einem EFSF-/ESM-Reformprogramm und die hierdurch erreichte Konditionalität gemindert. Im Rahmen des PSPP wiederum bewirkten Garantien wie die Ankaufobergrenze oder die Verteilung der Ankäufe entsprechend der Kapitalzeichnung der EZB eine gewisse Minimierung des moral hazard-Risikos. Ungeachtet dessen erwächst für die Mitgliedstaaten aus den Anleihekäufen der EZB keine Haftung, womit mit den Anleihekäufen *kein* Verstoß gegen das Bail-out-Verbot aus Art. 125 AEUV verbunden war/ist. Eine solche Haftung wäre schließlich nur anzunehmen, wenn Verluste der EZB aus den Anleihekäufen zu negativen Auswirkungen für die mitgliedstaatlichen Haushalte führen würden. Im Falle etwaiger Verluste der EZB jedoch sind seit jeher die Fehlbeträge primär aus dem allgemeinen Reservefonds der EZB zu decken und nur nachgeordnet anteilig aus den Einkünften der nationalen Zentralbanken auszugleichen.⁹⁰⁰ Ein solch subsidiärer Ausgleich durch die Einkünfte der nationalen Zentralbanken hätte zwar zur Folge, dass sich die monetären Einkünfte⁹⁰¹, die im nächsten Schritt anteilig an die nationalen Zentralbanken ausgeschüttet werden, entsprechend reduzieren würden (Art. 32.5 ESZB-Satzung), weshalb hierin bisweilen bereits ein unzulässiger Haftungsfall nach Art. 125 AEUV gesehen wird.⁹⁰² Schließlich hätten weniger monetäre Einkünfte der Bundesbank zur Folge, dass die Bundesbank wiederum weniger Mittel an den Bund abführen könne. Dieses Weniger im Bundeshaushalt müsse dann anderweitig durch andere Haushaltsmittel kompensiert werden.

Dabei allerdings wird verkannt, dass eine solche Kompensation in den nationalen Haushalten keine Haftung darstellt, die nach Art. 125 AEUV verboten werden soll.⁹⁰³ Stattdessen sollen die monetären Einkünfte ja gerade dem Ausgleich etwaiger Verluste im ESZB dienen.⁹⁰⁴ Außerdem hat der Bund nach § 27 Nr. 2 BBankG⁹⁰⁵ nur einen Anspruch auf Abführung etwaiger Gewinne der

⁸⁹⁹ Vgl. erneut *Piecha*, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 2016, S. 303.

⁸⁹⁹ *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 116.

⁹⁰⁰ Zum Kapital der EZB vgl. oben unter Kapitel 4, B., I., 3.

⁹⁰¹ Die „monetären Einkünfte“ sind nach Art. 33.1 ESZB-Satzung die Einkünfte, die den nationalen Zentralbanken aus der Erfüllung der währungspolitischen Aufgaben des ESZB zufließen.

⁹⁰² *Kube*, WM 2013, 57 (62).

⁹⁰³ *Lammers*, EuZW 2015, 212 (217).

⁹⁰⁴ *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 188.

⁹⁰⁵ Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 22.10.1992, BGBl. 1992 I, S. 1782.

Bundesbank, nicht aber einen Anspruch *auf* Erwirtschaftung von Gewinnen durch die Bundesbank.⁹⁰⁶ Der Anspruch aus § 27 Nr. 2 BBankG entsteht also erst in dem Zeitpunkt, in dem ein Gewinn der Bundesbank bereits feststeht und nicht schon in dem Zeitpunkt, in dem ein Verlust der EZB durch monetäre Einkünfte auszugleichen wäre.⁹⁰⁷ Denkbar wäre somit allenfalls noch eine mittelbare Haftung der Mitgliedstaaten für den Fall, dass diese gezwungen wären, auch etwaige Verluste der EZB jenseits der monetären Einkünfte auszugleichen.⁹⁰⁸ Eine entsprechende automatische Nachschusspflicht aber sieht das Unionsrecht nicht vor.⁹⁰⁹ Ein Ausgleich im Wege einer EZB-Kapitalerhöhung zulasten der nationalen Zentralbanken würde wiederum einen Beschluss des EZB-Rates mit qualifizierter Mehrheit und eine entsprechende Ermächtigung durch den Rat voraussetzen.⁹¹⁰ Im Übrigen ist unklar, welche Auswirkungen mit einer Erhöhung des Kapitals der EZB auf die nationalen Haushalte überhaupt verbunden wären.⁹¹¹ Im Ergebnis jedenfalls ist ein Verstoß der EZB-Anleihekäufe gegen Art. 125 AEUV mithin nicht erkennbar.

III. Fazit: Weites politisches Meinungsspektrum

Auch in Bezug auf die Anleihekäufe der EZB bestanden bzw. bestehen ganz unterschiedliche Auffassungen unter den Mitgliedstaaten der Eurozone. In Spanien beispielsweise forderte der damalige spanische Wirtschaftsminister und heutige EZB-Vizepräsident Luis de Guindos in der Eurokrise „keine Grenzen“ für die Anleihekäufe der EZB.⁹¹² Auch aus Italien wurden mehrfach Forderungen nach

⁹⁰⁶ *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 189.

⁹⁰⁷ Ebenda.

⁹⁰⁸ Dies diskutiert ausführlich *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 189 ff., der eine solche ungeschriebene mittelbare Haftung für den Fall eines Totalausfalles zwar grundsätzlich für möglich hält, diese aber im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung gegen den Zweck der Durchführung einer effektiven Geldpolitik abwägt und im Ergebnis doch verneint.

⁹⁰⁹ So auch *Binder*, JZ 2015, 328 (333 f.); *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015, S. 189.

⁹¹⁰ Ebenda.

⁹¹¹ *Gruber*, in: *Groeben/Schwarze/Hatje* (Hrsg.), 2015, Art. 28 ESZB-Satzung Rdnr. 11; *Ohler*, NVwZ 2015, 1001 (1006).

⁹¹² Vgl. Mitteilung des Manager Magazin Online vom 18.08.2012 „Spanien fordert unbegrenzte Anleihekäufe der EZB“, hier abrufbar: <https://www.manager-magazin.de/politik/weltwirtschaft/a-850799.html> (Stand: 28.06.2023).

Anleihekäufen der EZB laut.⁹¹³ Und auch in Frankreich stieß die Ankündigung unbegrenzter Anleihekäufe im Rahmen des OMT-Programms auf große Erleichterung.⁹¹⁴ Ganz anders stellte sich die Situation in den nördlichen Mitgliedstaaten dar, die durchgängig über eine gute Bonität verfügten und dementsprechend wenig von Anleihekäufen der EZB profitierten. Kritisch gegenüber Anleihekaufprogrammen äußerte sich zum Beispiel der damalige finnische Ministerpräsident Jyrki Katainen.⁹¹⁵ In den Niederlanden sprach sich das Parlament auf Vorschlag des Ministerpräsidenten Mark Rutte im Januar 2015 gegen Anleihekäufe der EZB aus.⁹¹⁶ Und auch aus Deutschland waren Stimmen wie die vom damaligen Ifo-Chef Hans-Werner Sinn zu vernehmen, die sich lautstark gegen die EZB-Anleihekaufprogramme aussprachen.⁹¹⁷ Selbst die Bundesbank wollte in den Anleihekäufen eine verbotene monetäre Staatsfinanzierung sowie eine fiskal- statt geldpolitische Maßnahme der EZB erkennen und sprach sich offen gegen die Anleihekäufe aus.⁹¹⁸ Von der subjektiven Betroffenheit eines Eurostaates hing es demnach ab, ob mit Verweis auf das unionsrechtliche Solidaritätsprinzip politisch für die EZB-Anleihekäufe geworben wurde oder man für die strikte Einhaltung der wirtschaftlicher Eigenverantwortlichkeit eintrat. Objektiv und allgemeinverbindlich kann auch in der Rückschau nicht beurteilt werden, wie der Begriff der „Solidarität“ in Bezug auf die Staatsanleihekäufe dabei richtig hätte interpretiert werden sollen. Wie dargelegt wurde, verstießen die Anleihekäufe jedenfalls nicht gegen die Grenzen des Eigenverantwortlichkeitsprinzip und bedeuteten insbesondere keine

⁹¹³ So z.B. der damalige Regierungschef Mario Monti, vgl. dpa-europaticker vom 21.06.2012: „Monti fordert EZB-Anleihekäufe“, hier zu finden: <https://www.eu-info.de/dpa-europaticker/212776.html> (Stand: 28.06.2023).

⁹¹⁴ „Franzosen sehr positiv beeindruckt“, Henrik Uterwedde im Gespräch mit Matthias von Hellfeldt im Deutschlandfunk vom 23.01.2015, hier zum Nachlesen: <https://www.deutschlandfunk.de/ezb-anleihekaeuft-franzosen-sehr-positiv-beeindruckt-100.html> (Stand: 28.06.2023).

⁹¹⁵ Siehe Neue Züricher Zeitung vom 12.08.2012: „Finnland sieht EZB-Anleihekäufe kritisch - OECD ist dafür“, hier zu finden: <https://www.nzz.ch/ld.791222> (Stand: 28.06.2023).

⁹¹⁶ „Niederlande sind gegen die von der EZB geplanten Staatsanleihekäufe“, abrufbar bei finanzen.net: <https://www.finanzen.net/nachricht/anleihen/ueberraschende-entscheidung-niederlande-sind-gegen-die-von-der-ezb-geplanten-staatsanleihekaeuft-4135837> (Stand: 28.06.2023).

⁹¹⁷ Vgl. FAZ Online vom 09.03.2015 „Ökonom Sinn schildt die EZB“, hier zu finden: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/hans-werner-sinn-kritisiert-das-ezb-programm-13472298.html> (Stand: 28.06.2023).

⁹¹⁸ Vgl. n-tv vom 21.06.2012, „Nein zu EZB-Anleihekäufen: Bundesbank widerspricht Monti“, hier zu finden: <https://www.n-tv.de/wirtschaft/Bundesbank-widerspricht-Monti-article6558401.html> (Stand: 28.06.2023).

unerlaubte monetäre Staatsfinanzierung im Sinne des Art. 123 AEUV. Der Vorwurf der Illegalität, wie er auch von der Bundesbank geäußert wurde, kann somit nicht überzeugen. In rechtlicher Hinsicht bestärkte der EuGH mit seinen Vorabentscheidungen insofern zurecht die südlichen Mitgliedstaaten, die mehrheitlich für die Anleihekäufe der EZB und deren Rechtmäßigkeit eintraten.

E. Fairness im EZB-Zeitalter

Im Verlauf der Staatsschuldenkrise kam in der EU eine Fairness-Diskussion auf.⁹¹⁹ Grund für das Aufkommen der Diskussion war der teils hegemoniale Umgang der Gläubigerstaaten und der Troika mit den Schuldnerstaaten im Rahmen der Finanzhilfen der Eurokrise, die für die Schuldnerstaaten auch die Bindung an strikte Sparauflagen bedeuteten. Auch zukünftig sollte den Schuldnerstaaten im Rahmen finanziellen Beistands ein Anreiz zur Führung eines soliden Haushalts (moral hazard) gegeben werden (dazu II.).⁹²⁰ Anders als die Finanzhilfen der Eurokrise sollten die Finanzhilfen fortan aber zu einem verbesserten Risk Sharing beitragen, ohne dabei gleichzeitig eine Unterordnung bzw. einen wirtschafts- und fiskalpolitischen Souveränitätsverlust der Schuldnerstaaten zu bewirken (dazu I.).⁹²¹

I. Die Anleihekäufe als „fairere“ Finanzhilfen?

Die Finanzhilfen der Eurokrise selbst wurden den Fairness-Anforderungen nicht gerecht.⁹²² Zwar bewirkten die Eurokrise-Kredithilfen eine Verbesserung des Risk Sharing-Systems über den Kreditmarktkanal. Ökonomen wie Cimadomo, Furtuna und Giuliadori gelangten beispielsweise zum Ergebnis, dass das Potenzial zur Glättung von länderspezifischen Schocks gerade mit der Aktivierung der EFSF und des ESM im Zeitraum von 2000 bis 2015 um etwa 17% anstieg.⁹²³ Eine ähnlich positive Entwicklung unterstreicht eine Untersuchung von Milano, wonach sich die Schockabsorption in der Eurozone durch die horizontalen Finanzhilfen der Eurokrise – insbesondere EFSF und ESM – von 23% im Zeitraum

⁹¹⁹ Vgl. hierzu ausführlich oben unter Kapitel 3, E., II.

⁹²⁰ *Viehoff*, *The Journal of Political Philosophy* 2018, 388 (409 ff.).

⁹²¹ So überzeugend *Viehoff*, *The Journal of Political Philosophy* 2018, 388 ff.; Juri Viehoff ist Dozent für Politische Theorie an der Universität Manchester.

⁹²² Vgl. erneut oben unter Kapitel 3, E., I.

⁹²³ *Cimadomo/Furtuna/Giuliadori*, Tinbergen Institute Discussion Paper 2017-064/VI; *Cimadomo et al.*, *ECB Economic Bulletin* 2018, 85 (96).

1999-2006, auf 31% im Zeitraum 2007-2014 erhöhte.⁹²⁴ Nochmals andere Ökonomen schätzen das Potenzial zur Glättung eines Schocks über den Kreditmarktkanal im Zeitraum 2007 bis 2014 sogar auf 38%.⁹²⁵ All diese Zahlen aber können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Kredithilfen der Eurokrise und die Durchsetzung der strikten Sparauflagen auch auf Kosten der fiskal- und wirtschaftspolitischen Souveränität der Schuldnerstaaten ging.⁹²⁶ Als Teil der Troika war dabei auch die EZB für das Aushandeln der Finanzhilfen und die Kontrolle und Durchsetzung der konditionalen Sparauflagen mitverantwortlich. Wie sehr sich dabei auch die EZB am Druck auf die Schuldnerstaaten beteiligte zeigt die Forderung ihres damaligen Präsidenten Jean-Claude Trichet, der Irland offen damit drohte, dem Land bei mangelhafter Umsetzung der strukturellen Finanzreformen keine weiteren Hilfen mehr gewähren zu wollen.⁹²⁷ Ein Fairnesszuwachs stellten insofern die EZB-Anleihekaufprogramme dar. Über die Anleihekaufprogramme nämlich entscheidet der EZB-Rat in einem technokratischen Verfahren. Die Unabhängigkeit der EZB stellt zudem sicher, dass Entscheidungen der EZB über die Auflegung von Anleiheprogrammen entpolitisiert und ohne (direkte) politische Einflussnahme aus den Mitgliedstaaten getroffen werden. Dementsprechend zeichnet die EZB-Anleihekaufprogramme ein faireres Verfahren aus.

⁹²⁴ *Milano*, CeLEG Working Paper No. 01/17, S. 13 ff, zu finden auch bei *Ioannou/Schäfer*, SUERF Policy Note Issue No. 21, S. 5.

⁹²⁵ *Milano/Reichlin*, LUISS School of European Political Economy Policy Brief 09.01.2017, S. 4 ff.; weitere Ausführungen zum Risk Sharing durch die Kredithilfen der Eurokrise machen z.B. noch *Alcidi/D'Imperio/Thirion*, CEPS Working Document No. 2017/04; *Gruber*, BMF (Österreich) Working Paper Series 2015; Vorschläge wie das Risk Sharing durch den ESM sogar noch verbessert werden könnte liefern z.B. *Dosi et al.*, Making the Eurozone work: a risk-sharing reform of the European Stability Mechanism, *Annals of Operations Research* 2021, 617 ff.

⁹²⁶ Zum Souveränitätsverlust der Schuldnerstaaten in der Eurokrise schon ausführlich oben unter Kapitel 3, E., I.

⁹²⁷ Vgl. Letter of the ECB president to the Irish Minister for Finance dated 15/10/2010 on the large provision of liquidity by the Eurosystem and the Central Bank of Ireland to Irish banks, hier abrufbar: https://www.ecb.europa.eu/press/shared/pdf/2010-10-15_Letter_ECB_President_to_IE_FinMin.pdf?e19978a39fa112418947d2e16895009a (Stand: 28.06.2023), sowie Letter of the ECB president to the Irish Minister for Finance dated 19/11/2010 on the large provision of liquidity by the Eurosystem and the Central Bank of Ireland to Irish banks and the need for Ireland to agree to an adjustment programme, hier zu finden: https://www.ecb.europa.eu/press/shared/pdf/2010-11-19_Letter_ECB_President_to_IE_FinMin.pdf?31295060a74c0ffe738a12cd9139f578 (Stand: 28.06.2023).

Daneben tragen die Anleihekäufe durch die Schaffung einer künstlichen Nachfrage nach Schuldtiteln und die bewirkte Vergünstigung der Refinanzierungsbedingungen grundsätzlich auch zu einer Verbesserung des Risk Sharing in der Eurozone bei.⁹²⁸ Die den Anleihekäufen immanenten *Ausfallrisiken* aber wurden bislang nur bedingt zwischen den nationalen Zentralbanken des Eurosystems und damit zwischen den Mitgliedstaaten geteilt.⁹²⁹ Am effektivsten werden die Ausfallrisiken grundsätzlich geteilt, wenn die Anleihen nicht durch die eigene nationale Zentralbank des betreffenden Mitgliedstaates erworben werden, sondern die Ankäufe durch die nationale Zentralbank eines anderen Mitgliedstaats oder durch die EZB selbst getätigt werden. Zwar werden etwaige Gewinne aus den von der EZB gehaltenen Staatsanleihen an die Mitgliedstaaten entsprechend dem EZB-Kapitalschlüsse verteilt (Art. 33.1 ESZB-Satzung), sodass es dann zu keinen Finanztransfers zwischen den Mitgliedstaaten kommt.⁹³⁰ Im Falle eines Ankaufes durch die EZB selbst aber werden die einhergehenden Verlust- und Ausfallrisiken entsprechend der jeweiligen Beteiligung am EZB-Kapital (Art. 33.2 ESZB-Satzung) zwischen den Mitgliedstaaten geteilt. Ausgehend hiervon wies beispielsweise das CSPP eine effektive Teilung des Ausfall- und Verlustrisikos zwischen den Mitgliedstaaten auf, in dessen Rahmen die Bundesbank mitunter auch Schuldverschreibungen ausländischer Unternehmen kaufte.⁹³¹ Im Rahmen vom PSPP hingegen hatten die nationalen Zentralbanken insbesondere notenbankfähige Wertpapiere von Emittenten des *eigenen* Landes zu kaufen.⁹³² Dementsprechend kauften die nationalen Zentralbanken vorwiegend die Staatsanleihen ihrer eigenen Regierungen und setzten sich damit exklusiv dem Risiko der Schuldentragfähigkeit ihrer eigenen Regierungen aus.⁹³³ Zu einem länderübergreifenden Risk Sharing kam es insofern nicht.⁹³⁴ Dementsprechend

⁹²⁸ Vgl. erneut *Sester*, EWS 2012, 80 (81).

⁹²⁹ Ernsthafte Insolvenzrisiken bestehend für die EZB und die nationalen Zentralbanken dennoch nicht, vgl. *Binder*, JZ 2015, 328 ff.

⁹³⁰ *Gerba/Macchiarelli*, European Parliament Monetary Dialogue PE 587.288, 69 (88).

⁹³¹ So die eigene Angabe der Bundesbank, vgl.:

<https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/eurosystem-kauf-unternehmens-anleihen-664916> (Stand: 28.06.2023).

⁹³² Art. 6 Abs. 5 PSPP-Beschluss 2020.

⁹³³ So auch *Gerba/Macchiarelli*, European Parliament Monetary Dialogue PE 587.288, 69 (88); ähnlich auch *Jones*, Erik-Jones-Blog vom 12.04.2020, hier zu finden:

<https://erikjones.net/2020/04/12/why-share-risk-through-the-ecb/> (Stand: 28.06.2023).

⁹³⁴ So auch *Claeys/Leandro/Mandra*, Bruegel Policy Contribution No. 2015/02, S. 10.

unterfielen im Rahmen des PSPP insgesamt nur 20% vom Gesamtvolumen der PSPP-Ankäufe einer effektiven Risikoteilung.⁹³⁵

II. Moral Hazard im Rahmen der EZB-Anleihekäufe

Ein Grund für das unvollständige Risk Sharing im Rahmen der EZB-Anleihekäufe kann im Risiko gesehen werden, dass eine vollständige Risikoteilung die begünstigten Mitgliedstaaten von der Einhaltung einer soliden Haushaltspolitik abhalten könnte.⁹³⁶ Stattdessen könnten sich betreffende Mitgliedstaaten auf die Sicherung günstiger Refinanzierungsbedingungen durch die ESZB-Anleihekaufprogramme verlassen. Die EZB selbst aber erkennt dieses moral hazard-Problem und hat im Rahmen vergangener Anleihekaufprogramme versucht, begünstigte Mitgliedstaaten durch die Verpflichtung zur Einhaltung von Garantien oder sonstige Konstruktionen zu einer soliden Haushaltspolitik zu bewegen.⁹³⁷ Einzig im Rahmen des SMP verankerte die EZB noch keine Vorkehrungen zur Begrenzung der moral hazard-Problematik.⁹³⁸ Etwaige Ankäufe im Rahmen des OMT-Programms hingegen sind auf Anleihen von Mitgliedstaaten beschränkt, die an einem strukturellen EFSF-/ESM-Anpassungsprogramm teilnehmen und erneut Zugang zum Anleihemarkt haben. Über die ESM-Vorgaben wird somit eine strikte Konditionalität sichergestellt. Im PSPP wiederum erfolgte die Verteilung der Ankäufe entsprechend der Kapitalzeichnung der EZB. Ein Anstieg des Haushaltsdefizits und der Rückgang des Anteils am BIP der EU, den die Aufgabe einer gesunden Haushaltspolitik grundsätzlich zur Folge hat, hatte somit den Anteil der vom ESZB erworbenen Anleihen des betreffenden Mitgliedstaats entsprechend gemindert.⁹³⁹ Die EZB zeigt damit das Bewusstsein und die Bereitschaft, dem moral hazard-Risiko im Rahmen der EZB-Anleihekäufe entgegenzuwirken. Dies erscheint auch fair, haben für eine stabile Währungsunion doch zwingend alle Mitgliedstaaten ihren Teil beizutragen. Hierzu zählt gerade auch ein nachhaltiges und solides Wirtschaften auf nationaler Ebene.

⁹³⁵ *Blaszkiwicz-Schwartzmann*, European Parliament Monetary Dialogue PE 587.288, 25 (37).

⁹³⁶ Ebenda.

⁹³⁷ Zum Anreiz zur Verfolgung einer soliden Haushaltspolitik im Rahmen des Art. 123 AEUV bereits unter Kapitel 4, D., II., 1., b).

⁹³⁸ So auch *Piecha*, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 2016, S. 303.

⁹³⁹ *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 140; zum moral hazard im Rahmen des PSPP vgl. erneut oben unter Kapitel 4, D., II., 1., b) & c).

III. Fazit zur Fairness im Rahmen der EZB-Anleihekäufe

Gemessen an den Voraussetzungen die im Verlaufe der Euro- und Staatsschuldenkrise an eine „faire Finanzhilfe“ gestellt wurden, stellten die EZB-Anleihekäufe der Staatsschuldenkrise eine Fairness-Verbesserung dar. Zwar ging bzw. geht auch mit diesen EZB-Programmen ein Verlust an wirtschaftspolitischer Souveränität einher. Das OMT-Programm beispielsweise hat ebenfalls die Umsetzung von Sparauflagen zur Bedingung formuliert. Und auch im Rahmen des PSPP waren die Mitgliedstaaten zur Führung einer soliden Haushaltsführung angehalten, um fortlaufend im Genuss zentralbanklicher Unterstützung zu bleiben. Die Konditionen aber sind auch erforderlich, um die Marktlogik zu bewahren und die Mitgliedstaaten trotz der Staatsanleihekäufe zu einer soliden Haushaltsführung zu bewegen. Die Unabhängigkeit der Zentralbank stellt zudem sicher, dass die Entscheidungen über die Aufsetzung von Anleihekaufprogrammen und deren Ausgestaltungen in entpolitisierte Weise durch den EZB-Rat erfolgen. Somit wird jedenfalls verhindert, dass es – wie noch im Rahmen des Rettungsschirms und des ESM – zu politischen Streitigkeiten über die Ausgestaltung der Garantien kommt. Und wenngleich bislang nur eingeschränkt die Teilung von Ausfallrisiken vorgesehen war, stellen auch die EZB-Anleihekäufe eine Verbesserung des Risk Sharing innerhalb der Eurozone dar und drücken effektiv die Refinanzierungsbedingungen für die betreffenden Mitgliedstaaten auf dem Primärmarkt.

Dennoch – die EZB-Anleihekäufe *objektiv* in Bezug auf Fairness zu beurteilen ist unmöglich. Erneut hängt vom relativen Bezugsrahmen ab, welche Sinn- und Orientierungsmuster in den Mitgliedstaaten vorherrschen. In den südlichen Mitgliedstaaten, die besonders unter der Schuldenkrise litten und ein Einschreiten der EZB forderten, hat man die Ankaufstätigkeiten und die Ankündigung unbegrenzter Ankäufe im Rahmen des OMT-Programms sehr positiv aufgenommen. Schließlich ermöglichten die erhöhten Geldmengen und die von der EZB betriebene Niedrigzinspolitik zinsgünstige Investitionen und begünstigten damit ein Ankurbeln der schwächelnden Wirtschaften in den Schuldnerstaaten. Von den Erholungen in den Schuldnerstaaten profitierten durch den verbesserten Absatzmarkt mittelbar auch die nördlichen Mitgliedsstaaten. Aufgrund seiner starken Exportwirtschaft gilt dies gerade auch für Deutschland. Schließlich gingen in den Jahren 2011 bis 2019 zwischen 56,7% bis 59,4% der deutschen Exporte ins

EU-Ausland.⁹⁴⁰ In die Eurozone gingen im gleichen Zeitraum rund 36,4% bis 40%.⁹⁴¹ Für Kleinsparer hingegen bedeuteten die niedrigen Zinsen geringe oder gar ausbleibende Renditen auf ihre Spareinlagen. Dies verdeutlicht, dass der individuelle Bezugsrahmen selbst innerhalb nationaler Bevölkerungen nochmals drastisch differierte.

⁹⁴⁰ Vgl. Angaben unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/226630/umfrage/anteil-des-eu-handels-am-deutschen-exporthandel/> (Stand: 28.06.2023).

⁹⁴¹ Ebenda.

Kapitel 5: Die Polykrise seit 2020

In der Euro- und Staatsschuldenkrise fokussierte man sich in der EU auf finanziellen Beistand in Form von Kredithilfen sowie die Anleihekaufprogramme der EZB. Auch im Zuge der aktuellen Polykrise, die mit dem überraschenden Ausbruch der Corona-Pandemie 2020 begann und durch die gegenwärtige Energie- und Inflationskrise ihre Fortsetzung erfährt, greifen EU und EZB zu den bewährten und altbekannten Mitteln. So setzte die EZB mit dem PEPP und dem TPI-Programm seither zwei Programme zur Unterstützung der Euro-Staaten auf. Und die EU stellt ihren Mitgliedstaaten im Rahmen der Programme SURE und NGEU umfangreiche Kredithilfen zur Verfügung. Daneben aber bestreitet die EU in der aktuellen Krise auch einen neuen und bis dato nicht gegangenen Weg zur Wahrung der wirtschaftlichen Stabilität. Das NGEU-Programm nämlich sieht zusätzlich zu den Krediten in Höhe von EUR 360 Mrd. erstmals auch die Bereitstellung von nichtrückzahlbaren Zuschüssen in Höhe von EUR 390 Mrd. vor. Die NGEU-Zuschüsse stellen damit echte *Transfers* der EU an ihre Mitgliedstaaten dar, die im finanziellen und politischen Umfang weit über die allenfalls zinsbedingten Transferleistungen im Rahmen der Kredite der Euro- und Staatsschuldenkrise hinausgehen. Im Ergebnis stellt das NGEU-Programm damit erstmals ein Risk Sharing-Instrument dar, das auch dem fiskalischen Transferkanal zugeordnet werden kann. Statt wie bislang auf stabilisierenden Versicherungslösungen zu setzen, bewegt sich die EU damit in Richtung einer schuldenfinanzierten Ausgabenpolitik.⁹⁴²

A. Die Finanzhilfeprogramme

Zunächst soll ein Blick auf die Ausgestaltung der Programme SURE (dazu I.), NGEU (dazu II.), PEPP (dazu III.) und TPI (dazu IV.) geworfen werden.

I. SURE

Das EU-Programm *SURE* (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*⁹⁴³) im Umfang von bis zu EUR 100 Mrd. ermöglichte den Mitgliedstaaten die Aufnahme günstiger Kredite, um Covid-19-bedingte Kurz-

⁹⁴² Zur weiteren Entwicklung unten unter Kapitel 6, II.

⁹⁴³ Im Deutschen „vorübergehende Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosrisiken in einer Krise“.

arbeiterprogramme und andere Maßnahmen zur Sicherung des Arbeitsmarktes und zur Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken ergreifen zu können. Im Eiltempo beschloss der Rat auf Vorschlag der Kommission im Mai 2020 hierfür die SURE-Verordnung⁹⁴⁴ auf Grundlage von Art. 122 Abs. 2 AEUV⁹⁴⁵, womit es einer konstitutiven Mitwirkung des Europäischen Parlaments nicht bedurfte. Im Rahmen des SURE-Programms wurden finanzielle Hilfen in Höhe von insgesamt EUR 98,4 Mrd. an 19 Mitgliedstaaten ausbezahlt.⁹⁴⁶

1. Der Zweck des SURE-Programms

Die Schaffung des Instruments sollte es der EU nach Ansicht von Kommission und Rat ermöglichen, „koordiniert, schnell und wirkungsvoll“ und „im Geiste der Solidarität“ auf die Arbeitsmarktkrise zu reagieren.⁹⁴⁷ Das SURE-Programm sollte die Folgen der COVID-Pandemie und ihre die sozioökonomischen Auswirkungen eindämmen und die nationale Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergänzen, indem diese durch finanziellen Beistand dabei unterstützt wurden, den unvermittelten und heftigen Anstieg ihrer öffentlichen Ausgaben zur Abmilderung der wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitsbezogenen Auswirkungen der pandemiebedingten Ausnahmesituation zu bewältigen (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 SURE-VO). Die Verfügbarkeit des SURE-Instruments endete nach Art. 12 Abs. 3 SURE-VO ordnungsgemäß am 31.12.2022.

2. Die Grundstruktur der SURE-Kreditmarkthilfen

Die finanziellen Beistände erfolgten gemäß Art. 4 Abs. 1 S. 1 SURE-VO durch Darlehen, die die EU den Mitgliedstaaten zu günstigen Bedingungen gewährte.⁹⁴⁸ Das SURE-Programm stellte damit eine weitere Risk Sharing-Maßnahme über den Kreditmarktkanal dar. Durch die SURE-Kredite konnten Mitgliedstaaten – sofern

⁹⁴⁴ Verordnung (EU) 2020/672 vom 19.05.2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch, Abl. L 159/1.

⁹⁴⁵ Vgl. Erwägungsgrund 2 der SURE-VO.

⁹⁴⁶ Deutschland hat keine SURE-Hilfen in Anspruch genommen. Die größten Kreditnehmer sind Italien (rund EUR 27,4 Mrd.), Spanien (rund EUR 21,3 Mrd.), Polen (rund EUR 11,3 Mrd.), Belgien (rund EUR 8,2 Mrd.), Portugal (rund EUR 6,2 Mrd.) und Griechenland (rund EUR 6,2 Mrd.), vgl. Angaben auf der Website der EU-Kommission, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_de (Stand: 28.06.2023).

⁹⁴⁷ Erwägungsgrund 8 der SURE-VO.

⁹⁴⁸ Vgl. Erwägungsgrund 8 der SURE-VO.

sie am Finanzmarkt höhere Zinsen hätten zahlen müssen – von den niedrigen Zinsen der SURE-Darlehen profitieren, die die EU angesichts ihrer guten Bonität und ihrer guten Kreditratings erreichte.⁹⁴⁹ Hierin aber erschöpfte sich bereits das monetäre Transferelement im Rahmen des SURE-Programms.

Zum Zwecke der Kreditgewährung war die EU-Kommission im Rahmen des SURE-Programms befugt, im Namen der Union Mittel an den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstituten aufzunehmen („back-to-back-lending“).⁹⁵⁰ Die SURE-Kredithilfen konnten sodann auf Ersuchen eines Mitgliedstaates durch einen auf Vorschlag der Kommission gefassten Durchführungsbeschluss des Rats gewährt werden (Art. 6 Abs. 1 SURE-VO).⁹⁵¹ Bevor die Kommission dem Rat jedoch einen solchen Vorschlag unterbreitete, hatte sie unverzüglich den betreffenden Mitgliedstaat zu konsultieren, um sicherzugehen, dass dessen öffentliche Ausgaben tatsächlich unvermittelt und heftig angestiegen waren und dieser Anstieg unmittelbar auf Kurzarbeitsregelungen, ähnlichen Maßnahmen sowie gegebenenfalls auf einschlägige gesundheitsbezogene Maßnahmen⁹⁵² im Kampf gegen die Covid-19-Pandemie zurückzuführen war (Art. 6 Abs. 2 S. 2 SURE-VO). Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des SURE-Instruments waren überdies in Art. 3 SURE-VO normiert. So konnte ein Mitgliedstaat nach Art. 3 Abs. 1 SURE-VO die EU um finanziellen Beistand ersuchen, wenn seine öffentlichen Ausgaben seit dem 01.02.2020 aufgrund nationaler Maßnahmen, die unmittelbar mit Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen zur Bewältigung der sozioökonomischen Auswirkungen der durch den COVID-19-Ausbruch bedingten Ausnahmesituation in Verbindung standen, unvermittelt und heftig angestiegen waren. Außerdem hatten die begünstigten Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 2 SURE-VO den finanziellen Beistand in erster Linie für ihre nationalen Kurzarbeitsregelungen oder ähnliche Maßnahmen sowie gegebenenfalls zur Unterstützung einschlägiger gesundheitsbezogener Maßnahmen einzusetzen. Die individuellen Darlehenskonditionen waren zudem nach Art. 8 Abs. 2 SURE-VO in Darlehensvereinbarungen zwischen den begünstigten Mitgliedstaaten und der Kommission zu vereinbaren und mussten die in Art. 220 Abs. 5

⁹⁴⁹ *Reiss/Valderrama*, SUELF Policy Note Issue No. 214, S. 5.

⁹⁵⁰ Vgl. Art. 4 Abs. 1 S. 2 SURE-VO.

⁹⁵¹ Das gesamte Verfahren regelt Art. 6 SURE-VO.

⁹⁵² Z.B. Maßnahmen, die darauf abzielen, berufsbedingte Gefahren zu verringern und den Schutz von Arbeitnehmern und Selbstständigen am Arbeitsplatz zu gewährleisten, vgl. Erwägungsgrund 5 SURE-VO.

EU-Haushaltsverordnung genannten Bestimmungen enthalten.⁹⁵³ Die Auszahlung der SURE-Darlehen erfolgte sodann gemäß Art. 7 SURE-VO in Tranchen. Die für die Verwaltung der Kredithilfen notwendigen Modalitäten traf die EU-Kommission mit der EZB (Art. 10 Abs. 1 SURE-VO).

Als Sicherheit für die SURE-Anleihen dient der EU-Haushalt⁹⁵⁴ sowie die freiwilligen Garantien in Höhe von mindestens EUR 25 Mrd. der Mitgliedstaaten.⁹⁵⁵ Die Garantien der Mitgliedstaaten mussten „unwiderruflich“, „nicht an Auflagen geknüpft“ und „unmittelbar abrufbar“ sein (Art. 11 Abs. 2 SURE-VO). Die Kommission hat hierfür mit jedem beitragenden Mitgliedstaat eine Vereinbarung über die unwiderruflichen, nicht an Auflagen geknüpften und unmittelbar abrufbaren Garantien geschlossen, in denen die Zahlungsbedingungen festgelegt waren (Art. 11 Abs. 3 SURE-VO). Die Höhe der einzelnen mitgliedstaatlichen Garantien richtete sich in diesem Zusammenhang nach dem relativen Anteil jedes Mitgliedstaates am gesamten *Bruttonationaleinkommen (BNE)* der Union (Art. 11 Abs. 4 S. 1, Art. 12 Abs. 1 SURE-VO).

Die bundegesetzliche Ermächtigung (Art. 115 Abs. 1 GG) zur Garantieübernahme erfolgte in Deutschland durch das *SURE-Gewährleistungsgesetz (SURE-GewährIG)*.⁹⁵⁶ Nach § 1 Abs. 1 SURE-GewährIG ist bzw. wurde das Bundesministerium der Finanzen dazu ermächtigt, Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt rund EUR 6,38 Mrd. zur Absicherung der EU-Kredite zu übernehmen. Wäre ein Mitgliedstaat einem Abruf ganz oder teilweise nicht rechtzeitig nachgekommen, hätte die Kommission das Recht gehabt – maximal bis zur Höhe des Gesamtbetrags der von jedem Mitgliedstaat geleisteten Garantie –

⁹⁵³ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.07.2018, ABl. L 193/1. Art. 220 der EU-Haushaltsordnung enthält Vorschriften für die Gewährung finanziellen Beistands der EU an ihre Mitgliedstaaten. Art. 220 Abs. 5 EU-Haushaltsverordnung normiert, dass die Vereinbarungen im Rahmen eines finanziellen Beistands Bestimmungen enthalten müssen, die u.a. eine ordnungsgemäße Verwendung der Mittel, den Schutz der finanziellen Interessen der Union, Ansprüche der Union auf vorzeitige Rückzahlung im Betrugsfälle und die Kostentragung im Rahmen des finanziellen Beistandes durch das begünstigte Land sicherstellen.

⁹⁵⁴ Dies ergibt sich aus Art. 4 und Erwägungsgrund 9 („Darlehen aus dem Unionshaushalt“) der SURE-VO.

⁹⁵⁵ Dies ergibt sich aus Art. 12 Abs. 1, Art. 11, Art. 5 SURE-VO, wonach das SURE-Instrument erst zur Verfügung steht (bzw. stand), wenn die Mitgliedstaaten mindestens 25% der Obergrenze nach Art. 5 SURE-VO geleistet haben.

⁹⁵⁶ Gesetz zur Gewährleistungsübernahme im Rahmen eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken infolge des COVID-19-Ausbruchs, BGBl. 2020 I, S. 1633.

zusätzliche Garantien anderer Mitgliedstaaten abzurufen, um den entsprechenden Anteil des betreffenden Mitgliedstaats abzudecken (Art. 11 Abs. 4 S. 3 und S. 2 SURE-VO). Ein Mitgliedstaat, der dem Abruf nicht gänzlich nachgekommen wäre, wäre jedoch weiterhin zur Garantieleistung verpflichtet geblieben (Art. 11 Abs. 4 S. 4 SURE-VO).⁹⁵⁷ Bevor aber die Kommission die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Garantien abrufen darf, muss sie prüfen, inwieweit eine Rückzahlung aus dem EU-Haushalt geleistet werden kann (Art. 11 Abs. 5 SURE-VO). Damit wird deutlich, dass in erster Linie die EU mit ihrem Haushalt für die Rückzahlung der am Finanzmarkt aufgenommenen Mittel haftbar bleibt.

Im Übrigen unterliegen die begünstigten Mitgliedstaaten den in Art. 220 Abs. 5 EU-Haushaltsverordnung normierten Kontrollen und Prüfungen und haben regelmäßig die Kommission über ihre Mittelverwendung zu unterrichten (Art. 13 SURE-VO). Eine Berichterstattungspflicht der Kommission gegenüber dem Rat, dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Finanzausschuss und dem Beschäftigungsausschuss normiert hingegen Art. 14 SURE-VO. Demnach hat die Kommission den genannten Organen alle sechs Monate einen Bericht über die Nutzung des finanziellen Beistands, einschließlich der ausstehenden Beträge und des geltenden Zeitplans für die Tilgung im Rahmen des Instruments, und den Fortbestand der außergewöhnlichen Ereignisse, die die Anwendung der SURE-VO rechtfertigen, vorzulegen. In § 2 SURE-GewährG ist zudem die Unterrichtung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags durch das Bundesfinanzministerium normiert.

II. Next Generation EU

In Bezug auf das NGEU-Programm soll zunächst die Grundstruktur von NGEU (dazu 1.) näher erläutert werden. Sodann werden die einzelnen Ebenen des Programms, das sich strukturell in drei Ebenen unterteilen lässt, dargelegt. Auf der ersten Ebene steht die EU-Eigenmittelbeschlussänderung, durch die der EU-Kommission die Ermächtigung zur Aufnahme der NGEU-Mittel eingeräumt wird (dazu 2.). Auf zweiter Ebene steht das Aufbauinstrument *EURI (European Union Recovery Instrument)*, mittels dem die NGEU-Mittel auf verschiedene Fonds und Fazilitäten verteilt werden (dazu 3.). Auf der dritten Ebene erfolgt dann die

⁹⁵⁷ Nach Art. 11 Abs. 4 S. 5 SURE-VO werden den anderen Mitgliedstaaten die zusätzlichen Beiträge aus den Beträgen, die die Kommission von dem betreffenden Mitgliedstaat beigetragen hat, zurückerstattet.

Mittelverwaltung, die größtenteils in der neu gegründeten *Recovery and Resilience Facility (RRF)* erfolgt (dazu 4.).⁹⁵⁸

1. Die Grundstruktur von NGEU

Das NGEU-Programm weist in Summe ein Volumen von EUR 750 Mrd. aus, das in Form von *Darlehen* in Höhe von EUR 360 Mrd. (back-to-back-lending) und nichtrückzahlbaren Zuschüssen (borrowing to spend) in Höhe von EUR 390 Mrd. vertikal an die Mitgliedstaaten ausbezahlt wird.⁹⁵⁹ Hierfür ist die EU-Kommission von den Mitgliedstaaten im Wege einer einstimmigen EU-Eigenmittelbeschlussänderung dazu ermächtigt worden, in den Jahren 2021-2023 im Namen der EU in entsprechender Höhe Finanzmittel durch die Ausgabe von Anleihen am Kapitalmarkt aufzunehmen.⁹⁶⁰ Das Programm steht als Sonderhaushalt an der Seite des im MFR 2021-2027 fixierten regulären EU-Haushalts. Um den Mitgliedstaaten die Finanzhilfen zur Verfügung zu stellen, fließen die NGEU-Mittel in verschiedene Fonds, die entweder schon bestanden oder aber (z.B. die RRF) im Rahmen des Programms neu aufgesetzt wurden. Eine Außenhaftung und Absicherung der Anleihen durch die EU-Mitgliedstaaten ist im Rahmen von NGEU nicht vorgesehen. Die Rückzahlung der aufgenommenen Finanzmittel soll in den Jahren 2028 bis 2058 gänzlich aus dem EU-Haushalt erfolgen. Im Innenverhältnis besteht insoweit nach Art. 4 Abs. 3 EUV i.V.m. Art. 311 Abs. 1 AEUV eine vertikale Pflicht der Mitgliedstaaten, die Rückzahlung der Finanzmittel durch die EU zu ermöglichen.⁹⁶¹ Eine horizontale Haftung zwischen den Mitgliedstaaten besteht nicht.

Die NGEU-Zuschüsse in Höhe von EUR 390 Mrd. stellen zudem erstmals echte Transfers der EU an ihre Mitgliedstaaten und damit Risk Sharing-Maßnahmen über den Transferkanal dar. Die NGEU-Darlehen hingegen sind erneut als Risk Sharing-Instrument des Kreditmarktkanals zu qualifizieren, die allenfalls wieder durch die Zinsunterschiede geringe vertikale Transferelemente enthalten. Daneben wohnt NGEU aber in geringerem Umfang auch eine horizontale Transferleistung inne. Diese besteht in den Transfers zwischen den Mitgliedstaaten, die

⁹⁵⁸ Deutsch: Aufbau- und Resilienzfähigkeit.

⁹⁵⁹ Vgl. Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 lit. b), UAbs. Die ersten Auszahlungen erfolgten im Juni 2021 vgl.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_3262 (Stand: 28.06.2023).

⁹⁶⁰ Beschluss des Rates vom 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABl. L 424/1.

⁹⁶¹ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (385).

dadurch bewirkt werden, dass die Mittelverteilung aus dem NGEU-Programm nicht in Gänze mit der Beitragsverantwortung für die Eigenmittel aus dem EU-Eigenmittelbeschluss übereinstimmt.⁹⁶² Im Vergleich zum Umfang der im Grundsatz vertikalen Ausrichtung des NGEU-Programms fallen diese horizontalen Wirkungen zwar nur wenig ins Gewicht, heben aber den integrationspolitischen Wert des NGEU-Programms hervor.⁹⁶³

Zudem fallen die Mittel aus dem NGEU-Programm unter die neugeschaffene EU-Konditionalitätsregelung.⁹⁶⁴ Stellen Kommission und Rat also fest, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen, so kann der Rat nach Art. 6 Abs. 9 EU-Konditionalitätsregelung⁹⁶⁵ geeignete Maßnahmen im Sinne des Art. 5 EU-Konditionalitätsregelung wie die Aussetzung von NGEU-Mittelausschüttungen, eine vollständige oder teilweise Aussetzung der Auszahlung von NGEU-Darlehenstranchen, eine vorzeitige Rückzahlung von NGEU-Darlehen oder das Verbot des Abschlusses neuer Vereinbarungen über NGEU-Darlehen ergreifen.

2. Die Änderung des EU-Eigenmittelbeschlusses

Die Änderung des EU-Eigenmittelbeschlusses erfolgte durch Beschluss des Rats vom 14.12.2020.⁹⁶⁶ Der NGEU-Ratifizierungsprozess wurde im Mai 2021 abgeschlossen.⁹⁶⁷ Die bundesgesetzliche Zustimmung zur Eigenmittelbeschlussänderung erfolgte in Deutschland durch das *Eigenmittelbeschluss-Rati-*

⁹⁶² *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (386); *Bundesrechnungshof*, Bericht zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds), 3.3.

⁹⁶³ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (386).

⁹⁶⁴ Vgl. Erwägungsgrund 7 EU-Konditionalitätsregelung.

⁹⁶⁵ Vgl. auch Rdnr. 38 der Leitlinien für die Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, Mitteilung C(2022) 1382 final vom 02.03.2022.

⁹⁶⁶ Beschluss des Rates vom 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABl. L 424/1.

⁹⁶⁷ „Ratifizierung für EU-Coronavirus-Aufbauhilfen abgeschlossen“, vgl. *Grobe/Cantone*, euronews online vom 28.05.2021, hier abrufbar: <https://de.euronews.com/2021/05/28/ratifizierung-fur-eu-coronavirus-aufbauhilfen-abgeschlossen> (Stand: 28.06.2023).

fizierungsgesetzes (ERatG) vom 23.04.2021.⁹⁶⁸ Gegen das ERatG wurden Verfassungsbeschwerden beim BVerfG erhoben. Den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung lehnte das Gericht mit Beschluss vom 15.04.2021 ab.⁹⁶⁹ Mit Urteil vom 06.12.2022 wurden die Verfassungsbeschwerden auch im Hauptsacheverfahren zurückgewiesen.⁹⁷⁰

a) Ermächtigung der Kommission zur Kreditaufnahme

Mit einer Änderung des Eigenmittelbeschlusses wählte die EU im Rahmen von NGEU einen neuen und bis dato unbekanntem Weg, um eine Ermächtigung zur Kreditaufnahme durch die Mitgliedstaaten herbeizuführen. Nach Art. 5 Abs. 1 lit. a) des Eigenmittelbeschlusses ist die Kommission ermächtigt, an den Kapitalmärkten im Namen der Union Mittel bis zu EUR 750 Mrd. aufzunehmen. Vergleichbare Ermächtigungen der EU zur Mittelaufnahme wurden bis dato in sekundärrechtlichen Verordnungen verankert. Beispielhaft sei insofern nochmals darauf hingewiesen, dass die Ermächtigung der EU zur Mittelaufnahme im Rahmen des EFSM durch die auf Art. 122 AEUV gestützte EFSM-VO (Art. 2 Abs. 1 EFSM-VO) erfolgte. Und auch im Rahmen des Corona-Programms SURE erfolgte die Ermächtigung der EU zur Mittelaufnahme gemäß Art. 4 Abs. 2 SURE-VO und damit im Wege einer auf Grundlage von Art. 122 AEUV ergangenen Verordnung.

Von den genannten Beispielen unterscheidet sich die Ermächtigung zur Mittelaufnahme im Rahmen von NGEU zudem in Hinblick auf den deutlich höheren Umfang. Einen rechtlich zwingenden Grund, die Ermächtigung deshalb im EU-Eigenmittelbeschluss verankern zu müssen, ergibt sich aus dem großen Umfang aber nicht.⁹⁷¹ Der Grund für das gewählte Vorgehen der EU ist ein anderer. Der Eigenmittelbeschluss ergeht nach Art. 311 Abs. 3 AEUV, nach Anhörung des Europäischen Parlaments, durch einen einstimmigen Beschluss des Rates im besonderen Gesetzgebungsverfahren, der einer Ratifikation durch die Mitgliedstaaten bedarf. Durch das Erfordernis der Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften, sind die Mitgliedstaaten gezwungen, den EU-Eigenmittelbeschluss und seine Änderungen

⁹⁶⁸ Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, BGBl. 2021 II, S. 322.

⁹⁶⁹ BVerfGE 157, 332 ff.; umfassender zu dieser Entscheidung unten unter Kapitel 5, B., IV., 1., c), bb), (1).

⁹⁷⁰ BVerfG, Urt. v. 06.12.2022, 2 BvR 547/21; umfassender zu diesem Urteil unten unter Kapitel 5, B., IV., 1., c), bb), (2).

⁹⁷¹ Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (388).

auch in politischer Weise mitzutragen. Die Gründe, das NGEU-Programm im Wege einer Eigenmittelbeschlussänderung zu schaffen waren damit nicht rechtlicher Natur, sondern sind in der Schaffung einer erhöhten politischen Bindung der Mitgliedstaaten an die Beschlussänderung zu sehen.⁹⁷²

b) Rückzahlungsmodalitäten

Die Rückzahlung der fälligen Zinsen und des gesamten Kapitalbetrags der aufgenommenen Mittel, die für die Auszahlung der NGEU-Zuschüsse von der EU-Kommission im Namen der EU aufgenommen werden, gehen nach Art. 5 Abs. 2 UAbs. 1 EU-Eigenmittelbeschluss zulasten des Unionshaushalts. Die NGEU-Darlehen sollen durch die Darlehensrückzahlungen der Mitgliedstaaten erbracht werden. Gemäß Art. 5 Abs. 2 UAbs. 2 EU-Eigenmittelbeschluss sind alle Verbindlichkeiten von 2028 bis spätestens 31.12.2058 vollständig zurückzuzahlen. In Art. 5 Abs. 2 UAbs. 3 EU-Eigenmittelbeschluss ist ferner festgelegt, dass die von der Union in einem bestimmten Jahr für die Rückzahlung des Kapitalbetrags zahlbaren Beträge 7,5% der Gesamtsumme an Zuschüssen nicht übersteigen dürfen. Reichen die Haushaltsmittel der EU nicht dafür aus, dass die Union ihren Verpflichtungen aus der Mittelaufnahme nachkommen kann, haben nach Art. 9 Abs. 4 EU-Eigenmittelbeschluss die Mitgliedstaaten — als letztes Mittel — der Kommission die hierfür erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.⁹⁷³ Kommt ein Mitgliedstaat einem Abruf der Kommission ganz oder teilweise nicht nach oder teilt er der Kommission mit, dass er einem Abruf nicht nachkommen kann, so hat die Kommission vorläufig das Recht, von den anderen Mitgliedstaaten anteilmäßig zu den im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen, zusätzliche Mittel abzurufen, um den entsprechenden Anteil des betreffenden Mitgliedstaates abzudecken (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 EU-Eigenmittelbeschluss).

Das System der Eigenmittel und ihrer Zusammensetzung änderten die Mitgliedstaaten im Rahmen der Eigenmittelbeschlussänderung gleichzeitig nur unwesentlich.⁹⁷⁴ Für die Rückzahlung der NGEU-Anleihen aus dem EU-Haushalt sollen im Wesentlichen weiterhin die traditionellen Eigenmittel, vor allem der EU-Anteil in Höhe von 0,30% am jeweiligen Umsatzsteueraufkommen in den

⁹⁷² *Nettesheim*, Verfblog, 2020/12/04.

⁹⁷³ Zuvor muss die Kommission erfolglos versuchen, die erforderliche Liquidität durch das Ergreifen anderer, in den Finanzierungsregelungen für solche Mittelaufnahmen vorgesehener Maßnahmen rechtzeitig zu erreichen, unter anderem durch aktive Kassenmittelverwaltung und erforderlichenfalls durch Rückgriff auf kurzfristige Finanzierungen an den Kapitalmärkten.

⁹⁷⁴ Zum Finanzsystem der EU vgl. schon eben unter Kapitel 5, A., II., 2., b).

Mitgliedstaaten, sowie die BNE-Eigenmittel dienen (Art. 2 EU-Eigenmittelbeschluss). Ergänzt werden diese Eigenmittel nunmehr um Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Abrufsatzes (EUR 0,80 pro Kilogramm) auf das Gewicht der in dem jeweiligen Mitgliedstaat angefallenen nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff ergeben (Art. 2 Abs. 1 lit. c) EU-Eigenmittelbeschluss).⁹⁷⁵ Die Schaffung weiterer Eigenmittel wird diskutiert. Das Europäische Parlament forderte im Rahmen seiner Anhörung nach Art. 311 Abs. 3 AEUV im Änderungsbeschluss die Schaffung neuer Eigenmittel verbindlich zu verankern.⁹⁷⁶ Der Rat aber entschied sich letztlich gegen eine verbindliche Festlegung und führt im Beschluss vom 14.12.2020 lediglich aus, dass die Möglichkeit zur Schaffung neuer Eigenmittel besteht und auf die Einführung anderer Eigenmittel in der EU hingearbeitet werde.⁹⁷⁷

c) Erhöhung der Eigenmittelobergrenze

Nach Art. 3 Abs. 1 EU-Eigenmittelbeschluss darf der Gesamtbetrag der Eigenmittel, der der Union für die jährlichen Mittel für *Zahlungen* zur Verfügung steht, 1,40% der Summe der BNE aller Mitgliedstaaten nicht übersteigen. Zudem regelt Art. 3 Abs. 2 EU-Eigenmittelbeschluss, dass der Gesamtbetrag der jährlichen Mittel für *Verpflichtungen*, die in den Unionshaushalt eingesetzt werden, 1,46% der Summe der BNE aller Mitgliedstaaten nicht übersteigen darf. Jedoch regelt Art. 6 EU-Eigenmittelbeschluss, dass die in Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 EU-Eigenmittelbeschluss jeweils festgelegten Obergrenzen vorübergehend um jeweils 0,60% angehoben werden. Die Anhebung darf ausschließlich der Deckung aller NGEU-Verbindlichkeiten der Union dienen und darf nicht zur Deckung sonstiger Verbindlichkeiten verwendet werden. Zeitlich befristet ist die Anhebung bis alle NGEU-Verbindlichkeiten nicht mehr bestehen, längstens jedoch bis zum 31.12.2058.

Da die Aufnahme und die Weiterleitung der NGEU-Mittel im Wege sog. back-to-back-Transaktionen erfolgt, im Haushalt der EU aber nur konkrete Risiken für den EU-Haushalt zu berücksichtigen sind, können derartige back-to-back-Transaktionen außerhalb des EU-Haushalts geführt werden und fallen nicht unter

⁹⁷⁵ Zur sog. Verpackungssteuer z.B. *Kälberer*, Wirtschaftsdienst 2018, 306.

⁹⁷⁶ *EU-Parlament*, Report on the draft Council decision on the system of Own Resources of the European Union, vom 03.09.2020, A9-0146/20.

⁹⁷⁷ Vgl. Erwägungsgrund 6, 7, 8, 20 des EU-Eigenmittelbeschlusses.

die Eigenmittelobergrenze.⁹⁷⁸ Für die Aufnahme und Weiterleitung der NGEU-Mittel ist die Anhebung der Eigenmittelobergrenze mithin *nicht* von Relevanz. Bedeutung kommt der Anhebung allein in Bezug auf die Rückzahlung der NGEU-Mittel zu. Der Rat führt zur Begründung der Anhebung an, dass eine außerordentliche und vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenzen erforderlich sei, um die Haftung im Zusammenhang mit der NGEU-Mittel-aufnahme tragen zu können und die Obergrenzen anderenfalls nicht ausreichen würden, um die Verfügbarkeit ausreichender Mittel sicherzustellen, die die Union zur Deckung ihrer NGEU-Verbindlichkeiten benötige.⁹⁷⁹ In anderen Worten soll die Anhebung die ausgezeichnete Kreditwürdigkeit der EU am Kapitalmarkt unterstreichen, das Top-Rating der EU und ihrer NGEU-Anleihen sicherstellen und der EU damit niedrige Finanzierungskosten verschaffen.⁹⁸⁰

Die angeführten Gründe können aber schon deshalb *nicht* überzeugen, weil allein die Anhebung der Obergrenze nicht die Schaffung einer erhöhten Fiskalkapazität zugunsten der EU zur Folge hat.⁹⁸¹ Zwar ist in der Anhebung der Obergrenzen eine Vorstufe zu sehen, die der EU weiteren Handlungsspielraum eröffnet.⁹⁸² Ein erhöhter fiskalpolitischer Mittelzufluss, der zur Tilgung der NGEU-Verbindlichkeiten eingesetzt werden könnte, geht mit der Anhebung der Obergrenzen aber nicht einher. Darüber hinaus wird ganz unterschiedlich bewertet, ob die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen für die Sicherstellung eines guten Ratings überhaupt notwendig ist. Freilich sehen Vertreter der EU-Kommission eine solche Notwendigkeit für gegeben.⁹⁸³ Zurecht wird aber auch darauf verwiesen, dass die Überdeckung das erforderliche Maß um ein Vielfaches übersteigt. Denn allein der deutsche Zusatzbetrag würde genügen, um die gesamte NGEU-Zuschusskomponente und – im extrem unwahrscheinlichen Falle des

⁹⁷⁸ *Nettesheim*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)114, S. 16.

⁹⁷⁹ Erwägungsgründe 16 und 17 des EU-Eigenmittelbeschlusses.

⁹⁸⁰ *Heinemann*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)112, S. 11.

⁹⁸¹ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (390).

⁹⁸² Ebenda.

⁹⁸³ So z.B. der Kommissar für Haushalt und Verwaltung Johannes Hahn, vgl. *Blume/Siebenhaar*, Neue EU-Anleihen sollen 2021 starten – EU-Kommissar Hahn macht Druck, Handelsblatt Online vom 04.09.2020, abrufbar unter:

<https://www.handelsblatt.com/politik/international/wiederaufbauprogramm-neue-eu-anleihen-sollen-2021-starten-eu-kommissar-hahn-macht-druck/26158622.html?ticket=ST-627392-THQSIL5Y9u2HdOr5w9ef-cas01.example.org> (Stand: 28.06.2023).

Kreditausfalles sämtlicher Mitgliedstaaten – auch die gesamte NGEU-Darlehenskomponente zu tilgen.⁹⁸⁴ In wirtschaftlicher Hinsicht erscheint die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen um 0,6% und die damit einhergehende vielfache Überdeckung der Anleihen mithin nicht notwendig. Ein sehr gutes Rating der NGEU-Anleihen hätte sich auch ohne eine derartige Anhebung der Obergrenzen realisieren lassen. In der Anhebung der Eigenmittelobergrenzen muss vielmehr das politische Signal gesehen werden, der EU zukünftig weitreichendere fiskalpolitische Handlungsspielräume eröffnen zu wollen.⁹⁸⁵ Mit der Ratifikation der Eigenmittelbeschlussänderung tragen die Mitgliedstaaten diese Entscheidung im Ergebnis auch mit.

3. *European Union Recovery Instrument*

Die zweite Ebene des NGEU-Programms bildet das *European Union Recovery Instrument (EURI)*.⁹⁸⁶ Das EURI wird auch als „Herzstück“ des NGEU-Programms bezeichnet.⁹⁸⁷

a) Zweck

Zweck dieses zwischengeschalteten Aufbauinstruments ist die flexible Verteilung der NGEU-Mittel in Höhe von EUR 750 Mrd. Als Grundlage für die EURI-VO sehen Rat und Kommission den Art. 122 AEUV im Gesamten, ohne dass sich die EU-Organe insofern für einen der beiden Absätze der Norm entschieden.⁹⁸⁸ Die Unterstützung im Rahmen des Instruments dient insbesondere der Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der negativen wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise oder zur Deckung der Finanzmittel, die unmittelbar erforderlich sind, um ein Wiederauftreten dieser Krise zu verhindern.⁹⁸⁹

⁹⁸⁴ *Heinemann*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)112, S. 15.

⁹⁸⁵ So auch *Nettesheim*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)114, S. 16; ausführlich hierzu auch unten unter Kapitel 6, B., II.

⁹⁸⁶ Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise, ABl. L 433 I/23. Im Folgenden „EURI-VO“.

⁹⁸⁷ *Heber*, EuR 2021, 416 (440).

⁹⁸⁸ Ausführlich hierzu unten unter Kapitel 5, C., III., 1.

⁹⁸⁹ Vgl. Art. 1 Abs. 2 EURI-VO.

b) Mittelverteilung

Die Verteilung der NGEU-Mittel in Höhe von EUR 750 Mrd. auf verschiedene Fonds und Programme legt Art. 2 Abs. 2 EURI-VO fest. Nach Art. 2 Abs. 2 lit. a) EURI-VO verteilen sich die Zuschüsse in Höhe von EUR 390 Mrd. auf die RRF (bis zu EUR 312,5 Mrd.), auf Struktur- und Kohäsionsprogramme⁹⁹⁰ (bis zu EUR 47,5 Mrd.), auf Zivilschutzprogramm⁹⁹¹ (bis zu EUR 1,9 Mrd.), auf Programme im Zusammenhang mit Forschung und Innovation⁹⁹² (bis zu EUR 5 Mrd.), auf Programme zur Unterstützung von Gebieten bei ihrem Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft⁹⁹³ (bis zu EUR 10 Mrd.) und auf Programme für die Entwicklung ländlicher Gebiete⁹⁹⁴ bis zu EUR 7,5 Mrd. Weitere EUR 5,6 Mrd. werden nach Art. 2 Abs. 2 lit. c) EURI-VO für Programme zur Unterstützung von Investitionen in internen Politikbereichen der Union⁹⁹⁵ verwendet. Nach Art. 3 Abs. 1 EURI-VO stellen die rund EUR 390 Mrd. NGEU-Zuschüsse sog. „externe zweckgebundene Einnahmen“ dar.⁹⁹⁶

Die Darlehenskomponente in Höhe von EUR 360 Mrd. fließt nach Art. 2 Abs. 2 lit. b) EURI-VO vollständig in die RRF zur Finanzierung des Aufbaus und der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz durch die Unterstützung von Reformen und Investitionen. Damit fließen in Summe EUR 672,5 Mrd. an NGEU-Mittel in

⁹⁹⁰ Insbesondere „REACT-EU“ für „*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*“ bzw. „*Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas*“. Die dem REACT-EU zusätzlich bereitgestellten NGEU-Mittel sollen bis 2022 in den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) fließen. Hierzu erfolgte eine Verordnung (EU) 2020/1542 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.10.2020 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf die Anpassung des jährlichen Vorschusses für die Jahre 2021 bis 2023 (ABl. L 356/1) sowie die Einführung einer *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) und einer *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* (CRII+).

⁹⁹¹ Zum Beispiel das Programm „*rescEU*“ vgl. z.B.:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_476 (Stand: 28.06.2023).

⁹⁹² Z.B. „*Horizont Europa*“: Wissenschaftliches Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union bis 2027, vgl.: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_de (Stand: 28.06.2023).

⁹⁹³ Z.B. zum „*Fonds für einen gerechten Übergang*“ (JTF) vgl.:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_2354 (Stand: 28.06.2023).

⁹⁹⁴ Zur *Entwicklung ländlicher Gebiete* vgl. auch: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_de (Stand: 28.06.2023).

⁹⁹⁵ Zum Beispiel „*InvestEU*“ vgl. schon oben unter Kapitel 4, A., II., 2., b).

⁹⁹⁶ Zu den damit einhergehenden Problemen vgl. gleich unten unter Kapitel 5, B., IV., 2., a).

die RRF und die restlichen EUR 77,5 Mrd. in Form von Zuschüssen in andere Fonds und Programme der EU.

c) EU-Konditionalitätsregelung

Mit der EU-Konditionalitätsregelung, auch bekannt als *EU-Rechtsstaatsmechanismus*, hat die EU zudem einen Mechanismus geschaffen, der die Einhaltung rechtsstaatlicher Werte in den Mitgliedstaaten sicherstellen soll. Nach Erwägungsgrund 7 EU-Konditionalitätsregelung findet der Mechanismus auch im Rahmen der EURI-VO Anwendung, womit die gesamten NGEU-Mittel in Höhe von EUR 750 Mrd. unter der Bedingung der Einhaltung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit stehen. Denn die EU gründet sich auf die in Art. 2 EUV verankerten Werte, wozu auch die Achtung von Rechtsstaatlichkeit zählt. Von der Rechtsstaatlichkeit umfasst sind nach Art. 2 lit. a) EU-Konditionalitätsregelung „die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, die transparente, rechenschaftspflichtige, demokratische und pluralistische Gesetzgebungsverfahren voraussetzen, der Rechtssicherheit, des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, des wirksamen Rechtsschutzes — einschließlich des Zugangs zur Justiz — durch unabhängige und unparteiische Gerichte, auch in Bezug auf Grundrechte, der Gewaltenteilung und der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit vor dem Gesetz“.

Die neue EU-Konditionalitätsregelung tritt neben das kontextunabhängige Werteverletzungsverfahren gemäß Art. 7 EUV und soll die Achtung der Rechtsstaatlichkeit speziell auch im Rahmen des EU-Haushaltswesens sicherstellen. Nach Ansicht des Rats nämlich ist die Achtung der Rechtsstaatlichkeit — ungeachtet der von den Mitgliedstaaten angewendeten Arten des Haushaltsvollzugs — bei der Ausführung des Haushaltsplans der Union durch die Mitgliedstaaten, eine Grundvoraussetzung für die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Sinne des Art. 317 AEUV.⁹⁹⁷ Denn eine wirtschaftliche Haushaltsführung könne von den Mitgliedstaaten nur gewährleistet werden, „wenn die Behörden im Einklang mit dem Gesetz handeln“ und wenn Betrugsfälle und andere Gesetzesverstöße „wirksam von Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen verfolgt werden“ sowie „willkürliche oder unrechtmäßige Entscheidungen von Behörden einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle durch unabhängige Gerichte und durch den Gerichtshof der

⁹⁹⁷ Erwägungsgrund 7 EU-Konditionalitätsregelung.

Europäischen Union unterworfen werden können“.⁹⁹⁸ Dementsprechend können Zahlungen aus dem EU-Haushalt an einen Mitgliedstaat aufgrund von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verweigert werden.⁹⁹⁹ Dies gilt auch für Mittel, die über das NGEU-Programm und über Darlehen und andere Instrumente, die aus dem Haushalt der Union garantiert werden, bereitgestellt werden.¹⁰⁰⁰ Voraussetzung hierfür ist, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen „hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen“ (Art. 4 Abs. 1 EU-Konditionalitätsregelung). Worin Hinweise auf einen derartigen Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit liegen können, konkretisiert Art. 3 EU-Konditionalitätsregelung. In Art. 4 Abs. 2 EU-Konditionalitätsregelung ist zudem geregelt, worin eine Gefährdung des EU-Haushalts oder ihrer finanziellen Interessen gesehen werden kann. Die geeigneten Maßnahmen wie die Aussetzung von Zahlungen zum Schutz des EU-Haushalts sind dann in Art. 5 EU-Konditionalitätsregelung normiert.¹⁰⁰¹

Das Verfahren ist ausführlich in den Art. 6 ff. EU-Konditionalitätsregelung geregelt. Demnach hat zunächst die Kommission den betreffenden Mitgliedstaat über seine Feststellungen und Gründe schriftlich zu informieren (Art. 6 Abs. 1 EU-Konditionalitätsregelung). Der Mitgliedstaat hat sodann sämtliche Information vorzulegen und das Recht zur Stellungnahme (Art. 6 Abs. 5, Abs. 7 EU-Konditionalitätsregelung). Können die Feststellungen der Kommission hierdurch nicht entkräftet werden, unterbreitet die Kommission dem Rat einen Entwurf für einen Durchführungsbeschluss mit geeigneten Maßnahmen (Art. 6 Abs. 6 bis Abs. 9 EU-Konditionalitätsregelung). Mit qualifizierter Mehrheit kann der Rat den Vorschlag der Kommission mittels Durchführungsbeschluss annehmen (Art. 6 Abs. 10 EU-Konditionalitätsregelung) oder ändern (Art. 6 Abs. 11 EU-

⁹⁹⁸ Erwägungsgrund 8 EU-Konditionalitätsregelung.

⁹⁹⁹ Vgl. auch Leitlinien für die Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, Mitteilung C(2022) 1382 final vom 02.03.2022.

¹⁰⁰⁰ Erwägungsgrund 7 EU-Konditionalitätsregelung.

¹⁰⁰¹ Die in Betracht kommenden Maßnahmen können zudem z.B. im Verbot des Eingehens neuer rechtlicher Verpflichtungen, in einer vollständigen oder teilweisen Aussetzung von Tranchen oder einer vorzeitigen Rückzahlung von aus dem Haushalt der Union garantierten Darlehen, in einer Aussetzung oder Verringerung des wirtschaftlichen Vorteils im Rahmen eines aus dem Haushalt der Union garantierten Instruments oder im Verbot des Abschlusses neuer Vereinbarungen über Darlehen oder andere Instrumente, die aus dem Haushalt der Union garantiert werden, liegen.

Konditionalitätsregelung). Leistet der betreffende Mitgliedstaat Abhilfe, können die Maßnahmen auf Vorschlag der Kommission durch Beschluss des Rats wieder aufgehoben werden (Art. 7 EU-Konditionalitätsregelung). Über alle Vorgänge hat die Kommission das Europäische Parlament zu unterrichten (Art. 8 EU-Konditionalitätsregelung).

Die Einführung der Konditionalitätsregelung stellte einen massiven Streitpunkt im Rahmen der Diskussionen über den MFR 2021-2027 dar.¹⁰⁰² Vor allem in Ungarn und Polen stieß die Konditionalitätsregelung auf Kritik und hatte die Ablehnung des Rechtsstaatsmechanismus sowie des MFR 2021-2027 und des NGEU-Programms zur Folge. In der Folge reichten beide Länder im März 2021 Klage gegen die Konditionalitätsregelung beim EuGH ein, mit dem Begehren, den Rechtsstaatsmechanismus für nichtig zu erklären (Art. 263 AEUV). In seiner Entscheidung vom 16.02.2022 aber stellte der EuGH letztlich die Unionsrechtmäßigkeit der EU-Konditionalitätsregelung fest und wies die Klagen vollumfänglich ab.¹⁰⁰³ Das Gericht führt in seiner Entscheidung mitunter aus, dass das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten darauf beruht, dass die Mitgliedstaaten die gemeinsamen Werte wie die Rechtsstaatlichkeit, auf die sich die Union gründet, achten.¹⁰⁰⁴ Diese Werte nämlich würden der Union als Rechtsgemeinschaft der Mitgliedstaaten schlechthin ihr Gepräge geben.¹⁰⁰⁵ Zum anderen umgehe das mit der EU-Konditionalitätsregelung eingeführte Verfahren nach Ansicht des EuGH nicht das in Art. 7 EUV vorgesehene Verfahren und stehe darüber hinaus auch mit den Grenzen der Zuständigkeiten der Union im Einklang.¹⁰⁰⁶ Nach Klärung durch den EuGH eröffnete die Kommission im April 2022 erstmals ein Verfahren gegen Ungarn.¹⁰⁰⁷

¹⁰⁰² Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, Abl. L 433 I/1. Im Folgenden „EU-Konditionalitätsregelung“.

¹⁰⁰³ *EuGH*, Urt. v. 16.02.2022, C-156/21.

¹⁰⁰⁴ *EuGH*, C-156/21, Rdnr. 125.

¹⁰⁰⁵ *EuGH*, C-156/21, Rdnr. 127.

¹⁰⁰⁶ *EuGH*, C-156/21, Rdnr. 166 ff.

¹⁰⁰⁷ *Herwartz*, Rechtsstaatsmechanismus – Das erste seiner Art: EU-Kommission leitet Verfahren zur Kürzung von Geldern für Ungarn ein, Handelsblatt Online vom 27.04.2022, hier abrufbar: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/rechtsstaatsmechanismus-das-erste-seiner-art-eu-kommission-leitet-verfahren-zur-kuerzung-von-geldern-fuer-ungarn-ein/28282968.html> (Stand: 28.06.2023).

4. *Recovery and Resilience Facility*

Die dritte Ebene von NGEU stellt die *Recovery and Resilience Facility (RRF)* dar.¹⁰⁰⁸ Die Einrichtung der Fazilität erfolgte im Wege der auf Art. 175 Abs. 3 AEUV gestützten und im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossenen *RRF-VO*.¹⁰⁰⁹ Mit Zuschüssen in Höhe von EUR 312,5 Mrd. und Darlehen in Höhe von EUR 360 Mrd. fließen in Summe EUR 672,5 Mrd. und damit rund 89,6% der insgesamt EUR 750 Mrd. NGEU-Mittel in die neugeschaffene Fazilität (Art. 6 Abs. 1 RRF-VO).

a) *Allgemeine Bestimmungen*

Der Anwendungsbereich der Fazilität umfasst nach Art. 3 RRF-VO Politikbereiche von europäischer Bedeutung, die in sechs Säulen aufgliedert sind: (i) ökologischer Wandel; (ii) digitaler Wandel; (iii) intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum¹⁰¹⁰; (iv) sozialer und territorialer Zusammenhalt; (v) Gesundheit und wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz zur Erhöhung von Krisenvorsorge und Krisenreaktionsfähigkeit; (vi) Maßnahmen für die nächste Generation, Kinder und Jugendliche. Die allgemeinen¹⁰¹¹ und spezifischen¹⁰¹² Ziele der RRF normiert Art. 4 RRF-VO. Die Durchführung der Fazilität obliegt der Kommission im Einklang mit dem Europäischen Parlament und dem Rat (Art. 8 RRF-VO). Eine Aussetzung der Mittelbindungen oder der Zahlungen kann

¹⁰⁰⁸ Zu Deutsch „Aufbau- und Resilienzfazilität“.

¹⁰⁰⁹ Verordnung (EU) 2021/241 des Rates und des Europäischen Parlaments vom 12.02.2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57/31.

¹⁰¹⁰ Art. 3 nennt folgende Beispiele: wirtschaftlicher Zusammenhalt, Arbeitsplätze, Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Forschung, Entwicklung und Innovation sowie ein gut funktionierender Binnenmarkt mit starken kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

¹⁰¹¹ Art. 4 Abs.1 RRF-VO: „[...] den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern, indem Resilienz, Krisenvorsorge, Anpassungsfähigkeit und Wachstumspotenzial der Mitgliedstaaten verbessert, die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Krise insbesondere auf Frauen abgemildert werden, zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte beigetragen wird, der ökologische Wandel unterstützt, zur Verwirklichung der Klimaziele der Union für 2030 beigetragen wird [...] und das Ziel der Klimaneutralität der EU bis 2050 und das Ziel des digitalen Wandels unterstützt wird, um so zur wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtskonvergenz, zur Wiederherstellung und Förderung des nachhaltigen Wachstums, zur Integration der Volkswirtschaften der Union, zur Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen sowie zur strategischen Autonomie der Union im Einklang mit einer offenen Wirtschaft, beizutragen und einen europäischen Mehrwert zu schaffen.“

¹⁰¹² Art. 4 Abs. 2 RRF-VO: „[...] besteht das spezifische Ziel der Fazilität darin, den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung für die Verwirklichung der in ihren Aufbau- und Resilienzplänen festgelegten Etappenziele und Zielwerte ihrer Reformen und Investitionen zur Verfügung zu stellen [...]“

unter den Voraussetzungen des Art. 10 RRF-VO auf Vorschlag der Kommission durch den Rat beschlossen werden.

b) Finanzieller Beitrag und Zuteilungsverfahren

Die Höhe des maximalen finanziellen Beitrags für jeden Mitgliedstaat berechnet sich für 70% der insgesamt EUR 312,5 Mrd. NGEU-Zuschüsse auf der Grundlage der Bevölkerung, des umgekehrten BIP pro Kopf und der relativen Arbeitslosenquote in den Jahren 2015-2019 im Vergleich zum EU-Durchschnitt (Art. 11 Abs. 1 lit. a) i.V.m. Anhang II RRF-VO). Für die restlichen 30% NGEU-Zuschüsse ist hingegen der verzeichnete reale BIP-Rückgang 2020 und der festgestellte kumulative reale BIP-Rückgang im Zeitraum 2020-2021 entscheidend (Art. 11 Abs. 1 lit. b) i.V.m. Anhang III RRF-VO). Das maximale Volumen der Unterstützung in Form eines *Darlehens*¹⁰¹³ für jeden Mitgliedstaat darf 6,8% seines BNE im Jahre 2019 nicht übersteigen (Art. 14 Abs. 5 RRF-VO). Die Darlehen werden in Tranchen ausgezahlt, wenn die Etappenziele und Zielwerte¹⁰¹⁴ erfüllt sind (Art. 14 Abs. 6 RRF-VO). Die Ausschüttung der NGEU-Mittel hat vollständig bis zum 31.12.2023 zu erfolgen (Art. 12 Abs. 2, Abs. 3, Art. 14 Abs. 1 RRF-VO).¹⁰¹⁵

c) Aufbau- und Resilienzpläne

Die NGEU-Mittel sind nach Art. 17 RRF-VO leistungsgebunden, womit die Auszahlung von NGEU-Zuschüssen (Art. 18 RRF-VO) und NGEU-Darlehen (Art. 14 Abs. i.V.m. Art. 18 RRF-VO) an Mitgliedstaaten nur gegen Vorlage und Genehmigung von *Aufbau- und Resilienzplänen* erfolgen dürfen. Die Aufbau- und Resilienzpläne sind zu begründen und zu belegen (Art. 18 Abs. 4 S. 1 RRF-VO) und in der Regel bis zum 30.04. eines Jahres vorzulegen (Art. 18 Abs. 3 S. 1 RRF-VO). Insbesondere haben die Pläne nach Art. 18 Abs. 4 S. 2 RRF-VO Erläuterungen darüber zu enthalten, wie sie eine umfassende und angemessen ausgewogene Antwort auf die wirtschaftliche und soziale Lage eines Mitglied-

¹⁰¹³ Für die Darlehensgewährung und die Fixierung der jeweiligen Darlehensbedingungen haben die Mitgliedstaaten Darlehensverträge mit der Kommission abzuschließen (Art. 15 RRF-VO). Vorab ist der Antrag eines Mitgliedsstaates auf Darlehensgewährung durch die Kommission zu bewerten und durch den Rat zu genehmigen (Art. 14 Abs. 8, Art. 15 Abs. 2 RRF-VO).

¹⁰¹⁴ Unter „Etappenziele und Zielwerte“ sind Fortschrittsmaßstäbe für die Verwirklichung einer Reform oder Investition zu verstehen, wobei die Etappenziele qualitative und die Zielwerte quantitative Ergebnisse sind (Art. 2 Nr. 4 RRF-VO).

¹⁰¹⁵ 70% der NGEU-Zuschüsse waren bis 31.12.2022 zur Verfügung zu stellen (vgl. Art. 12 Abs. 2 RRF-VO).

staats darstellen und somit einen angemessenen Beitrag zu allen in Art. 3 RRF-VO genannten Säulen leisten können (lit. a)), wie sie zur wirksamen Bewältigung der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters beitragen können (lit. b)), wie sie das Wachstumspotenzial, die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz des betreffenden Mitgliedstaats unter anderem durch die Förderung von Maßnahmen für Kinder und Jugendliche stärken und die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Krise abmildern können (lit. c)), wie sichergestellt wird, dass keine Maßnahme zur Durchführung der Reformen und Investitionsvorhaben eine erhebliche Beeinträchtigung der Umweltziele verursacht (lit. d)), wie die in den Plänen vorgesehenen Maßnahmen zum ökologischen Wandel, einschließlich der Erhaltung der biologischen Vielfalt, oder zur Bewältigung der sich daraus ergebenden Herausforderungen beitragen sollen (lit. e)), wie sie zum digitalen Wandel beitragen sollen (lit. f)) oder wie die Etappenziele und Zielwerte im vorgesehenen Zeitraum abgeschlossen werden können (lit. i)).¹⁰¹⁶

Die Bewertung der einzelnen Aufbau- und Resilienzpläne erfolgt durch die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem betreffenden Mitgliedstaat (Art. 19 Abs. 1 RRF-VO). Die Bewertung erfolgt dabei anhand fester Kriterien (Art. 19 Abs. 3 i.V.m. Anhang V RRF-VO) im Rahmen des Europäischen Semesters.¹⁰¹⁷ Zudem ist die Kommission verpflichtet, den Rat und dem Europäische Parlament die Pläne unverzüglich zu übermitteln (Art. 25 Abs. 1, Abs. 2 RRF-VO). Im Anschluss hat der Rat die Bewertung auf Vorschlag der Kommission im Wege eines Durchführungsbeschlusses zu billigen (Art. 20 Abs. 1 RRF-VO). Fällt die Bewertung eines Plans positiv aus, legt der Durchführungsbeschluss die Reformen und Investitionsvorhaben, einschließlich der Etappenziele und Zielwerte und die Höhe der finanziellen Beiträge, fest (Art. 20 Abs. 2, Abs. 3, Abs. 4, Abs. 5 RRF-VO). Erscheint der Betrag der geschätzten Gesamtkosten eines Planes niedriger als der für den betreffenden Mitgliedstaat berechnete maximale finanzielle Beitrag im Sinne des Art. 11 RRF-VO, so ist die Höhe der finanziellen Beiträge entsprechend herabzusetzen (Art. 20 Abs. 4 lit. b) RRF-VO).¹⁰¹⁸ Erfüllt ein Plan die in Art. 19 Abs. 3 RRF-VO

¹⁰¹⁶ Kritisch, ob die Mittel stattdessen nicht zur Finanzierung anderer, bereits geplanter Maßnahmen eingesetzt werden, z.B. *Boysen-Hogrefe*, IfW-Box 2020.07.

¹⁰¹⁷ Vgl. Erwägungsgrund 32, 36 & 39 sowie die Art. 17 Abs. 3, Art. 18 Abs. 4 lit. b), Art. 19 Abs. 2 & Abs. 3, Art. 27 und den Anhang V RRF-VO.

¹⁰¹⁸ Erfüllt ein Plan die in Art. 19 Abs. 3 RRF-VO genannten Kriterien nicht in zufriedenstellender Weise, so wird dem betreffenden Mitgliedstaat kein finanzieller Beitrag zugewiesen.

genannten Kriterien hingegen nicht in zufriedenstellender Weise, so wird dem betreffenden Mitgliedstaat kein finanzieller Beitrag zugewiesen (Art. 20 Abs. 4 lit. c) RRF-VO). Die Voraussetzungen für eine nachträgliche Änderung oder Anpassung eines Aufbau- und Resilienzplans normiert Art. 21 RRF-VO.

d) Auszahlungsvoraussetzungen

Bei der Durchführung der Fazilität haben die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die finanziellen Interessen der Union zu schützen und sicherzustellen, dass die Mittelverwendung im Einklang mit dem anwendbaren Unionsrecht und nationalen Recht steht, insbesondere hinsichtlich der Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten (Art. 22 Abs. 1 S. 1 RRF-VO). Zu diesem Zweck sehen die Mitgliedstaaten – mit Hilfe der Kommission – ein wirksames und effizientes internes Kontrollsystem und die Einziehung rechtsgrundlos gezahlter oder nicht widmungsgemäß verwendeter Beträge vor (Art. 22 Abs. 1 S. 2, Abs. 4 RRF-VO). Werden solche Missstände nicht durch den betreffenden Mitgliedstaat behoben, darf die Kommission die Unterstützung aus der Fazilität kürzen, geschuldete Beiträge einziehen oder die frühzeitige Rückzahlung der Darlehen verlangen (Art. 22 Abs. 6 RRF-VO).

Bei Erreichen der vereinbarten Etappenziele und Zielwerte kann der betreffende Mitgliedstaat – bis zu zweimal pro Jahr – der Kommission einen ordnungsgemäß begründeten Antrag auf Zahlung des Finanzbeitrags und gegebenenfalls des Darlehens übermitteln (Art. 24 Abs. 2 RRF-VO). Die Bewertung der Anträge obliegt der Kommission (Art. 24 Abs. 3 RRF-VO). Die Kommission übermittelt dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments einen Überblick über ihre vorläufigen Erkenntnisse mit Blick auf die Erreichung der einschlägigen Etappenziele und Zielwerte (Art. 25 Abs. 4 RRF-VO). Ist die vorläufige Bewertung der Kommission positiv, so legt sie ihre Feststellungen dem Wirtschafts- und Finanzausschuss vor und ersucht diesen um eine Stellungnahme (Art. 24 Abs. 4 RRF-VO). Ist die finale Bewertung der Kommission positiv, erlässt sie nach Art. 24 Abs. 5 RRF-VO einen Beschluss zur Genehmigung der Auszahlung der NGEU-Mittel. Fällt eine Bewertung negativ aus, sind die Auszahlung auszusetzen und – sofern der Mitgliedstaat nicht innerhalb von sechs Monaten die erforderlichen Maßnahmen ergreift – die Verträge durch die Kommission zu kündigen und bereits gewährte Mittel einzuziehen (Art. 24 Abs. 6 bis Abs. 9 RRF-VO).

e) Transparenz, Kommunikation und Berichterstattung

Um den Dialog zwischen den Organen der Union, insbesondere zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission, zu fördern und für ein höheres Maß an Transparenz und Rechenschaftspflicht zu sorgen, kann der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments die Kommission alle zwei Monate ersuchen, um gemeinsam Themen wie beispielsweise die Aufbau- und Resilienzpläne oder den Stand der Erreichung der Etappenziele und Zielwerte zu erörtern (Art. 26 Abs. 1 RRF-VO). Das Europäische Parlament kann im Rahmen dieser Erörterungen seinen Standpunkt darlegen (Art. 26 Abs. 2 RRF-VO). Sodann ist die Kommission gemäß Art. 26 Abs. 3 RRF-VO verpflichtet, den Aspekten, die im Zuge dieses Dialogs aufkommen, sowie etwaigen Entschliefungen des Europäischen Parlaments Rechnung zu tragen.

Zudem haben die Mitgliedstaaten nach Art. 27 RRF-VO im Rahmen des Europäischen Semesters zweimal jährlich Bericht über die Fortschritte bei der Durchführung der Aufbau- und Resilienzpläne zu erstatten. Die Durchführung der Fazilität überwacht die Kommission (Art. 29 RRF-VO). In diesem Zusammenhang ist die Kommission nach Art. 30 RRF-VO dazu verpflichtet, die Fortschritte bei der Durchführung der Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten in jeder der sechs Säulen des Art. 3 RRF-VO in einem Scoreboard darzulegen. Ferner hat die Kommission nach Art. 31 RRF-VO dem Europäischen Parlament einen Jahresbericht über die Durchführung der Fazilität vorzulegen, der unter anderem Informationen über die Fortschritte bei der Durchführung der Aufbau- und Resilienzpläne sowie über den Stand der Umsetzung der Etappenziele und Zielwerte und den Stand der entsprechenden Zahlungen und Aussetzungen enthalten muss. Zuletzt ist in Art. 34 RRF-VO normiert, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zu ergreifen haben, um die Sichtbarkeit der Unionsmittel für die finanzielle Unterstützung im Rahmen des NGEU-Programms herzustellen und zu gewährleisten.

III. PEPP

Am 18.03.2020 beschloss der EZB-Rat unter Berücksichtigung der außergewöhnlichen Wirtschafts- und Finanzlage infolge der Ausbreitung der Corona-Pandemie, die Einfügung eines neuen zeitlich befristeten *Pandemic Emergency*

Purchase Programme (PEPP).¹⁰¹⁹ Die Ankäufe im Rahmen des PEPP erfolgten dabei getrennt von und zusätzlich zu den Ankäufen im Rahmen des APP. Die außergewöhnliche Corona-Krise bedingte auch, dass das PEPP im Vergleich zum APP in Bezug auf seine Gestaltung und Umsetzung äußerst flexibel sein musste und seine geldpolitischen Ziele mit denen des APP nicht identisch waren.¹⁰²⁰ Das Ziel des PEPP war es stattdessen, den ernsten, durch den Ausbruch und die rasante Verbreitung des Coronavirus entstandenen Risiken für die Preisstabilität, für den geldpolitischen Transmissionsmechanismus und für die wirtschaftlichen Entwicklungen im Euroraum entgegenzuwirken.¹⁰²¹ Zudem sollte die Aufrechterhaltung günstiger Finanzierungsbedingungen während der Pandemie dazu beitragen, die Unsicherheit zu verringern und das Vertrauen zu stärken, um hiermit Konsumausgaben und Unternehmensinvestitionen anzukurbeln.¹⁰²² Letztendlich sollte damit die wirtschaftliche Erholung unterstützt und dazu beigetragen werden, dem Abwärtsdruck der Pandemie auf die projizierte Inflationsentwicklung entgegenzuwirken.¹⁰²³ Um die Ziele des PEPP erreichen zu können, wurde der Umfang des PEPP von ursprünglich EUR 750 Mrd., auf zunächst¹⁰²⁴ EUR 1.350 Mrd. und dann abermals auf EUR 1.850 Mrd. erhöht.¹⁰²⁵

Das PEPP wurde zurecht als Hybrid zwischen OMT und PSPP beschrieben.¹⁰²⁶ Im Rahmen des PEPP nämlich erwarben die Zentralbanken des Eurosystems alle Kategorien von Vermögenswerten, die auch im Rahmen der vier APP (CBPP3, ABSPP, PSPP, CSPP) zugelassen waren.¹⁰²⁷ Für die Ankäufe der im Rahmen des PSPP zugelassenen marktfähigen Schuldtitel des öffentlichen Sektors aber galt zur Ausweitung des Flexibilität im Rahmen des PEPP abweichend, dass diese

¹⁰¹⁹ Beschluss (EU) 2020/440 der EZB vom 24.03.2020 zu einem zeitlich befristeten Pandemie-Notfallankaufprogramm (EZB/2020/17), ABl. L 91/1 (im Folgenden „PEPP-Beschluss“), geändert durch Beschluss (EU) 2021/174 der EZB vom 10.02.2021 zur Änderung des Beschlusses (EU) 2020/440 zu einem zeitlich befristeten Pandemie-Notfallankaufprogramm (EZB/2021/6), ABl. L 50/29.

¹⁰²⁰ Erwägungsgrund 3 des Beschlusses (EU) 2020/440.

¹⁰²¹ Erwägungsgrund 4 des Beschlusses (EU) 2020/440.

¹⁰²² Erwägungsgrund 4 des Beschlusses (EU) 2021/174.

¹⁰²³ Ebenda.

¹⁰²⁴ Pressemitteilung der EZB vom 04.06.2020, hier zu finden:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604~a307d3429c.de.html> (Stand: 28.06.2023).

¹⁰²⁵ Vgl. Art. 1 Ziff. 1 des Beschlusses (EU) 2021/174.

¹⁰²⁶ Goldmann, VerfBlog 2020/03/27; Brauneck, WM 2020, 2101 (2104).

¹⁰²⁷ Erwägungsgrund 3 und Art. 1 Abs. 2 des Beschlusses (EU) 2020/440. Für von der griechischen Zentralregierung begebene Schuldtitel gelten nach Art. 3 des Beschlusses (EU) 2020/440 die strengeren Anforderungen des Art. 3 Abs. 4 des Beschlusses (EU) 2020/188 (EZB/2020/9).

Schuldtitle zum Zeitpunkt ihres Ankaufs durch eine Zentralbank des Eurosystems nur eine Restlaufzeit von mindestens 70 Tagen und höchstens 30 Jahren aufweisen mussten.¹⁰²⁸ Ansonsten waren zur Erleichterung einer reibungslosen Umsetzung im Rahmen des PEPP marktfähige Schuldtitle mit einer Restlaufzeit von 30 Jahren und 364 Tagen zum Ankauf zugelassen.¹⁰²⁹ Ankäufe im Rahmen des PEPP wurden durchgeführt, soweit sie für notwendig und verhältnismäßig gehalten wurden, um der Gefahr zu begegnen, dass die Fähigkeit des Eurosystems zur Erfüllung seines Mandats aufgrund der außergewöhnlichen Wirtschafts- und Marktverhältnisse beeinträchtigt war.¹⁰³⁰ Die Allokation der kumulierten Nettoankäufe von marktfähigen Schuldtiteln, die von einer zugelassenen Zentralregierung bzw. regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft und anerkannten Institutionen mit öffentlichem Förderauftrag begeben wurden, hatte sich ebenfalls auf der Grundlage des Bestandes nach der Zeichnung des Kapitals der EZB durch die jeweilige nationale Zentralbank zu richten.¹⁰³¹ Die PEPP-Ankäufe erfolgten dabei aber flexibel, wodurch Schwankungen im Zeitverlauf bei der Verteilung der Ankäufe hinsichtlich der Anlageklassen und der Länder möglich waren. Darüber hinaus übertrug der EZB-Rat im Rahmen des PEPP dem EZB-Direktorium die Befugnis, das angemessene Tempo und die angemessene Zusammensetzung der monatlichen PEPP-Ankäufe innerhalb des Gesamtumfangs zu bestimmen, wobei insbesondere die Allokation der Ankäufe in Bezug auf Anlageklassen und Länder im Zeitverlauf angepasst werden konnte.¹⁰³² Zur Sicherstellung von Transparenz veröffentlichte das Eurosystem wöchentlich den Gesamtbuchwert der im Rahmen des PEPP gehaltenen Wertpapiere im Kommentar zum konsolidierten Wochenausweis und den Buchwert der im Rahmen des PEPP gehaltenen Wertpapiere auf der Website der EZB, sowie monatlich die monatlichen Nettoankäufe und kumulierten Nettoankäufe.¹⁰³³

¹⁰²⁸ Erwägungsgrund 5 und Art. 3 S. 1 des Beschlusses (EU) 2020/440. Hinzu stellt das Eurosystem auch im Rahmen des PEPP zur Sicherstellung der Wirksamkeit klar, dass es im Hinblick auf die marktfähigen Schuldtitle des öffentlichen Sektors, eine den privaten Investoren gleichrangige Behandlung (*pari passu*) gemäß den jeweiligen Bedingungen derartiger Titel akzeptiert, vgl. Erwägungsgrund 9 des Beschlusses (EU) 2020/440.

¹⁰²⁹ Art. 3 S. 2 des Beschlusses (EU) 2020/440.

¹⁰³⁰ Art. 4 des Beschlusses (EU) 2020/440.

¹⁰³¹ Art. 5 des Beschlusses (EU) 2020/440.

¹⁰³² Vgl. Art. 1 Ziff. 2 des Beschlusses (EU) 2021/174.

¹⁰³³ Art. 6 des Beschlusses (EU) 2020/440.

Im Dezember 2020 wurde der Zeitraum der PEPP-Anleihekäufe bis mindestens März 2022 verlängert.¹⁰³⁴ Am 10.03.2022 gab die EZB dann bekannt, die PEPP-Anleihekäufe Ende März 2022 einzustellen.¹⁰³⁵ Nach Beendigung des PEPP beabsichtigt der EZB-Rat nunmehr, die Tilgungsbeträge der im Rahmen des PEPP erworbenen Wertpapiere mindestens bis Ende 2024 weiterhin bei Fälligkeit flexibel wieder anzulegen, um pandemiebedingten Risiken für den Transmissionsmechanismus entgegenzuwirken.¹⁰³⁶ Gegen das PEPP sind derzeit Verfassungsbeschwerden beim BVerfG anhängig.¹⁰³⁷

IV. TPI

In Folge des Kriegs in der Ukraine kommt es in der EU zu einer Energieknappheit und einem erheblichen Anstieg der Preise. Die jährliche Inflationsrate stieg in Deutschland im September 2022 auf 10,9%.¹⁰³⁸ In Litauen kletterte sie im September 2022 auf 22,5%, in Estland sogar auf 24,1%.¹⁰³⁹ Die jährliche Inflationsrate im Euroraum lag im September 2022 bei 9,9%.¹⁰⁴⁰ Um sicherzustellen, dass die Inflation mittelfristig wieder auf den Zielwert von 2% zurückkehrt, erhöhte die EZB die Leitzinssätze mehrfach auf nun 3,25% (Zinssatz für die Einlagefazilität).¹⁰⁴¹ Gleichzeitig ist der EZB-Rat zu der Einschätzung gelangt, dass die Einführung eines Programms notwendig ist, um die effektive Transmission der Geldpolitik zu unterstützen und beschloss mit dem *Transmission*

¹⁰³⁴ Pressemitteilung der EZB vom 10.12.2020, vgl.:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp201210~8c2778b843.de.html> (Stand: 28.06.2023).

¹⁰³⁵ Pressemitteilung der EZB vom 10.03.2022, hier abrufbar:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp220310~2d19f8ba60.de.html> (Stand: 28.06.2023).

¹⁰³⁶ So zuletzt in der Pressemitteilung der EZB vom 04.05.2023, hier zu finden:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230504~cdfd11a697.de.html> (Stand: 28.06.2023).

¹⁰³⁷ BVerfG – 2 BvR 420/21.

¹⁰³⁸ Vgl. Eurostat 116/2022 vom 19.10.2022, zu finden unter:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/15131946/2-19102022-AP-DE.pdf/1e32a504-33fc-9f77-41e3-d07148b6e0d2#:~:text=Die%20j%C3%A4hrliche%20Inflationsrate%20im%20Euroraum,10%2C1%25%20im%20August.> (Stand: 28.06.2023).

¹⁰³⁹ Ebenda.

¹⁰⁴⁰ Ebenda.

¹⁰⁴¹ Pressemitteilung der EZB vom 04.05.2023, hier zu finden:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230504~cdfd11a697.de.html> (Stand: 28.06.2023).

Protection Instrument (TPI) ein neues Programm zur Absicherung der Transmission in allen Ländern des Euroraums. Da der EZB-Rat die Normalisierung der Geldpolitik weiter fortsetzen möchte, soll das TPI insbesondere sicherstellen, dass der geldpolitische Kurs reibungslos auf alle Länder des Euroraums übertragen wird, die Einheitlichkeit der Geldpolitik gewährleistet bleibt und es dem EZB-Rat mithin ermöglichen, seinen Auftrag zur Preisstabilität effektiver erfüllen zu können. Um Risiken für den Transmissionsmechanismus im Zusammenhang mit der Pandemie entgegenzuwirken, soll hingegen die PEPP-Reinvestitionsflexibilität die erste Verteidigungslinie der EZB bleiben. Und auch die Aktivierung des OMT-Programms bleibt neben dem TPI weiterhin möglich.

Weitere Einzelheiten zum TPI veröffentlichte die EZB im Rahmen einer Pressemitteilung vom 21.07.2022.¹⁰⁴² Demnach soll das TPI das Instrumentarium des EZB-Rats – vor allem das OMT-Programm – ergänzen und aktiviert werden können, um ungerechtfertigten, ungeordneten Marktdynamiken entgegenzuwirken, die eine ernsthafte Bedrohung für die Transmission der Geldpolitik im Euroraum darstellen. Hierzu wird dem Eurosystem durch das TPI – vorbehaltlich der Erfüllung festgelegter Kriterien – die Möglichkeit eingeräumt, Wertpapiere am Sekundärmarkt zu kaufen, die in Ländern begeben wurden, in denen eine Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen nicht durch länderspezifische Fundamentalfaktoren begründet ist. Der Umfang der TPI-Käufe würde somit von der Schwere der Risiken für die geldpolitische Transmission abhängen, ohne aber ex ante beschränkt zu sein. Im Falle der Aktivierung läge der Schwerpunkt der TPI-Ankäufe zudem auf Wertpapieren des öffentlichen Sektors (marktfähige Schuldverschreibungen, die von Zentralregierungen und regionalen Gebietskörperschaften sowie anerkannten Institutionen mit öffentlichem Förderauftrag – gemäß Definition der EZB – begeben werden) mit einer Restlaufzeit von mehr als einem bis zu zehn Jahren zu konzentrieren. Der Ankauf von Wertpapieren des privaten Sektors hingegen würde nur gegebenenfalls und sofern angemessen in Betracht gezogen werden. Überdies hat das Eurosystem für Anleihen von Euro-Ländern, die es im Rahmen des TPI erwirbt, im Einklang mit den entsprechenden

¹⁰⁴² TPI-Pressemitteilung der EZB vom 21.07.2022, hier zu finden: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220721~973e6e7273.en.html> (Stand: 28.06.2023). Eine deutsche Fassung findet sich auf der Website der Bundesbank, hier abrufbar: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/894896/68452648a765ef169b49550b1c5bba01/mL/2022-07-21-tpi-download.pdf> (Stand: 28.06.2023).

Anleihebedingungen eine gegenüber privaten oder sonstigen Gläubigern gleichrangige Behandlung zu akzeptieren (*pari passu*).

Ferner ist der Ankauf von Staatsanleihen im Rahmen des TPI von der Ankauffähigkeit eines betreffenden Mitgliedstaats abhängig. Der EZB-Rat wird hierzu eine kumulierte Liste von Kriterien prüfen, um zu beurteilen, ob etwaige Schuldnerstaaten eine solide und tragfähige Finanz- und Wirtschaftspolitik verfolgen. Diese Kriterien werden in die Beschlussfassung des EZB-Rats „einfließen“ und „dynamisch“ an die sich abzeichnenden Risiken und Bedingungen denen begegnet werden muss, angepasst. Die Kriterien aber sind in noch nicht in Gänze bekannt. Ausweislich der Pressemitteilung aber zählen zu den Kriterien insbesondere, dass (i) der betreffende Schuldnerstaat nicht zugleich Gegenstand eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit sein darf und es ferner nicht versäumt haben darf aufgrund einer Empfehlung des EU-Rates gemäß Art. 126 Abs. 7 AEUV wirksame Maßnahmen zu ergreifen.¹⁰⁴³ Außerdem (ii) darf der betreffende Mitgliedstaat nicht Gegenstand eines Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewichts sein und es ferner auch nicht versäumt haben, vom EU-Rat nach Art. 121 Abs. 4 AEUV empfohlene Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.¹⁰⁴⁴ Ferner muss (iii) die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Schuldnerstaats feststehen. Bei der Prüfung, ob die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung tragfähig ist, hat der EZB-Rat, soweit verfügbar, die von der EU-Kommission, dem ESM, dem IWF und anderen Institutionen durchgeführten Schuldentragfähigkeitsanalysen sowie die interne Analyse der EZB berücksichtigen. Zuletzt muss sichergestellt sein, dass der betreffende Schuldnerstaat (iv) den in den Aufbau- und Resilienzplänen enthaltenen Verpflichtungen für die RRF nachkommt und im Bereich der Finanzpolitik die länderspezifischen Empfehlungen der EU-Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters erfüllt.¹⁰⁴⁵

Die Entscheidung des EZB-Rats zur Aktivierung des TPI hat auf einer umfassenden Beurteilung von Markt- und Transmissionsindikatoren, einer Bewertung der Kriterien für die Ankauffähigkeit sowie auf der Einschätzung zu basieren, dass die Aktivierung der Ankäufe im Rahmen des TPI in einem

¹⁰⁴³ Zum Defizitverfahren und der haushaltspolitischen Überwachung vgl. oben unter Kapitel 4, A., II., 1., a).

¹⁰⁴⁴ Vgl. zum makroökonomischen Überwachungsverfahren oben unter Kapitel 4, A., II., 1., b).

¹⁰⁴⁵ Zu den Aufbau- und Resilienzplänen vgl. oben unter Kapitel 5, A., II., 4., c), für das Europäische Semester hingegen siehe oben unter Kapitel 4, A., II., 1., a), cc).

angemessenen Verhältnis zum Erreichen des vorrangigen Ziels der EZB steht. Die TPI-Ankäufe würden dabei so gesteuert werden, dass sie keine dauerhaften Auswirkungen auf die Gesamtbilanz des Eurosystems und damit auf den geldpolitischen Kurs haben. Beendet würden die Anleihekäufe im Rahmen des TPI wiederum bei einer dauerhaften Verbesserung der geldpolitischen Transmission oder auf Grundlage der Feststellung, dass die anhaltenden Spannungen doch auf länderspezifische Fundamentalfaktoren zurückzuführen sind.

B. Legitimität der aktuellen Polykrise-Finanzhilfen

Die Legitimität der Unterstützungsmaßnahmen in der aktuellen Polykrise ist durchaus strittig. Anlass zu Kritik bietet erneut die Zuschauerrolle des Europäischen Parlaments (dazu I.). Aber auch an der demokratischen Legitimation der EU-Konditionalitätsregelung lässt sich Kritik üben (dazu II.). Neben dem EZB-Anleihekauprogrammen PEPP und TPI (dazu III.) ist es dann aber vor allem das NGEU-Programm, welches in demokratisch-legitimatorischer Hinsicht eine nähere Betrachtung verdient (dazu IV.).

I. Das Europäische Parlament – erneut nur Zuschauer

Insgesamt ist die Rolle des Europäischen Parlament wie schon in der Euro- und Staatsschuldenkrise, auch im Rahmen der EU-Finanzhilfen der aktuellen Krise schwach ausgestaltet. Für die SURE-VO, die auf Grundlage von Art. 122 Abs. 2 AEUV erging, bedurfte es nach S. 2 lediglich einer Unterrichtung des Europäischen Parlaments über den Beschluss des Rats. Einer konstitutiven Mitwirkung des Parlaments bedurfte es hingegen nicht. Und auch bei den Entscheidungen über die konkreten SURE-Mittelverwendungen blieb das Europäische Parlament außen vor. Nach Art. 14 SURE-VO ist die Kommission lediglich noch dazu verpflichtet, dem Europäischen Parlament alle sechs Monate einen Bericht über die Nutzung des finanziellen Beistands, einschließlich der ausstehenden Beträge und des geltenden Zeitplans für die Tilgung im Rahmen des Instruments, vorzulegen. Mehr als eine Kenntnisnahme sah und sieht die SURE-VO für das Europäische Parlament demzufolge aber nicht vor.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich für das Europäische Parlament auch in Bezug auf das NGEU-Programm. Für die Änderung des Eigenmittelbeschlusses war gemäß Art. 311 Abs. 3 S. 1 AEUV lediglich die Anhörung des Europäischen Parlaments erforderlich. Eine Mitentscheidungsmöglichkeit des Parlaments

besteht im Rahmen des Art. 311 Abs. 3 S. 1 AEUV ansonsten nicht. Und auch auf die NGEU-Mittelverwendung hat das Parlament keinen Einfluss. Denn mit Ausnahme des Art. 122 Abs. 2 S. AEUV, der aber nur eine nachträgliche Unterrichtung vorsieht, war eine Beteiligung des Europäischen Parlaments schon bei der Schaffung der auf Art. 122 AEUV gestützten EURI-VO entbehrlich. Eine anderweitige Mitwirkung des Parlaments ist ausweislich der EURI-VO auf EURI-Ebene auch nicht vorgesehen. Stärker ausgeprägt ist die Stellung des Europäischen Parlaments einzig im Rahmen der RRF. Die RRF-VO ist auf Art. 175 Abs. 3 AEUV gestützt und erging im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Insofern war das Europäische Parlament entsprechend Art. 296 AEUV umfänglich in das Gesetzgebungsverfahren eingebunden.¹⁰⁴⁶ Zudem obliegt die Durchführung der RRF der Kommission im Einklang mit dem Europäischen Parlament und dem Rat (Art. 8 RRF-VO). Die Kommission ist außerdem verpflichtet, dem Europäische Parlament die Aufbau- und Resilienzpläne zu übermitteln (Art. 25 Abs. 1, Abs. 2 RRF-VO). Ferner hat die Kommission dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments einen Überblick über ihre vorläufigen Erkenntnisse mit Blick auf die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte (Art. 25 Abs. 4 RRF-VO) vorzulegen. Überdies kann der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments die Kommission alle zwei Monate ersuchen, gemeinsam Themen wie die Aufbau- und Resilienzpläne oder den Stand der Erreichung der Etappenziele und Zielwerte zu erörtern (Art. 26 Abs. 1 RRF-VO) und der Kommission seinen Standpunkt darlegen (Art. 26 Abs. 2 RRF-VO). Die Kommission ist verpflichtet, den Aspekten, die im Zuge dieses Dialogs aufkommen, sowie etwaigen Entschlüssen des Europäischen Parlaments Rechnung zu tragen (Art. 26 Abs. 3 RRF-VO). Nach Art. 31 RRF-VO hat die Kommission dem Europäischen Parlament zudem einen Jahresbericht über die Durchführung der Fazilität vorzulegen, der unter anderem Informationen über die Fortschritte bei der Durchführung der Aufbau- und Resilienzpläne sowie über den Stand der Umsetzung der Etappenziele und Zielwerte und den Stand der entsprechenden Zahlungen und Aussetzungen enthalten muss.

Dennoch – als Reaktion auf die Eurokrise sollte die Position des Europäischen Parlaments konstitutiv gestärkt werden. Dann aber wäre es angebracht gewesen, im Rahmen der jüngsten EU-Finanzhilfen auch eine stärkere Einbindung des Parlaments in wesentlichen Bereichen sicherzustellen. Stattdessen scheint es fast

¹⁰⁴⁶ Vgl. Standpunkt des Europäischen Parlaments vom 10.02.2021.

so, als habe man durch die Verankerung der NGEU-Verschuldungskompetenz im Eigenmittelbeschluss bewusst eine konstitutive Mitwirkung des Europäischen Parlaments umgehen wollen.¹⁰⁴⁷ Angesichts der weitreichenden wirtschaftlichen und rechtlichen Folgen einer im Eigenmittelbeschluss verankerten EU-Verschuldungskompetenz, kann die unterlassende Einbindung des Europäischen Parlaments auf erster Ebene des NGEU-Programms auch nicht durch Mitwirkungsbefugnisse auf nachgeordneter Ebene ausgeglichen werden.¹⁰⁴⁸

Zudem werden die aufgenommenen NGEU-Mittel nach Art. 3 Abs. 1 EURI-VO als „externe zweckgebundene Einnahmen“ im Haushalt geführt. Die Bereitstellung solch „externer zweckgebundener Einnahmen“ erfolgt nach Art. 22 Abs. 2 EU-Haushaltsordnung aber „automatisch“ und bedarf damit keiner weiteren politischen Entscheidung des Europäischen Parlaments. Nach geltendem Vertragsrecht aber sind gerade das Europäische Parlament und der Rat die Träger der unionalen Haushaltsbefugnisse (Art. 14 Abs. 1 S. 1, Art. 16 Abs. 1 S.1 EUV). Zwar handelt es sich hierbei um keine neue Form der Mittel-Bewirtschaftung. Nebenhaushalte wurden in der EU auch in der Vergangenheit schon gebildet. In der Vergangenheit aber handelte es sich insofern um deutlich geringere Summen. Die NGEU-Mittel in Höhe von EUR 750 Mrd. hingegen übersteigen in Summe die sonstigen EU-Ausgabemittel. Der Großteil der EU-Mittel ist damit fortan der politischen Verantwortlichkeit des EU-Haushaltsgesetzgebers entzogen. Hinzu kommt, dass die EU zweckgebundene Mittel bislang nur zur Vergabe von haushaltsrechtlich neutralen Darlehen (back-to-back lending) oder zum Erwerb von Sachmitteln einsetzte. Auch die über das EURI gewährten Darlehen sind aufgrund der entsprechenden Rückzahlungsforderungen gegenüber den Schuldnerstaaten als haushaltsrechtlich neutral zu werten und stellen somit noch keine gravierende Beeinträchtigung der parlamentarischen Haushaltsbefugnisse dar.¹⁰⁴⁹ Im Wege des NGEU-Programms aber verteilt die EU über EURI erstmals auch *nichtrückzahlbare Zuschüsse*, denen keine gleichwertigen Rückzahlungsansprüche gegenüberstehen und damit einen Nettoverlust generieren. Die Rückzahlung der für NGEU aufgenommen Anleihemittel hat dann aber bis 2058 aus dem EU-Haushalt zu erfolgen. Die nichtrückzahlbaren Zuschüsse bewirken damit erhebliche künftige Belastungen für den

¹⁰⁴⁷ So auch *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (396).

¹⁰⁴⁸ Ebenda.

¹⁰⁴⁹ Vgl. hierzu auch unten unter Kapitel 5, B., IV., 2.

Haushaltsgesetzgeber, womit durch die Vergabe der NGEU-Zuschüsse Geschäfte zulasten des EU-Haushaltsgesetzgebers getätigt werden.¹⁰⁵⁰

Gerade im Rahmen des EURI also wäre eine Einbindung des Parlaments im Sinne des Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 EUV zwingend geboten gewesen.¹⁰⁵¹ Die geringe demokratische Legitimität des EURI aufgrund der fehlenden Einbindung des Parlaments kann insofern auch nicht mit Verweis auf das Erfordernis rascher Exekutivmaßnahmen auf Grundlage von Art. 122 AEUV gerechtfertigt werden. Zum einen nämlich war das Zwischenschalten des EURI keineswegs zwingend erforderlich. Nur Gründe der Flexibilität bei der Mittelverteilung sprachen dafür, die Mittelverteilung nicht schon im Eigenmittelbeschluss zu verankern.¹⁰⁵² Zum anderen war im Falle von NGEU auch genügend Zeit um eine ratifizierungsbedürftige Eigenmittelbeschlussänderung sowie ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren zur Schaffung der RRF zu betreiben. Zeitlich hätte einer Beteiligung des Parlaments damit auch im Rahmen von EURI nichts im Weg gestanden.¹⁰⁵³ Insgesamt ist das NGEU-Programm damit in demokratisch-legitimatorischer Hinsicht als Regression zu bewerten. Erschwerend hinzu kommen die Korruptionsvorwürfe, die im Dezember 2022 gegen die stellvertretende Vizepräsidentin des EU-Parlaments erhoben wurden und damit die Legitimität des Parlaments im Ganzen beschädigen.¹⁰⁵⁴

II. Legitimität der EU-Konditionalitätsregelung

Nach Art. 2 EUV zählt die Rechtsstaatlichkeit zu einem der Werte auf die sich die EU gründet. Wenngleich die EU einen Staatenverbund verkörpert, steht der Wortlaut der Norm der Anwendung und Achtung von Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU nicht entgegen. Die Formulierung des Art. 2 EUV aber wurde aus der – auf die einzelnen Mitgliedstaaten bezogenen – Präambel des EUV-Maastrichts übernommen.¹⁰⁵⁵ Der mitgliedstaatliche Bezug macht auch der Wortlaut des Art. 2 S. 2 EUV deutlich, wonach die genannten Werte den

¹⁰⁵⁰ So auch *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (422).

¹⁰⁵¹ So wohl auch *Ondarza*, SWP-Aktuell Nr. 77, S. 8; *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (413); *Heber*, EuR 2021, 416 (428).

¹⁰⁵² *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (387).

¹⁰⁵³ Ebenda.

¹⁰⁵⁴ Vgl. z.B. *Hermann*, „Der Fall Kaili erschüttert Griechenland“ in FAZ Online vom 13.12.2022, hier zu finden: <https://www.faz.net/aktuell/politik/korruption-im-eu-parlament-fall-kaili-erschuettert-griechenland-18531511.html> (Stand: 28.06.2023).

¹⁰⁵⁵ *Kassner*, Die Unionsaufsicht, 2003, S. 104.

Mitgliedstaaten „gemeinsam“ sind und mithin eine horizontale Homogenität der Werte fordert.¹⁰⁵⁶ Konsequenterweise ist es daher auch, dass es nach dem Subsidiaritätsgrundsatz im Sinne des Art. 5 Abs. 3 EUV primär den Mitgliedstaaten obliegt, die Einhaltung rechtsstaatlicher Anforderungen auf nationaler Ebene sicherzustellen.¹⁰⁵⁷ Folglich ist es schlüssig, dass auch das Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV ein verstärkt horizontal geregeltes Verfahren darstellt.

In Anbetracht dieser Horizontalität wäre es für die Legitimation des Rechtsstaatsmechanismus wünschenswert gewesen, wenn dieser nicht vertikal durch die EU-Organe und getragen durch den EuGH geschaffen worden wäre, sondern die Mitgliedstaaten selbst die Möglichkeit ergriffen hätten, einen Mechanismus zur Sicherstellung von Rechtsstaatlichkeit vertraglich zu verankern. Die Mitgliedstaaten hätten so auch bestimmen können, inwieweit die bloßen „Werte“ des Art. 2 EUV als einklagbare Pflichten verstanden werden sollen. Ein vertraglich verankerter Rechtsstaatsmechanismus wäre aber nicht nur in Anbetracht der horizontalen Homogenität der Werte aus Art. 2 EUV wünschenswert gewesen. Ein solches Vorgehen hätte auch der Tatsache Rechnung getragen, dass in den Mitgliedstaaten ganz unterschiedliche Vorstellungen über das konkrete Rechtsstaatslichkeitsverständnis bestehen.¹⁰⁵⁸ Eine Vertragsänderung hätte so den Vorteil gehabt, dass sich die Mitgliedstaaten auf eine Minimaldefinition der Rechtsstaatlichkeit hätten einigen können, an deren Beachtung sie forthin auch politisch gebunden gewesen wären. Stattdessen bediente man sich für die Definition der Rechtsstaatlichkeit einer Vielzahl richterlicher Konkretisierungen.¹⁰⁵⁹ In der Folge weist die von der Kommission gewählte Definition eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe auf und sieht sich nicht ganz unbegründet dem Vorwurf der Unbestimmtheit ausgesetzt.¹⁰⁶⁰

Sicherlich wäre ein Vertragsänderungsverfahren ein langwieriges Vorhaben gewesen. Zum Teil wird auch befürchtet, dass solch eine Vertragsänderung ein Einfallstor für weitere Vertragsänderungen bedeutet hätte. Diese Befürchtung aber würde jedweder Vertragsänderung in der Zukunft im Wege stehen und hätte zur

¹⁰⁵⁶ *Hilf/Schorkopf*, in: GHN, 2023, Art. 2 EUV Rdnr. 34.

¹⁰⁵⁷ *Diel-Gligor*, ZRP 2021, 63 (64).

¹⁰⁵⁸ So auch *Barrett*, EuR-Beiheft 1 2018, 23 (24 ff.); *Nettesheim*, EuR 2022, 525 (535).

Ausführungen zum unionsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip finden sich bei *Payandeh*, JuS 2021, 481 ff.

¹⁰⁵⁹ Vgl. Erwägungsgrund 3 und Art. 2 lit. a) EU-Konditionalitätsregelung.

¹⁰⁶⁰ Dieses Problem sieht auch *Mader*, EuZW 2021, 133 (142); a.A. *EuGH*, C-156/21, Rdnr. 352 ff.

Folge, dass gerade integrationspolitische Weichenstellungen – zum vermeintlichen Schutz der Verträge – durch bloßes Sekundärrecht durchzusetzen wären. Vor dem Hintergrund aber, dass eine fortschreitende Integration auch legitimatorisch hinreichend abzusichern ist, kann dies nicht überzeugen. Vielmehr hätte die Mitwirkung aller Mitgliedstaaten und das Einstimmigkeitserfordernis die demokratische Legitimation des Rechtsstaatsmechanismus wesentlich erhöht.

III. Legitimatorische Rückbindung von PEPP und TPI

Nach der heftigen Kritik am PSPP-Urteil des BVerfG erscheint es rechtspolitisch unwahrscheinlich, dass das BVerfG im Rahmen von PEPP und TPI abermals auf Konfrontation mit dem EuGH gehen wird. Ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durch den EZB-Rat kann auch für beide Programme ausgeschlossen werden.¹⁰⁶¹ Mit Blick auf das PEPP belegt dies schon ein Blick in den PEPP-Beschluss selbst, wonach das PEPP nach Ansicht des EZB-Rats eine „verhältnismäßige Maßnahme“ darstellte und das Handeln der EZB „in angemessenem Verhältnis zu den Risiken“ zu stehen hatte.¹⁰⁶² Und auch in der TPI-Pressemitteilung hebt der EZB-Rat hervor, dass die Aktivierung der Ankäufe im Rahmen des TPI „in einem angemessenen Verhältnis zum Erreichen des vorrangigen Ziels der EZB“ stehen müsse. Ein Abwägungsausfall oder evidenter Beurteilungsfehler seitens der EZB ist insofern nicht erkennbar, womit die EZB den Voraussetzungen des Verhältnismäßigkeitsprinzip genügt.¹⁰⁶³

Ausgehend von der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG aber ist die Verfassungsmäßigkeit der Programme dennoch fraglich.¹⁰⁶⁴ Zum Knackpunkt der richterlichen Entscheidungen wird dabei die Frage werden, inwieweit die Programme jeweils noch mit dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung in Einklang stehen und als (noch) währungspolitische Maßnahmen der EZB beurteilt werden können.¹⁰⁶⁵ Gerade das TPI verursacht insofern erhebliche Bedenken. Zum Zeitpunkt des TPI-Beschlusses stand dem Eurosystem mit dem OMT-Programm nämlich bereits ein Programm zum Ankauf von Staatsanleihen zur Verfügung.

¹⁰⁶¹ So auch *Gentsch*, BKR 2020, 576 (583).

¹⁰⁶² Vgl. Erwägungsgrund 4 und 6 des PEPP-Beschlusses sowie Erwägungsgrund 6 des Beschlusses (EU) 2021/174.

¹⁰⁶³ So auch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zur Verhältnismäßigkeit des PEPP, BT-Drs. 19/22022, S. 2.

¹⁰⁶⁴ Kritisch im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit des PEPP z.B. *Schmidt*, EuR 2021, 643 (655).

¹⁰⁶⁵ Vgl. dazu gleich unter Kapitel 5, C., I.

Dennoch entschied sich die EZB zur Schaffung eines neuen Programms. Auffallend ist dabei, dass das TPI nicht dieselbe strikte Konditionalität wie das OMT-Programm kennzeichnet, in dessen Rahmen die betreffenden Schuldnerstaaten grundsätzlich ein vollständiges makroökonomisches ESM-Reformprogramm durchlaufen müssen.¹⁰⁶⁶ Die Einführung des TPI begründete damit schon vor seiner Vorstellung die Annahme, dass der EZB-Rat mit dem TPI einzig ein Programm schaffen wollte, das Staatsanleihekäufe auch ohne die im OMT-Programm verankerte strikte Konditionalität erlaubt.¹⁰⁶⁷ Und auch im Nachhinein lässt sich dieser Eindruck nicht entkräften. Aus der Pressemitteilung zum TPI geht zwar hervor, dass auch die TPI-Anleihekäufe an Bedingungen geknüpft sind. Gelobt wird insofern vor allem die Verknüpfung des TPI mit der Einhaltung der Ziele aus den jeweiligen Aufbau- und Resilienzplänen der RRF.¹⁰⁶⁸ Allerdings ist zu erkennen, dass die Aufbau- und Resilienzpläne im Rahmen der RRF selbst keine strikte Konditionalität der Finanzhilfen bewirken.¹⁰⁶⁹ Darüber hinaus ist die Entscheidung über die Aktivierung des TPI zwar auch an weitere risikovermeidende Instrumente wie insbesondere das Defizitverfahren, die makroökonomische Überwachung und die länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semester gebunden. Völlig unklar aber ist, an welche Bedingungen die Aktivierung des TPI seitens des EZB-Rats zusätzlich geknüpft werden. Im Übrigen werden die TPI-Zulassungskriterien lediglich in die Beschlussfassung des EZB-Rats „einfließen“.¹⁰⁷⁰ Zwingend zu erfüllen jedoch sollen diese Zulassungskriterien demnach ganz offensichtlich nicht sein. Vielmehr dürfen sie flexibel an die sich abzeichnenden Risiken und Bedingungen *angepasst* werden. Bedingungslos dürfen die Anleihekäufe im Rahmen des TPI demzufolge also vielleicht nicht erfolgen. Klar ist aber auch, dass die TPI-Anleihekäufe bei weitem an nicht so strikte Sparauflagen und Reformbedingungen geknüpft werden, wie sie

¹⁰⁶⁶ So z.B. *Buiter*, Project Syndicate Blog-Beitrag vom 22.07.2022, hier zu finden: <https://www.project-syndicate.org/commentary/ecb-tpi-anti-fragmentation-tool-fewer-conditions-than-omt-by-willem-h-buiter-2022-07> (Stand: 28.06.2023).

¹⁰⁶⁷ So z.B. bereits *Whelan*, UCD Centre for Economic Research Working Paper Series 2022/19, S. 12 ff.

¹⁰⁶⁸ Positiv z.B. *Bartzokas/Giacon/Macchiarelli*, LSE EU Politics Blog 20.07.2022, hier abrufbar: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/07/20/assessing-the-ecbs-new-transmission-protection-mechanism/> (Stand: 28.06.2023).

¹⁰⁶⁹ Vgl. hierfür unten unter Kapitel 5, C., III., 2. sowie Kapitel 5, D., II.

¹⁰⁷⁰ Vgl. TPI-Pressemitteilung der EZB vom 21.07.2022.

über das ESM-Anpassungsprogramm im Rahmen des OMT-Programms für betreffende Schuldnerstaaten Anwendung finden würden.¹⁰⁷¹

Im Ergebnis spricht daher vieles für die Annahme, dass die Einführung des TPI vor allem die Umgehung der strikten Konditionalität des OMT-Programms bewirken sollte. Da die im Rahmen des TPI-Programms formulierten Zulassungskriterien zudem nur unscharf und unverbindlich formuliert sind, könnte es dem TPI an verfassungsrechtlich notwendiger Stabilitätsorientierung fehlen. Das TPI birgt damit ein verfassungsrechtlich relevantes Risiko für das Budgetrecht des Bundestags und eine Gefährdung für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Haushaltsgesetzgebers. Ausgehend von Rechtsprechung des BVerfG haben die deutschen Verfassungsorgane dann aber aus ihrer Integrationsverantwortung heraus die Durchführung des TPI-Programms dauerhaft zu beobachten und darauf zu achten, dass aus dem Volumen und der Risikostruktur der erworbenen Anleihen kein konkretes Risiko für den Bundeshaushalt erwächst.¹⁰⁷² Der EuGH erkennt in den Garantien eines Anleihekaufprogramm lediglich Anforderungen, die „abhängig von den Merkmalen des betreffenden Programmes und dem wirtschaftlichen Kontext“ sind.¹⁰⁷³ Das BVerfG aber erkennt in den Garantie-Kriterien notwendige Bedingungen für die Einhaltung von Art. 123 AEUV.¹⁰⁷⁴ Will das BVerfG tatsächlich einem neuerlichen Konflikt mit dem EuGH aus dem Weg gehen, müsste das Gericht seine bisherigen Maßstäbe demnach also grundlegend neu überdenken.¹⁰⁷⁵

IV. Legitimatorische Schwächen der Corona-Hilfen

Die Corona-Hilfen SURE und NGEU stoßen in der Unionbevölkerung auf große Anerkennung. Rund 75% der Befragten gaben im Rahmen einer Eurobarometer-Umfrage an, das NGEU-Programm für eine sinnvolle Maßnahme zu halten.¹⁰⁷⁶ Für das SURE-Programm liegt der Anteil mit 80% sogar nochmals höher.¹⁰⁷⁷ In

¹⁰⁷¹ Ähnlich auch *Arnold*, Financial Times vom 21.07.2022, hier abrufbar:

<https://www.ft.com/content/c5499acd-0271-458d-8363-9e75633399ee> (Stand: 28.06.2023).

¹⁰⁷² So schon das BVerfG für das OMT-Programm, vgl. erneut *BVerfGE* 142, 123 (Rdnr. 220).

¹⁰⁷³ *EuGH*, C-494/17, Rdnr. 108; hierauf abstellend auch *Nettesheim*, NJW 2020, 1631 (1634).

¹⁰⁷⁴ So auch *Nettesheim*, NJW 2020, 1631 (1634).

¹⁰⁷⁵ Ebenda.

¹⁰⁷⁶ Siehe Umfrageergebnis im Rahmen des Eurobarometers vom 02.12.2022, hier zu finden: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2663> (Stand: 28.06.2023); in Deutschland liegt der Anteil bei 64%.

¹⁰⁷⁷ Ebenda.

formeller Hinsicht jedoch ist gerade die Legitimität des NGEU-Programms kritisch zu sehen. Die fehlende Einbindung des Europäischen Parlaments wurde insofern bereits angesprochen.¹⁰⁷⁸ Darüber hinaus aber bestehen weitere Bedenken hinsichtlich der EU-Eigenmittelbeschlussänderung (dazu 1.) und des EURI (dazu 2.). Vergleichsweise unproblematisch ist hingegen die verfassungsrechtliche Absicherung der EURI-VO, RRF-VO und SURE-VO gegeben (dazu 3.).

1. Legitimation der NGEU-Eigenmittelbeschlussänderung

In Bezug auf die Eigenmittelbeschlussänderung stellt sich die Frage, ob die EU überhaupt über eine Verschuldungskompetenz verfügt (dazu a)) und ob eine solche Ermächtigung im Wege der Eigenmittelbeschlussänderung hätte erfolgen dürfen (dazu b)).

a) Eine EU-Verschuldungskompetenz

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 EUV darf die EU nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig werden, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen hat.¹⁰⁷⁹ Dieser Grundsatz gilt für die EU mithin auch im Hinblick auf die Begebung von Anleihen auf dem Kapitalmarkt. Als Ermächtigungsgrundlage hierfür käme Art. 311 Abs. 1 AEUV, wonach der EU erlaubt ist, sich mit „erforderlichen Mitteln auszustatten“. Eine Kompetenz zur Ausgabe von Anleihen am Kapitalmarkt aber kann Art. 311 Abs. 1 AEUV nicht entnommen werden. Und auch in dem auf die Ausgabenseite beschränkten Art. 122 AEUV ist keine Kompetenznorm zu sehen, die der EU die Aufnahme von Mitteln am Kapitalmarkt erlaubt.¹⁰⁸⁰ Stattdessen ist festzustellen, dass sich im Primärrecht *keine* ausdrückliche Ermächtigung der EU zur Anleihebegebung findet.¹⁰⁸¹ Von einer fehlenden Kompetenznorm in den Verträgen ausgehend, vertreten im Rahmen der gegen das ERatG angestregten Verfassungsbeschwerden die Beschwerdeführer die Auffassung, dass der geänderte Eigenmittelbeschluss nicht von Art. 311 Abs. 3 AEUV gedeckt sei. Folglich liege ein Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und ein Ultra-vires-Akt vor.¹⁰⁸² Die Beschwerdeführer stützen sich dabei auf Teile des Schrifttums,

¹⁰⁷⁸ Vgl. hierzu oben unter Kapitel 5, B., I.

¹⁰⁷⁹ So auch *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 150.

¹⁰⁸⁰ So auch *Heber*, EuR 2021, 416 (437); *Ruffert*, *VerfBlog*, 2020/04/05.

¹⁰⁸¹ So auch *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 150 ff.

¹⁰⁸² Vgl. *BVerfGE* 157, 332 (Rdnr. 92); *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 150 ff.

die eine Kreditaufnahme der EU aufgrund der fehlenden Kompetenznorm ebenfalls für grundsätzlich unzulässig erachten.¹⁰⁸³

Die Beschwerdeführer sowie Teile der Literatur verkennen insofern aber, dass das EU-Primärrecht nicht abschließend regelt, wie und in welcher Form sich die EU finanzieren kann.¹⁰⁸⁴ Insofern ist der EU auch nicht die Ausgabe von Anleihen zu Zwecken der Finanzierung verboten. Stattdessen entspricht es gerade der gängigen Praxis, dass die EU in Krisenzeiten Anleihen ausgibt und die aufgenommenen Mitteln als Kredite an die Mitgliedstaaten weiterreicht. Schon im Rahmen der Ölkrise in den 1970er-Jahren platzierte die Union Gemeinschaftsanleihen, um die aufgenommenen Mittel zur Unterstützung an ihre Mitgliedstaaten weiterzureichen.¹⁰⁸⁵ Rechtsakte der EU sehen mittlerweile sogar vor, dass im Namen der Union begebene Anleihen durch die erneute Begebung von Anleihen abgelöst werden können.¹⁰⁸⁶ Und auch eine Kompetenz zum kreditfinanzierten Erwerb von Immobilien durch die EU ist mittlerweile anerkannt. Wenngleich also Einzelfragen wie eine quantitative Begrenzung der Kompetenz bislang noch ungeklärt sind, ist der EU eine *ungeschriebene Verschuldungskompetenz* zuzusprechen.¹⁰⁸⁷ Einer solchen Kompetenz steht auch nicht grundsätzlich entgegen, dass der Haushalt der EU nach Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist.¹⁰⁸⁸

¹⁰⁸³ Bleckmann/Hölscheidt, DÖV 1990, 853 (856); Feld/Necker, Fiskalföderalismus in der Europäischen Union: Herausforderungen für die Reform der Finanzverfassung der EU, 2011, S. 36 f.; Keller, Vorgaben föderaler Ordnungen für das Ausmaß und die Grenzen finanzieller Solidarität in der Europäischen Union, 2014, S. 179 ff.; Wimmel, DÖV 2020, 769 (778). Umfassend zum Thema einer EU-Verschuldungskompetenz auch Lewinski, ZG 2012, 164 ff.; Heber, EuR 2021, 416 (424). Vgl. auch Schachtschneider, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 22.03.2021, S. 8 ff.

¹⁰⁸⁴ Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (392).

¹⁰⁸⁵ Vgl. hierzu Meyer, EuZW 2021, 16 (17).

¹⁰⁸⁶ Vgl. Art. 9 Abs. 3 SURE-VO, wonach die Kommission die im Namen der Union begebenen zugehörigen Anleihen erforderlichenfalls durch die erneute Begebung von Anleihen ablösen kann.

¹⁰⁸⁷ Nettesheim, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)114, S. 6 f.; im Ergebnis zustimmend BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 156 f.

¹⁰⁸⁸ Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (393); bejahend auch das BVerfG, vgl. BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 155.

b) Ermächtigung zur Anleihebegebung im EU-Eigenmittelbeschluss

Dass die EU über eine ungeschriebene Verschuldungskompetenz verfügt, bedeutet jedoch noch nicht, dass die zur Durchführung des NGEU-Programms erforderliche Ermächtigung auch im EU-Eigenmittelbeschluss verankert werden durfte.¹⁰⁸⁹

aa) Der Eigenmittelbeschluss als Sekundärrechtsakt

Zunächst ist festzuhalten, dass der Eigenmittelbeschluss ebenfalls an den Vorgaben des Primärrechts zu messen ist und einen *Sekundärrechtsakt* darstellt.¹⁰⁹⁰ Diese Auffassung vertritt auch die EU-Kommission.¹⁰⁹¹ Aufgrund des prozeduralen Ratifikationserfordernisses gemäß Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV wird diese Einordnung bisweilen aber auch anders gesehen und dem Eigenmittelbeschluss eine Primärrechtsqualität zugeschrieben.¹⁰⁹² Dabei wird verkannt, dass nicht das Verfahren die Rechtsnatur eines Rechtsaktes bestimmt.¹⁰⁹³ Vielmehr liegt der Unterscheid zwischen Primärrecht und Sekundärrecht in dessen fehlender vertraglichen Qualität und dem Umstand, dass das Sekundärrecht von den EU-Organen in Wahrnehmung vertraglicher Kompetenzen erlassen wird.¹⁰⁹⁴ Der Kompetenznorm in Art. 311 Abs. 3 AEUV bedürfte es somit gar nicht, würde der Eigenmittelbeschluss primärrechtlicher Natur sein.¹⁰⁹⁵ Zwar kennt das EU-Recht auch Regelungen wie den Art. 48 Abs. 7 EUV, mittels derer die EU-Organe ausnahmsweise prozedurale Regelungen des Primärrechts ändern können (sog. Brückenklauseln). Da derartige Beschlüsse aber anders als der Eigenmittelbeschluss gerade nicht im besonderen Gesetzgebungsverfahren ergehen, kann der Eigenmittelbeschluss auch nicht die Wahrnehmung einer sog. Brückenklausel darstellen.¹⁰⁹⁶

¹⁰⁸⁹ Dies bejahend *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3088); *Bieber*, in: *Groeben/Schwarze/Hatje* (Hrsg.), 2015, Art. 311 AEUV Rdnr. 43; a.A. *Heber*, EuR 2021, 416 (432).

¹⁰⁹⁰ *Häde*, *Finanzausgleich*, 1996, S. 429 ff.; *Wilms*, EuR 2007, 707 (710); *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (391); wohl auch *Heber*, EuR 2021, 416 (431 f.).

¹⁰⁹¹ Europäische Kommission, *Die Finanzverfassung der Europäischen Union*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, 2002, S. 104; das BVerfG lässt die Frage unbeantwortet, vgl. *BVerfG – 2 BvR 547/21*, Rdnr. 159.

¹⁰⁹² *Arnauld*, EuR 2003, 191 (198 f.); *Lienemeyer*, *Die Finanzverfassung der Europäischen Union*, 2002, S. 207; *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3089).

¹⁰⁹³ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (391).

¹⁰⁹⁴ Ebenda.

¹⁰⁹⁵ Ebenda.

¹⁰⁹⁶ Ebenda.

bb) Die NGEU-Anleihemittel als „Eigenmittel“

Die Ermächtigung zur Anleiheplatzierung im EU-Eigenmittelbeschluss zu verankern erscheint aber gerade deshalb zweifelhaft, weil die durch die Ausgabe von Anleihen erlangten Mittel nicht als „Eigenmittel“ im Sinne des Unionsrechts qualifiziert werden können. Durch die Ausgabe von Anleihen erreicht die EU schließlich *keinen Nettovermögenszuwachs*, da der entsprechenden Summe eine Verbindlichkeit in selber Höhe gegenübersteht. Zudem ist es dem Konzept der Eigenmittel inhärent, dass die aufgenommenen Mittel in den EU-Haushalt fließen und dort politisch frei verwendet werden können (Universalitätsprinzip).¹⁰⁹⁷ Die im Rahmen des NGEU-Programms aufgenommenen Mittel aber sollen für die Bewältigung der Corona-Pandemie eingesetzt werden, müssen zurückgezahlt werden und stehen der EU damit – prinzipiell – nicht zur freien Verwendung.¹⁰⁹⁸ Die EU-Organe vertreten insoweit die Auffassung, dass das Recht des Rats zur Festlegung des „Systems der Eigenmittel der Union“ und zur Einführung „neuer Kategorien von Eigenmitteln“ nach Art. 311 Abs. 3 S. 1, S. 2 AEUV auch das Recht des Rats zur Einführung anderer zweckgebundener Einnahmen umfasse. Außerdem könne ein Rechtsakt auf eine andere als die für ihn – dem Regelungsinhalt nach eigentlich vorgesehene – Kompetenzgrundlage gestützt werden, sofern es sich um einen Rechtsakt von nebensächlicher Bedeutung handle.¹⁰⁹⁹

Zunächst aber ist festzustellen, dass der Rat zwar die Einführung „neuer Kategorien von Eigenmitteln“ beschließen kann. Der Wortlaut der Norm macht damit aber deutlich, dass es sich dabei um „Eigenmittel“, nicht aber sonstige EU-Einnahmen handeln muss.¹¹⁰⁰ Mit dem Sinn und Zweck des Art. 311 Abs. 3 AEUV wäre es auch völlig unvereinbar, wenn dieselbe Norm eine sekundärrechtliche Umstellung der gesamten, primärrechtlich verankerten EU-Finanzverfassung von Eigenmitteln auf sonstige Einnahmen erlauben würde.¹¹⁰¹ Daneben mag das Recht

¹⁰⁹⁷ Vgl. Meyer, EuZW 2021, 16 (18) und die Anmerkung dort in Fußnote Nr. 15.

¹⁰⁹⁸ Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (394); Hoffmann/Harta/Anzini, cepAdhoc Nr. 7 vom 28.07.2020, S. 22; insoweit noch zustimmend Heber, EuR 2021, 416 (424, 426 f.); so auch BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 169.

¹⁰⁹⁹ Juristischer Dienst des Rates, Vorschläge zu „Next Generation EU“ vom 24.06.2020, Rats-Dok. 9062/20 Rdnr. 75.

¹¹⁰⁰ Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (394); a.A. Schorkopf, NJW 2020, 3085 (3089).

¹¹⁰¹ So auch Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (394); a.A. BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 171 ff.; Schorkopf, NJW 2020, 3085 (3088); Hoffmann/Harta/Anzini, cepAdhoc Nr. 7 vom 28.07.2020, S. 21; Heber, EuR 2021, 416 (431).

des Rates, Bestimmungen über das System der Eigenmittel festlegen zu können, durchaus für die Möglichkeit einer Einführung von sonstigen Einnahmen in unwesentlichem Umfang sprechen.¹¹⁰² Die im Wege der Anleiheausgabe bis Ende 2023 generierten Mittel im Rahmen des NGEU-Programms werden in Summe aber die EU-Eigenmittel übersteigen und die Haupteinnahmequelle der EU darstellen.¹¹⁰³ Von einer untergeordneten Bedeutung jedenfalls kann somit nicht die Rede sein.¹¹⁰⁴ Im Gegenteil – selbst wer grundsätzlich die Möglichkeit anerkennt, dass eine Verschuldungskompetenz auch im Eigenmittelbeschluss verankert werden kann, muss sich im nächsten Schritt fragen, ob diese Möglichkeit nicht zumindest in der Höhe zu begrenzen ist.¹¹⁰⁵ Das „System der Eigenmittel“ nach Art. 311 Abs. 3 AEUV jedenfalls spricht erneut dafür, dass die unstreitig als Eigenmittel qualifizierbaren Mittel zumindest etwaige kreditfinanzierte „(Eigen-)Mittel“ überwiegen müssten.¹¹⁰⁶

Insofern bestehen im Hinblick auf die NGEU-Eigenmittelbeschlussänderung unionverfassungsrechtliche Bedenken – wenn-gleich das BVerfG diese Einschätzung im Ergebnis nicht teilt und noch keinen offensichtlichen Verstoß erkennt.¹¹⁰⁷ Demokratisch betrachtet aber ist zu erkennen, dass die Mitgliedstaaten den Eigenmittelbeschluss ratifizieren mussten. Die Notwendigkeit der Ratifizierung nach Art. 311 Abs. 3 AEUV gewährleistet eine beachtliche demokratisch-legitimatorische Mitsprache. In der Folge ist den Mitgliedstaaten schließlich auch *politisch* die Möglichkeit genommen, die Legitimität des Eigenmittelbeschlusses zu bezweifeln.¹¹⁰⁸ Im Falle einer rechtlichen Klärung durch den EuGH wäre zudem zu erwarten gewesen, dass der EuGH wie auch das BVerfG, eine weite Auslegung der „Eigenmittel“ im Sinne des Art. 311 AEUV vertreten hätte und im Sinne des *effet-utile*-Gedankens, einen Unionsrechtsverstoß nicht erkannt hätte.¹¹⁰⁹

¹¹⁰² *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (394).

¹¹⁰³ *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3089).

¹¹⁰⁴ So auch *Ruffert*, NVwZ 2020, 1777 (1779).

¹¹⁰⁵ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (397).

¹¹⁰⁶ Das BVerfG hingegen erkennt – indem es wenig überzeugend auf die MFR-Jahre 2023 – 2026 abstellt – keinen offensichtlichen Verstoß, vgl. *BVerfG – 2 BvR 547/21*, Rdnr. 199 ff.; kritisch hierzu auch *Meyer*, EuZW 2023, 221 (223 f.).

¹¹⁰⁷ Vgl. *BVerfG – 2 BvR 547/21*, Rdnr. 193 ff., 202; überzeugen können die Ausführungen des Gerichts insoweit nur mäßig, vgl. auch *Meyer*, EuZW 2023, 221 (223 f.).

¹¹⁰⁸ So auch *Nettesheim*, VerfBlog, 2020/12/04.

¹¹⁰⁹ So auch *Riedl*, VerfBlog, 2021/03/27.

cc) Kein Verstoß gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV

Im Übrigen bedeutet die konkrete Ermächtigung der EU zur Anleihebegebung im Rahmen des Eigenmittelbeschlusses auf Einnahmeseite, keinen Verstoß gegen Art. 125 AEUV. Die Ermächtigung der EU hat nämlich keine Haftung der EU oder der Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten zur Folge.¹¹¹⁰ Für die NGEU-Anleihen haftet hingegen die Union selbst.¹¹¹¹ Eine Haftung der Mitgliedstaaten kommt nur dann in Betracht, wenn die Mittel der EU nicht ausreichen sollten, um die Anleihemittel später zurückzuführen und die Kommission die erforderlichen Mittel auch nicht auf anderer Weise, wie beispielsweise kurzfristige Kredite, aufbringen könnte. In solch einem Fall würden die Mitgliedstaaten anteilig, entsprechend ihrem Finanzierungsanteil am Budget der EU, haften. Nur wenn ein Mitgliedstaat einer solchen Nachschusspflicht ganz oder teilweise nicht nachkommen könnte, dürfte die Kommission von den anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abrufen, wobei erneut der jeweilige Finanzierungsanteil zugrunde zu legen wäre. Die Nachschussverpflichtung des nicht leistungsfähigen Mitgliedstaates würde aber auch hiervon nicht berührt werden (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 S. 3 EU-Eigenmittelbeschluss). Die Mitgliedstaaten würden also auch dann nicht die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaats übernehmen, was die NGEU-Konstruktion maßgeblich von etwaigen Eurobonds unterscheidet.¹¹¹²

c) Verfassungsrechtliche Absicherung der Eigenmittelbeschlussänderung

Aufgrund des Einstimmigkeits- und Ratifizierungserfordernisses der Eigenmittelbeschlussänderung nach Art. 311 AEUV, war im Rahmen der NGEU-Eigenmittelbeschlussänderung eine mitgliedstaatliche Legitimation vertraglich sichergestellt. Fraglich aber ist, inwieweit das ERatG auch den konkreten verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 23 GG (dazu aa)) und dem Wahlrecht gemäß Art. 38 Abs. 1 GG (dazu bb)) genügt.

¹¹¹⁰ Im Ergebnis zustimmend *BVerfGE* 157, 332 (Rdnr. 99) und *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 203 ff.

¹¹¹¹ So auch *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 205.

¹¹¹² Zustimmend und im Ergebnis auch eine offensichtliche Umgehung des Art. 125 AEUV ablehnend *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 209 f.; kritisch hingegen *Bundesrechnungshof*, Bericht zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds), 5.2.

aa) Ordnungsgemäßes Zustimmungsverfahren nach Art. 23 Abs. 1 GG

Der Eigenmittelbeschluss tritt nach Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft. Nach § 3 Abs. 1 IntVG wiederum erfolgt eine Zustimmung der BRD zu einem Beschluss des Rates gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV durch ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG. Bisherige Zustimmungen zu Eigenmittelbeschlussänderungen wurden dabei auf Art. 23 Abs. 1 S. 2, Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG gestützt.¹¹¹³ Die Anwendung der strengen Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG war hingegen unstrittig nicht erforderlich. Im Rahmen von NGEU aber wird in den EU-Eigenmittelbeschluss erstmalig auch eine Ermächtigung der Kommission zur Anleihebegebung aufgenommen. Ob die Zustimmung zum EU-Eigenmittelbeschluss mittels dem ERatG daher erstmalig die Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG zu erfüllen hatte, wird unterschiedlich bewertet.¹¹¹⁴

(1) Vergleichbare Regelung

Der EU-Eigenmittelbeschluss stellt *kein* EU-Primärrecht dar.¹¹¹⁵ Damit ist mit einer Eigenmittelbeschlussänderung auch keine Änderung der vertraglichen Grundlagen im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG verbunden. Der EU-Eigenmittelbeschluss aber ist als „vergleichbare Regelung“ im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG zu werten. Als vergleichbare Regelungen gelten schließlich vor allem solche Regelungen, denen eine konstitutionelle Bedeutung zukommt.¹¹¹⁶ Auch die Änderung des Eigenmittelbeschlusses weist solch eine Qualität auf.¹¹¹⁷ Hierfür spricht vor allem die dem Eigenmittelbeschluss zugedachte

¹¹¹³ BT-Drs. 13/382; BT-Drs. 14/6142; BT-Drs. 16/7686; BT-Drs. 18/4047.

¹¹¹⁴ Hierzu z.B. *Nettesheim*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)114, S. 7 ff.; *Hufeld*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)117, S. 6 ff.; *Ruffert*, NVwZ 2020, 1777 (1779); *Mayer*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestags vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)118 neu, S. 7 ff.

¹¹¹⁵ Vgl. oben unter Kapitel 5, B., IV., 1., b), aa).

¹¹¹⁶ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (399).

¹¹¹⁷ *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3089); *Heber*, EuR 2021, 416 (429); *Waldhoff*, Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten für eine größere Einnahmeautonomie der EU, in: *Büttner/Thöne* (Hrsg.), Die Zukunft der EU-Finanzien, 2016, 169 (174).

integrationspolitische Bedeutung, die im unionsverfassungsrechtlich verankerten Ratifizierungserfordernis besonders zum Ausdruck kommt.¹¹¹⁸

(2) Keine Änderung oder Ergänzung des Inhalts des GG

Fraglich ist aber, ob der Eigenmittelbeschluss auch eine Änderung oder Ergänzung des Inhalts des Grundgesetzes darstellt. Allein die politische Tragweite, die der Verankerung einer Anleihebegebungskompetenz im Eigenmittelbeschluss zugemessen werden kann, kann die Anwendung des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG jedenfalls nicht begründen.¹¹¹⁹ Überzeugender erscheint es da schon mit Blick auf die im Eigenmittelbeschluss nunmehr verankerte Kompetenz zur Anleiheplatzierung, die Anwendung des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG aufgrund einer bewirkten EU-Kompetenzerweiterung zu fordern. Zunächst aber sei nochmals erwähnt, dass das GG nicht bei jeder Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird.¹¹²⁰ Außerdem ist festzuhalten, dass die EU über eine ungeschriebene Verschuldungskompetenz verfügt und insofern durch den geänderten Eigenmittelbeschluss keine weitergehende EU-Kompetenz geschaffen wird.¹¹²¹ Neu ist im Rahmen des NGEU-Programms nur der Weg, diese Kompetenz im EU-Eigenmittelbeschluss zu verankern. Zwar führte das BVerfG im Rahmen des Beschlusses zum Einheitlichen Patentgericht aus, dass mit der Übertragung von Zuständigkeiten regelmäßig auch Änderungen des GG im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG einhergehen (materielle Verfassungsänderung). Mit der Eigenmittelbeschlussänderung aber ist keine Übertragung von Zuständigkeiten verbunden. Außerdem bewirkt die Eigenmittelbeschlussänderung keine Errichtung neuer zwischenstaatlicher Einrichtungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zur EU stehen.

Zuletzt stellt die EU-Eigenmittelbeschlussänderung und die hierin enthaltene Ermächtigung der Kommission zur Anleihebegebung auch keine relevante Beschränkung der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit der deutschen Staatsorgane dar.¹¹²² Einzig die EU haftet nämlich für die platzierten NGEU-Anleihen. Zwar müssen die Anleihen bis 2058 aus den Eigenmitteln der EU

¹¹¹⁸ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (399).

¹¹¹⁹ *Nettesheim*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)114, S. 9.

¹¹²⁰ *BVerfGE* 153, 74 (Rdnr. 129); hierzu schon ausführlich oben unter Kapitel 2, A., III., 4., a), bb).

¹¹²¹ Zur ungeschriebenen EU-Verschuldungskompetenz vgl. oben unter Kapitel 5, B., IV., 1., a).

¹¹²² *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (403).

zurückgezahlt werden. Damit wird der fiskalpolitische Gesamtgestaltungsraum zumindest insoweit verringert, als dass bereits heute feststeht, dass ein Teil der Eigenmittel künftig für die Rückzahlung verwendet werden muss.¹¹²³ Die Rückzahlung aus Eigenmitteln aber lässt keine Gefährdung der verfassungsrechtlich vorgesehenen nationalen Leistungserbringungen erwarten, sodass von einer relevanten Verringerung insofern nicht die Rede sein kann.¹¹²⁴ Gleiches gilt auch im Hinblick auf die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze, die keinen automatischen Verlust politischer Selbstgestaltungsfreiheit für die BRD erkennen lässt.¹¹²⁵ Eine Inhaltsänderung oder -ergänzung im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG ist durch die EU-Eigenmittelbeschlussänderung damit nicht gegeben.

(3) Keine Ermöglichung einer Inhaltsänderung oder -ergänzung des GG

Eine Zweidrittelmehrheit wäre nach Art. 23 Abs. 1 S. 3, Art. 79 Abs. 2 GG aber auch dann erforderlich, wenn durch die Änderung des Eigenmittelbeschlusses eine Änderung oder Ergänzung des Inhaltes des Grundgesetzes nur ermöglicht wird. Mit der Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme der NGEU-Mittel und deren Wahrnehmung aber geht keine Regelung einher, die zur Unanwendbarkeit von Regelungen des GG führt oder die Regelungen des GG ergänzt oder ersetzt.¹¹²⁶ Insbesondere die Finanzverfassung des GG wird durch die Eigenmittelbeschlussänderung nicht berührt.¹¹²⁷

(4) Ergebnis

Demnach erforderte die Zustimmung zur Änderung des Eigenmittelbeschlusses im Wege des ERatG nicht die Anwendung des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG und konnte mit einfacher Mehrheit nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG vom Bundestag und Bundesrat beschlossen werden.¹¹²⁸

¹¹²³ *Nettesheim*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)114, S. 11.

¹¹²⁴ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (403).

¹¹²⁵ *Nettesheim*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)114, S. 17.

¹¹²⁶ So auch *Nettesheim*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)114, S. 12.

¹¹²⁷ Ebenda.

¹¹²⁸ Bei der Abstimmung votierten bei 645 abgegebene Stimmen 478 Abgeordnete mit Ja, 95 mit Nein und 72 enthielten sich, vgl. BT-Plenarprotokoll 19/218, S. 27498 ff. Der Bundesrat stimmte einstimmig zu, vgl. BR-Drs. 235/21.

bb) Kein Verstoß gegen das Wahlrecht aus Art. 38 GG

Das BVerfG gelangte bereits in seinem Beschluss im Eilrechtsverfahren vom 15.04.2021 zum *summarischen* Ergebnis, dass das ERatG keinen Verstoß gegen die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, die Budgethoheit und die Integrationsverantwortung darstellt (dazu (1)). Das Ergebnis bestätigte das BVerfG mit dem Urteil vom 06.12.2022 (dazu (2)). Die Entscheidungen können im Ergebnis auch überzeugen (dazu (3)).

(1) ERatG-Beschluss des BVerfG vom 15.04.2021

In seinem Beschluss vom 15.04.2021 knüpft das BVerfG an seine Rechtsprechungslinie zur legitimatorischen Rückbindung unionaler Finanzhilfen und die Identitätskontrolle, die haushaltspolitische Gesamtverantwortung, die Budgethoheit des Bundestags und die Ultra-vires-Kontrolle an. Das Gericht führt insofern zunächst aus, dass sich aus dem Vortrag der Antragssteller zumindest die *Möglichkeit* ergebe, dass der mit dem ERatG gebilligte Eigenmittelbeschluss in die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags eingreift, dieser die Verfassungsidentität des Grundgesetzes beeinträchtigt und die Antragssteller damit in ihrem Recht auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG verletzen könnte.¹¹²⁹ Zudem sei nicht ausgeschlossen, dass insbesondere die Art. 4 und Art. 5 EU-Eigenmittelbeschluss über die in Art. 311 Abs. 3 AEUV enthaltene Ermächtigung hinausgehe und die Ermächtigung der EU, auf dem Kapitalmarkt EUR 750 Mrd. aufzunehmen, für die die BRD unter in Art. 9 Eigenmittelbeschluss näher bezeichneten Umständen haften müsste, die durch Art. 110 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG geschützte haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags berühre.¹¹³⁰ Einer summarischen Prüfung eines Ultra-vires-Verstoßes enthält sich das Gericht im Beschluss hingegen gänzlich.

Bei summarischer Prüfung – so das BVerfG – aber ließe sich eine hohe Wahrscheinlichkeit für einen Verstoß des ERatG des Eigenmittelbeschlusses gegen Art. 79 Abs. 3 GG nicht feststellen.¹¹³¹ Erneut stellt das BVerfG im Beschluss klar, dass eine – eventuell aus dem Demokratieprinzip ableitbare – justiziable Begrenzung der Übernahme von Zahlungsverpflichtungen oder

¹¹²⁹ BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 87 ff.).

¹¹³⁰ BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 94).

¹¹³¹ BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 95).

Haftungszusagen allenfalls dann überschritten wäre, wenn sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe.¹¹³² Bei der Prüfung, ob eine Entäußerung der Haushaltsautonomie des Bundestags aber möglich erscheint, verfügt der Gesetzgeber namentlich mit Blick auf die Frage der Eintrittsrisiken und die zu erwartenden Folgen für die Handlungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers, einen weiten Einschätzungsspielraum.¹¹³³

Diesen Maßstab nochmals klargestellt, sieht das BVerfG durch die Ermächtigung der Kommission zur Anleihebegebung keine Haftung der BRD und des Bundeshaushaltes gegeben.¹¹³⁴ Schließlich hafte einzig die Union für die Rückzahlung der Anleihemittel und nur subsidiär bestehe eine Nachschusspflicht und eine Pflicht zur Bereitstellung weiterer Mittel für die Mitgliedstaaten (Art. 9 Abs. 5 UAbs. 2 S. 1, S. 2 EU-Eigenmittelbeschluss).¹¹³⁵ Außerdem seien Höhe, Dauer und Zweck der von der Kommission aufzunehmenden Mittel ebenso begrenzt wie die mögliche Haftung der BRD.¹¹³⁶ Die Mittel seien einzig zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Pandemie einzusetzen und die Verpflichtungen aus dem Eigenmittelbeschluss zeitlich befristet.¹¹³⁷ Weitere Kreditaufnahmen seien im Eigenmittelbeschluss ansonsten nicht vorgesehen.¹¹³⁸

Das Gericht habe vielmehr zu respektieren, dass der Deutsche Bundestag im Rahmen seines weiten Einschätzungsspielraums das Risiko einer endgültigen Inanspruchnahme der BRD für die Haftungsanteile einzelner oder gar aller anderen Mitgliedstaaten als sehr gering bewertet und die sich aus dem Eigenmittelbeschluss ergebenden Zahlungsverpflichtungen und Haftungsfolgen deshalb für tragbar erachtet.¹¹³⁹ Letztlich aber sei es dem Hauptsachverfahren vorbehalten, festzustellen, ob die Ausgestaltung des Eigenmittelbeschlusses den sich aus Art. 79 Abs. 3 GG ergebenden Anforderungen an den Schutz der Haushaltsautonomie des Bundestages vollständig Rechnung trägt.¹¹⁴⁰ Zu prüfen sei dabei

¹¹³² BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 96) sowie bereits oben unter Kapitel 2, A., III., 3., c).

¹¹³³ BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 97).

¹¹³⁴ BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 99).

¹¹³⁵ Ebenda.

¹¹³⁶ BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 100).

¹¹³⁷ BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 100, 101); kritisch insofern *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3089).

¹¹³⁸ BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 101).

¹¹³⁹ BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 103).

¹¹⁴⁰ Ebenda.

insbesondere, ob durch den Eigenmittelbeschluss dauerhafte Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, ob dadurch Verpflichtungen entstehen können, die für das Budgetrecht des Deutschen Bundestages von struktureller Bedeutung sind, und ob gewährleistet und gesichert ist, dass ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht.¹¹⁴¹

(2) ERatG-Urteil des BVerfG vom 06.12.2022

Mit Urteil vom 06.12.2022 wies das BVerfG die Verfassungsbeschwerden gegen das ERatG als unbegründet zurück, weil der geänderte EU-Eigenmittelbeschluss die Beschwerdeführer nicht in ihrem Recht auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG verletze.

Zur Begründung führte das BVerfG zunächst aus, dass der Eigenmittelbeschluss nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags beeinträchtigt.¹¹⁴² Die Ermächtigung der Kommission zur Mittelaufnahme am Kapitalmarkt führe nämlich nicht zu einer unmittelbaren Haftung der BRD und des Bundeshaushalts.¹¹⁴³ Eine solche käme nur in Betracht, wenn die Mittel der EU nicht ausreichen, um den Verpflichtungen aus der Mittelaufnahme nachzukommen, und die Kommission die erforderlichen Mittel nicht auf andere Weise, etwa durch kurzfristige Kassenkredite bereitstellen könnte.¹¹⁴⁴ In diesem Fall müssten die Mitgliedstaaten der Kommission die fehlenden Mittel grundsätzlich anteilmäßig entsprechend ihrem Finanzierungsanteil am Budget der EU vorläufig zur Verfügung stellen.¹¹⁴⁵ Nur wenn ein Mitgliedstaat einem derartigen Kapitalabruf ganz oder teilweise nicht rechtzeitig nachkäme, könne die Kommission von anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel abrufen.¹¹⁴⁶ Diese etwaige Nachschusspflicht nach Art. 9 EU-Eigenmittelbeschluss aber ließe die Verpflichtung des nicht leistenden Mitgliedstaates nicht entfallen.¹¹⁴⁷ Zudem sei der mögliche Abruf gemäß Art. 9 Abs. 4 S. 1 EU-Eigenmittelbeschluss auf den

¹¹⁴¹ BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 103).

¹¹⁴² BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 212 ff.

¹¹⁴³ BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 213.

¹¹⁴⁴ Ebenda.

¹¹⁴⁵ Ebenda.

¹¹⁴⁶ Ebenda.

¹¹⁴⁷ Ebenda.

BNE-gestützten Anteil an der außerordentlichen und vorübergehenden Anhebung der Eigenmittelobergrenze um 0,6% des BNE gedeckelt (Art. 9 Abs. 6 i.V.m. Art. 6 EU-Eigenmittelbeschluss).¹¹⁴⁸ Höhe und Zweck der von der Kommission aufzunehmenden Mittel seien überdies begrenzt und die Verpflichtungen aus dem Eigenmittelbeschluss zeitlich befristet.¹¹⁴⁹

Durch den geänderten EU-Eigenmittelbeschluss würden auch keine dauerhaften Mechanismen begründet, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinausliefen und die für das Budgetrecht des Deutschen Bundestages von struktureller Bedeutung wären.¹¹⁵⁰ Über die Zweckbindung und die Möglichkeiten, das Verhalten der Bundesregierung beim Vollzug von NGEU zu beeinflussen (Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG), sei zudem ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln sichergestellt.¹¹⁵¹ Außerdem begegne die Einschätzung des Bundestages, zukünftige Belastung in Form von Beiträgen zur Tilgung der NGEU-Mittel tragen zu können, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.¹¹⁵² Angesichts des dem Gesetzgeber zukommenden weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums sei auch nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber sowohl das Risiko einer finanziellen Inanspruchnahme Deutschlands auf der Grundlage von Art. 9 Abs. 4 EU-Eigenmittelbeschluss als sehr gering bewertet, als auch das Risiko, dass das Budgetrecht des Parlaments für einen nennenswerten Zeitraum leerlaufen könnte.¹¹⁵³ Zwar wäre die in Rede stehende rechnerische jährliche – aber unwahrscheinliche – Maximalbelastungen für den Bundeshaushalt erheblich und für den politischen Handlungsspielraum bedeutsam.¹¹⁵⁴ Das Budgetrecht des Parlaments jedoch ließe auch diese Maximalbelastung nicht leerlaufen.¹¹⁵⁵

Auch in der Gesamtschau mit anderen bereits übernommenen Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen ließe sich eine Verletzung des Budgetrechts des Bundestages nicht feststellen.¹¹⁵⁶ Schließlich sei es in erster Linie

¹¹⁴⁸ Ebenda.

¹¹⁴⁹ *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 214 f.

¹¹⁵⁰ *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 217.

¹¹⁵¹ Ebenda.

¹¹⁵² *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 222.

¹¹⁵³ *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 223.

¹¹⁵⁴ *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 228 f.

¹¹⁵⁵ Ebenda.

¹¹⁵⁶ *BVerfG* – 2 BvR 547/21, Rdnr. 230.

auch Sache des Parlaments, in Abwägung aktueller Bedürfnisse mit den Risiken mittel- und langfristiger Gewährleistungen darüber zu befinden, in welcher Gesamthöhe die Übernahme von Zahlungsverpflichtungen und Gewährleistungen noch verantwortbar ist.¹¹⁵⁷ Die mündliche Verhandlung habe insofern nicht ergeben, dass sich der Bundestag mit dem ERatG in der Gesamtschau mit anderen bereits übernommenen Verpflichtungen und Haftungszusagen seines Budgetrechts begeben hätte und nicht mehr „Herr seiner Entschlüsse“ wäre.¹¹⁵⁸

Der Bundestag sei im Rahmen seiner Integrationsverantwortung angesichts der Belastungen allerdings gehalten, die Verwendung der Mittel aus NGEU und die Entwicklung des mit ihm verbundenen Haftungsrisikos für den Bundeshaushalt fortlaufend zu beobachten und gegebenenfalls geeignete Maßnahmen zum Schutz des Bundeshaushalts zu ergreifen.¹¹⁵⁹ Vor dem Hintergrund der nur schwach ausgeprägten parlamentarischen Legitimationsabstützung des NGEU müsse er – im Zusammenwirken mit der Bundesregierung und unter Inanspruchnahme seiner Rechte aus Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG sowie dem EUZBGG – darüber wachen, wie die Mittel aus NGEU verwendet werden und wie sich das mit NGEU verbundene Haftungsrisiko für den Bundeshaushalt entwickelt.¹¹⁶⁰ Sollte sich seine Risikoprognose als unzutreffend herausstellen, müsse er umgehend geeignete Maßnahmen zum Schutz des Bundeshaushalts ergreifen.¹¹⁶¹

(3) Würdigung der Entscheidungen

Im Ergebnis ist den Entscheidungen des BVerfG zum ERatG zuzustimmen. Denn in der Tat führt die Aufnahme von NGEU-Anleihen durch die EU-Kommission nicht zu einer unmittelbaren Haftung der BRD.¹¹⁶² Die Entscheidungen über die Begebung der Anleihen sowie die Entscheidungen über den Inhalt der Anleiheverträge tangieren nicht die verfassungsrechtlich verankerten Interessen des Bundestags.¹¹⁶³ Dies gilt auch für die nachrangige Nachschusspflicht und die

¹¹⁵⁷ Ebenda.

¹¹⁵⁸ BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 231.

¹¹⁵⁹ BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 233.

¹¹⁶⁰ Ebenda.

¹¹⁶¹ Ebenda.

¹¹⁶² So auch *Nettesheim*, VerfBlog, 2021/04/21; *ders.*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)114, S. 12; *Kube*, VerfBlog, 2021/04/22.

¹¹⁶³ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (404); *ders.*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)114, S. 12.

etwaige Pflicht zur Bereitstellung weiterer Mittel. Zu erkennen nämlich ist insofern – und gerade auch im Hinblick auf ein aus dem Demokratieprinzip ableitbare Obergrenze für die Übernahme von Zahlungsverpflichtungen oder Haftungszusagen – dass es beim NGEU-Programm um Haftungssummen geht, die noch immer weit unter der finanziellen Leistungsfähigkeit der BRD liegen. Dies gilt selbst für den Fall, dass alle Garantiegeber ausfallen würden und Deutschland für die gesamte Kreditsumme alleine aufkommen müsste.¹¹⁶⁴ Die Maximalhaftung Deutschlands würde sich dann zwar auf stolze ca. EUR 770 Mrd. belaufen.¹¹⁶⁵ Ein Totalausfall aller anderen Mitgliedstaaten aber ist tatsächlich mehr als unwahrscheinlich und taugt damit nicht als Grundlage dafür, eine weitergehende Mitsprache des Bundestags für verfassungsrechtlich erforderlich zu achten.¹¹⁶⁶ Folglich ist eine Verletzung der Gesamtverantwortung des Bundestags durch die Eigenmittelbeschlussänderung nicht festzustellen.¹¹⁶⁷

Dennoch verpasst das BVerfG mit dem Urteil vom 06.12.2022 auch eine Chance. In Bezug auf das NGEU-Programm bestehen nach wie vor große Bedenken an der Unionsrechtmäßigkeit des Programms.¹¹⁶⁸ Auch das BVerfG hatte im Beschluss vom 15.04.2021 diesbezügliche Zweifel geäußert und die Möglichkeit eines Ultra-vires-Verstoßes, also eines qualifizierten Kompetenzverstoßes, in Betracht gezogen. Konsequenter und begrüßenswert wäre es daher gewesen, wenn das BVerfG offene unionsrechtliche Rechtsfragen zur Vorabentscheidung durch den EuGH vorgelegt hätte. Das BVerfG selbst hatte ein Vorabentscheidungsverfahren im Beschluss vom 15.04.2021 auch noch in Erwägung gezogen.¹¹⁶⁹ Im Urteil führt das BVerfG dann aus, es käme „nicht auf die Auslegung von Art. 122 AEUV und Art. 311 AEUV durch den EuGH an, weil es sich bei einer engen Auslegung des Eigenmittelbeschlusses 2020 nach Auffassung des Senats nicht um eine hinreichend qualifizierte Überschreitung des

¹¹⁶⁴ Meyer, EuZW 2021, 16 (21); a.A. Riedl, VerfBlog, 2021/03/27.

¹¹⁶⁵ Die Maximalhaftung berechnet von Heinemann, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)112, S. 18 f. Hinsichtlich der maximalen Haftungssumme für eine Anwendung von Art. 115 GG z.B. Schorkopf, NJW 2020, 3085 (3090).

¹¹⁶⁶ So schon Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (431); ders., Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)114, S. 14.

¹¹⁶⁷ So auch Schorkopf, NJW 2020, 3085 (3089).

¹¹⁶⁸ Vgl. hierzu auch unten unter Kapitel 5, C., III.; zur zweifelhaften Vereinbarkeit mit Art. 311 AEUV und Art. 125 AEUV vgl. zudem schon oben unter Kapitel 5, IV., 1., b), bb) & cc).

¹¹⁶⁹ Vgl. BVerfGE 157, 332 (Rdnr. 105).

Integrationsprogrammes oder eine Berührung der Verfassungsidentität des Grundgesetzes handelt“.¹¹⁷⁰ Es sei daher nicht davon auszugehen, dass der Gerichtshof die in Rede stehenden Einzelermächtigungen in Art. 122 und Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV im Ergebnis enger auslegen würde als das BVerfG, sodass die Verfassungsbeschwerden auch im Falle einer Vorlage erfolglos geblieben wären.¹¹⁷¹ Diese Annahme mag im Ergebnis wohl stimmen. Allein schon aus Gründen der Acte-clair-Theorie aber wäre eine Vorlage an den EuGH hier geboten gewesen.¹¹⁷²

2. EURI

Legitimatorische Bedenken bestehen auch in Bezug auf das EURI. Nach Art. 3 Abs. 1 EURI-VO nämlich stellen die rund EUR 390 Mrd. NGEU-Zuschüsse sog. „externe zweckgebundene Einnahmen“ dar. Gerade hieraus ergeben sich Zweifel an der Vereinbarkeit des Aufbauinstruments mit dem EU-Haushaltsverfassungsrecht. Die Einordnung der NGEU-Zuschüsse gemäß Art. 3 Abs. 1 EURI-VO als „externe zweckgebundene Einnahmen“ hat nämlich zur Folge, dass die NGEU-Zuschüsse am EU-Haushalt vorbei bewirtschaftet werden und nicht als Ausgaben in den Haushalt einzustellen sind. Der Grund für diese Konstruktion ist in der Vorschrift des Art. 310 Abs. 1 AEUV zu sehen. Nach Art. 310 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV werden alle Einnahmen und Ausgaben der Union für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt. Außerdem ist der Haushaltsplan nach Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Indem die NGEU-Zuschüsse als externe zweckgebundene Einnahmen gewertet werden, müssen sie im Ergebnis *nicht* durch entsprechende Einnahmen ausgeglichen werden. Formal mag diese Konstruktion auch dem Gebot des Haushaltsausgleiches entsprechen. Ob ein solcher Kunstgriff aber dem Sinn und Zweck des Art. 310 AEUV Rechnung trägt, erscheint zweifelhaft.

a) Gebot der Vollständigkeit des Haushaltes

Nach Art. 310 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV sind alle Einnahmen und Ausgaben der Union für jedes Haushaltsjahr zu veranschlagen und in den Haushaltsplan einzusetzen. Der Grundsatz der Vollständigkeit ergänz damit den Grundsatz der Haushaltseinheit – der die Bildung von sichtbaren Neben- und Sonderhaushalten

¹¹⁷⁰ BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 236.

¹¹⁷¹ Ebenda.

¹¹⁷² So schon Meyer, EuZW 2023, 221 (225).

verbietet – um das Verbot nicht sichtbarer Sonderfonds und sog. schwarzer Kassen.¹¹⁷³ Der Haushaltsplan soll damit jederzeit einen gesamtheitlichen Überblick über die finanziellen Verhältnisse der EU ausweisen und eine umfassende Finanzplanung und -kontrolle ermöglichen.¹¹⁷⁴

In Bezug auf die NGEU-Darlehen ergibt sich insofern kein rechtliches Problem. Kredite, die die EU an ihre Mitgliedstaaten vergibt und selbst durch die Ausgabe von Anleihen finanziert (back-to-back-lending), sind haushaltsrechtlich als neutral zu bewerten. Denn die eigene Rückzahlungspflicht ist durch eine Rückzahlungsforderung gegenüber dem begünstigten Mitgliedstaat ausgeglichen. Folglich ist es unproblematisch und nicht als Verstoß gegen Art. 310 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV zu werten, dass solche back-to-back-Darlehen nicht als Einnahmen und Ausgaben, sondern als externe zweckgebundene Einnahmen im Haushaltsplan der EU geführt werden.

Anders sieht es im Hinblick auf die NGEU-Zuschüsse aus. Die NGEU-Zuschüsse werden im Eigenmittelbeschluss zurecht als „Ausgaben“ definiert.¹¹⁷⁵ Dies macht es zwangsläufig erforderlich, dass diese Ausgaben nach Art. 310 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV im Haushaltsplan veranschlagt werden. Der Grund für die Behandlung der NGEU-Zuschüsse als zweckgebundene Einnahmen liegt somit auf der Hand. Die Ausgaben müssten andernfalls nach Art. 310 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV durch Einnahmen ausgeglichen werden.¹¹⁷⁶ Der Zweck heiligt hier aber nicht die Mittel. Der sekundärrechtliche Eigenmittelbeschluss kann keine Ausnahme von der primärrechtlichen Regelung des Art. 310 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV festlegen. Auch die EU-Haushaltsverordnung, die eine Bewirtschaftung von Mitteln am EU-Haushalt vorbei ermöglicht, kann die eindeutige Regelung in Art. 310 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV nicht determinieren.¹¹⁷⁷ Die Verhinderung schwarzer Kassen und die Sicherstellung politischer Kontrolle der Ausgabenpolitik durch das Europäische Parlament lassen sich nur gewährleisten, wenn das Gebot der Vollständigkeit stringent Anwendung findet. Zumal das Europäische Parlament weder auf erster Stufe (Eigenmittelbeschluss), noch auf zweiter Stufe (EURI) über

¹¹⁷³ *Niedobitek*, in: *Streinz* (Hrsg.), 2018, Art. 310 AEUV Rdnr. 40; *Magiera*, in: *GHN*, 2023, Art. 310 AEUV Rdnr. 27.

¹¹⁷⁴ *Bieber*, in: *Groeben/Schwarze/Hatje* (Hrsg.), 2015, Art. 310 AEUV Rdnr. 4; *Heber*, *EuR* 2021, 416 (425); *Storr*, *EuR* 2001, 846 (862).

¹¹⁷⁵ Erwägungsgrund 14 EU-Eigenmittelbeschluss.

¹¹⁷⁶ Vgl. hierzu gleich unter Kapitel 5, B., IV., 2., a), bb).

¹¹⁷⁷ *Nettesheim*, *AöR* 145 (2020), 381 (416).

eine Mitwirkungsmöglichkeit verfügt.¹¹⁷⁸ Demnach genügt die Bewirtschaftung der NGEU-Zuschüsse als externe zweckgebundene Einnahmen nicht dem Gebot der Vollständigkeit des Haushaltes gemäß Art. 310 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV.¹¹⁷⁹

b) Gebot des Haushaltsausgleichs

Das Gebot des Haushaltsausgleichs gemäß Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV sieht vor, dass der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist. Im Hinblick auf die NGEU-Darlehen bestehen auch insofern keine rechtlichen Bedenken. Mit der Darlehensvergabe erwirbt die EU gleichzeitig einen Rückzahlungsanspruch gegenüber dem Schuldnerstaat, sodass die Transaktion haushaltsrechtlich als neutral zu bewerten ist. Anderes gilt wiederum in Bezug auf die nichtrückzahlbaren NGEU-Zuschüsse. Hier erwirbt die EU keinen Sachwert oder Rückzahlungsanspruch, der die Ausgabe ausgleichen könnte. Da der Wortlaut des Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV aber eindeutig formuliert ist und insbesondere keinerlei Ausnahmen vorsieht, verstößt die EU mit der Vergabe der nichtrückzahlbaren NGEU-Zuschüsse im Rahmen von EURI gegen das Gebot des Haushaltsausgleiches nach Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV.¹¹⁸⁰

c) Sicherung der Haushaltsdisziplin

Nach Art. 310 Abs. 4 AEUV erlässt die EU, um die Haushaltsdisziplin sicherzustellen, keine Rechtsakte, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnten, ohne die Gewähr zu bieten, dass die mit diesen Rechtsakten verbundenen Ausgaben im Rahmen der Eigenmittel der Union und unter Einhaltung des mehrjährigen Finanzrahmens finanziert werden können. Bei strikter Auslegung verstoßen die NGEU-Zuschüsse schon deshalb gegen Art. 310 Abs. 4 AEUV, weil die Zuschüsse nicht aus Eigenmitteln, sondern im Wege der Anleihebegebung finanziert werden. Anzuerkennen ist insofern aber zumindest, dass die Rückzahlung der Anleihen bis 2058 aus EU-Eigenmitteln erfolgen soll.

Fraglich aber bleibt, ob eine hinreichende „Gewähr“ im Sinne der Norm dafür besteht, dass die Rückzahlung der Anleiheverbindlichkeiten tatsächlich bis 2058 aus EU-Eigenmitteln erfolgen kann. Eine solche Gewähr ist sicherlich in den

¹¹⁷⁸ Vgl. dazu bereits oben unter Kapitel 5, B., I.

¹¹⁷⁹ Zustimmung etwa *Heber*, EuR 2021, 416 (4265 f.).

¹¹⁸⁰ So wohl auch *Bundesrechnungshof*, Bericht zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds), 5.2.

Fällen anzunehmen, in denen die Ausgaben in den Haushalt eingestellt werden und der Haushalt nach Art. 311 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird oder die Ausgaben im aktuellen MFR vorgesehen wären.¹¹⁸¹ Im Hinblick auf die NGEU-Zuschüsse aber stellt sich die Situation anders dar. Eine hinreichende Gewähr, dass die Rückführung der Zuschüsse aus Eigenmitteln finanziert werden können, hat die EU nicht. Die Rückzahlung der NGEU-Anleihen aus Eigenmitteln soll 2028 beginnen und bis 2058 abgeschlossen sein. Der aktuelle MFR aber gilt nur bis 2027. Der Eigenmittelbeschluss kann zudem jederzeit geändert werden. Mehr als die politische Hoffnung, dass auch zukünftig genügend Eigenmittel zur Rückzahlung der Anleihen bereitgestellt werden, bleibt der Union somit nicht.¹¹⁸² Jedenfalls derzeit entspricht die EURI-Konstruktion somit auch nicht den Anforderungen des Art. 310 Abs. 4 AEUV.

3. Verfassungsrechtliche Absicherung der EURI-VO, RRF-VO und SURE-VO

Da das Handeln der nationalen Exekutivorgane auf EU-Ebene institutionell und personell eigenständig legitimiert ist, beduften auch die EURI-VO, die RRF-VO und die SURE-VO keiner besonderen verfassungsrechtlichen Absicherung.¹¹⁸³ Eine hinreichende Einbindung des Bundestags ist jeweils über die Vorschriften des EUZBGG sichergestellt.¹¹⁸⁴ Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen hingegen nach Art. 115 Abs. 1 GG einer der Höhe nach „bestimmten oder bestimmbar Ermächtigung durch Bundesgesetz“. Im Rahmen des SURE-Programms erfolgte diese Ermächtigung des Bundesfinanzministeriums zur Übernahme von Gewährleistungen (vgl. Art. 11 SURE-VO) durch das SURE-GewährlG. Demnach ist das Bundesfinanzministerium zur Übernahme von Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt EUR 6.383.820.000 (§ 1 SURE-GewährlG) ermächtigt. Nach § 2 Abs. 2 SURE-GewährlG ist der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zudem halbjährlich über die übernommene Gewährleistung und den von der Europäischen Kommission nach Art. 14 SURE-VO erstatteten Bericht zu unterrichten. In Anbetracht des eher geringen Umfangs der SURE-Gewährleistung, genügen die

¹¹⁸¹ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (421).

¹¹⁸² *Ebenda*; a.A. *Juristischer Dienst des Rates*, Vorschläge zu „Next Generation EU“ vom 24.06.2020, Rats-Dok. 9062/20 Rdnr. 44.

¹¹⁸³ *Kube*, AöR 137 (2012), 205 (220).

¹¹⁸⁴ So auch schon für die BoP-VO und EFSM-VO, vgl. oben unter Kapitel 3, C., IV.

Regelungen des SURE-GewährlG damit den vom BVerfG entwickelten Voraussetzungen.

V. Fazit zur Legitimität im Kontext der aktuellen Polykrise

Für die Schaffung des EU-Rechtsstaatsmechanismus wäre in legitimatorischer Hinsicht die Anstrengung einer Vertragsänderung geboten gewesen. Hierdurch hätte man eine erhöhte Akzeptanz in den Mitgliedsstaaten sichergestellt und der Tatsache Rechnung getragen, dass die Rechtsstaatlichkeit nach Art. 2 EUV einen horizontalen Wert darstellt, der den Mitgliedstaaten „gemeinsam“ ist. Mit Blick auf SURE und NGEU *muss* darüber hinaus kritisiert werden, dass das Europäische Parlament kaum konstitutive Mitwirkungsrechte erhalten hat und sich mit bloßen Berichterstattungen begnügen muss. Dies steht zum einen im Kontrast zu Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 EUV. Vor allem aber steht es im Widerspruch zum unionalen Bestreben, die Position des von den Unionsbürgern gewählten Parlaments weiter stärken zu wollen. Dementsprechend müssen die Programme insgesamt als demokratische Regression gewertet werden.¹¹⁸⁵ Hieran kann auch das Einstimmigkeitserfordernis und das Ratifizierungserfordernis im Rahmen der NGEU-Eigenmittelbeschlussänderung nichts ändern. Zwar sind mit der Eigenmittelbeschlussänderung – wie es auch das BVerfG feststellte – keine Verstöße gegen das Budgetrecht, die haushaltspolitische Gesamtverantwortung und die Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane verbunden. Ein Verfassungsverstoß des NGEU-Programms wäre allenfalls anzunehmen, wenn es – was das BVerfG bislang jedoch offenließ – insofern auch auf die Unionsrechtmäßigkeit einer Maßnahme ankäme. Aufgrund ungeschriebener Verschuldungskompetenz ergibt sich Unionsrechtswidrigkeit zwar noch nicht aus der Anleihebegebung durch die Kommission als solche. Die von der Kommission aufgenommenen NGEU-Mittel aber stellen keine „Eigenmittel“ im Sinne des Unionsrechts (Art. 311 AEUV) dar. Überdies ist in der Einordnung der NGEU-Zuschüsse als „externe zweckgebundene Einnahmen“ ein mehrfacher Verstoß gegen die Regelungen des Art. 310 AEUV zu erkennen. Ferner darf aufgrund

¹¹⁸⁵ Kritisch und mit Bezugnahme auf andere erst jüngst auch *Kirchner*, *Süddeutsche Zeitung* Online vom 22.05.2023: „Europäische Union – Mal schnell am Parlament vorbei“, hier zu finden: <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-krise-demokratiedefizit-reform-1.5874409> (Stand: 28.06.2023).

(praktisch) fehlender Konditionalität, die Vereinbarkeit der RRF-Finanzhilfen mit Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV in Frage gestellt werden.¹¹⁸⁶

Auch schon vor der Hauptsacheentscheidung des BVerfG am 06.12.2022 wurden die NGEU-Mittel durch die Kommission aufgenommen und an die Mitgliedstaaten vergeben. Zur Jahresmitte 2022 waren bereits EUR 121 Mrd. NGEU-Mittel durch die EU-Kommission aufgenommen und über EUR 100 Mrd. über die RRF an die Mitgliedstaaten ausgezahlt.¹¹⁸⁷ Selbst für den Fall, dass das BVerfG in der Hauptsachenentscheidung einen Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 79 Abs. 2, Abs. 3 GG erkannt hätte, wäre die umfangreiche Mittelaufnahme und -weitergabe nicht mehr rückgängig zu machen gewesen. Eine durch das BVerfG erklärte Nichtigkeit des ERatG hätte auch nicht die Beseitigung des deutschen Ratifikationsaktes – also die entsprechende Erklärung des Bundespräsidenten – oder gar die Unwirksamkeit des Eigenmittelbeschlusses zur Folge gehabt.¹¹⁸⁸ Fraglich wäre schon gewesen, ob selbst die Beseitigung des Ratifikationsakts, die Ungültigkeit des bereits in Kraft getretenen Eigenmittelbeschlusses zur Folge gehabt hätte.¹¹⁸⁹ Das BVerfG hätte den Vollzug des NGEU-Programms somit sowieso nicht mehr stoppen können. Letztlich blieb dem BVerfG damit nur die Möglichkeit, weitere Voraussetzungen und Grenzen für unionale Verschuldungen und die schleichende fiskalpolitische Integration auf EU-Ebene zu formulieren. Gelungen ist dem Gericht das nur begrenzt.

C. Solidarität im Rahmen der Polykrise-Finanzhilfen

Nach der Euro- und der Flüchtlingskrise bieten die Corona-Krise und die kriegsbedingte Energie- und Inflationskrise für die EU eine weitere Chance, um einen supranationalen Einheitswillen im Kampf gegen wirtschaftliche Krisen zu demonstrieren. Das historische Ausmaß der Krise erfordert indes Anstrengungen, die weit über das bisher bekannte Maß hinausreichen. Dies gilt auch im Hinblick auf die monetären Solidaritätsbekundungen. Schon mit dem SURE-Programm (dazu II.) und den Anleihekaufprogrammen PEPP und TPI (dazu I.) haben EU und

¹¹⁸⁶ Hierzu gleich unten unter Kapitel 5, C., III., 2.

¹¹⁸⁷ Hinzu wurden bereits EUR 15,5 Mrd. über andere Haushaltsprogramme an die Mitgliedstaaten ausgezahlt, vgl. die Pressemitteilung der EU-Kommission vom 08.07.2022, hier abrufbar: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/covid-19-pandemie-eu-finanzierung-von-hilfen-fur-wirtschaft-und-gesellschaft-geht-voran-2022-07-08_de (Stand: 28.06.2023).

¹¹⁸⁸ *Nettesheim*, VerfBlog, 2021/04/21.

¹¹⁸⁹ Ebenda.

EZB solidarische Unterstützungsmaßnahmen ergriffen, deren Vereinbarkeit mit dem Eigenverantwortlichkeitsprinzip aus den Art. 123 bis Art. 125 AEUV in Frage steht. Mit dem NGEU-Programm in Höhe von EUR 750 Mrd. einigte man sich auf EU-Ebene aber zudem auf ein Finanzhilfeprogramm (dazu III.), das im Umfang alles in der EU zuvor Bekannte in den Schatten stellt. Vor Ausbruch der Corona-Pandemie wäre die Einführung eines solch umfangreichen Programms politisch schlichtweg undenkbar gewesen. Gerade die Einführung des NGEU-Programms darf mithin als Ausdruck bahnbrechender Solidarität in der EU erachtet werden, das auf Dauer grundlegend das Verständnis von Solidarität in der WWU verändern wird.

I. PEPP und TPI

Kritiker der EZB-Anleihekaufprogramme PEPP und TPI, die in den Programmen eine Verletzung des unionsrechtlich garantierten wirtschaftlichen Eigenverantwortlichkeitsprinzips erkennen, haben durchaus auch gute Argumente. Zwar lassen sich beide Programme noch unter die Kompetenznorm des Art. 127 Abs. 2 erster Gedankenstrich AEUV subsumieren (dazu 1.). An der Vereinbarkeit des PEPP (dazu 2.) und vor allem des TPI (dazu 3.) mit dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung gemäß Art. 123 AEUV bestehen aber erhebliche Bedenken.

1. PEPP und TPI als geldpolitische Maßnahmen

Das PEPP sollte den von der Corona-Krise ausgehenden Risiken für die Preisstabilität, den geldpolitischen Transmissionsmechanismus und die wirtschaftliche Entwicklung im Euroraum entgegenwirken.¹¹⁹⁰ Außerdem sollte die Aufrechterhaltung günstiger Finanzierungsbedingungen dazu beitragen, die Unsicherheit zu verringern und das Vertrauen zu stärken, Konsumausgaben und Unternehmensinvestitionen anzukurbeln und die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen, und dazu beitragen, dem Abwärtsdruck der Pandemie auf die projizierte Inflationsentwicklung entgegenzuwirken.¹¹⁹¹ Die Ziele des PEPP waren damit vergleichsweise weit formuliert. In der „wirtschaftlichen Entwicklung“ war zudem ein originär wirtschaftspolitisches Ziel zu sehen. Abzuwarten bleibt dennoch, zu welcher Einschätzung das BVerfG gelangen wird.¹¹⁹² Unter

¹¹⁹⁰ Erwägungsgrund 4 des Beschlusses (EU) 2020/440.

¹¹⁹¹ Erwägungsgrund 4 des Beschlusses (EU) 2021/174.

¹¹⁹² Von einem grundsätzlichen Wunsch, keine neuen Konflikte aufkommen zu lassen, spricht *Nettesheim*, *VerfBlog*, 2021/05/18.

Berücksichtigung des weiten Einschätzungsspielraums und der faktisch engen Verbundenheit zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik aber erscheint die Einordnung des PEPP als währungspolitische Maßnahme noch hinnehmbar und keinesfalls evident falsch.¹¹⁹³

Diese Feststellung lässt sich auch auf das TPI übertragen.¹¹⁹⁴ Das TPI soll den geldpolitischen Kurs reibungslos auf alle Länder des Euroraums übertragen, die Einheitlichkeit der Geldpolitik sicherstellen und es mithin dem EZB-Rat ermöglichen, seinen Auftrag zur Preisstabilität effektiver erfüllen zu können. Das TPI soll damit zur Normalisierung der Geldpolitik beitragen.¹¹⁹⁵ Zwar kann das TPI damit auch wirtschaftspolitische Wirkungen entfalten. Die Einordnung als primär währungspolitische Maßnahme erscheint angesichts der klar formulierten währungspolitischen Ziele aber nicht evident falsch. Aufgrund der fehlenden strikten Konditionen sind vom TPI zudem noch weniger wirtschaftspolitische Wirkungen zu befürchten als vom OMT-Programm. Es kann als sicher gelten, dass der EuGH diese Beurteilung teilt.

2. PEPP und die Vereinbarkeit mit Art. 123 AEUV

Ausgehend von den vom EuGH aufgestellten Anforderungen kann zunächst festgehalten werden, dass die Ankäufe im Rahmen des PEPP *nicht* für private Marktteilnehmer vorhersehbar waren. Schließlich konnten die PEPP-Ankäufe nach Art. 5 Abs. 2 PEPP-Beschluss flexibel erfolgen, wodurch Schwankungen im Zeitverlauf sowie bei der Verteilung der Ankäufe hinsichtlich der Anlageklasse und der Länder möglich waren. Im Hinblick auf das PEPP war es auch dessen Flexibilität, die einer exakten Vorhersehbarkeit der Anleihekäufe entgegenstand, obwohl die Verteilung der Ankäufe – wie schon beim PSPP – im Grundsatz nach

¹¹⁹³ Umfassend zum PEPP und Art. 127 AEUV auch *Smits*, in: *Utrilla/Shabbir* (Hrsg.), *EU Law in Times of Pandemic*, 2021, 241 (247 ff.); zustimmend auch ähnlich auch *Claeys*, *Bruegel Policy Contribution No. 2020/09*, S. 5 f.; a.A. hingegen *Kerber*, *Die EZB vor dem Bundesverfassungsgericht*, 2021, S. 35 ff.

¹¹⁹⁴ A.A. hingegen CDU-Chef Friederich Merz, vgl. n-tv vom 22.07.2022: „Schritt in Staatsfinanzierung“ – Merz übt scharfe Kritik an der EZB, hier zu finden: <https://www.n-tv.de/wirtschaft/Merz-uebt-scharfe-Kritik-an-der-EZB-article23483042.html> (Stand: 28.06.2023); kritisch auch *Bernoeth et al.*, *DIW Weekly Report* 40/2022, 249 (255).

¹¹⁹⁵ Siehe Interview („Der Prozess der Zinserhöhungen muss weitergehen“) des Bundesbankpräsidenten Joachim Nagel mit dem Handelsblatt vom 22.07.2022, hier zu finden auf der Website der Bundesbank: <https://www.bundesbank.de/de/presse/interviews/-der-prozess-der-zinserhoehungen-muss-weitergehen--894904> (Stand: 28.06.2023).

dem Kapitalschlüssel der nationalen Zentralbanken erfolgte.¹¹⁹⁶ Zudem veröffentlichte das Eurosystem nach Art. 6 PEPP-Beschluss lediglich aggregierte Informationen über das Gesamtvolumen, ohne aber das Volumen einzelner Transaktionen zu nennen.¹¹⁹⁷ Zwar war im Rahmen des PEPP keine Sperrfrist vorgesehen. Zum einen aber stand die Zusammensetzung des PEPP-Portfolios weder nach der Art der zu erwerbenden Wertpapiere, noch nach deren geographischer Herkunft von vornherein fest.¹¹⁹⁸ Zum anderen waren die PEPP-Ankäufe stets vom nicht vorhersehbaren Verlauf der pandemiebedingten Wirtschaftskrise bedingt.¹¹⁹⁹ Darüber hinaus war die Finanzierungssicherheit der Emittenten bei den kurzfristigen PEPP-Anleihen ohnehin deutlich geringer als bei langfristigen Papieren.¹²⁰⁰ Zuletzt war eine Vorhersehbarkeit auch nicht aufgrund des Fehlens einer PEPP-Ankaufobergrenze gegeben. Zwar begründet eine Ankaufobergrenze wie im PSPP für private Marktteilnehmer das Risiko, die am Primärmarkt erworbenen Anleihen einer Zentralregierung nicht wieder vollumfänglich auf dem Sekundärmarkt an das ESZB verkaufen zu können. Im Rahmen des PEPP aber sorgte erneut die Flexibilität dafür, dass privaten Marktteilnehmern das Risiko blieb, die Anleihen nicht wieder an das Eurosystem verkauft zu bekommen.¹²⁰¹

Durch die Flexibilisierung des Ankaufs von Anleihen nach dem Kapitalschlüssel der nationalen Zentralbanken bestand im PEPP jedoch die Gefahr, dass ein Anstieg des Haushaltsdefizits eines Mitgliedstaats nicht die spiegelbildliche Minderung des Volumens der erworbenen Anleihen dieses Mitgliedstaats bedeutete. Die fehlende Ankaufsobergrenzen begründete zudem die theoretische Gefahr, dass das Eurosystem Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten durch unbegrenzte Anleihekäufe hätte ausgleichen können. Betreffende Mitgliedstaaten wären in der Folge nicht mehr auf die Märkte zum Ausgleich ihrer Defizite angewiesen gewesen. Damit fehlten dem PEPP zwei Grundpfeiler, die für den EuGH im PSPP-Urteil noch zentral gegen einen mit dem PSPP verbundenen

¹¹⁹⁶ So auch *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, PE 6 – 3000 – 32/20, S. 13.

¹¹⁹⁷ *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, PE 6 – 3000 – 32/20, S. 13.

¹¹⁹⁸ *Brauneck*, WM 2020, 2102 (2109); *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, PE 6 – 3000 – 32/20, S. 12; *Goldmann*, VerfBlog 2020/03/27.

¹¹⁹⁹ *Goldmann*, VerfBlog 2020/03/27; *Brauneck*, WM 2020, 2102 (2109).

¹²⁰⁰ *Goldmann*, VerfBlog 2020/03/27; *Brauneck*, WM 2020, 2102 (2109).

¹²⁰¹ So auch *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, PE 6 – 3000 – 32/20, S. 15; ähnlich auch *Claeys*, Bruegel Policy Contribution No. 2020/09, S. 6 ff.

Anreize zur unsoliden Haushaltsführung sprachen.¹²⁰² Andererseits aber ist festzuhalten, dass auch das PEPP – wie im PSPP – primär auf den Kapitalschlüssel der nationalen Zentralbanken abstellte. Damit wurde den Mitgliedstaaten der Eurozone auch durch das PEPP nicht gänzlich der Anreiz genommen, eine solide Haushaltspolitik zu betreiben.¹²⁰³ Darüber hinaus handelte es sich beim PEPP um ein befristetes Programm, in dessen Rahmen das Eurosystem ebenfalls die Möglichkeit hatte, jederzeit die erworbenen Anleihen wieder zu verkaufen.¹²⁰⁴ Auch hierin sah der EuGH in der Vergangenheit triftige Gründe, die gegen einen Anreiz zur unsoliden Haushaltsführung sprechen. Die Vereinbarkeit des PEPP mit Art. 123 AEUV ist demnach zu bejahen.

3. TPI und die Vereinbarkeit mit Art. 123 AEUV

Eine Vorhersehbarkeit der Ankäufe ist auch im Rahmen des TPI nicht gegeben. Wie im OMT-Programm wird eine Vorhersehbarkeit der TPI-Ankäufe schon dadurch verhindert, dass der EZB-Rat in eigenem Ermessen und ohne vorherige Ankündigung über den Umfang, den Beginn, die Fortsetzung und die Aussetzung der TPI-Anleihekäufe am Sekundärmarkt entscheiden kann.¹²⁰⁵ Mit Blick auf eine Aktivierung des TPI ist überhaupt völlig ungewiss, was unter einer „ungerechtfertigten, ungeordneten Marktdynamik“, die „eine ernsthafte Bedrohung für die Übertragung der Geldpolitik im gesamten Euroraum darstellt“ genau verstanden werden darf. Beispielhafte Anhaltspunkte sollen insofern zwar die jeweils aktuelle Entwicklung von Spreads oder die Marktliquidität verglichen mit früheren Situationen oder anderen Ländern liefern.¹²⁰⁶ Genaue Kriterien, von denen die Aktivierung des Programms abhängt, stellen diese Anhaltspunkte aber nicht dar. Somit lässt sich schon die Aktivierung des TPI nicht exakt vorhersehen. Fraglich

¹²⁰² Vgl. oben unter Kapitel 4, D., II., 1., a); Zweifel an der Vereinbarkeit des PEPP mit Art. 123 AEUV äußern deswegen z.B. *Gentsch*, BKR 2020, 576 (583 ff.); *Viterbo*, European Papers 2020, 671 (674 ff.); einen Verstoß erkennt *Kerber*, Die EZB vor dem Bundesverfassungsgericht, 2021, S. 71 ff.

¹²⁰³ So auch *Brauneck*, WM 2020, 2102 (2109); vgl. zudem bereits oben unter Kapitel 4, D., II., 1., b).

¹²⁰⁴ So auch *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, PE 6 – 3000 – 32/20, S. 17.

¹²⁰⁵ So schon der EuGH in seiner OMT-Entscheidung, vgl. *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 106; zustimmend wohl *Ohler*, NVwZ 2015, 1001 (1003); *Simon*, EuR 2015, 107 (121); *Herrmann/Dornacher*, EuZW 2015, 579 (581).

¹²⁰⁶ Vgl. erneut Interview des Bundesbankpräsidenten Joachim Nagel mit dem Handelsblatt vom 22.07.2022.

ist zudem schon, ob der EZB selbst die Beurteilung dieser Voraussetzungen obliegen sollte.¹²⁰⁷

Darüber hinaus muss die durch die Ankäufe im Rahmen des TPI geschaffene Liquidität nicht sterilisiert werden. Außerdem hat das Eurosystem im Rahmen des TPI die Möglichkeit, gegebenenfalls Wertpapiere des privaten Sektors anzukaufen. Ferner müssen sich etwaige TPI-Ankäufe lediglich auf Wertpapiere mit einer Restlaufzeit von einem bis zehn Jahren konzentrieren, anstatt auf Wertpapier mit einer Restlaufzeit von einem bis drei Jahren wie im Rahmen des OMT-Programms. Die Zusammensetzung der TPI-Anleihekäufe ist damit ebenfalls weder nach der Art der zu erwerbenden Wertpapiere, noch nach deren geographischer Herkunft von vornherein festgelegt und hängen – wie schon die PEPP-Anleihekäufe – von nicht vorherzusagenden Entwicklungen ab.¹²⁰⁸ Damit weist das TPI – gerade im Vergleich zum OMT-Programm – eine deutlich erhöhte Flexibilität auf, die einer Vorhersehbarkeit der Anleihekäufe entgegensteht.¹²⁰⁹ Wie schon im PEPP stellt diese maximale Flexibilität überdies sicher, dass privaten Marktteilnehmer stets das Risiko bleibt, die auf dem Primärmarkt angekauften Anleihen nicht wieder an das Eurosystem verkauft zu bekommen.¹²¹⁰

Wie das PEPP sieht das TPI zudem keine exakte Ankaufobergrenze und Befristung vor. Auch in Bezug auf das OMT-Programm aber genügt dem EuGH, dass das OMT-Programm den Ankauf von Staatsanleihen in einem Umfang vorsieht, der für die Einhaltung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus und der Einheitlichkeit der Geldpolitik erforderlich ist.¹²¹¹ Eine solch faktische Obergrenze besteht auch im Rahmen des TPI, dessen Umfang von der Schwere der Risiken für die geldpolitische Transmission abhängt. Sobald eine dauerhafte Verbesserung der geldpolitischen Transmission eintritt oder festzustellen ist, dass die anhaltenden Spannungen auf länderspezifische Fundamentalfaktoren zurückzuführen sind, müssen die Ankäufe im Rahmen des TPI eingestellt werden.

¹²⁰⁷ So auch *Bernoth et al.*, DIW Weekly Report 40/2022, 249 (255), die u.a. auch die problematische Unterscheidbarkeit des Anwendbarkeitsbereiches des TPI zu OMT und PEPP ansprechen.

¹²⁰⁸ Die Gedanken zum PEPP von *Brauneck*, WM 2020, 2102 (2109); *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, PE 6 – 3000 – 32/20, S. 12; *Goldmann*, VerBlog 2020/03/27, lassen sich insofern auf das TPI übertragen.

¹²⁰⁹ Diese Flexibilität unterstreicht auch *Buiter*, Project Syndicate Blog-Beitrag vom 22.07.2022.

¹²¹⁰ Vgl. erneut *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, PE 6 – 3000 – 32/20, S. 15; *Claeys*, Bruegel Policy Contribution No. 2020/09, S. 6 ff.

¹²¹¹ Vgl. erneut *EuGH*, C-62/14, Rdnr. 112.

Insofern ist das Programm zeitlich (faktisch) befristet. In Bezug auf das TPI aber ist – wie bereits dargelegt¹²¹² – zweifelhaft, inwieweit das Programm noch die Führung einer soliden Haushaltspolitik unterstützt und damit dem Erfordernis der Stabilitätsorientierung gerecht wird. Vielmehr erweckt die EZB mit dem TPI den Anschein, ein Programm zur Umgehung der strikten Konditionalität des OMT-Programms geschaffen zu haben. Demnach können Zweifel an der Vereinbarkeit des TPI mit dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung gemäß Art. 123 AEUV letztlich nicht ganz ausgeräumt werden.¹²¹³

II. SURE

Als Ausdruck unionaler Solidarität dürfen auch die Kredithilfen im Rahmen des SURE-Programms gewertet werden. Unstrittig ist dabei, dass die Corona-Pandemie ein „außergewöhnliches Ereignis“ verkörpert und die SURE-VO damit auf Grundlage des Art. 122 Abs. 2 AEUV ergehen konnte.¹²¹⁴ Fraglich aber ist, ob die SURE-Darlehen mit dem Bail-out-Verbot aus Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV vereinbar sind. Problematisch ist insofern die fehlende wirtschaftspolitische Konditionalität der SURE-Finanzhilfen. Einem Mitgliedstaat konnten SURE-Darlehen zwar nur gewährt werden, wenn er nachweisen konnte, dass seine tatsächlichen und möglicherweise auch seine geplanten öffentlichen Ausgaben seit dem 01.02.2020 aufgrund nationaler Maßnahmen, die unmittelbar mit Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen zur Bewältigung der sozio-ökonomischen Auswirkungen der durch den COVID-19-Ausbruch bedingten Ausnahmesituation in Verbindung standen, unvermittelt und heftig angestiegen waren. Damit beinhaltete die SURE-VO genaue Regelungen im Hinblick auf die Voraussetzungen der Inanspruchnahme. Eine strenge Konditionalität, die die Umsetzung festgelegter Auflagen fordert, beinhaltet die SURE-VO jedoch nicht.¹²¹⁵ Mit der Schaffung der SURE-VO verabschiedete man sich auf EU-Ebene also bereits zu Beginn der Corona-Krise von der strikten Konditionalität, deren

¹²¹² S.o. unter Kapitel 5, B., III.

¹²¹³ Kritisch äußert sich auch CDU-Chef Friedrich Merz, vgl. n-tv vom 22.07.2022 („Schritt in Staatsfinanzierung“ – Merz übt scharfe Kritik an der EZB), hier zu finden: <https://www.n-tv.de/wirtschaft/Merz-uebt-scharfe-Kritik-an-der-EZB-article23483042.html> (Stand: 28.06.2023).

¹²¹⁴ So auch *Ruffert*, VerfBlog, 2020/04/05.

¹²¹⁵ So auch *Meyer*, EuZW 2021, 16 (18).

Durchsetzung in der Eurokrise noch oberste Priorität besaß und vom EuGH zur zwingenden Voraussetzung einer Finanzhilfe erklärt wurde.¹²¹⁶

Zu erkennen aber ist, dass die SURE-Mittelverwendung zweckgebunden ist und die Kredite nur zur Finanzierung von Ausgaben, die der Abmilderung der unmittelbaren wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitsbezogenen Auswirkungen der durch den COVID-19-Ausbruch bedingten Ausnahmesituation dienen, verwendet werden dürfen. Das SURE-Instrument beschränkt sich somit auf einen konkreten, durch den COVID-19-Ausbruch ausgelösten Finanzbedarf, ohne sich auf die gesamte Haushaltspolitik eines Mitgliedstaats zu beziehen.¹²¹⁷ Dementsprechend kann es für die Vereinbarkeit des SURE-Programms mit dem Bail-out-Verbot nach Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV auch nicht darauf ankommen, dass neben der vorgesehenen Zweckbindung auch wirtschaftspolitische Auflagen einen eigenständigen Anreiz zur Führung einer soliden Haushaltspolitik setzen. Die vom EuGH in der Pringle-Entscheidung aufgestellte Voraussetzung, wonach Art. 125 AEUV finanziellen Beistand verbietet, der für die Schuldnerstaaten zu einer Beeinträchtigung des Anreizes zur Führung einer soliden Haushaltspolitik führt, ist somit nicht auf die zweckgebundenen SURE-Kredithilfen übertragbar.¹²¹⁸ Die SURE-Darlehen bewegen sich demnach noch im zulässigen Rahmen des unionsrechtlichen Eigenverantwortlichkeitsprinzips.¹²¹⁹

III. NGEU – überdehnte Solidarität

Auch in Bezug auf NGEU stellt sich die Frage, inwiefern das Programm noch mit dem unionsrechtlichen Eigenverantwortlichkeitsprinzip vereinbar ist. Neben der Frage, ob die EURI-VO überhaupt auf Grundlage von Art. 122 AEUV hätte ergehen dürfen (dazu 1.) ist insbesondere fraglich, ob die im Rahmen der RRF verteilten Hilfen einen Verstoß gegen das Bail-out-Verbot darstellen (dazu 2.).

1. EURI-VO auf Grundlage von Art 122 AEUV

Allein schon aufgrund seines Umfangs kann im NGEU-Programm der monetäre Höhepunkt unionaler Solidarität gesehen werden. Mit Blick auf die Ausgabeseite gilt dies vor allem für das EURI, das der Ausgabe und Verteilung der NGEU-

¹²¹⁶ Vgl. erneut *EuGH*, C-370/12, Rdnr. 136 und oben unter Kapitel 2, B., III., 2., c).

¹²¹⁷ So auch *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, PE 6 – 3000 – 028/20, S. 13; *Ruffert*, *VerfBlog*, 2020/04/05.

¹²¹⁸ *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, PE 6 – 3000 – 028/20, S. 14.

¹²¹⁹ So i.E. auch *Heber*, *EuR* 2021, 416 (437); *Ruffert*, *VerfBlog*, 2020/04/05.

Mittel an die Mitgliedstaaten dient. Auch die EURI-VO wird auf die Solidaritätsregelungen in Art. 122 AEUV gestützt, ohne aber einen der beiden Absätze zu benennen. Wie bereits festgestellt, lässt sich die Covid-19-Pandemie jedoch problemlos unter das „außergewöhnliche Ereignis“ im Sinne des Art. 122 Abs. 2 AEUV subsumieren. Anders als im Rahmen der SURE-VO aber besteht im Rahmen von NGEU *kein Konnexverhältnis* zwischen den schwierigen Folgen des Corona-Schocks und den gewährten NGEU-Finanzhilfen.¹²²⁰ Der Großteil der NGEU-Mittel wird mittels EURI über die RRF an die Mitgliedstaaten verteilt. Die im Rahmen der Aufbau- und Resilienzpläne von den Mitgliedstaaten zu formulierenden Mittel-Verwendungsziele wie der digitale und ökologische Wandel gehen aber weit über die bloße Beseitigung des wirtschaftlichen Corona-Schocks hinaus.¹²²¹ Da es im Rahmen des Art. 122 Abs. 2 AEUV aber zwingend eines solchen Konnexes bedarf, scheidet Art. 122 Abs. 2 AEUV als Rechtsgrundlage für die EURI-VO aus.¹²²² Entsprechend kann aber auch der subsidiäre Art. 122 Abs. 1 AEUV nicht als Kompetenzgrundlage für die EURI-VO dienen.¹²²³ Tatbestandlich können die im Rahmen der EURI-VO vorgesehenen Mittelzuweisungen zwar durchaus auch als eine „der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen im Geiste der Solidarität“ gewertet werden. Allerdings ist auch im Rahmen des Art. 122 Abs. 1 AEUV eine Konnexität zwischen Schock und Maßnahme zu fordern.¹²²⁴ Demnach kann die EURI-VO auch nicht auf Art. 122 Abs. 1 AEUV gestützt werden und muss insgesamt als eine zu extensive Auslegung des Art. 122 AEUV gewertet werden.¹²²⁵ Zu diesem Ergebnis hätte bei konsequenter Achtung der Tatbestandsvoraussetzungen auch das BVerfG gelangen müssen, das in seinem Urteil vom 06.12.2022 zunächst selbst umfassend an der Konnexität der Hilfen zweifelt.¹²²⁶ Dass das NGEU-Programm dann trotz dieser zahlreichen gewichtigen Einwände die „Einzelermächtigung aus Art. 122

¹²²⁰ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (409).

¹²²¹ Kritisch insofern auch *Schorckopf*, NJW 2020, 3083 (3088).

¹²²² Zum Erfordernis des Konnexverhältnis i.R.d. Art. 122 AEUV vgl. schon oben unter Kapitel 2, B., III., 1., a).

¹²²³ So z.B. der *Juristische Dienst des Rates*, Vorschläge zu „Next Generation EU“ vom 24.06.2020, Rats-Dok. 9062/20 Rdnr. 153 f.

¹²²⁴ Vgl. erneut *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (411).

¹²²⁵ So auch *Riedl*, VerfBlog, 2021/03/27; ähnlich auch *Heber*, EuR 2021, 416 (440).

¹²²⁶ *BVerfG – 2 BvR 547/21*, Rdnr. 178 ff.

Abs. 1 und Abs. 2 AEUV jedenfalls nicht offensichtlich“ überschreiten soll,¹²²⁷ kann im Ergebnis nicht überzeugen.¹²²⁸

2. Die RRF-Finanzhilfen und das Bail-out Verbot

Überdies ist fraglich, ob die im Rahmen der RRF ausgereichten Mittel mit dem Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV in Einklang stehen. Grund hierfür sind Zweifel an der praktischen Durchsetzbarkeit der in den Aufbau- und Resilienzpläne festgehaltenen Konditionen.¹²²⁹ Die infolge der Pandemie eingetretene Wirtschaftskrise ließ der Kommission wirtschaftlich keine andere Wahl, als die Pläne rasch zu genehmigen, die Mittel freizugeben und damit den Mitgliedstaaten finanziell unter die Arme zu greifen. Durch den zwischenzeitlich ausgebrochenen Krieg in der Ukraine und dessen wirtschaftlichen Auswirkungen wird die Notwendigkeit finanziellen Beistands nochmals massiv verstärkt. Damit lassen die RRF-Kriterien und namentlich das Erfordernis der genehmigungsbedürftigen Aufbau- und Resilienzpläne auf dem Papier zwar eine gewisse Konditionalität der RRF-Hilfen vermuten. Die tatsächlichen und politischen Gegebenheiten aber machen es erforderlich, dass die RRF-Mittel letztlich nahezu konditionslos ausgezahlt werden, um die Finanzstabilität innerhalb der Union durch zinsgünstige Kredite und nichtrückzahlbare Zuschüsse zu sichern.¹²³⁰

Politisch hatten die Mitgliedstaaten ihren Anteil an den RRF-Finanzhilfen in Höhe von EUR 672,5 Mrd. zudem schon vor der jeweiligen Genehmigung der Pläne für sich verbucht und verplant. Die Fixierung der Bewertungskriterien in den Anhängen V-VII RRF-VO birgt zudem die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten ihre Pläne nur vordergründig an die Kriterien der Kommission anpassen, den ernsthaften politischen Willen zur praktischen Umsetzung der Pläne aber nicht entwickeln.¹²³¹ Mit Blick auf die Mittelverwendung sei zudem angemerkt, dass – indem die EU allen Mitgliedstaaten Vorgaben für die Verwendung der RRF-Mittel macht – den Mitgliedstaaten die Möglichkeit genommen wird, selbstbestimmt und autonom über politische Prioritäten zu entscheiden.¹²³² Insofern geht mit den RRF-

¹²²⁷ BVerfG – 2 BvR 547/21, Rdnr. 182.

¹²²⁸ Kritisch auch Meyer, EuZW 2023, 221 (223).

¹²²⁹ So auch Schorkopf, NJW 2020, 3085 (3091); Heber, EuR 2021, 416 (441).

¹²³⁰ So auch Meyer, EuZW 2021, 16 (17); Schorkopf, NJW 2020, 3085 (3088).

¹²³¹ Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (427).

¹²³² Nettesheim, AöR 145 (2020), 381 (428). A.A. insofern Gauer, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Eigenmittelbeschluss der EU vom 22.03.2021, S. 2.

Finanzhilfen auch ein gewisser Verlust an politischer Eigenverantwortung einher. Die Möglichkeit, die Mitgliedstaaten im Rahmen der RRF selbst über die Mittelverwendung entscheiden zu lassen und erst eine ex post Evaluation der eigenverantwortlichen Pläne durch die EU vorzusehen, wäre zweifelsfrei möglich gewesen. Dies hätte in den Mitgliedstaaten auch einen stärkeren politischen Willen zur Umsetzung der RRF-Ziele versprochen. So aber bleibt abzuwarten, ob die Mitgliedstaaten trotz vorgegebener Mittelverwendung und fehlender Konditionalität ihre jeweiligen Aufbau- und Resilienzpläne tatsächlich in die Praxis umsetzen werden und inwieweit die EU auf etwaige Verfehlungen reagieren wird. Das diesbezügliche Zweifel gerechtfertigt sind zeigt Italien, das bereits angekündigt hat, die NGEU-Mittel nicht wie geplant einsetzen zu können.¹²³³ Eine entschlossene Reaktion aus Brüssel blieb aus. Darüber hinaus sind die RRF-Bewertungskriterien zwangsläufig sehr weit gefasst, weil andernfalls nicht die diversen länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters und unterschiedlichsten Herausforderungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten erfasst werden könnten. Ungewiss ist damit, ob und inwieweit die Kommission in den kommenden Jahren überhaupt willens und in der Lage sein wird, die Umsetzung der nationalen Pläne zu kontrollieren und durchzusetzen.

Eine wirtschaftspolitische Konditionalität der Finanzhilfen besteht damit im Hinblick auf die EUR 672,5 Mrd. RRF-Mittel zumindest in der Praxis nicht.¹²³⁴ Damit aber wird dem vom EuGH aufgestellten Erfordernis, dass eine Finanzhilfe nur unter Wahrung strikter Konditionalität keinen Verstoß gegen das Bail-Out-Verbot gemäß Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV darstellt, letztlich nicht genügt.¹²³⁵ Da die RRF-Mittel anders als die SURE-Kredithilfen zudem vielen unterschiedlichen Zwecken zu dienen bestimmt sind, kommt auch eine Ausnahme vom Konditionalitätserfordernis wie im Rahmen des SURE-Programms nicht in Betracht. Dies gilt umso mehr in Anbetracht dessen, dass den Mitgliedstaaten

¹²³³ Vgl. *Schubert*, „Europäischer Wiederaufbaufonds: In Italien bleiben EU-Milliarden ungenutzt liegen“ in FAZ Online vom 01.12.2022, hier zu finden:

<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wiederaufbaufonds-in-italien-bleibt-eu-geld-liegen-18502728.html> (Stand: 28.06.2023).

¹²³⁴ *Pisani-Ferry*, Policy Contribution 2020/19, S. 6; *Meyer*, Forum der Ludwig Erhard Stiftung vom 31.07.2020, hier abrufbar: <https://www.ludwig-erhard.de/erhard-aktuell/forum/in-der-eu-droht-die-ausbeutung-der-samariter/> (Stand: 28.06.2023); *Heber*, EuR 2021, 416 (441 f.); *Bundesrechnungshof*, Bericht zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds), 8.2.

¹²³⁵ Dies ebenfalls bejahend *Heber*, EuR 2021, 416 (441 f.).

durch die Aufnahme von NGEU-Zuschüssen auch keine zusätzlichen Kreditverbindlichkeiten entstehen und sie insofern nicht mehr der Marktlogik unterworfen werden.¹²³⁶ Unwahrscheinlich bleibt dennoch, dass sich der EuGH der Solidarität in Form der RRF-Finanzhilfen in den Weg stellen könnte.

IV. Fazit zur Solidarität im Rahmen der aktuellen Polykrise

Eine unionsrechtliche Pflicht, kriselnde Staaten mittels finanzieller Hilfen zu unterstützen, findet sich in den EU-Verträgen nicht.¹²³⁷ Dementsprechend dürfen die Finanzhilfen der Union als ein Akt tugendhafter Solidarität gewertet werden. Dennoch müssen sich auch die Polykrise-Finanzhilfen an den Grenzen des unionsrechtlichen Eigenverantwortlichkeitsprinzip messen lassen. Probleme bereitet insofern die fehlende Konditionalität im Rahmen der jüngsten Hilfen. Der EuGH schließlich fordert für eine Vereinbarkeit mit dem Bail-out-Verbot gemäß Art. 125 AEUV, dass eine Finanzhilfe zwingend mit strikten Sparauflagen zu verbinden ist. In Bezug auf das SURE-Programm lässt sich insofern noch anführen, dass das Erfordernis strikter Sparauflagen nicht auf *zweckgebundene* Hilfen übertragbar ist. Die konditionslosen RRF-Finanzhilfen aber weisen auch eine derartige Zweckbindung nicht auf. Stattdessen fehlt es den NGEU-Mitteln auch einer Konnexität zwischen Schock und Maßnahme, womit die EURI-VO auch nicht auf Grundlage von Art. 122 AEUV hätte ergehen dürfen. Und in Bezug auf das TPI steht die fehlende Konditionalität einer Vereinbarkeit mit dem Verbot des Art. 123 AEUV entgegen. Die Solidarität in Form der Polykrise-Finanzhilfen lässt sich damit rechtlich nicht mehr mit dem Eigenverantwortlichkeitsprinzip in Einklang bringen. Politisch aber stellt die Unvereinbarkeit offensichtlich kein Problem dar. Dass der EuGH der grenzüberschreitenden Solidarität Grenzen ziehen könnte, ist außerdem nicht zu befürchten. Viel zu sehr ist der Gerichtshof seit vielen Jahren bemüht, der kompetenziellen Ausweitung und sekundärrechtlichen Integration durch die EU-Organe keine Steine in den Weg zu legen. Ungebremst werden die Polykrise-Finanzhilfen und insbesondere das NGEU-Programm damit rechtskulturell eine weitergehende Aufweichung des Eigenverantwortlichkeitsprinzips bewirken und rechtspraktisch den Weg in die EU-Fiskalunion ebnen. Mitgliedstaaten wie Italien schließlich fordern – trotz des

¹²³⁶ *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 (3088).

¹²³⁷ Diskutiert wird die Herleitung einer solchen Pflicht z.B. aus den in Art. 2 bis Art. 4 EUV festgelegten Werten, Zielen und Bestrebungen, vgl. *Kroll*, Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?, 2019, S. 70 ff.

gewaltigen Umfangs der aktuellen Finanzhilfen – bereits weitere Solidaritätsmaßnahmen der EU.¹²³⁸

D. Fairness im Rahmen der aktuellen Polykrise

Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, mit dem NGEU-Programm eine „*faire Erholung*“ der unionalen Wirtschaft zu gewährleisten.¹²³⁹ Ob es der Union gelingen wird, dieses Ziel zu erreichen, wird erneut von der relativen Betrachtungsweise und damit dem mitgliedstaatlich-geprägten Bezugssystem abhängen. Klar aber ist, dass es in der Union zu einem erneuten Umdenken kommt. Belange wie das Risk Sharing (dazu I.) und die Bekämpfung von moral hazard (dazu II.), die in der Euro- und Staatsschuldenkrise noch als zentral für die Gewährleistung von Fairness erachtet wurden, spielen im Rahmen der aktuellen Polykrise-Finanzhilfen keine ernstzunehmende Rolle mehr. Stattdessen könnte aber der EU-Rechtstaatsmechanismus einen Zugewinn an Fairness in der WWU bewirken (dazu III).

I. Bedeutungsverlust des „Risk Sharing“

Die Corona-Pandemie war im Grundsatz ein symmetrischer Schock, der alle Länder der WWU zur etwa gleichen Zeit traf. *Asymmetrisch* waren insofern aber die Betroffenheiten und die Kapazitäten in den Mitgliedstaaten, um dem Schock finanziell entgegenwirken zu können.¹²⁴⁰ Neben den Erwartungen an das Wirtschaftswachstum eines Landes ist es vor allem die Höhe der Staatsverschuldung, die relevant für das Ausfallrisiko, den Zins und damit die Refinanzierungskosten der Mitgliedstaaten ist.¹²⁴¹ Dementsprechend profitieren von den SURE-Darlehen vor allem Staaten wie Italien, die in den letzten Jahren hohe Schuldenstände aufgebaut haben und Reformen zur Steigerung des Wirtschaftswachstums vermissen ließen.¹²⁴² Dies soll nicht darüber hinwegtäuschen,

¹²³⁸ Vgl. hierzu unten Kapitel 6.

¹²³⁹ Vgl. erneut: <http://www.newslettereuropean.eu/time-make-things-happen-green-digital-recovery-portuguese-presidency/> (Stand: 28.06.2023).

¹²⁴⁰ *Botta/Caverzasi/Russo*, *Intereconomics* 2020, 239 (240); *Kullas/Hoffmann*, *cepInput* 21/2020, S. 7.

¹²⁴¹ *Reiniger*, *Policy Notes and Reports* 45 (2021), S. 24; *Kullas/Hoffmann*, *cepInput* 21/2020, S. 7; *Dorn/Fuest*, *ifo Schnelldienst* 2/2021, 3 (4).

¹²⁴² *Kullas/Hoffmann*, *cepInput* 21/2020, S. 7. Zu Beginn der Corona-Krise im März 2020 lagen Italiens Staatsschulden bei etwa 133% des BIP, vgl. *Braun*, *Zeit Online* vom 28.03.2020, hier

dass mit dem SURE-Programm auch positive Risk Sharing-Effekte verbunden sind.¹²⁴³ Die Kommission beispielsweise geht davon aus, dass durch die Einführung des SURE-Programms im Har 2020 etwa 1,5 Millionen Menschen in der EU vor Arbeitslosigkeit geschützt werden konnten.¹²⁴⁴ Mitgliedstaaten wie Deutschland aber, die am Kapitalmarkt stets zu günstigeren Bedingungen Gelder aufnehmen konnten als die EU, profitierten nicht unmittelbar von den SURE-Darlehen.¹²⁴⁵ Zudem sei einmal mehr gesagt, dass die wirtschafts- und fiskalpolitischen Kompetenzen zur Schaffung krisenrobuster Volkswirtschaften den einzelnen Mitgliedstaaten selbst obliegen.¹²⁴⁶ Indem jedoch gerade die hoch verschuldeten Mitgliedstaaten unmittelbar von den SURE-Darlehen profitierten, besteht die reelle Gefahr, ihnen auch künftig keinen hinreichenden Anreiz zur Führung einer soliden Haushaltspolitik zu schaffen (moral hazard).

Mit dem NGEU-Programm schaffte die EU darüber hinaus eine Maßnahme, die neben dem Kreditmarktkanal auch eine Risikoteilung über den Transferkanal bewirkt.¹²⁴⁷ Auch von den NGEU-Darlehen aber profitieren aufgrund der erzielten Zinsunterschiede abermals vor allem die Staaten, die bereits mit hohen Schuldenständen und schlechter Bonität in die Krise gerieten.¹²⁴⁸ Im Hinblick auf die NGEU-Zuschüsse lässt sich überdies feststellen, dass für Deutschland, Luxemburg, Dänemark, Irland, den Niederlanden, Österreich und Schweden die NGEU-Zuschüsse nur weniger als 1% des nationalen BIP betragen.¹²⁴⁹ Die Stabilisierungsfunktion der Zuschüsse ist für diese Länder mithin überschaubar. Anders sieht es für Länder wie Bulgarien und Kroatien aus, die Zuschüsse in Höhe von rund 12% ihres nationalen BIP erhalten. Für Griechenland beträgt die Höhe fast 10% des BIP, für Italien, Spanien, Polen und Ungarn zwischen 4% und 6%

abrufbar: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-03/corona-krise-italien-gesundheitssystem-wirtschaftskrise> (Stand: 28.06.2023).

¹²⁴³ Positiv auch *Lindner*, SAFE Working Paper No. 333, S. 11 ff.

¹²⁴⁴ Vgl. Bericht gemäß Art. 14 der Verordnung (EU) 2020/672 des Rates über das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch vom 23.09.2022, COM(2022) 483 final, hier zu finden: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0483> (Stand: 28.06.2023).

¹²⁴⁵ *Reiss/Valderrama*, SUERF Policy Note Issue No. 214, S. 5.

¹²⁴⁶ *Heinemann*, ifo Schnelldienst 2/2021, 8 (10); *Kullas/Hoffmann*, cepInput 21/2020, S. 7.

¹²⁴⁷ So auch *Giovannini/Horn/Mongelli*, VoxEU.org 2021/01/10.

¹²⁴⁸ Vgl. Darstellung 3 bei *Picek*, *Intereconomics* 2020, 325 (327); *Heber*, *EuR* 2021, 416 (442); *Meyer*, *EuZW* 2021, 16 (16 f.); *Schorkopf*, *NJW* 2020, 3085 (3088).

¹²⁴⁹ *Dorn/Fuest*, ifo Schnelldienst 2/2021, 3 (5).

und für Frankreich immerhin noch fast 2% des nationalen BIP.¹²⁵⁰ Umgerechnet in Euro pro Kopf ergibt sich, dass Kroatien rund EUR 1300 pro Kopf, Griechenland etwa EUR 125 pro Kopf und Portugal ca. EUR 920 pro Kopf an NGEU-Zuschüssen erhalten werden.¹²⁵¹ Die vier größten *Nettozahler* hingegen sind Luxemburg mit EUR 1290 pro Kopf, Irland mit EUR 1090 pro Kopf, die Niederlande mit EUR 850 pro Kopf und Deutschland mit EUR 790 pro Kopf. Im Hinblick auf den Großteil der NGEU-Zuschüsse ist demnach festzustellen, dass die Transfers mehr eine *Ausweitung der EU-Kohäsionspolitik* z.B. zugunsten Kroatiens und Griechenlands, denn eine Schockabsorption zugunsten besonders stark von der Pandemie betroffenen Staaten darstellen.¹²⁵² Einzig der Schlüssel zur Verteilung der NGEU-Zuschüsse unter dem REACT-EU-Programm lässt es zu, NGEU-Mittel in Höhe von bis zu EUR 47,5 Mrd. als eine direkte Minderung der wirtschaftlichen Corona-Folgen zu werten.¹²⁵³ Sicherlich trat durch die Schaffung des NGEU-Instruments und des damit gesendeten politischen Signals des Zusammenhalts eine kurzfristige Stabilisierungswirkung ein.¹²⁵⁴ Der Zeitraum der Mittelverteilung von 2021 bis 2027 aber macht ebenfalls deutlich, dass das NGEU-Programm vorwiegend der künftigen Vorhabenunterstützung dienen soll.

¹²⁵⁰ Ebenda. Ähnliche Zahlen zeigt Abbildung 1 bei *Codogno/van den Noord*, LUISS School of European Political Economy Working Paper 9/2020, S. 4.

¹²⁵¹ *Dorn/Fuest*, ifo Schnelldienst 2/2021, 3 (6); *Fuest*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Eigenmittelbeschluss der EU vom 22.03.2021, S. 3.

¹²⁵² So auch *Dorn/Fuest*, ifo Schnelldienst 2/2021, 3 (8); *Diermeier/Güldner/Jung*, IW-Kurzbericht 2020/71 S. 2; *Celani*, EIR 2020 No. 33, 46 (49); *Alcidi/Corti*, in: *Vanhercke/Spasova* (Hrsg.), *Social policy in the European Union: state of play 2021, 2022*, 39 (51 f.); *Codogno/van den Noord*, LUISS School of European Political Economy Working Paper 9/2020, S. 4; *Fuest*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Eigenmittelbeschluss der EU vom 22.03.2021, S. 3 ff; ähnlich auch *Mantl/Tritz*, *EuZW* 2021, 1019 ff.

¹²⁵³ Ausführlicher dazu *Alcidi/Gros*, *Intereconomics* 2020, 202 (203) die hervorheben, dass insofern auf BNE-Verluste, das Level an Jugendarbeitslosigkeit und den relativen Wohlstand in den Mitgliedstaaten für die Verteilung abgestellt wird; ähnlich auch *Heinemann*, *ZEW – Expertise im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft* vom 06.07.2020, S. 12.

¹²⁵⁴ *Feld*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Eigenmittelbeschluss der EU vom 22.03.2021; *Schratzenstaller*, ifo Schnelldienst 2/2021, 12 (15); *Fuest*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Eigenmittelbeschluss der EU vom 22.03.2021, S. 2.

II. Bedeutungsverlust des „Moral Hazard“

Für die Troika und die Gläubigerstaaten – allen voran auch Deutschland – war es von großer Relevanz, die Finanzhilfen der Eurokrise streng an die Einhaltung strikter Sparauflagen zu binden.¹²⁵⁵ Diese Sparauflagen wurden dabei mitunter mittels politischen Drucks auf die Schuldnerstaaten durchgesetzt und hatten teilweise die Missachtung staatlicher Souveränität sowie Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten zur Folge. Das Ergebnis waren gegenseitige Vorwürfe und Anschuldigungen, sowie das Erstarken anti-europäischer Haltungen in Gläubiger- wie Schuldnerstaaten.¹²⁵⁶

Diese Negativbeispiele der Eurokrise zum Maßstab genommen erscheint es zunächst positiv, dass die Corona-Finanzhilfen SURE und NGEU ein deutlich entpolitisiertes und vielmehr technokratisches Verfahren kennzeichnet. Sowohl in der SURE-VO als auch in der RRF-VO sind die Voraussetzungen der Inanspruchnahme ex ante verankert. Politische Hängepartien, wie sie im Rahmen der Finanzhilfen der Eurokrise omnipräsent waren, wird damit im Voraus konzeptionell entgegenwirkt. Überraschend aber ist das grundlegende Umdenken im Rahmen der Polykrise-Finanzhilfen, auch in Deutschland, strikte Sparauflagen fortan nicht mehr zu unauflösbaren Bedingungen monetärer Staatshilfen in der Union zu machen.¹²⁵⁷ Stattdessen verabschiedet man sich mit SURE und RRF zumindest praktisch vom Erfordernis der strengen Konditionalität.¹²⁵⁸ Gleichzeitig ist es der Kommission politisch schlichtweg unmöglich, den Mitgliedstaaten die Auszahlung ihres bereits verbuchten Anteils am NGEU-Programm zu verwehren. Mit der fehlenden Konditionalität geht dann aber jeweils auch ein moral hazard-Problem einher.¹²⁵⁹ Anders als noch in der Euro- und Staatsschuldenkrise scheinen sich die EU-Institutionen hieran aber nicht mehr zu stören.

¹²⁵⁵ *De la Porte/Jensen*, Social Policy & Administration 2021, 388 (392); *Pisani-Ferry*, Policy Contribution 2020/19, S. 6.

¹²⁵⁶ Umfassend zu alledem oben unter Kapitel 3, E.

¹²⁵⁷ Als Gründe nennen *De la Porte/Jensen*, Social Policy & Administration 2021, 388 (392) mitunter das Interesse Deutschlands an der Stabilisierung des EU-Binnenmarktes, um die eigene Exportwirtschaft des Landes nicht zu schädigen.

¹²⁵⁸ Hierzu schon umfassend oben unter Kapitel 5, C., II. & III., 2.

¹²⁵⁹ Das moral hazard-Problem findet auch auf die Corona-Finanzhilfen Anwendung, da die Krisenprävention und die wirtschaftliche Resilienz grundsätzlich in die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten fallen, vgl. *Heinemann*, ifo Schnelldienst 2/2021, 8 (10); außerdem *ders.*, ZEW – Expertise im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft vom 06.07.2020, S. 16 f.

Ein erhöhtes moral hazard-Risiko besteht zudem auch im Rahmen der jüngsten EZB-Anleihekauprogramme. Mit Blick auf das PEPP kann noch – wie schon im PSPP – darauf verwiesen werden, dass die Verteilung der Ankäufe entsprechend der Kapitalzeichnung der EZB erfolgte.¹²⁶⁰ Ein durch die Aufgabe einer soliden Haushaltspolitik begünstigter Anstieg des Haushaltsdefizits und Rückgang des Anteils am EU-BIP hatte für den betreffenden Mitgliedstaaten mithin eine Reduzierung der Ankäufe seiner Staatsanleihen zur Folge, womit dem moral hazard-Problem begegnet wurde.¹²⁶¹ Vermehrt Zweifel in Sachen moral hazard aber begründet das jüngst eingeführte TPI-Programm.¹²⁶² Schließlich wären etwaige TPI-Anleihekäufe an bei weitem nicht so strikte Sparauflagen und Reformbedingungen geknüpft, wie sie über das ESM-Anpassungsprogramm im Rahmen des OMT-Programms bestehen.¹²⁶³ Insofern weist also auch das TPI ein erhöhtes moralisches Risiko als frühere EZB-Anleihekaufprogramme auf. Dies macht deutlich, dass auch die EZB dem moral hazard-Risiko keine allzu hohe Bedeutung mehr zumisst.

III. Mehr Fairness durch die EU-Konditionalitätsregelung?

Eine effektive Risikoteilung stellt für EU offenbar kein Kriterium mehr für eine faire wirtschaftliche Erholung durch die Corona-Finanzhilfen mehr dar. Stattdessen wird – mit Ausnahme von Polen und Ungarn – gerade in der EU-Konditionalitätsregelung ein neues Instrument zur Gewährleistung von Fairness erkannt.¹²⁶⁴ Dagegen wird eingewendet, dass Kürzungen von NGEU-Mittel im Wege der EU-Konditionalitätsregelung in erster Linie zulasten des nationalen Fiskus und damit der Steuerzahler in den betroffenen Mitgliedstaaten gehen könnten.¹²⁶⁵

Trotz derartiger Bedenken aber ist das Bestreben der EU und die Einführung der EU-Konditionalitätsregelung unter Fairness-Gesichtspunkten durchaus zu

¹²⁶⁰ Vgl. hierzu schon oben unter Kapitel 5, C., I.

¹²⁶¹ Vgl. so für das PSPP der *EuGH*, C-493/17, Rdnr. 140.

¹²⁶² So z.B. *Buiter*, Project Syndicate Blog-Beitrag vom 22.07.2022, hier zu finden:

<https://www.project-syndicate.org/commentary/ecb-tpi-anti-fragmentation-tool-fewer-conditions-than-omt-by-willem-h-buiter-2022-07> (Stand: 28.06.2023).

¹²⁶³ Ähnlich auch *Arnold*, *Financial Times* vom 21.07.2022, hier abrufbar:

<https://www.ft.com/content/c5499acd-0271-458d-8363-9e75633399ee> (Stand: 28.06.2023).

¹²⁶⁴ Zum Regelungsinhalt der EU-Konditionalitätsregelung vgl. nochmals oben unter Kapitel 5, A., II., 3., c).

¹²⁶⁵ *Mader*, *EuZW* 2021, 133 (142).

begrüßen. Die auf die Kopenhagener Kriterien von 1993 zurückgehenden Werte des Art. 2 EUV sind zurecht Voraussetzungen, um der Europäischen Union beitreten zu können.¹²⁶⁶ Ihre fortdauernde Missachtung muss konsequenterweise zur Unvereinbarkeit einer EU-Mitgliedschaft führen.¹²⁶⁷ Die Wahrung von Rechtsstaatlichkeit durch Achtung von Grundpfeilern wie Rechtmäßigkeit, Transparenz der Gesetzgebungsverfahren, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte, und die Gleichheit vor dem Gesetz, sind elementar für eine funktionierende Wertegemeinschaft wie die EU, die auf gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten beruht.¹²⁶⁸ Die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien schafft Rechtssicherheit und damit eine Gewissheit, Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit für den Einzelnen, die eine *faire* Grundlage für ein gedeihliches Zusammenleben bietet.¹²⁶⁹ In einer Wertegemeinschaft stellen Verstöße gegen die gemeinsamen Werte zudem das Integrationsprojekt als Ganzes in Frage. Die gelebte Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit ist somit Bedingung für Gleichheit und ein gleichberechtigtes Zusammenleben, und damit fundamental für die Zukunftsfähigkeit des supranationalen Projekts „Europäische Union“. Damit ist es auch ein Ausdruck von Fairness, dass Staaten der Zugang zu NGEU-Mitteln verwehrt bleibt, die die integrationspolitischen Errungenschaften der vergangenen Jahrzehnte und den Erfolg und die Zukunft des gesamten Vorhabens in Mitleidenschaft ziehen.

Im Übrigen lassen sich bereits erste Anwendungserfolge der Konditionalitätsregelung beobachten. Polen schließlich konnte durch die EU-Konditionalitätsregelung zur Abschaffung der Disziplinarkammer für Richter bewegt werden, ehe die Kommission im Gegenzug den polnischen Aufbau- und Resilienzplan und damit den Antrag auf Gewährung von rund EUR 36 Mrd. an NGEU-Mittel (davon EUR 23,9 Mrd. an Zuschüssen) an Polen genehmigte.¹²⁷⁰ Ob

¹²⁶⁶ Die „Kopenhagener Kriterien“ stellen 1993 in Kopenhagen vom Europäischen Rat festgelegte Voraussetzungen dar, die von einem Beitrittskandidaten erfüllt werden müssen, um Mitglied der EU zu werden. Sie bestehen aus einem „politischen Kriterium“, einem „wirtschaftlichen Kriterium“ und dem „Acquis-Kriterium“. Das politische Kriterium lautet: „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, [...] verwirklicht haben [...].“

¹²⁶⁷ So auch *Mader*, EuZW 2021, 133 (142).

¹²⁶⁸ *Diel-Gligor*, ZRP 2021, 63 (64).

¹²⁶⁹ *Douglas-Scott*, in: *Kochenov/Búrca/Williams* (Hrsg.), *Europe’s Justice Deficit?*, 2015, 51 (59).

¹²⁷⁰ Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 01.06.2022, hier zu finden:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_3375 (Stand: 28.06.2023).

auch in Ungarn ein Umdenken bewirkt werden kann, bleibt indes abzuwarten.¹²⁷¹ Im September 2022 schlug die EU-Kommission vor, dem Land Zahlungen aus dem EU-Haushalt in Höhe von EUR 7,5 Mrd. zu kürzen.¹²⁷² Der Rat beschloss im Dezember 2022 mehrheitlich, Gelder an Ungarn in Höhe von EUR 6,3 Mrd. einzufrieren.¹²⁷³ Indem zeitgleich mit der Ratsentscheidung die Korruptionsvorwürfe gegen EU-Parlamentarier bekannt wurden, büßt die EU als Vorreiter in Sachen Rechtsstaatlichkeit aber selbst massiv an Glaubwürdigkeit ein.

IV. Fazit zur Fairness im Rahmen der Polykrise-Finanzhilfen

Im Gegensatz zu den Kredithilfen der Eurokrise sehen die technokratischen Polykrise-Finanzhilfen der EU und der EZB allesamt keine wirtschaftspolitischen Konditionen in Form strikter Sparauflagen für die Schuldnerstaaten mehr vor. Dies nimmt den Verhandlungen über die Inanspruchnahme den politischen Sprengstoff. Andererseits bewirkt die Aufgabe der Konditionalität aber auch eine Abkehr von den Fairness-Voraussetzungen der Euro- und Staatsschuldenkrise. Dies gilt auch in Bezug auf die risikoteilende Wirkung der Finanzhilfen. Schließlich profitieren von den SURE- und NGEU-Darlehen gerade die Mitgliedstaaten, die vor der aktuellen Krise keine effektiven wirtschaftspolitischen Reformanstrengungen unternahmen und mit hohen Schuldenlasten von der Pandemie überrascht wurden. Und auch die NGEU-Zuschüsse berücksichtigen nicht, welche Staaten besonders schwer von der Pandemie und ihren wirtschaftlichen Folgen betroffen sind, sondern stellen mehr eine Ausweitung der EU-Kohäsionspolitik zugunsten der wirtschaftsschwachen Mitgliedstaaten dar. Gerade für die Beneluxstaaten und Deutschland lässt sich insofern ein elementares Umdenken erkennen.

Im Rahmen des NGEU-Programms mag letztlich allenfalls die EU-Konditionalitätsregelung für eine gewisse Konditionalität sorgen. Das Bestreben ist unter Fairness-Gesichtspunkten lobenswert und findet in den meisten Mitgliedstaaten vorwiegend Zuspruch. Denn Mitgliedstaaten, die gemeinsame Werte wie die Rechtsstaatlichkeit in Frage stellen, gefährden den Erfolg des EU-

¹²⁷¹ Umfassender hierzu *Stäsche*, EuZW 2023, 301 ff.; *Baade*, NVwZ 2023, 132 ff.

¹²⁷² Vgl. „EU-Kommission will Ungarn wegen Korruption 7,5 Milliarden Euro kürzen“ in Spiegel Online vom 18.09.2022, hier zu finden: <https://www.spiegel.de/ausland/eu-kommission-will-ungarn-wegen-korruption-7-5-milliarden-euro-kuerzen-a-c288da79-38dd-4d44-a51f-e21073f66595> (Stand: 28.06.2023).

¹²⁷³ Siehe Pressemitteilung des Rats vom 12.12.2022, hier zu finden:

<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/> (Stand: 28.06.2023).

Integrationsprozesses im Ganzen. Empfindliche Maßnahmen wie die Aussetzung von Zahlungen aus dem Haushalt und dem NGEU-Programm können – wie das Beispiel Polen bereits zeigt – insofern durchaus zu einem Umdenken und Umlenken in den betroffenen Mitgliedstaaten führen. Fraglich aber bleibt, ob der Mechanismus auch eine dauerhafte und fundamental Besserung in den betreffenden Mitgliedstaaten bewirken kann. Und – wie streng kann die EU mit den betreffenden Mitgliedstaaten sein, um einerseits die Wirksamkeit der Konditionalitätsregelung sicherzustellen aber andererseits einen Bruch mit den betreffenden Mitgliedstaaten nicht zu provozieren? Fragen wie diese zeigen, wie schwer die Handhabung des Rechtsstaatsmechanismus und wie schmal der Grat solch einer finanziellen „Quasi-Bestrafung“ letztlich doch ist. Welche Voraussetzungen die EU künftig an eine „faire Erholung“ stellen mag, bleibt noch abzuwarten. Dass jedoch auch insofern wieder unterschiedliche Vorstellungen in den Mitgliedstaaten bestehen, lassen die in Polen und Ungarn bestehenden Vorbehalte gegenüber dem EU-Rechtsstaatsmechanismus aber schon heute zweifelsfrei erkennen.

Kapitel 6: Ausblick

Die EU steht enormen Herausforderungen gegenüber. Zu nennen sind insbesondere die noch immer andauernde Corona-Pandemie, der Krieg in der Ukraine, die Gasknappheit, die hohe Inflation und das wieder ansteigende Flüchtlingsaufkommen. Hinzu kommt das Erstarren nationalistischer Kräfte wie in Italien, wo mit Giorgia Meloni fortan eine Rechtspopulistin das Amt der Ministerpräsidentin begleitet. Die Liste an Problemen also ist lang und diffus. Ein zeitnahes Ende der Polykrise zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erkennbar. Stattdessen entfachen fast täglich neue Brandherde, auf die politische Antworten gefunden werden müssen. Hierbei einen Konsens unter den Mitgliedstaaten zu erreichen, erscheint schwierig, mitunter nahezu unmöglich. Viel zu unterschiedlich sind einmal mehr die Wahrnehmungen und Interessen – kurzum die jeweiligen Bezugsrahmen – in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Gemein ist den EU-Institutionen und den nationalen Regierungen nur die schier inflationäre Verwendung und Instrumentalisierung des Begriffs der „Solidarität“ quer durch alle Politbereiche. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen beispielsweise fordert erneut „eine Union der Entschlossenheit und Solidarität“.¹²⁷⁴ Der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz fordert eine „Solidarität“ der EU in der europäischen Energieversorgung.¹²⁷⁵ Die neue Regierung in Rom hingegen wirft Deutschland vor, sich „unsolidarisch“ gegenüber den sonstigen Mitgliedstaaten zu verhalten¹²⁷⁶, obwohl gerade Italien mit rund EUR 69 Mrd. in Summe der zweitgrößte Empfänger an NGEU-Zuschüssen ist und somit enorm von den deutschen Leistungen im Rahmen des NGEU-Programms profitiert.¹²⁷⁷ Zurecht schließt sich insofern die Frage an, wie derartige Vorwürfe noch mit dem Wert der „Fairness“ zwischen den Mitgliedstaaten zu vereinbaren sind.

¹²⁷⁴ Vgl. die Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2022 vom 14.09.2022, hier zu finden: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_22_5493 (Stand: 28.06.2023).

¹²⁷⁵ Vgl. „Scholz setzt auf Solidarität“, Tagesschau Online vom 16.08.2022, hier abrufbar: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/scholz-reise-schweden-101.html> (Stand: 28.06.2023).

¹²⁷⁶ Siehe „Der Wumms wirft Wellen“ in der Süddeutschen Zeitung Online vom 02.10.2022, hier zu finden: <https://www.sueddeutsche.de/politik/italien-gaspreis-deutschland-1.5667501?reduced=true> (Stand: 28.06.2023).

¹²⁷⁷ Vgl. die RRF-Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 30.06.2022, hier abrufbar: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022_06_30_update_maximum_financial_contribution_rrf_grants.pdf (Stand: 28.06.2023).

All dies aber macht bereits an diesem Punkt der aktuellen Polykrise ganz deutlich: die relativen Sinn- und Orientierungsmuster in Bezug auf die Untersuchungsparameter divergieren in den Mitgliedstaaten abermals enorm. Darüber hinaus werben die EU-Kommissare Paolo Gentiloni und Thierry Breton schon wieder offen für die Schaffung gemeinsamer Finanzhilfeeinstrumente „im Geiste der Solidarität“ nach dem Vorbild dessen, was die EU mit dem schuldenfinanzierten NGEU-Programm neu entwickelt hat.¹²⁷⁸ Auch zur Unterstützung beim Wiederaufbau der Ukraine wird bereits die erneute Aufnahme gemeinsamer EU-Schulden gefordert.¹²⁷⁹ Dies bestärkt die Annahme, dass mit dem NGEU-Programm ein Präzedenzfall für weitere Rückgriffe auf die EU-Fiskalkapazitäten geschaffen wurde (dazu B.), der zugleich zentral für die fiskalföderalistische Fortentwicklung der Union sein wird (dazu A.). Der abermalige Wandel im Verständnis der Untersuchungsparameter und der WWU-Rechtsverfassung ist mithin in vollem Gange (dazu C).

A. Fiskalföderalismus: Begriff und Status Quo

Der Begriff des „Fiskalföderalismus“ umschreibt die Kompetenzen sowie die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Institutionen zur Erhebung, Verteilung und Ausgabe öffentlicher Einnahmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Aufgaben- bzw. Vorhabenfinanzierung).¹²⁸⁰ Die im Fiskalföderalismus bewirkten Verteilungen der finanz- und haushaltspolitischen Kompetenzen auf die verschiedenen Verfassungsebenen im Bundesstaat werden dabei als passiver Finanzausgleich bezeichnet.¹²⁸¹ Der aktive Finanzausgleich hingegen umschreibt die Verteilung von Staatseinnahmen im Fiskalsystem, also die Umverteilung durch Transfers.¹²⁸² Der aktive Finanzausgleich wiederum kann in horizontale Aus-

¹²⁷⁸ Vgl. den Gastbeitrag „Nur eine europäische Antwort kann Industrie und Bürger schützen“ von *Breton/Gentiloni* in der FAZ Online vom 03.10.2022, hier zu finden:

<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/nur-eine-europaeische-antwort-kann-unsere-industrie-und-die-buerger-schuetzen-18359695.html> (Stand: 28.06.2023).

¹²⁷⁹ So z.B. der „Wirtschaftswoche“ Peter Bofinger, vgl. „Wirtschaftsweiser fordert gemeinsame EU-Schulden für Ukraine-Wiederaufbau“ in Welt Online vom 20.05.2022, hier zu finden:

<https://www.welt.de/wirtschaft/article238863157/Kriegsfolgen-Wirtschaftsweiser-fordert-gemeinsame-EU-Schulden-fuer-Ukraine-Wiederaufbau.html> (Stand: 28.06.2023).

¹²⁸⁰ *Anderson/Scheller*, Fiskalföderalismus. Eine international vergleichende Einführung, 2012, S.19. Föderalismus“ vom lateinischen „foedus“ für „Bund“, „Bündnis“ oder „(zwischenstaatlicher) Vertrag“.

¹²⁸¹ Vgl. „Fiskalföderalismus“ im Lexikon der Konrad Adenauer Stiftung, abrufbar unter:

<https://www.kas.de/de/web/soziale-marktwirtschaft/fiskalfoederalismus> (Stand: 28.06.2023).

¹²⁸² So auch *Henkel/Seidel/Südekum*, CESifo Working Papers 7012 (2018), S. 1 ff.

gleichleistungen zwischen den Einheiten auf gleicher Ebene (z.B. zwischen den Ländern) und Transfers zwischen den Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) unterteilt werden.¹²⁸³ Ziel der aktiven Umverteilung ist die Angleichung der Finanzkraft zwischen den Gliedern und die Schaffung einer Stabilisierungsfunktion zur Absorption wirtschaftlicher Schocks.¹²⁸⁴

Im Rahmen der deutschen Finanzverfassung wird zusätzlich zwischen einem primären und einem sekundären Finanzausgleich unterschieden.¹²⁸⁵ Art. 106 GG regelt den sog. primären vertikalen Finanzausgleich, indem er gewisse Steuern allein dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden (Trennsystem), oder aber dem Bund und den Ländern gemeinsam zuweist und eine Verteilung normiert (Verbundsystem). Nach Art. 107 Abs. 1 GG hingegen sind die der Gesamtheit aller Länder zugewiesenen Steuern nach dem örtlichen Aufkommen der Steuern zu verteilen (primärer horizontaler Finanzausgleich). Auf der sekundären Stufe ordnet Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG zunächst an, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen ist (sekundärer horizontaler Finanzausgleich). Ergänzend ermächtigt Art. 107 Abs. 2 S. 5 und S. 6 GG den Bund zu Ergänzungszuweisungen, also zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs leistungsschwacher Länder aus eigenen Bundesmitteln (sekundärer vertikaler Finanzausgleich). Ein ähnliches Ausgleichssystem findet sich auch in der Schweiz, in der neben Umverteilungen zwischen dem Bund und den Kantonen (vertikal) auch Umverteilungen zwischen den einzelnen Kantonen (horizontal) vorgesehen sind.¹²⁸⁶ In den USA hingegen gibt es streng-formal betrachtet kein föderales, systematisiertes Finanzausgleichssystem.¹²⁸⁷ Stattdessen werden zweckgebundene *grants* der Zentralregierung an die Bundesstaaten vergeben (Vorhabenfinanzierung), die zwar in ihrer Wirkung einem vertikalen Finanzausgleich ver-

¹²⁸³ Vgl. „Fiskalföderalismus“ im Lexikon der Konrad Adenauer Stiftung, abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/web/soziale-marktwirtschaft/fiskalfoederalismus> (Stand: 28.06.2023).

¹²⁸⁴ Vgl. *Cansier/Bayer*, Einführung in die Finanzwissenschaft, 2003, S. 242 ff., die z.B. die Bekämpfung von allgemeiner Arbeitslosigkeit und Inflation als stabilisierende Ziele benennen.

¹²⁸⁵ Umfassender zum deutschen Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht z.B. *Schwarz*, JA 2021, 184 ff. & 276 ff.; *Shah*, The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives, 2007.

¹²⁸⁶ Zum nationalen Finanzausgleich der Schweiz und zum Vergleich mit dem System in Deutschland z.B. *Braun*, Swiss Political Science Review 2003, 57 ff.; *Shah*, The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives, 2007; *Segmiller*, Sekundärer Finanzausgleich in Deutschland und der Schweiz: Ein Rechtsvergleich, 2017.

¹²⁸⁷ Umfassender zum Finanzausgleichssystem der USA z.B. *Hausteiner*, in: *Lammert/Siewert/Vormann* (Hrsg.), Handbuch Politik USA, 2020, 257 ff.; *Shah*, The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives, 2007.

gleichbar sind, aber im Grundsatz nicht primär die Angleichung der Finanzkraft der Einzelstaaten (Umverteilung) beabsichtigen.

Der EU wiederum fehlte es bis zum NGEU-Programm fast gänzlich an echten Transferleistungen auf Ausgabenseite. Mit Blick auf die Einnahmeseite ist zudem festzustellen, dass die EU bislang nicht über eine eigene Besteuerungsgewalt verfügt. Der aktuelle EU-Eigenmittelbeschluss aber sieht nun erstmals die Einführung originärer EU-Steuern vor.¹²⁸⁸ Der EU-Fiskalföderalismus steht demnach aber insgesamt noch ganz am Anfang seiner Entwicklung.¹²⁸⁹ Mit dem NGEU-Programm jedoch ist der Grundstein für eine erweiterte Nutzung der EU-Fiskalkapazitäten und mithin eine Entwicklung des EU-Fiskalföderalismus geschaffen worden.

B. Die EU-Fiskalkapazität

Mit Ausbruch der Eurokrise entwickelte sich in der EU ein schier grenzenloser Ideenreichtum für die Schaffung immer neuer Versicherungslösungen. Nur teilweise erfuhren die Ideen eine Umsetzung in die Rechtspraxis.¹²⁹⁰ Andere Ideen wie die Schaffung eines Europäischen Währungsfonds, eines Eurozonen-Budgets oder eines Euro-Finanzministers hingegen fanden nie die erforderlichen Mehrheiten.¹²⁹¹ Auch die Schaffung einer EU-Arbeitslosenrückversicherung, die betreffenden Mitgliedstaaten im Falle ansteigender Arbeitslosenzahlen mittels Kredite aus einem gemeinsam ausgestatteten Arbeitslosenfonds unterstützen könnten, wird mit dem NGEU-Programm zumindest für nahe Zukunft vom Tisch sein.¹²⁹² Selbst bestehende Instrumente wie der ESM samt seiner strikten Konditionen werden – wie insofern bereits die Nichtanwendung des PCSI lehrte – politisch nicht mehr die erste Wahl darstellen oder gar gänzlich hinfällig werden.

¹²⁸⁸ Vgl. Erwägungsgrund 8 des Beschlusses des Rates vom 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABl. L 424/1.

¹²⁸⁹ Zum Fiskalföderalismus in der EU z.B. auch *Alves/Afonso*, in: *Ferreiro/Fontana/Serrano*, Fiscal Policy in the European Union, 2008, 6 ff.

¹²⁹⁰ Für einen Überblick über die risikovermeidenden Maßnahmen sowie den Rettungsschirm und den ESM vgl. oben unter Kapitel 4, A., II. sowie Kapitel 3, B., II. & III.

¹²⁹¹ Ähnlich auch *Guttenberg/Hemker/Tordoir*, Wirtschaftsdienst 2021, 90 (93 f.); ausführlich zu einem europäischen Finanzminister z.B. *Behre*, A European ministry of finance?, 2021.

¹²⁹² Umfassender zu einer EU-Arbeitslosenrückversicherung und deren möglichen Ausgestaltungen vgl. z.B. *Dolls*, EconPol Policy Report 10/2019 Vol. 3; *Meyer*, Europäische Union und Währungsunion in der Dauerkrise, 2020, S. 295 ff.

Stattdessen ist mit der Schaffung des NGEU-Programms die Entscheidung für eine erweiterte Nutzung der EU-Fiskalkapazitäten gefallen.¹²⁹³

I. Das NGEU-Programm als Präzedenzfall

Mit dem NGEU-Programm ist ein Präzedenzfall für weitere Rückgriffe auf die EU-Fiskalkapazitäten geschaffen. Dies gilt auch in Bezug auf die Konditionalität der Unterstützungsmaßnahmen, die fortan nur noch von nachrangiger Bedeutung sein wird. Viel zu lukrativ ist es für die hochverschuldeten Mitgliedstaaten, sich ohne Einhaltung vorgegebener Konditionen, Geld über die EU besorgen zu können.¹²⁹⁴ Andererseits könnte mit der Nutzung einer erweiterten EU-Fiskalkapazität eine Stabilisierungswirkung und somit eine Verbesserung des Risk Sharing-Systems in der WWU erreicht werden.¹²⁹⁵ Das NGEU-Programm wird diesen Zweck aber nicht erfüllen und stattdessen – wie bereits dargelegt – vor allem der Vorhabenfinanzierung in den EU-Mitgliedstaaten und einer Ausweitung der EU-Kohäsionspolitik dienen.¹²⁹⁶ Die Entscheidung über die Verfolgung einer Stabilisierungswirkung im Rahmen der EU-Fiskalkapazität obliegt letztlich auch den Vertragsgebern. Die EU-Organe hingegen verfügen nicht über eine Kompetenz-Kompetenz zur Erschließung derlei neuer Zwecke.

Die Vertragsgeber wiederum sind gut beraten, bereits vorab festzulegen, welche Aufgaben die EU durch die Nutzung ihrer erweiterten Fiskalkapazität künftig verfolgen sollte.¹²⁹⁷ Die zusätzliche Verfolgung einer Stabilisierungsfunktion würde schließlich bewirken, die EU rechtspraktisch noch weiter in Richtung eines fiskalföderalistischen Systems zu bewegen. Dies gilt auch für die im Eigenmittelbeschluss vorgesehene Einführung von EU-Steuern. Politisch ist die Einführung originärer EU-Steuern kein Tabu mehr. Stattdessen versprechen sich gerade die hochverschuldeten Mitgliedstaaten von der Schaffung einer EU-Steuer Gewalt, sich erhöhte Zuweisungsbeiträgen an die EU ersparen zu können oder Einsparungen im Rahmen des EU-Haushalts verhindern zu können. Die

¹²⁹³ Ähnlich auch Meyer, EuZW 2022, 789 ff.

¹²⁹⁴ Ob und wie fiskalische Transfers ohne moral hazard getätigt werden könnten thematisieren z.B. Beetsma/Cima/Cimadomo, International Journal of Central Banking Vol. 17 No. 3 (2021), 95 ff.

¹²⁹⁵ So z.B. Beetsma/Cimadomo/Spronsen, VoxEU.org 2022/03/14; Diaz, Intereconomics 2020, 215 ff.; Beetsma/Cimadomo/Spronsen, ECB Working Paper Series No. 2666; Gabrisch, MPRA Paper No. 83965 (2018); Batini/Lamperti/Roventini, IMF Working Paper 2020/181.

¹²⁹⁶ Zum Risk Sharing im Rahmen des NGEU-Programms vgl. oben unter Kapitel 5, D., I.

¹²⁹⁷ So auch Nettesheim, Thesenpapier „Der Auf- und Ausbau der EU-Fiskalkapazität“ zum deutsch-italienischen Verfassungskolloquium in Rom vom 16.-18.06.2022, These Nr. 6.

erweiterte Nutzung der EU-Fiskalkapazität wird die Entwicklung einer EU-Besteuerungshoheit damit nochmals beschleunigen.¹²⁹⁸ Um als Standort aber für Arbeitgeber attraktiv zu bleiben und die Wettbewerbsfähigkeit der EU nicht zu gefährden, sollte eine EU-Besteuerungshoheit nicht eine Erhöhung der Gesamtbelastung bedeuten. Schon heute nämlich liegt die Steuerquote im Verhältnis zum BIP in der EU bei über 40%.¹²⁹⁹

II. Bedenken gegenüber weiteren EU-Verschuldungen

Die unionale Verschuldung hat sich durch NGEU zu einer echten politischen Option entwickelt.¹³⁰⁰ Wenngleich die EU-Kommission mit Blick auf das NGEU-Programm zwar von einem „historischen und einmaligen Vorschlag“ zur Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten sprechen mag,¹³⁰¹ gilt es als sicher, dass auch künftig nach schuldenfinanzierten Stabilisierungsmöglichkeiten gesucht wird.¹³⁰² Kein Problem wird dabei darin gesehen werden, dass die Staatsverschuldung der EU im Jahr 2021 bereits 88,1% des EU-BIP betrug.¹³⁰³ Einige EU-Mitgliedstaaten wie Griechenland (189,3%) und Italien (152,6%) weisen sogar eine noch viel höhere Staatsschuldenquote in Relation zum jeweiligen BIP auf.¹³⁰⁴

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die EU für künftige Verschuldungen wieder den Weg über eine entsprechende Ermächtigung der Kommission im Wege des ratifizierungsbedürftigen Eigenmittelbeschluss wählen wird. Denkbar wäre

¹²⁹⁸ *Nettesheim*, Thesenpapier „Der Auf- und Ausbau der EU-Fiskalkapazität“ zum deutsch-italienischen Verfassungskolloquium in Rom vom 16.-18.06.2022, These Nr. 7; *Heber*, EuR 2021, 416 (451 f.).

¹²⁹⁹ Im Jahr 2020 lag sie bei 40,1%, für 2022 rechnet die EU-Kommission aufgrund eines BIP-Rückgangs auch mit einem Rückgang der Steuerquote auf 39,9%, vgl. *Europäische Kommission*, Taxation trends in the European Union: data for the EU Member States, Iceland, Norway: 2022 edition, Tabelle 1 auf S. 25, hier zu finden: <https://data.europa.eu/doi/10.2778/417176> (Stand: 28.06.2023).

¹³⁰⁰ *Nettesheim*, Thesenpapier „Der Auf- und Ausbau der EU-Fiskalkapazität“ zum deutsch-italienischen Verfassungskolloquium in Rom vom 16.-18.06.2022, These Nr. 2.

¹³⁰¹ EU-Kommission, Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation

eröffnen, Mitteilung vom 27.05.2020, KOM(2020) 456 final, S. 5.

¹³⁰² So auch *Meyer*, EuZW 2021, 16 (21); ähnlich auch *Luo*, European Review 2022, 374 (385).

¹³⁰³ Die Zahlen von Statista sind hier zu finden:

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/247033/umfrage/staatsverschuldung-in-eu-und-eurozone-in-relation-zum-bruttoinlandsprodukt-bip/> (Stand: 28.06.2023).

¹³⁰⁴ Vgl. hierzu: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/163692/umfrage/staatsverschuldung-in-der-eu-in-prozent-des-bruttoinlandsprodukts/> (Stand: 28.06.2023).

auch, dass die EU-Organe stattdessen den Weg über einen im EU-Gesetzgebungsverfahren erlassenen Sekundärrechtsakt priorisieren.¹³⁰⁵ Gerade durch die Erhöhung der in Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 EU-Eigenmittelbeschluss festgelegten Obergrenzen um jeweils 0,60% und die Übersicherung des NGEU-Programms bietet sich hierfür ein entsprechend nutzbarer Spielraum.¹³⁰⁶ Dass die Anhebung derzeit befristet ist und ausschließlich zur Deckung aller NGEU-Verbindlichkeiten, nicht aber zur Deckung sonstiger Verbindlichkeiten der Union verwendet werden darf (Art. 6 UAbs. 2 EU-Eigenmittelbeschluss), wird für Politik und EuGH insofern zweifelsohne kein Hindernis darstellen.

III. Demokratisch-legitimatorische Überlegungen

Sollte es künftig tatsächlich zur regelmäßigen Nutzung der EU-Fiskalkapazität kommen, müsste ein entsprechendes Vorgehen auch demokratisch-legitimatorisch abgesichert sein. Erforderlich wäre in diesem Zusammenhang insbesondere die Achtung des EU-Haushaltsverfahrens unter Einbindung des EU-Parlaments (dazu 1.). Darüber hinaus wäre aber auch insofern eine demokratische Rückbindung im Sinne des Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV sicherzustellen (dazu 2.).

1. Die Rolle des Europäischen Parlaments

Gerade die Schaffung und Bewirtschaftung des NGEU-Programms am parlamentarischen Haushaltsgesetzgeber vorbei steht im Widerspruch zur haushaltspolitischen Verantwortung des Parlaments aus Art. 310 Abs. 1 AEUV und Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 EUV. Insofern sollte das NGEU-Programm zwingend nicht zum Vorbild für eine erweiterte Nutzung der EU-Fiskalkapazitäten genommen werden. Stattdessen ist eine erweiterte Nutzung der EU-Fiskalkapazitäten in das vertragliche EU-Haushaltsverfahren zu integrieren und eine Beteiligung des Europäischen Parlaments sicherzustellen. Eine Reform der EU-Finanzverfassung wäre überdies sinnvoll, um für eine weitere schuldenfinanzierte Ausgabenpolitik auch eine sichere Rechtsgrundlage zu schaffen.¹³⁰⁷ Dies gilt allen voran für die rechtlichen Ungereimtheiten aus einer Schuldenaufnahme und deren Behandlung

¹³⁰⁵ Diese Frage aufwerfend auch *Nettesheim*, Thesenpapier „Der Auf- und Ausbau der EU-Fiskalkapazität“ zum deutsch-italienischen Verfassungskolloquium in Rom vom 16.-18.06.2022, These Nr. 8.

¹³⁰⁶ *Nettesheim*, AöR 145 (2020), 381 (405).

¹³⁰⁷ Dies gilt auch für die Erhebung von EU-Steuern auf Einnahmeseite, vgl. *Hey*, EuZW 2021, 277 (278 ff.).

im Hinblick auf das EU-Eigenmittelsystem nach Art. 311 AEUV.¹³⁰⁸ In diesem Zusammenhang könnte auch über eine Beteiligung des Europäischen Parlaments im Rahmen der Mittelverteilung befunden werden. Unabhängig davon aber wäre auch denkbar, fortan einen zwei- statt dreistufigen Aufbau – ohne ein Zwischeninstrument wie dem EURI – zu wählen. Das Unionsrecht schließlich lässt nicht erkennen, dass es für die Mittelverteilung zwingend eines solchen Zwischeninstruments bedürfe.¹³⁰⁹

Die Vergangenheit jedenfalls zeigt, dass die EU-Organe allzu häufig den schnellen und einfachen Weg bevorzugen. Demokratische Vorsätze und Anforderungen entwickeln sich im Krisenfall rasch zu Lästigkeiten für die Brüsseler Politik. Auch diese Erkenntnis kann aus dem Umgang mit den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie im Wege des „nebenhaushaltlichen“ NGEU-Programms gewonnen werden. Dass man in Brüssel also auch künftig den Weg am Haushaltsgesetzgeber vorbei für die erweiterte Nutzung einer EU-Fiskalkapazität wählen wird, kann leider nicht mit der erforderlichen Gewissheit ausgeschlossen werden. Darüber hinaus muss der Schaden an Anerkennungswürdigkeit des Europäischen Parlaments behoben werden, der durch den Korruptionsskandal zweifelsfrei entstand.

2. Legitimatorische Rückbindung einer EU-Fiskalkapazität

Einmal mehr stellt sich außerdem die Frage, wie die legitimatorische Rückbindung einer EU-Fiskalkapazität nach Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV sicherzustellen wäre. Selbstverständlich hängt die Beantwortung dieser Frage letztlich davon ab, welche Konstruktion der Nutzung der EU-Fiskalkapazität zugrunde läge und welche Anforderungen entsprechend an die legitimatorische Rückbindung zustellen wären. Denkbar wäre schließlich den Weg über eine Vertragsänderung zu gehen, was unter legitimatorischen Gesichtspunkten auch zweifelsfrei zu begrüßen wäre.¹³¹⁰ Wahrscheinlicher aber ist, dass die Mitgliedstaaten den Vertragstext erneut unangetastet lassen. Dann stellt sich jedoch die Frage, wie eine neuerliche Ermächtigung der Kommission zur Anleihebegebung erfolgen würde. Auf keine allzu großen verfassungsrechtlichen Bedenken würde es insofern noch stoßen, wenn man sich in diesem Zusammenhang erneut für eine Änderung des EU-Eigenmittelbeschlusses entscheiden würde. In diesem Fall nämlich wäre erneut das

¹³⁰⁸ So auch *Weiß*, ZRP 2022, 162 (163).

¹³⁰⁹ So auch schon oben unter Kapitel 5, B., I.

¹³¹⁰ So auch *Schwarze*, EuR 2023, 30 (39).

Einstimmigkeits- und Ratifizierungserfordernis gemäß Art. 311 AEUV zu achten und damit eine mitgliedstaatliche Mitsprache sichergestellt. Dabei wäre auch erneut zu respektieren, dass der Deutsche Bundestag über einen weiten Einschätzungsspielraum bei der Beurteilung des Risikos für eine Inanspruchnahme der BRD und die sich aus dem Eigenmittelbeschluss ergebenden Zahlungsverpflichtungen und Haftungsfolgen hat.

Nicht sichergestellt wäre eine mitgliedstaatliche Mitsprache hingegen, wenn eine Verschuldungsermächtigung im Wege einer Verordnung ergehen würde. Eine entsprechende Entscheidung könnte schließlich sogar mit qualifizierter Mehrheit im Rat ergehen. Im Falle eines solchen Vorgehen würden sich zweifelsfrei verfassungsrechtliche Probleme ergeben. Vieles spricht sogar dafür, dass sich die deutschen Verfassungsorgane vor dem Hintergrund ihrer Integrationsverantwortung und Art. 23 Abs. 1 GG an einer solchen Konstruktion nicht beteiligen dürften. Aufgrund einer evidenten Verletzung demokratischer Grundsätze könnte Gleiches auch für den Fall anzunehmen sein, dass künftige schuldenfinanzierte Ausgabenprogramme erneut am EU-Haushalt und mithin dem vertraglichen Haushaltsgesetzgeber vorbei bewirtschaftet werden sollten.¹³¹¹

C. Fazit & Schlusswort

Fest steht, die erweiterte Nutzung der EU-Fiskalkapazitäten wird zur politischen Priorität der EU-Mitgliedstaaten werden. Der Umstand, dass die EU zeitnah auch über eine Besteuerungsgewalt verfügen wird, wird für die Union einen enormen Zuwachs an (Bundes-)Staatsähnlichkeit und fiskalföderalistischen Strukturen bedeuten. Die wirtschaftlichen und rechtlichen Bedenken in Bezug auf diese fiskalföderalistische Integration wurden skizziert. Bislang blieben in der Union oftmals gerade die besonders gewichtigen demokratischen Belange hinter dem Willen zur finanziellen Unterstützung der Mitgliedstaaten zurück.¹³¹² Um dies im Rahmen der künftigen Nutzung der EU-Fiskalkapazitäten besser zu machen, ist vor allem eine konstitutive Einbindung des Europäischen Parlaments unverzichtbar. In Brüssel muss eine entsprechende demokratisch-legitimatorische Sensibilität geschaffen werden. Nur auf Grundlage eines demokratisch-legitimatorischen Fundaments nämlich wird es möglich sein, die fiskalföderale

¹³¹¹ *Nettesheim*, Thesenpapier „Der Auf- und Ausbau der EU-Fiskalkapazität“ zum deutsch-italienischen Verfassungskolloquium in Rom vom 16.-18.06.2022, These Nr. 10.

¹³¹² So auch *Kube/Schorkopf*, NJW 2021, 1650 (1654 ff.).

Integration auch in einer solidarischen und fairen Art und Weise bestreiten zu können.

Literaturverzeichnis

- Abels, Gabriele*; Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union, in: *Becker, Peter/Lippert, Barbara* (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, 175-193.
- Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael*; Criteria of Democratic Legitimacy, in: *Hurrelmann et al.* (Hrsg.), Legitimacy in an age of global politics, 1. Auflage, Basingstoke 2007, 35-56.
- Aerts, Jasper/Bizarro, Pedro*; The reform of the European Stability Mechanism, ESM Discussion Paper Series 2020/14.
- Afflatet, Nicolas*; Der Fiskalpakt: Schlüssel für dauerhaft solide Finanzen in der Eurozone?, ZfWP 2019, 183-201.
- Alcidi, Cinzia/Corti, Francesco*; The EU response to Covid-19: breaking old taboos?, in: *Vanhercke, Bart/Spasova, Slavina* (Hrsg.), Social policy in the European Union: state of play 2021, 1. Auflage, Brüssel 2022, 39-60.
- Alcidi, Cinzia/D'Imperio, Paolo/Thirion, Gilles*; Risk-sharing and Consumption-smoothing Patterns in the US and the Euro Area: A comprehensive comparison, CEPS Working Document No 2017/04.
- Alcidi, Cinzia/Giovannini, Alessandro/Gros, Daniel*; 'Grexit': Who would pay for it?, CEPS Policy Brief No. 272, Mai 2012.
- Alcidi, Cinzia/Giovannini, Alessandro/Piedrafita, Sonia*; Enhancing the Legitimacy of EMU Governance, CEPS Special Report No. 98, Dezember 2014.
- Alcidi, Cinzia/Gros, Daniel/Ferrer, Jorge Núñez/Rinaldi, David*; The Instruments Providing Macro-Financial Support to EU Member States, CEPS Research Report No. 2017/06.
- Alcidi, Cinzia/Gros, Daniel*; Next Generation EU: A Large Common Response to the COVID-19-Crisis, Intereconomics 2020, 202-203.

- Alonso, Sonia*; „Wählen ohne Wahl“: Demokratie und die Staatsschuldenkrise in der Eurozone, in: *Merkel, Wolfgang* (Hrsg.), *Demokratie und Krise: Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden 2015, 245-274.
- Alter, Adrian/Beyer, Andreas*; *The Dynamics of Spillover Effects during the European Sovereign Debt Turmoil*, ECB Working Paper Series No. 1558 (2013).
- Alves, Rui Henrique/Afonso, Oscar*; *Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We?*, in: *Ferreiro, Jesús/Fontana, Giuseppe/Serrano, Felipe* (Hrsg.), *Fiscal Policy in the European Union*, 1. Auflage, London 2008, 6-24.
- Amato, Guiliano*; *On Europe's justice deficit, and how to reduce it*, VerfBlog, 2015/06/13.
- Anderson, George/Scheller, Henrik*; *Fiskalföderalismus: Eine international vergleichende Einführung*, 1. Auflage, Berlin/Toronto 2012.
- Antonescu, Daniela*; *New cohesion and regional policy in 2021-2027 period*, MPRA Paper No. 98122.
- Arnauld, Andreas von*; *Normenhierarchien innerhalb des primären Gemeinschaftsrechts – Gedanken im Prozess der Konstitutionalisierung Europas*, EuR 2003, 191-216.
- Arnold, Martin*; *Spread betting: how will the ECB's new bond-buying tool work?*, Financial Times vom 21.07.2022.
- Asdrubali, Pierfederico/Sørensen, Bent E./Yosha, Oved*; *Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963-1990*; *The Quarterly Journal of Economics* 1996, 1081-1110.
- Augenstein, Daniel*; *We the People: EU Justice as Politics*, in: *Kochenov, Dimitry/Búrca, Gráinne de/Williams, Andrew* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit?*, 1. Auflage, Oxford 2015, 153-164.
- Baade, Björnstjern*; *Die Konditionalitätsverordnung: Erwartungen und Realität anlässlich ihrer ersten Anwendung auf Ungarn*, NVwZ 2023, 132-137.
- Baglioni, Angelo*; *The European Banking Union: A Critical Assessment*, 1. Auflage, London 2016.

- Barbato, Mariano*; Integration als Revolution: Souveränität und Legitimität der EU im Ausnahmezustand der Eurokrise, ZFAS 2013, 249-267.
- Barrett, Gavin*; Reflections on What the Rule of Law Means and its Significance at EU Level, EuR-Beiheft 1 2018, 23-38.
- Bartzokas, Anthony/Giacon, Renato/Macchiarelli, Corrado*; Assessing the ECB's new Transmission Protection Mechanism, LSE EU Politics Blog 20.07.2022.
- Basedow, Jürgen/Dietze, Jan/Griller, Stefan/Kellerbauer, Manuel/Klamert, Marcus/Malferrari, Luigi/Scharf, Tibor/Schnichels, Dominik/Thym, Daniel/Tomkinet, Jonathan*; European integration: Quo vadis? A critical commentary on the PSpP judgment of the German Federal Constitutional Court of May 5, 2020, International Journal of Constitutional Law 2021, 188-207.
- Batini, Nicoletta/Lamperti, Francesco/Roventini, Andrea*; Reducing Risk while sharing it: A fiscal recipe for the EU at the time of Covid-19, IMF Working Paper 2020/181.
- Becker, Peter*; Die EU auf dem Weg in eine „Transferunion“? Ein Beitrag zur Entdramatisierung, SWP-Studie 2018/S 08.
- Becker, Sascha O./Egger, Peter H./von Ehrlich, Maximilian*; Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with heterogeneous Treatment Effects, American Economic Journal: Economic Policy 2013, 5(4), 29-77.
- Beetsma, Roel/Cima, Simone/Cimadomo, Jacopo*; Fiscal Transfers without Moral Hazard?, International Journal of Central Banking Vol. 17 No. 3 (2021), 95-154.
- Beetsma, Roel/Cimadomo, Jacopo/Spronsen, Josha van*; A proposal for a central fiscal capacity for the EMU targeting euro area, national, and regional shocks, VoxEU.org 2022/03/14.
- Beetsma, Roel/Cimadomo, Jacopo/Spronsen, Josha van*; One scheme fits all: a central fiscal capacity for the EMU targeting eurozone, national and regional shocks, ECB Working Paper Series No. 2666 (2022).

- Behre, Frederik*, A European ministry of finance? Charting and Testing the National Constitutional Limits to EU Fiscal Integration, 1. Auflage, Amsterdam 2021.
- Belke, Ansgar*; Central bank communication and transparency: the ECB and the European Parliament, *International Journal of Monetary Economics and Finance* 2018, 416-435.
- Bénassy-Quéré, Agnès/Brunnermeier, Markus K./Enderlein, Henrik/Farhi, Emmanuel/Fratzscher, Marcel/Fuest, Clemens/Gourinchas, Pierre-Olivier/Martin, Philippe/Pisani-Ferry, Jean/Rey, Hélène/Schnabel, Isabel/Véron, Nicolas/Weder di Mauro, Beatrice/Zettelmeyer, Jeromin*; How to reconcile risk sharing and market discipline in the euro area, CEPR Policy Insight No. 91, Januar 2018 (zitiert: *Bénassy-Quéré et al.*, CEPR Policy Insight No. 91).
- Bender, Christian M./Heise, Arne*; Inhärente Instabilität: zur Rolle der Output-Lücke im Stabilitäts- und Wachstumspakt, *Wirtschaftsdienst* 2021, 213-220.
- Benz, Arthur*; Federal democracy, distributive justice and the future of Europe, *European Law Journal* 2021, 1-14.
- Berkemann, Jörg*; Fairness als Rechtsprinzip, *JR* 1989, 221-228.
- Bernoth, Kerstin/Dietz, Sara/Ider, Gökhan/Lastra, Rosa María*; Activation of New ECB Emergency Program TPI Has Not Yet Been Required, *DIW Weekly Report* 40/2022, 249-256 (zitiert: *Bernoth et al.*, *DIW Weekly Report* 40/2022).
- Beroš, Marta Božina*; Some reflections on the governance and accountability of the Single Resolution Board, *TARN Working Paper* 3/2017.
- Beukers, Thomas*; The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration, *EUI Working Paper* MWP 2013/36.
- Bieber, Roland*; Gegenseitige Verantwortung – Grundlagen des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union, in: *Callies, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), *Europäische Solidarität und nationale Identität, Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht* 6, Tübingen 2013, 67-82.

- Binder, Jens-Hinrich/Gortsos, Christos V./Lackhoff, Klaus/Ohler, Christoph*; Brussels Commentary: European Banking Union, 1. Auflage, Oxford/München/Baden-Baden 2022 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Binder/Gortsos/Lackhoff/Ohler* (Hrsg.)).
- Binder, Jens-Hinrich*; Drohende Zentralbankinsolvenz? Haftungs- und Verlustszenarien im Europäischen System der Zentralbanken vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion, JZ 2015, 328-336.
- Binder, Jens-Hinrich*; The Relevance of the Resolution Tools within the SRM, European Banking Institute Working Paper Series 2018 – no. 29.
- Black, Lamont/Correa, Ricardo/Huang, Xin/Zhou, Hao*; The Systemic Risk of European Banks during the Financial and Sovereign Debt Crises, International Finance Discussion Papers Number 1083 (2013).
- Blanke, Hermann-Josef/Pilz, Stefan*; Solidarische Finanzhilfen als Lackmустest föderaler Balance in der Europäischen Union, EuR 2014, 541-567.
- Blaszkiwicz-Schwartzmann, Monika*; Sovereign bond purchases and risk-sharing arrangements: Implications for monetary policy, European Parliament Monetary Dialogue PE 587.288, 25-41.
- Blauberger, Michael/van Hüllen, Vera*; Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?, Journal of European Integration 2020, 1-16.
- Bleckmann, Albert/Hölscheidt, Sven*; Gedanken zur Finanzierung der EG, DÖV 1990, 853-857.
- Blume, Jakob/Siebenhaar, Hans-Peter*; Neue EU-Anleihen sollen 2021 starten – EU-Kommissar Hahn macht Druck, Handelsblatt Online vom 04.09.2020.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*; Die Bedingungen europäischer Solidarität, in: *Vogt et al.* (Hrsg.), Bedingungen europäischer Solidarität, 1. Auflage, Frankfurt am Main u.a. 2009, 17-30.
- Bolzen, Stefanie*; Europa bringt ungarische Staatsreform vor Gericht, Welt Online vom 25.04.2012.

- Bonke, Fabian*; Die „Causa Griechenland“: Rechtmäßigkeit der Krisenhilfen und Möglichkeit des Ausscheidens eines Mitgliedstaates aus der Europäischen Währungsunion, ZEuS 2010, 493-528.
- Boot, Arnoud/Carletti, Elena/Kotz, Hans-Helmut/Krahn, Jan Pieter/Pelizzon, Lorian/Subrahmanyam, Marti*; Coronavirus and financial stability 3.0: Try equity – risk sharing for companies, large and small1, in: *Bénassy-Quéré, Agnès/Weder di Mauro, Beatrice* (Hrsg.), Europe in the Time of Covid-19, 1. Auflage, London 2020, 41-47.
- Borger, Vestert*; The ESM and the European Court’s Predicament in Pringle, German Law Journal 2013, 113-139.
- Botta, Alberto/Caverzasi, Eugenio/Russo, Alberto*; Fighting the COVID-19 Crisis: Debt Monetisation and EU Recovery Bonds, Intereconomics 2020, 239-244.
- Boysen-Hogrefe, Jens*; Zum Fiskalimpuls des „Next Generation EU“-Aufbauplans, IfW-Box 2020.07.
- Brade, Alexander/Gentzsch, Markus*; Der währungspolitische Kontrollmaßstab des BVerfG als „Ultra-vires-Akt“?, VerfBlog, 2020/05/07.
- Braun, Benjamin/Gabor, Daniela/Hübner, Marina*; Governing through financial markets: Towards a critical political economy of Capital Markets Union, Competition & Change 2018, 101-116.
- Braun, Dietmar*; Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich, Swiss Political Science Review 2003, 57-89.
- Braun, Michael*; Corona-Krise in Italien: Das produktive Herz steht still, Zeit Online vom 28.03.2020.
- Brauneck, Jens*; Corona-Krise: Ist das EZB-Pandemie-Notfallankaufprogramm mit EU-Recht vereinbar?, WM 2020, 2102-2110.
- Brauneck, Jens*; Die unionsrechtliche Zulässigkeit von Corona-Bonds, WM 2020, 2209-2218.
- Breton, Thierry/Gentiloni, Paolo*; Nur eine europäische Antwort kann Industrie und Bürger schützen, FAZ Online vom 03.10.2022.

- Brück, Michael J./Schalast, Christoph/Schanz, Kay-Michael*; Finanzkrise letzter Akt: Die deutschen Zustimmungsgesetze zur Griechenlandfinanzhilfe und zum Europäischen Stabilisierungsmechanismus, BB 2010, 2522 – 2527.
- Brühl, Volker/Gründl, Helmut/Hackethal, Andreas/Kotz, Hans-Helmut/Krahen, Jan Pieter/Tröger, Tobias*; Comments on the EU Commission's Capital Markets Union Project, SAFE Policy Center White Paper No. 27, 2015.
- Buiter, Willem H.*; Will Europe's New TPI Be an ATM?, Project Syndicate Blog-Beitrag vom 22.07.2022.
- Busch, Berthold/Kauder, Björn*; Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa, IW-Analysen No. 142 (2021).
- Büttner, Thiess*; EU-Sondergipfel: Union auf Pump, Wirtschaftsdienst 2020, 565.
- Caesar, Rolf*; Die Eurokrise – Motor oder Sprengsatz für die europäische Integration?, Deutschland & Europa 2012, 10-17.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.); EUV/AEUV, Kommentar, 6. Auflage, München 2022 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.)).
- Calliess, Christian*; Absicherung der parlamentarischen Integrations- und Budgetverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene, in: *Pechstein, Matthias* (Hrsg.), Integrationsverantwortung, 1. Auflage, Baden-Baden 2012, 53-86.
- Calliess, Christian*; Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro – Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft?, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 62.
- Calliess, Christian*; Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe: Die Krise der Währungsunion als Bewährungsprobe der Rechtsgemeinschaft, NVwZ 2013, 97-105.
- Calliess, Christian*; Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, NVwZ 2012, 1-7.

- Calliess, Christian*; Konfrontation statt Kooperation zwischen BVerfG und EuGH? Zu den Folgen des Karlsruher PSPP-Urteils, NVwZ 2020, 897-904.
- Calliess, Christian*; Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfen und des Rettungsschirm, ZEuS 2011, 213-282.
- Cansier, Dieter/Bayer, Stefan*; Einführung in die Finanzwissenschaft: Grundfunktionen des Fiskus, 1. Auflage, Berlin/Boston 2017.
- Capella-Ramos/Checherita-Westphal/Leiner-Killinger*; Fiscal transfers and economic convergence, ECB Occasional Paper Series No. 252, Dezember 2020.
- Carmassi, Jacopo/Dobkowitz, Sonja/Evrard, Johanne/Parisi, Laura/Silva, André F./Wedow, Michael*; Completing the Banking Union with a European deposit insurance scheme: who is afraid of cross-subsidization?, Economic Policy 2020, 41-95.
- Celani, Claudio*; The Great Swindle of the Next Generation EU Fund, EIR 2020 No. 33, 46-49.
- Chen, Qianying/ Filardo, Andrew/He, Dong/Zhu, Feng*; Financial crisis, US unconventional monetary policy and international spillovers, BIS Working Papers No. 494 (2015).
- Cimadomo, Jacopo/Furtuna, Oana/Giuliodori, Massimo*; Private and Public Risk Sharing in the Euro Area, Tinbergen Institute Discussion Paper 2017-064/VI.
- Cimadomo, Jacopo/Hauptmeier, Sebastian/Palazzo, Alessandra Anna/Popov, Alexander*; Risk Sharing in the Euro Area, ECB Economic Bulletin 2018, 85-98.
- Claeys, Grégory/Leandro, Álvaro/Mandra, Allison*; European Central Bank Quantitative Easing: The Detailed Manual, Bruegel Policy Contribution No. 2015/02.
- Claeys, Grégory*; The European Central Bank in the COVID-19 crisis: Whatever it takes, within its mandate, Bruegel Policy Contribution No. 2020/09.

- Codogno, Lorenzo/van den Noord, Paul*; Assessing Next Generation EU, LUISS School of European Political Economy Working Paper 9/2020.
- Copeland, Paul/Daly, Mary*; The European Semester and EU Social Policy, JCMS 2018, 1001-1018.
- Crum, Ben/Merlo, Stefano*; Democratic legitimacy in the post-crisis EMU, Journal of European Integration 2020, 399-413.
- Curtin, Deirdre*; 'Accountable Independence' of the European Central Bank: Seeing the Logics of Transparency, European Law Journal 2017, 28-44.
- D'Hombres, Béatrice/Neher, Frank*; Beyond Averages: Fairness in an Economy that works for People, European Commission Joint Research Center, EUR 29995 EN, Luxemburg 2020.
- D'Imperio, Paolo*; Risk Sharing towards the European Fiscal Union, Conference Proceedings, European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference 2015.
- Dahl, Robert A.*; Can international organizations be democratic? A skeptic's view, in: *Shapiro, Ian/Hacker-Cordón, Casiano* (Hrsg.), Democracy's Edges, 1. Auflage, Cambridge 1999, 19-36.
- Dams, Jan/Greive, Martin*; Warum Schäuble weiter für Grexit auf Zeit wirbt, Welt Online vom 16.07.2015.
- Dauses, Manfred A./Ludwigs, Markus*; Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 57. EL, München 2022 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Dauses/Ludwigs* (Hrsg.)).
- De Grauwe, Paul/Ji, Yuemei*; What Germany should fear most is its own fear, VOX CEPR Policy Portal 18.09.2012.
- De Grauwe, Paul*; Only a more active ECB can solve the euro crisis, CEPS Policy Brief No. 250, August 2011.
- De la Porte, Caroline/Jensen, Mads Dagnis*; The next generation: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal, Social Policy & Administration 2021, 388-402.
- De Rynck, Stefaan*; Banking on a union: the politics of changing eurozone banking supervision, Journal of European Public Policy 2016, 119-135.

- De Rynck, Stefaan*; Changing Banking Supervision in the Eurozone: the ECB as a Policy Entrepreneur, Bruges Political Research Papers 38/2014.
- De Witte, Bruno/Beukers, Thomas*; The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle, Common Market Law Review 2013, 805-848.
- Deipenbrock, Gudula*; Europäische Kapitalmarktunion und die Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen – Ausgewählte Rechtsaspekte, ZfKE 2017, 61-75.
- Della Posta, Pompeo/Marelli, Enrico/Signorelli, Marcello*; A market-financed and growth-enhancing investment plan for the euro area, Metroeconomica 2020, 604–632.
- Díaz, Antonia*; Common Fiscal Capacity Is Needed to Strengthen Risk Sharing, Intereconomics 2020, 215-219.
- Diehl, Paula*; Zum Zusammenhang von Legitimität, Legitimation und symbolischer Repräsentation, in: R. Voigt (Hrsg.), Legalität ohne Legitimität?, 1. Auflage, Wiesbaden 2015, 281-296.
- Diel-Gligor, Katharina*; Sicherungsinstrumente für die Rechtsstaatlichkeit in der EU, ZRP 2021, 63-66.
- Diermeier, Matthias/Güldner, Florian/Jung, Markos*; Next Generation Solidarity: EU-Wachstumspaket statt Konjunkturlösungen, IW-Kurzbericht 2020/71.
- Dietz, Sara*; Die gerichtliche Kontrolle der EZB durch den EuGH und das BVerfG – ein Konfliktfall im Verfassungsgerichtsverbund und Eurosystem?, EuZW 2019, 925-933.
- Dolls, Mathias*; An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects, EconPol Policy Report 10/2019 Vol. 3.
- Dorn, Florian/Fuest, Clemens*; Next Generation EU: Gibt es eine wirtschaftliche Begründung?, ifo Schnelldienst 2/2021, Corona-Aufbauplan: Bewährungsprobe für den Zusammenhalt in der EU?, 3-8.

- Dosi, Giovanni/Minenna, Marcello/Roventini, Andrea/Violi, Roberto*; Making the Eurozone work: a risk-sharing reform of the European Stability Mechanism, *Annals of Operations Research* 2021, 617–657.
- Douglas-Scott, Sionaidh*; Justice, Injustice and the Rule of Law in the EU, in: *Kochenov, Dimitry/Búrca, Gráinne de/Williams, Andrew* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit?*, 1. Auflage, Oxford 2015, 51-66.
- Efstathiou, Konstantinos/Wolff, Guntram B.*; Is the European Semester effective and useful?, *Bruegel Policy Contribution* No. 2018/09.
- Eger, Thomas*; Solidarität und Wettbewerb in der Europäischen Union in Zeiten der Finanz- und Verschuldungskrise, *Europa-Kolleg Hamburg Discussion Paper* No. 1/11.
- Ekardt, Felix/Buscher, Daniel*; Staatsschuldenrecht, Finanzkrise und Nachhaltigkeit: Eine kritische Analyse der neuen Schuldenbremse und ihres Bezugs zur Eurokrise, *AöR* 137 (2012), Heft 1, 42-71.
- Eleftheriadis, Pavlos*; The Unfair Eurozone, *VerfBlog*, 2015/06/11.
- Everling, Ulrich*; Wirtschaftspolitik und Finanzhilfe in der Währungsunion der Europäischen Union, in: *Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel*, *Festschrift für Dieter H. Scheuing*, Baden-Baden 2011, 526-545 (zitiert: *Everling*, in: *FS Scheuing*).
- Fabbrini, Federico*; The Fiscal Compact, the "Golden Rule," and the Paradox of European Federalism, *Boston College International and Comparative Law Review* 36(1), 1-38.
- Faßbender, Kurt*; Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, *NVwZ* 2010, 799-803.
- Feigl, Georg/Soukup, Nikolai*; Europäisches Semester neu: Nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen in den Mittelpunkt rücken, *ÖGfE Policy Brief* 06 (2020).
- Feld, Lars P./Necker, Sarah*; *Fiskalföderalismus in der Europäischen Union: Herausforderungen für die Reform der Finanzverfassung der EU*, 1. Auflage, Brüssel/Berlin 2011.

Feld, Lars P.; Schriftliche Stellungnahme anhand der Fragen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion für die Anhörung des Haushaltsausschusses zum Eigenmittelbeschluss der Europäischen Union, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Eigenmittelbeschluss der EU vom 22.03.2021.

Ferrari, Alessandro/Picco, Anna Rogantini; International Risk Sharing in the European Monetary Union, ADEMU Working Paper Series 2017/055, Januar 2017.

Flattery, Jaime; Balancing Efficiency and Justice in EU Competition Law: Elements of Procedural Fairness and their Impact on the Right to a Fair Hearing, *The Competition Law Review* Vol. 7 Iss. 1, 53-81.

Florin, Jean-Luc; 29 juin 2012 – François Hollande signe le pacte budgétaire européen, *Le livre des trahisons* 2016, 57-61.

Frenz, Walter; ESM-Vertrag europarechtskonform?!, *EWS* 2013, 27-32.

Fuest, Clemens; Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Eigenmittelbeschluss der EU vom 22.03.2021.

Fuest, Clemens; The NGEU Economic Recovery Fund, *CESifo Forum* 22 (1), 3-8.

Gabrisch, Hubert; A fire department for the Euro area: reflections on a fiscal risk-sharing capacity; *MPRA Paper No. 83965* (2018).

Gabrisch, Hubert; Zur Kritik der Kapitalmarktunion, *Wirtschaftsdienst* 2016, 891–899.

Gauer, Céline; Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Eigenmittelbeschluss der EU vom 22.03.2021.

Gentzsch, Markus; Die EZB ultra vires? Die PSPP-Entscheidung und ihre Konsequenzen für das Recht der Währungsunion, *BKR* 2020, 576-585.

- Gerba, Eddie/Macchiarelli, Corrado*; Sovereign bond purchases and risk sharing; Myth and reality of the European QE, European Parliament Monetary Dialogue PE 587.288, 69-96.
- Gerhards, Jürgen/Lengfeld, Holger/Ignác, Zsófia S./Kley, Florian K./Priem, Maximilian*; How strong is European Solidarity?, BSSE Working Paper No. 37, Februar 2018.
- Gerstenberg, Oliver*; The Question of Standards for the EU: From ‘Democratic Deficit’ to ‘Justice Deficit?’, in: *Kochenov, Dimitry/Búrca, Gráinne de/Williams, Andrew* (Hrsg.), *Europe’s Justice Deficit?*, 1. Auflage, Oxford 2015, 67-77.
- Giavazzi, Francesco/Tabellini, Guido*; Covid Perpetual Eurobonds: Jointly guaranteed and supported by the ECB, in: *Bénassy-Quéré/Weder di Mauro* (Hrsg.), *Europe in the Time of Covid-19*, 2020, 235-239.
- Gilles, André*; *Die Konditionalität der Finanzhilfen für Eurostaaten*, 1. Auflage, Tübingen 2019.
- Giovannini, Alessandro/Horn, Carl-Wolfram/Mongelli, Francesco Paolo*; An early view on euro area risk sharing during the Covid-19 crisis, VoxEU.org 2021/01/10.
- Giovannini, Alessandro/Ioannou, Demosthenes/Stracca, Livio*; Public and Private Risk Sharing: Friends or Foes? The Interplay between Different Forms of Risk Sharing, ECB Occasional Paper Series No. 295, Juni 2022.
- Glaser, Andreas*; Die Neuausrichtung der EU-Finanzverfassung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus, DÖV 2012, 901-908.
- Glencross, Andrew*; Democratic Inputs versus Output-Oriented Governance: The ECB’s Evolving Role and the New Architecture of Legitimacy in the EU, JIOS 2014 Iss. 2, 23-36.
- Glöckler, Gabriel/Lindner, Johannes/Salines, Marion*; Explaining the sudden creation of a banking supervisor for the euro area, *Journal of European Public Policy* 2017, 1135-1153.
- Gloede, Oliver/Menkhoff, Lukas*; Griechenlands Krise: Das währungspolitische Trilemma im Euroraum., *Wirtschaftsdienst* 2010, 72–177.

- Goldmann, Matthias*; Gestundete Zeit: Das Pandemic Emergency Purchase Programme der EZB, VerfBlog 2020/03/27.
- Gostyńska-Jakubowska, Agata/Scazzieri, Luigi*; The EU needs to step up its response to the COVID-19 outbreak, Insight Centre for European Reform, 23.03.2020.
- Gött, Henner*; Die ultra vires-Rüge nach dem OMT-Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts, EuR 2014, 514-541.
- Grabitz, Erberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin* (Hrsg.); Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 78. Ergänzungslieferung, München 2023 (zitiert: *Bearbeiter*: in: GHN).
- Greenberg, Jerald/Bies, Robert J.*; Establishing the Role of Empirical Studies of Organizational Justice in Philosophical Inquiries into Business Ethics, Journal of Business Ethics 1992, 433-444.
- Grobe, Stefan/Cantone, Sergio*; Ratifizierung für EU-Coronavirus-Aufbauhilfen abgeschlossen, euronews online vom 28.05.2021.
- Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin* (Hrsg.); Europäisches Unionsrecht, Kommentar, 7. Auflage, Baden-Baden 2015 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Groeben/Schwarze/Hatje* (Hrsg.)).
- Gröpl, Christoph*; Schritte zur Europäisierung des Haushaltsrechts, Der Staat 52 (2013), 1-25.
- Gros, Daniel/Alcidi, Cinzia*; Was bringt der „Euro-plus-Pakt“?, Integration 2011, 164-171.
- Gros, Daniel*; Completing the Banking Union: Deposit Insurance, CEPS Policy Brief No. 335, Dezember 2015.
- Gruber, Matthias*; Risk sharing in the Euro area and the European Union, BMF (Österreich) Working Paper Series 2015.
- Grund, Sebastian/Grle, Filip*; The European Central Bank's Public Sector Purchase Programme (PSPP), the Prohibition of Monetary Financing and Sovereign Debt Restructuring Scenarios, European Law Review 01.11.2016.
- Guckelberger, Anette*; Grundgesetz und Europa, ZEuS 2012, 1-51.

- Gussone, Peter*; Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, 1. Auflage, Berlin 2006.
- Guttenberg, Lucas/Hemker, Johannes/Tordoir, Sander*; Alles wird anders – Wie die Pandemie die EU-Finanzarchitektur verändert, Wirtschaftsdienst 2021, 90-94.
- Habermas, Jürgen*; Die Einbeziehung des Anderen, 1. Auflage, Frankfurt am Main 1996.
- Habermas, Jürgen*; Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: *Kielmansegg, Peter Graf* (Hrsg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme, Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte Vol. 7, Wiesbaden 1976, 39-61.
- Habermas, Jürgen*; Warum der Ausbau der Europäischen Union zu einer supranationalen Demokratie nötig und wie er möglich ist, *Leviathan* 2014, 524-538.
- Häde, Ulrich*; Art. 136 AEUV eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion?, *JZ* 2011, 333-340.
- Häde, Ulrich*; Finanzausgleich: Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, 1. Auflage, Tübingen 1996.
- Haratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias*; Europarecht, 12. Auflage, Tübingen 2020.
- Hare, Stephanie*; The Democratic Legitimacy of Euro-Area Bailouts, *Mediterranean Politics* 2012, 459-465.
- Harfst, Philipp/Wiesner, Claudia*; Politische Legitimität und Legitimation, in: *Wiesner, Claudia/Harfst, Philipp* (Hrsg.), Legitimität und Legitimation, 1. Auflage, Wiesbaden 2019, 1-9.
- Hartnick, Susanne*; Kontrollprobleme bei Spendenorganisationen, 1. Auflage, Tübingen 2007.
- Hatje, Armin*; Auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung: Das Europäische Semester als Instrument wirtschaftspolitischer Koordination in

der EU, in: *Becker et al.* (Hrsg.), *Verfassung und Verwaltung in Europa*, 1. Auflage, Baden-Baden 2014, 594-616.

Hatje, Armin; Die EU auf dem Weg zur Solidarunion – Wandel durch Krise, in: *Hatje et al.* (Hrsg.), *Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union*, 1. Auflage, Baden-Baden 2015, 73-84.

Hatje, Armin; Dynamik und „Verfassungsnot“ im europäischen Integrationsprozess – Zur Funktion der Unionsverfassung in Zeiten der Krise, in: *Kadelbach, Stefan/Günther, Klaus* (Hrsg.), *Europa: Krise, Umbruch und neue Ordnung*, 1. Auflage, Baden-Baden 2014, 73-95.

Hausteiner, Eva Marlene; Die USA als föderales Regierungssystem, in: *Lammert, Christian/Siewert, Markus B./Vormann, Boris* (Hrsg.), *Handbuch Politik USA*, 2. Auflage, Wiesbaden 2020, 257-267.

Heber, Caroline; Europarechtliche Grenzen für den Wiederaufbaufonds, *EuR* 2021, 416-454.

Heide, Fabian; Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt durch die EZB, *JZ* 2019, 296-310.

Heinemann, Andreas; Fairness, *NZKart* 2018, 389-390.

Heinemann, Friedrich; „Next Generation EU“ und drohende Risiko einer verpassten europäischen Chance, *ZEW – Expertise im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft* vom 06.07.2020.

Heinemann, Friedrich; Die Überdeckung der Next Generation EU-Schulden im Entwurf des neuen EU-Eigenmittelbeschlusses: Ausmaß und Haftungskonsequenzen, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, *BT-Drs.* 19(21)112.

Heinemann, Friedrich; Next Generation EU: 750 Milliarden Euro suchen einen Sinn, *ifo Schnelldienst* 2/2021, *Corona-Aufbauplan: Bewährungsprobe für den Zusammenhalt in der EU?*, 8-12.

Heinemann, Friedrich; Zwischen »Kernschmelze« und »Fass ohne Boden« - zum Dissens deutscher Ökonomen in der Schuldenkrise, *ZfP* 2013, 207-219.

- Heldt, Eugénia C./Herzog, Lisa*; The Limits of Transparency: Expert Knowledge and Meaningful Accountability in Central Banking, Government and Opposition 2022, 217-232.
- Heldt, Eugénia C./Mueller, Tony*; The (self-)empowerment of the European Central Bank during the sovereign debt crisis, *Journal of European Integration* 2021, 83-98.
- Hemels, Sigrid*; Fairness: A legal Principle in EU Tax Law?, in: *C. Brokelind* (Hrsg.), *Principles of Law: Function, Status and Impact in EU Tax Law*, 1. Auflage, Amsterdam 2014, 413-437.
- Henkel, Marcel/Seidel, Tobias/Südekum, Jens*; Fiscal Transfers in the Spatial Economy, CESifo Working Paper 7012 (2018).
- Hentschelmann, Kai*; *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt*, 1. Auflage, Baden-Baden 2009.
- Hentschelmann, Kai*; Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel – Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion, *EuR* 2011, 282-313.
- Hermann, Rainer*; Der Fall Kaili erschüttert Griechenland, *FAZ Online* vom 13.12.2022.
- Herrmann, Christoph/Dornacher, Corinna*; Grünes Licht vom EuGH für EZB-Staatsanleihekäufe – ein Lob der Sachlichkeit, *EuZW* 2015, 579-583.
- Herrmann, Christoph*; Die Bewältigung der Euro-Staatsschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und europäischen Währungsverfassungsrechts, *EuZW* 2012, 805-812.
- Herrmann, Christoph*; Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, *EuZW* 2010, 413-418.
- Herrmann, Christoph*; Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsregierung in der Europäischen Union, in: *Giegerich, Thomas* (Hrsg.), *Herausforderungen und Perspektiven der EU*, 1. Auflage, Berlin 2012, 51-76.
- Hesse, Martin/Mahler, Armin*; Die zwei Todsünden, *Der Spiegel* 51/2011, 76-79.

- Heuer, Dennis/Schütt, Jonas*; Auf dem Weg zu einer europäischen Kapitalmarktunion, BKR 2016, 45-50.
- Heun, Werner/Thiele, Alexander*; Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit von Eurobonds, JZ 2012, 973-982.
- Hey, Johanna*; Das Einnahmesystem der Europäischen Union: neue Steuern als neue Eigenmittel?, EuZW 2021, 277-286.
- Höffe, Otfried*; Einführung in Rawls' Theorie der Gerechtigkeit, in: *Höffe, Otfried* (Hrsg.), Eine Theorie der Gerechtigkeit, 2. Auflage, Berlin 2006, 3-26.
- Hoffmann, Anja/Harta, Lukas/Anzini, Martina*; Das Aufbauinstrument „Next Generation EU“, cepAdhoc Nr. 7 vom 28.07.2020.
- Hölscheidt, Sven/Rohleder, Kristin*; Vom Anfang und Ende des Fiskalvertrags, DVBl. 2012, 806-810.
- Horn, Norbert*; Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, NJW 2011, 1398-1404.
- Howarth, David/Quaglia, Lucia*; Die Bankenunion als Krönung der Wirtschafts- und Währungsunion?, Integration 2015, 44-59.
- Howarth, David/Quaglia, Lucia*; The difficult construction of a European Deposit Insurance Scheme: a step too far in Banking Union?, Journal of Economic Policy Reform 2018, 190-209.
- Howarth, David/Quaglia, Lucia*; The Political Economy of European Banking Union, 1. Auflage, Oxford 2016.
- Howarth, David/Spendzharova, Aneta*; Accountability in Post-Crisis Eurozone Governance: The Tricky Case of the European Stability Mechanism, JCMS 2019, 894-911.
- Howarth, David/Verdun, Amy*; Economic and Monetary Union at twenty: a stocktaking of a tumultuous second decade: introduction, Journal of European Integration 2020, 287-293.
- Huber, Peter M.*; Bewahrung und Veränderung rechtsstaatlicher und demokratischer Verfassungsstrukturen in den internationalen Gemeinschaften – 50 Jahre danach, AöR 141 (2016), Heft 1, 117-135.

- Hübner, Marina*; Wenn der Markt regiert, 1. Auflage, Frankfurt am Main/New York 2019.
- Hufeld, Ulrich*; Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)117.
- International Monetary Fund*; Financial Crises: Causes and Indicators, in: World Economic Outlook, May 1998.
- Ioannou, Demosthenes/Schäfer, David*; Risk sharing in EMU: key insights from a literature review, SUERF Policy Note Issue No. 21, November 2017.
- Isiksel, Turkuler*; Justice Deficit of Justice Deficient?, VerfBlog, 2015/06/24.
- Jaeger, Franz*; „Griechenland muss aus dem Euro“, FAZ Online vom 06.05.2010.
- Jaeger, Thomas*; Alle Macht dem Volk?, EuZW 2017, 127-131.
- Jahn, Joachim*; Europäische Verträge verbieten einen „Bail Out“, FAZ Online vom 10.02.2010.
- Jeloica, Sandina Maria*; Twenty years of Stability and Growth Pact, The Review of Finance and Banking 2017, 27-36.
- Joebges, Heike/Niechoj, Torsten*; Rettungsmaßnahmen im Euroraum: Kurzfristig sinnvoll, aber nicht ausreichend, IMK Report No. 52 (2010).
- Jones, Erik*; Why Share Risk through the ECB, Erik-Jones-Blog vom 12.04.2020.
- Kainer, Friedemann*; Aus der nationalen Brille: Das PSPP-Urteil des BVerfG, EuZW 2020, 533-536.
- Kaiser, Stefan*; Abgeblasenes Referendum: So bändigten Merkel und Sarkozy die Griechen, Spiegel online vom 03.11.2011.
- Kälberer, Daniel René*; Verpackungsmaterial: Plastiksteuersinnvoll?, Wirtschaftsdienst 2018, 306.
- Kämmerer, Jörn Axel/Starski, Paulina*; Die Europäische Zentralbank in der Bankenunion oder: Vor Risiken und Nebenwirkungen wird gewarnt, ZG 2013, 318-338.

- Kämmerer, Jörn Axel*; Bahn frei der Bankenunion? Die neuen Aufsichtsbefugnisse der EZB im Lichte der EU-Kompetenzordnung, NVwZ 2013, 830-836.
- Kämmerer, Jörn Axel*; Rechtsschutz in der Bankenunion (SSM, SRM), WM 2016, 1-11.
- Karpenstein, Ulrich/Langner, Olaf*; Das Urteil des BVerfG zur Bankenunion: Bis hierher und nicht weiter?, EuZW 2020, 270-274.
- Kassner, Ulrike*; Die Unionsaufsicht, 1. Auflage, Frankfurt am Main 2003.
- Keller, Andreas*; Vorgaben föderaler Ordnungen für das Ausmaß und die Grenzen finanzieller Solidarität in der Europäischen Union, 1. Auflage, Berlin 2014.
- Kerber, Markus C./Städter, Stefan*; Die EZB in der Krise Unabhängigkeit und Rechtsbindung als Spannungsverhältnis, EuZW 2011, 536-540.
- Kerber, Markus C.*; Die EZB vor dem Bundesverfassungsgericht: Dokumentation der Verfassungsbeschwerde gegen das PEPP, 1. Auflage, Berlin 2021.
- Kirchhof, Paul*; Hat die Krisenbewältigungspolitik das Recht beschädigt?, 58. Bitburger Gespräche, 2015, 41-48.
- Kirchner, Thomas*; Europäische Union – Mal schnell am Parlament vorbei, Süddeutsche Zeitung Online vom 22.05.2023.
- Kischel, Uwe*; Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof, EuR 2000, 380-402.
- Klement, Jan Henrik*; Der Euro und seine Demokratie, ZG 2014, 169-196.
- Klement, Jan Hernik*; Der geldpolitische Kompetenzmechanismus Sind die Outright-Geschäfte der EZB zugleich rechtmäßig und rechtswidrig? – Zum Urteil des EuGH vom 16.6.2015, JZ 2015, 754-760.
- Knopp, Lothar*; Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW 2010, 1777-1782.
- Knoth, Annchristin*; (Noch) mehr Rechtsschutz gegen die Übertragung von Hoheitsrechten: Das Instrument der formellen Übertragungskontrolle, EuR 2021, 274-292.

- Kochenov, Dimitry*; The Ought of Justice, in: *Kochenov, Dimitry/Búrca, Gráinne de/Williams, Andrew* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit?*, 1. Auflage, Oxford 2015, 21-31.
- Kohler, Wilhelm/Müller, Gernot J./Wellmann, Susanne*; Risk Sharing in Currency Unions: The Migration Channel, CESifo Working Papers 8982 (2021).
- Kokott, Juliane/Dittert, Daniel*; Das Konzept der Fairness im europäischen Wettbewerbsrecht, in: *Europäisches, deutsches und internationales Kartellrecht*, Festschrift für 65. Geburtstag von Dirk Schroeder, Köln 2018, 407-414 (zitiert: *Bearbeiter*, in: FS Schroeder).
- Konow, Christian*; *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt*, 1. Auflage, Baden-Baden 2002.
- Koop, Christel/Reh, Christine*; Europe's Bank and Europe's Citizens: Accountability, transparency – legitimacy?, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2019, 63-80.
- Kousoula, Pipitsa*; Vom Bail-out-Verbot zur solidarischen Bail-out-Pflicht?, 1. Auflage, Baden-Baden 2020.
- Krahen, Jan Pieter*; Wie Europa die Kapitalmarktunion realisieren kann, *RdF* 2020, 161-163.
- Kramp-Karrenbauer, Annegret*; Ausgleichende Gerechtigkeit – Solidarität und Wettbewerb schließen sich nicht aus, *Die Politische Meinung* Nr. 527, 36-40.
- Kroll, Katrin*; Eine Pflicht zum Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union?, 1. Auflage, Baden-Baden 2019.
- Kube, Hanno/Reimer, Ekkehart*; Die Sicherung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Rückkehr in die Bahnen des Rechts, *ZG* 2011, 332-350.
- Kube, Hanno/Reimer, Ekkehart*; Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, *NJW* 2010, 1911-1916.
- Kube, Hanno/Schorkopf, Frank*; Strukturveränderung der Wirtschafts- und Währungsunion: Normativer Grund der Legitimation und Akzeptanz, *NJW* 2021, 1650-1656.

- Kube, Hanno*; Der Eigenmittelbeschluss im Eilverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, *VerfBlog*, 2021/04/22.
- Kube, Hanno*; EU-Rechtswidrigkeit einer Refinanzierung des ESM bei der EZB, *WM* 2013, 57-62.
- Kube, Hanno*; Nationale Budgethoheit und Europäische Integration, *AöR* 137 (2012), 205-222.
- Kube, Hanno*; Steuern und Gerechtigkeit: Zwischen Eigenverantwortung und Solidarität, *Ruperto Carola Nr. 8* (2016), 99-105.
- Kullas, Matthias/Dauner, Matthias/Pötzs, Urs/Hohmann, Iris*; Umverteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten, *cepStudie* September 2016.
- Kullas, Matthias/Hoffmann, Anja*; Das „SURE-Instrument“ der EU, *cepInput* 21/2020.
- Lais, Martina*; Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 1. Auflage, Baden-Baden 2007.
- Lammers, Konrad*; Die EU auf dem Weg in die Transferunion?, *Wirtschaftsdienst* 2011, 381-384.
- Lammers, Lutz*; Die Politik der EZB an den Grenzen ihres Mandats?, *EuZW* 2015, 212-217.
- Lewinski, Kai von*; Verschuldungskompetenz der Europäischen Union, *ZG* 2012, 164-182.
- Lienemeyer, Max*; Die Finanzverfassung der Europäischen Union: Ein Rechtsvergleich mit bundesstaatlichen Finanzverfassungen, 1. Auflage, Baden-Baden 2002.
- Lindner, Vincent*; Solidarity without Conditionality: Comparing the EU Covid-19 Safety Nets SURE, Pandemic Crisis Support, and European Guarantee Fund, *SAFE Working Paper No. 333*, 2022.
- Lindseth, Peter L.*; The Democratic Disconnect, the Power-Legitimacy Nexus, and the Future of EU Governance, in: *Bignami, Francesca* (Hrsg.), *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*, 1. Auflage, Cambridge 2020, 505-530.

- Lo Schiavo, Gianni*; The Judicial Bail out of the European Stability Mechanism: Comment on the Pringle Case, Italian Journal of Public Law 2013, 188-225.
- Lorz, Ralph Alexander/Sauer, Heiko*; Ersatzunionsrecht und Grundgesetz – Verfassungsrechtliche Zustimmungsgrundlagen für den Fiskalpakt, den ESM-Vertrag und die Änderung des AEUV, DÖV 2012, 573-581.
- Lorz, Ralph Alexander/Sauer, Heiko*; Verfassungsändernde Mehrheiten für die Stabilisierung des Euro?, EuR 2012, 682-696.
- Lück, Maximilian*; Neuere Entwicklungen in Brüssel: EU-Kommission geht das Projekt Kapitalmarktunion 2.0 an, NZG 2021, 545-546.
- Ludwigs, Markus/Sikora, Patrick*; Der Zweite Senat zwischen Selbstbehauptung und Kooperation – Das OMT-Urteil des BVerfG vom 21.06.2016, EWS 2016, 215-222.
- Ludwigs, Markus*; Die Krisenpolitik der EZB zwischen Verfassungs- und Unionsrecht, NJW 2017, 3563-3567.
- Ludwigs, Markus*; Scherbenhaufen oder Chance? Zwölf Thesen zum PSPP-Urteil des BVerfG vom 5.5.2020; EuZW 2020, 530-533.
- Luo, Chih-Mei*; The COVID-19 Crisis: The EU Recovery Fund and its Implications for European Integration – a Paradigm Shift, European Review 2022, 374–392.
- Lütz, Susanne*; Vom Washington Consensus zum Flexiblen Keynesianismus – der Internationale Währungsfonds nach der Finanzkrise, Politische Vierteljahresschrift 2014, 427-444.
- Mabbett, Deborah/Schelkle, Waltraud*; Independent or lonely? Central banking in crisis, Review of International Political Economy 2019, 436-460.
- MacCormick, Neil*; Beyond the Sovereign State, The Modern Law Review 1993, 1-18.
- Mace, Barbara J.*; Full Insurance in the Presence of Aggregate Uncertainty, Journal of Political Economy 1991, 928-956.

- Mader, Oliver*; Rechtsstaatlichkeit und Haushalt: Der Stand des Werteschutzes in der EU nach dem Streit über die Rechtsstaatsverordnung, *EuZW* 2021, 133-142.
- Maggetti, Martino*; Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review, *Living Reviews in Democracy* 2010.
- Majone, Giandomenico*; From Regulatory State to a Democratic Default, *JCMS* 2014, 1216-1223.
- Majone, Giandomenico*; Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance, *European Union Politics* 2001, 103-122.
- Manger-Nestler, Cornelia/Böttner, Robert*; Ménage à trois? – Zur gewandelten Rolle der EZB im Spannungsfeld zwischen Geldpolitik, Finanzaufsicht und Fiskalpolitik, *EuR* 2014, 621-638.
- Manger-Nestler, Cornelia*; Von der Kunst, Recht zu behalten: Zur Rechtsprechung von BVerfG und EuGH in der Eurokrise, *NJ* 2016, 353-358.
- Mantl, Leopold/Tritz, Christina*; Ein neuer Finanzierungsrahmen für die Kohäsion in der EU, *EuZW* 2021, 1019-1025.
- Martens, Michael*; Griechische Rechtspopulisten: Berlin ist an allem schuld, *FAZ* vom 26.01.2015.
- Matthijs, Matthias*; Integration at What Price? The Erosion of National Democracy in the Euro Periphery, *Government and Opposition* 2017, 266-294.
- Mayer, Franz C./Heidfeld, Christian*; Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Einführung von Eurobonds, *NJW* 2012, 422-427.
- Mayer, Franz C.*; Der Ultra vires-Akt, *JZ* 2020, 725-734.
- Mayer, Franz C.*; Rebels without a cause? Zur OMT-Vorlage des Bundesverfassungsgerichts, *EuR* 2014, 473-514.
- Mayer, Franz C.*; Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)118 neu.

- Mayer, Franz C.*; Zurück zur Rechtsgemeinschaft: Das OMT-Urteil des EuGH, NJW 2015, 1999-2003.
- Mayer, Michael*; Die gegenwärtige und künftige Rolle der Europäischen Zentralbank bei der Verhütung und Bewältigung von Finanzkrisen, ZBB 2011, 25-32.
- Menéndez, Agustin José*; The rights' foundations of solidarity: Social and economic rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Arena Working Papers 03/1.
- Menk, Michael Torben/Neitzert, Florian*; Europäische Kapitalmarktunion, ZfgG 2018, 48-55.
- Metz, Johanna*; Die Herkulesaufgabe. Schuldenstreit bleibt ungelöst. Sondertreffen der Euro-Finanzminister am Mittwoch, Das Parlament Nr. 7 bis 9 vom 09.02.2015.
- Meyer, Dirk*; Aufbau- und Resilienzpläne im Rahmen von NextGenerationEU sowie Vorschläge für neue EU-Eigenmittel – Weiche Pläne auf (teil-)vergemeinschafteten Kosten, EuZW 2022, 789-797.
- Meyer, Dirk*; Die Griechenland-Hilfe: Juristisch und ökonomisch problematisch, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 124, 21-26.
- Meyer, Dirk*; EU-Gemeinschaftskredite NextGenerationEU – Urteil des Bundesverfassungsgerichts ermöglicht Fiskalunion ohne Vertragsänderung, EuZW 2023, 221-226.
- Meyer, Dirk*; Europäische Union und Währungsunion in der Dauerkrise, 1. Auflage, Wiesbaden 2020.
- Meyer, Dirk*; In der EU droht die Ausbeutung der Samariter, Forum der Ludwig Erhard Stiftung vom 31.07.2020.
- Meyer, Dirk*; Next Generation EU: Neues Eigenmittelsystem weist in eine Fiskalunion, EuZW 2021, 16-22.
- Michael, Lothar*; Grundfälle zur Verhältnismäßigkeit: Teil 3, JuS 2001, 764-767.

- Milano, Valentina/Reichlin, Pietro*; Risk Sharing across the US and EMU: the Role of Public Institutions; LUISS School of European Political Economy Policy Brief, 09.01.2017.
- Milano, Valentina*; Risk Sharing in the Euro Zone: the Role of European Institutions, CeLEG Working Paper No. 01/17, März 2017.
- Mögele, Rudolf*; Von wilden Tieren und obersten Gerichten: Das EZB-Urteil des BVerfG, NJOZ 2020, 1153-1158.
- Möllers, Thomas M. J./Harrer, Andreas/Krüger, Thomas C.*; Die Regelung von Hedgefonds und Private Equity durch die neue AIFM-Richtlinie, WM 2011, 1537-1544.
- Moloney, Niamh*; European Banking Union: Assessing its Risks and Resilience, Common Market Law Review 2014, 1609-1670.
- Morwinsky, Oliver*; Konditionalität und europäische Verantwortung – Warum Europa gerade in der Krise Konditionalität braucht, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., kurzum Nr. 79 (Juli 2020).
- Müller-Graff, Peter-Christian* (Hrsg.); Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, Enzyklopädie Europarecht Band 4, 1. Auflage, Baden-Baden 2015 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Müller-Graff* (Hrsg.), Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, EnzEur Bd. 4).
- Müller-Graff, Peter-Christian*; Die rechtliche Neujustierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, ZHR 176 (2012), 2-14.
- Nagel, Thomas*; The Problem of Global Justice, Philosophy & Public Affairs 2005, 113-147.
- Nardo, Michela/Pericoli, Filippo/Poncela, Pilar*; Risk-sharing among European countries, European Commission, JRC Technical Reports, EUR 28934 EN, 2017.
- Nettesheim, Martin*; „Euro-Rettung“ und Grundgesetz: Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion, EuR 2011, 765-783.
- Nettesheim, Martin*; „Next Generation EU“: Die Transformation der EU-Finanzverfassung, AöR 145 (2020), Heft 3, 381 – 437.

- Nettesheim, Martin*; An den Grenzen der Legitimität: Euro-Krisenbewältigungspolitik und EU-Entwicklungsperspektiven, in: *Talmon, Stefan* (Hrsg.), *Über Grenzen, Kolloquium zum 70. Geburtstag von Wolfgang Graf Vitzthum*, 1. Auflage, Berlin 2012, 177-200.
- Nettesheim, Martin*; Das Ende eines epochales Verfassungsstreits: Darlegungsanforderungen der EZB, Integrationsverantwortung und der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. April 2021, *VerfBlog*, 2021/05/18.
- Nettesheim, Martin*; Das EU-Recht in der Krise – ein schwieriges Verhältnis, *VerfBlog*, 2017/09/15.
- Nettesheim, Martin*; Das PStP-Urteil des BVerfG – ein Angriff auf die EU?, *NJW* 2020, 1631-1634.
- Nettesheim, Martin*; Demokratische Legitimation und Vertrauenskultur – Zu den Grenzen majoritären Entscheidens in der EU, in: *Niedobitek, Matthias/Sommerrmann, Karl-Peter* (Hrsg.), *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, 1. Auflage, Berlin 2013, 39-56.
- Nettesheim, Martin*; Der Umbau der europäischen Währungsunion: Politische Aktion und rechtliche Grenzen, in: *Kadelbach, Stefan* (Hrsg.), *Nach der Finanzkrise*, 1. Auflage, Baden-Baden 2012, 31-77.
- Nettesheim, Martin*; Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“ in der Rechtsprechung des BVerfG, in: *Brandt, Peter* (Hrsg.), *Verfassung und Krise*, 1. Auflage, Berlin 2015, 11-35.
- Nettesheim, Martin*; Die „Werte der Union“: Legitimitätsstiftung, Einheitsbildung, Föderalisierung, *EuR* 2022, 525-546.
- Nettesheim, Martin*; Die Europäische Zentralbank steht nicht über dem Recht, *FAZ* vom 25.01.2015, S. 16.
- Nettesheim, Martin*; Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung, *NJW* 2010, 177-183.
- Nettesheim, Martin*; Es geht nur gemeinsam, *FAZ* vom 09.04.2020, S. 7.

Nettesheim, Martin; Europarechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus, NJW 2013, 14-16.

Nettesheim, Martin; Größe und Tragik, VerfBlog, 2021/04/21.

Nettesheim, Martin; Integrationsverantwortung – Verfassungsrechtliche Verklammerung politischer Räume, in: *Pechstein, Matthias* (Hrsg.), Integrationsverantwortung, 1. Auflage, Baden-Baden 2012, 9-52.

Nettesheim, Martin; It's about legitimacy: Stärkung der Legitimität der EU-Governance in der europäischen Währungsunion, HFSt 6 (2017), 38-80.

Nettesheim, Martin; Kompetenzdenken als Legitimationsdenken, JZ 2014, 585-592.

Nettesheim, Martin; Konzeption und Dimension von Solidarität im Recht der Europäischen Union, in: *Becker, Peter/Lippert, Barbara* (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, 261-274.

Nettesheim, Martin; Krisenbewältigung in der Euro-Zone als Entscheidungstrilemma, 58. Bitburger Gespräche, 2015, 3-24.

Nettesheim, Martin; Legally Feasible, Constitutionally Dubious: Establishing 'Next Generation EU' on the Basis of EU Secondary Legislation, VerfBlog, 2020/12/04.

Nettesheim, Martin; Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 26.10.2020, BT-Drs. 19(21)114.

Nettesheim, Martin; Subsidiarität durch politische Verhandlung – Art. 5 Abs. 3 EUV als Verständigungsauftrag, in: *König, Doris/Uwer, Dirk* (Hrsg.), Grenzen Europäischer Normgebung: EU-Kompetenzen und Europäische Grundrechte, 1. Auflage, Hamburg 2015, 35-53.

Nettesheim, Martin; Thesenpapier „Der Auf- und Ausbau der EU-Fiskalkapazität – unions- und verfassungsrechtliche Herausforderungen“ zum deutsch-italienischen Verfassungskolloquium in Rom vom 16.-18.06.2022.

- Nettesheim, Martin*; Ultra-vires-Kontrolle durch Bundesregierung und Bundestag – Für eine materielle Subsidiarität des Vorgehens gegen das Parlament, *VerfBlog*, 2016/06/24.
- Nettesheim, Martin*; Verfassungsrecht und Politik in der Staatsschuldenkrise, *NJW* 2010, 1409-1413.
- Nicol, Danny*; Swabian Housewives, Suffering Southerners: The Contestability of Justice as Exemplified by the Eurozone Crisis, in: *Kochenov, Dimitry/Búrca, Gráinne de/Williams, Andrew* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit?*, 1. Auflage, Oxford 2015, 165-175.
- Nielsen, Bodil/Smeets, Sandrino*; The role of the EU institutions in establishing the banking union. Collaborative leadership in the EMU reform process, *Journal of European Public Policy* 2018, 1233-1256.
- Nitze, Konstantin*; Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 1. Auflage, Berlin 2015.
- Nölling, Wilhelm*; „Wir werden regelrecht hinters Licht geführt“, *Tagesschau Online* vom 07.05.2010.
- Nowotny, Ewald/Zagler, Martin*; *Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft*, 5. Auflage, Berlin/Heidelberg 2009.
- Nullmeier, Frank*; Was kann Volkssouveränität angesichts globalen Regierens noch bedeuten?, in: *Niesen, Peter* (Hrsg.), *Transnationale Gerechtigkeit und Demokratie*, 1. Auflage, Frankfurt am Main 2012, 161-187.
- Offe, Claus*; Einleitung: Reformbedarf und Reformoptionen der Demokratie, in: *Offe, Claus* (Hrsg.), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnose und Reformvorschläge*, Frankfurt am Main 2003, 9-23.
- Ohler, Christoph*; Rechtliche Maßstäbe der Geldpolitik nach dem Gauweiler-Urteil des EuGH, *NVwZ* 2015, 1001-1007.
- Ondarza, Nicolai von*; Das Europäische Parlament und die Corona-Pandemie, *SWP-Aktuell* Nr. 77, September 2020.
- Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter/Nettesheim, Martin*; *Europarecht*, 9. Auflage, München 2021.

- Oppermann, Thomas*; „Euro-Rettung“ und europäisches Recht, NJW 2013, 6-9.
- Oppermann, Thomas*; Euro-Stabilisierung durch EU-Notrecht, in: Recht, Ordnung und Wettbewerb, Festschrift zum 70. Geburtstag von Wernhard Möschel, Baden-Baden 2011, 909-922 (zitiert: *Bearbeiter*, in: FS Möschel).
- Păcurar, Gheorghe/Costea-Dunărințu, Anca/Popescu, Pătru Ion*; The Fiscal Compact in the EU, SRAC 2018, 307-310.
- Payandeh, Mehrad*; Das unionsverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip, JuS 2021, 481-489.
- Pegatzky, Claus*; Das Ultra-vires-Prinzip in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, NVwZ 2022, 761-769.
- Pernice, Ingolf*; Machtspruch aus Karlsruhe: „Nicht verhältnismäßig? – Nicht verbindlich? – Nicht zu fassen...“, EuZW 2020, 508-519.
- Peters, Kerstin*; Die geplante europäische Bankenunion – eine kritische Würdigung, WM 2014, 396-404.
- Picek, Oliver*; Spillover Effects from Next Generation EU, Intereconomics 2020, 325-331.
- Piecha, Sebastian*; Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten, 1. Auflage, Frankfurt am Main 2016.
- Piecha, Sebastian*; Griechenland-Soforthilfe und Euro-Rettungsschirm – Entscheidungsbesprechung zu BVerfG, Urt. v. 07.09.2011 – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10ZJS 2011, 544-549.
- Piller, Tobias*; Drakonische Forderung von Trichet und Draghi an Italien, FAZ Online vom 30.09.2011.
- Pisani-Ferry, Jean*; European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots, Policy Contribution 2020/19.
- Plottka, Julian/Rebmann, Nicola*; Demokratiedefizit, in: *W. Weidenfeld et al.* (Hrsg.), Europa von A bis Z, Wiesbaden 2020, 127-129.

- Pollert, Achim/Kirchner, Bernd/Polzin, Javier Morato/Pollert, Marc Constantin*; Duden Wirtschaft von A bis Z – Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag, Gotha 2016.
- Polzin, Monika*; Finanzhilfen für Griechenland: Verfassungsrechtliche Schranken?, DÖV 2011, 209-214.
- Poncela, Pilar/Pericoli, Filippo/Manca, Anna Rita/Nardo, Michela*; Risk Sharing in Europe, European Commission, JRC Science for Policy Report, EUR 28284 EN, Dezember 2016.
- Potacs, Michael*; Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und das Solidaritätsprinzip, EuR 2013, 133-146.
- Prange, Sven/Maisch, Michael*; Irlands Bauboom endet in Ruinen, Handelsblatt Online vom 26.11.2010.
- Prodromitis, Gerasimos/Chrysochoou, Xenia/Papastamou, Stamos*; Accepting Austerity or Grexit? Predicting Acceptance of Crisis Solution Strategies from People's image of the Greece-EU Relationship, their own Position and Norms of Justice, International Review of Social Psychology 2017, 68-79.
- Rathke, Hannes*; Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, DÖV 2011, 753-760.
- Rawls, John*; A Theory of Justice, 1. Auflage, Cambridge 1971.
- Rawls, John*; Eine Theorie der Gerechtigkeit, 10. Auflage, Frankfurt am Main 1998.
- Rawls, John*; Political Liberalism, Neuauflage, New York u.a. 1996.
- Raz, Joseph*; The Rule of Law and its Virtue, Law Quarterly Review 1977, 195-211.
- Reiniger, Thomas*; The EU Budgetary Package 2021 to 2027 Almost Finalised: An Assessment, Policy Notes and Reports 45 (2021).
- Reiss, Lukas/Valderrama, Maria Teresa*; Is NGEU a game changer for the ECB's role in fighting the fall-out from COVID-19 in the euro area?, SUERF Policy Note Issue No. 214, Dezember 2020.

- Rengeling, Hans-Werner/Middeke, Andreas/Gellermann, Martin*; Handbuch des Rechtsschutzes der in der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2014 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Rengeling/Middeke/Gellermann* (Hrsg.)).
- Riedl, Benedikt*; Der Corona-Aufbaufonds, die Fiskalunion und das Bundesverfassungsgericht, *VerfBlog*, 2021/03/27.
- Rittberger, Berthold*; Integration without Representation? The European Parliament and the Reform of Economic Governance in the EU, *JCMS* 2014, 1174-1183.
- Rubio, Eulalia/Virel, Fleurilys*; InvestEU-Fund: A rebranded Juncker Fund?, Jacques Delors Institute Policy Brief 26.09.2018.
- Ruffert, Matthias*; Are we SURE?, *VerfBlog*, 2020/04/05.
- Ruffert, Matthias*; Der rechtliche Rahmen für die gegenseitige Nothilfe innerhalb des Euro-Raumes, *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht* Nr.64, S. 1-18.
- Ruffert, Matthias*; Europarecht für die nächste Generation – Zum Projekt Next Generation EU; *NVwZ* 2020, 1777-1780.
- Ruffert, Matthias*; The European Debt Crisis and European Union Law, *Common Market Law Review* 2011, 1777-1806.
- Sandel, Michael*; *Liberalism and the Limits of Justice*, 1. Auflage, Cambridge 1982.
- Sangiovanni, Andrea*; Global Justice, Reciprocity, and the State, *Philosophy & Public Affairs* 2007, 3-39.
- Sangiovanni, Andrea*; Solidarity in the European Union, *Oxford Journal of Legal Studies* 2013, 213-241.
- Sarmiento, Daniel*; On the Road to German Hegemony in EU Law?, *VerfBlog*, 2020/10/07.
- Schachtschneider, Karl Albrecht*; Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages vom 22.03.2021.

- Schäfer, David*; A Banking Union of Ideas? The Impact of Ordoliberalism and the Vicious Circle on the EU Banking Union, JCMS 2016, 961-980.
- Schäfer, David*; Der Fiskalvertrag – ein Ausdruck deutscher Hegemonie in der Europäischen Union?, *Integration* 2013, 107-123.
- Schalast, Christoph//Türkmen, Emre*; Anleihekäufe der EZB nach dem PSPP-Urteil des BVerfG, *RdF* 2020, 164-169.
- Scharpf, Fritz W.*; *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970.
- Scharpf, Fritz W.*; Die Euro-Rettung als Demokratieproblem, *dms* 2013, 279-288.
- Scharpf, Fritz W.*; Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and its Collapse in the Euro Crisis, *MPIfG Discussion Paper 12/6*.
- Scharpf, Fritz W.*; Legitimierung, oder das demokratische Dilemma der Euro-Rettungspolitik, *Wirtschaftsdienst* 2014, 35-41.
- Scharpf, Fritz W.*; Legitimität im europäischen Mehrebenensystem, *Leviathan* 2009, 244-280.
- Scharpf, Fritz W.*; Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy, *MPIfG Discussion Paper 11/11*.
- Scharpf, Fritz W.*; Political legitimacy in a non-optimal currency area, *MPIfG Discussion Paper 13/15*.
- Scharpf, Fritz W.*; *Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?*, Frankfurt am Main/New York 1999.
- Schimmelfennig, Frank*; European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises, *Journal of European Public Policy* 2018, 969-989.
- Schmidt, Reiner*; *Währungs- oder Wirtschaftspolitik?*, *EuR* 2021, 643-657.
- Schmidt, Vivien A.*; Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’, *Political Studies* 2013, 2-22.
- Schmidt, Volker H.*; *Bedingte Gerechtigkeit*, 1. Auflage, Frankfurt am Main/New York 2000.

Schöffski, Tim; Das Verbot der monetären Staatsfinanzierung (Art. 123 AEUV) – Juristische Prinzipienreiterei oder ein echter Stolperstein für die EZB?, EWS 2017, 263 (264).

Schorkopf, Frank; „Startet die Maschinen“ – Das ESM-Urteil des BVerfG vom 12.09.2012, NVwZ 2012, 1273-1276.

Schorkopf, Frank; Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion: Integrationsfortschritt durch den Rechtsrahmen des Sonderhaushalts „Next Generation EU“, NJW 2020, 3085-3091.

Schorkopf, Frank; Gestaltung mit Recht: Prägekraft und Selbststand des Rechts in einer Rechtsgemeinschaft, AöR 136 (2011), Heft 2, 323 – 344.

Schorkopf, Frank; Zustimmungserfordernisse des Deutschen Bundestages bei der geplanten Reform des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), Rechtsgutachten im Auftrag der FDP-Fraktion, Aktualisierte Endfassung vom 02.07.2020.

Schratzstaller, Margit; Corona-Aufbauplan – großes Potenzial zur Stärkung des Zusammenhalts in der EU, ifo Schnelldienst 2/2021, 12-15.

Schubert, Christian; Europäischer Wiederaufbaufonds: In Italien bleiben EU-Milliarden ungenutzt liegen, FAZ Online vom 01.12.2022.

Schuppan, Norbert; Die Euro-Krise: Ursachen, Verlauf, makroökonomische und europarechtliche Aspekte und Lösungen, 1. Auflage, Oldenburg 2014.

Schwarz, Kyrill-A.; Das Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht des Grundgesetzes (Art. 104a-115 GG) – Teil I: Staatliche Einnahmen und Ausgaben (Art. 104a-108 GG) und deren Verwaltung, JA 2021, 184-189.

Schwarz, Kyrill-A.; Das Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht des Grundgesetzes (Art. 104a-115 GG) – Teil II: Staatshaushaltsrecht (Art. 109-115 GG), JA 2021, 276-281.

Schwarz, Michael; A Memorandum of Misunderstanding – The doomed Road of the European Stability Mechanism and a possible Way out: Enhanced Cooperation, Common Market Law Review 2014, 389-424.

- Schwarze, Jürgen*; Der politische Wille bei der europäischen Krisenbewältigung und Verfassungsreform, *EuR* 2023, 30-42.
- Scicluna, Nicole*; Integration through the disintegration of law? The ECB and EU constitutionalism in the crisis, *Journal of European Public Policy* 2018, 1874-1891.
- Segmiller, Sebastian*; Sekundärer Finanzausgleich in Deutschland und der Schweiz: Ein Rechtsvergleich, 1. Auflage, Baden-Baden 2017.
- Seidel, Martin*; Europarechtsverstöße und Verfassungsbruch im Doppelpack, *EuZW* 2010, 241.
- Seikel, Daniel*; Das übersehene Demokratiedefizit, *WSI Mitteilungen* 2019, 146-147.
- Sester, Peter*; Die Rolle der EZB in der europäischen Staatsschuldenkrise: Bausteine einer Fiskalunion: SMP, EFSF, ESM, Fiskalpakt?, *EWS* 2012, 80-90.
- Shah, Anwar*; *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, 1. Auflage, Montréal 2007.
- Siekmann, Helmut*; Gerichtliche Kontrolle der Käufe von Staatsanleihen durch das Eurosystem: Anmerkungen zum PSPP-Urteil des BVerfG vom 5.5.2020, *EuZW* 2020, 491-500.
- Siekmann, Helmut*; *Kommentar zur Europäischen Währungsunion*, 1. Auflage, Tübingen 2013 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Siekmann* (Hrsg.)).
- Simon, Sven*; „Whatever it takes“: Selbsterfüllende Prophezeiung am Rande des Unionsrechts?, *EuR* 2015, 107-130.
- Sinn, Hans-Werner/Carstensen, Kai*; Ein Krisenmechanismus für die Eurozone, ifo Schnelldienst Sonderausgabe 2010.
- Sinn, Hans-Werner*; Target-Salden, Außenhandel und Geldschöpfung, ifo Schnelldienst 9/2011, 23-25.
- Skuodis, Marius*; Playing the creation of the European banking union: what union for which Member States?, *Journal of European Integration* 2018, 99-114.

Smith, Adam; Der Wohlstand der Nationen, 11. Auflage, München 2005, S. 703 ff.

Smits, René; The European Central Bank's Pandemic Bazooka: Mandate Fulfilment in Extraordinary Times, in: *Utrilla, Dolores/Shabbir, Anjum* (Hrsg.), EU Law in Times of Pandemic: The EU's legal response to COVID-19, 1. Auflage, Granada 2021, 241-268.

Smolenska, Agnieszka; Single Resolution Board: lost and found in the thicket of EU bank regulation, in: *Grundmann, Stefan/Micklitz, Hans-Wolfgang* (Hrsg.), The European Banking Union and Constitution: beacon for advanced integration or death-knell for democracy?, 1. Auflage, Portland 2019, 169-204.

Solty, Ingar/Gill, Stephen; Krise, Legitimität und die Zukunft Europas, Das Argument 301/2013, 82-94.

Sonder, Nicolas; Die Griechenlandhilfe vor dem BVerfG, DVBl. 2011, 1274-1277.

Sørensen, Bent E./Yosha, Oved; International Risk Sharing and European Monetary Unification, Journal of International Economics 1998, 211-238.

Starke, Christopher/Lünich, Marco; Artificial intelligence for political decision-making in the European Union: Effects on citizens' perceptions of input, throughput, and output legitimacy, Data & Policy 2020, Vol. 2, E16.

Stäsche, Uta; Der EU-Konditionalitätsmechanismus als ein „scharfes Schwert“? Durchsetzung unionaler Werte und Schutz des EU-Haushalts gegenüber Ungarn, EuZW 2023, 301-310.

Steinbach, Armin; Die Rechtmäßigkeit der Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank, NVwZ 2013, 918-921.

Steinbach, Armin; The Legality of European Central Bank's Sovereign Bond Purchases, The Yale Journal of International Law 2013, 15-32.

Stolzenburg, Ulrich; Juncker-Plan: Die EU-Investitionsoffensive, IfW-Box No. 2015.16.

- Storr, Stefan*; Die Bewältigung defizitärer Haushaltslagen in der EU, *EuR* 2001, 847-871.
- Strauch, Rolf*; Reform der Wirtschafts- und Währungsunion: Vom ESM zum Europäischen Währungsfonds, *EuR-Beiheft 2* 2019, 43-50.
- Streinz, Rudolf* (Hrsg.); *EUV/AEUV, Kommentar*, 3. Auflage, München 2018 (zitiert: *Bearbeiter*: in: *Streinz* (Hrsg.)).
- Terziev, Venelin/Bankov, Stefcho/Georgiev, Marin*; The Stability and Growth Pact: Pursuing Sound Public Finances and Coordinating Fiscal Policies in the EU Member States, *Journal of Innovations and Sustainability* 2018, 53-68.
- Tettinger, Peter J.*; Fairness als Rechtsbegriff im deutschen Recht, *Der Staat* 1997, 575-595.
- Thym, Daniel*; Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle, *EuZW* 2011, 167-171.
- Tiefensee, Anita/Spannagel, Dorothee*; Ungleichheit der Einkommen und Vermögen in Deutschland, *WSI Mitteilungen* 2018, 413-419.
- Tillmann, Peter/Walter, Andreas*; ECB vs Bundesbank: Diverging tones and policy effectiveness, *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics* No. 20-2018.
- Tjong, Sandra*; Zweifel an Legitimation der ESM-Hilfen – Experten: Europa bricht mit neuen Griechenland-Hilfen das Recht, *Focus Online* vom 09.09.2015.
- Torres, Francisco*; The EMU's Legitimacy and the ECB as a Strategic Political Player in the Crisis Context, *Journal of European Integration* 2013, 287-300.
- Van den Brink, Martijn*; The EU's limited justice capacities, *VerfBlog*, 2015/06/19.
- Veil, Winfried*; Volkssouveränität und Völkersouveränität in der EU. Mit direkter Demokratie gegen das Demokratiedefizit?, *Baden-Baden* 2007.
- Verdun, Amy*; An 'Asymmetrical' Economic and Monetary Union in the EU: Perceptions of Monetary Authorities and Social Partners, *Journal of European Integration* 1996, 59–81.

- Verdun, Amy*; Political leadership of the European Central Bank, *Journal of European Integration* 2017, 207-221.
- Véron, Nicolas/Wolff, Guntram B.*; *Journal of Financial Regulation* 2016, 130–153.
- Viehoff, Juri/Nicolaïdis, Kalypso*; Social Justice in the European Union: The Puzzles of Solidarity, Reciprocity and Choice, in: *Kochenov, Dimitry/Búrca, Gráinne de/Williams, Andrew* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit?*, 2015, 277-293.
- Viehoff, Juri*; Eurozone Justice, *The Journal of Political Philosophy* 2018, 388-414.
- Viterbo, Annamaria*; The PSCP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank, *European Papers* 2020, 671-685.
- Vogel, Max*; Die europarechtliche Bewertung der Euro-Rettung, *ZSE* 2012, 459-491.
- Vogel, Max*; Stabilitätsmechanismus: Vereinbarkeit des ESM-Vertrags mit Unionsrecht – Gültigkeit des Ratsbeschlusses zur Änderung des Art. 136 AEUV – "Pringle", *EWS* 2013, 33-46.
- Voigt, Rüdiger*; *Alternativlose Politik? Zukunft des Staats – Zukunft der Demokratie*, 1. Auflage, Stuttgart 2013.
- Volkery, Carsten*; Irland sagt "Yes" zum Sparpakt, *Spiegel Online* vom 01.06.2012.
- von Arnould, Andreas*; „Unions(ergänzungs)völkerrecht“: Zur unions- und verfassungsrechtlichen Einbindung völkerrechtlicher Instrumente differenzierter Integration, in: *Der Staat im Recht*, Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, 509-526 (zitiert: *von Arnould*, in: FS Klein).
- Wagner, Aiko/Giebler, Heiko/Lewandowsky, Marcel*; Legitimate Motive?, in: *Wiesner/Harfst* (Hrsg.), *Legitimität und Legitimation*, 1. Auflage, Wiesbaden 2019, 171-202.

- Waldhoff, Christian*; Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten für eine größere Einnahmeautonomie der EU, in: *Büttner, Thiess/Thöne, Michael* (Hrsg.), Die Zukunft der EU-Finzen, Arbeitspapiere im Rahmen des BMF-Forschungsvorhabens fe 1/14, 2016, 169-180.
- Walker, Neil*; Justice in and of the European Union, Europa Working Paper No. 2014/03.
- Weber, Albrecht*; Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise, *EuZW* 2011, 935-940.
- Weber, Christoph S.*; EZB: Mehr Transparenz wagen, *Wirtschaftsdienst* 2012, 827-832.
- Weiß, Wolfgang*; Zur Zukunft Europas: Plädoyer für eine Vertragsreform, *ZRP* 2022, 162-165.
- Wendel, Mattias*; Exceeding Judicial Competence in the Name of Democracy: The German Federal Constitutional Court's OMT Reference, *European Constitutional Law Review* 2014, 263-307.
- Wendel, Mattias*; Kompetenzrechtliche Grenzgänge: Karlsruhes *Ultra-vires*-Vorlage an den EuGH, *ZaöRV* 2014, 615-670.
- Wendel, Mattias*; Paradoxes of Ultra-Vires Review: A Critical Review of the PSPP Decision and Its Initial Reception, *German Law Journal* 2020, 979-994.
- Werner, Arndt/Menk, Michael Torben/Neitzert, Florian*; The European Capital Markets Union and its Impact on Future SME Financing, in: *Moritz et al.* (Hrsg.), *Contemporary Developments in Entrepreneurial Finance*, Cham 2020, 31-58.
- Whelan, Karl*; Where Do We Stand With "Whatever It Takes"?, UCD Centre for Economic Research Working Paper Series 2022/19.
- Wiederkehr, René*; *Fairness als Verfassungsgrundsatz*, 1. Auflage, Bern 2006.
- Wieland, Joachim*; Der Rettungsschirm für Irland, *NVwZ* 2011, 340-343.
- Wilkinson, Michael A.*; Politicising Europe's Justice Deficit: Some Preliminaries, in: *Kochenov, Dimitry/Búrca, Gráinne de/Williams, Andrew* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit?*, 1. Auflage, Oxford 2015, 111-135.

- Williams, Andrew*; The Problem(s) of Justice in the European Union, in: *Kochenov, Dimitry/Búrca, Gráinne de/Williams, Andrew* (Hrsg.), *Europe's Justice Deficit?*, 1. Auflage, Oxford 2015, 33-49.
- Wilms, Günter*; Die Reform des EU-Haushaltes im Lichte der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 und des Vertrages von Lissabon – neue Perspektiven für die Europäische Union?, *EuR* 2007, 707-743.
- Wimmel, Andreas*; Die demokratische Legitimität europäischen Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang?, *Integration* 2008, 48-64.
- Wimmel, Andreas*; Mitwirkungsrechte des Bundestages an der Haushalts- und Finanzplanung der Europäischen Union, *DÖV* 2020, 769-778.
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*; Zur Unionsrechtskonformität des Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) der EZB, *PE* 6 – 3000 – 32/20.
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*; Zur Vereinbarkeit der Finanzierung des SURE-Instruments in Form von Garantien der Mitgliedstaaten mit Art. 125 AEUV (sog. „Nichtbeistandsklausel“ bzw. „Bail-out-Verbot“), *PE* 6 – 3000 – 028/20.
- Wojcik, Karl-Philipp/Ceyssens, Jan*; Der einheitliche EU-Bankenabwicklungsmechanismus: Vollendung der Bankenunion, Schutz des Steuerzahlers, *EuZW* 2014, 893-897.
- Wolthuis, Bertjan*; Principles of economic union: An extension of John Rawls's theory of justice, *European Law Journal* 2017, 454-466.
- Zacharakis, Zacharias*; Ein lautes Nein aus Griechenland, *Zeit-Online* vom 06.07.2015.
- Zeller, Andrea*; *Eurorettung um jeden Preis?*, 1. Auflage, Baden-Baden 2018.

Legitimität, Solidarität & Fairness in der WWU

Die politischen Entscheidungsträger in der EU unterstreichen die Einhaltung von Legitimität, Solidarität und Fairness im Rahmen aktueller staatlicher Finanzhilfen. Doch kann es für diese Parameter überhaupt objektive Beurteilungsmaßstäbe geben oder unterscheidet sich das Verständnis nicht vielmehr in den einzelnen Mitgliedstaaten, mit der Folge, dass eine Finanzhilfe in Griechenland hinsichtlich Legitimität, Solidarität und Fairness ganz anders bewertet wird, als dies beispielsweise in Deutschland der Fall ist? Und weiter – wandelt sich das Verständnis der Begrifflichkeiten nicht auch in den einzelnen Mitgliedstaaten stetig, sodass mit ihnen heute ganz andere politische Sinn- und Orientierungsmuster verbunden sind, als dies noch in der Eurokrise der Fall war?

Die vorliegende Arbeit geht diesen Fragen nach und beschreibt die entsprechenden rechtskulturellen Entwicklungen in der WWU.

