

PUBLICLAW.AT

REIHE MASTERTHESEN 2/2014

ARNO KAHL UND THOMAS MÜLLER (HRSG)

Judith Amberg

**Die Vertragsänderungsverfahren der EU anhand des
Beispiels des Europäischen Stabilitätsmechanismus
(ESM)**

Diplomarbeit

Zur Erlangung des akademischen Grades einer
Magistra des Rechts der Wirtschaft
an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

Eingereicht bei Univ. Prof. Dr. Arno Kahl
von Judith Amberg

Innsbruck, im November 2013

Abstract: Aufgrund der im Jahr 2008 ausgebrochenen Finanz- und Wirtschaftskrise wurden vor allem auf europäischer Ebene zahlreiche Maßnahmen zu deren Überwindung getroffen. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit einem durchaus interessanten Aspekt in diesem Zusammenhang, und zwar mit der Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Der ESM stützt sich auf eine Bestimmung des AEUV, welche wiederum im Zuge des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens neu hinzugefügt wurde. Eine vereinfachte Änderung von Primärrecht ist erst seit dem Vertrag von Lissabon möglich. Die im Hinblick auf die Einführung des ESM durchgeführte Ergänzung des AEUV stellt den ersten Anwendungsfall des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens dar und somit ist eine detaillierte Aufarbeitung der Vorgangsweise bei der Errichtung des ESM von besonderer Bedeutung. Die gegenständliche Arbeit behandelt in ihrem ersten Teil die verschiedenen Vertragsänderungsverfahren nach Art 48 EUV. Der zweite Teil ist sodann dem ESM selbst gewidmet. Den Kern der Arbeit bildet jedoch der letzte Teil, der sich – aufbauend auf die beiden ersten Abschnitte – konkret mit der Einführung des ESM befasst, welcher auf Grundlage des neuen Art 136 Abs 3 AEUV errichtet wurde. Hier darf eine ausführliche Besprechung der Pringle-Entscheidung nicht fehlen.

Schlagwörter: Finanz- und Wirtschaftskrise, „Euro-Rettungsschirm“, Europäischer Stabilitätsmechanismus, ESMV, Vertragsänderungsverfahren, Art 48 Abs 6 EUV, Art 136 Abs 3 AEUV, Pringle-Entscheidung

Meiner Familie für ihre Liebe und Unterstützung

*Mein besonderer Dank gilt
Herrn Univ. Prof. Dr. Arno Kahl
für die Betreuung dieser Arbeit.
Er ließ mir den nötigen Freiraum, sie
nach eigenen Vorstellungen zu verfassen.*

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	IV
Einleitung	1
Teil 1: Die Vertragsänderungsverfahren nach Art 48 EUV	3
1. Allgemeines	3
2. Die Mitgliedstaaten als die „Herren der Verträge“	4
3. „Numerus Clausus“ der Vertragsänderungsverfahren	4
4. Das ordentliche Änderungsverfahren.....	5
5. Das vereinfachte Änderungsverfahren	7
5.1. Das vereinfachte Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 6 EUV (abgekürztes Änderungsverfahren).....	8
5.1.1. Allgemeines.....	8
5.1.2. Hintergrund	10
5.1.3. Verfassungsrechtliche Bedenken	10
5.1.3.1. Deutschland: Lissabon-Urteil des deutschen BVerfG.....	10
5.1.3.2. Österreich	11
5.2. Das vereinfachte Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 7 EUV	12
5.2.1. Allgemeines.....	12
5.2.2. Übergang zur qualifizierten Mehrheit	12
5.2.3. Übergang zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“	13
5.2.4. Verfassungsrechtliche Bedenken	13
5.2.4.1. Deutschland: Lissabon-Urteil des deutschen BVerfG.....	13
5.2.4.2. Österreich	14
5.2.5. Weitere „Passerelles“ an anderen Stellen der Verträge.....	16
Teil 2: Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM).....	17
1. Einleitung: Die Euro-Krise	17
2. Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)	18
2.1. Die Vorgänger.....	18
2.1.1. Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)	18
2.1.2. Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)	19
2.2. Einführung des ESM.....	20
2.3. Zweck des ESM	22
2.4. Aufbau und Organisation	23

2.4.1.	Errichtung als internationale Finanzinstitution	23
2.4.2.	Stammkapital und Haftung der Euro-Staaten.....	23
2.4.3.	Organe	24
2.4.4.	Beschlussfassung.....	26
2.4.5.	Beilegung von Streitigkeiten.....	26
2.5.	Finanzhilfeeinstrumente und Voraussetzungen einer Finanzhilfe	27
2.5.1.	Vorsorgliche ESM-Finanzhilfe (Art 14 ESMV)	28
2.5.2.	Finanzhilfe zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten eines ESM-Mitglieds (Art 15 ESMV)	28
2.5.3.	ESM-Darlehen (Art 16 ESMV).....	28
2.5.4.	Primärmarkt-Unterstützungsfazilität (Art 17 ESMV).....	29
2.5.5.	Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilität (Art 18 ESMV).....	29
2.5.6.	Neue Instrumente	30
2.6.	Verfahren zur Gewährung von Finanzhilfen.....	30
2.7.	Ausstieg aus ESM?	31
Teil 3: Änderung der EU-Verträge im Hinblick auf die Einführung des ESM.....		32
1.	Erfordernis einer Vertragsänderung des AEUV.....	32
2.	Der neue Art 136 Abs 3 AEUV	33
3.	Vertragsänderung gemäß dem vereinfachten Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 6 EUV.....	34
4.	EuGH Urteil	35
4.1.	Entscheidung durch den EuGH.....	35
4.2.	Zur Zuständigkeit des EuGH.....	37
4.3.	Zur Frage, ob Art 136 Abs 3 AEUV rechtmäßig mit Art 48 Abs 6 EUV eingeführt wurde	37
4.3.1.	Formelle Beschränkung auf den Dritten Teil des AEUV.....	37
4.3.2.	Materielle Beschränkung auf den Dritten Teil des AEUV.....	38
4.3.2.1.	Zur Währungspolitik	38
4.3.2.2.	Zur Wirtschaftspolitik	39
4.3.3.	Ausdehnung der Kompetenzen der Union?	41
4.3.4.	Zwischenergebnis.....	42
4.4.	Zur Auslegung verschiedener Bestimmungen des AEUV über die Wirtschaftspolitik.....	43
4.4.1.	Art 3 Abs 1 lit c AEUV und Art 127 AEUV	43
4.4.2.	Art 3 Abs 2 AEUV.....	43

4.4.3.	Art 2 Abs 3, Art 119-121 und Art 126 AEUV	43
4.4.4.	Art 122 AEUV	44
4.4.5.	Art 123 AEUV	45
4.4.6.	Art 125 AEUV	45
4.4.7.	Art 4 Abs 3 EUV.....	47
4.4.8.	Art 13 EUV	47
4.4.9.	Allgemeiner Grundsatz eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes.....	48
4.5.	Zeitlicher Aspekt: ESMV bereits vor Inkrafttreten des Beschlusses	
	2011/199/EU abgeschlossen	48
4.6.	Urteilsdiskussion.....	49
	Fazit und Ausblick	53
	Literaturverzeichnis	VI

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt der EU
Abs	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
aF	alte Fassung
Art	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BVerfG	(deutsches) Bundesverfassungsgericht
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
cep	Centrum für Europäische Politik
ca	circa
ders	derselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ebda	ebenda
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EP	Europäisches Parlament
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMV	Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVV	Vertrag über eine Verfassung für Europa
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
f	folgende
ff	fortfolgende
FFA	Financial Assistance Facility Agreement
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	(deutsches) Grundgesetz
ggf	gegebenenfalls

Hg	Herausgeber
insbes	insbesondere
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz
iSd	im Sinne der/s
iSv	im Sinne von
IWF	Internationaler Währungsfonds
JAP	Juristische Ausbildung und Praxisvorbereitung
JRP	Journal für Rechtspolitik
leg cit	legis citatae
MoU	Memorandum of Understanding
Mrd	Milliarde(n)
MS	Mitgliedstaat(-s,- en)
nF	neue Fassung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Rz	Randziffer
s	siehe
sog	sogenannte
UAbs	Unterabsatz
vgl	vergleiche
VO	Verordnung
VSKS	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
zB	zum Beispiel
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
zT	zum Teil

Einleitung

Mit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 verging kaum ein Tag, an dem in den Medien das Wort „Euro-Rettungsschirm“ nicht gefallen ist. Zur Überwindung der bestehenden Krise wurden auf europäischer Ebene zahlreiche Maßnahmen getroffen, die zT nur durch Änderungen im europäischen Rechtssystem bewerkstelligt werden konnten. Allein die immense Dichte an täglichen Berichterstattungen zeigt die enorme Bedeutung dieser Versuche, die Krise zu bewältigen. Da eine Aufarbeitung aller Maßnahmen, die im Zuge des „Euro-Rettungsschirms“ bis zum heutigen Zeitpunkt gesetzt wurden, in einer Diplomarbeit nicht möglich ist, konzentriert sich diese Arbeit auf einen besonders interessanten Aspekt in diesem Zusammenhang: Die Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der sich auf eine Bestimmung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) stützt, die im Zuge des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens neu hinzugefügt worden ist. Erst mit dem Vertrag von Lissabon ist es möglich, das Primärrecht der Union vereinfacht zu ändern. Die im Hinblick auf die Einführung des ESM durchgeführte Ergänzung des AEUV stellt den ersten Anwendungsfall¹ des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens dar. Eine geordnete Aufarbeitung und entsprechende Analyse dieser Rettungsmaßnahme ist somit äußerst spannend.

Der Titel dieser Diplomarbeit lautet „Die Vertragsänderungsverfahren der EU anhand des Beispiels des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)“ und gliedert sich in drei Abschnitte.

Im ersten Teil werden die Vertragsänderungsverfahren nach Art 48 EUV behandelt. Speziell die seit dem Vertrag von Lissabon bestehenden vereinfachten Möglichkeiten zur Änderung von Primärrecht sollen genauer erörtert werden. Hier ist es auch wichtig, kurz die durch diese neuen Möglichkeiten ausgelösten verfassungsrechtlichen Diskussionen zu erläutern, wobei sich die Arbeit lediglich auf die Situation in Deutschland und Österreich beschränkt.

¹ Vgl. *Holeschovsky*, Länder, Mitwirkungsrechte der deutschen, in Bergmann (Hg), Handlexikon der Europäischen Union⁴ (2011) 589 (591).

Der zweite Teil widmet sich dem ESM selbst. Zuerst werden die Gründe für die Errichtung dieses Mechanismus dargestellt und dessen Vorgängermodelle (der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus und die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität) beleuchtet. Anschließend wird auf den Zweck und den organisatorischen Aufbau des ESM eingegangen, bevor die Möglichkeiten einer Finanzhilfe, deren Voraussetzungen sowie das Verfahren zur Gewährung einer Finanzhilfe näher besprochen werden.

Die ersten beiden Abschnitte sind die notwendige Grundlage für den letzten Teil der Arbeit, der sich konkret mit der Einführung des ESM befasst. Der ESM wurde nämlich auf Grundlage des Art 136 Abs 3 AEUV errichtet. Diese Bestimmung des AEUV wurde im Rahmen des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Art 48 Abs 6 AEUV neu hinzugefügt. Diese Vorgehensweise war bis zur Entscheidung des EuGH im November 2012 erheblicher Kritik ausgesetzt, da die Erfüllung der Voraussetzungen für die Anwendung dieses vereinfachten Verfahrens zT bestritten wurden. So stellt die Besprechung der *Pringle*-Entscheidung² einen wesentlichen Teil der Arbeit dar. In dieser Entscheidung wurden auch noch zwei weitere bedeutende Fragen, nämlich die Auslegung einiger Bestimmungen der Unionsverträge und die zeitliche Diskrepanz zwischen dem Inkrafttreten des Art 136 Abs 3 AEUV und dem des ESMV, beantwortet. Deshalb werden auch diese abschließend besprochen.

² EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*.

Teil 1: Die Vertragsänderungsverfahren nach Art 48 EUV

1. Allgemeines

Um die Verträge der Europäischen Union rechtmäßig zu ändern bzw zu ergänzen, ist eine spezielle Vorgangsweise einzuhalten. Geregelt ist das Verfahren zur Änderung der Verträge in Art 48 EUV, bei dem es sich um eine reine Verfahrensbestimmung handelt.³ Zu den Verträgen der EU zählen vorrangig der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), aber auch die Abkommen, durch die diese Verträge ergänzt oder geändert wurden (wie zB die Einheitliche Europäische Akte, Beitrittsverträge, die Verträge von Amsterdam und Nizza) sowie „selbständige“ Bestimmungen, die nicht in die genannten Verträge inkorporiert wurden.⁴ All diese Normen werden unter dem Begriff „Primärrecht“⁵ zusammengefasst, für diesen Art 48 EUV nun ein einheitliches Verfahren zu dessen Änderung schafft. Der Begriff „Änderung“ meint „*die textliche Abwandlung, Ersetzung, Ergänzung oder Aufhebung von Vertragsbestimmungen*“⁶, da er formell zu verstehen ist.⁷ Mit dem Vertrag von Lissabon⁸ wurde Art 48 EUV vollständig neu gefasst, orientiert sich dabei aber ganz wesentlich an den Bestimmungen des Art IV-443 bis Art IV-445 EVV⁹ über die dort vorgesehenen Verfahren zur Änderung von Primärrecht.¹⁰

Die Vorschrift des Art 48 EUV sieht für künftige Änderungen der Verträge drei verschiedene Verfahren vor, wobei die Reihung in absteigender Ordnung zum jeweils möglichen Änderungsumfang vorgenommen wurde.¹¹ Einerseits besteht das ordentliche Änderungsverfahren weiter (Art 48 Abs 2 bis 5 EUV) und andererseits enthalten Art 48 Abs 6 und 7 EUV zwei Varianten eines vereinfachten Änderungsverfahrens. Der Einführung dieser drei unterschiedlichen Möglichkeiten

³ Vgl *Herrnfeld* in Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hg), EU-Kommentar³ (2012) Art 48 EUV Rz 1.

⁴ Vgl *Budischowsky* in Mayer/Stöger (Hg), EUV/AEUV (2010) Art 48 EUV Rz 1.

⁵ Ebda.

⁶ *Cremer* in Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV⁴ (2011) Art 48 EUV Rz 1.

⁷ Vgl *Geiger* in ders/Khan/Kotzur (Hg), EUV/AEUV⁵ (2010) Art 48 EUV Rz 2.

⁸ ABl 2010 C 83/1.

⁹ Beim Vertrag über eine Verfassung für Europa handelt es sich um einen vor gut zehn Jahren ausgearbeiteten völkerrechtlichen Vertrag über eine Verfassung für Europa, der jedoch nie in Kraft getreten ist. An dessen Stelle trat im Dezember 2009 der Vertrag von Lissabon.

¹⁰ Vgl *Herrnfeld*, Art 48 EUV Rz 1.

¹¹ Vgl *Kumin*, Vertragsänderungsverfahren und Austrittsklausel, in Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 301 (311).

einer Vertragsänderung liegt die Idee zugrunde, dass je nach verfassungsrechtlicher und politischer „Schwere“ der angestrebten Änderung eine Abstufung hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Anforderungen auf europäischer und auch mitgliedstaatlicher Ebene erfolgen soll. Dies ermöglicht eine Differenzierung zwischen bedeutenden geplanten Änderungen, für die erhöhte Verfahrensbedingungen gelten einerseits, und geplanten Änderungen, die als weniger bedeutend einzustufen sind und bei denen reduzierte Änderungsanforderungen genügen andererseits.¹²

2. Die Mitgliedstaaten als die „Herren der Verträge“

Art 48 EUV stellt eine verfahrensrechtliche Regelung dar, die inhaltlich keine Schranke enthält. Es gibt kein änderungsfestes Unionsrecht.¹³ Den verschiedenen Änderungsverfahren gemeinsam ist weiters die stets erforderliche Zustimmung der Mitgliedstaaten (MS), das heißt eine Vertragsänderung allein aufgrund von Handlungen von Unionsorganen kommt nicht in Betracht. Dies unterstreicht den völkerrechtlichen Charakter der Verträge der Union.¹⁴ Insofern kann davon gesprochen werden, dass die MS immer noch die „Herren der Verträge“ sind, da eine Änderung im Ergebnis immer allein von den MS abhängig ist und nur unter der Voraussetzung der Einstimmigkeit bewerkstelligt werden kann. Dies gilt sowohl beim ordentlichen als auch bei den beiden vereinfachten Änderungsverfahren. Die Vereinbarung über eine Vertragsänderung stellt wiederum einen völkerrechtlichen Vertrag dar, somit ist auch dieser nach den jeweiligen Bestimmungen im nationalen Recht der MS in Kraft zu setzen.¹⁵

3. „Numerus Clausus“ der Vertragsänderungsverfahren

Die Formulierung des Art 48 Abs 1 EUV stellt klar, dass die genannten Änderungsverfahren einen „Numerus Clausus“ darstellen. Somit ist eine Vertragsänderung durch die MS auf eine andere als in Abs 1 leg cit genannte Weise – gedacht werden könnte hier an eine konkludente Vertragsänderung bzw an eine Änderung, die durch eine ständig abweichende Praxis zustande kommt –

¹² Vgl *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU³ (2010) 52.

¹³ Vgl *Geiger*, Art 48 Rz 1. Diesbezüglich zu beachten ist aber die im Gutachten 1/91 zum EWR-Vertrag (EuGH 1991, I-6079) anklingende gegenteilige Auffassung des EuGH.

¹⁴ Vgl *Streinz/Ohler/Herrmann*, Vertrag von Lissabon 53.

¹⁵ Vgl *Heintschel von Heinegg* in *Vedder/ders* (Hg), Europäisches Unionsrecht (2012) Art 48 EUV Rz 2.

grundsätzlich nicht möglich. Es besteht also ein Formenzwang. In diesem Zusammenhang ist aber anzumerken, dass sich die Unzulässigkeit einer solchen Änderung auf das Binnenverhältnis der Union beschränkt, somit bliebe die Wirksamkeit nach allgemeinem Völkerrecht unberührt. Diesen Widerspruch aufzulösen, ist sodann „politischen Kompromissvereinbarungen“ vorbehalten.¹⁶

4. Das ordentliche Änderungsverfahren

Art 48 Abs 2 bis 5 EUV regelt das ordentliche Änderungsverfahren, welches als klassisches Verfahren zur Änderung völkerrechtlicher Verträge gilt und den Regelfall darstellt.¹⁷ Außerdem besteht keine inhaltliche Begrenzung. Es kann daher auch für Vertragsänderungen angewandt werden, die eigentlich auch mit den beiden vereinfachten Verfahren bewerkstelligt werden könnten.¹⁸

Charakteristisch für das ordentliche Änderungsverfahren ist, dass einerseits die MS die Aushandlung des Änderungsvertrages im Zuge einer Regierungskonferenz vornehmen. Andererseits ist aber auch die Mitwirkung bestimmter Organe der Union zwingend erforderlich, womit den Unionsorganen die Möglichkeit gegeben wird, die Interessen der Union in die Diskussion miteinzubringen. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das bisherige Initiativrecht der einzelnen MS sowie der Kommission durch jenes des Europäischen Parlamentes ergänzt. Diese Gleichstellung des Europäischen Parlamentes mit der Kommission ist deshalb zu begrüßen, da sie „*angesichts des Bekenntnisses zum Demokratieprinzip und der merklichen Stärkung des EP*“¹⁹ längst überfällig war. Die Vorschläge werden dem Rat übermittelt, und dieser leitet sie dann sowohl an den Europäischen Rat als auch an die nationalen Parlamente weiter. Letzteren soll die Möglichkeit zur effektiven Teilhabe nicht verwehrt werden.²⁰ Betreffen die Änderungsvorschläge den Währungsbereich ist auch die Anhörung der Europäischen Zentralbank (EZB) vorgesehen. Der Europäische Rat fällt – nach Anhörung des Europäischen Parlamentes und der Europäischen Kommission, an deren Stellungnahmen der Europäische Rat jedoch nicht gebunden ist – sodann einen Beschluss mit einfacher

¹⁶ Vgl Heintschel von Heinegg, Art 48 Rz 3.

¹⁷ Vgl Streinz/Ohler/Herrmann, Vertrag von Lissabon 56.

¹⁸ Vgl Cremer, Art 48 Rz 3.

¹⁹ Heintschel von Heinegg, Art 48 Rz 4.

²⁰ Vgl Herrfeld, Art 48 Rz 4.

Mehrheit darüber, ob es zu einer weiteren Prüfung der Änderungsentwürfe kommt und beruft bejahendenfalls einen Konvent ein. Dieser besteht – nach bewährtem Muster – aus Vertretern der nationalen Parlamente, Staats- und Regierungschefs der MS, des Europäischen Parlamentes sowie der Europäischen Kommission. Von der Einberufung des Konvents kann dann Abstand genommen werden, wenn dies aufgrund des Umfangs des Änderungsentwurfs für entbehrlich erscheint.²¹ In diesem Fall legt der Europäische Rat sogleich das Mandat für eine Regierungskonferenz fest, von welchem allenfalls geringfügige Abweichungen möglich sind.²² Kommt es zur Einberufung eines Konvents, besteht seine Aufgabe darin, die Vorschläge über die geplante Änderung zu prüfen und schließlich im Zuge eines Konsensverfahrens²³ eine – unverbindliche – Empfehlung, die an die Regierungskonferenz gerichtet ist, anzunehmen.²⁴ Kommt eine solche Empfehlung nicht zustande, müsste der Europäische Rat der Regierungskonferenz wohl ein Mandat auf Grundlage des ursprünglichen Änderungsentwurfs erteilen.²⁵ Als weiteren Verfahrensschritt wird nun durch den Präsidenten des Rates die Regierungskonferenz einberufen, die den authentischen Text der Vertragsänderung festlegt. Dabei ist sie nicht an die Vorarbeiten des Konvents gebunden, sollte ein solcher stattgefunden haben. Dieser Text ist sodann nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen der MS von diesen – und zwar von allen MS²⁶ – zu ratifizieren. In diesem Stadium des Vertragsänderungsverfahrens ist ein weiteres Zusammenwirken mit den Organen der Union nicht mehr vorgesehen.²⁷

In Österreich wurde durch die Anfang 2008 erfolgte Neufassung des Art 50 B-VG eine allgemeine Rechtsgrundlage für die, die vertraglichen Grundlagen der Union betreffenden Änderungen geschaffen. So können Änderungen des Primärrechts dann abgeschlossen werden, wenn eine Genehmigung des Nationalrates (mit der Zustimmung des Bundesrates) vorliegt, wobei eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist. Die inhaltliche Qualität der Änderung ist soweit nicht von

²¹ Vgl *Kumin*, Vertragsänderungsverfahren 304.

²² Vgl *Cremer*, Art 48 Rz 7.

²³ Beim Konsensverfahren handelt es sich um ein Verfahren, bei dem zwar keine förmliche Abstimmung stattfinden muss, das Zustandekommen der Empfehlung jedoch am Widerspruch eines Mitglieds des Konvents scheitert. Vgl dazu *Heintschel von Heinegg*, Art 48 Rz 7.

²⁴ Vgl *Geiger*, Art 48 Rz 8.

²⁵ Vgl *Kumin*, Vertragsänderungsverfahren 304.

²⁶ Vgl *Cremer*, Art 48 Rz 6.

²⁷ Vgl *Heintschel von Heinegg*, Art 48 Rz 9.

Bedeutung, als es sich um keine Gesamtänderung der Bundesverfassung handelt, was im Einzelfall zu untersuchen wäre.²⁸

Sollte der Änderungsvertrag nach Ablauf von zwei Jahren nicht von allen MS ratifiziert worden sein, weil Schwierigkeiten in einem oder mehreren MS bei der Ratifikation auftreten, so sieht Art 48 Abs 5 EUV als weitere Vorgehensweise ein Befassungsrecht des Europäischen Rates vor. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Änderungsvereinbarung schon von mindestens vier Fünftel der MS ratifiziert wurde.²⁹ Dabei soll geklärt werden, warum der Ratifikationsprozess nicht in allen MS erfolgreich abgeschlossen werden konnte und ob und vor allem wie eine erfolgreiche Ratifikation auch in diesen MS bewirkt werden kann.³⁰ Jedoch können vom Europäischen Rat nur Empfehlungen abgegeben werden und er besitzt insbes nicht die Macht, das Inkrafttreten der Änderung einseitig zu bewirken bzw die MS, die noch nicht ratifiziert haben, zu einem Tun oder Unterlassen zu verpflichten.³¹

Ein prominentes Beispiel für eine Vertragsänderung im Zuge eines ordentlichen Änderungsverfahrens stellt der Vertrag von Lissabon dar.³²

5. Das vereinfachte Änderungsverfahren

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden neben dem ordentlichen Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 2 bis 5 EUV noch zwei weitere vereinfachte Änderungsverfahren eingeführt. So gibt es seit dem Reformvertrag ein vereinfachtes Verfahren nach Art 48 Abs 6 EUV betreffend die internen Politiken und ein vereinfachtes Verfahren nach Art 48 Abs 7 EUV, der zwei allgemeine Brückenklauseln (sog „Passerelles“) enthält.³³

All diesen Verfahren gemeinsam ist, dass bei allen Beschlüssen eine Einstimmigkeit vorausgesetzt wird. Denn auch der Vertrag von Lissabon verfolgt den Gedanken der Gleichrangigkeit als Grundlage der Unionsverträge. So soll keine

²⁸ Vgl *Griller*, Ausgestaltung der Mitwirkung des Parlaments in Österreich, in Eilmansberger/ders/Obwexer (Hg), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon (2011) 441 (441, 446).

²⁹ Vgl *Heintschel von Heinegg*, Art 48 Rz 10.

³⁰ Vgl *Cremer*, Art 48 Rz 8.

³¹ Vgl *Streinz/Ohler/Herrmann*, Vertrag von Lissabon 57.

³² Vgl *Herrnfeld*, Art 48 Rz 8.

³³ Vgl *Budischowsky*, Art 48 Rz 1.

Hierarchie bzw keine erleichterte Möglichkeit der Abänderung zwischen Bestimmungen von größerer politischer Tragweite („Verfassungs- bzw Grundlagenbestimmungen“) und Bestimmungen, die bloß technischer Natur sind („Verfahrens- bzw Durchführungsbestimmungen“), entstehen. An dieser Stelle sei auch erwähnt, dass es durch die Einführung dieser vereinfachten Änderungsverfahren zu keiner Gesamtänderung der Bundesverfassung gekommen ist. Im Zuge des Ratifikationsprozesses des Vertrages von Lissabon wurde ein solches die Bundesverfassung änderndes Element – wenn auch von einer Mindermeinung – gesehen. Zumindest aus österreichischer verfassungsdogmatischer Sicht kann gesagt werden, dass dieser Vorwurf nicht zutreffend ist. Die Bezeichnung als vereinfachte Vertragsänderungsverfahren ergibt sich lediglich aus der weniger komplexen Ausgestaltung der unionsinternen Vorbereitungs- und Verhandlungsabläufe, da bei diesen Verfahren sowohl von einem Konvent als auch von einer Regierungskonferenz abgesehen werden kann. Dass durch diese Verfahren aber Vertragsänderungen ohne Zustimmung, Mitwirkung oder im krassesten Fall gegen den Willen einzelner MS vorgenommen werden könnten, beruht auf einem immer wiederkehrenden Missverständnis.³⁴

5.1. Das vereinfachte Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 6 EUV (abgekürztes Änderungsverfahren)

5.1.1. Allgemeines

Dieses Verfahren kommt „zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die internen Politikbereiche der Union“³⁵ in Betracht. Art 48 Abs 6 EUV ermöglicht also ausschließlich Änderungen des Dritten Teils des AEUV und betrifft somit unter anderem folgende interne Politikbereiche: Den Binnenmarkt, den freien Warenverkehr und die Wirtschafts- und Währungspolitik.³⁶ Initiativberechtigt sind in diesem Verfahren – wie auch im oben ausgeführten ordentlichen Änderungsverfahren – die MS, das Europäische Parlament sowie die Europäische Kommission. Es kann sich hierbei auch um Änderungsvorschläge von durchaus

³⁴ Vgl Kumin, Vertragsänderungsverfahren 305 f.

³⁵ Art 48 Abs 6 EUV.

³⁶ Vgl Heintschel von Heinegg, Art 48 Rz 12. Zur vollständigen Auflistung der internen Politikbereiche s auch Kumin, Vertragsänderungsverfahren 307.

erheblicher Tragweite handeln, jedoch wird die Möglichkeit einer Ausdehnung der bestehenden Zuständigkeiten der Union gegenüber den MS ausdrücklich durch Art 48 Abs 6 UAbs 3 EUV³⁷ ausgeschlossen. Das heißt, der Beschluss über die Änderung darf die der EU übertragenen Zuständigkeiten nicht erweitern. Käme es durch die Änderung zu einer Ausweitung der der EU übertragenen Kompetenzen, wäre für die Rechtmäßigkeit der Änderung ein Rückgriff auf das Vertragsänderungsverfahren nach Art 48 Abs 2 bis 5 EUV notwendig.³⁸ Weiters sind auch bei diesem Verfahren das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und – handelt es sich um institutionelle Änderungen im Währungsbereich – die EZB anzuhören. Von einer Einberufung eines Konvents und auch einer Regierungskonferenz kann abgesehen werden, was schließlich die – nicht unerhebliche – Vereinfachung gegenüber dem gewöhnlichen ordentlichen Änderungsverfahren darstellt. Um die Vertragsänderungen anzunehmen, bedarf es eines einstimmigen Beschlusses des Europäischen Rates (und eben nicht des Beschlusses einer Regierungskonferenz). Schließlich haben alle MS der Änderungsvereinbarung zuzustimmen, und zwar nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften, was im Endeffekt auf eine Ratifikation hinausläuft. Das heißt, die MS sind (immer noch) in der Lage, auch das Zustandekommen von Änderungen, die nach dem Verfahren nach Art 48 Abs 6 EUV vorgenommen werden, zu verhindern.³⁹ Die MS bleiben also auch in diesem Verfahren die „Herren der Verträge“ und es kommt zu keiner Verschiebung der Kompetenz zur Vertragsänderung auf die EU. Somit weist ein Beschluss des Europäischen Rates zur Vertragsänderung im Verfahren nach Art 48 Abs 6 EUV dieselbe völkerrechtliche Qualität auf, wie ein Beschluss der nach ordentlichem Änderungsverfahren erfolgt.⁴⁰

³⁷ „Der Beschluss nach Unterabsatz 2 darf nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen.“

³⁸ Vgl Maurer, Die neuen Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge, in Lieb/ders (Hg), Der Vertrag von Lissabon. Kurzkommentar. SWP-Diskussionspapier³ (2009) 43 http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Vertrag_Lissabon_Kurzkommentar_3rd_edition_090421_KS.pdf (zuletzt eingesehen am 10.10.2013).

³⁹ Vgl Kumin, Vertragsänderungsverfahren 307 f.

⁴⁰ Vgl Fischer, Der Vertrag von Lissabon² (2010) 196.

5.1.2. Hintergrund

Der Hintergrund für die Einführung des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens durch den Vertrag von Lissabon ist wohl nicht darin zu sehen, dass es sich hierbei um Änderungsgegenstände von geringerer Bedeutung handelt, sondern vielmehr sollen jene Rechtsnormen einfacher modifiziert werden können, die stärker politischen Veränderungen ausgesetzt sind. Dass mit diesem Verfahren auch ganz grundlegende Elemente der Union geändert werden können, so auch Elemente des Binnenmarktes oder auch der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), stieß im Vorfeld auf erhebliche Kritik.⁴¹

5.1.3. Verfassungsrechtliche Bedenken

Vor allem in Deutschland wurden die vereinfachten Vertragsänderungsverfahren, also das abgekürzte Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 6 EUV und das sog allgemeine Brückenverfahren nach Art 48 Abs 7 EUV (s Punkt 5.2.), einer intensiven verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen, haben dieser aber beide Stand gehalten.

5.1.3.1. Deutschland: Lissabon-Urteil des deutschen BVerfG

Zum Art 48 Abs 6 EUV führte das BVerfG in seinem *Lissabon-Urteil*⁴² aus, dass prinzipiell keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen ein abgekürztes Vertragsänderungsverfahren bestehen, jedoch derartige Vertragsänderungen einem Zustimmungsgesetz iSv Art 23 Abs 1 Satz 2 GG bedürfen. Die Wortfolge in Art 48 Abs 6 EUV „nach Zustimmung der Mitgliedstaaten“ im Gegensatz zur Formulierung in Art 48 Abs 4 UAbs 2 EUV „von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert“, kann nicht dahingehend gedeutet werden, dass im ersten Fall weniger hohe Anforderungen an die Art der innerstaatlichen Zustimmungsentscheidung gestellt werden, so das BVerfG.⁴³ So ist die Zustimmung in Deutschland nach Maßgabe des Art 23 Abs 1 Satz 2 GG zu erteilen, welcher die einfache Mehrheit von Bundestag und Bundesrat voraussetzt. Gerechtfertigt wird dieses Erfordernis auch dadurch,

⁴¹ Vgl Streinz/Ohler/Herrmann, Vertrag von Lissabon 55.

⁴² BVerfG 30.6.2009, 2 BvE 2/08, *Lissabon-Urteil*.

⁴³ Vgl Herrfeld, Art 48 Rz 11.

dass dabei übertragene Hoheitsrechte abgeändert werden und dies mit einer erstmaligen Übertragung von Hoheitsrechten qualitativ gleichgesetzt werden kann. Weiters ist im Einzelfall noch zu überprüfen, ob auch noch eine Einhaltung der erhöhten Vorschriften nach Art 23 Abs 1 Satz 3 GG erforderlich ist.⁴⁴ Die verfassungsrechtlich erforderliche Strenge zur Möglichkeit der Vertragsänderung (also die Einhaltung des Art 23 Abs 1 Satz 2 bzw ggf auch Satz 3 GG) wurde im Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) verankert.

5.1.3.2. Österreich

Betrachtet man die Rechtslage in Österreich, erkennt man, dass sich diese im Vergleich zu Deutschland zwar anders darstellt (das rührt insbes auch daher, dass Art 23 GG nicht direkt auf Österreich übertragbar ist), im Endeffekt aber durchaus ähnliches daraus resultiert. In Abwandlung zum ordentlichen Vertragsänderungsverfahren fehlt beim vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art 48 Abs 6 EUV das traditionelle Vorverfahren, nämlich eine Regierungskonferenz, die den Text der Änderung signiert. An deren Stelle tritt hier der Beschluss des Europäischen Rates. Nun gilt es also zu beurteilen, ob eine solche Vorgangsweise unter den Begriff eines Staatsvertrages iSd Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG zu subsumieren ist, was nach der Ansicht *Grillers*⁴⁵ eindeutig zu bejahen ist. Das heißt im Ergebnis, auch eine Vertragsänderung nach Art 48 Abs 6 EUV muss als ein Staatsvertrag behandelt werden, der die vertraglichen Grundlagen der Union ändert, daher ist ein Genehmigungsverfahren nach Art 50 Abs 4 B-VG erforderlich.⁴⁶ Somit ist über die Änderung im ordentlichen wie im vereinfachten Verfahren gleichermaßen vorzugehen, nämlich die Zustimmung Österreichs nach Maßgabe des Art 50 B-VG einzuholen.⁴⁷

⁴⁴ Vgl *Streinz/Ohler/Herrmann*, Vertrag von Lissabon 55.

⁴⁵ Vgl *Griller*, Ausgestaltung 450. S dazu auch *Öhlinger*, Übernahme des Vertrages von Lissabon in die österreichische Rechtsordnung, in *Hummer/Obwexer* (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 411 (416); *Kumin*, Vertragsänderungsverfahren 311 ff.

⁴⁶ Vgl *Griller*, Ausgestaltung 445, 450 f; *Öhlinger*, Übernahme 417.

⁴⁷ Vgl *Fischer*, Der Vertrag von Lissabon 196 f.

5.2. Das vereinfachte Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 7 EUV

5.2.1. Allgemeines

Der durch den Vertrag von Lissabon neu eingefügte Art 48 Abs 7 EUV, der zwei allgemeine Brückenklauseln (sog „Passerelles“) enthält, stellt eine der wesentlichsten Neuerungen des Reformvertrages dar.⁴⁸ Charakteristisch für beide Fälle ist, dass es keiner positiven Zustimmung der nationalen Parlamente bedarf, sondern ihnen „nur“ ein Ablehnungsrecht zukommt. Eine inhaltliche Gemeinsamkeit ergibt sich daraus, dass solche Änderungen nicht die Verbandskompetenz der Union betreffen, sondern lediglich eine Änderung des Verfahrens der Organe bei der Inanspruchnahme bestehender Zuständigkeiten. Damit wird die Möglichkeit zur Modifikation von Primärrecht auf einen eingeschränkten Themenkreis reduziert.⁴⁹

5.2.2. Übergang zur qualifizierten Mehrheit

Art 48 Abs 7 UAbs 1 EUV betrifft den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit im Rat. So kann der Europäische Rat einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlamentes beschließen, dass für Beschlüsse des Rates in Bezug auf Bestimmungen im AEUV oder im Titel V EUV (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, GASP), für die grundsätzlich Einstimmigkeit vorausgesetzt ist, künftig Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit möglich sind. Ausgenommen davon sind Beschlüsse, die militärische oder verteidigungspolitische Bezüge aufweisen. Jedoch ist die Initiative eines solchen Beschlusses des Europäischen Rates zunächst an die nationalen Parlamente zu übersenden. Jeder MS genießt sodann ein Veto-Recht und kann den Vorschlag binnen sechs Monaten ablehnen, was den Europäischen Rat daran hindert, den Beschluss, mit dem es „zum Übergang zur qualifizierten Mehrheit“ kommt, zu fassen (sog Opting-out-Regelung).⁵⁰ Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren scheidet also dann, wenn auch nur ein einziger MS innerhalb von sechs Monaten von seinem Veto-

⁴⁸ Vgl *Budischowsky*, Art 48 Rz 19.

⁴⁹ Vgl *Streinz/Ohler/Herrmann*, Vertrag von Lissabon 53.

⁵⁰ Vgl *Geiger*, Art 48 Rz 13 ff; *Griller*, Ausgestaltung 454.

Recht Gebrauch macht. Andererseits entfällt bei diesem Verfahren aber die Erfordernis der Ratifikation der Änderungsbeschlüsse.⁵¹

5.2.3. Übergang zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“

Zum anderen wird mit Art 48 Abs 7 UAbs 2 EUV die Möglichkeit geschaffen, dass der Europäische Rat beschließen kann, dass für Gesetzgebungsakte des Rates in Angelegenheiten des AEUV, anstatt des nach AEUV vorgesehenen „besonderen Gesetzgebungsverfahrens“, ein Vorgehen nach dem „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ ausreicht, was wiederum (vgl oben Art 48 Abs 7 UAbs 1 EUV) zur Anwendung einer qualifizierten Mehrheit im Rat führt.⁵² Auch hier gilt hinsichtlich der Zustimmung der nationalen Parlamente eine Genehmigungsfiktion, die dann zum Tragen kommt, wenn kein MS von seinem Veto-Recht Gebrauch macht und der übermittelten Änderungsinitiative des Europäischen Rates nicht binnen sechs Monaten widerspricht.⁵³

5.2.4. Verfassungsrechtliche Bedenken

Auch die Bestimmung des Art 48 Abs 7 EUV wurde im Vorfeld kritisiert, da einige MS verfassungsrechtliche Bedenken dazu äußerten. Die politische Brisanz dieser beiden Verfahren ergibt sich nämlich daraus, dass die Möglichkeit einer Überstimmung einzelner MS im Rat besteht. Dies kann allerdings schon aus zweierlei Gründen abgeschwächt werden: Zum einen durch den Umstand des vorgehenden, einstimmigen Beschlusses im Europäischen Rat, der die Voraussetzung für die späteren Mehrheitsbeschlüsse bildet, und zum anderen durch das bei den Brückenklauseln bestehende sechsmonatige Veto-Recht der nationalen Parlamente.⁵⁴

5.2.4.1. Deutschland: Lissabon-Urteil des deutschen BVerfG

In seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon sprach das BVerfG zwar die Verfassungskonformität der Bestimmung aus, es sieht aber auch bei einer

⁵¹ Vgl *Maurer*, Verfahren zur Änderung der Verträge 44.

⁵² Vgl *Geiger*, Art 48 Rz 16.

⁵³ Vgl *Budischowsky*, Art 48 Rz 19.

⁵⁴ Vgl *Galiciani*, Die Stärkung der Mitwirkungsrechte des Nationalrates und Bundesrates durch die Lissabon-Begleitnovelle, JRP 19 (2011) 173 (181).

Vertragsänderung nach Art 48 Abs 7 EUV die Notwendigkeit der Zustimmung im Rahmen eines Gesetzes nach Art 23 Abs 1 Satz 2 GG, da das den nationalen Parlamenten zustehende Recht zur Ablehnung nicht als gleichwertig mit der Möglichkeit eines Ratifikationsvorbehaltes anzusehen ist.⁵⁵ So hat der Gesetzgeber festgelegt, der deutsche Vertreter im Europäischen Rat kann nur dann einer Passerelle-Initiative zustimmen bzw darf sich seiner Stimme nur dann enthalten, wenn bereits ein Gesetz nach Art 23 Abs 1 Satz 2 GG erlassen wurde und dieses Gesetz den Vertreter im Europäischen Rat dazu ermächtigt. Somit ist sichergestellt, dass der Verfassungsgesetzgeber bereits vor der Abstimmung im Europäischen Rat seine Zustimmung erteilt hat. Die Voraussetzung einer gesetzlichen Ermächtigung nach Art 23 Abs 1 Satz 2 GG soll also die fehlende Notwendigkeit einer Ratifikation der Änderung ausgleichen.⁵⁶

5.2.4.2. Österreich

Bei einer Änderung nach Art 48 Abs 7 EUV handelt es sich, anders als bei den sonstigen vereinfachten Vertragsänderungen des EU-Primärrechts, um keinen „Staatsvertrag“ iSd Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG, weil das EU-Primärrecht ein bloßes Einspruchsrecht der nationalen Parlamente vorsieht. Die MS wirken bei der Vertragsänderung nicht unmittelbar mit, sondern haben lediglich ein nachträgliches Kontrollrecht. Eine Zustimmung gemäß Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG ist deshalb nicht erforderlich.⁵⁷

In Österreich bedarf es somit – im Gegensatz zu Deutschland – zwar keiner ausdrücklichen gesetzlichen Einzelermächtigung, aber durch die österreichische Lissabon-Begleitnovelle⁵⁸ wird das Abstimmungsverhalten des österreichischen Vertreters im Europäischen Rat bereits im Vorfeld „kontrolliert“.⁵⁹ So ist der Bundeskanzler, er vertritt Österreich im Europäischen Rat⁶⁰, kommt es zu Abstimmungen über eine vereinfachte Vertragsänderung nach Art 48 Abs 7 EUV,

⁵⁵ Vgl *Cremer*, Art 48 Rz 18.

⁵⁶ Vgl *Galiciani*, JRP 19 (2011) 183.

⁵⁷ Vgl *Öhlinger* in Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2012) Art 50 B-VG Rz 62.

⁵⁸ BGBl I 57/2010. Dabei handelt es sich um ein Bundesverfassungsgesetz, welches zur Durchführung des Vertrags von Lissabon das B-VG und das Bundesverfassungsgesetz änderte.

⁵⁹ Vgl dazu den Bericht des Verfassungsausschusses 827 Blg/Nr XXIV. GP 7.

⁶⁰ Vgl *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht, Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich⁴ (2011) 26.

gemäß Art 23i Abs 1 B-VG an einen Beschluss des Nationalrates (mit der Zustimmung des Bundesrates) gebunden. Dem Bundeskanzler kommt im Gegensatz zu Art 23d und e B-VG⁶¹ bei einer diesbezüglichen Abstimmung im Europäischen Rat kein Ermessensspielraum zu, da er auch aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen nicht vom Beschluss des Nationalrates abweichen darf. Dies ergibt sich aus der fehlenden Ausnahmebestimmung in Art 23i B-VG.⁶²

Im Vergleich zu Deutschland handelt es sich also um eine „weniger strenge“ Implementierung dieser Bestimmung. Sie zeigt aber dennoch, dass die Möglichkeit einer Bindung des österreichischen Vertreters im Europäischen Rat an den Nationalrat (und auch an den Bundesrat) politisch gewünscht wird.⁶³

Meiner Ansicht nach handelt es sich bei dieser Bestimmung aber um einen Eingriff in die Souveränitätsrechte Österreichs, da ein allfälliges Zuwiderhandeln des Bundeskanzlers keine Auswirkungen auf die Gültigkeit des vom Europäischen Rat gefassten Beschlusses haben würde. Er könnte lediglich innerstaatlich zur politischen und rechtlichen Verantwortung gezogen werden. Gemäß Art 74 B-VG steht dem Nationalrat das Misstrauensvotum gegenüber der Bundesregierung bzw einem einzelnen Mitglied der Bundesregierung (so auch gegenüber dem Bundeskanzler⁶⁴) zu. So kann dieser seines Amtes enthoben werden. Betreffend die rechtliche Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers ist eine Ministeranklage nach Art 142 Abs 2 lit c B-VG⁶⁵ möglich, über die der Verfassungsgerichtshof zu entscheiden hat. Konsequenz eines verurteilenden Erkenntnisses des VfGH wäre der Verlust des Amtes, bzw unter besonders erschwerenden Umständen auch der Verlust der politischen Rechte.⁶⁶ Vom Ausspruch des Amtsverlustes kann aber unter anderem im Fall des Art 142 Abs 2 lit c B-VG auch abgesehen werden und sich der Verfassungsgerichtshof auf eine Feststellung der vorliegenden

⁶¹ Nach diesen beiden Bestimmungen kann bei einer erfolgten Stellungnahme der Länder bzw des Nationalrates ein Abweichen davon aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen gerechtfertigt sein.

⁶² Vgl *Galiciani*, JRP 19 (2011) 182.

⁶³ Vgl *Galiciani*, JRP 19 (2011) 182 f. Äußerst kritisch dazu etwa *Griller*, *Ausgestaltung* 454 ff.

⁶⁴ Vgl *Kneihls/Lienbacher* in Korinek/Holoubek (Hg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*¹⁰ (2012) Art 74 B-VG Rz 7ff.

⁶⁵ Art 142 Abs 2 lit c B-VG stellt zu anderen Subbestimmungen des Art 142 B-VG die *lex specialis* dar. Vgl dazu *Kneihls/Lienbacher*, Art 142 B-VG Rz 38.

⁶⁶ Vgl *Öhlinger/Eberhard*, *Verfassungsrecht*⁹ (2012) Rz 1048.

Rechtsverletzung beschränken.⁶⁷ Da der Bundeskanzler im Fall des Art 23i B-VG auch nicht aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen vom Beschluss des Nationalrates abweichen darf, kann er sich nicht auf die Ausübung eines ihm zustehenden Ermessensspielraums berufen. Die Bindung des österreichischen Mitglieds im Europäischen Rat im Vorfeld⁶⁸ scheint mir aber insofern verfehlt, da sich ein Zuwiderhandeln des Bundeskanzlers – wie oben erörtert – nicht auf die Gültigkeit des unionsrechtlich gefassten Beschlusses auswirkt. Dadurch werden die Souveränitätsrechte Österreichs geschwächt.

5.2.5. Weitere „Passerelles“ an anderen Stellen der Verträge

Nicht nur in Art 48 Abs 7 EUV sind die „Passerelles“ enthalten, sondern auch einige andere Stellen der Verträge (wie zB Art 31 Abs 3 EUV, Art 81 Abs 3, Art 153 Abs 2 UAbs 4, Art 192 Abs 2 UAbs 2 AEUV) sehen die sog „kleinen Passerelles“ vor, anhand derer durch einstimmige Beschlüsse, meist durch den Rat bzw selten auch durch den Europäischen Rat, punktuelle Vertragsänderungen vorgenommen werden können.⁶⁹ Bei diesen Brückenklauseln ist die Mitwirkung der MS allein auf den einstimmigen Ratsbeschluss (bzw den Beschluss des Europäischen Rates) beschränkt. Ein Vetorecht wie in Art 48 Abs 7 EUV ist hier (mit Ausnahme von Art 81 Abs 3 AEUV) nicht vorgesehen, was zT natürlich auch auf erhebliche Kritik stößt.⁷⁰

Dazu sprach das BVerfG in seinem *Lissabon-Urteil* für die Rechtslage in Deutschland aus, dass, soweit der Vertrag weitere spezielle Brückenklauseln enthält, ein Gesetz iSv Art 23 Abs 1 Satz 2 GG aufgrund der Überschaubarkeit ihrer Anwendungsbereiche zwar nicht erforderlich ist, jedoch die Nutzung dieser Brückenklauseln sehr wohl einen zustimmenden Beschluss des Bundestages und ggf auch des Bundesrates voraussetzt.⁷¹

⁶⁷ Art 142 Abs 4 B-VG.

⁶⁸ Vgl dazu den Bericht des Verfassungsausschusses 827 Blg/Nr XXIV. GP 7.

⁶⁹ Vgl *Kumin*, Vertragsänderungsverfahren 309.

⁷⁰ S dazu etwa *Griller*, Ausgestaltung 452 ff.

⁷¹ Vgl *Herrnfeld*, Art 48 Rz 12, 19.

Teil 2: Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)

1. Einleitung: Euro-Krise

Um zu verstehen, warum es in den letzten Jahren zur Implementierung diverser Rettungsinstrumente kam (und es in Zukunft auch noch kommen wird), ist ein kurzer Blick auf die Ursache, die diese Maßnahmen erforderlich macht, notwendig. Hintergrund der (bis jetzt) zahlreich gesetzten Hilfsmaßnahmen auf unionaler Ebene ist nämlich die seit 2009 bestehende Euro-Krise.

Zu den Faktoren der nunmehr seit vier Jahren andauernden Krise in der Eurozone zählen die Staatsschuldenkrise und die globale Banken- und Wirtschaftskrise⁷². Ihre Bekämpfung stellt eine der größten Herausforderungen seit Bestehen der EU dar, sowohl für die EU selbst, als auch für ihre MS. So wurden in den letzten Jahren umfassende Maßnahmen gesetzt, um die europäische Wirtschaft und die gemeinsame Währung, den Euro, zu stabilisieren.⁷³ Erschwerend für die Bewältigung der Krise kommt hinzu, dass durch die Krise ein „Konstruktionsfehler“ der WWU aufgedeckt wurde, nämlich ihre asymmetrische Kompetenzverteilung. Einerseits fällt die Währungspolitik in die ausschließliche Zuständigkeit der EU (Art 3 Abs 1 lit c AEUV). Andererseits sind im Rahmen der Wirtschaftspolitik die MS lediglich zur Koordination innerhalb der Union verpflichtet, da diese immer noch im Zuständigkeitsbereich der MS verblieben ist (Art 5 Abs 1 AEUV). Aufgrund dieser asymmetrischen Kompetenzverteilung war ein promptes und abgestimmtes Reagieren auf die Krise nur in einem eingeschränkten Maße möglich.⁷⁴ Da die Währungsunion und somit eine

⁷² Ausgangspunkt der späteren Wirtschaftskrise war die Bankenkrise auf dem amerikanischen Hypothekenmarkt 2007. Aufgrund der leichtfertigen Vergabe von Krediten kam es „irgendwann“ zu einem Platzen der „Blase“ und eine große Menge dieser Kredite stellte sich für die Banken als uneinbringlich dar. Eine gegenseitige Vertrauenskrise der Banken untereinander war die Folge. Als Höhepunkt der Finanzkrise gilt der Zusammenbruch von Lehman Brothers, einer amerikanischen Investmentbank. Die vom amerikanischen Immobilienmarkt ausgehende Finanzkrise breitete sich sodann auf den weltweiten Finanzmarkt aus und übertrug sich weiters auf die weltweite Realwirtschaft, was zu einer (anfangs noch unterschätzten) globalen Rezession führte. S dazu *Kahl*, *Zuschüsse und Übernahme wirtschaftlicher Risiken durch den Staat aus verfassungsrechtlicher Sicht*, in *Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht* (Hg), *Finanzmarktregulierung* (2012) 115; *Absturz der Weltbörsen: Hauptursachen der Finanzmarktkrise*, Spiegel Online, 11.09.2009, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/absturz-der-weltboersen-hauptursachen-der-finanzmarktkrise-a-648271.html> (zuletzt eingesehen am 11.10.2013).

⁷³ Vgl *N. Raschauer*, *Die Etappen der „Eurorettung“ und ihre Auswirkungen... - eine Momentaufnahme*, JRP 2013, 198.

⁷⁴ Vgl *Obwexer*, *Das System der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ und die Rechtsnatur ihrer Teile: Sixpack – Euro-Plus-Pakt – Europäisches Semester – Rettungsschirm*, ZÖR 2012, 209 (211).

wesentliche Errungenschaft der europäischen Integration zu zerbrechen droht, befürwortet ein Großteil der MS der EU einen Umbau der WWU.⁷⁵ So wurden in den letzten Jahren einige Instrumente⁷⁶ beschlossen um der andauernden Krise entgegenzusteuern. Darunter fallen allgemein geltende Maßnahmen wie das Legislativpaket „wirtschaftspolitische Steuerung“ (Sixpack), der Euro-Plus-Pakt und das Europäische Semester.⁷⁷ Ergänzt werden diese allgemeinen Instrumente durch spezifische Hilfsmaßnahmen, die im Rahmen des Euro-Rettungsschirms geschaffen wurden. Dazu zählen der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), welche vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ersetzt wurden.

2. Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)

2.1. Die Vorgänger

Der in weiterer Folge näher beleuchtete, dauerhaft eingerichtete ESM löste die beiden befristeten Instrumente, den EFSM und die EFSF, ab. Daher sollen auch diese beiden Maßnahmen kurz dargestellt werden.

2.1.1. Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)

Eingeführt wurde der EFSM im Mai 2010 mit der Verordnung (EU) Nr 407/2010⁷⁸. Dabei handelte es sich um eine originäre Unionseinrichtung. Die Verordnung findet ihre Rechtsgrundlage in Art 122 Abs 2 AEUV, der wie folgt lautet: *„Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. ...“* So konnten MS, die in finanzielle oder wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind, finanziellen Beistand beantragen. Ziel war es, *„die Stabilität, die Einheit und die*

⁷⁵ Vgl Müller, ESM und „Fiskalpakt“ im europäischen Institutionengefüge - Verfassungs- und unionsrechtliche Grundprobleme, ZfV 4 (2013) 535 (536).

⁷⁶ Diese Maßnahmen werden zT auch unter dem Schlagwort „Europäische Wirtschaftsregierung“ zusammengefasst.

⁷⁷ Aufgrund des Umfangs dieser Diplomarbeit kann auf diese Maßnahmen nicht näher eingegangen werden. S dazu insbes Obwexer, ZÖR 2012, 209.

⁷⁸ VO zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl 2010 L 118/1.

*Integrität der Union*⁷⁹ zu wahren. Voraussetzung für den in Form eines Darlehens oder einer Kreditlinie gewährten Beistand war die Vorlage eines Entwurfs eines entsprechenden wirtschaftlichen und finanziellen Sanierungsprogramms des betroffenen MS. Weiters wurden von der Kommission, nach Rücksprache mit der EZB, Bedingungen festgelegt, die die begünstigten MS zu erfüllen hatten, um der angesprochenen wirtschaftlichen und finanziellen Situation entgegenzuwirken. Die Einhaltung dieser Bedingungen wurde von der Kommission in Absprache mit der EZB mindestens halbjährlich überprüft. Um das gewährte Kreditvolumen zu erreichen, nahm die Kommission sodann im Namen der EU Anleihen des zu begünstigenden MS am Kapitalmarkt auf. Ausbezahlt wurde das genehmigte Darlehen in Raten. Aus dem EFSM wurden Finanzmittel sowohl an Irland (Darlehen von max 22,5 Mrd Euro) als auch an Portugal (Darlehen von max 26 Mrd Euro) vergeben.⁸⁰

2.1.2. Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)

Um den EFSM effektiver zu gestalten und zu ergänzen, wurde Anfang Juni 2010 die EFSF errichtet. Ihre Aufgabe bestand darin, diejenigen Euro-Staaten finanziell zu unterstützen, die durch außergewöhnliche Umstände außerhalb ihres Einflussbereichs, in finanzielle und/oder wirtschaftliche Not geraten sind. Bei der EFSF handelte es sich um ein außerhalb des Unionsrechts eingerichtetes Instrument, nämlich eine nach luxemburgischem Recht eingerichtete, zeitlich befristete Zweckgesellschaft. Insgesamt verfügte die EFSF über 780 Mrd Euro, die aus unterschiedlichen „Quellen“ (aus dem EU-Haushalt, aus der EFSF, die dafür Anleihen am Kapitalmarkt aufnahm und vom IWF) stammen.⁸¹

Zwischen der EFSF und den Euro-Staaten wurde ein dem englischen Recht unterliegender Rahmenvertrag geschlossen, bei dem es sich eher um eine privatrechtliche Vereinbarung, als um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt. Damit konnte eine Ratifikation durch die nationalen Parlamente umgangen werden, da eine innerstaatliche Ermächtigung⁸² hierfür ausreicht. In diesem Rahmenvertrag

⁷⁹ *Obwexer*, ZÖR 2012, 232.

⁸⁰ Vgl *Obwexer*, ZÖR 2012, 232 ff; *N. Raschauer*, JRP 2013, 209.

⁸¹ Vgl *N. Raschauer*, JRP 2013, 210.

⁸² In Österreich erfolgte die innerstaatliche Ermächtigung durch zwei Änderungen des Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetzes. BGBl I 31/2010 und BGBl I 90/2011.

wurde vorgesehen, dass die Kommission und die EZB zur Erfüllung bestimmter Aufgaben heranzuziehen sind, wodurch deren Machtposition im europäischen Institutionengefüge gestärkt wurde. Weiters enthält das Rahmenabkommen Bestimmungen über den organisatorischen Aufbau der EFSF, Voraussetzungen für die Mittelaufnahme an den Kapitalmärkten sowie die Rechte und Pflichten der Garantiegeber gegenüber der EFSF und untereinander.

Mit der EFSF waren fünf Arten von Hilfsmaßnahmen verbunden. Die EFSF konnte

- einfache Darlehen gewähren;
- gezielte Darlehen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten genehmigen;
- Kreditlinien, die bei Bedarf direkt gezogen werden können, bereitstellen;
- Staatsanleihen von Euro-Staaten am Sekundärmarkt kaufen und
- Staatsanleihen direkt von emittierenden Euro-Staaten am Primärmarkt erwerben.

Voraussetzung für eine derartige Hilfsmaßnahme war einerseits, dass die angesuchten Mittel als „unabdingbar“ für die Finanzstabilität der Eurozone eingestuft wurden und andererseits, ein zwischen dem ansuchenden MS und der Kommission ausgehandeltes Memorandum of Understanding (MoU), das Bedingungen und Auflagen enthielt.⁸³

Die EFSF unterstützte erneut Irland, Portugal und Griechenland, aber auch Italien und Spanien.⁸⁴

2.2. Einführung des ESM

Da sich die Schuldenkrise in der Eurozone weiter fortsetzte und der EFSM und die EFSF bis Juni 2013 befristet waren, wurden schon kurze Zeit nach deren Einrichtung Stimmen laut, die einen ständigen Mechanismus in Krisensituationen forderten. Nachdem Ideen wie die Einführung sog Eurobonds bzw die Errichtung einer Staateninsolvenzordnung von einigen Ländern abgewiesen wurden, stimmte man Ende des Jahres 2010 überein, einen dauerhaften Krisenmechanismus, den ESM, zu schaffen. Dieser soll die Finanzstabilität in der Eurozone wahren und den

⁸³ Vgl *Obwexer*, ZÖR 2012, 236 ff.

⁸⁴ Näheres dazu in *Hauer*, Der ESM-Vertrag auf dem Prüfstand, in FS für Bernhard Raschauer (2013) 155 (158f).

Euro-Staaten im Bedarfsfall externe Finanzhilfe bereitstellen.⁸⁵ Ein weiterer wichtiger Grund für die Einrichtung des ESM liegt in der erzielten Effizienzsteigerung. Da der ESM über eingezahltes und abrufbares Kapital verfügt, muss seine Bonität nicht mehr über Garantien der Eurostaaten abgeleitet werden, was zur Folge hat, dass nur ein mittelbarer Zusammenhang zwischen der Bonität des ESM und der seiner MS besteht.⁸⁶

Die Einrichtung des ESM erfolgte in zwei Schritten. Erstens wurde im Zuge des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens ein neuer Abs 3 in Art 136 AEUV angefügt und zweitens wurde auf dieser Grundlage der ESMV⁸⁷ errichtet, bei welchem es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt.⁸⁸ ESM-Mitglieder und somit Vertragsparteien des ESMV sind die Staaten des Euro-Währungsgebiets (derzeit 17⁸⁹). Anderen EU-MS steht der Vertragsbeitritt nach Maßgabe des Art 2 ESMV auf Antrag hin offen (Art 44 ESMV). Art 48 ESMV regelt das Inkrafttreten des Vertrages. Danach tritt der Vertrag in Kraft, sobald die Ratifikations-, Genehmigungs- oder Annahmearkunden von denjenigen Unterzeichnern hinterlegt wurden, deren Erstzeichnungen 90% der in Anhang II vorgesehenen gesamten Zeichnungen ausmachen. Geplant war ein Inkrafttreten des ESM im Juli 2012, jedoch kam es aufgrund der bis dahin fehlenden Ratifikation Deutschlands (Anteil 27,15%) zu einer Verzögerung. Anfang September 2012 entschied das deutsche

⁸⁵ Vgl. *Obwexer*, ZÖR 2012, 239; *N. Raschauer*, JRP 2013, 212.

⁸⁶ Vgl. *Bark/Gilles*, Der ESM in der Praxis: Rechtsgrundlagen und Funktionsweise, EuZW 10 (2013) 367.

⁸⁷ Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).

⁸⁸ Die rechtliche Implementierung des ESM sei an dieser Stelle nur sehr kurz erwähnt, da sich der dritte Teil der Diplomarbeit ausführlich mit diesem Thema befasst. Dort wird auch das sich daraus ergebende Spannungsverhältnis, dass Art 136 Abs 3 AEUV erst mit 1. Jänner 2013 in Kraft getreten ist, also nach dem Inkrafttreten des ESMV im Oktober 2012, behandelt.

⁸⁹ Belgien, Deutschland, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Zypern, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowenien, Slowakei, Finnland.

BVerfG⁹⁰ zugunsten des ESM, was schließlich zur Hinterlegung der deutschen Ratifizierungsurkunde am 27. September 2012⁹¹ führte und der ESM sodann seine Arbeit im Oktober 2012 als ständiger „Euro-Rettungsschirm“ aufnehmen konnte. Für diejenigen Staaten, die ihre Ratifikationsurkunden erst nach dem Inkrafttreten des Vertrages hinterlegen, gilt, dass er für diese Staaten erst am darauffolgenden Tag in Kraft tritt (Art 48 Abs 2 ESMV).⁹²

2.3. Zweck des ESM

Der Zweck des ESM wird in Art 3 ESMV näher umschrieben, der wie folgt lautet: *„Zweck des ESM ist es, Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten, dem gewählten Finanzhilfemittel angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist. Zu diesem Zweck ist der ESM berechtigt, Mittel aufzunehmen, indem er Finanzinstrumente begibt oder mit ESM-Mitgliedern, Finanzinstituten oder sonstigen Dritten finanzielle oder sonstige Vereinbarungen oder Übereinkünfte schließt.“* Art 3 ESMV enthält somit neben dieser Zweckbestimmung bereits grundlegende Voraussetzungen, die vorliegen müssen, damit einem Euro-Staat Stabilitätshilfe gewährt werden kann. Einerseits müssen die

⁹⁰ BVerfG 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, *Urteil zu ESM und Fiskalpakt*. Am 12.9.2012 entschied das BVerfG über die Beschwerden gegen den ESM und hielt folgendes fest: Eine Ratifikation dürfe erfolgen, jedoch nur dann, wenn völkerrechtlich sichergestellt wird, dass es für Deutschland ohne Zustimmung des deutschen Vertreters zu keinen erhöhten Zahlungsverpflichtungen kommen kann. Weiters dürfen die Bestimmungen im ESMV (insb über die Unverletzlichkeit der Unterlagen des ESM, die berufliche Schweigepflicht und die persönliche Immunität der ESM-Vertreter) die Informationsrechte des Parlamentes nicht unterbinden. Über die vom BVerfG geforderten Auflagen gab Deutschland sodann eine „interpretative Erklärung“ ab. S dazu *Ahari*, *Der ESM und die Verfassung – Erste Gedanken zur Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 12.9.2012*, ÖJZ 95 (2012) 878 (879); *Lepsius*, *ESM-Vertrag, Fiskalpakt und das BVerfG*, EuZW 20 (2012) 761; *Mussler*, *Karlsruher ESM-Vorgaben werden bindend*, Frankfurter Allgemeine, 20.09.2012, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/nach-verfassungsgerichtsurteil-karlsruher-esm-vorgaben-werden-bindend-11897583.html> (zuletzt eingesehen am 11.10.2013); Bundesregierung macht den Weg frei für den dauerhaften Stabilitätsmechanismus ESM, 26.09.2012, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2012/09/2012-09-25-PM57.html> (zuletzt eingesehen am 27.08.2012).

⁹¹ Vgl *Vogel*, *Die europarechtliche Bewertung der Euro-Rettung*, ZSE 4 (2012) 459 (484); Ratifizierung durch Joachim Gauck: Euro-Rettungsschirm ESM kann starten, Spiegel Online, 27.09.2012 <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/dauerhafter-rettungsschirm-deutschland-ratifiziert-esm-vertrag-a-858393.html> (zuletzt eingesehen am 11.10.2013).

⁹² Vgl *Mayer*, *Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU und Europäischer Stabilitätsmechanismus*, JRP 2012, 124 (128); *Ahari*, *Der Euro-Rettungsschirm*, JAP 6 (2012/2013) 30 (31).

Hilfsmittel notwendig sein, um die Finanzstabilität der Eurozone insgesamt und der MS zu halten. Andererseits darf die Finanzhilfe nur dann genehmigt werden, wenn zuvor strikte Auflagen ausgehandelt wurden.⁹³

Um dieses Ziel, nämlich die Finanzstabilität, zu erreichen, kann der ESM bis zu 700 Mrd Euro (das Ausleihvolumen wurde im März 2012 von 500 Mrd Euro auf 700 Mrd Euro angehoben) an Stabilitätshilfen vergeben.⁹⁴

2.4. Aufbau und Organisation

2.4.1. Errichtung als internationale Finanzinstitution

Mit dem ESMV wurde eine internationale Finanzinstitution, der ESM, geschaffen (Art 1 ESMV). Sitz und Hauptverwaltung der Institution liegen in Luxemburg, jedoch ist es möglich ein Verbindungsbüro in Brüssel einzurichten (Art 31 ESMV). Der ESM besitzt volle Rechts- und Geschäftsfähigkeit und genießt somit uneingeschränkte Rechtspersönlichkeit. Um sein Ziel bestmöglich verfolgen zu können, ist der ESM frei von bestimmten, in Art 32 ESMV dargelegten Beschränkungen sowie Zulassungs- und Finanzierungspflichten. Ein wichtiger Grund für die Errichtung als internationale Finanzinstitution liegt darin, dass so einer Anrechnung von Schulden des ESM auf die ESM-MS entgangen wird. Vergleicht man dies mit der EFSF, so sieht man, dass bei der EFSF jede Begebung von Anleihen direkte Auswirkungen auf die Schuldenquoten der Geberstaaten hatte.⁹⁵

2.4.2. Stammkapital und Haftung der Euro-Staaten

Das genehmigte Stammkapital des ESM bestimmt sich nach Art 8 ESMV, das sich insgesamt auf 700 Mrd Euro beläuft. Dieses wird in zwei Anteile untergliedert: Den ersten Teil stellen die eingezahlten Anteile in Höhe von 80 Mrd Euro dar und der zweite Anteil besteht aus abrufbarem Kapital in der Höhe von 620 Mrd Euro. In Anhang I des ESMV ist die Höhe der jeweiligen nationalen Anteile am Stammkapital geregelt. Diese ergibt sich aus dem nationalen Anteil am

⁹³ Vgl *Bark/Gilles*, EuZW 10 (2013) 367.

⁹⁴ Vgl *Bark/Gilles*, EuZW 10 (2013) 367.

⁹⁵ Vgl *N. Raschauer*, JRP 2013, 213.

Kapitalschlüssel der EZB (Art 11 ESMV).⁹⁶ Österreichs Anteil beträgt rund 2,8% am genehmigten Stammkapital. Somit müssen 2,2 Mrd Euro eingezahlt werden und weitere 17,3 Mrd Euro als Rufkapital bereitgehalten werden.⁹⁷ Im Vergleich dazu beläuft sich der deutsche Anteil auf ca 27%, das heißt es sind ungefähr 22 Mrd Euro einzuzahlen und 168 Mrd Euro abrufbar zu halten. Die Vertragsparteien sind verpflichtet, ihren Beitrag am genehmigten Stammkapital unwiderruflich und uneingeschränkt zu leisten. Die Einzahlung des abrufbaren Kapitals kann unter Setzung einer angemessenen Frist jederzeit vom Gouverneursrat verlangt werden (Art 9 ESMV). Wird die erforderliche Einzahlung aufgrund eines solchen Kapitalabrufes von einem ESM-Mitglied nicht fristgerecht vorgenommen, so ergeht an alle übrigen ESM-MS ein revidierter erhöhter Kapitalabruf, um sicherzustellen, dass dem ESM das Kapital in voller Höhe zur Verfügung steht (Art 25 Abs 2 ESMV). Zudem kann der Gouverneursrat nach Art 10 ESMV Veränderungen der Höhe des genehmigten Stammkapitals beschließen. Dies ist jedoch nur nach Zustimmung der ESM-Mitglieder möglich. In Österreich bedeutet das die neuerliche Genehmigung (Zustimmung) durch den Nationalrat (Art 50b B-VG).⁹⁸

Art 8 Abs 5 ESMV stellt ausdrücklich klar, dass die Haftung eines jeden ESM-MS „unter allen Umständen“ auf den jeweiligen Anteil am genehmigten Stammkapital begrenzt ist. Das heißt, Österreichs „maximales (Haftungs-)Risiko“ beläuft sich (beim derzeit genehmigten Stammkapital von 700 Mrd Euro) auf rund 19,5 Mrd Euro.⁹⁹

2.4.3. Organe

Der ESM besteht aus folgenden drei Hauptgremien: Dem Gouverneursrat, dem Direktorium und dem Geschäftsführenden Direktor (Art 4 Abs 1 ESMV).

Der Gouverneursrat (Art 5 ESMV) stellt das oberste Entscheidungsorgan des ESM dar. Von jedem ESM-Staat wird ein Mitglied des Gouverneursrates (ein Regierungsmitglied mit Zuständigkeit für die Finanzen) und ein stellvertretendes

⁹⁶ Vgl *Sauer/Roosebeke van*, Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM), *cep/Analyse* 12 (2012) 1 (2).

⁹⁷ Vgl *Ahari*, *JAP* 6 (2012/2013) 31.

⁹⁸ Vgl *Sauer/Roosebeke van*, *cep/Analyse* 12 (2012) 2; *N. Raschauer*, *JRP* 2013, 213; *Bark/Gilles*, *EuZW* 10 (2013) 368.

⁹⁹ *Ebda*.

Mitglied ernannt. Seinen Vorsitzenden und seinen Stellvertreter wählt der Gouverneursrat entweder aus seinem Kreis, oder er beschließt die Ernennung des Präsidenten der Euro-Gruppe als seinen Vorsitzenden. Derzeit steht der niederländische Finanzminister und Vorsitzende der Euro-Gruppe *Jeroen Dijsselbloem*¹⁰⁰ dem Gouverneursrat vor. Dem Gouverneursrat sind die wesentlichen Entscheidungen, wie etwa Beschlüsse über die Gewährung von Finanzhilfen, vorbehalten.

Die ständigen und stellvertretenden Mitglieder des Direktoriums werden vom Gouverneursratsmitglied ihres MS ernannt, und sollen Fachwissen im Bereich der Wirtschaft und Finanzen mitbringen. Aufgabe des Direktoriums ist es unter anderem die vertrags- und satzungsmäßige Führung des ESM zu gewährleisten. Weiters ist das Direktorium für Fragen des operativen Geschäfts zuständig und für Aufgaben, die vom Gouverneursrat an ihn delegiert werden (Art 6 ESMV).

Dem Geschäftsführenden Direktor obliegen die laufenden Geschäfte. Er wird vom Gouverneursrat auf fünf Jahre ernannt (eine einmalige Wiederernennung ist möglich) und vertritt den ESM als gesetzlicher Vertreter nach außen, wobei er an die Weisungen des Direktoriums gebunden ist. Zudem steht er allen Bediensteten des ESM vor. Der Geschäftsführende Direktor darf weder dem Gouverneursrat noch dem Direktorium angehören, muss aber ein Staatsangehöriger eines ESM-MS sein (Art 7 ESMV). Am 8.12.2012 wurde der Deutsche *Klaus Regling*¹⁰¹ zum Geschäftsführenden Direktor ernannt.

Neben den drei genannten Organen ist im Vertrag noch ein unabhängiger Prüfungsausschuss vorgesehen, der die Konten und die ordnungsgemäße Bilanzierung des ESM prüft. Dazu wird jedes Jahr ein Prüfbericht erstellt (Art 30 ESMV).

Momentan beschäftigt der ESM rund 100 Mitarbeiter.¹⁰² Diese sind (ähnlich wie Beschäftigte der EU-Behörden) von allen direkten Steuern (allen voran der luxemburgischen Einkommenssteuer) befreit, zahlen jedoch eine interne Steuer an den ESM (Art 36 ESMV). Sowohl der ESM als auch seine Mitarbeiter genießen

¹⁰⁰ Vgl dazu die Website des ESM unter <http://www.esm.europa.eu/about/governance/board-of-governors/index.htm> (zuletzt eingesehen am 11.10.2013).

¹⁰¹ Ebda.

¹⁰² Ebda.

„für ihre in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen Immunität vor der Gerichtsbarkeit in den ESM-Mitgliedstaaten“¹⁰³ (Art 32, 35 ESMV). Die für den ESM tätigen Personen trifft eine berufliche Schweigepflicht (Art 34 ESMV).

2.4.4. Beschlussfassung

Beschlüsse des Gouverneursrates und des Direktoriums werden grundsätzlich im gegenseitigen Einvernehmen, also einstimmig, zT aber auch mit qualifizierter Mehrheit (mindestens 80% des Stammkapitals¹⁰⁴) oder auch mit einfacher Mehrheit (mindestens 50% des Stammkapitals) gefasst. Allfällige Stimmenthaltungen schaden der Einstimmigkeit nicht. Beschlussfähig sind diese beiden Organe bei einer Anwesenheit von mindestens zwei Drittel der stimmberechtigten ESM-Mitglieder, auf die aber zugleich auch zwei Drittel der gesamten Stimmrechte (die Stimmrechte bemessen sich nach der Höhe des jeweiligen Anteils am genehmigten Stammkapital) entfallen müssen. Sämtliche Stimmrechte eines ESM-MS werden solange ausgesetzt, solange Kapitaleinzahlungen, zu deren Einzahlung dieser verpflichtet ist, ausständig sind (Art 4 ESMV). Die zentralen Entscheidungen des Gouverneursrates, wie etwa die Gewährung von Finanzhilfen, Veränderungen des genehmigten Stammkapitals oder die Delegation einzelner Aufgaben auf das Direktorium, sind im gegenseitigen Einvernehmen zu treffen (Art 5 Abs 6 ESMV). Somit gibt es Mehrheitsentscheidungen im Gouverneursrat nur bei untergeordneten Beschlüssen (siehe dazu Art 5 Abs 7 ESMV). Im Gegensatz dazu entscheidet das Direktorium in der Regel mit qualifizierter Mehrheit, da Einstimmigkeit nur dann erforderlich ist, wenn dies im Vertrag ausdrücklich vorgesehen ist (Art 6 Abs 5 ESMV).¹⁰⁵

2.4.5. Beilegung von Streitigkeiten

Streitigkeiten, die die Auslegung oder Anwendung des ESM betreffen und die sich zwischen einem ESM-Mitglied und dem ESM bzw zwischen ESM-Mitgliedern untereinander abspielen, werden gemäß Art 37 ESMV vom EuGH entschieden.

¹⁰³ *Bark/Gilles*, EuZW 10 (2013) 368.

¹⁰⁴ Somit kann Deutschland (und auch Frankreich) bei Beschlüssen, die „nur“ eine qualifizierte Mehrheit erfordern, jedenfalls nicht überstimmt werden.

¹⁰⁵ Vgl *Bark/Gilles*, EuZW 10 (2013) 368; *N. Raschauer*, JRP 2013, 214; *Sauer/ Roosebeke van, cep/Analyse* 12 (2012) 2.

Dies gilt allerdings nur dann, wenn eine vorübergehende Schlichtung des Gouverneursrates von einem ESM-Mitglied angefochten wird.¹⁰⁶

2.5. Finanzhilfeeinstrumente und Voraussetzungen einer Finanzhilfe

Dem ESM stehen, wie auch schon der EFSF, fünf verschiedene Finanzhilfeeinstrumente zur Verfügung (Art 14-18 ESMV).¹⁰⁷

Für die Gewährung einer Finanzhilfe durch eines dieser fünf Finanzhilfeeinstrumente müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Grundsätzlich dürfen Finanzhilfen nur dann genehmigt werden, wenn „*dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar*“¹⁰⁸ ist. Dadurch wird impliziert, dass eine Stabilitätshilfe nur dann für zulässig erachtet wird, wenn keine alternativen Möglichkeiten der Krisenbewältigung mehr vorhanden sind. Eine Finanzhilfe durch den ESM stellt somit die *ultima ratio* dar.¹⁰⁹ Außerdem muss der zu begünstigende Staat strenge und angemessene Auflagen erfüllen (Art 12 Abs 1 ESMV). Für Staatsanleihen, die ab 1. Jänner 2013 neu ausgegeben werden (bzw worden sind) und eine Laufzeit von mehr als einem Jahr aufweisen, gilt, dass diese Umschuldungsklauseln zu enthalten haben (Art 12 Abs 3 ESMV). Schließlich sind Finanzhilfen ab dem 1. März 2013 nur dann zulässig, wenn der ansuchende Staat den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS, häufig auch „Fiskalpakt“)¹¹⁰ ratifiziert hat und der VSKS in weiterer Folge auch innerhalb der

¹⁰⁶ Vgl *Bark/Gilles*, EuZW 10 (2013) 368.

¹⁰⁷ Vgl *Sauer/Roosebeke van, cep/Analyse* 12 (2012) 2.

¹⁰⁸ Art 12 Abs 1 ESMV.

¹⁰⁹ Vgl *Bark/Gilles*, EuZW 10 (2013) 368.

¹¹⁰ Der VSKS ist ein völkerrechtlicher Vertrag, wurde Anfang März 2012 von allen MS der Union (mit Ausnahme von Großbritannien und der Tschechischen Republik) unterzeichnet und trat Anfang 2013 in Kraft (bislang haben 17 Staaten den Vertrag ratifiziert). Allerdings ist der VSKS nur gegenüber MS der Eurozone bindend, es sei denn ein MS außerhalb der Eurozone erklärt, an bestimmte Teile des Vertrages gebunden sein zu wollen. Ziel des Fiskalpakts ist eine Wiederherstellung der Stabilität der Eurozone. Dies soll durch die Einführung einer „Schuldenbremse“ im nationalen Recht sowie durch die Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht werden. Er enthält aber auch Bestimmungen über die wirtschaftspolitische Koordinierung und Konvergenz und über die Steuerung des Euro-Währungsgebiets. S dazu *Mayer*, JRP 2012, 129 ff; *Müller*, ZfV 4 (2013) 541.

Umsetzungsfrist ordnungsgemäß im innerstaatlichen Recht umgesetzt wurde. Insofern ist der ESMV an den VSKS gebunden (Erwägungsgrund 5 ESMV).¹¹¹

2.5.1. Vorsorgliche ESM-Finanzhilfe (Art 14 ESMV)

Das Instrument der vorsorglichen Finanzhilfe ist für jene Fälle gedacht, in denen ESM-Mitglieder nur von kurzfristigen Refinanzierungsschwierigkeiten betroffen sind. Dabei werden dem ansuchenden Staat vorsorgliche Kreditlinien zur Verfügung gestellt, die dieser im Bedarfsfall abrufen kann. Somit ist diese Form der Finanzhilfe für jene Staaten interessant, die zwar solide Haushaltszahlen und Wirtschaftsdaten aufweisen, dennoch – wie oben erwähnt – mit vorübergehenden Refinanzierungsschwierigkeiten zu kämpfen haben.¹¹²

2.5.2. Finanzhilfe zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten eines ESM-Mitglieds (Art 15 ESMV)

Diese Form der Finanzhilfe ist speziell auf jene ESM-Staaten zugeschnitten, deren Schwierigkeiten vor allem im Bankensektor liegen. Diese Staaten können, sofern sie einerseits eine solide Finanz- und Wirtschaftspolitik nachweisen und andererseits darstellen, dass keine Privatsektoralösungen und keine Rekapitalisierung der Finanzinstitute durch eigene Mittel möglich sind, ein Darlehen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten beantragen. Ausgezahlt wird das Darlehen an den ansuchenden Staat selbst, der für die Rückzahlung und auch für die Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen verantwortlich bleibt. Hinzukommend zu den allgemein geltenden Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen hat der ESM-MS die Regelungen des europäischen Beihilferechts zu beachten. Die Einhaltung der vereinbarten Auflagen wird durch die Kommission in Absprache mit der EZB und den europäischen Aufsichtsbehörden überwacht.¹¹³

2.5.3. ESM-Darlehen (Art 16 ESMV)

Das ESM-Darlehen stellt den Regelfall der Stabilitätshilfe dar. So können MS, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind, ein Darlehen vom ESM erhalten. Eine

¹¹¹ Vgl *Sauer/Roosebeke van*, *cep/Analyse* 12 (2012) 2; *Mayer*, JRP 2012, 126.

¹¹² Vgl *Bark/Gilles*, *EuZW* 10 (2013) 369.

¹¹³ *Ebda*.

zusätzliche zwingende Voraussetzung für die Gewährung eines Darlehens ist ein in einem MoU ausgehandeltes, makroökonomisches Anpassungsprogramm. Hierin werden die vom MS umzusetzenden Auflagen und Bedingungen detailliert aufgenommen. Diese können prinzipiell auf alle wirtschaftspolitischen Bereiche Bezug nehmen.¹¹⁴

2.5.4. Primärmarkt-Unterstützungsfazilität (Art 17 ESMV)

Eine Primärmarkt-Unterstützungsfazilität ist ein Instrument, das nur ergänzend zu einem gewährten Darlehen nach Art 16 ESMV oder einer vorsorglichen Finanzhilfe nach Art 14 ESMV zum Einsatz kommt. Ziel dieses Finanzhilfeeinstruments ist es, dem ESM-MS den Zugang bzw die Rückkehr zu den Kapitalmärkten gegen Ende eines Stabilitätsprogramms zu erleichtern. Zu diesem Zweck kann der ESM direkt Anleihen des ESM-Mitglieds am Primärmarkt erwerben. Damit soll es ermöglicht werden, Zinsdifferenzen zu senken und Refinanzierungsmöglichkeiten bei Neuemissionen entsprechend zu verbessern.¹¹⁵

2.5.5. Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilität (Art 18 ESMV)

Ähnlich wie die Primärmarktfazilität wird auch die Sekundärmarktfazilität grundsätzlich nur im Rahmen einer laufenden Darlehensfinanzhilfe gewährt. Zweck der Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilität ist es, bereits im Umlauf befindliche Staatsanleihen aufzukaufen, um so für genügend Liquidität an den Anleihenmärkten zu sorgen, damit deren Funktionstüchtigkeit gewährleistet ist. Zusätzliche Voraussetzung hierfür sind vorliegende außergewöhnliche Umstände auf dem Finanzmarkt und Gefahren für die Finanzstabilität, die mittels einer Analyse der EZB festgestellt worden sind.

Anleihen, die auf dem Primär- bzw Sekundärmarkt erworben worden sind, können vom ESM bis zum Ende ihrer Laufzeit gehalten, vom begünstigten MS rückerworben oder für Rückkaufvereinbarungsgeschäfte mit Banken verwendet werden.¹¹⁶

¹¹⁴ Vgl *Bark/Gilles*, EuZW 10 (2013) 369.

¹¹⁵ Ebda.

¹¹⁶ Ebda.

2.5.6. Neue Instrumente

Gemäß Art 19 ESMV können die bestehenden Finanzhilfeeinstrumente vom Gouverneursrat überprüft und auch geändert werden. Jedoch müssen neue und auch abgeänderte Instrumente weiter im Einklang mit den allgemeinen Vorschriften des ESMV stehen, da ansonsten eine Neuratifizierung des Vertrags erforderlich wäre.¹¹⁷

2.6. Verfahren zur Gewährung von Finanzhilfen

Art 13 ESMV regelt das Verfahren zur Gewährung von Stabilitätshilfe. Ausgangspunkt eines jeden Finanzhilfeverfahrens ist ein entsprechender Antrag des hilfebedürftigen ESM-MS an den Vorsitzenden des Gouverneursrates. Auf den Finanzhilfeantrag folgt eine von der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit der EZB durchgeführte Bewertung der Gefährdung der Finanzstabilität der Eurozone, sofern nicht schon eine entsprechende Analyse der EZB vorliegt, eine Untersuchung über die Schuldentragfähigkeit des ansuchenden Staates, sowie dessen konkreter Finanzierungsbedarf. Der Gouverneursrat entscheidet sodann auf der Basis des Finanzhilfesuchts und der Bewertungen mit Beschluss über den Antrag. Fällt der Beschluss positiv aus, überträgt der Gouverneursrat der Europäischen Kommission die Aufgabe – in Absprache mit der EZB und wenn möglich mit dem IWF – mit dem ansuchenden ESM-Mitglied ein mit den entsprechenden Auflagen und Bedingungen spezifiziertes MoU auszuhandeln. Voraussetzung für das MoU ist eine völlige Übereinstimmung mit den im AEUV vorgesehenen Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Bei der Erarbeitung des MoU erstellt der Geschäftsführende Direktor einen Entwurf für eine Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität (Financial Assistance Facility Agreement, FFA), die einerseits die Finanzierungsbedingungen enthält und andererseits das (die) gewählte(n) Finanzhilfeeinstrument(e). Der Gouverneursrat muss sowohl dem MoU als auch dem FFA zustimmen. Daraufhin wird die erste Tranche der Finanzhilfe vom Direktorium freigegeben. Die Beschlüsse des Gouverneursrates, die im Rahmen der Gewährung der Stabilitätshilfe notwendig sind, ergehen grundsätzlich im „gegenseitigen Einvernehmen“, das heißt einstimmig (Art 5 Abs 6 lit f, g ESMV). Eine Ausnahme stellt allerdings das in Art 4 Abs 4 ESMV geregelte Dringlichkeitsabstimmungsverfahren dar, das von der

¹¹⁷ Vgl *Bark/Gilles*, EuZW 10 (2013) 370.

Europäischen Kommission und der EZB eingeleitet werden kann. Bei diesem Verfahren ist im Gouverneursrat und auch im Direktorium „nur“ eine qualifizierte Mehrheit von 85% der abgegebenen Stimmen erforderlich. Somit können Deutschland, sowie Frankreich und Italien auch in Dringlichkeitsfällen nicht überstimmt werden. Die Überwachung und das Monitoring der erteilten Auflagen werden der Kommission, gemeinsam mit der EZB und wenn möglich dem IWF, übertragen. Darüber werden Berichte erstellt, die an das Direktorium geleitet werden, das nach deren Erhalt über die Freigabe weiterer Teile der Hilfe – einstimmig – entscheidet.¹¹⁸

2.7. Ausstieg aus ESM?

Eine Ausstiegsmöglichkeit einzelner ESM-Mitglieder aus dem ESM ist im Vertrag nicht geregelt. Jedoch würde eine einseitige Kündigung unter außergewöhnlichen Umständen völkerrechtlich akzeptiert werden (Art 54 ff WVK).¹¹⁹

¹¹⁸ Art 13 ESMV. Vgl auch *Sauer/Roosebeke van*, *cep/Analyse* 12 (2012) 2; *Bark/Gilles*, *EuZW* 10 (2013) 370.

¹¹⁹ Vgl *N. Raschauer*, *JRP* 2013, 214.

Teil 3: Änderung der EU-Verträge im Hinblick auf die Einführung des ESM

1. Erfordernis einer Vertragsänderung des AEUV

Aufgrund der andauernden Wirtschafts- und Währungskrise wurde bereits Anfang 2011 klar, dass die nur vorübergehend eingerichteten Rettungsmaßnahmen (dem EFSM und der EFSF) keine dauerhafte Lösung bieten. Es wurde ein langfristiger Stabilitätsmechanismus gefordert. Um einen solchen zu errichten, war aber auch eine Vertragsänderung des AEUV notwendig, da die Art 119 ff AEUV – so hieß es – keine ausreichende Rechtsgrundlage für einen ständigen Stabilisierungsmechanismus lieferten.

Bei den Rettungsmaßnahmen, die bereits vor dem ESM gesetzt wurden, stellten einige Wissenschaftler Diskrepanzen mit den bestehenden EU-Verträgen fest. So zB beim vorübergehend eingerichteten EFSM. Dieser fand seine Rechtsgrundlage in Art 122 Abs 2 AEUV. Kritisch gesehen wurde das deshalb, weil Art 122 Abs 2 AEUV als Ausnahmvorschrift zu Art 125 AEUV (der „no bail-out“-Klausel) zu sehen und daher eng auszulegen ist. Voraussetzung des Art 122 Abs 2 AEUV ist nun ein MS, der *„aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“*¹²⁰ ist. Angezweifelt wurde zum einen, ob die vorherrschende Finanz- und Wirtschaftskrise überhaupt als ein außergewöhnliches Ereignis in diesem Sinne zu deuten ist und zum anderen, ob diese Ausnahmesituation der Kontrolle der MS verwehrt war.¹²¹ Rathke bezeichnet diese Rettungsmaßnahmen als „alternativlose“ Vertragsdurchbrechungen, die aber insofern gerechtfertigt waren, als sie die Rettung des Eurosystems insgesamt zum Ziel hatten und – das erscheint hier als ganz wesentlich – befristet waren. Es handelte sich also „nur“ um vorübergehende Vertragsdurchbrechungen.¹²²

Um aber einen dauerhaft funktionierenden Stabilitätsmechanismus zu schaffen, war die Errichtung einer tragfähigen primärrechtlichen Grundlage erforderlich, auf

¹²⁰ Art 122 Abs 2 AEUV.

¹²¹ Vgl Hattenberger, Art 122 AEUV, in Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hg), EU-Kommentar³ (2012) Rz 6 mit weiteren Nachweisen.

¹²² Vgl Rathke, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, DÖV 19 (2011) 753 (755).

dessen Basis sodann der ESM – unionsrechtlich abgesichert – entstehen konnte.¹²³ Hierbei sei noch kurz auf das Verhältnis zwischen dem ESM und dem Unionsrecht eingegangen. Wie bereits erwähnt, handelt es sich beim ESMV um einen völkerrechtlichen Vertrag, der somit außerhalb des EU-Vertragswerks steht, obwohl er mehrmals auf den AEUV verweist. Trotzdem war eine Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht vorrangiges Ziel bei der Errichtung des ESM, zumal die MS – aus unionsrechtlicher Perspektive – die EU-Verträge beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge beachten müssen. Es herrschte Unklarheit darüber, ob der ESM ohne Vertragsänderung mit den Art 122 bis 125 AEUV vereinbar gewesen wäre. Eine Unionsrechtswidrigkeit hat zwar grundsätzlich keine Auswirkung auf die Geltung des völkerrechtlichen ESMV und auch die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission oder einen MS, die theoretisch möglich wäre, erschien im Hinblick auf die derzeitige politische Situation wohl eher als unwahrscheinlich. Unionsrechtswidrigkeiten sind aber trotzdem nicht – zumindest nicht auf Dauer – erwünscht. Daher kam es zur Vertragsänderung des AEUV in Art 136 Abs 3.¹²⁴

2. Der neue Art 136 Abs 3 AEUV

Die Vertragsergänzung in Art 136 AEUV wurde mit dem Beschluss 2011/199/EU¹²⁵ vom 25. März 2011 festgelegt. Dieser Artikel befindet sich im Titel VIII über die Vorschriften der Wirtschafts- und Währungspolitik und betrifft besondere Bestimmungen für diejenigen MS, deren Währung der Euro ist. Der neue Abs 3 des Art 136 AEUV lautet folgendermaßen:

„Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Diese Ergänzung in Art 136 AEUV trat mit 1. Jänner 2013 in Kraft.

¹²³ Vgl Rathke, DÖV 19 (2011) 755.

¹²⁴ Mayer, JRP 2012, 126 ff.

¹²⁵ ABl 2011/L 91/1.

3. Vertragsänderung gemäß dem vereinfachten Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 6 EUV

Die Anfügung des Abs 3 in Art 136 AEUV wurde mit dem oben ausführlich behandelten, mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten, vereinfachten Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 6 EUV vorgenommen. Gemäß Art 48 Abs 6 UAbs 2 Satz 2 EUV erging der Beschluss zur Erweiterung des Art 136 AEUV nach Anhörung des Europäischen Parlamentes, der Kommission und der EZB.¹²⁶

Zu den Voraussetzungen für die Anwendung dieses Verfahrens zählt, dass es sich „nur“ um eine Änderung des Dritten Teils des AEUV (Art 26 bis Art 197 AEUV) handelt und sie nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Zuge der EU-Verträge übertragenen Kompetenzen führt.¹²⁷

Änderungen bei diesem Verfahren erfordern die Zustimmung aller MS im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften.¹²⁸ In Österreich forderte die Erweiterung von Art 136 AEUV gemäß Art 23i Abs 4 iVm Art 50 Abs 4 B-VG eine Zweidrittelmehrheit des National- und des Bundesrates bei jeweiliger Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder.¹²⁹ Die Abstimmung im Nationalrat erfolgte am 4. Juli 2012 und erreichte mit 125 Ja- und 53 Nein-Stimmen die erforderliche verfassungsrechtliche Mehrheit und auch der Bundesrat entschied am 6. Juli 2012 zugunsten der Änderung des Art 136 AEUV. Mit der Befürwortung zur Erweiterung des Art 136 AEUV ging in Österreich auch die Abstimmung über den ESMV selbst einher, welcher ebenfalls die verfassungsrechtlich geforderten Mehrheiten erhielt.¹³⁰

Bis zur *Pringle*-Entscheidung des EuGH im November 2012 blieb es allerdings fraglich und äußerst umstritten, ob diese Vertragsänderung, also die Ergänzung des Abs 3 in Art 136 AEUV, innerhalb der Grenzen des vereinfachten Änderungs-

¹²⁶ Vgl *Glaser*, Die Neuausrichtung der EU-Finanzverfassung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus, DÖV 23 (2012) 901 (907).

¹²⁷ Vgl *Herrnfeld*, Art 48 Rz 9.

¹²⁸ Ebda.

¹²⁹ Vgl *Ahari*, ÖJZ 95 (2012) 879.

¹³⁰ S dazu die Website der Republik Österreich, http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK0587/; http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/BSE/BSE_00001/index.shtml (zuletzt eingesehen am 12.10.2013).

verfahrens nach Art 48 Abs 6 AEUV blieb.¹³¹ ZT wurde die Ansicht vertreten, dass die Voraussetzungen für die Anwendung des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Art 48 Abs 6 EUV nicht erfüllt waren.

In diesem Zusammenhang stellten sich folgende Fragen¹³²:

- Handelt es sich bei der Vertragsergänzung in Art 136 Abs 3 AEUV um einen Bereich, der nur die internen Politikbereiche, also den Dritten Teil des AEUV betrifft?
- Auch wenn die Vertragsänderung formal eine Bestimmung des Dritten Teiles des AEUV betrifft, hat diese neugeschaffene Vorschrift nicht etwa auch Auswirkungen auf den Ersten Teil des AEUV¹³³?
- Kommt es durch die Vertragsänderung, Einfügung des Art 136 Abs 3 AEUV, zu einer Zuständigkeitsausdehnung der Union?

4. EuGH Urteil

4.1. Entscheidung durch den EuGH

Aufgrund der durch den Beschluss 2011/199/EU erfolgten Erweiterung des Art 136 AEUV und der Möglichkeit der Errichtung eines Stabilitätsmechanismus zur Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets wurde in Irland ein Verfahren, geführt von einem irischen Parlamentarier, *Thomas Pringle*, anhängig.

Dieser machte geltend, die Änderung des AEUV sei rechtswidrig, da sie im vereinfachten Änderungsverfahren durchgeführt wurde, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Außerdem würde Irland, mit der Zustimmung zum ESMV Verpflichtungen übernehmen, die mit den

¹³¹ Vgl *Zahradnik* in Mayer/Stöger (Hg), EUV/AEUV (2011) Art 136 AEUV Rz 6.

¹³² Vgl *Glaser*, Anmerkung zum Urteil des EuGH, Plenum, vom 27.11.2012 – C-370/12 –, Zur Gültigkeit des Euro-Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag), DVBl 3 (2013) 167.

¹³³ Bei der Voraussetzung in Art 48 Abs 6 EUV, welche nur eine Änderung des Dritten Teiles des AEUV erlaubt, handelt es sich nämlich nicht nur um eine formale Beschränkung sondern auch um eine materielle Beschränkung. Konkret ist hier etwa an die ausschließliche Zuständigkeit der Union betreffend die Währungspolitik und die Zuständigkeit der Union im Bereich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu denken.

Unionsverträgen unvereinbar wären.¹³⁴ Es wurde also gerügt, dass es durch den ESM zu einer Reihe von Primärrechtsverletzungen käme (darunter Bestimmungen über die Unionszuständigkeiten in Art 2 und Art 3 AEUV sowie Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion in Art 119-123 und Art 125-127 AEUV).¹³⁵

Aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens des irischen Supreme Court an den EuGH kam es zu dessen Beurteilung des Sachverhalts. Um die infrage stehenden Unsicherheiten ehestmöglich zu klären, wurde vom Präsident des Gerichtshofs auf Antrag des irischen Supreme Court entschieden, über die Rechtssache im beschleunigten Verfahren zu verhandeln. Des Weiteren wurden aufgrund der außergewöhnlichen Bedeutung, die diesem Verfahren zugeschrieben wurde, alle 27 Richter zur Entscheidung im Plenum herangezogen. Bereits am 27. November 2012 kam es zum Urteil¹³⁶ des EuGH.¹³⁷

Konkret ersuchte der irische Supreme Court um die Beantwortung folgender Fragen: Erstens wollte er wissen, ob die Änderung des Art 136 Abs 3 AEUV im Zuge des vereinfachten Änderungsverfahrens nach Art 48 Abs 6 EUV rechtmäßig war und der Beschluss 2011/199/EU somit gültig ist. Zweitens beantragte er die Auslegung diverser unionsrechtlicher Bestimmungen, da die Vereinbarkeit des ESMV mit dem Unionsrecht angezweifelt wurde und drittens sollte geklärt werden, ob ein Inkrafttreten des ESMV vor Inkrafttreten des Art 136 Abs 3 AEUV überhaupt möglich war.^{138,139}

¹³⁴ Vgl Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 154/12, Urteil in der Rechtssache C-370/12, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-11/cp120154de.pdf> (zuletzt eingesehen am 12.10.2013).

¹³⁵ Vgl *Weiß/Haberkamm*, Der ESM vor dem EuGH – Widersprüchliche Wertungen in Luxemburg und Karlsruhe? *EuZW* 3 (2013) 95 (96).

¹³⁶ EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*.

¹³⁷ Vgl Pressemitteilung Nr. 154/12 des EuGH.

¹³⁸ Vgl *Obwexer*, Das ESM-Urteil des EuGH, *ecolex* 2013, 87.

¹³⁹ In dieser Diplomarbeit geht es primär um die im Zuge des Vertrages von Lissabon eingeführten Möglichkeiten der vereinfachten Vertragsänderung der Unionsverträge, den ESM und die Einführung des ESM eben mit einer dieser neu geschaffenen Möglichkeiten. Der EuGH hatte in diesem Zusammenhang aber auch noch zwei weitere Fragen zu beurteilen. Seine Entscheidung darüber soll in dieser Arbeit nicht gänzlich außer Acht bleiben, da diese Fragen sowohl vor als auch nach dem *Pringle*-Urteil für Diskussion in der Wissenschaft gesorgt haben und deshalb von erheblicher Bedeutung sind.

4.2. Zur Zuständigkeit des EuGH

Bevor detailliert auf die Kernelemente des Urteils eingegangen werden kann, gilt es klarzustellen, dass der EuGH zwar nicht zur Kontrolle des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens (Art 48 Abs 2 bis 5 EUV) befugt ist, die vereinfachten Änderungsverfahren (Art 48 Abs 6 und 7 EUV) aber sehr wohl seiner Zuständigkeit unterliegen. Im Zuge der Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Unionsverträge ist der Gerichtshof also berechtigt, die Gültigkeit des Beschlusses 2011/199/EU, der sich auf Art 48 Abs 6 EUV stützt, zu prüfen.¹⁴⁰

Dazu hält *Obwexer* fest, dass es seit dem Vertrag von Lissabon nun zwei Arten von Primärrecht gibt. Jenes Primärrecht, das aus dem ordentlichen Änderungsverfahren resultiert und jenes Primärrecht, das im vereinfachten Änderungsverfahren zustande kommt. Beide genießen zwar denselben Rang, letzteres setzt für seine Rechtmäßigkeit jedoch die Einhaltung der formellen und materiellen Voraussetzungen, die in den Verträgen normiert sind, voraus und muss – als Handlung der Organe – einer Gültigkeitsprüfung durch den EuGH standhalten.¹⁴¹

4.3. Zur Frage, ob Art 136 Abs 3 AEUV rechtmäßig mit Art 48 Abs 6 EUV eingeführt wurde

4.3.1. Formelle Beschränkung auf den Dritten Teil des AEUV

Wesentliche Voraussetzung des Art 48 Abs 6 EUV ist, dass sich die Vertragsänderung lediglich auf Bestimmungen des Dritten Teils des AEUV bezieht. Sind mit der Änderung auch andere Teile des AEUV betroffen, kann die Vertragsänderung nicht im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 6 EUV durchgeführt werden, sondern es muss nach den Regeln des ordentlichen Änderungsverfahrens nach Art 48 Abs 2 bis 5 EUV vorgegangen werden.

Der EuGH merkt in seinem Urteil vom 27. November 2012 dazu an, dass die Ergänzung des AEUV in Art 136 Abs 3 erfolgt ist. Dieser Artikel betrifft eine

¹⁴⁰ Vgl. *Obwexer*, *ecolx* 2013, 88; EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 30 ff.

¹⁴¹ Vgl. *Obwexer*, *ecolx* 2013, 88.

Bestimmung des Dritten Teils (Art 26 bis Art 197 AEUV), was zur formalen Erfüllung der ersten Voraussetzung führt.¹⁴²

4.3.2. Materielle Beschränkung auf den Dritten Teil des AEUV

Auch die Frage, ob sich die Vertragsänderung auf Bestimmungen des Ersten Teils des AEUV, nämlich ob die Unionszuständigkeiten in den Bereichen Währungspolitik und Koordinierung der Wirtschaftspolitik der MS berührt werden, auswirkt, wird vom EuGH anhand folgender Argumentation verneint:

4.3.2.1. Zur Währungspolitik

Da die Währungspolitik nach Art 3 Abs 1 lit c AEUV in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt, darf der Beschluss 2011/199/EU den MS keine Zuständigkeit in diesem Bereich verschaffen.¹⁴³

Eine Definition der Währungspolitik enthält der AEUV nicht, was zunächst zur Feststellung des EuGH darüber führt, dass in den die Währungspolitik betreffenden Bestimmungen auf die Ziele und nicht auf die Instrumente Bezug genommen wird. Das vorrangige Ziel der Währungspolitik der Union ergibt sich aus Art 127 Abs 1 und Art 282 Abs 2 AEUV und betrifft die Gewährleistung der Preisstabilität. Der Stabilitätsmechanismus, der aufgrund Art 1 des oben zitierten Beschlusses errichtet werden soll, verfolgt das Ziel der Wahrung der Stabilität der Eurozone insgesamt und unterscheidet sich deshalb eindeutig vom Ziel der Gewährleistung der Preisstabilität. Der EuGH argumentiert in diesem Zusammenhang, falls die Stabilität des Euro-Währungsgebiets Auswirkungen auf die Stabilität der Währung, die in diesem Gebiet verwendet wird, haben sollte, diese wirtschaftspolitische Maßnahme nicht allein schon aus diesem Grund mit einer währungspolitischen Maßnahme gleichgestellt werden kann.¹⁴⁴

Bezogen auf die Mittel, die zur Zielerreichung – Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt – dienen sollen, wird im Beschluss 2011/199/EU nur davon gesprochen, dass der Stabilitätsmechanismus alle dazu erforderlichen Finanzhilfen genehmigen wird. Wird einem MS Finanzhilfe gewährt, zählt dies

¹⁴² Vgl. EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 46.

¹⁴³ Vgl. *Weiß/Haberkamm*, EuZW 3 (2013) 96.

¹⁴⁴ Vgl. EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 53-56.

offensichtlich nicht zur Währungspolitik. Ferner hebt der EuGH in seinem Urteil hervor, dass der Stabilitätsmechanismus eine Ergänzung zum neuen Regelungsrahmen für eine verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung der Union darstellt. Der Stabilitätsmechanismus soll nämlich auch der Bewältigung von – auch in Folge vorbeugend getroffener Maßnahmen – eingetretenen Finanzkrisen dienen, während die bisherigen Bestimmungen der Währungspolitik, insbes die Art 123 bis Art 125 AEUV, die Gefahr der Entstehung von Staatsverschuldungskrisen reduzieren sollen und somit eher präventiver Art sind. Dass die Einrichtung des Stabilitätsmechanismus zum Bereich der Wirtschaftspolitik und nicht zur Währungspolitik gehört, lässt sich auch aus seinen Zielen, seinen Instrumenten zur Zielerreichung und seiner engen Verbindung zu den Bestimmungen des AEUV über die Wirtschaftspolitik ableiten.¹⁴⁵

Insgesamt stellt der EuGH sohin fest, dass die Änderung des AEUV, die in Art 136 Abs 3 AEUV vorgenommen wird, nicht geeignet ist, um sich auf die der Union durch Art 3 Abs 1 lit c AEUV übertragenen ausschließlichen Zuständigkeit im Bereich der Währungspolitik auszuwirken.¹⁴⁶

4.3.2.2. Zur Wirtschaftspolitik

Was die Zuständigkeit der Union bezüglich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der MS betrifft, so führt der Gerichtshof wie folgt aus: In diesem Bereich ist die Rolle der Union gemäß Art 2 Abs 3 und Art 5 Abs 1 AEUV auf die Anordnung von Koordinierungsmaßnahmen beschränkt.¹⁴⁷ Die Bestimmungen der EU-Verträge übertragen der Union somit keine spezielle Zuständigkeit zur Errichtung eines Mechanismus, wie der in Art 1 des Beschlusses 2011/199/EU beabsichtigte.¹⁴⁸

Durch Art 122 Abs 2 AEUV wird zwar die Zuständigkeit der Union für die Gewährung punktueller finanzieller Unterstützung vorgesehen, dies trifft aber nur auf MS zu, die von gravierenden Schwierigkeiten betroffen bzw ernstlich bedroht sind, welche nicht ihrer Kontrolle unterliegen und auf Naturkatastrophen oder

¹⁴⁵ Vgl EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 57-60.

¹⁴⁶ Vgl *Vogel*, ZSE 4 (2012) 482 f.

¹⁴⁷ Vgl *Weiß/Haberkamm*, EuZW 3 (2013) 96.

¹⁴⁸ Vgl EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 64.

außergewöhnlichen Ereignissen basieren. Dazu stellt der Gerichtshof fest, dass in Art 122 Abs 2 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines permanenten Stabilitätsmechanismus zu sehen ist. Dies ergibt sich auch aus dem vierten Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/199/EU. Zum einen sprechen die Tatsache, dass es sich beim Stabilitätsmechanismus um einen ständigen und nicht um einen befristeten Mechanismus handelt, und zum anderen auch seine Zielsetzung, nämlich die Wahrung der Finanzstabilität der Eurozone insgesamt, für diese Feststellung.¹⁴⁹

Weiters wird der Union in Art 143 Abs 2 AEUV die Kompetenz übertragen, einem MS gegenseitigen Beistand zu gewähren, wenn gewisse Voraussetzungen vorliegen. Allerdings können durch diesen Artikel nur jene MS begünstigt werden, die nicht der Eurozone angehören (Art 139 AEUV).¹⁵⁰

Die Frage, ob die Union gemäß Art 352 AEUV einen Stabilitätsmechanismus errichten hätte können, der jenem durch den Beschluss 2011/199/EU geschaffenen gleichkommt, lässt der Gerichtshof offen. Er stellt dazu lediglich fest, dass die Union dieser Kompetenz nicht nachgekommen ist, sie aber dazu auch nicht verpflichtet ist.¹⁵¹

Aus dieser Argumentation ergibt sich, dass die MS der Eurozone befugt sind, untereinander einen Vertrag über die Errichtung eines Stabilitätsmechanismus zu schließen (Art 4 Abs 1 EUV – Generalklausel zugunsten der Zuständigkeit der MS und Art 5 Abs 2 EUV – Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung). Der Gerichtshof merkt aber in diesem Zusammenhang an, dass es den MS bei der Ausübung dieser Zuständigkeiten verwehrt ist, die Bestimmungen des Unionsrechts zu missachten. Die Einhaltung des Unionsrechts sollte aber dadurch gewährleistet sein, als Art 136 Abs 3 AEUV die Einhaltung strenger Auflagen für den Einsatz des Stabilitätsmechanismus bedingt. Es wurde festgestellt, der Beschluss 2011/99/EU hat keine Auswirkungen auf die Unionszuständigkeit im Bereich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der MS.¹⁵²

¹⁴⁹ Vgl. EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 65.

¹⁵⁰ Vgl. EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 66.

¹⁵¹ Vgl. *Weiß/Haberkamm*, EuZW 3 (2013) 96.

¹⁵² Vgl. EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 68-69.

Daraus folgt, dass die in Art 48 Abs 6 EUV geforderte Voraussetzung, wonach das vereinfachte Änderungsverfahren nur dann angewendet werden kann, wenn es sich bei der Vertragsänderung um eine Änderung des Dritten Teiles des AEUV handelt – sowohl formell als auch materiell – gegeben ist.¹⁵³

Weiß/Haberkamm kritisieren in diesem Zusammenhang die vom EuGH vorgenommene strikte Trennung zwischen Währungspolitik und Eurostabilität auf der einen Seite und Wirtschaftspolitik und Finanzraumstabilität auf der anderen Seite. Diese beiden Bereiche könnten, wie sich in letzter Zeit herausstellte, nicht so trennscharf voneinander abgegrenzt werden.¹⁵⁴

4.3.3. Ausdehnung der Kompetenzen der Union?

Als weitere Voraussetzung verlangt Art 48 Abs 6 EUV, dass die im Beschluss 2011/199/EU vorgesehene Änderung des AEUV, die im Zuge des vereinfachten Änderungsverfahrens vorgenommen wurde, nicht zu einer Ausdehnung der Kompetenzen der Union führt.

Was diese Voraussetzung betrifft, verweist der EuGH darauf, dass der durch den Beschluss 2011/199/EU eingefügte Abs 3 in Art 136 AEUV das Vorliegen einer Kompetenz der MS für die Errichtung eines stabilisierenden Mechanismus bestätigt und außerdem eine Beachtung des Unionsrechts gewährleisten soll, indem die in diesem Rahmen gewährten Finanzhilfen strengen Auflagen unterliegen. Sodann stellt der Gerichtshof fest, dass der Union durch diese Vertragsänderung keine neue Zuständigkeit übertragen wird. Dies ist deshalb der Fall, weil durch sie keine Rechtsgrundlage geschaffen wird, die der Union eine Handlungsmöglichkeit bietet, welche sie vor der Vertragsänderung nicht hatte. Zuletzt betont der EuGH, auch wenn im ESMV auf Organe der Union wie der Kommission oder der EZB verwiesen wird, reicht dies noch nicht aus, um an der Gültigkeit des Beschlusses zu zweifeln. Im Beschluss wird nur die Schaffung eines Stabilitätsmechanismus durch die MS festgelegt, über die etwaige Rolle der Unionsorgane ist nichts vorgesehen.¹⁵⁵

¹⁵³ Vgl. EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 70.

¹⁵⁴ Vgl. *Weiß/Haberkamm*, EuZW 3 (2013) 99.

¹⁵⁵ Vgl. EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 71-74.

Daraus ergibt sich, dass der Union durch die gegenständliche Vertragsänderung keine neuen Zuständigkeiten übertragen werden¹⁵⁶ und die Voraussetzung in Art 48 Abs 6 EUV, bei der es zu keiner Erweiterung der Unionskompetenzen kommen darf, somit erfüllt ist.

4.3.4. Zwischenergebnis

Die Änderung des Art 136 AEUV im Zuge des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Art 48 Abs 6 EUV war zulässig. Die Währungspolitik, die der ausschließlichen Kompetenz der Union unterliegt, wird durch den ESM nicht berührt, in die Zuständigkeit der Union zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik der MS wird nicht eingegriffen und schließlich wurden keine neuen Unionskompetenzen geschaffen.¹⁵⁷

Vogel verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass der neue Art 136 Abs 3 AEUV „*nicht zu einer Kompetenzerweiterung ‚durch die Hintertür‘ führen*“¹⁵⁸ darf und deshalb eine einschränkende Auslegung der neuen Bestimmung dahingehend erforderlich ist, als durch sie keine Ermächtigungsgrundlage an den von den MS errichteten Stabilisierungsmechanismus geschaffen wird, der Kompetenzen an Organe der Union übertragen kann. Wäre dies der Fall, hätte bei der Vertragsänderung nach dem ordentlichen Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 2 bis 5 AEUV vorgegangen werden müssen. Sofern eine derartige einschränkende Auslegung der neuen Bestimmung vorgenommen wird und sie ferner eine eng zu sehende Ausnahme zum Art 125 AEUV (s Punkt 4.4.6.) darstellt, verstößt ihre Einrichtung im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 6 EUV auch seiner Ansicht nach nicht gegen Primärrecht.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Vgl EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 75.

¹⁵⁷ Vgl *N. Raschauer*, JRP 2013, 215.

¹⁵⁸ *Vogel*, ZSE 4 (2012) 483.

¹⁵⁹ Vgl *Vogel*, ZSE 4 (2012) 483 f. S dazu auch *Calliess*, Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, Die Krise der Währungsunion als Bewährungsprobe der Rechtsgemeinschaft, NVwZ 3 (2013) 97 (104); der im Ergebnis dieselbe Meinung vertritt.

4.4. Zur Auslegung verschiedener Bestimmungen des AEUV über die Wirtschaftspolitik

Der Gerichtshof hatte außerdem einige Bestimmungen des EUV und AEUV sowie die allgemeinen Grundsätze eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes und der Rechtssicherheit zu prüfen. Hierbei ging es um die Klärung, ob diese Bestimmungen dem Abschluss einer Übereinkunft, wie der des ESM, entgegenstehen.

4.4.1. Art 3 Abs 1 lit c AEUV und Art 127 AEUV

Bezüglich des Art 3 Abs 1 lit c AEUV und Art 127 AEUV, in denen es um die ausschließliche Zuständigkeit der Union über die Währungspolitik geht, verweist der Gerichtshof erneut darauf, dass es hierbei um die Gewährleistung der Preisstabilität geht und nicht – wie beim ESM – um die Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt. Der ESM soll den Finanzierungsbedarf seiner Mitglieder, also der MS, deren Währung der Euro ist, decken. Eine Befugnis zur Leitzinsfestsetzung bzw zur Ausgabe von Euronoten steht ihm jedoch nicht zu. Laut EuGH stehen diese Bestimmungen nicht im Widerspruch mit dem Abschluss des ESMV.¹⁶⁰

4.4.2. Art 3 Abs 2 AEUV

Weiters prüfte der EuGH Art 3 Abs 2 AEUV über die Unionszuständigkeit bezüglich des Abschlusses internationaler Übereinkünfte, wenn dadurch gemeinsame Regeln beeinträchtigt werden könnten, auf dessen Vereinbarkeit mit dem ESM. Aufgrund der Argumente, die in diesem Zusammenhang hervorgebracht wurden, konnte aber keine entsprechende (mögliche) Auswirkung des ESMV festgestellt werden.¹⁶¹

4.4.3. Art 2 Abs 3, Art 119-121 und Art 126 AEUV

Auch die Auslegung der Art 2 Abs 3, Art 119-121 und Art 126 AEUV stehen dem ESM nicht entgegen. Der Gerichtshof weist darauf hin, dass die MS insofern befugt

¹⁶⁰ Vgl EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 94-98; Pressemitteilung Nr. 154/12 des EuGH.

¹⁶¹ Vgl EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 100-107; Pressemitteilung Nr. 154/12 des EuGH.

sind, einen Mechanismus wie den ESM zu schaffen, als die abschließenden MS durch diese Übereinkunft keine Verpflichtungen übernehmen, die dem Unionsrecht widersprechen. Weiters festgehalten wird, dass der ESM einen Finanzierungsmechanismus darstellt und nicht der Koordinierung der Wirtschaftspolitik dient. Die bei einer gewährten Finanzhilfe erteilten strengen Auflagen können auch nicht als ein Instrument der Koordinierung der Wirtschaftspolitik gesehen werden, sondern vielmehr soll dadurch die Vereinbarkeit des ESM insbes mit Art 125 AEUV und anderen von der Union getroffenen Koordinierungsmaßnahmen gewährleistet sein. Schließlich wird durch den ESMV auch die Zuständigkeit des Rates der EU zur Abgabe von Empfehlungen an mit übermäßigem Defizit belastete MS nicht berührt.¹⁶²

4.4.4. Art 122 AEUV

Der ESM könnte auch mit Art 122 Abs 2 AEUV in Konflikt geraten, welcher die Union befähigt, denjenigen MS finanziellen Beistand zu gewähren, die durch Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Ereignisse, welche nicht deren Kontrolle unterliegen, in Schwierigkeiten sind. Dies deshalb, weil es bei Finanzhilfen durch den ESM eben nicht von Bedeutung ist, ob die MS unverschuldet in Schwierigkeiten geraten sind oder nicht. Der ESM kann MS nämlich auch dann Finanzhilfe gewähren, wenn diese „vorsätzlich“ eine Haushaltsnotlage herbeigeführt haben, sofern daraus eine Gefahr für die Finanzstabilität der Eurozone insgesamt entstanden ist.¹⁶³

Dazu hält der Gerichtshof fest, dass diese Bestimmung auf einen von der Union und nicht von den MS gewährten Beistand abzielt. Die Union wird an der Ausübung ihrer Zuständigkeit nach Art 122 Abs 2 AEUV durch den von den MS errichteten ESM nicht gehindert.¹⁶⁴

Weiters hält der Gerichtshof fest, dass diese Vorschrift keinen Anhaltspunkt dafür enthält, dass es sich um eine ausschließliche Zuständigkeit der Union handelt, finanzielle Hilfe zu gewähren. Soweit das Unionsrecht und die Bestimmungen im

¹⁶² Vgl EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 109-113; Pressemitteilung Nr. 154/12 des EuGH.

¹⁶³ Vgl *Glaser*, DÖV 23 (2012) 902.

¹⁶⁴ Vgl EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 118-119; *Glaser*, DÖV 23 (2012) 902.

Bereich der wirtschaftspolitischen Koordinierung der MS eingehalten werden, steht Art 122 AEUV nicht im Widerspruch mit der Einrichtung des ESM.¹⁶⁵

Somit ergibt sich schon aus dem Wortlaut des Art 122 AEUV, dass diese Vorschrift nicht als Rechtsgrundlage für den ESM, der durch die MS und nicht durch die Union implementiert wurde, dienen kann. Allerdings bedürfen die MS einer solchen Ermächtigungsgrundlage in den Verträgen aufgrund ihrer „Kompetenz-Kompetenz“ auch gar nicht. Nach *Calliess* bleibt es aber dennoch abzuwarten, welche Auswirkungen die Kompetenz der Union, die sich aus Art 122 AEUV ergibt, auf den Handlungsspielraum der MS, die Finanzhilfen aus dem ESM vergeben, hat.¹⁶⁶

4.4.5. Art 123 AEUV

Der Gerichtshof sieht durch den ESM auch keine Umgehung des Art 123 AEUV, der an die EZB und die Zentralbanken der MS, Körperschaften und Einrichtungen der Union und der MS gerichtet ist, und ein Verbot der Gewährung von Überziehungs- und anderen Kreditfazilitäten bzw das Verbot des unmittelbaren Erwerbs von Schuldtiteln vorsieht. Dazu hält der EuGH fest, dass diese Bestimmung speziell an die EZB und die Zentralbanken der MS adressiert ist. Gewähren nun ein oder mehrere MS einem anderen MS finanzielle Hilfe, so wird Art 123 AEUV davon nicht berührt.¹⁶⁷

4.4.6. Art 125 AEUV

Mit besonderer Spannung wurde die Auslegung des EuGH zur „no bail-out“-Klausel, die in Art 125 AEUV verankert ist, erwartet. Diese Bestimmung besagt, dass weder die Union noch ein MS für die Schulden eines anderen MS eintritt und für sie haftet. Dadurch soll aber nicht jegliche Form des finanziellen Beistands an andere MS verhindert werden, was sich insbes aus den übrigen Bestimmungen über die Wirtschaftspolitik des AEUV, allen voran den Art 122 und 123 AEUV, ergibt. Wenn dem so wäre, müsste aus Art 122 AEUV eindeutig hervorgehen, dass es sich dabei um eine Ausnahme von Art 125 AEUV handelt. Da Art 123 AEUV enger gefasst ist als Art 125 AEUV, kann daraus geschlossen werden, dass sich das

¹⁶⁵ Vgl EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 120-121.

¹⁶⁶ Vgl *Calliess*, NVwZ 3 (2013) 100.

¹⁶⁷ Vgl EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 123-125; Pressemitteilung Nr. 154/12 des EuGH.

Verbot in letzterer Bestimmung nicht auf sämtliche finanzielle Hilfeleistungen zu Gunsten eines MS erstrecken soll.¹⁶⁸

Zur Feststellung, ob eine finanzielle Hilfe nun mit dieser Bestimmung vereinbar ist, muss auf ihren Zweck, nämlich dass die MS auf eine solide Haushaltspolitik zu achten haben, abgestellt werden. Die Achtung einer angemessenen Haushaltspolitik wiederum trägt zum übergeordneten Ziel, der Wahrung der finanziellen Stabilität der Unionswährung, bei. Die Gewährung finanzieller Unterstützung wäre also dann nicht mit Art 125 AEUV vereinbar, wenn die MS dadurch den Anreiz zur Führung einer soliden Haushaltspolitik verlieren würden. Diese Unvereinbarkeit kann schon deshalb verneint werden, weil der ESM Finanzhilfe nur dann gewährt, wenn strenge Auflagen eingehalten werden und sie zur Wahrung der finanziellen Stabilität der Eurozone insgesamt unabdingbar ist.¹⁶⁹

Zum ESMV stellt der Gerichtshof drei Dinge fest¹⁷⁰:

- Erstens tritt der ESM nicht als Bürge für die Verbindlichkeiten des MS, der finanzielle Hilfe in Anspruch nimmt, auf, da dieser seinen Gläubigern gegenüber haftbar bleibt. Die gewährte Finanzhilfe führt zur Entstehung einer neuen Schuld des betroffenen MS gegenüber dem ESM und muss von ihm zurückgezahlt werden.
- Zweitens wiederholt der Gerichtshof, dass der ESMV eine Stabilitätshilfe nur dann vorsieht, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität der Eurozone insgesamt und seiner MS unabdingbar ist und die Genehmigung von strengen Auflagen abhängt.
- Drittens geraten auch die in Art 25 Abs 2 ESMV enthaltenen Vorschriften zum Kapitalabruf nicht mit Art 125 AEUV in Konflikt. Selbst wenn ein erhöhter Kapitalabruf an die restlichen ESM-Mitglieder ergeht, bleibt der säumige MS zur Einzahlung seines Anteils verpflichtet, womit die übrigen Mitglieder nicht für die Schuld des säumigen MS einzustehen haben.

¹⁶⁸ Vgl *Calliess*, NVwZ 3 (2013) 101; EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 131-132.

¹⁶⁹ Vgl EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 133-137; Pressemitteilung Nr. 154/12 des EuGH.

¹⁷⁰ Vgl EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 138-145.

Insgesamt vertritt der Gerichtshof also die Ansicht, dass die „no bail-out“-Klausel des Art 125 AEUV der Errichtung des ESM nicht entgegensteht.¹⁷¹

Durch diese Entscheidung wurden vom EuGH klare Vorgaben und Grenzen für Finanzhilfen der MS im Zusammenhang mit dem Art 125 AEUV herausgearbeitet. Bei dieser Bestimmung des AEUV geht es darum, eine solide Haushaltspolitik der MS zu gewährleisten. Somit sind jene finanziellen Hilfen, die die MS von diesem Ziel abhalten, nicht mit dem Unionsrecht vereinbar und daher unzulässig. Mit dem AEUV im Einklang stehen diese Hilfen dann, wenn sie für die Wahrung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet unabdingbar sind, allein der Empfängerstaat für diese Hilfen haftet und dieser zur Einhaltung strikter Auflagen verpflichtet wird. Da der ESMV diese Vorgaben erfüllt, gilt er als mit dem Unionsrecht vereinbar.¹⁷²

4.4.7. Art 4 Abs 3 EUV

Weiters stellt der Gerichtshof fest, dass der ESMV auch nicht gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstößt, der in Art 4 Abs 3 EUV verankert ist und die MS zur Unterlassung aller Maßnahmen, die die Zielerreichung der Union gefährden könnten, verpflichtet. Dabei wird auf die Urteilsausführungen verwiesen, die deutlich machen, dass der ESM die Bestimmungen des AEUV über die Wirtschafts- und Währungspolitik nicht berührt.¹⁷³

4.4.8. Art 13 EUV

Außerdem hatte der EuGH zu prüfen, ob die – wie im ESMV vorgesehene – Übertragung neuer Funktionen an die Kommission, die EZB und den Gerichtshof¹⁷⁴ zulässig ist, insbes, ob sie mit den in Art 13 EUV festgelegten Befugnissen vereinbar ist. Dabei verweist der Gerichtshof auf seine ständige Rechtsprechung, die es den MS in jenen Bereichen, die nicht in die ausschließliche Unionszuständigkeit fallen, erlaubt, auch außerhalb des Rahmens der EU die Organe mit Aufgaben wie Koordinierung oder Verwaltung zu betrauen, sofern es

¹⁷¹ Vgl. EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 146.

¹⁷² Vgl. *N. Raschauer*, JRP 2013, 216.

¹⁷³ Vgl. EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 148-152; Pressemitteilung Nr. 154/12 des EuGH.

¹⁷⁴ S. dazu die Punkte 2.6. und 2.4.5.

dadurch nicht zu einer Verfälschung der den Organen durch die EU-Verträge übertragenen Befugnisse kommt. Hierbei wird speziell darauf hingewiesen, dass die an die Kommission und EZB übertragenen Aufgaben keine Entscheidungsbefugnis im eigentlichen Sinne umfassen und dass durch deren im Rahmen des ESMV getätigten Handlungen nur der ESM verpflichtet wird. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs für Streitigkeiten aus dem ESMV stützt sich unmittelbar auf Art 273 AEUV, der für jede Streitigkeit zwischen MS, die im Zusammenhang mit den Unionsverträgen steht, zuständig ist, sofern diese aufgrund eines Schiedsvertrages bei ihm anhängig gemacht wird.¹⁷⁵

4.4.9. Allgemeiner Grundsatz eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes

Zuletzt weist der EuGH darauf hin, dass auch der allgemeine Grundsatz eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes durch den ESM nicht beeinträchtigt wird. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹⁷⁶ gilt für die MS nach Art 51 Abs 1 *leg cit* ausschließlich nur bei der Durchführung des Rechts der EU. Bei der Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus, wie dem ESM, bei der der Union keine speziellen Zuständigkeiten eingeräumt werden, führen die MS nicht das Recht der Union durch, womit die Charta, die jeder Person effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet, nicht zur Anwendung gelangt.¹⁷⁷

4.5. Zeitlicher Aspekt: ESMV bereits vor Inkrafttreten des Beschlusses 2011/199/EU abgeschlossen

Schließlich hatte der Gerichtshof darüber zu entscheiden, ob der Abschluss und die Ratifikation des ESMV, diese erfolgte am 27. September 2012, überhaupt vor der zum 1. Jänner 2013 in Kraft tretenden Änderung des Art 136 Abs 3 AEUV möglich waren.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Vgl Pressemitteilung Nr. 154/12 des EuGH; EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 154, 158, 161, 171.

¹⁷⁶ ABI 2000 C 364/1.

¹⁷⁷ Vgl Pressemitteilung Nr. 154/12 des EuGH; EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 178-180.

¹⁷⁸ Vgl *Hummer*, Grünes Licht für den „Europäischen Stabilitätsmechanismus“, EU-Infothek, 04.12.2012, <http://www.eu-infothek.com/article/gruenes-licht-fuer-den-europaeischen-stabilitaetsmechanismus> (zuletzt eingesehen am 07.10.2013).

Mayer sah hierin zumindest ein Spannungsverhältnis, da eine Vereinbarkeit des ESM mit dem Unionsrecht vor Inkrafttreten des Art 136 Abs 3 AEUV nicht zweifelsfrei gegeben war. Jedoch stellte sie überzeugend dar, dass es kaum Konsequenzen gegeben hätte, falls der ESMV zeitlich früher in Kraft getreten wäre als jener neue Art 136 AEUV.¹⁷⁹ Dies gilt zum einen deshalb, weil es sich beim ESMV, wie erwähnt, um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt und mögliche Diskrepanzen zum Unionsrecht aus völkerrechtlicher Sicht ohnehin außer Betracht bleiben. Zum anderen führte sie aus, dass auch wenn der ESMV vor dem Inkrafttreten des Art 136 Abs 3 AEUV unionsrechtswidrig gewesen wäre, die MS durch den Abschluss dieses Vertrages also gegen Unionsrecht verstoßen hätten, hätte diese Missachtung des Unionsrechts aufgrund der politischen Realitäten nicht wirksam verfolgt werden können.¹⁸⁰

Der Gerichtshof beantwortete die Frage der zeitlichen Diskrepanz zwischen Inkrafttreten des ESMV und Inkrafttreten des Art 136 Abs 3 AEUV dahingehend, dass durch die Änderung des Art 136 AEUV, die durch den Beschluss 2011/199/EU vorgenommen wurde, nur die Existenz der Zuständigkeit der MS bestätigt wurde. Das heißt, durch diesen Beschluss ist den MS keine neue Zuständigkeit verliehen worden.¹⁸¹

Somit konnten die MS den ESMV bereits vor Inkrafttreten des Beschlusses 2011/199/EU unionsrechtskonform beschließen und ratifizieren, da dieses Recht nicht vom Inkrafttreten des Beschlusses abhängt.

4.6. Urteilsdiskussion

Die Wissenschaft ist sich in einem Punkt einig, nämlich dass der *Pringle*-Entscheidung wesentliche Bedeutung für die Zukunft Europas zukommt.

¹⁷⁹ Tatsächlich nahm der ESM im Oktober 2012 seine Arbeit auf, während der neue Art 136 Abs 3 AEUV erst mit 1. Jänner 2013 in Kraft getreten ist.

¹⁸⁰ Die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission bzw einen MS in solch einem Fall wäre zwar theoretisch möglich erscheint aber nicht realistisch. Dies auch deshalb, weil die „kritische“ Zeitspanne zwischen Inkrafttreten des ESMV und Inkrafttreten des Art 136 Abs 3 AEUV im Endeffekt „nur“ drei Monate betraf. Bis es also zu einer Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gekommen wäre, wäre die Vertragsänderung vermutlich auch schon in Kraft getreten. S dazu *Mayer*, JRP 2012, 128.

¹⁸¹ Vgl EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, Rz 184.

Eine Überwindung der bestehenden Finanzkrise wäre ohne die Erklärung, dass der ESM als zulässig erachtet wird, nach der Ansicht *Hummers* wohl aller Voraussicht nach nicht möglich. Der ESM stellt das wichtigste Instrument dar, eine strukturierte und streng konditionierte Kreditgewährung an sich in der Krise befindende MS der Eurozone zur Verfügung zu stellen. Allerdings sieht er in der „Unionsmethode“, dies bedeutet die Verwirklichung unionsrechtlich nicht verwirklichter Ziele außerhalb des Unionsrechts anhand von völkerrechtlichen Übereinkünften, auch die Gefahr einer Veränderung des „institutionellen Gleichgewichts“. Diese ergäbe sich – bei weiterer „Flucht ins Völkerrecht“ – daraus, dass die Regierungen der MS gestärkt werden, während es zu einer Schwächung der Europäischen Kommission kommt.¹⁸²

Calliess diskutiert die EuGH-Entscheidung und kommt zu folgender Bedeutung und Funktion des Art 136 Abs 3 AEUV: Die Vertragsergänzung stellt nach Ansicht des EuGH eine kompetenzrelevante Änderung der WWU-Struktur nicht dar, da durch sie keine Rechtsgrundlage geschaffen wurde, die der Union Handlungen ermögliche, die vor der Vertragsergänzung nicht möglich waren. Somit hat dieser neue Artikel im Hinblick auf die außerhalb des Unionsrechts vorgehenden MS auf den ersten Blick nur deklaratorische Bedeutung. Jedoch soll die Ergänzung in Art 136 Abs 3 AEUV gewährleisten, dass die MS bei der Einrichtung des ESM das Unionsrecht zu beachten haben. *Calliess* sieht also infolge einer Interpretation des EuGH-Urteils die Bedeutung und Funktion des Art 136 Abs 3 AEUV in der hergestellten Verbindung zum Unionsrecht und nicht nur darin, die für die MS bereitgestellten Nothilfen im Hinblick auf die „no bail-out“-Klausel des Art 125 Abs 1 AEUV zu legitimieren. Durch diese Verbindung zum Unionsrecht ist der EuGH nun berechtigt, die unionsrechtlichen Bestimmungen im Hinblick auf Diskrepanzen zum ESMV durchzusehen und – das erscheint für die Zukunft als ganz wesentlich – für das weitere Handeln der MS und Unionsorgane in der Krise wegweisend zu agieren.¹⁸³

Besonders hitzig verläuft die Diskussion über die Entscheidung des EuGH bezüglich der „no bail-out“-Klausel in Art 125 AEUV.

¹⁸² Vgl *Hummer*, EU-Infothek, 04.12.2012.

¹⁸³ Vgl *Calliess*, NVwZ 3 (2013) 100.

Während *Weiß/Haberkamm*¹⁸⁴ und *Calliess*¹⁸⁵ der Auslegung des Gerichtshofs folgen, kritisiert *Glaser*¹⁸⁶ das ESM-Urteil diesbezüglich. Letzterer sieht im ESM sehr wohl eine Durchbrechung der „no bail-out“-Klausel. Seiner Ansicht nach erschöpft sich die Gewährung einer Finanzhilfe nicht ausschließlich darin, die Eurozone zu stabilisieren. Es sei zwar richtig, dass der Krisenstaat durch die erteilten Auflagen, die mit der Finanzhilfe notwendigerweise verbunden sind, längerfristig gefestigt werden soll, kurzfristig geht es aber hauptsächlich darum, dass der mit Finanzhilfe begünstigte MS auf das Entstehen der restlichen ESM-MS vertrauen kann, sofern er zahlungsunfähig ist. Dies entspräche sehr wohl dem Institut der Bürgschaft. Einziger Unterschied zur Bürgschaft sei, dass es zu keiner Begründung einer unmittelbaren Beziehung zwischen dem ESM und den Gläubigern kommt.¹⁸⁷ *Weiß/Haberkamm* argumentieren dagegen, dass die Unterscheidung zwischen der Gewährung einer Kreditlinie bzw eines Darlehens und das Eintreten für Verbindlichkeiten ganz zentral ist. Juristisch gesehen entsteht beim Darlehen eine neue Schuld in Form eines Rückzahlungsanspruchs der dem kreditgewährenden ESM zusteht, allerdings tritt der ESM nicht für andere Verbindlichkeiten, zu denen der hilfeschende MS verpflichtet ist, ein. Der MS kann jedoch mit dem Erhalt des Darlehensbetrag andere Verbindlichkeiten tilgen, die Summe des Darlehens schuldet er aber weiterhin dem ESM. Das bedeutet wirtschaftlich gesehen nur einen Gläubigerwechsel und keine Freistellung von bestehenden Verbindlichkeiten. Für diese Überlegung außer Acht bleibt, dass hinter dem ESM abermals die MS stehen.¹⁸⁸

Calliess spricht davon, dass diese – sehr restriktive – Auslegung der „no bail-out“-Klausel im Ergebnis die einzig richtige sein kann. Die Auslegung einer Norm kann nämlich nicht dazu führen, dass das gesamte System um diese Bestimmung herum – die Währungsunion – zusammenbricht. Sowohl die MS als auch die Union müssen unter dem Aspekt des Solidaritätsprinzips loyal zusammenarbeiten um das Ziel des Erhalts der Währungsunion zu verwirklichen. Aus diesem Grund erscheint die teleologische Reduktion des Art 125 AEUV als logische Konsequenz.¹⁸⁹

¹⁸⁴ Vgl *Weiß/Haberkamm*, EuZW 3 (2013) 98 f.

¹⁸⁵ Vgl *Calliess*, NVwZ 3 (2013) 101 ff.

¹⁸⁶ Vgl *Glaser*, DVBl 3 (2013) 169.

¹⁸⁷ Vgl *Glaser*, DVBl 3 (2013) 169.

¹⁸⁸ Vgl *Weiß/Haberkamm*, EuZW 3 (2013) 98.

¹⁸⁹ Vgl *Calliess*, NVwZ 3 (2013) 102.

Andererseits besteht aber nach der Ansicht *Glasers* auch die Gefahr, dass aufgrund der restriktiven Auslegung von Art 125 AEUV in Zukunft die gegenseitige Haftung der MS der Union verstärkt wird, ohne dass es zu einer Änderung des Primärrechts kommt, was die Einschränkung demokratischer Entscheidungsabläufe innerhalb des Unionsrechtsgefüges zur Folge hätte.¹⁹⁰

Die zitierten Autoren sind sich aber darüber einig, dass die Gewährung einer Finanzhilfe aus dem ESM nicht einseitig erfolgen kann, sondern an strenge Auflagen geknüpft sein muss.¹⁹¹ Auch in Zukunft wird aber Art 125 AEUV die Regel bleiben und die Finanzhilfen des ESM, die nur unter der Bedingung der Einhaltung strenger Auflagen gewährt werden und nun durch Art 136 Abs 3 AEUV bestätigt wurden, werden weiter die Ausnahme bilden.¹⁹²

¹⁹⁰ Vgl *Glaser*, DVBl 3 (2013) 169.

¹⁹¹ Vgl *Calliess*, NVwZ 3 (2013) 101; *Weiß/Haberkamm*, EuZW 3 (2013) 99; *Glaser*, DVBl 3 (2013) 169.

¹⁹² Vgl *Calliess*, NVwZ 3 (2013) 105.

Fazit und Ausblick

Mit der *Pringle*-Entscheidung wurde die in dieser Diplomarbeit behandelte Maßnahme des „Euro-Rettungsschirms“ für rechtmäßig erklärt. Die Änderung des Art 136 Abs 3 AEUV im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art 48 Abs 6 EUV war also zulässig und stand so der ordnungsgemäßen Errichtung des ESM nicht im Wege.

Diese Entscheidung ist vor allem deshalb von erheblicher Tragweite, weil sie die wesentlichen Rahmenbedingungen für weitere Euro-Rettungsmaßnahmen aufstellt.¹⁹³ Die Beobachtung zukünftiger Maßnahmen, die Krisen in der Eurozone bewältigen sollen, bleibt aber durchaus spannend, da die WWU immer noch erheblich weiterentwickelt werden muss. Die aktuelle Schulden- und Wirtschaftskrise hat ziemlich deutlich aufgezeigt, dass die immer noch gegebene Asymmetrie der Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren MS auf Dauer nicht haltbar sein wird. Nichtsdestotrotz stellt die Erklärung der Rechtmäßigkeit des ESM bereits einen wichtigen Schritt im Umbau der WWU dar.

¹⁹³ Vgl *Obwexer*, *ecolx* 2013, 90.

Literaturverzeichnis

Ahari Armin, Der ESM und die Verfassung – Erste Gedanken zur Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 12.9.2012, ÖJZ 95 (2012) 878.

Ahari Armin, Der Euro-Rettungsschirm, JAP 6 (2012/2013) 30.

Bark Felix/Gilles André, Der ESM in der Praxis: Rechtsgrundlagen und Funktionsweise, EuZW 10 (2013) 367.

Budischowsky Jens in Mayer/Stöger (Hg), EUV/AEUV (2010) Art 48 EUV.

Calliess Christian, Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, Die Krise der Währungsunion als Bewährungsprobe der Rechtsgemeinschaft, NVwZ 3 (2013) 97.

Cremer Hans-Joachim in Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV⁴ (2011) Art 48 EUV.

Fischer Klemens, Der Vertrag von Lissabon² (2010).

Galiciani Bernard, Die Stärkung der Mitwirkungsrechte des Nationalrates und Bundesrates durch die Lissabon-Begleitnovelle, JRP 19 (2011) 173.

Geiger Rudolf in ders/Khan/Kotzur (Hg), EUV/AEUV⁵ (2010) Art 48 EUV.

Glaser Andreas, Anmerkung zum Urteil des EuGH, Plenum, vom 27.11.2012 – C-370/12 –, Zur Gültigkeit des Euro-Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag), DVBl 3 (2013) 167.

Glaser Andreas, Die Neuausrichtung der EU-Finanzverfassung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus, DÖV 23 (2012) 901.

Griller Stefan, Ausgestaltung der Mitwirkung des in Österreich, in Eilmansberger/ders/Obwexer (Hg), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon (2011) 441.

Hattenberger Doris in Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hg), EU-Kommentar³ (2012) Art 122 AEUV.

Hauer Andreas, Der ESM-Vertrag auf dem Prüfstand, in FS für Bernhard Raschauer (2013) 155.

Heintschel von Heinegg Wolff in Vedder/ders (Hg), Europäisches Unionsrecht (2012) Art 48 EUV.

Herrfeld Hans-Holger in Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hg), EU-Kommentar³ (2012) Art 48 EUV.

- Holeschovsky Christine*, Länder, Mitwirkungsrechte der deutschen, in Bergmann (Hg), Handlexikon der Europäischen Union⁴ (2011) 589.
- Kahl Arno*, Zuschüsse und Übernahme wirtschaftlicher Risiken durch den Staat aus verfassungsrechtlicher Sicht, in Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Hg), Finanzmarktregulierung (2012) 115.
- Kneihls Benjamin/Lienbacher Georg* in Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2012) Art 74 B-VG Rz 7ff.
- Kumin Andreas*, Vertragsänderungsverfahren und Austrittsklausel, in Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 301.
- Lepsius Oliver*, ESM-Vertrag, Fiskalpakt und das BVerfG, EuZW 20 (2012) 761.
- Mayer Claudia*, Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU und Europäischer Stabilitätsmechanismus, JRP 2012, 124.
- Maurer Andreas*, Die neuen Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge, in Lieb/ders (Hg), Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar. SWP-Diskussionspapier³ (2009) 43 http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Vertrag_Lissabon_Kurzkomentar_3rd_edition_090421_KS.pdf (zuletzt eingesehen am 10.10.2013).
- Müller Thomas*, ESM und „Fiskalpakt“ im europäischen Institutionengefüge - Verfassungs- und unionsrechtliche Grundprobleme, ZfV 4 (2013) 535.
- Obwexer Walter*, Das ESM-Urteil des EuGH, eolex 2013, 87.
- Obwexer Walter*, Das System der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ und die Rechtsnatur ihrer Teile: Sixpack – Euro-Plus-Pakt – Europäisches Semester – Rettungsschirm, ZÖR 2012, 209.
- Öhlinger Theo*, Übernahme des Vertrages von Lissabon in die österreichische Rechtsordnung, in Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 411.
- Öhlinger Theo* in Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2012) Art 50 B-VG.
- Öhlinger Theo/Eberhard Harald*, Verfassungsrecht⁹ (2012).

Öhlinger Theo/Potacs Michael, EU-Recht und staatliches Recht, Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich⁴ (2011).

Raschauer Nicolas, Die Etappen der „Eurorettung“ und ihre Auswirkungen... - eine Momentaufnahme, JRP 2013, 198.

Rathke Hannes, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, DÖV 19 (2011) 753.

Sauer Oliver/Roosebeke Bert van, Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM), cep/Analyse 12 (2012).

Streinz Rudolf/Ohler Christoph/Herrmann Christoph, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU³ (2010).

Vogel Max, Die europarechtliche Bewertung der Euro-Rettung, ZSE 4 (2012) 459.

Weiß Wolfgang/Haberkamm Markus, Der ESM vor dem EuGH – Widersprüchliche Wertungen in Luxemburg und Karlsruhe? EuZW 3 (2013) 95.

Zahradnik Andreas in Mayer/Stöger (Hg), EUV/AEUV (2011) Art 136 AEUV.

Entscheidungen:

BVerfG 30.6.2009, 2 BvE 2/08, *Lissabon-Urteil*.

BVerfG 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, *Urteil zu ESM und Fiskalpakt*.

EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*.

Zeitungsartikel:

Absturz der Weltbörsen: Hauptursachen der Finanzmarktkrise, Spiegel Online, 11.09.2009, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/absturz-der-weltboersen-hauptursachen-der-finanzmarktkrise-a-648271.html> (zuletzt eingesehen am 11.10.2013).

Hummer Waldemar, Grünes Licht für den „Europäischen Stabilitätsmechanismus“, EU-Infothek, 04.12.2012, <http://www.eu-infothek.com/article/gruenes-licht-fuer-den-europaeischen-stabilitaetsmechanismus> (zuletzt eingesehen am 07.10.2013).

Mussler Werner, Karlsruher ESM-Vorgaben werden bindend, Frankfurter Allgemeine, 20.09.2012, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/nach-verfassungsgerichtsurteil-karlsruher-esm-vorgaben-werden-bindend-11897583.html> (zuletzt eingesehen am 11.10.2013).

Ratifizierung durch Joachim Gauck: Euro-Rettungsschirm ESM kann starten, Spiegel Online, 27.09.2012 <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/dauerhafter-rettungsschirm-deutschland-ratifiziert-esm-vertrag-a-858393.html> (zuletzt eingesehen am 11.10.2013).

Internetquellen:

Website des deutschen Bundesministerium für Finanzen:

<http://www.bundesfinanzministerium.de>

Website des EuGH: <http://www.curia.europa.eu>

Website des ESM: <http://www.esm.europa.eu>

Website Parlament, Republik Österreich: <http://www.parlament.gv.at>

