

lidierten Stabilitätsunion, die andererseits einen leitbildlichen Komplementär in Form einer *erweiterten Überwachungsunion* erhält.

Schließlich stellt – drittens – eine weitere Komponente des reaktiven Staatlichkeitsausbaus die Etablierung einer (*impliziten*) *Finanzstabilisierungsverfassung* dar, in deren Mittelpunkt die Europäische Zentralbank steht. Neben der legislativbasierten *Kompetenzaufwertung* der EZB im Rahmen ihrer neuen Aufsichtsfunktionen für den Finanzmarkt muss im Rahmen dieser neuen Verfassungskomponente schließlich insgesamt die neue Rolle der EZB einer Bewertung unterzogen werden. So zeigt sich an unterschiedlichen Stellen der Krisenbewältigungspolitik ebenso wie in den politischen Prozessen zu ihrer Implementierung, dass die EZB – weitestgehend – im Verbogenem ihre Stellung innerhalb des EU-Staatsapparate-Ensembles ausbauen konnte und mittlerweile nicht nur bewiesen hat, dass sie die Rolle als *Lender of Last Resort* (LOLR) bereit ist anzunehmen, sondern zugleich als zusätzlicher Repressionsapparat gegenüber Mitgliedstaaten agiert.

7.2 Implementierung einer außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung

Im EWWU-Notstandsartikel 122 des AEUV heißt es im Absatz 2:

»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. Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.« (Herv. J. G.)

Auf dieser vertraglichen Grundlage basierten die ersten Maßnahmen zur Abmilderung der akuten Refinanzierungskrise in Form der Euro-Rettungsschirme EFSF und EFSM (vgl. Erw. 1 VO (EU) Nr. 407/2010). Dabei definiert die EFSM-Verordnung, dass die in Artikel 122 benannten Schwierigkeiten auch »durch eine ernsthafte Verschlechterung der internationalen Wirtschafts- und Finanzlage verursacht werden [können]« (Erw. 2 VO (EU) Nr. 407/2010), was in gewisser Weise eine erweiterte Auslegung des Vertragsartikels darstellt, der explizit lediglich auf Naturkatastrophen und sehr vage »außergewöhnliche Ereignisse« verweist. Trotz dieser weiten Auslegung des Artikels deutet er im Kern doch darauf hin, dass die Unionsverträge vor dem Hintergrund des No-Bail-Out-Gebots (Art. 125 AEUV) lediglich begrenzte Möglichkeiten bieten, um Euro-Mitgliedstaaten »unter bestimmten Bedingungen« finanziell zu unterstützen. Entsprechend waren die EUSA in ihren Rettungsschirm-Begründungen auch damit beschäftigt, die aktuell einbrechenden Ereignisse als unvorhersehbar zu qualifizieren: So habe beispielsweise die Finanzkrise zu »einer gravierenden Verschlechterung der Kreditkonditionen geführt, die darüber hinausgeht, was sich durch wirtschaftliche Fundamentaldaten erklären ließe« (Erw. 4 VO (EU) Nr. 407/2010; vgl. auch Erw. 3). Weiterhin seien die Mitgliedstaaten von dieser »außergewöhnlichen Situation« überrascht worden, »die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entzieht.« (Erw. 5 VO (EU) Nr. 407/2010;

vgl. auch Präambel, Abs. 2 EFSF-V) Diese Beschreibungen stehen durchaus in einem gewissen Widerspruch zur Hinwendung auf die angeblich unverhältnismäßigen Haushaltspolitiken, die häufig in den offiziellen EUSA-Dokumenten ins Zentrum der Auseinandersetzungen gerückt werden; sie verweisen aber im Kern auch auf die Herausstellung von Krisenlegitimität als Begründungszusammenhang für den Staatlichkeitsausbau im krisenbedingten Ausnahmezustand.

Dass die Limitierungen der EU-Verträge bereits im Kontext des ersten Rettungsschirms sichtbar wurden, zeigt sich letztlich auch daran, dass die stärkere der beiden Säulen außerhalb des Unionsrechts geschaffen wurde. Die EFSF als eine Zweckgesellschaft nach Luxemburger Recht steht dabei Vorbild für den später auf Dauer angelegten ESM. Sollte demnach ein dauerhafter »Krisen-Mechanismus« etabliert werden, bedurfte es der Änderung der EU-Verträge, wie schlussendlich mit der Ergänzung des Absatzes 3 des Artikels 136 AEUV auch vollzogen:

»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.« (Art. 136, Abs. 3 AEUV)

Diese Vertragsergänzung auf Grundlage des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Artikel 48 AEUV wurde im März 2011 vom Europäischen Rat final beschlossen (Beschluss 2011/199/EU) und machte den Weg für den ESM, als Kern der auf Dauer angelegten *außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung*, frei. Die neue Notstandsverfassung basiert auf der Annahme, dass die Etablierung eines Krisenmechanismus zur »Wahrung der Finanzstabilität« unerlässlich sei (ER 2010d, 2). Die Euro-Krise verdeutlichte somit, dass es in einer Währungsunion mit einer vereinheitlichten Geldpolitik aber weiterhin eigenverantwortlicher Fiskalpolitiken in Ausnahmesituationen weiterer stabilisierender Maßnahmen bedürfe, als bis dahin vertraglich fixiert wurde. Zur Anwendung kommen solle der neue Krisenmechanismus bei einem »Risiko für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt« (ER 2010e, Rn. 1), wobei die Gewährung von Hilfskrediten an »äußerst strikte Auflagen« (ER 2010d, 2) geknüpft werde. Die aufgebauten ESM-Strukturen stellen in der angestammten Struktur der EWWU demnach eine »Ultima Ratio« dar, weshalb zugleich Vorkehrungen zu treffen seien, um einen »moral hazard« zu vermeiden (vgl. EZB 2011b, Rn. 2).

Normierungen der außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung

Der ESM wird aktiviert, wenn »ernsthafte Risiken für die Finanzstabilität der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, die Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets gefährden« (Erw. 6 ESM-V; Herv. J. G.). Grundprinzip des ESM ist, dass er, »wie der IWF, einem ESM-Mitgliedstaat Stabilitätshilfe gewähren [wird], wenn dessen regulärer Zugang zur Finanzierung über den Markt beeinträchtigt zu werden droht.« (Erw. 16 ESM-V) Prioritäres Ziel ist »die Bekämpfung der Ansteckungsgefahren« (Erw. 3 ESM-V) zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone. Wobei gelten solle, dass

»die strikte Einhaltung des Rahmens der Europäischen Union, der integrierten makroökonomischen Überwachung, insbesondere des Stabilitäts- und Wachstumspakts, des Rahmens für makroökonomische Ungleichgewicht und der Vorschriften für die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union [...] die erste Verteidigungslinie gegen Vertrauenskrisen bleiben [sollte]« (Erw. 4 ESM-V).

Im Sinne dieses Erwägungsgrundes bleibt also der ESM auf solche Situationen beschränkt, in denen trotz des – parallel ausgebauten – EU-Fiskal- und Überwachungsrahmens (s.u.) Refinanzierungsprobleme auftreten. Er ist somit ein Instrument für Krisenzeiten und aufgrund seiner strikten Konditionalitäten zugleich eine Drohkulisse gegenüber den Mitgliedstaaten in ›Normalzeiten‹, mit deren Arrangements der ESM direkt verknüpft wird. So solle beispielsweise der SKS-Vertrag (ausführlich s.u.), dessen Ausarbeitung der Euro-Gipfel (2011d) vom Dezember 2011 beschlossen hatte,

»dazu beitragen, eine enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Euro-Währungsgebiet zu entwickeln, um eine dauerhafte, gesunde und stabile Verwaltung der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten und so eine der Hauptursachen der finanziellen Instabilität anzugehen. Der vorliegende [ESM-]Vertrag und der [SKS-Vertrag; J.G.] ergänzen sich gegenseitig bei der Verstärkung der haushaltspolitischen Verantwortlichkeit und der Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion.« (Erw. 5 ESM-V)

Die Verknüpfung des SKS-Vertrags mit dem Stabilitätsmechanismus reicht allerdings über die bloße Beschreibungsebene hinaus. So wird vereinbart, »dass die Gewährung von Finanzhilfen im Rahmen neuer Programme durch den ESM ab dem 1. März 2013 von der Ratifizierung des [SKS-Vertrags; J. G.] durch das betreffende ESM-Mitglied abhängt« (Erw. 5 ESM-V).

Die Gewährung von ESM-Krediten kann in unterschiedlicher Weise erfolgen: Klassischerweise werden sie durch das (normale) ESM-Darlehen für Mitgliedstaaten, die sich in einer akuten Refinanzierungskrise befinden (vgl. Art. 16 ESM-V), oder einer »vorsorglichen ESM-Kreditlinie« gewährt, um den Eintritt akuter Refinanzierungskrisen zu vermeiden (vgl. Art. 14 ESM-V). Hinzu kommt, dass der ESM »Darlehen zum Zwecke der Rekapitalisierung von Finanzinstituten« vergeben kann (vgl. Art. 15 ESM-V). Ein solches Darlehen stellt ein Instrument dar, welches direkt privat akkumuliertes Ausfallrisiko, vermittelt über den entsprechenden Mitgliedstaat, sozialisiert, wie im Falle Spaniens auch während der Euro-Krise angewendet. Außerhalb dieser drei Finanzhilfeinstrumente kennt der ESM zwei weitere Formen der Hilfestellung: Die »Primärmarkt-« (Art. 17 ESM-V) und die »Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilität« (Art. 18 ESM-V).

Als Voraussetzung für die Auszahlung von Stabilitätshilfen gilt der Abschluss eines *Memorandums of Understanding*. Ein Instrument, das bereits beim temporären Rettungsschirm und dem bilateralen Griechenlandpaket zur Anwendung kam. In den Memoranden werden »die Haushaltsdisziplin und wirtschaftspolitischen Leitlinien der jeweiligen Staaten« (Präambel, Abs. 2 EFSF-V) geregelt. Im entsprechenden Artikel des ESM-Vertrags heißt es:

»Wird ein Beschluss [zur Gewährung von Stabilitätshilfe; J. G.] angenommen, so überträgt der Gouverneursrat der Europäischen Kommission die Aufgabe, – im Benehmen mit der EZB und nach Möglichkeit zusammen mit dem IWF – mit dem betreffenden

ESM-Mitglied ein Memorandum of Understanding (MoU) auszuhandeln, in dem die mit der Finanzhilfefazilität verbundenen Auflagen im Einzelnen ausgeführt werden. Der Inhalt des MoU spiegelt den Schweregrad der zu behebenden Schwachpunkte und das gewählte Finanzhilfeinstrument wider.« (Art. 13, Abs. 2 ESM-V)

Äquivalent hierzu wird im Rahmen des EFSM von »wirtschaftliche[m] und finanzielle[m] Sanierungsprogramm« (Art. 3, Abs. 1 VO (EU) Nr. 407/2010) gesprochen. Mit den Memoranden ist somit ein neues Herrschaftsinstrument entstanden, über das einzelne EU-Staaten bis weit in die mitgliedstaatliche Politikgestaltung Einfluss nehmen und die als weithin sichtbarer Ausdruck einer ausgebauten EU-Staatlichkeit gelten können (ausführlich s.u.).

Institutionalisierungen und Verfahren der außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung

Der ESM wurde, wie bereits zuvor die EFSF, außerhalb des Unionsrechts in Form eines zwischenstaatlichen Vertrags der Euro-Mitgliedstaaten geschaffen. Es findet mit ihm somit eine *Externalisierung* von Krisenbewältigungs- und Stabilisierungsfunktionen auf Einrichtungen außerhalb des angestammten EU-Institutionengefuges statt. Dies wurde nicht zuletzt durch die EZB (2011b, Rn. 8) und das Europäische Parlament (2011a, Rn. 14; vgl. auch 2013f, Rn. 4) kritisiert, die beide einen »Mechanismus der Union« (EZB 2011b, Rn. 8) bevorzugt hätten. Allerdings lehnen sie die Implementierung eines gemeinsamen Krisenbewältigungsrahmens nicht grundsätzlich ab. So heißt es in der Entschließung des Parlaments, dass ein Stabilitätsmechanismus ein »wichtiger Bestandteil eines Gesamtpakets von Maßnahmen ist, die dazu dienen sollen, einen neuen Rahmen festzulegen, um die Haushaltsdisziplin und die Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten zu verstärken« (EP 2011a, Rn. 3; vgl. auch 2010a, Rn. 3).

Durch die Externalisierung der Stabilisierungsfunktion auf eine durch Völkerrecht etablierte Institution außerhalb der EU-Verträgeverfassung ergibt sich eine ganz eigene Form der Institutionalisierung, die letztlich im Aufbau neuer Koordinations- und Entscheidungsgremien mündet. So erhält der ESM mit dem Gouverneursrat ein Gremium, das für alle Entscheidungen letztverantwortlich ist. Laut Artikel 5 des ESM-Vertrags stellt dieser de facto die Euro-Gruppe dar, die durch den ESM somit zum exekutiven Zentrum der außervertraglichen Notstandsverfassung avanciert (vgl. auch Abels 2018, 401f.). Dabei bedient sich der Gouverneursrat der Kommission und der EZB als Hilfsagenturen, die die Aushandlung der Memoranden betreuen (vgl. Art. 13, Abs. 3 ESM-V) sowie nach Gewährung einer Finanzhilfe die wirtschaftspolitischen Auflagen gemeinsam mit dem IWF zu überwachen haben (vgl. Art. 13, Abs. 7 ESM-V). Zusammengekommen bilden die drei genannten Staatsapparate die sogenannte Troika (später: »die Institutionen«). Während die Kommission durch die Exekutierung der Gouverneursratsbeschlüsse, aber auch als der Beschlussfassung vorgelagertes Koordinierungs- und Vorbereitungsgremium eine Stärkung erfährt, bleibt das Europäische Parlament hingegen außen vor. Dies war im Übrigen bereits beim sekundärrechtlichen EFSM der Fall, der direkten Einfluss auf den EU-Haushalt hatte. In einer Entschließung geißelte das EP (2010a) dieses Vorgehen: Es »stellt fest, dass das Europäische Parlament trotz der möglicherweise erheblichen Auswirkungen dieses Mechanismus auf den EU-Haushalt

nicht in die Beschlussfassung einbezogen wird«. Auch im Rahmen des ESM bleibt dem Parlament abermals nur die Funktion eines kommentierenden Beobachters. Hingegen erfährt die EZB im ESM-Arrangement eine Aufwertung. Durch den Schleier der »Unabhängigkeit« der Zentralbank, quasi als eine Art ausführende Behörde, wird so einerseits die Herrschaftsausübung durch den ESM im Rahmen der neuen Notstandsverfassung scheinbar technokratisiert beziehungsweise expertisiert, andererseits führt dies aufgrund der ihr zugedachten Aufgaben (u.a. bei der Aushandlung der Memoranden) zu einer Politisierung der EZB-Aktivitäten. Die Zentralbank und ihre Gremien werden im EUSA-Gefüge durch die neue Verfassungskomponente gestärkt. Hinzu kommt der Einbezug des IWF (als ein internationaler Staatsapparat) in die Architektur des Euro-Rettungsschirms. Hieran wird die Dialektik der technokratischen Expertokratie deutlich, denn schlussendlich werden politische Entscheidungsfindungen von den offiziellen EU-Gremien – unter Beibehaltung der formalen Zuständigkeiten und finalen Beschlussfassungskompetenzen – in nur scheinbar unpolitische Apparate aus- beziehungsweise vorgelagert. Einer expliziten, begründeten Stellungnahme zum Einbezug der EZB und des IWF bleibt der ESM-V und auch der Europäische Rat in seinen Beschlüssen schuldig. Eine überzeugende Hypothese Morisse-Schilbachs (2011, 35) für den IWF-Einbezug verweist auf das Misstrauen der deutschen Bundesregierung gegenüber dem Institutionensetting der EWWU, dem nicht zugetraut worden sei, die Probleme zufriedenstellend zu lösen; in anderen Worten: »the institutional setting of EMU is perceived as too weak to serve German interests.« Ähnlich argumentiert Pilz (2016, 32), der die Beteiligung des IWF im Umstand geskuldet sieht, »dass die Europäische Union weder über die notwendige Erfahrung im Umgang mit Staatsschuldenkrisen noch über die Glaubwürdigkeit zur Durchsetzung der Sanierungsprogramme verfügt.« Zugleich konstatiert er, dass durch die IWF-Einbindung politische und kulturelle Divergenzen innerhalb der Eurozone ausgeblendet werden könnten und der IWF frei sei von politischen Opportunitäten, die es beispielsweise bei den Verhandlungen innerhalb des Rates zu berücksichtigen gelte (vgl. ebd., 32f.). Nicht zuletzt bietet Tooze (2018, 28) die Erklärung, dass es insbesondere die USA gewesen wären, die aus Angst vor der Inkompetenz der EU darauf drängten, den IWF in die Rettungsprogramme und deren Strukturen einzubinden.

Die ESM-Abstimmungsregeln sehen vor, dass die Gewährung von Finanzhilfen, einschließlich der in dem Memorandum of Understanding [...] festgelegten wirtschaftspolitischen Auflagen sowie der Wahl der Instrumente und Festlegung der Finanzierungsbedingungen« (Art. 5, Abs. 6f ESM-V), im gegenseitigen Einvernehmen erfolgen. Eine Abweichung hiervon beschloss der Euro-Gipfel im Dezember 2011:

»[T]he mutual agreement rule will be replaced by a qualified majority of 85 % in case the Commission and the ECB conclude that an urgent decision related to financial assistance is needed when the financial and economic sustainability of the euro area is threatened.« (Euro-Gipfel 2011d; vgl. Art. 4, Abs. 4 ESM-V)

Aufgrund der Stimmenverteilung im Gouverneursrat, die sich anhand der durch einen Euro-Mitgliedstaat gehaltenen ESM-Anteile auf Grundlage des durch ihn eingelegten Stammkapitals errechnet, haben somit drei Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich und Italien) in einem Dringlichkeitsverfahren eine alleinige Sperrminorität. Auch wenn

der Gouverneursrat seine Entscheidungen meist im Modus der Einstimmigkeit fasst, definiert der ESM-Vertag in Artikel 5, Absatz 7 einige Bereiche, in denen lediglich eine qualifizierte Mehrheit von 80 % erreicht sein muss. Eingedenk dessen, können somit Deutschland und Frankreich als echte »ESM-Vetomächte« gelten, da ihre Stammanteile jeweils über 20 % liegen. Anders ausgedrückt: Gegen Deutschland oder Frankreich kann innerhalb der ESM-Struktur nicht agiert werden. Somit schreibt der Stabilitätsmechanismus zugleich die Dominanz einzelner mitgliedstaatlicher Regierungen und folglich einen intergouvernementalen Charakter in die Notstandsverfassung ein. Diese Stärkung der mitgliedstaatlichen Exekutiven manifestiert sich auch in der weitestgehend fehlenden parlamentarischen Beteiligung:

»Einige Mitglieder der Eurozone sichern parlamentarische Rechte, indem sie Regierungen verpflichten, vor Abstimmungen in den Entscheidungsgremien des ESM eine parlamentarische Zustimmung einzuholen. [...] [Allerdings] ist diese Praxis [...] nicht weit verbreitet. Zustimmungsrechte finden sich nur in Deutschland, Österreich und Estland sowie teilweise in den Niederlanden und Luxemburg.« (Rittberger & Winzen 2015, 436)

Zurecht ist somit aus Perspektive der mitgliedstaatlichen Parlamente von einem »Zentralisierungsschub« (ebd., 430) zu sprechen (vgl. auch Pilz 2016, 106ff.). Der gewählte Terminus des autoritär-intergouvernementalen Gläubigerregimes verdeutlicht dies in besonderer Weise. Hinzu kommt, dass sich bei der Gewährung von Stabilitätshilfen die Staats- und Regierungschefs – die formal lediglich vermittelt über den SKS-Vertrag in die neue Notstandsverfassung eingebunden sind – immer wieder selber eingeschaltet haben, indem sie im Europäischen Rat »sämtliche Bail-Out-Entscheidungen, bis auf die Zypren betreffende, persönlich abschließend verhandelt« (Puetter 2015, 414) haben.⁷ Autoritär erscheint dieses Gläubigerregime insbesondere aufgrund der politischen Praxis im Kontext der neuen Notstandsverfassung und ihrem neuen starken Herrschaftsinstrument der Memoranden.

7 Der Fall Zypern weist hierbei eine besonders kritische Informalisierung der Verfahren auf, die Ratspräsident Van Rompuy (2014, 8f.) nachträglich wie folgt beschreibt: »Manche Tagungen des Europäischen Rates zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht stattgefunden haben. [...] Besorgt vertrauten die Staats- und Regierungschefs die Angelegenheiten ihren Finanzministern an. Als die Turbulenzen im März 2013 ausbrachen, handelten die Minister [...] mit der zypriotschen Regierung ein Rettungspaket über 10 Milliarden EUR aus. Das Parlament in Nikosia lehnte die Bedingungen der Vereinbarung [...] wenige Tage später ab, was einen politischen Stillstand und Unsicherheit auslöste. Als Krisenmaßnahme innerhalb weniger Stunden eine Tagung des Europäischen Rates zu Zypern einzuberufen, wollte ich vermeiden. In ständigem Kontakt mit anderen Mitgliedern habe ich in Brüssel ein Treffen mit dem neuen zypriotschen Präsidenten [...], den Präsidenten der Kommission, der Europäischen Zentralbank und der Euro-Gruppe sowie der Geschäftsführenden Direktorin des Internationalen Währungsfonds Veranstaltet. In dieser Zusammensetzung haben wir nach eintägigen heiklen Gesprächen am Sonntag, den 24. März kurz vor Mitternacht eine Einigung erzielt.«

Herrschaftspraxen des autoritär-intergouvernementalen Gläubigerregimes

Die Gewährung von Rettungsschirmkrediten erfolgt auf Grundlage strenger Konditionalitäten, die festgehalten sind in einem Memorandum of Understanding zwischen dem kreditnehmenden Euro-Mitglied und den Gläubigerstaaten, vertreten durch die sogenannte Troika aus Kommission, EZB und IWF. Die inhaltliche Reichweite der Memoranden reicht allerdings weit über fiskalpolitische Empfehlungen und Vereinbarungen hinaus, wie ein exemplarischer Blick auf die durchgeföhrten Programme im Kontext der Euro-Krise verdeutlicht. Folgende ›Hilfsprogramme‹ wurden im Zeitraum bis 2018 unter den Bedingungen eines Memorandums bereitgestellt:

Tabelle 17: Hilfskredite (2010-18): Höhe, Empfänger & Gläubiger

Programm & Laufzeit	Bilateral	EFSM	EFSF	ESM	IWF
Griechenland I (2010-13)	80 Mrd. € ¹⁾	-	-	-	30 Mrd. €
Irland (2010-13)	4,8 Mrd. € ²⁾	22,5 Mrd. €	17,7 Mrd. €	-	22,5 Mrd. €
Portugal (2011-14)	-	26 Mrd. €	26 Mrd. €	-	26 Mrd. €
Griechenland II (2012-14)	-	-	144,5 Mrd. €	-	19,1 Mrd. €
Spanien (2012-14) ³⁾	-	-	-	100 Mrd. €	-
Zypern (2013-16)	-	-	-	9 Mrd. €	1 Mrd. €
Griechenland III (2015-18)	-	-	-	86 Mrd. €	-

¹⁾ = Aufgebracht von den Euro-Mitgliedstaaten (außer Slowakei sowie den späteren »Programmländern« Irland und Portugal)

²⁾ = Vereinigtes Königreich: 3,8 Mrd. €; Schweden: 0,6 Mrd. €; Dänemark: 0,4 Mrd. €

³⁾ = Im Falle Spaniens handelt es sich um ein Programm zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten, weshalb sich die an Spanien gerichteten Auflagen von jenen der anderen Programmländer qualitativ unterscheiden.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der zugänglichen Daten auf den Internetseiten der Kommission

Ein Blick auf das erste Programm für Griechenland (2010) zeigt, welche Interventionstiefe ein Memorandum als zentrales Herrschaftsinstrument der außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung annehmen kann (vgl. KOM 2010j): Neben Ausgabenkürzungen im griechischen Staatshaushalt sowie eine Reihe von Steuererhöhungen in den unterschiedlichsten Feldern, spielen insbesondere Strukturreformen im MoU eine entscheidende Rolle. Angefangen bei der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und im Sinne angebotsökonomischer Paradigmen bei den Regulierungen des Arbeitsmarktes und der Lohnfindung (inkl. verordneter Renten- und Lohnkürzungen) bis hin zu detaillierten Vorgaben zur Reformierung der öffentlichen Verwaltung (vgl. auch Hoffmann &

Krajewski 2012, 7ff.). Nach Ansicht der Prüfer*innen des Europäischen Rechnungshofes ([EuRH] 2017, Rn. IV) betrafen die Auflagen letztlich »praktisch alle Aufgaben des griechischen Staates« (Herv. J. G.). Dabei beschloss Griechenland allein auf Grundlage des dritten Memorandums über 450 Einzelmaßnahmen (vgl. Euro-Gruppe 2018c). Mit dem Instrument der Memoranden wird insofern ein allumfassender Politikansatz verfolgt, in dem grundsätzlich kein Politikfeld außer Acht gelassen wird. Dabei stehen die verabredeten Maßnahmen an vielen Stellen auch in direkter Konkurrenz zur Unionspolitik, wie das Europäische Parlament (2014a & 2014b) in zwei Entschließungen aus dem Jahr 2014 herausstellte, die man in ihrer Diktion als eine Art ›Abrechnung‹ mit der Troika und den Memoranden verstehen kann. So weist das Parlament darauf hin,

»dass die in den MoU enthaltenen Empfehlungen der Modernisierungspolitik zuwidder laufen, wie sie in der Lissabon-Strategie und der Europa-2020-Strategie formuliert wurde; [es] bedauert ferner, dass Mitgliedstaaten mit Vereinbarung (MoU) von jeglicher Berichterstattung des Europäischen Semesters, einschließlich der Berichterstattung im Rahmen der Ziele bezüglich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, ausgenommen sind« (EP 2014a, Rn. 31).

Es findet somit eine Isolierung und Immunisierung der Herrschaftsmodi der außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung vom eigentlichen politischen Handeln im Rahmen des unionsvertraglichen EU-Staatsapparate-Ensembles statt. Notfalls werden dabei die Auflagen und Anforderungen des Gläubigerregimes mit entsprechendem Druck durchzusetzen versucht. So beispielsweise auch 2011, als der damalige griechische Premierminister ein Referendum über die Memorandum-Auflagen der Troika ankündigte. Fände ein solches Referendum wirklich statt, so Merkel und Sarkozy, sei es aus ihrer Perspektive keines über die konkreten Auflagen, sondern über den Verbleib Griechenlands in der Währungsunion: »Sollten die Griechen mit Nein zum Memorandum stimmen, müssten sie die Gemeinschaftswährung aufgeben. Bis dies geklärt sei, werde dem Land die nächste, dringend benötigte Kreditrate vorenthalten.« (Vogel 2013, 62) Eine solche Form der Erpressung unter Androhung eines ›Grexit‹ – die bei Papandreu noch Wirkung zeigte – wurde schließlich auch 2015 gegenüber der SYRIZA-Regierung angewendet, die sich ihr allerdings (vorerst) entzog und dennoch ein Referendum durchführte, an dessen Ende zwar kleinere Konzessionen gegenüber Griechenland, allerdings kein generelles Abrücken von den Troika-Auflagen stand. Deutlich wird hieran, dass das autoritär-intergouvernementale Gläubigerregime nicht vor Einschüchterung und Erpressung zurückgeschreckt und überdies durch ihre Hilfsagentur der Troika bis weit in die Hoheitsrechte von Mitgliedstaaten einwirken kann. Ähnlichkeiten zu dem von der EZB vorgeschlagenen ›Executive Officer‹ (s.o.) kommen wohl nicht von ungefähr.

In diesem Sinne sind mit der Memoranden-Politik auch ›gewollte‹ Konsequenzen verbunden, die nicht nur direkt auf die Programmländer, sondern auf alle Eurostaaten wirken. So haben sich implizit alle Euro-Mitgliedstaaten dem in der außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung angelegten Politikansätzen unterzuordnen, um quasi vorbeugend nicht selber in die Fänge des ESM und der Troika zu geraten. Insofern wirken die Memoranden auf zwei Ebenen, entweder direkt gegenüber den sogenannten Programmländern und indirekt – unterstützt durch die Änderungen am europäischen Sekundärrecht – gegenüber allen Ländern der Währungsunion. Die Herrschaftsprä-

xis, nach der die Programmländer zu »Maßnahmestaaten« (Kritidis 2014) oder »EU-Protektoraten« (Kielmansegg 2015, 90) degradiert wurden, stellt demnach ein statuiertes Exempel der tonangebenden Akteur*innen im neuen Gläubigerregime der Eurozone dar. Dies zeigt sich beispielsweise auch in der Verfügungsgewalt über die sogenannten Hilfskredite, die in den Händen der Gläubiger verbleiben. Die Gelder werden im Falle Griechenlands beispielsweise statt an die Regierung auf ein Treuhandkonto beziehungsweise seit 2012 auf ein Sperrkonto überwiesen (vgl. Vogel 2013, 51 & 56): »Über das dort eingezahlte Geld kann Athen nicht verfügen, es dient ausschließlich zur Zahlung von Zinsen und Tilgungen bei den privaten Gläubigern.« (Ebd., 56) Insofern verwundert es nicht, dass die Hilfskredite am Ende zum Großteil bei großen europäischen Banken, Versicherungen und Fondsgesellschaften (hauptsächlich in Deutschland und Frankreich) landeten, die im Besitz griechischer Staatspapiere waren (vgl. Lindner 2013, 7). Durch diese Kontomodelle wird die griechische Regierung aber letztlich zusätzlich auf die ausgehandelten Bedingungen der Programme verpflichtet, die inhaltlich im Sinne des gängigen EUSA-Krisennarrativs eine austeritäre Schocktherapie mit dem Ziel durchzusetzen suchte, durch Ausgabenkürzungen die Staatsfinanzen zu konsolidieren und mit Strukturreformen die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern (interne Abwertung). Das Europäische Parlament kommt in seiner Entschließung von 2014 hierbei letztlich zu dem Schluss, »dass sich Erwartungen, *durch interne Abwertung an Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen* und so wieder Wachstum und Beschäftigung zu schaffen, *nicht bewahrheiten* haben« (EP 2014b, Rn. 6; Herv. J. G.). Stattdessen »bedauert« es,

»dass die umgesetzten Maßnahmen der Ungleichheit der Einkommensverteilung kurzfristig hat ansteigen lassen; weist darauf hin, dass diese Ungleichheiten in den vier [Programm-]Ländern überdurchschnittlich zugenommen haben; stellt fest, dass Kürzungen der Sozialleistungen und der sozialen Dienstleistungen und die steigende Arbeitslosigkeit, die durch in den Programmen vorgesehene Maßnahmen in Bezug auf die makroökonomische Lage hervorgerufen wird, sowie Lohnkürzungen die Armut vergrößern« (EP 2014a, Rn. 34; vgl. auch EP 2014b)

Dabei beginnt nach Ansicht von Bibow & Flassbeck (2018, 36) »[d]ie Idee der internen Abwertung [...] mit der durchaus richtigen Einsicht, dass die stark ungleichgewichtigen Wettbewerbspositionen innerhalb der Währungsunion zu einem Gleichgewicht zurückfinden müssen.« Dass die Herstellung des Gleichgewichts allerdings als eine Aufgabe der gesamten Eurozone zu betrachten und demnach nicht einseitig durch die Programmländer zu leisten sei (vgl. ebd., 36f.), gehört aber ebenso zu dieser richtigen Einsicht. In den konkreten Praxen konnte diese allerdings keine Relevanz entfalten. Vielmehr werde Lohnkostensenkung zum alleinigen Allheilmittel der Abwertungsstrategie, die sich im »von Keynes aufgedeckte[m] klassische[n] Trugschluss der Komposition« ausdrücke, nach dem »Lohnkürzungen [...] die Lösung für Arbeitslosigkeit und niedriges Wachstum [seien].« (Mitchell 2017, 370) Nach Bibow & Flassbeck (2018, 39) sei diese Art der Anpassungspolitik und mit ihr die Herstellung eines Gleichgewichts »fulminant gescheitert«:

»Stattdessen wurde das externe Gleichgewicht nur scheinbar erreicht, das interne Gleichgewicht dagegen noch nachhaltiger gestört. Wenn die Eurokrisenländer

heute nahezu ausgeglichene Leistungsbilanzsalden aufweisen, so ist dies in erster Linie Resultat der Tatsache, dass die Einkommen am Boden liegen und auch die Importe entsprechend geschrumpft sind. Von dem angestrebten internen Gleichgewicht – Vollbeschäftigung, ausgeglichener Staatshaushalt und sinkende staatliche Schuldenquote – bleiben die Eurokrisenländer bis heute weit entfernt. Denn die Lohnsenkungspolitik hat die Krise verschärft, statt sie überwinden zu helfen.« (Ebd.)

Die Auswirkungen der Troika- und Programm-Politik fassen Flassbeck & Lapavitsas (2015a, 87f.) für Griechenland sehr anschaulich zusammen:

»At the end of 2014, Greek GDP had contracted by more than 25 percent since the global crisis truly burst out in 2008, and by 22 percent since the introduction of the bailouts in 2010. Unemployment had exploded to 27.5 percent in 2013, representing 750,000 lost jobs since the intervention by the troika, two thirds of which were [...] in construction, manufacturing, and trade and retail. Industrial output had collapsed by roughly 35 percent since 2007, a decline that has occurred from an already low base reflecting the sustained de-industrialisation of Greece since the early 1980s. Wages, finally, declined by 27 percent in 2010–2014 contributing to a collapse of disposable incomes. The social impact of these developments has been simply devastating, with mass poverty emerging again in the country.« (Vgl. u.a. auch Karamessini 2014)

Außerunionsvertragliche Notstands- und die EU-Verträgeverfassung

Die Implementierung der außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung in der dargestellten Form eines völkerrechtlichen Vertrags zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone eröffnet weitreichende Fragen in Bezug auf die Auslegung des bestehenden Vertragsrahmens der EU und der in ihr kodierten Wirtschafts- und Fiskalverfassung, die letztlich auch durch den Europäischen Gerichtshof juristisch zu bewerten waren.

Am 13. April 2012 erhob der irische Parlamentarier Thomas Pringle vor dem irischen High Court Klage gegen die Einrichtung des permanenten Stabilitätsmechanismus. Gegenstand dieser waren einerseits die rechtmäßige Anwendung des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Artikel 48 AEUV sowie andererseits die Ratifizierung des ESM-Vertrags, der nach Argumentation der Klagebegründung Verbote und Beschränkungen der Vorschriften des AEUV in Bezug auf die Wirtschafts- und Währungspolitik unterliefe (vgl. EuGH 2012, Rn. 24f.). Nachdem das irische Gericht die Klage in vollem Umfang abwies, reichte Pringle Berufung ein, in deren Folge der irische Supreme Court dem EuGH Fragen zur Vorabentscheidung vorlegte. Die Luxemburger Richter*innen hatten dabei zu klären, ob der Beschluss des Europäischen Rates zur Änderung des AUEV gültig sei und zweitens, ob die Euro-Mitgliedsstaaten aufgrund der unionsvertraglichen Bestimmungen überhaupt berechtigt gewesen wären, einen zwischenstaatlichen ESM-Vertrag zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Das Gericht urteilte hierzu, dass die »Prüfung nichts ergeben hat, was die Gültigkeit des Beschlusses 2011/199 berühren könnte.« (Ebd., Rn. 76) Dies leitete der EuGH daraus ab, dass der Stabilitätsmechanismus nach seiner Ansicht zum Bereich der Wirtschaftspolitik gehöre (vgl. ebd., Rn. 60) und insofern – im Sinne des AEUV – einen Beitrag zur engeren Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik darstelle (vgl. ebd., Rn. 59). Der EuGH folgte damit nicht der Lesart, nach der es sich beim ESM

um eine währungspolitische Maßnahme handele (vgl. ebd., Nr. 63 & 95), welche in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fiele und somit den intergouvernementalen Aktivitäten entzogen gewesen wäre. Letztlich hielt der Gerichtshof fest, dass

»auch wenn [...] die Stabilität des Euro-Währungsgebiets Auswirkungen auf die Stabilität der in diesem Gebiet verwendeten Währung haben mag, [...] eine wirtschaftspolitische Maßnahme nicht allein deshalb einer währungspolitischen Maßnahme gleichgestellt werden [kann], weil sie mittelbare Auswirkungen auf die Stabilität des Euro haben kann.« (Ebd., Rn. 56)

Somit seien in der Auslegung des EuGH die Mitgliedstaaten befugt gewesen, einen zwi-schenstaatlichen Stabilitätsmechanismus einzurichten (vgl. ebd., Rn. 68), wenngleich sie sich »jedoch bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten [...] nicht über die Beachtung des Unionsrechts hinwegsetzen [dürfen]« (ebd., Rn. 69). Zugleich stellte der EuGH fest, dass der Union durch die Änderung keine neuen Zuständigkeiten übertragen werde (vgl. ebd., Rn. 73). So spreche aus Sicht des EuGH auch eine Aufgabenausführung durch Unions-Organe im Rahmen des ESM nicht gegen die Rechtmäßigkeit des Beschlusses und des Beschluss textes zur Vertragsänderung (vgl. ebd., Rn. 74 & 154-177). Die neu geschaffene vertragliche Grundlage für die Einrichtung eines permanenten Rettungsbeziehungsweise Stabilitätsmechanismus wird somit in der Rechtsprechung des EuGH bestätigt. Allerdings ergeben sich aus den dargestellten ›Anforderungen‹ des EuGH weiterführende Konsequenzen, wie Andreas Fischer-Lescano (2014) in einem Gutachten herausarbeitete. Er bewertet dabei die Aktivitäten der Kommission und der EZB im Rahmen der außerunionsvertraglichen als im Widerspruch zu den kompetenzrechtlichen Anforderungen des Unions-Primärrechts stehend, deren verpflichtende Einhaltung nicht nur in Artikel 13, Absatz 3 des ESM-Vertrags angelegt ist (s.o.), sondern auch durch den EuGH nochmals gesondert bestätigt wurde:

»Die MoU sehen umfangreiche Maßnahmen auf den Gebieten Bildung, Beschäftigung, Gesundheit und Sozialpolitik vor. Nach dem EuGH müssen die durch den ESMV übertragenen Funktionen den Aufgaben aus dem Unionsrecht entsprechen. Das sei dann der Fall, wenn im Einklang mit Art. 282 Abs. 2 AEUV die allgemeine Wirtschaftspolitik der Union unterstützt werde. [...] Dieser Kompetenztitel ist aber nicht schrankenlos. Die Union kann über die Regelung der ›Wirtschaftskoordinierung‹ keine Detailregulierungen in der Gesundheits-, Beschäftigungs-, Sozial- und Bildungspolitik vornehmen. Die Kompetenz zur Wirtschaftskoordinierung ist durch das Subsidiaritätsgebot des Art. 5 Abs. 3 EUV und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung beschränkt.« (Ebd., 19)

Nicht zuletzt auch aufgrund zweier erfolgreicher Klagen gegen einige Austeritätsmaßnahmen vor dem portugiesischen Verfassungsgericht (vgl. FAZ, 31.08.2013), sehen Kommer & Fischer-Lescano (2014, 76) deshalb auch Klagemöglichkeiten vor dem EuGH, deren Erfolgssaussichten sie aber erfahrungsbasiert⁸ zugleich eher gering einschätzen (vgl. ebd., 79).

8 Im Zusammenhang mit Klagen gegen einzelne Memoranden-Auflagen erklärte sich der EuGH (2013; 2014) in zwei Fällen für nicht zuständig.

Weiterhin nahm der EuGH auch Stellung zu zwei zentralen Normen des AEUV, die im Rahmen des Krisen(bewältigungs)diskurses an unterschiedlichen Stellen kontrovers betrachtet wurden: der Nichtbeistandsgrundsatz (Art. 125 AEUV) sowie das Verbot monetärer Staatsfinanzierung (Art. 123 AEUV). Der ESM-Vertrag stehe mit beiden Normen im Einklang, wie der EuGH feststellte. In Bezug auf den Artikel 123 AUEV urteilte der EuGH, dass dieser zum einen speziell die EZB und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten adressiere, hingegen nicht die Mitgliedstaaten selber, wenn diese anderen Mitgliedstaaten finanziellen Beistand leisteten (vgl. ebd., Rn. 125), zumal sie im Falle des ESM nur mittelbar tätig seien (vgl. ebd., Rn. 126). Als Zweck des in Art. 125 AEUV festgeschriebenen Verbotes definierte der EuGH,

»dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben, was ihnen einen Anreiz geben soll, Haushaltsdisziplin zu wahren. Die Einhaltung einer solchen Disziplin trägt auf Unionsebene zur Verwirklichung eines übergeordneten Ziels bei, und zwar dem der Aufrechterhaltung der finanziellen Stabilität der Unionswährung.« (Ebd., Rn. 135)

Zumal das Gericht festhält, dass der ESM nicht als Bürg für Schulden der Mitgliedstaaten auftrete (vgl. ebd., Rn. 138). Somit »ist die Aktivierung einer Finanzhilfe aufgrund eines Stabilitätsmechanismus wie des ESM nur dann mit Art. 125 AEUV vereinbar, wenn sie für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebietes unabdingbar ist und strengen Auflagen unterliegt.« (Ebd., Rn. 136) Der EuGH unterstrich insofern auch die Voraussetzung harter Konditionalitäten und Auflagen für die Gewährung von Finanzhilfen aus dem ESM. Denn nur, wenn die geknüpften Auflagen geeignet seien, einen Mitgliedstaat »zu einer soliden Haushaltspolitik zu bewegen«, »verbietet es Art. 125 AUEV nicht, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten einem Mitgliedstaat, der für seine eigenen Verbindlichkeiten gegenüber seinen Gläubigern haftbar bleibt, eine Finanzhilfe gewähren« (ebd., Rn. 137).

Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hatte sich mit ähnlichen Fragestellungen wie der irische Supreme Court und der EuGH auseinanderzusetzen. Die Karlsruher Richter*innen urteilten bereits zwei Monate vor dem EuGH ebenfalls, dass der ESM prinzipiell mit den europäischen Verträgen vereinbar sowie grundgesetzkonform sei (vgl. BVerfG 2012), weshalb sie eine einstweilige Anordnung gegen die Ratifizierung des ESM-V ablehnte. Auch in Bezug auf den Haftungsausschluss und die monetäre Staatsfinanzierung vertraten das BVerfG und der EuGH eine ähnliche Argumentationslinie (vgl. insb. ebd., Rn. 129 & 174), die schließlich auch im abschließenden BVerfG-Urteils (2014b) bestätigt wurde.

In dieser Lesart stellen der ESM und die außerunionsvertragliche Notstandsverfassung demnach keinen Bruch mit der EWWU in der mit Maastricht begründeten Anlage einer Stabilitätsunion dar. So sieht es auch Höing (2016, 25), wenn er schreibt, dass der ESM »auch in einer regelbasierten Stabilitätsunion einen wichtigen Platz ein[nimmt]« und insofern nicht als ein Einstieg in eine Transferunion bewertet werden könne. Vielmehr müsse der ESM »als Versuch betrachtet werden, durch die von ihm gesetzten Konditionalitäten die Wettbewerbsfähigkeit von Programmstaaten zu erhöhen, ohne gleichzeitig einen wirklichen finanziellen Lastenausgleich vorzunehmen.« (Ebd.) Dennoch wird in der juridischen und politikwissenschaftlichen Einordnung der Rechtspre-

chungen kontrovers darüber gestritten, inwiefern die Vertragsauslegung im Widerspruch zum Gehalt des vertraglich fixierten No-Bailout-Gebots – und damit der Anker-norm der Stabilitätsunion – steht. So zeichnen Tuori & Tuori (2014, 123) ein konträres Bild:

»In our mind, the premise should be clear enough: if EU law prohibits Member States a certain action, the prohibition extends to Member States acting both individually and in concert, through intergovernmental agreements, whether under private or international law. The prohibition also covers intergovernmental facilities, established by Member States, regardless of whether these possess a distinct legal subjectivity or not.«

In diesem Sinne bewerten sie die Rettungsschirmmaßnahmen als nicht vereinbar mit dem EU-Vertragsrahmen. Durch die Krise sei somit »beiläufig außer Kraft gesetzt, was die Währungsunion sich selbst bei ihrer Gründung als fundamentale *conditio sine qua non* vorgegeben hatte«, wie Kielmansegg (2015, 99; Herv. i. O.) es auffasst. Anders – und im Lichte der Urteile einleuchtender – urteilen Weiß & Haberkamm (2013, 99), dass »durch die strengen Auflagen [...] sehr wohl dem eigentlichen Sinn von Art. 125 I AEUV [...] Rechnung getragen wird, unter Umständen sogar besser als durch einen mittels dieser Norm erzwungenen Staatsbankrott.« Schließlich gelte es, in diesem Sinne zu fragen, wer schlussendlich die Insolvenz einzelner Euro-Staaten zu ›bezahlen‹ hätte. Die Verstrickungen innerhalb des europäischen Banken- und Finanzsystems deuten darauf hin, dass insbesondere die institutionellen Gläubiger des europäischen Nordens für etwaige Staatsinsolvenzen im europäischen Süden massive Kreditausfälle und Abschreibungen hätten verzeichnen müssen, wie sich nicht zuletzt auch beim sogenannten »Haircut« im Frühjahr 2012 zeigte (Schuldenschnitt privater Gläubiger), bei dem beispielsweise deutsche Institute mit etwa 20 Milliarden Euro beteiligt waren (vgl. Meyer 2018, 407). Im Sinne simplifizierender Kostenkalkulationen könnte man behaupten, dass die finanziellen Auswirkungen der Rettungsschirmpolitik das geringere Übel im Vergleich zu Insolvenzen von Euro-Mitgliedstaaten darstellten. Infolgedessen erfuhr das No-Bailout-Gebot eine erneuerte, weite Auslegung:

»Nach der Lesart des EuGH verbietet Art. 125 Abs. 1 AEUV nur finanzielle Hilfe dergestalt, dass der ESM als Schuldner an die Stelle des Empfängerstaates in die mit den Gläubigern bestehende Schuldverhältnisse tritt. Hierbei scheint es keine Bedeutung zu haben, was mit dem Geld, das dem Empfängerstaat zur Verfügung gestellt wird, geschieht. Ob es den Gläubigern indirekt wieder zufließt, ist irrelevant. Wichtig ist bloß, dass dies nicht direkt [...] passiert. [...] Kurzum: Nach dieser Lesart ist ein direkter Bailout zwar verboten, ein indirekter Bailout aber erlaubt.« (Palmstorfer 2013, 220)

Die zuvor »enge, restriktive Auslegung« (Hilpold 2014, 38) des Artikels 125 erfährt schließlich im Rahmen der Rechtsprechung durch die vorgelegte Zweckbestimmung des No-Bailout-Gebots eine Ausschärfung:

»In Übereinstimmung mit dem BVerfG betont der EuGH, dass der Zweck der No-Bail-Out-Klausel darin liegt, eine solide Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten sicherzustellen. Die Norm verbietet einen finanziellen Beistand, der den Anreiz mindert, eine so-

lide Haushaltspolitik zu verfolgen. Mit Art. 125 AEUV vereinbar ist ein finanzieller Beistand in der Folge nur dann, wenn er für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets unabdingbar ist, der Empfängerstaat haftbar bleibt und die mit der Finanzhilfe verbundenen Auflagen ihn zu solider Haushaltspolitik zu bewegen geeignet erscheinen.« (Calliess 2013, 104)

Demnach stellen die Rettungsschirme keinen Bruch mit dem Leitbild einer auf Stabilität ausgerichteten Wirtschafts- und Währungsunion dar, sondern sind ganz im Gegenteil darauf ausgelegt, durch das erweiterte Instrumentarium der außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung dieses in krisenbedingten Ausnahmezuständen effektiv in Form konditionalisierender Kredite und der Memoranden zu exekutieren.

7.3 Fortentwicklung der vertragsbasierten Wirtschafts- und Fiskalverfassung

Im Zentrum der Fortentwicklung der vertragsbasierten EU-Wirtschafts- und Fiskalverfassung stehen mit den sekundärrechtlichen Reformpaketen der Kommission und den intergouvernementalen Parallelaktionen des Europäischen Rates zwei auf den ersten Blick konkurrierende Maßnahmenstränge der Krisenbewältigungspolitik. Die Aktivitäten der EUSA zum Staatlichkeitsausbau zielen dabei insgesamt auf eine Konsolidierung der Stabilitätsunion, die um eine »effektivere« Überwachungsunion ergänzt wird. Hinzu kommt das Europäische Semester als neuer Koordinationszyklus des wirtschafts- und fiskalpolitischen Regierens in der EU, in dessen Rahmen die zuvor genannten Unionen ihre Wirkung entfalten. Die konkurrierenden Ausbauaktivitäten weisen dabei aufgrund ihrer qualitativ-unterschiedlichen Entstehungskontexte zwar einerseits auf interinstitutionelle Konflikte und Dynamiken der Euro-Krise hin, sie werden sich allerdings andererseits in *ko-produktive Staatlichkeitsakte* zur Fortentwicklung der Wirtschafts- und Fiskalverfassung auflösen.

Das Europäische Semester als neuer Koordinationsrahmen

Bereits Ende 2010 hielt das sogenannte Europäische Semester als Bestandteil der neuen Unionsstrategie für Wachstum und Beschäftigung (Europe 2020) Einzug in die Verfahren fiskal- und wirtschaftspolitischen Regierens. Das Semester, angelegt als »Ex ante-Koordinierung«, sollte die Komplementarität der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken mit den Zielen der Unionsstrategie sicherstellen. Die Kommission (2010a, 10) bezeichnet diesen Ansatz als »integrierte Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU«. Zugleich wird im Semester die inhaltliche Verknüpfung zwischen Wirtschafts- und Fiskalpolitik propagiert, indem angestrebt sei, die »Bewertung der Haushalts- und Strukturpolitik der EU-Mitgliedstaaten zu synchronisieren.« (Ebd.) Es gehe demnach auch um eine »umfassende makroökonomische Überwachung«, deren Ergebnisse sich in der »Formulierung haushaltspolitischer Empfehlungen« (ebd.) niederschlagen sollten. Die Kommission spricht deshalb auch von einem »integrierte[n] Überwachungszyklus« (Herv. J. G.), der es ermögliche, »echte Leitlinien zu formulieren, die der europäischen Dimension Rechnung tragen und in die nationale Entscheidungsfindung einflie-