

Intergouvernementalisierung europäischer Verschuldungsinstrumente?

Eine Positionierung der Eurorettungspolitik innerhalb der EU-Finanzstrukturen

von Anna Wenz-Temming

I. Verschuldung als Element europäischer Finanzstrukturen und Euro-Krisenpolitik

Die Bewältigung der Finanz- und Eurokrise gehörte in den vergangenen Jahren zu den bestimmenden Parametern der europäischen Integrationsentwicklung und hat in verschiedener Weise auch im institutionellen Bereich ihren Niederschlag gefunden: durch die Nachbesserung bestehender Verfahren und Regeln, die Schaffung neuer Instrumente sowie die Verschiebung von Aktivitätszentren auf der europäischen Ebene. Zudem hat das Erfordernis, zur Rettung schwankender Eurostaaten beträchtliche Summen zu mobilisieren, die Bedeutung von Entscheidungsbefugnissen zur Beschaffung von Finanzmitteln für die politische Handlungsfähigkeit nachdrücklich unterstrichen, womit auch eine Zuordnung der Finanzbeschaffung zum Bereich der souveränitätssensiblen *high politics*¹ bekräftigt wird.

Angesichts des Umfangs der notwendigen Rettungsmilliarden fiel die Wahl bald – nach anfänglichen bilateralen Krediten – auf deren Finanzierung über (externe) Verschuldung auf europäischer Ebene. Damit wurde das ohnehin vielgestaltige und komplexe Spektrum bestehender europäischer Finanzierungs- und Verschuldungsinstrumente erweitert. Der Europäischen Union (EU) ist zwar eine allgemeine Haushaltsfinanzierung über Kredite versagt. Dies gilt jedoch nicht für zweckgebundene Verschuldungsinstrumente. Schon die 1951/1952 gegründete

1 Zur Einteilung in *high* und *low politics* vgl. Hoffmann, S.: Europe's Identity Crisis, in: Daedalus, 93/4 (1964), 1244–1297, hier 1274 f.; ders.: Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, in: Journal of Common Market Studies, 21/1 (1982), 21–37, hier 29 f.; zur unterschiedlichen Integrationsoffenheit der Politikbereiche ferner Decker, F.: Von der Euro-Krise zu neuen Ufern?, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 21/2 (2011), 303–312, hier 309.

Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) erhielt das Recht, sich finanzielle Mittel über Anleihen zu beschaffen (Art. 49 EGKSV). In den Jahren 2010-2014 erfolgten 89% der EU-Verschuldung allein im Rahmen des sogenannten Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM),² der ein Element des europäischen Rettungsschirms bildet. Im gleichen Zeitraum überstiegen die über die – außerhalb der engeren EU-Institutionen stehende – Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zugesagten Hilfen jene des EFSM um das Fünffache.³ Die Ausgestaltung der Rettungsinstrumente könnte damit das Arrangement zwischen den verschiedenen europäischen Institutionen auf dem Gebiet der EU-Finzen entscheidend verschoben haben.

Unter den Annahmen des Historischen Institutionalismus, der sich mit der Entwicklung und dem Zusammenspiel von (formalen und informellen) Institutionen und politischen Prozessen beschäftigt, und dem Konzept der Pfadabhängigkeit, das von einer weitgehenden Beständigkeit und Reproduktion einmal getroffener institutioneller Festlegungen ausgeht,⁴ hätte die Eurokrise als ein *externer Schock* gewirkt. Ein solcher bringt die zuvor wirkenden Mechanismen, die zur Beibehaltung einmal getroffener Entscheidungen beitragen – wie die Einübung der Funktionsweise durch die beteiligten Akteure, zu erwartende Umstellungskosten, die Bevorzugung des (ggf. auch weniger effektiven) Bekannten gegenüber einer mit unklaren Nebeneffekten verbundenen Neuerung –, aus der Balance und schafft damit die Möglichkeit für Wandel.⁵ Die internationale Finanz- und Eurokrise hat das europäische Umfeld zunächst durch die neue Instabilität der Währungsunion in Bewegung gebracht. Durch die daraufhin erfolgte Verständigung, bedrohten Eurostaaten eine gemeinsam organisierte finanzielle Unterstützung zu gewähren,

2 Die weiteren EU-Verschuldungsinstrumente umfassen die Euratom-Anleihen, Zahlungsbilanzanleihen und Makrofinanzhilfen an Drittländer. Eigene Berechnungen; Daten: *Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2016* (COM(2015) 300), Einzelplan III Europäische Kommission, Anhang: Anleihe- und Darlehenstransaktionen, 1362 ff.

3 Eigene Berechnungen; Daten: *Bundesministerium der Finanzen*: Europäische Finanzhilfen: EFSM und EFSF, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-efsf-efsm.html; *dass.*: Europäische Finanzhilfen: ESM, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-esm.html.

4 Zum Historischen Institutionalismus und zum Konzept der Pfadabhängigkeit vgl. *Thelen, K./Steinmo, S.*: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Steinmo, S./Thelen, K./Longstreth, F. (Hg.): *Structuring Politics*, 2. Aufl., Cambridge, 1994, 1–32; *Pierson, P.*: The Path to European Integration, in: *Comparative Political Studies*, 29/2 (1996), 123–163; *ders.*: *Politics in Time*, Princeton, 2004; *Morisse-Schilbach, M.*: Historischer Institutionalismus, in: Bieling, H.-J./Lerch, M. (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*, 3. Aufl., Wiesbaden, 2012, 225–245.

5 Vgl. *Steinmo, S.*: Historical Institutionalism, in: Della Porta, D./Keating, M. (Hg.): *Approaches and Methodologies in Social Sciences*, Cambridge, 2008, 118–138, hier 129.

wurden neue Anforderungen an die europäischen Finanzstrukturen gerichtet.⁶ Entscheidungen, die in einem solchen, durch eine größere Offenheit gekennzeichneten Gelegenheitsfenster getroffen werden, spricht das Konzept der *critical juncture* das Potenzial zu, als Startpunkt einer erneuten Phase pfadabhängiger Entwicklung zu wirken und die weiteren Prozesse und Dynamiken längerfristig zu beeinflussen.⁷ Eine neuartige Gestalt der Rettungsmechanismen könnte demnach Auswirkungen auf den EU-Finanzbereich insgesamt entfalten.

Zur Einordnung der Euro-Krisenpolitik und ihrer institutionellen Konsequenzen finden sich in der Literatur bereits sowohl funktionalistische als auch intergouvernementalistische integrationstheoretische Interpretationen.⁸ Bei der Einbeziehung der institutionellen Gestaltung der Euro-Rettungsschirme in Form von EFSF und ESM sowie (nur) begrenzt auch jener des EFSM in die Argumentation kann etwa die durch nationale Kontrollmöglichkeiten gekennzeichnete Konstruktion ersterer als Zeichen und Ergebnis einer intergouvernementalen Dynamik der europäischen Politik angeführt werden.⁹ Der Neue Intergouvernementalismus, der von einer mit dem Maastricht-Vertrag beginnenden neuen Phase intergouvernemental geprägter Integrationsdynamik ausgeht, identifiziert EFSF und ESM als sogenannte *de novo bodies*. Diese seien dadurch gekennzeichnet, dass sie als separate Einrichtungen geschaffen und mit einem eindeutig umgrenzten Mandat und Leitungsgremium aus nationalen Repräsentanten ausgestattet sind. Die traditionellen supranationalen EU-Institutionen erhalten nur geringe Mitwirkungsrechte.¹⁰ Währenddessen werden die Rettungsinstrumente an anderer Stelle nicht zuletzt aufgrund des mit

- 6 Eine Untersuchung der Krisenpolitik aus Sicht des Historischen Institutionalismus und Feststellung eines krisenbedingten institutionellen Wandels bei *Gocaj, L./Meunier, S.*: Time Will Tell, in: *Journal of European Integration*, 35/3 (2013), 239–253; *Verdun, A.*: A Historical Institutional Explanation of the EU's Responses to the Euro Area Financial Crisis, in: *Journal of European Public Policy*, 22/2 (2015), 219–237.
- 7 Vgl. *Capoccia, G./Kelemen, D. R.*: The Study of Critical Junctures, in: *World Politics*, 59/3 (2007), 341–369; auch zitiert bei *Verdun, A.*, a.a.O., 222, vgl. zur Einordnung der Eurokrise als *critical juncture* 231.
- 8 Vgl. etwa *Schimmelfennig, F.*: Zwischen Neo- und Postfunktionalismus, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 53/3 (2012), 394–413; *Vilpiäuskas, R.*: Eurozone Crisis and European Integration, in: *Journal of European Integration*, 35/3 (2013), 361–373; *Bulmer, S./Joseph, J.*: European Integration in Crisis?, in: *European Journal of International Relations*, published online before print Nov. 2, 2015; *Lefkofridi, Z./Schmitter, P. C.*: Transcending or Descending?, in: *European Political Science Review*, 7/1 (2015), 3–22; *Niemann, A./Ioannou, D.*: European Economic Integration in Times of Crisis, in: *Journal of European Public Policy*, 22/2 (2015), 196–218; *Puetter, U.*: Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 56/3 (2015), 406–429; auch *Schorkopf, F.*: Krisensymptome supranationaler Leitbilder, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 11/2 (2013), 189–212.
- 9 Vgl. *Schimmelfennig, F.*: Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis, in: *Journal of European Public Policy*, 22/2 (2015), 177–195, hier 188 ff.; ferner *Fabbrini, S.*: Intergovernmentalism and Its Limits, in: *Comparative Political Studies*, 46/9 (2013), 1003–1029.
- 10 Vgl. *Bickerton, C.J./Hodson, D./Puetter, U.*: The New Intergovernmentalism. European Integration in the Post-Maastricht Era, in: *Journal of Common Market Studies*, 53/4 (2015), 703–722, hier 705 und 713 f.; *Puetter, U.*: The European Council, in: *Bickerton, C.J./Hodson, D./Puetter, U.* (Hg.): *The New Intergovernmentalism*, Oxford, 2015, 165–184, hier 177 f.

ihnen verbundenen gemeinsamen europäischen Ressourceneinsatzes gerade als Ausdruck einer funktionalistischen europäischen Integrationsstrategie interpretiert.¹¹

Diese Debatte möchte der vorliegende Beitrag durch eine Positionierung der Euro-Rettungsschirme innerhalb des bisherigen europäischen Finanzierungssystems ergänzen. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Bewertung der Entscheidungsverfahren hinsichtlich einer stärker supranationalen, europäisch-autonomen oder eher intergouvernementalen, mitgliedstaatlich kontrollierten Ausrichtung. Durch eine Analyse auf der Makroebene institutioneller Ausgestaltung und die Gegenüberstellung mit vorherigen Verschuldungsinstrumenten sollen Argumente zur Charakterisierung der die Eurokrisenpolitik treibenden Integrationsdynamik beigeleitet werden. Somit wird nicht der Anspruch erhoben, den hochkomplexen Integrations- und politischen Prozess zur Bekämpfung der Eurokrise abschließend zu erfassen und zu erklären. Stattdessen beschränkt sich der Beitrag darauf, ein weiteres Puzzleteil zum vielfältigen Gesamtbild aufdecken zu wollen. So erhält die Einfügung der Rettungsinstrumente in das bisherige EU-Finanzsystem in der Literatur im Detail bisher nur wenig Aufmerksamkeit.¹² Die Rettungspolitik und -instrumente werden zwar vielfach untersucht und diskutiert, etwa hinsichtlich ihrer Verfassungs- und Europarechtskonformität,¹³ ihrer volkswirtschaftlichen Auswirkungen,¹⁴ ihrer demokratischen Implikationen¹⁵ sowie der Konsequenzen für die Entwicklung der Union insgesamt.¹⁶ Im Vordergrund stehen dabei jedoch

- 11 Vgl. *Schimmelfennig, F.*: Zwischen Neo- und Postfunktionalismus, a.a.O., 411; *ders.*: What's the News in New Intergovernmentalism?, in: *Journal of Common Market Studies*, 53/4 (2015), 723–730, hier 724; ebenfalls die vergemeinschaftenden Aspekte betonend *Wirsching, A.*: Europa in der Dauerkrise, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 11/2 (2013), 169–188, hier 181.
- 12 Siehe jedoch neben den Angaben in FN 7 etwa *Casale, A. u. a.*: The Implications for the EU and National Budgets of the Use of EU Instruments for Macro-Financial Stability, in: CEPS Special Report, Brüssel, September 2012; *Piecha, S.*: Die Europäische Gemeinschaftsanleihe, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 23/14 (2012), 523–536.
- 13 Vgl. z. B. *Callies, C.*: Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 32/3 (2013), 97–105; *De Gregorio Merino, A.*: Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis, in: *Common Market Law Review*, 49/5 (2012), 1613–1346; *Vogel, M.*: Die europarechtliche Bewertung der Euro-Rettung, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 10/4 (2012), 459–491; *Hentschelmann, K.*: Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel, in: *Europarecht*, 45/2 (2011), 282–313.
- 14 Vgl. z. B. *Matthes, J.*: Euro-Rettungsschirm, in: *Wirtschaftsdienst*, 95/6 (2015), 422–428; *Blankart, C. B.*: Wie finanzieren sich Völkergemeinschaften?, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 61/3 (2012), 241–266; *Straubhaar, T./Vöpel, H.*: Stabilisierung einer nicht-optimalen Europäischen Währungsunion, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 61/1 (2012), 57–68.
- 15 Vgl. z. B. *Wiesner, C.*: Demokratie und Gewaltenteilung in der Euro-Finanzhilfenpolitik, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 26/1 (2016), 231–247; *Scharpf, F.*: Die Euro-Rettung als Demokratietheorie, in: *Der moderne Staat*, 6/2 (2013), 279–288.
- 16 Vgl. statt vieler *Wirsching, A.*, a.a.O.; *Decker, F.*: Von der Euro-Krise, a.a.O.

häufig die Veränderungen bzgl. der Struktur der Währungsunion.¹⁷ Auch schenkt die Politikwissenschaft den europäischen Verschuldungsinstrumenten (wie den EU-Finzen insgesamt) generell nur eingeschränkt Beachtung.¹⁸ Im folgenden Abschnitt wird zunächst ein theoretischer Analyserahmen zur Einordnung europäischer Verschuldungsinstrumente entwickelt. Darauf folgt eine Bewertung von EFSM, EFSF und ESM hinsichtlich ihrer institutionellen Gestaltung (Abschnitt III) sowie ein Vergleich der Rettungsmechanismen mit potenziellen Vorläufer-Instrumenten aus den europäischen Finanzstrukturen (Abschnitt IV). Die abschließenden Ausführungen (Abschnitt V) bieten einen Deutungsversuch der gewonnenen Erkenntnisse aus integrationstheoretischer Perspektive unter Stützung auf den Liberalen sowie Neuen Intergouvernementalismus.

II. Analyserahmen zur Einordnung europäischer Verschuldungsinstrumente

Die EU ist aufgrund des ihrer Kompetenzarchitektur zugrundeliegenden Systems begrenzter Einzelermächtigungen auf die Zuweisung von Finanzierungsquellen durch die Mitgliedstaaten angewiesen.¹⁹ Die Auswahl der Einnahmequelle und die Gestaltung der Entscheidungsbefugnisse bestimmen dabei über das Maß an Kontrolle, das sich die Mitgliedstaaten über die (europäischen) Finanzen vorbehalten, bzw. über das Maß der gewährten europäischen Autonomie und Verselbstständigung. Dieses Gegenüber schlägt sich in der musterhaften Dichotomie von Beitragsfinanzierung einerseits und supranationaler Steuererhebung andererseits nieder. Zur Bestimmung von Vergleichskriterien werden im Folgenden überspitzte Idealtypen europäischer Finanzierungsstrukturen abhängigen und unabhängigen Charakters herausgearbeitet. Dazu werden die klassischen Leitbilder europäischer Integrationstheorien, des Intergouvernementalismus einerseits und des Funktionalismus bzw. Supranationalismus andererseits, herangezogen.²⁰ Diese stehen für

17 Vgl. z. B. *Obwexer, W.*: Das System der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ und die Rechtsnatur ihrer Teile, in: *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 67/2 (2012), 209–251; *Horn, N.*: Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 64/20 (2011), 1398–1404; *Dullien, S./Schwarzer, D.*: Die Zukunft der Eurozone nach der Griechenland-Hilfe und dem Euro-Schutzschirm, in: *Leviathan*, 38/4 (2010), 509–532.

18 Siehe für politikwissenschaftliche Studien zu den EU-Finzen z. B. *Wallace, H.*: *Budgetary Politics*, London, 1980; *Laffan, B.*: *The Finances of the European Union*, Basingstoke, 1997; *Benedetto, G./Milio, S.* (Hg.): *European Union Budget Reform*, New York, 2012; *Becker, P.*: *Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union*, Wiesbaden, 2014.

19 Vgl. dazu *Klein, E./Schmahl, S.*: *Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen*, in: *Vitzthum, W./Proeß, A.* (Hg.): *Völkerrecht*, 6. Aufl., Berlin, 2013, 237–349, hier 317 ff. und 346 f.

20 Zugunsten der Übersichtlichkeit wird auf die Theoriestränge nur selektiv zur Herausarbeitung institutioneller Idealtypen zurückgegriffen. Für einen Überblick über den intergouvernementalistischen und den

entgegengesetzte Ideale der Integrationsentwicklung. Da Idealtypen in der Realität jedoch selten anzutreffen sind,²¹ wurde zur theoretischen Unterfütterung von Subtypen zudem auf die Annahmen der Fusionsthese von *Wessels*²² zurückgegriffen, die sich bemüht, die verschiedenen Theoriestränge in einem integrierten Ansatz zu verbinden.²³

Der Intergouvernementalismus sieht die Nationalstaaten als zentrale, mit demokratischer Legitimation ausgestattete Hoheitsträger und Herren bzw. zentrale Akteure der Integrationsentwicklung.²⁴ Integration erfolgt aufgrund rationaler Interessenverfolgung, durch Abschluss (supranationaler) Vereinbarungen und die Errichtung gemeinsamer Institutionen zur gegenseitigen Absicherung und Verringerung der entstehenden Transaktionskosten. Da der Integrationsprozess damit als ein Instrument zur Förderung der nationalen Interessen betrachtet wird, möchten die mitgliedstaatlichen Regierungen eine Verselbstständigung der europäischen Ebene vermeiden.²⁵ Entsprechend soll die Gestalt der Finanzierungswege sicherstellen, dass die Finanzmittel nur im Interesse der Mitgliedstaaten eingesetzt werden. Daher ist von einer Konzentration der Entscheidungskompetenzen bei den Mitgliedstaaten bzw. in einem mit nationalen Repräsentanten besetzten Gremium unter der Bedingung der Einstimmigkeit sowie einer Alimentierung aus den nationalen Haushalten auszugehen.²⁶ Diesem Ideal entspricht eine Kreditaufnahme der EU bei den Mitgliedstaaten (etwa in Form rückzahlbarer Vorschüsse). Dabei behalten die Mitgliedstaaten nicht nur die Entscheidung über die Aufnahme der Kredite, sondern verhindern einen direkten Zugriff auf die Kapitalmärkte. Im Folgenden wird dieser Idealtyp als *Verwaltungsmodell*²⁷ mit *Internverschuldung* bezeichnet.

funktionalistischen Ansatz vgl. *Faber, A.*: Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung, Wiesbaden, 2005; *Saurugger, S.*: Theoretical Approaches to European Integration, Basings-
toke, 2014.

21 Vgl. dazu *Kluge, S.*: Empirisch begründete Typenbildung, Opladen, 1999, 58 ff.

22 Vgl. zur Fusionsthese grundlegend *Wessels, W.*: Staat und (westeuropäische) Integration, in: Kreile, M. (Hg.): Die Integration Europas, Opladen, 1992, 36–61.

23 Demnach wird hier eine polythetische Typologie entworfen, die Sub- und Mischtypen zulässt. Vgl. dazu *Kailitz, S.*: Zur Typologisierung der Regierungsformen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 20/1 (2010), 47–77, hier 52 ff.

24 Vgl. zum klassischen Intergouvernementalismus *Hoffmann, S.*: The European Sisyphus, Boulder, 1995; zum Liberalen Intergouvernementalismus *Moravcsik, A.*: Preferences and Power in the European Community, in: Journal of Common Market Studies, 31/4 (1993), 473–524; *ders.*: The Choice for Europe, Ithaca, 1998.

25 Vgl. *Faber, A.*, a.a.O., 92 ff.; *Keohane, R. O./Hoffmann, S.*: Institutional Change in Europe in the 1980s, in: dies. (Hg.): The New European Community, Boulder, 1991, 1–39, hier 13.

26 Zur klassischen Beitragsfinanzierung internationaler Organisationen vgl. z. B. *Schermers, H. G./Blokker, N. M.*: International Institutional Law, 5. Aufl., Leiden, 2011, 630.

27 Dieser Begriff ist angelehnt an die Verwendung z. B. bei *Blankart, C. B.*: Föderalismus in Deutschland und in Europa, Baden-Baden, 2007, 169.

Der Grundgedanke supranationaler Integration ist hingegen statt auf die Förderung des jeweiligen nationalen Interesses auf ein gemeinsames europäisches Vorgehen zum Vorteil aller gerichtet.²⁸ Im Zweifelsfall muss ein individuelles Interesse gegenüber dem Gemeinschaftsinteresse zurückstehen. Im Rahmen supranationaler Entscheidungsverfahren ist daher eine Abstimmung nationaler Repräsentanten mit Mehrheit bzw. durch unabhängige europäische Institutionen zu erwarten. Letzteren kommt eine entscheidende Bedeutung im Integrationsprozess zu, den sie (auch) aus institutionellem Eigeninteresse vorantreiben.

Die so beförderte Integrationsdynamik basiert aus Sicht des Neofunktionalismus auf der Übertragung von Erwartungen und Loyalitäten auf die europäischen Institutionen, der Ausstrahlwirkung auf weitere Politikbereiche (*spillover*) sowie – unter Heranziehung institutionalistischer Argumente – der Anwendung einmal geschaffener Regeln und entzieht damit den nationalen Regierungen stückweise die Kontrolle über den Integrationsprozess.²⁹ Eine direkte Beziehung zur Ebene der Bürger sichert zusätzlich die europäische Unabhängigkeit von divergierenden Eigeninteressen der Mitgliedstaaten. Dementsprechend wird der EU durch die ihr zugewiesenen Finanzquellen ein direkter Zugriff auf die Wirtschaftssubjekte gestattet.

Im Rahmen supranational gestalteter Entscheidungsverfahren werden die Einnahmehöhe sowie die Mittelverwendung allein an gesamt europäischen Bedürfnissen ausgerichtet.³⁰ Verschuldung erfolgt auf den Kapitalmärkten, gesichert durch eine Garantie des EU-Haushalts und seiner Einnahmen. Dies entspricht jener Regelungsmöglichkeit in Bundesstaaten, die als *Marktmodell* bezeichnet werden soll, gemäß dem die Kreditwürdigkeit der sich verschuldenden Einheit allein von ihrer eigenen finanziellen Stabilität abhängt.³¹ In *Tab. 1* sind die Merkmale intergouvernemental und supranational geprägter europäischer Verschuldungsinstrumente idealtypisch zusammengefasst.

Eine abgeschwächte Form des Marktmodells bildet das *regelbasierte Modell*, gemäß dem durch intergouvernementale Verfahren gewisse Einschränkungen der

28 Vgl. zum Neofunktionalismus bzw. Supranationalismus *Haas, E. B.*: The Uniting of Europe, London, 1958; *Sandholtz, W./Stone Sweet, A.*: Neo-Functionalism and Supranational Governance, in: Jones, E./Menon, A./Weatherill, S. (Hg.): The Oxford Handbook of the European Union, Oxford, 2014, 18–33.

29 Vgl. *ibid.*, a.a.O., 19 ff.; *Saurugger, S.*, a.a.O., 39 ff. und 46.

30 Zu dem diesem Ideal im Bereich der tatsächlichen Einnahmen entsprechenden (föderalen) Trennsystem vgl. *Hackenbroch, I.*: Zur Theorie und Politik eines supranationalen Finanzausgleichs, Köln, 1983, 61 f.

31 *Braun, D.*: Finanzpolitik und makroökonomische Steuerung in Bundesstaaten, in: Benz, A./Lehmbruch, G. (Hg.): Föderalismus, Wiesbaden, 2002, 333–362, hier 342, in Anlehnung an *Ter-Minassian, T./Craig, J.*: Control of Subnational Government Borrowing, in: Ter-Minassian, T. (Hg.): Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, 1997, 156–172, vgl. hier 157.

Verschuldungskompetenz vorgenommen werden, z. B. hinsichtlich der Verwendung der aufgenommenen Mittel oder deren Höhe.³² Diese Kombination aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen stimmt mit den Annahmen der Fusionsthese überein, nach der die Nationalstaaten eine effektive europäische Problembearbeitung anstreben, zugleich jedoch den Einfluss nationaler Akteure erhalten möchten.³³ Dazu werden die institutionellen Strukturen insbesondere auf eine Verschmelzung europäischer und nationaler Akteure und Handlungsinstrumente ausgerichtet.³⁴ Dieser Vorstellung zur Finanzierung europäischer Projekte über Verschuldung entspricht neben einer *gemeinsamen Anleiheemission* der Ebenen ein *Kooperationsmodell*,³⁵ in dessen Rahmen nationale und supranationale Akteure gemeinsam die Eckdaten einer europäischen Kreditaufnahme festlegen (während dies im regelbasierten Modell primär durch die Mitgliedstaaten erfolgt).

Tabelle 1: Idealtypen supranationaler und intergouvernementaler Verschuldungsinstrumente

	intergouvernemental	supranational
Entscheidung über Installation und Ausgestaltung des Instruments	Vertreter Mitgliedstaaten einstimmig	Vertreter Mitgliedstaaten mit Mehrheit; supranationale Institutionen
Entscheidung zur Aktivierung des Instruments	Vertreter Mitgliedstaaten einstimmig	Vertreter Mitgliedstaaten mit Mehrheit; supranationale Institutionen
Gläubiger	Mitgliedstaaten	Marktteilnehmer
Haftung	nationale Haushalte	EU-Haushalt
System	Verwaltungsmodell mit Internverschuldung	Marktmodell

Quelle: Eigene Darstellung; Kriterienkatalog in teilweiser Anlehnung an *Caesar, R.*: Kreditoperationen im Finanzsystem der EG, in: Hansmeyer, K.-H. (Hg.): *Ausgewählte Probleme der EG-Finzen*, Berlin, 1992, 115–182, hier 129.

32 Vgl. *Braun, D.*, a.a.O., 343, in Anlehnung an *Ter-Minassian, T./Craig, J.*, a.a.O., vgl. hier 165 ff.

33 Zur Fusionsthese siehe FN 23; vgl. dazu *Höreth, M.*: *Die Europäische Union im Legitimationstrilemma*, Baden-Baden, 1999, 150 ff.

34 Vgl. *Wessels, W.*: *Die Öffnung des Staates*, Opladen, 2000, 134; zum Modell eines Verbundsystems, gemäß dem ein gemeinsames Steueraufkommen anteilig zugewiesen wird *Peffekoven, R.*: *Finanzausgleich I*, in: Neumark, F. (Hg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft*. Bd. 4, 3. Aufl., Tübingen, 1983, 608–636, hier 620.

35 Vgl. *Ter-Minassian, T./Craig, J.*, a.a.O., 164 f.

Um die vorangegangenen Überlegungen zu einer „Typologie [als] (...) Basis und (...) Rahmen der eigentlichen Vergleichsbetrachtung“³⁶ weiterzuentwickeln, werden die angeführten Eigenschaften im Folgenden zu einem *primären* und einem *sekundären Merkmal* zusammengefasst. Da die Fragestellung auf die zentralen Akteure und vermittelten nationalen Kontrollkompetenzen bzw. europäische Unabhängigkeit abzielt, dient als primäres Merkmal die Lokalisierung von Entscheidungen auf EU-Ebene und ihre Gestaltung.³⁷ Das Merkmal des unmittelbaren Bezugs zum innerstaatlichen bzw. privaten (Wirtschafts-)Raum tritt als sekundäre Variable hinzu, da eine direkte, von den nationalen Haushalten unabhängige Mittelbeschaffung die europäische Eigenständigkeit verstärkt. Doch könnte theoretisch eine mit entsprechender rechtlicher Durchsetzungsfähigkeit unterfütterte europäische Entscheidungskompetenz über eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der EU bestimmte Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, die gleichen finanziellen Spielräume für europäische Projekte schaffen.³⁸ Dies wäre allerdings mit ganz anderen Konsequenzen für die Souveränität der Mitgliedstaaten verbunden.

Für das primäre Merkmal wurde ein ordinales Skalenniveau mit drei verschiedenen Ausprägungsstufen gewählt, da eine Vielzahl von Abstufungen hinsichtlich supranationaler Entscheidungsverfahren möglich ist. Die sekundäre Variable besitzt hingegen eine nominale Gestalt, da die Mittel entweder den nationalen Haushalten entstammen oder direkt aus den nationalen Volkswirtschaften bzw. der europäischen Volkswirtschaft entnommen werden.³⁹

Wie in *Tab. 2* zu sehen, ergibt sich daraus eine 3*2-Matrix. Da in diese Untersuchung ausschließlich Instrumente externer Verschuldung auf EU-Ebene Eingang finden, sind im Weiteren jene Typen der *Eigenfinanzierung* in ihren drei Abstufungen von Relevanz. Hingegen wären z. B. die anfänglich genutzten bilateralen Euro-Hilfskredite an Griechenland, die nicht in die Analyse einbezogen werden, aufgrund ihrer Finanzierung über die nationalen Haushalte als ein Typ *nicht-unmittelbarer Einnahmequellen* zu bewerten.

36 Decker, F.: Regieren im „Parteienbundesstaat“, Wiesbaden, 2011, 27.

37 Angelehnt an Lindberg, L. N./Scheingold, S. A.: Europe's Would-Be Polity, London, 1970, insb. 68 f.

38 Vgl. diesbezüglich im Ergebnis übereinstimmend Hensel, A.: Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin, 1922, 24 f.

39 Zur Unterscheidung zwischen ordinalem und nominalem Skalenniveau vgl. Collier, D./Laporte, J./Sewarwright, J.: Typologies, in: Box-Steffensmeier, J. M./Brady, H. E./Collier, D. (Hg.): The Oxford Handbook of Political Methodology, Oxford, 2008, 152–173, hier 156 f.

Ratsentscheidung mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der (supranationalen) Kommission und damit ein Verfahren vor,⁴¹ das eine strenge intergouvernementale Vetoposition *nicht* sicherstellt. Diese Konzeption setzte sich auch für die Anwendung des Mechanismus fort. So verlangt die EFSM-Verordnung für die Zusage einer konkreten EFSM-Hilfe ebenfalls eine Entscheidung durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission (Art. 3 Abs. 2 bis 4 Verordnung (EU) Nr. 407/2010). Damit erhielten die Entscheidungsverfahren sowohl zur Einrichtung als auch zur Nutzung des EFSM durch das Mehrheitserfordernis ein supranationales Design. Während die Kommission mit der Ausführung der Anleihe- und Darlehensvorhaben sowie der Überwachung der mit den Darlehen verbundenen wirtschaftspolitischen Auflagen beauftragt wurde und auf dieser Grundlage über die Auszahlung von Darlehensraten entscheiden sollte, erfuhr das Europäische Parlament (EP) nur eine sehr geringe Einbindung etwa dadurch, dass dem Rat aufgetragen ist, das Parlament über seine Entscheidungen zu informieren.⁴²

Indem die Finanzierung der EFSM-Kredithilfen über im Namen der EU aufgenommene Anleihen mit dem EU-Haushalt und den EU-Einnahmen als Garantiemasse (Art. 2 Verordnung (EU) Nr. 407/2010),⁴³ d. h. unabhängig von den nationalen Haushalten, erfolgt, fügt sich schließlich auch das Finanzierungsarrangement in diese Bewertung ein. Zwar sind die EU-Eigenmittel durch den sogenannten Eigenmittelbeschluss gedeckelt, dessen Festlegung in der Hand der Mitgliedstaaten liegt.⁴⁴ Aus diesem Grund wurde das Volumen des EFSM auf die Höhe jenes Spielraums begrenzt, der unterhalb der Ausschöpfung der Eigenmittelobergrenze besteht (Art. 2 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 407/2010). Zugleich legte der Rat jedoch das Volumen auf 60 Mrd. Euro fest.⁴⁵ Somit erfüllte der EFSM nach

Abs. 2 AEUV gestützt werden müssen sowie ob mit den Rettungsmechanismen gegen die *No-Bailout*-Klausel des Art. 125 AEUV verstoßen wurde. Vgl. dazu z. B. *Vogel, M.*, a. a. O.; *Seidel, M.*: Europarechtsverstöße und Verfassungsbruch im Doppelpack, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 22/7 (2011), 241; *Häde, U.*: Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise, in: Europa-recht, 45/6 (2010), 854–866.

41 Die qualifizierte Mehrheit im Rat bedarf der Zustimmung von 55 % der Mitgliedstaaten, die 65 % der Bevölkerung repräsentieren (Art. 16 Abs. 4 EUV).

42 Vgl. *Hattenberger, D.*: Art. 122 AEUV (gravierende Schwierigkeiten), in: Schwarze, J. u. a. (Hg): EU-Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden, 2012, 1525–1531, hier 1528 (Anm. III zu Art. 122 AEUV).

43 *Casale, A. u. a.* verweisen dazu auf eine Haftung der Mitgliedstaaten für den EU-Haushalt. Diese ist jedoch rechtlich nicht eindeutig geregelt, vgl. *Casale, A. u. a.*, a. a. O., 40; auch *Meyer, D.*: Zur juristischen Begründung des ‚Rettungsschirms‘, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften/Review of Economics, 61 (2010), 103–124, hier 103; *Lewinski, K.*: Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, Tübingen, 2011, 458 ff.

44 Art. 311 AEUV.

45 Siehe Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) v. 09.05.2010, 3, http://register.consilium.europa.eu/content/out/?lang=DE&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST%209602%202010%20IN

dem oben dargelegten Analyserahmen die Merkmale eines *Marktmodells* und supranationalen *Idealtyps 2* europäischer Finanzierungsquellen.

Dieser Befund überrascht angesichts des besonderen Gewichts (und damit Risikos) des EFSM für die EU-Finzen. So wurden Irland EFSM-Hilfen im Umfang von bis zu 22,5 Mrd. Euro und Portugal von bis zu 26 Mrd. Euro zugesagt.⁴⁶ Auf dieser Basis besaßen Ende des Jahres 2014 die Risiken für den EU-Haushalt durch den EFSM einen Anteil von 56 % des auf dem EU-Haushalt aufgrund europäischer Anleihe-, Garantie- und Darlehensaktivitäten lastenden Gesamtrisikos.⁴⁷ Damit ist der EFSM in kürzester Zeit zum größten Verschuldungsinstrument der EU aufgestiegen. Darüber hinaus steht das Ergebnis der in Zeiten besonderen Handlungsdrucks regelmäßig auftretenden intergouvernementalen Dominanz entgegen, die auch in der Eurokrise zu beobachten war.⁴⁸ Wie in der weiteren Analyse deutlich werden wird, entsprach die erste Konzeption des EFSM in mancherlei Hinsicht jedoch den im Vorfeld der Eurokrise in diesem Bereich bestehenden Gestaltungsstrukturen.

Allerdings wurde die ursprüngliche EFSM-Struktur im Sommer 2015 dahingehend modifiziert, dass entgegen der Intention, auch den EFSM vollständig durch den ESM zu ersetzen, ersterer erneut herangezogen werden konnte, und zwar für eine Brückenfinanzierung über 7,16 Mrd. Euro für Griechenland bis zum Anlaufen der ESM-Kredite.⁴⁹ Zugleich änderte der Rat die EFSM-Verordnung dahingehend, dass der EFSM künftig in „Ausnahmesituationen“ weiterhin genutzt werden kann und zwar „in der Regel vor (...) oder parallel [zum ESM]“⁵⁰. So stellt der EFSM nun nicht nur ein Ergänzungsinstrument zum ESM dar, sondern der künftige Einsatz von EFSM-Hilfen setzt auch einen einheitlichen Beschluss aller Eurostaaten im ESM voraus. Damit hat sich das Verhältnis zwischen den EU-internen und EU-externen Komponenten des Rettungsschirms umgekehrt: Für die ehemals

IT; auch Bericht der Europäischen Kommission (COM(2015) 373 final), 6; vgl. zur Berechnung des Spielraums und z. T. kritisch bzw. widersprechend bzgl. der Bezifferung der Grenze von 60 Mrd. Euro *Blankart, C.B./Koester, G.B.*: The Lisbon Treaty, the Financial Crisis and Exit from Budget Gridlock, in: Benedetto, G./Milio, S. (Hg.), a.a.O., 79–99, hier 91 f.; *Obwexer, W.*, a.a.O., 234.

46 *Durchführungsbeschluss des Rates* Nr. 2011/77/EU; *Durchführungsbeschluss des Rates* Nr. 2011/344/EU.

47 Siehe *Bericht der Kommission* (COM(2015) 373 final), 5. Dies entsprach 80 % des EFSM-Volumens.

48 Zur Dominanz der nationalen Regierungen in der Eurokrisenpolitik vgl. *Puntscher Riekmann, S.*: Geld und Souveränität, in: Bieling, J./Große Hüttmann, M. (Hg.): Europäische Staatlichkeit, Wiesbaden, 2016, 204; auch allgemein zur Exekutive in Krisenzeiten *Riese, D.*: Das Geheimnis in Krisenzeiten, in: Preunkert, J./Voruba, G. (Hg.): Krise und Integration, Wiesbaden, 2015, 47–69, hier 56; *Hesse, J.J./Fehrmann, T.*: Wege zu einem „besseren Europa“, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 11/4 (2013), 506–534, hier 516 f.

49 Siehe *Council Implementing Decision* (EU) 2015/1181.

50 Erwägungsgrund Nr. 4 Verordnung (EU) 2015/1360.

maßgebliche Beziehung zwischen EFSM und EFSF fanden sich stattdessen Hinweise, dass vielmehr die EFSF als Ergänzung zum damit im Mittelpunkt stehenden EFSM konzipiert wurde.⁵¹

Darüber hinaus legen die Regelungen von 2015 fest, dass, sollten künftige EFSM-Hilfen an einen Eurostaat zu Verlusten für den (von allen EU-Staaten finanzierten) EU-Haushalt führen, Nicht-Eurostaaten eine finanzielle Entschädigung erhalten.⁵² Dies entspricht der intergouvernementalen Vorstellung eines am nationalen Interesse ausgerichteten Ressourceneinsatzes. Während die Nicht-Eurostaaten bei Errichtung des EFSM 2010 noch zur Nutzung des gemeinsamen EU-Budgets bereit waren, wird diese gesamteuropäische Solidaritätszusage nun zurückgezogen. In dem zugleich die Haftung auf Kosten der Eurostaaten hervorgehoben wird, verschwimmt darüber hinaus die konzeptionelle Grenze zwischen Gemeinschaftshaftung und quotaler nationaler Haftung. Da das ursprünglich supranationale EFSM-Entscheidungsverfahren überlagert und der EFSM in intergouvernementaler Richtung weiterentwickelt wird, ist der Mechanismus in seiner heutigen Fassung eher dem Typ der *fusionierten Eigenfinanzierung* zuzuordnen. Diese intergouvernementale Akzentverschiebung erfolgte damit zu einem Zeitpunkt, zu dem sich die Situation um Griechenland zwar nochmals zuspitzte, die Instabilität des Euroraums jedoch bereits fester Bestandteil des politischen Umfeldes geworden war. Dies war verbunden mit einer Annäherung an die streng intergouvernementale Struktur der beiden anderen Rettungsinstrumente.

2. Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

Die am 07. Juni 2010 errichtete EFSF wurde von Beginn an klar intergouvernemental gestaltet. Sie ist auf die Eurostaaten begrenzt und unter deren Zustimmung als Zweck- bzw. Aktiengesellschaft außerhalb des Unionsrahmens konzipiert worden.⁵³ Dies wird zum Teil als Strategie zur Umgehung der unionsrechtlichen Vorgaben gedeutet.⁵⁴ Ein nationales Steuerungsbedürfnis hat sich auch bei der näheren Ausgestaltung durchgesetzt. So wurde die Leitungsfunktion dem mit den

51 Siehe § 1 Abs. 2 StabMechG, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nummer 24 v. 22.05.2010, 627–628. Die EFSF-Gründungsdokumente enthalten hingegen keinen entsprechenden Vermerk, vgl. statt vieler *Hentschelmann, K.*, a.a.O., 302 und FN 117.

52 Erwägungsgrund Nr. 5 und Art. 1 Verordnung (EU) 2015/1360.

53 Die EFSF wurde nach luxemburgischem Recht gegründet (Art. 1 Abs. 1 EFSF-Gesellschaftervertrag); der zwischen der EFSF und den Eurostaaten geschlossene Rahmenvertrag basiert auf englischem Recht (Art. 16 Abs. 1 EFSF-Rahmenvertrag).

54 Vgl. zur Positionierung außerhalb des engeren EU-Rahmens als Mittel einer kostensenkenden Umsetzung z. B. *Hesse, J.J./Fehrmann, T.*, a.a.O., 528; *Vogel, M.*, a.a.O., 479 ff.; zum Verdacht, auf diese Weise unionsrechtlichen Vorschriften entgehen zu wollen *Kube, H./Reimer, E.*: Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 63/27 (2010), 1911–1916,

Vertretern der Eurostaaten besetzten EFSF-Direktorium übertragen (Art. 10 EFSF-Rahmenvertrag). Dort sollte über die Vergabe von Stabilitätshilfen, die Auszahlung späterer Tranchen sowie die Finanzierungsmodalitäten dem intergouvernementalen Prinzip entsprechend einstimmig entschieden werden. Dabei gehen allerdings nur die Stimmen der anwesenden Mitglieder ein; auch Enthaltungen werden nicht gezählt.⁵⁵ Da jedoch weiterhin jeder nationale Vertreter die Möglichkeit besitzt, sich einem Beschluss entgegenzustellen und diesen zu verhindern, wird auf diese Weise die nationale Vetoposition nicht untergraben, sondern zusätzlich die Freiheit des neutralen Verhaltens eingeräumt.

Die zwischenstaatlich orientierte Entscheidungsstruktur entspricht der Organisation der Risikoübernahme. Dem Prinzip „wer haftet, sollte auch die Kontrolle ausüben“⁵⁶ folgend, sind die zur Aufbringung der Finanzhilfen ausgegebenen Anleihen⁵⁷ durch Bürgschaften der Eurostaaten (nach ihrem Anteil am EZB-Kapital), d. h. eine quotale Haftung, gedeckt über zunächst 440 und später 780 Mrd. Euro.⁵⁸ In diesem Rahmen erhielten Irland, Portugal und Griechenland Zusagen für EFSF-Stabilitätshilfen in Höhe von insgesamt 188,4 Mrd. Euro.⁵⁹ Die EFSF wurde demnach im Rahmen des verwendeten Analyse Rahmens mit einer Finanzierungsstruktur des Typs der *intergouvernementalen Eigenfinanzierung* ausgestattet.

Die gleichzeitig geschaffenen Rettungselemente, EFSF und EFSM, besaßen somit hinsichtlich der nationalen Kontrollvorbehalte gegensätzliche Ausgestaltungen. Der Einfluss der zuvor bestehenden, stärker supranational geprägten Vorbilder im Bereich europäischer Verschuldungsinstrumente scheint auf den EFSM begrenzt geblieben zu sein. Dies mag zum einen der Herauslösung der EFSF (und später des ESM) aus dem engeren EU-Rahmen und damit einer offeneren Gestaltungssituation geschuldet gewesen sein. Zum anderen heben sich EFSF und EFSM aufgrund der unterschiedlichen Haftungsstrukturen hinsichtlich der Wahrnehmung

hier 1913; zur rechtlichen Diskussion um die EFSF zudem etwa auch *Wieland, J.*: Der Rettungsschirm für Irland, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 30/6 (2011), 340–343.

55 Art. 10 Abs. 5 EFSF-Rahmenvertrag.

56 So hinsichtlich einer Reform des IWF *Weidmann, J.*: Interview, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 11. 10. 2014, 20.

57 Ausführlicher zu den Finanzierungsmöglichkeiten der EFSF siehe Erwägungsgrund Nr. 4 des EFSF-Rahmenvertrages.

58 Vgl. so *Heinemann, F.*: Die Europäische Schuldenkrise, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, 63 (2012), 18–41, hier 37. Aufgrund einer vorsorglichen Übersicherung lag die mögliche Ausleihsumme (mit 440 Mrd. Euro nach der Erhöhung) jeweils niedriger als das Bürgschaftsvolumen (Erwägungsgrund Nr. 2 EFSF-Rahmenvertrag).

59 Diese Zahl setzt sich aus folgenden Zusagen zusammen: Irland 17,7 Mrd. Euro; Portugal 26,0 Mrd. Euro; Griechenland 144,7 Mrd. Euro (siehe *Europäische Kommission*: Financial Assistance in EU Member States, 2015, http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/intergovernmental_support/index_en.htm).

der entstehenden Kosten voneinander ab. Zwar erscheinen die Eurorettungsmechanismen zunächst unter Heranziehung der klassischen Annahmen *Lowis*⁶⁰ als redistributive Maßnahmen. Indem eine abgegrenzte Rollenverteilung zwischen Garantiegeber- und Kreditempfängerstaaten besteht, sind auf diese Weise Kosten und Nutzen unter den Mitgliedstaaten unterschiedlich verteilt – auch wenn zur Beschaffung der tatsächlichen Mittel für die Kredite auf europäische Anleihen zurückgegriffen wurde. Dies lässt erwarten, dass starke Interessengegensätze bestehen, die eine Einigung und – in Übertragung auf die europäische Integration – eine Überwindung intergouvernementaler Sicherungsmechanismen deutlich erschweren.⁶¹

Allerdings gilt dies für den EFSM insofern nur bedingt, als hier der EU-Haushalt als gemeinsamer und bereits bestehender Finanztopf zur Haftung herangezogen wurde, nicht die nationalen Haushalte. Da sich damit Zahler und Empfänger nicht (unmittelbar) gegenüberstehen, ließe sich der EFSM als eher distributive Maßnahme interpretieren, der ein geringeres politisches Konfliktpotenzial attestiert wird.⁶² Mit der Reform des EFSM im Jahr 2015 wurden durch die Veränderung der Haftungsregelungen diese distributiven Elemente jedoch abgebaut. Dies korrespondierte mit der gleichzeitigen Annäherung der Entscheidungsverfahren an jene der EFSF bzw. des ESM durch die Kopplung an Hilfen des permanenten Stabilitätsmechanismus.

3. Der Europäische Stabilitätsmechanismus

Für künftige Hilfen ist heute der ESM zuständig, während die EFSF zur Abwicklung der bereits beschlossenen Hilfsprogramme fortbesteht.⁶³ In seiner Struktur entspricht der ESM, der 2012 seine Arbeit aufgenommen hat, vielfach seiner Vorgängerinstitution, wenn auch die EFSF auf Privatrecht basiert und dem ESM als internationaler Finanzinstitution bzw. Organisation ein klassischer völkerrechtlicher Vertrag zugrundeliegt.⁶⁴ Dieser musste von den beteiligten Staaten ratifiziert

60 Nach *Lowi* werden der politische Prozess, seine Dynamiken und sein Konfliktniveau von den Eigenschaften der zu behandelnden Politikbereiche beeinflusst („policies determine politics“). Dabei unterscheidet *Lowi* nach der erwarteten Wirkung der jeweiligen Politik distributive, redistributive und regulative Politikfelder, vgl. *Lowi, T.J.*: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory, in: *World Politics*, 16/4 (1964), 677–715.

61 Vgl. *ibid.*, a.a.O., 691; zur Integrationsfähigkeit von Politikbereichen auch *Decker, F.*: Von der Eurokrise, a.a.O., 309.

62 Vgl. *Lowi, T.J.*, a.a.O., 690; vgl. auch zur Kritik an der Grenzziehung der Kategorien *Windhoff-Héritier, A.*: Policy-Analyse, Frankfurt a. M., 1987, 22 ff.

63 Siehe Erwägungsgrund Nr. 1 ESMV; zu den Hilfsinstrumenten des ESM siehe Art. 14 bis 18 ESMV.

64 Vgl. so auch *Häde, U.*: Der rechtliche Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Beichelt, T. u. a. (Hg.)*: Europa-Studien, 2. Aufl., Wiesbaden, 2013, 431–449, hier 442 f.; *De Gregorio Merino, A.*, a.a.O., 1622.

werden (Art. 1 Abs. 1, Art. 47 Abs. 1 ESMV). Zugleich wurde der ESM insofern stärker an die engere EU-Architektur gebunden, als eine entsprechende unionsrechtliche Grundlage in die EU-Verträge eingefügt wurde, die am 01. Mai 2013 in Kraft trat.⁶⁵

Die Vergabe der ESM-Finanzhilfen, die auf insgesamt 500 Mrd. Euro beschränkt sind und 2012/2013 Spanien und Zypern in Form von Hilfszusagen in Höhe von insgesamt ca. 109 Mrd. Euro, im Sommer 2015 Griechenland mit einem Hilfspaket über bis zu 86 Mrd. Euro zugutekamen,⁶⁶ unterliegen ebenfalls einer Vetomöglichkeit aller teilnehmenden Staaten. So entscheidet hier der Gouverneursrat einstimmig, in dem die Eurostaaten durch ihre Finanzminister vertreten sind.⁶⁷ Der intergouvernementalen Entscheidungsstruktur entspricht die quotale nationale Haftung für die zur Finanzierung ausgegebenen Anleihen. Entgegen den EFSF-Regelungen erfolgt die Besicherung dabei nicht lediglich über Bürgschaften der Mitgliedstaaten, sondern über das ESM-Stammkapital. Dieses umfasst heute 701,9 Mrd. Euro und ist von den Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Anteil am EZB-Kapital gezeichnet worden.⁶⁸ Damit haben sie sich verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren 80,2 Mrd. Euro des Kapitals einzuzahlen (Art. 8 Abs. 2 und Art. 41 Abs. 1 ESMV). Die restlichen abrufbaren Anteile können u. a. durch einstimmigen Beschluss des Gouverneursrats einberufen werden (Art. 9 i.V.m. Art. 5 Abs. 6 c ESMV).

Somit hat sich die strenge intergouvernementale Gestaltung der Entscheidungsverfahren zu Einrichtung wie auch Einsatz der auf nationalen Bürgschaften basierenden Teile des Rettungsschirms auch im dauerhaften ESM fortgesetzt. Dieser kann wie die EFSF dem Typ der *intergouvernementalen Eigenfinanzierung* zugeordnet werden. Dem steht auch die Einbeziehung von Kommission und Europäischer Zentralbank (EZB) etwa zur Kontrolle des mit dem Empfängerstaat festgelegten Reformprogramms (Art. 13 Abs. 7 ESMV) nicht entgegen, da die substantielle Entscheidungsmacht bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Indem der ESM als nicht nur vorübergehender Bestandteil des EU-Systems angelegt ist,

65 Im Vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV wurde ein dritter Absatz des Art. 136 AEUV eingefügt, der die Errichtung eines Stabilitätsmechanismus für den Euroraum erlaubt, siehe Beschluss des Europäischen Rates 2011/199 EU; vgl. statt vieler *Vogel, M.*, a.a.O., 482 ff.; dazu *Horn, N.*, a.a.O., 1401; *Rathke, H.*: Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion, in: Die Öffentliche Verwaltung, 64/19 (2011), 753–761.

66 Spanien wurden Hilfen in Höhe von 100 Mrd. Euro, Zypern von knapp 9 Mrd. Euro zugesagt, siehe *Europäische Kommission*: Financial Assistance in EU Member States, 2015, http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/intergovernmental_support/index_en.htm.

67 Wie bei der EFSF werden Enthaltungen unter dem Einstimmigkeitserfordernis nicht gezählt: Art. 5 Abs. 1, Abs. 6 f und Art. 4 Abs. 3 ESMV.

68 Art. 11 Abs. 1 sowie Anhang I und II ESMV.

finden die der Krisensituation entsprechenden intergouvernementalen Akzentuierungen nicht nur durch den reformierten EFSM und damit im engeren EU-Rahmen, sondern auch hinsichtlich des von letzterem stärker getrennt organisierten Finanzbereichs längerfristig Niederschlag. *Tab.3* fasst die Eigenschaften der Euro-Rettungsinstrumente zusammen.

Tabelle 3: Merkmale der Euro-Rettungsinstrumente

	EFSM (Fassung von 2015)	EFSF	ESM
Entscheidung über Installierung und Ausgestaltung des Instruments	Rat QM*	Eurostaaten (einstimmig)	Eurostaaten (einstimmig)
Entscheidung zur Aktivierung des Instruments	Rat QM*; Kopplung an ESM	Direktorium (einstimmig)	Gouverneursrat (einstimmig)
Gläubiger	Kapitalmarkt	Kapitalmarkt	Kapitalmarkt
Haftung	EU-Haushalt/ Eurostaaten	nationale Haushalte Eurostaaten	Stammkapital ESM/ nationale Haushalte Eurostaaten
System	Marktmodell	Verwaltungsmodell mit Externverschul- dung	Verwaltungsmodell mit Externverschul- dung
Finanzierungstyp	fusionierte Eigenfinanzierung	intergouvernementale Eigenfinanzierung	intergouvernementale Eigenfinanzierung

Quelle: Eigene Darstellung. *QM: qualifizierte Mehrheit.

IV. Europäische Verschuldungsinstrumente als Vorläufer der Rettungsschirme?

1. Die Zahlungsbilanzfazilität

Die Vergabe von anleihefinanzierten, *back-to-back*-konstruierten Darlehen, bei denen die EU als Mittlerinstanz auftritt, besitzt auf der EU-Ebene eine lange Tradition. Entsprechende Instrumente wurden dabei stets zu einem bestimmten Zweck bzw. aus bestimmtem Anlass eingesetzt. Als Vorbild für den EFSM springt darunter insbesondere die *Zahlungsbilanzfazilität (ZBF)* ins Auge.⁶⁹ So wurde

69 Vgl. dazu ausführlich *Piecha, S., a.a.O.*; eine gemeinsame Betrachtung der Instrumente beispielsweise

auch die ZBF in ihrer ersten Form im Jahre 1975 als Krisenbekämpfungsmaßnahme – damals vor dem Hintergrund der Ölpreiskrise – eingerichtet, um Mitgliedstaaten mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten durch anleihefinanzierte Darlehen zu unterstützen.⁷⁰ Als Sicherheit für die Verschuldung dient seit 1981 – wie für den EFSM – ausschließlich der EU-Haushalt.⁷¹ Ferner sollte auch die ZBF zunächst und entgegen der tatsächlichen Entwicklung nur temporär bestehen.⁷²

In der ursprünglichen Fassung besaßen die Entscheidungsverfahren zur Gestaltung und Nutzung der ZBF eine streng intergouvernementale Form, wurden aber im Laufe der Zeit in Richtung mehr Supranationalität weiterentwickelt. Dennoch bedurften die der ZBF zugrundeliegenden, auf Vorschlag der Kommission ergehenden Ratsbeschlüsse – im Gegensatz zum EFSM – bisher stets der *Einstimmigkeit*, gestützt auf die Vertragsergänzungsklausel (ehemals Art. 235 EWGV bzw. Art. 308 EGV).⁷³ In der heutigen Fassung des Lissabon-Vertrags verlangt diese Klausel zusätzlich die Zustimmung des EP (Art. 352 AEUV).⁷⁴ Damit würde der EFSM mit seiner Fokussierung auf den Rat von den ZBF abweichen. Bisher ist jedoch noch kein ZBF-Beschluss auf die neue Klausel gestützt worden. Stattdessen sind auch die Entscheidungskompetenzen für die Zahlungsbilanzfazilität seither auf den Rat konzentriert, einschließlich hinsichtlich der Vergabe der

auch bei *Casale, A. u. a.*, a.a.O. oder *Vogel, M.*, a.a.O.

- 70 Verordnung (EWG) Nr. 397/75; damals unter der Bezeichnung *Zahlungsbilanzanleihe*, auch *Gemeinschaftsanleihe*, *Petro-Dollar-Anleihe* oder *Öffazilität*, vgl. dazu *Diekmann, B.*: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt a. M., 1990, 122 ff.; *Caesar, R.*, a.a.O., 124. Die ZBF wurde mehrfach modifiziert; 1988 erfolgte die Zusammenlegung mit dem sogenannten Mittelfristigen Finanziellen Beistand, siehe Verordnung (EWG) Nr. 1969/88; vgl. zum Mittelfristigen Finanziellen Beistand *Ipersele, J. van*: Das Europäische Währungssystem, Brüssel, 1985, 66; *Münch, R.*: Die Verschuldungstätigkeit der Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt a. M., 1989, 72 ff.
- 71 1975 war zunächst ein besonderes Garantiesystem eingerichtet worden, in dessen Rahmen die Mitgliedstaaten nach festen, an ihrer Leistungsstärke und dem Zustand ihrer Zahlungsbilanzen orientierten Quoten für die Verschuldung einstanden (Art. 6 Verordnung (EWG) Nr. 397/75); vgl. dazu *Scheibe, R.*: Die Anleihekompetenzen der Gemeinschaftsorgane nach dem EWG-Vertrag, Baden-Baden, 1988, 47 f.; *Diekmann, B.*, a.a.O., 128 f. Im Zuge der Zusammenlegung der Zahlungsbilanzanleihe und des Mittelfristigen Finanziellen Beistands (FN 71) wurde zudem neben einem Volumen für anleihefinanzierte Hilfen von 14 Mrd. ECU die Möglichkeit weiterer Hilfen in Höhe von 2 Mrd. ECU durch Kredite der Mitgliedstaaten vorgesehen. Bei der Reform 2002 wurde letztere Möglichkeit jedoch gestrichen, siehe Art. 1 Verordnung (EWG) Nr. 1969/88; Vorbemerkung Nr. 9 Verordnung (EG) Nr. 332/2002.
- 72 Vgl. *Reister, E.*: Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, 1975, 173; *Nitka, U.*: Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaften, Bochum, 1979, 141.
- 73 Verordnung (EWG) Nr. 397/75; Verordnung (EWG) Nr. 682/81; Verordnung (EWG) Nr. 1131/85; Verordnung (EWG) Nr. 1969/88; Verordnung (EG) Nr. 332/2002; Verordnung (EG) Nr. 431/2009. Als weitere Grundlage diente Art. 119 EGV (ehem. Art. 108 EWGV; heute Art. 143 AEUV); vgl. dazu *Häde, U.*: Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 20/12 (2009), 399–403, hier 401.
- 74 Die sogenannte Flexibilitätsklausel, Vertragsergänzungs- oder Vertragsabrundungsklausel ermöglicht unter bestimmten Bedingungen ein Handeln der EU auch in dem Falle, dass sich keine explizite Vertragsgrundlage für diese Kompetenz findet, vgl. *Rossi, M.*: Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV), in: Calles, C./Ruffert, M. (Hg.): EUV/AEUV Kommentar, 4. Aufl., München, 2011, 2731–2756.

(wie die Eurorettungsinstrumente mit wirtschaftspolitischen Auflagen verbundenen) ZBF-Darlehen. Dazu wurde zunächst ein auf Vorschlag der Kommission beruhender ebenfalls einstimmiger,⁷⁵ seit 1988 jedoch mit qualifizierter Mehrheit gefasster Beschluss des Rates verlangt.⁷⁶

Heute liegt das Ausleihvolumen der ZBF nach zuletzt zweifacher Verdopplung bei 50 Mrd. Euro⁷⁷ (im Vergleich: EFSM 60 Mrd. Euro). Im Zuge der Finanzkrise erhielten über dieses Instrument Ungarn, Lettland und Rumänien Hilfszusagen in Höhe von insgesamt 18 Mrd. Euro.⁷⁸ Während die ZBF seit der Einführung der gemeinsamen europäischen Währung nur noch für die Nicht-Eurostaaten angewandt werden kann,⁷⁹ wäre der EFSM grundsätzlich für alle Mitgliedstaaten nutzbar. Aufgrund eines expliziten Hinweises in Art. 1 sowie Erwägungsgrund Nr. 9 der EFSM-Verordnung ist jedoch die Intention des Rates anzunehmen, ein für die Eurostaaten ergänzendes Instrument zur ZBF zu schaffen. Damit findet die institutionelle Anlehnung des EFSM an die ZBF einen direkten Anknüpfungspunkt, über den die vorherigen Strukturen im Sinne einer pfadabhängigen Fortpflanzung auch in der Euro-Rettungspolitik ihren Niederschlag gefunden zu haben scheinen.

Gemäß dem entwickelten Analyserahmen und angesichts der intergouvernementalen Rahmensetzung sowie supranationalen Anwendungsentscheidung besitzt die ZBF eine fusionierte Konstruktion bei gleichzeitiger Nutzung einer unmittelbaren Einnahmequelle. Dies entspricht einem *regelbasierten* bzw. je nach künftiger Heranziehung der Regelungen des neuen Art. 352 AEUV einem *Kooperationsmodell*, die dem Typ der *fusionierten Eigenfinanzierung* zugeordnet wurden. Folglich besaßen die Strukturen des EFSM in der Fassung von 2010 (Typ: supranationale Eigenfinanzierung) durch die Abwesenheit eines Einstimmigkeitserfordernisses eine noch stärkere supranationale Akzentsetzung. Als diesbezüglicher Vorläufer kommen auf EU-Ebene jedoch die Makrofinanzhilfen (MFH) in Betracht.

75 Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 8 Verordnung (EWG) Nr. 397/75; Art. 2 Abs. 1 und Art. 9 Verordnung (EWG) Nr. 682/81.

76 Art. 3 Abs. 2 und 3 und Art. 10 Verordnung (EWG) Nr. 1969/88; Art. 3 Abs. 2 und Art. 8 Verordnung (EG) Nr. 332/2002.

77 Art. 1 Verordnung (EG) Nr. 1360/2008; Art. 1 Verordnung (EG) Nr. 431/2009.

78 Die Hilfen erfolgten in Zusammenarbeit mit dem IWF und der Weltbank (Entscheidung Nr. 2009/102/EG des Rates; Entscheidung Nr. 2009/290/EG des Rates; Entscheidung Nr. 2009/459/EG des Rates; Beschluss Nr. 2011/288/EU des Rates; Beschluss Nr. 2013/531/EU des Rates). Dabei war das Volumen der Zahlungsbilanzhilfen Ende 2014 zu lediglich knapp 20,8% ausgeschöpft und die ausstehenden Beträge umfassten 10% des vom EU-Haushalt gedeckten Gesamtrisikos, siehe *Bericht der Kommission* (COM(2015) 373 final), 5/7.

79 Vorbemerkung Nr. 7 Verordnung Nr. 332/2002/EG.

2. Die Makrofinanzhilfen

Die seit den 1990er Jahren eingesetzten MFH weisen eine ähnliche Konstruktion wie die Zahlungsbilanzfazilität und der EFSM auf.⁸⁰ So werden auch im Rahmen dieses Instruments Anleihen im Namen der EU aufgenommen, um mit wirtschaftspolitischen Auflagen verbundene Darlehen zu gewähren. Bei den Empfängern handelt es sich um unter einer Leistungsbilanz- oder Haushaltskrise leidende Drittländer, die eine besondere Beziehung zur EU besitzen.⁸¹ Damit sind die MFH im Gegensatz zu den sonstigen einbezogenen Verschuldungsinstrumenten dem Bereich der europäischen Außenpolitik zuzuordnen. Unter Beachtung dieser Abweichung lohnt sich dennoch eine Einbeziehung in die Vergleichsbetrachtung aufgrund der zu findenden strukturellen Parallelen. Auch hier übernimmt die Garantiefunktion wieder der EU-Haushalt.⁸² Eine Besonderheit der MFH besteht allerdings darin, dass bisher kein verbindlicher Rahmenbeschluss gefasst und keine explizite Obergrenze für dieses Verschuldungsinstrument aufgestellt wurde.⁸³

Die individuellen Beschlüsse erfolgten zunächst auf Vorschlag der Kommission einstimmig durch den Rat (gestützt auf die Flexibilitätsklausel). Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon können diese Beschlüsse hingegen auf Basis des Art. 212 oder Art. 209 AEUV im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ergehen, d. h. gemeinsam durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit und das EP.⁸⁴ Damit liegen den MFH unter den Bedingungen des Lissabon-Vertrags stark supranational geprägte Entscheidungsverfahren zugrunde, sodass die

80 Vgl. zu den Parallelen von EFSM, ZBF und MFH auch *Casale, A. u. a., a.a.O.*; *Grünbuch der Kommission* (KOM(2011) 818 endg.), 39.

81 Dazu zählen beispielsweise Beitrittskandidaten oder Partner im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik. Die MFH sollen parallel zu IWF-Hilfsmaßnahmen erfolgen, siehe Teil B Ziffer 2, Ziffer 6 b *Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates*, beigefügt dem Beschluss Nr. 778/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates.

82 Da bei Darlehen an Nicht-EU-Mitgliedstaaten ein höheres Ausfallrisiko angenommen wird, wurde zu deren Absicherung 1994 ein aus dem Haushalt gespeister *Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen* geschaffen, der auch die MFH betrifft. Sollten die Mittel des Garantiefonds nicht ausreichen, sind die notwendigen Beträge direkt dem EU-Haushalt zu entnehmen, siehe Art. 1 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94; heute Art. 1 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009.

83 Allerdings begrenzen die im Mittelfristigen Finanzrahmen für den Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (FN 83) vorgesehenen Mittel das Garantievolumen für Darlehen an Drittstaaten und damit auch die Höhe der MFH (Teil B Ziffer 4 b *Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates*, a. a. O.). Ein Kommissionsvorschlag für einen Rahmenbeschluss von 2011 fand in der eingebrachten Form bei EP und Rat keine Zustimmung, sodass die Kommission diesen zurückzog, siehe *Vorschlag der Kommission* (COM(2011) 396 final). Ende 2014 trugen die MFH mit ausstehenden Beträgen in Höhe von 1,8 Mrd. Euro lediglich zu 2 % zum Gesamtrisiko des EU-Haushaltes bei und sind damit von geringerer quantitativer Bedeutung, siehe *Bericht der Europäischen Kommission* (COM(2015) 373 final), 5.

84 Vgl. *Casale, A. u. a., a.a.O.*, 15.

Supranationalität des EFSM von 2010 zwar nicht in der ZBF, aber in den MFH ein Vorbild finden könnte. So entsprechen auch die MFH einer *supranationalen Eigenfinanzierung*. Zugleich übertreffen die MFH den Rettungsmechanismus sogar noch in der Unabhängigkeit von nationalen Entscheidungsträgern durch die in ihrem Rahmen vorgesehene parlamentarische Beteiligung, die beim EFSM ausgeklammert wurde. Dies steht zwar konträr zur grundsätzlichen Zurückhaltung gegenüber einer vergemeinschafteten europäischen Außenpolitik. Doch erscheint die Gestaltung in der Hinsicht sachgemäß, dass durch letzteren Politikbereich in besonders starkem Maße ein nicht individuell zurechenbarer, sondern allgemeiner Nutzen erzeugt wird und der Mitteleinsatz damit im Interesse aller liegt.

Die Zahlungsbilanzfazilität und die Makrofinanzhilfen boten damit Vorbilder, um finanziell angeschlagene (Mitglied-)Staaten über auf dem EU-Haushalt basierende Verschuldungsinstrumente zu unterstützen. Mit EFSF und ESM wurde jedoch von der bisherigen Praxis dahingehend abgewichen, dass intermediäre Darlehen an (Mitglied-)Staaten mit finanziellen Schwierigkeiten nun statt EU-intern über externe Institutionen organisiert wurden. Damit können ZBF und MFH nur bedingt als Modell interpretiert werden.⁸⁵ Eine institutionelle Parallele bietet jedoch die Europäische Investitionsbank (EIB).⁸⁶

3. Die Europäische Investitionsbank

Der EIB ist von Vertrags wegen aufgegeben, „durch Gewährung von Darlehen und Bürgschaften“ den Binnenmarkt zu fördern.⁸⁷ Sie ist eine Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit und wie EFSF und ESM mit eigenen Organen ausgestattet. Auch die Finanzierung der EIB-Darlehen erfolgt (primär) über die Emission von Anleihen.⁸⁸ Als Garantie für die Anleiheaktivitäten dient – wie bei EFSF und ESM – das EIB-Kapital.⁸⁹ Zu den Anteilseignern der EIB zählen jedoch nicht nur die Euro-, sondern alle EU-Mitgliedstaaten. Dabei sind die Anteile am EIB-Kapital, das heute bei einer Einzahlungsquote von 8,9% 243 Mrd. Euro umfasst (Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 Satzung-EIB), unter den Mitgliedstaaten gemäß ihrer wirtschaftlichen Leistungsstärke sowie politischen Aspekten verteilt. Wie beim ESM ist das Ausleihvolumen an das EIB-Kapital gekoppelt, weshalb dieses

⁸⁵ Bzgl. der ZBF und des Verwendungszwecks so auch *Piecha, S.*, a.a.O., 535.

⁸⁶ *Verdun* spricht sich stattdessen für einen Vergleich mit dem Europäischen Währungsinstitut (1994-1998) aus, das von der EZB abgelöst wurde. Vgl. *Verdun, A.*, a.a.O., 226 f.

⁸⁷ Ursprünglich Art. 129 und Art. 130 EWGV; heute Art. 308 und Art. 309 AEUV.

⁸⁸ Vgl. *Münch, R.*, a.a.O., 42.

⁸⁹ Um das Ausfallrisiko zu verringern, verlangt die EIB zudem bei der Darlehens- oder Bürgschaftsvergabe hinreichende Sicherheiten, die vielfach in einer Garantie jenes Staates bestehen, auf dessen Gebiet das Vorhaben stattfindet (siehe Art. 16 Abs. 3 Satzung-EIB).

(sowie auch die Einzahlungsquote) angesichts der sich zuspitzenden Finanzkrise erhöht wurde.⁹⁰

Hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen sind einige Unterschiede zur EFSF und zum ESM festzustellen. Zwar wurden zunächst die grundlegenden Vorschriften zur EIB in ihrer Satzung festgelegt, die als Protokoll den Gründungsverträgen der EU angehängt ist. Eine Änderung der Satzung ist jedoch in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren möglich, wobei auch in diesem Fall eine einstimmige Entscheidung – hier des Rates und damit eines EU-Organs – verlangt wird.⁹¹ Die tatsächliche Zusage von Hilfen erfolgt ebenfalls unter graduell stärker supranationalen Gesichtspunkten. Involviert sind der Gouverneursrat als Leitungsorgan der EIB, in dessen Gremium in der Regel die Finanzminister der Mitgliedstaaten vertreten sind,⁹² sowie der Verwaltungsrat, der heute aus 29 ordentlichen Mitgliedern besteht (je einem Vertreter pro Mitgliedstaat sowie der Kommission; Art. 9 Abs. 2 Satzung-EIB).⁹³ Die Zusage von Darlehen und Garantien erfolgt – innerhalb der vom Gouverneursrat vorgegebenen Leitlinien – auf Entscheidung des EIB-Verwaltungsrats nach dem Prinzip der doppelten Mehrheit.⁹⁴

Somit bietet die EIB zwar mancherlei strukturelle Parallelen zu den Rettungsinstitutionen. Auf der Grundlage der vorherigen Ausführungen können die EIB-Anleihen jedoch als *fusionierte Eigenfinanzierung* eingeordnet werden und sind damit weniger streng intergouvernemental gestaltet als EFSF und ESM. Im Gegensatz zu letzteren richten sich die EIB-Darlehen zudem an konkrete Investitionsprojekte statt an mit finanziellen Schwierigkeiten kämpfende Staaten.⁹⁵ So mögen die divergierenden Verfahrensregeln in nicht geringem Maße neben dem abweichenden Empfängerkreis der EIB-Darlehen durch die deutlich höhere Anzahl von Darlehen erklärbar sein, deren jeweiliger Umfang im Vergleich zu den Zusagen der Rettungsschirme sehr viel geringer ist und die zudem strengen Vergabekriterien

90 Art. 16 Abs. 5 Satzung-EIB; siehe *Europäische Investitionsbankgruppe*: Jahresbericht 2009, Teil II: Finanzbericht, Luxemburg, 2010, 9; *dies.*: Financial Report 2012, Luxemburg, 2013, 4f.

91 Die Initiative kann von der EIB oder der Kommission ausgehen; vor der Entscheidung des Rates werden das EP und die Kommission bzw. das EP und die EIB angehört (Art. 308 Abs. 3 AEUV).

92 Art. 7 Satzung-EIB.

93 Zudem besitzt die EIB ein Direktorium, dem die Leitung des Tagesgeschäfts der EIB obliegt und das vom Gouverneursrat benannt wird (Art. 11 Abs. 1 Satzung-EIB).

94 Für diese Entscheidung wird im Sinne einer doppelten Mehrheit heute die Zustimmung von mindestens einem Drittel der ordentlichen Mitglieder sowie zugleich 50% des gezeichneten EIB-Kapitals verlangt (Art. 9 Abs. 1, Art. 10 Abs. 2 Satzung-EIB). Unter bestimmten Bedingungen ist hingegen eine einstimmige Entscheidung notwendig; bei gleichzeitigem Einspruch von Kommission und Direktorium oder des betroffenen Mitgliedstaats ist eine Darlehens-/Garantiegewährung ausgeschlossen (Art. 18 Abs. 6, Art. 19 Abs. 5, 6 und 7 Satzung-EIB; zum Gouverneursrat insb. Art. 7 Abs. 2 und 3 b Satzung-EIB).

95 Ferner werden die Darlehen und Garantien der EIB in erster Linie innerhalb des Unionsgebietes vergeben, unter besonderen Auflagen auch außerhalb dessen (Art. 309 AEUV; Art. 16 Abs. 1 Satzung-EIB).

unterliegen. Schließlich besitzt die EIB-Konzeption einen weniger zwischenstaatlich umverteilenden Charakter, da sie grundsätzlich in allen Mitgliedstaaten tätig ist. *Tab. 4* fasst die Eigenschaften von ZBF, MFH und EIB zusammen.

Tabelle 4: Merkmale von ZBF, MFH und EIB

	ZBF	MFH	EIB
Entscheidung über Installation und Ausgestaltung des Instruments	Rat einstimmig/ ggf. seit LiV* mit Zustimmung EP	seit LiV* Rat QM** mit Zustimmung EP	Mitgliedstaaten einstimmig
Entscheidung zur Aktivierung des Instruments	Rat QM**	seit LiV* Rat QM** mit Zustimmung EP	Verwaltungsrat einfache Mehrheit (1/3 Stimmen und 50% Kapital)
Gläubiger	Kapitalmarkt	Kapitalmarkt	Kapitalmarkt
Haftung	EU-Haushalt	EU-Haushalt	EIB-Kapital/nationale Haushalte der Mitgliedstaaten
System	regelbasiertes Modell/ggf. seit LiV* Kooperationsmodell	Marktmodell	regelbasiertes Modell
Finanzierungstyp	fusionierte Eigenfinanzierung	supranationale Eigenfinanzierung (Idealtyp 2)	fusionierte Eigenfinanzierung

Quelle: Eigene Darstellung. *LiV: Lissabon-Vertrag, **QM: qualifizierte Mehrheit.

V. Schlussfolgerungen

Zur Umsetzung der im Frühjahr 2010 getroffenen Entscheidung, taumelnde Eurostaaten durch Finanzhilfen zu unterstützen, konnten die Staats- und Regierungschefs auf erprobte Finanzierungsmodelle zurückgreifen. Sowohl hinsichtlich des Einsatzes von anleihefinanzierten Darlehen an Mitgliedstaaten als auch bezüglich der Errichtung europäischer Finanzinstitutionen wurden Vorbilder im EU-Finanzgefüge identifiziert. Dennoch brachte die Vergleichsanalyse ein auf den ersten Blick heterogenes Ergebnis hervor. So entsprach der EFSM mit seinen durch Mehrheitsentscheid geprägten Verfahren anfangs einer idealtypischen supranationalen Finanzierungsquelle. Die beiden außerhalb des engeren EU-Rahmens stehenden Institutionen, EFSF und ESM, wurden hingegen von Beginn an streng intergouvernemental ausgerichtet. Der Eindruck eines inkonsistenten Vorgehens verstärkt sich mit Blick darauf, dass zunächst die deutlich intergouvernementaler

geprägte EFSF als *Ergänzung* zum EFSM konzipiert, diese Beziehung später jedoch umgekehrt wurde. Doch lässt sich gerade diese (abnehmende) Heterogenität der Rettungsinstrumente damit erklären, dass die Eurokrise ein Gelegenheitsfenster für einen institutionellen Pfadwechsel im Bereich der EU-Verschuldungsinstrumente öffnete, der sich aufgrund einer nachwirkenden, vorherigen Pfadentwicklung zum Teil erst verzögert entfaltet und letztlich zu einer stärker intergouvernementalen Ausrichtung geführt hat.⁹⁶

Zwar ließen sich die Einrichtung des EFSM und der Übergang von bilateralen Darlehen auf die gemeinsamen europäischen Rettungsmechanismen als Ausdruck einer funktionalistischen Integrationsdynamik anführen: Vorangetrieben zunächst durch die grundsätzliche Entscheidung zur Integration im Rahmen der Währungsunion und die 2010 hinzukommende Einigung, notleidende Eurostaaten zu unterstützen, sowie die daraus entstandenen Erwartungen und Zwänge, wurde nun (im Sinne eines funktionalen *spillovers*) auch eine supranationale Lösung der Rettungspolitik notwendig.⁹⁷ Als zentrale Akteure bei der Errichtung der Rettungsschirme einschließlich des EU-internen EFSM traten jedoch nicht die vom Neofunktionalismus als treibende Kräfte hervorgehobenen supranationalen Institutionen auf, sondern die vom Intergouvernementalismus in den Mittelpunkt gerückten nationalen Regierungen. Die EFSM-Verordnung basiert auf einem Vorschlag der supranationalen Kommission. Diesen erstellte sie jedoch „auf Ersuchen der Staats- und Regierungschefs“⁹⁸. Dass die Einrichtung auf europäischer Verschuldung basierender Rettungsmechanismen zu einem nicht geringen Anteil auf die enormen Summen und die Überforderung nationaler Kreditkapazitäten zurückzuführen ist,⁹⁹ lässt sich ebenfalls in die Perspektive des Liberalen Intergouvernementalismus integrieren, da dieser eine *europäische Lösung* im Sinne eines koordinierten Vorgehens als Instrument zur Förderung der wirtschaftlichen, im innerstaatlichen Bereich formulierten Interessen einbezieht. So diene die finanzielle Stützung angeschlagener Eurostaaten nicht nur dem Schutz des gemeinsamen europäischen Projekts. Ein Auseinanderbrechen der Eurozone und die Zahlungsunfähigkeit einzelner Mitgliedstaaten hätten auch die anderen nationalen Volkswirtschaften empfindlich getroffen.¹⁰⁰

96 Beschränkt auf die Beziehung von EFSF und ESM ähnlich *Gocaj, L./Meunier, S.*, a.a.O.

97 So bei *Schimmelfennig, F.*, Zwischen Neo- und Postfunktionalismus, a.a.O., 396 und 403 f.; *Niemann, A./Ioannou, D.*, a.a.O.

98 *Generaldirektion des Rates*: Der Europäische Rat 2010, Luxemburg, 2011, 6.

99 So auch bei *Gocaj, L./Meunier, S.*, a.a.O., 242.

100 Vgl. entsprechend *Schimmelfennig, F.*, Liberal Intergovernmentalism, a.a.O., 179 ff.

Zur konkreten Umsetzung konnte u. a. auf das Modell der Zahlungsbilanzfazilität zurückgegriffen werden. So finden sich vielfach Parallelen zwischen der Gestaltung von EFSM und ZBF. Doch ging der EFSM mit seinen durch das Mehrheits-erfordernis geprägten Entscheidungsverfahren noch über die supranationalen Ansätze der ZBF hinaus. Eine auch mit den Annahmen des Intergouvernementalismus kompatible Erklärung bieten die bei der Schaffung des EFSM zur Verfügung stehenden vertraglichen Möglichkeiten. Wäre der Mechanismus wie die Zahlungsbilanzfazilität auf die Flexibilitätsklausel gestützt worden, hätte es zwar einer einstimmigen, jeder Regierung eine Veto-Möglichkeit bietenden Ratsentscheidung bedurft. Zugleich hätte jedoch – unter den Bedingungen des Lissabon-Vertrags – nicht nur das EP zustimmen müssen, sondern auch den nationalen Parlamenten wäre stärkere Beachtung zuteilgeworden.¹⁰¹ Mit dem EP wäre – neben der Kommission – ein weiterer supranationaler Akteur in das Verfahren eingetreten und hätte die Kontrollfähigkeit der nationalen Regierungen eingeschränkt sowie den Abstimmungsbedarf zusätzlich erhöht. Zudem gilt die Unabhängigkeit von innenpolitischen (opponierenden) Kräften im Liberalen Intergouvernementalismus *Moravcsiks* als eines der grundlegenden Integrationsmotive. Das Mehrheitserfordernis im Ministerrat mag als kleineres Übel betrachtet worden sein, zumal *Moravcsik* qualifizierte Mehrheitsentscheidungen als Mittel zur rationalen nationalen Interessenverfolgung anerkennt, um etwa in Kombination mit der Initiativkompetenz der Kommission zügigere Entscheidungsverfahren zu ermöglichen.¹⁰² Dem kam während der Eurokrise sicherlich großes Gewicht zu. Damit enthielt die EFSM-Konstruktion trotz der als supranational gekennzeichneten Entscheidungsmodi von Beginn an eine dem intergouvernementalen Gedanken entsprechende Fokussierung auf den Rat.

Darüber hinaus hat das intergouvernementale Prinzip auch insofern bereits bei der Errichtung der ersten Rettungsmechanismen gewirkt, als die Mitgliedstaaten die einer Mehrheitsentscheidung unterliegenden Hilfen zwar auf das *gemeinsame*, aber zugleich *ohnehin bestehende* EU-Budget stützten, wodurch dem Rettungsinstrument ein distributiver Zug attestiert werden konnte; zu einer Aufstockung des EU-Haushalts zugunsten größerer Darlehenssummen waren sie hingegen nicht bereit. Stattdessen wurde der Großteil der Darlehen der außerhalb des engeren EU-

101 Art. 352 Abs. 2 AEUV verlangt, dass die nationalen Parlamente von der Kommission „auf die Vorschläge aufmerksam [gemacht werden], die sich auf diesen Artikel stützen.“ Vgl. dazu *Vogel, M.*, a.a.O., 471; *Frenz, W./Ehrlenz, C.*: Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik, in: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 20/6 (2010), 211–215, hier 213 f.; auch z. B. *Seidel, M.*, a.a.O., 241.

102 Vgl. *Moravcsik, A.*: Preferences and Power, a.a.O., 510.

Rahmens stehenden EFSF überantwortet.¹⁰³ Damit wurde eine Abkehr von der vorherigen Praxis vollzogen, entsprechende Hilfen EU-intern zu organisieren.

Diese Neuartigkeit kann zugleich eine Erklärung für die zu Anfang vorgesehene Primärstellung des EFSM liefern. Die EIB konnte zwar hinsichtlich ihrer institutionellen Struktur als Vorbild herangezogen werden, doch unterscheidet sich diese von EFSF (und ESM) sowohl durch einen abweichenden Adressatenkreis, weniger redistributiven Charakter als auch eine größere Eigenständigkeit zur Durchführung ihrer Aktivitäten. Da die EFSF auf nationalen Gewährleistungen basiert, mussten zwar auch hier zunächst keine Mittel durch die Mitgliedstaaten unmittelbar bereitgestellt werden, wobei der damalige große Handlungsdruck die Entscheidung für diese vorübergehende Lösung befördert haben mag. Durch die Auslagerung wurde aber zugleich eine strenge Zweckbindung sichergestellt, die geschaffenen Spielräume dem Einfluss der klassischen EU-Organe entzogen und einer späteren, aus internen Verteilungskämpfen potenziell hervorgehenden Umschichtung der Mittel vorgebeugt.

Aus Sicht des Liberalen Intergouvernementalismus nehmen die rational kalkulierenden Mitgliedstaaten die Gefahr von Verselbstständigungstendenzen der EU-Institutionen wiederum zwar bewusst in Kauf, sollte der zu erwartende Nutzen entsprechend groß sein.¹⁰⁴ Doch bestand hier in der Schaffung neuer Institutionen außerhalb des EU-Rahmens scheinbar eine attraktivere Alternative. Dies entspricht auch der Sicht des Neuen Intergouvernementalismus auf *de novo bodies*, zu denen seine Vertreter die EFSF und den ESM zählen. Diese Weiterentwicklung des intergouvernementalen integrationstheoretischen Ansatzes sieht den Integrationsprozess zwar weiter voranschreiten, dabei seit dem Vertrag von Maastricht jedoch primär durch zunehmende Koordination gekennzeichnet statt durch auf supranationale Institutionen gerichtete Delegation. Dies ergebe sich zum einen aus dem Streben der nationalen Regierungen, zusätzliche politische Themen auf EU-Ebene zur Erzielung effektiver Lösungen zu behandeln; zum anderen stehe einer weiteren klassischen supranationalen Integration der zunehmende Euroskeptizismus entgegen. Die in ihrem Auftrag klar umgrenzten und national kontrollierten *de novo bodies* bildeten hier einen Ausweg.¹⁰⁵

103 Vgl. so auch Enderlein, H.: Die Krise im Euro-Raum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 60/43 (2010), 7–12, hier 10; die Rolle Großbritanniens hervorhebend Gocaj, L./Meunier, S., a.a.O., 244.

104 Vgl. Moravcsik, A., Preferences and Power, a.a.O., 507 ff.

105 Vgl. Puetter, U.: The European Council and the Council, Oxford, 2014, 4 und 30; Bickerton, C.J./Hodson, D./Puetter, U., a.a.O., 713 f.

Mit dem Beschluss für einen künftigen *alleinigen* permanenten ESM hat sich schließlich das intergouvernementale Design auch gegenüber den zunächst noch bestehenden supranationalen Einschlügen durchgesetzt. Die 2015 vorgenommene Modifizierung des EFSM, die ihm nun obliegende Ergänzungsfunktion zum ESM, die Festschreibung einer Kompensation von Nicht-Eurostaaten für ggf. auftretende Verluste und damit die Rücknahme des gesamteuropäischen Charakters haben das intergouvernementale Gestaltungsprinzip zusätzlich bestätigt. Eine solche Differenzierung hinsichtlich des Risikos fehlte sowohl bei den zuvor vorhandenen EU-Verschuldungsinstrumenten, obwohl diese ebenfalls nicht für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen von Interesse sind, als auch in der ursprünglichen EFSM-Version.¹⁰⁶ Damit hat die mit der Eurokrise auftretende neue Betonung des intergouvernementalen nicht nur mit dem ESM außerhalb des engeren EU-Rahmens längerfristig ihren Niederschlag gefunden, sondern – wenn auch mit einiger Verzögerung – zudem in den Zirkel genuiner EU-Verschuldungsinstrumente Eingang erhalten und die dort zuvor herrschende Tendenz einer zunehmenden Supranationalisierung der Entscheidungsverfahren unterbrochen.

Die auf den Finanzierungsstrukturen der EU-Verschuldungsinstrumente fußenden Ergebnisse liefern damit Hinweise, dass die Eurokrise als Auslöser einer *critical juncture* und damit einer Veränderung der Integrationsdynamik gewirkt hat. In der Folge bleibt zu prüfen, inwieweit sich diese auf der Makroebene gewonnenen Schlussfolgerungen durch die Untersuchung der Diskurse, Aushandlungs- und Einigungsprozesse bestätigen lassen.¹⁰⁷ Darüber hinaus stellt sich weiterhin die Frage, ob nicht nur künftige EU-Verschuldungsinstrumente, sondern auch die EU-Finzen insgesamt von dieser Dynamik beeinflusst werden. So muss eine als exogener Schock bewertbare Krisensituation nicht für weitere betroffene Institutionen in gleichem Maße zu einer (wandelbewirkenden) *critical juncture* führen.¹⁰⁸ Nach Annahme des Neuen Intergouvernementalismus fügt sich die intergouvernementale Ausrichtung der Rettungspolitik aber in eine bereits mit dem Maastricht-Vertrag beginnende Entwicklungslinie ein.¹⁰⁹ Demnach kumulierten im Moment der Krise die wirkenden Kräfte in der Form, dass sich die von dieser Theorie beschriebene Integrationsdynamik auch im Bereich der europäischen Verschuldungs-

106 In diesem Zusammenhang können ferner die das Hilfsprogramm für Irland ergänzenden bilateralen Kredite Großbritanniens, Dänemarks und Schwedens genannt werden.

107 Siehe für einen entsprechenden Ansatz etwa *Scheller, H.*: Policy-Transfers und Policy-Diffusion in der Finanzpolitik der Bundesrepublik, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 13/2 (2015), 277–297.

108 Vgl. *Capoccia, G./Kelemen, D. R.*, a.a.O., 349 f.

109 Vgl. *Puettter, U.*: Deliberativer Intergouvernementalismus, a.a.O., 407.

instrumente verwirklichen konnte. Somit erscheint eine Fortsetzung der aufgezeigten Verschiebung zu verstärkt dem intergouvernementalen Ideal entsprechender institutioneller Gestaltung auch im weiteren EU-Finanzbereich durchaus möglich.