

# Der Europäische Währungsfonds nach den Plänen der Kommission

Cornelia Manger-Nestler\*/Robert Böttner\*\*

Abstract	44
I. Das Nikolaus-Paket der Kommission	45
II. Vorschlag zur Errichtung eines Europäischen Währungsfonds	48
1. Hintergrund	48
2. Errichtung, Struktur und Befugnisse	49
a) Gründung	49
b) Institutionelle Struktur	50
c) Ziel, Aufgaben und Befugnisse	52
3. Unterstützung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus	54
4. Beteiligung der Europäischen Zentralbank	55
a) Gewährung von Stabilitätshilfen	56
b) Beteiligung am Abwicklungsmechanismus	57
5. Parlamentarische Kontrolle	58
a) Europäisches Parlament	59
b) Nationale Parlamente	60
III. Kritische Würdigung des Kommissionsvorschlags aus demokratischer wie rechtsstaatlicher Sicht	61
1. Methodische Begründung des Prüfungsmaßstabs	61
2. Wahl der Rechtsgrundlage	62
a) Speziellere Rechtsgrundlagen?	63
aa) Artikel 136 AEUV	63
bb) Sonstiges Primärrecht	64
b) Voraussetzungen des Artikel 352 AEUV	66
aa) Tätigwerden im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche	66
bb) Erforderlichkeit	70
c) Beschränkung des Teilnehmerkreises	70
d) Verfahren	71
3. Entscheidungsstruktur, Befugnisse sowie Rechtsschutz	73
a) <i>Meroni</i> -Kriterien	73
b) Rechenschaftspflichten	76
c) Rechtsschutz	78

---

\* Prof. Dr., LL.M., Professorin für Deutsches und Internationales Wirtschaftsrecht, Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) Leipzig.

\*\* Dipl.-Jur., B.A., LL.M., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Europarecht und Völkerrecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Lehrbeauftragter an der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin.

Unser Dank gilt Herrn Prof. em. Dr. *Ludwig Gramlich* für wertvolle Hinweise und gewinnbringende Diskussionen zum Manuskript dieses Beitrags.

4. Verhältnis zu anderen Finanzinstitutionen der EU	78
a) Rolle der Europäischen Zentralbank	79
b) Beteiligung am Einheitlichen Abwicklungsmechanismus	80
IV. Fazit und Perspektive	82

## Abstract

Vor gut einem Jahr, bereits Anfang Dezember 2017, präsentierte die Europäische Kommission ein umfangreiches Paket an Mitteilungen und Vorschlägen, mit denen sie die weiteren Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion darlegt. Das ambitionierte Vorhaben enthält auch einen Vorschlag zur Errichtung eines Europäischen Währungsfonds (EWF), der den derzeitigen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ablösen und dessen Befugnisse übernehmen sowie zusätzlich als *Lender of Last Resort* (LoLR) für den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus fungieren soll.

Nach einer kurzen Skizze des insgesamt vier Schwerpunkte umfassenden Maßnahmenpakets setzt sich der Beitrag vertieft mit dem Verordnungsvorschlag zur Errichtung eines Europäischen Währungsfonds auseinander. Beschrieben wird der EWF anhand von ausgewählten, die neue Institution maßgeblich charakterisierenden Merkmalen; im Einzelnen zählen dazu der Aufbau, die Struktur und die Befugnisse des EWF, seine Funktion als Letztversicherung für den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus sowie der Umfang der Einbindung der Europäischen Zentralbank (EZB) als auch die parlamentarische Kontrolle der neuen Unionseinrichtung. Der letztgenannte Punkt bietet den Anlass, den Gründungsrechtsakt des EWF unter den unionalen Ordnungsprinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit genauer unter die Lupe zu nehmen. Insofern begnügt sich die Abhandlung nicht damit, den Entstehungsprozess einer weiteren Unionseinrichtung nachzuzeichnen. Ihr Mehrwert liegt vielmehr in einer vertieften normativen Auseinandersetzung. Im Rahmen dieser wird anhand ausgewählter Aspekte (Wahl der Rechtsgrundlage, Mandat, Entscheidungsstruktur sowie Befugnisse) analysiert, in welchem Verhältnis der neue EWF zu anderen Finanzinstitutionen (EZB und Single Resolution Board [SRB]) steht und inwiefern er sich in das institutionelle Gefüge der Union als Ganzes, aber auch in ihre von Dynamik geprägte Finanzarchitektur einfügt.

## I. Das Nikolaus-Paket der Kommission

Während sich Kinder über Schokolade freuten oder über eine Rute ärgerten, packte die Europäische Kommission am 6. Dezember 2017 eine ganz andere Überraschung in den Stiefel der Integration der Europäischen Union (EU) – und nutzte damit auch die Gunst der Stunde, die aus dem begrenzten Einfluss einer zum damaligen Zeitpunkt nur geschäftsführend tätigen deutschen Bundesregierung resultierte. Sie präsentierte ein umfangreiches Paket an Mitteilungen und Vorschlägen, die die weiteren Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion darlegen sollen.<sup>1</sup> Die Vorschläge beruhen auf Vorarbeiten der Kommission aus den letzten Jahren, insbesondere auf dem sog. Fünf-Präsidenten-Bericht<sup>2</sup> und dem Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).<sup>3</sup> Sie dienen vor allem auch dem Zweck, völkerrechtliche Institutionen und Mechanismen, die als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise geschaffen wurden, in den spezifischen Unionsrechtsrahmen zu überführen. Sollten die Mitgliedstaaten den Vorschlägen zustimmen, könnte das Nebeneinander von supranationalen und intergouvernementalen Organen und Prozessen beendet werden, indem Verfahren der wirtschaftspolitischen Koordinierung effizienter gestaltet und besser in das EU-Recht eingebunden würden. Geht es nach dem Zeitplan der Kommission, sollen auf dem EU-Gipfeltreffen Anfang Mai 2019 in Sibiu wichtige wirtschafts-, währungs- sowie finanzpolitische Weichenstellungen zur Zukunft von WWU und EU getroffen werden. Dieses Ziel bekräftigte auch der Europäische Rat auf seiner letzten Tagung im Dezember 2018,<sup>4</sup> wengleich dieser Absichtserklärung nunmehr konkrete Taten, sprich die initialen Beschlüsse folgen müssten. Die gegenwärtig (noch) weit auseinanderliegenden Verhandlungspositionen – nicht zuletzt zwischen Deutschland und Frankreich – stimmen diesbezüglich jedoch skeptisch.

Im Einzelnen beinhaltet das Kommissionspaket vier Hauptinitiativen – (i) Errichtung des Europäischen Währungsfonds, (ii) Überführung des Fis-

---

<sup>1</sup> Übersicht zu den Maßnahmen: Mitteilung der Kommission, Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan, COM(2017) 821; s. dazu auch Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 6.12.2017, IP/17/5005, abrufbar unter: <<http://europa.eu>>.

<sup>2</sup> J.-C. Juncker/D. Tusk/J. Dijsselbloem/M. Draghi/M. Schulz, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, 22.6.2015, <<https://ec.europa.eu>>.

<sup>3</sup> Kommission, Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, COM(2017) 291 v. 31.5.2017, <<https://ec.europa.eu>>.

<sup>4</sup> S. Erklärung des Euro-Gipfels v. 14.12.2018, EURO 503/18; ebenso bereits Erklärung des Euro-Gipfels v. 29.6.2018, EURO 502/18.

kalvertrags in das Unionsrecht, (iii) neue Haushaltsinstrumente sowie (iv) die Schaffung eines Europäischen Finanzministers; die vier Kernpunkte untergliedern sich insgesamt in sechs Einzelmaßnahmen. Der Inhalt des Gesamtpakets soll nachfolgend kurz skizziert werden, bevor sich der Beitrag vertieft mit dem Verordnungsvorschlag zur Errichtung eines Europäischen Währungsfonds auseinandersetzt (unter II.) und diesen unter ausgewählten rechtsstaatlichen wie demokratischen Gesichtspunkten einer ersten Bewertung unterzieht (unter III.).

i) Als erste Maßnahme schlägt die Kommission, gestützt auf eine Ratsverordnung, die Errichtung eines Europäischen Währungsfonds vor.<sup>5</sup>

ii) Mit dem zweiten Vorschlag beabsichtigt die Kommission, die Substanz des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) in Gestalt einer Richtlinie in das EU-Recht zu integrieren.<sup>6</sup> Der sog. Fiskalpakt<sup>7</sup> wurde 2012 von 25 EU-Mitgliedstaaten<sup>8</sup> geschlossen; er beinhaltet strengere Haushaltsregeln, die Pflicht zur Einführung einer Schuldenbremse im nationalen Recht sowie ein interparlamentarisches Forum, um die Haushaltspolitik und andere vom Vertrag erfasste Angelegenheiten zu diskutieren (sog. Artikel-13-Konferenz). Mit dem vorgelegten Richtlinienvorschlag erfüllt die Kommission den Auftrag aus Art. 16 des Fiskalvertrags,<sup>9</sup> wonach dessen Inhalt binnen fünf Jahren in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen ist. Die Richtlinie soll dabei zunächst nur für Euro-Staaten gelten; andere Mitgliedstaaten wären nur daran gebunden, sofern sie der Kommission dies mitteilen (Art. 4 des Richtlinien [RL]-Entwurfs).

iii) Der dritte Teilbereich umfasst eine Mitteilung über neue Haushaltsinstrumente.<sup>10</sup> Darin legt die Kommission dar, wie bestimmte Haushaltsfunktionen, die für die Eurozone und für die Union insgesamt wichtig sind, im Rahmen der öffentlichen Unionsfinanzen wahrgenommen werden können.

<sup>5</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, COM(2017) 827 final, und Anhang des Vorschlags, Satzung des Europäischen Währungsfonds, COM(2017) 827 final ANNEX.

<sup>6</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten, COM(2017) 824 final.

<sup>7</sup> Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) v. 2.3.2012, abrufbar unter: <<https://www.consilium.europa.eu>>; zum Fiskalvertrag s. S. Pilz, Der Europäische Stabilitätsmechanismus, 2016, 60 ff.

<sup>8</sup> Mit Ausnahme von Großbritannien und Tschechien sowie Kroatien, das damals noch kein Mitglied der Union war.

<sup>9</sup> S. oben Anm. 7.

<sup>10</sup> Mitteilung der Kommission, Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens, COM(2017) 822 final.

Die in der Mitteilung benannten vier spezifischen Aspekte umfassen die Unterstützung von Strukturreformen, eine Konvergenzfazilität für Euro-B Beitrittsländer, eine Letztsicherung für die Bankenunion sowie eine Stabilisierungsfunktion. Im Zusammenhang mit der Unterstützung von Strukturreformen unterbreitet die Kommission einen Vorschlag für gezielte Änderungen der Verordnung (VO) mit gemeinsamen Bestimmungen zwecks Mobilisierung von EU-Mitteln zur Unterstützung nationaler Reformen.<sup>11</sup> Durch Änderung der Dachverordnung (EU) Nr. 1303/2013<sup>12</sup> soll ein neues Haushaltshilfe-Instrument eingeführt und getestet werden, das den Mitgliedstaaten ermöglichen soll, die leistungsgebundene Reserve der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds flexibler zu nutzen.

Zudem wird ein Vorschlag zur Ausweitung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen präsentiert.<sup>13</sup> Demnach sollen durch Änderung der Verordnung (EU) Nr. 2017/825<sup>14</sup> einerseits die Mittel für technische Hilfe im Rahmen ebenjener Verordnung verdoppelt werden und andererseits Strukturhilfen auch für Nicht-Eurostaaten mit Blick auf ihren Beitritt zur Eurozone bereitgestellt werden, um den notwendigen Konvergenzprozess zu unterstützen.

iv) Schließlich veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über einen Europäischen Minister für Wirtschaft und Finanzen.<sup>15</sup> Nach diesen Plänen sollen die Ämter des für Wirtschaft und Finanzen zuständigen Kommissionsmitglieds als Vizepräsident und des Präsidenten der Eurogruppe verschmolzen werden, um so Kohärenz, Effizienz, Transparenz und demokra-

---

<sup>11</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der VO (EU) Nr. 1303/2013 und zur Aufhebung der VO (EG) Nr. 1083/2006, COM(2017) 826 final.

<sup>12</sup> VO (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, ABl. 2013 L 347/320.

<sup>13</sup> COM(2017) 825 final, nunmehr erlassen als VO (EU) 2018/1671 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2018 zur Änderung der VO (EU) 2017/825 zur Erhöhung der Finanzausstattung des Programms zur Unterstützung der Strukturreformen und zur Anpassung seines übergeordneten Ziels, ABl. 2019 L 284/3.

<sup>14</sup> VO (EU) 2017/825 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.5.2017 über die Auflegung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen für den Zeitraum 2017-2020, ABl. 2017 L 129/1.

<sup>15</sup> COM(2017) 823 final; s. dazu ausführlich R. Böttner, Der Europäische Minister für Wirtschaft und Finanzen nach den Plänen der Kommission, ZEuS 21 (2018), 69 ff.

tische Rechenschaftspflicht bei der wirtschaftspolitischen Steuerung zu erhöhen.

## II. Vorschlag zur Errichtung eines Europäischen Währungsfonds

### 1. Hintergrund

Seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Einrichtung eines permanenten Stabilisierungsmechanismus – bezeichnet als Euro(päischer)-Währungsfonds oder auch Euro-Finanzhilfefazilität – bereits mehrfach diskutiert worden.<sup>16</sup>

Als Notfallreaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise, die Europa 2008 traf, wurden zunächst verschiedene Soforthilfeeinstrumente beschlossen. Damit errichtete die Union finanzielle Brandschutzmauern, um die am stärksten betroffenen Euro-Mitgliedstaaten zu unterstützen und die wirtschaftspolitische Koordinierung auf EU-Ebene zu intensivieren. Mit Ausnahme des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), der auf die Ratsverordnung (EU) Nr. 407/2010<sup>17</sup> gestützt und der später in die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)<sup>18</sup> überführt wurde, basierten die meisten der Hilfsinstrumente auf Rechtsgrundlagen außerhalb des Unionsrechtsrahmens. Noch im Jahr 2010 gelangte der Europäische Rat zu dem Schluss, dass die nur als vorübergehende Einrichtung angelegte EFSF durch einen verstetigten Mechanismus abgelöst werden solle.<sup>19</sup>

Der seit Februar 2012 bestehende Europäische Stabilitätsmechanismus gründet sich auf einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Euro-Mitgliedstaaten.<sup>20</sup> Als dessen europarechtliche Absicherung wurde Art. 136 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) durch einen neuen Abs. 3 ergänzt, der die Einrichtung eines solchen Mechanismus

<sup>16</sup> S. bereits *D. Gros/T. Mayer*, How to Deal With Sovereign Default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund, CEPS Policy Brief Nr. 202 (Februar 2010).

<sup>17</sup> VO (EU) Nr. 407/2010 v. 11.5.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. 2010 L 118/1.

<sup>18</sup> EFSF Framework Agreement v. 7.6.2010, Text abrufbar unter: <<https://www.esm.europa.eu>>.

<sup>19</sup> COM(2017) 827 final (Anm. 5), Begründung, 1.

<sup>20</sup> Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus v. 1.2.2012 (im Folgenden: ESM-Vertrag), Vertragstext abrufbar unter: <<http://europa.eu>>; für einen Überblick über den ESM s. *S. Pilz* (Anm. 7), 64 ff.

zwischen den Mitgliedstaaten ausdrücklich gestattet.<sup>21</sup> Bereits damals wurde jedoch schon eine Lösung innerhalb des Unionsrahmens favorisiert. In der Zwischenzeit hatten sowohl die Kommission<sup>22</sup> als auch das Europäische Parlament<sup>23</sup> gefordert, die Strukturen des Stabilitätsmechanismus aus ihrer zwischenstaatlichen Form in die supranationalen Mechanismen zu überführen. Dies aus gutem Grund, denn das Nebeneinander von EU-Institutionen und einem ständigen extraunionalen Mechanismus wie dem ESM schafft einen gespaltenen Rechtszustand, bei dem Rechtsschutz, Achtung der Grundrechte sowie demokratische Rechenschaftspflichten inhaltlich nicht konsistent sind, sodass sie auch nur uneinheitlich und schwerfällig durchgesetzt werden können.

Mit dem aktuellen Verordnungsvorschlag wagt die Kommission den Vorstoß, einen Europäischen Währungsfonds innerhalb des unionalen Rechtsrahmens und zugleich als Einrichtung der Union zu errichten. Die Satzung des EWF ist im Anhang der Verordnung niedergelegt und integraler Bestandteil derselben. Dabei will die Kommission das Rad nicht neu erfinden: Aus Gründen der Kosteneffizienz, aber auch aufgrund der beim ESM bereits vorhandenen Expertise, soll der ESM in die Unionsrechtsordnung überführt werden und im neuen EWF aufgehen.<sup>24</sup>

## 2. Errichtung, Struktur und Befugnisse

### a) Gründung

Der Europäische Währungsfonds soll als eigenständige juristische Person nach dem Unionsrecht gegründet werden (Art. 1 EWF-Satzung). Mitglieder des Fonds sind die Staaten des Euro-Währungsgebiets (Art. 2 Abs. 1 EWF-Satzung); alle übrigen EU-Mitgliedstaaten werden im Falle der Einführung der gemeinsamen Währung ebenfalls zu Mitgliedern des Fonds (Abs. 2). Im Gegensatz zum ESM *ermöglicht* die Einführung der gemeinsamen Währung

---

<sup>21</sup> Beschluss 2011/199/EU des Europäischen Rates v. 25.3.2011 zur Änderung des Art. 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ABl. Nr. L 91/1.

<sup>22</sup> J.-C. Juncker/D. Tusk/J. Dijsselbloem/M. Draghi/M. Schulz (Anm. 2), 20; Kommission, Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, (Anm. 3).

<sup>23</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments v. 16.2.2017 zu der Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet, 2015/2344(INI), "Allgemeine Grundsätze"; Entschließung des Europäischen Parlaments v. 16.2.2017 zu möglichen Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union, 2014/2248 (INI), Punkt 22.

<sup>24</sup> Vgl. COM(2017) 827 final (Anm. 5), 4.

nicht bloß die Teilnahme am (völkerrechtlichen) Mechanismus, sondern führt sodann *automatisch* zur Vollmitgliedschaft im neuen EWF.<sup>25</sup> Auch wenn der Verordnungsvorschlag die Rechtsnatur des neuen Währungsfonds nicht ausdrücklich regelt, wird dieser *de facto* zu einer EU-Agentur oder gleicht zumindest einer solchen annähernd. Auf die sich daraus ergebenden Fragen der Reichweite von Entscheidungsbefugnissen des EWF wird noch zurückzukommen sein.<sup>26</sup>

Art. 2 Abs. 1 S. 1 der Verordnung bestimmt, dass der neue Europäische Währungsfonds Rechtsnachfolger des ESM werden und an dessen Stelle treten soll. Dieser Prozess, so Satz 2 des gleichen Absatzes, wird mit dem Inkrafttreten der Verordnung oder der Einwilligung des ESM abgeschlossen, je nachdem, welches von beiden später erfolgt. Im Gegenschluss folgt daraus, dass sowohl die EU-Verordnung zur Errichtung des EWF als Rechtsnachfolger des ESM als auch der Beschluss zur Rechtsnachfolge durch den ESM<sup>27</sup> am Ende des Prozesses vorliegen müssen. Durch diese Voraussetzungskumulation wird die nahtlose und damit rechtssichere Fortführung der Tätigkeit des ESM durch den EWF ohne neue finanzielle Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gewährleistet.<sup>28</sup> Gleichzeitig wird ein paralleles Bestehen beider Institutionen ausgeschlossen, da der ESM als völkerrechtliches Konstrukt nicht durch den sekundärrechtlichen Verordnungsvorschlag modifiziert werden kann.

## b) Institutionelle Struktur

Im Übrigen entspricht die institutionelle Struktur des Europäischen Währungsfonds nahezu vollständig der des Stabilitätsmechanismus. Der EWF verfügt über einen Gouverneursrat, der durch die Finanzminister der Euro-Staaten gebildet wird und die wichtigsten Entscheidungen zu verantworten hat (Art. 5 EWF-Satzung). Während bisher nur die Option bestand, entweder aus dem Kreise seiner Mitglieder einen Vorsitzenden zu wählen

<sup>25</sup> Nach Art. 2 Abs. 1 ESM-Vertrag stand die Teilnahme den neuen Euro-Staaten offen, wohingegen sie nach Art. 2 Abs. 2 EWF-Satzung automatisch Mitglieder werden, was auch Erwägungsgrund Nr. 22 S. 2 COM(2017) 827 final (Anm. 5) betont.

<sup>26</sup> S. dazu unter III. 3.

<sup>27</sup> Unklar allerdings insoweit Erwägungsgrund Nr. 21 COM(2017) 827 final (Anm. 5) der deutschen Fassung, der sowohl Gouverneursrat als auch die Vertragsparteien des ESM nennt, sich grammatikalisch aber wohl auf den Gouverneursrat bezieht ("sollte [...] seine vorherige Zustimmung"). Aus der englischen Fassung indes geht klar die alleinige Zuständigkeit des Gouverneursrats hervor.

<sup>28</sup> Vgl. Erwägungsgrund Nr. 19 und 20 COM(2017) 827 final (Anm. 5).

oder dieses Amt dem Präsidenten der Euro-Gruppe zu übertragen (wovon Gebrauch gemacht wurde<sup>29</sup>), ist letztere Variante nun automatisch vorgesehen. Hier besteht ein Anknüpfungspunkt zum Vorschlag der Kommission zur Einrichtung eines Europäischen Wirtschafts- und Finanzministers.<sup>30</sup> Als solcher soll das zuständige Kommissionsmitglied fungieren. Somit würde ein EU-Kommissar zum (nicht stimmberechtigten) Vorsitzenden des Gouverneursrats des EWF, wodurch eine personelle Verbindung zwischen der Kommission und dem EWF entstehen würde. Daneben verfügt der EWF weiterhin über ein durch den Gouverneursrat ernanntes Direktorium (Art. 6 EWF-Satzung) und einen nunmehr durch den Rat, nicht mehr den Gouverneursrat, ernannten Geschäftsführenden Direktor (Art. 7 EWF-Satzung); beide leiten das operative Geschäft des Währungsfonds.

Auch wenn für die Beschlussfassung auf den ersten Blick unterschiedliche Modelle existieren (Art. 4 Abs. 2 EWF-Satzung), entscheidet der Gouverneursrat mindestens mit qualifizierter Mehrheit. Alle wichtigen Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen werden – wie bereits im ESM – vom Gouverneursrat freilich einstimmig gefasst.<sup>31</sup> Für bestimmte Beschlüsse, insbesondere die Gewährung von Stabilitätshilfen, Auszahlungen sowie den Einsatz der Letztsicherung, gilt immerhin noch eine sog. verstärkte qualifizierte Mehrheit von 85 % der Stimmen.<sup>32</sup> Zudem wird die Beschlussfähigkeit aller EWF-Gremien durch eine Art doppelte Zwei-Drittel-Mehrheit abgesichert (Art. 4 Abs. 2 S. 2 EWF-Satzung; mind. zwei Drittel der EWF-Mitglieder, die mind. zwei Drittel der Stimmrechte halten), womit eine hohe Übereinstimmungsquote für die Mittelverwendung des EWF gesichert ist. Auf Grundlage der geplanten Beitragsausstattung des EWF ist es damit praktisch unmöglich, Stabilitätshilfen bzw. laxe Konditionalitäten gegen den Willen der drei größten Anteilseigner (Deutschland, Frankreich, Italien) zu vergeben,<sup>33</sup> ihnen kommt damit ein faktisches Vetorecht zu. Die Rolle des Gouverneursrates als mitgliedstaatlich dominiertes Gremium wird auch dadurch unterstrichen, dass in den Sitzungen weder die Kommission (auch nicht in Person des Vorsitzenden) noch der Präsident der EZB über Stimm-, sondern lediglich über Teilnahmerechte verfügen.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Die bisherigen Vorsitzenden des ESM-Gouverneursrats waren die jeweiligen Euro-Gruppen-Präsidenten *Jean-Claude Juncker*, *Jeroen Dijsselbloem* und nun *Mário Centeno*.

<sup>30</sup> S. dazu *R. Böttner* (Anm. 15), 69 ff.

<sup>31</sup> In einer abschließenden Aufzählung zählt Art. 5 Abs. 6 EWF-Satzung dafür sieben Kategorien auf.

<sup>32</sup> Art. 4 Abs. 4 i. V. m. Art. 5 Abs. 7 EWF-Satzung.

<sup>33</sup> Art. 4 Abs. 4, 7 i. V. m. Anhang I COM(2017) 827 final (Anm. 5).

<sup>34</sup> Art. 4 Abs. 3 COM(2017) 827 final (Anm. 5).

### c) Ziel, Aufgaben und Befugnisse

Die Aufgaben und Befugnisse des EWF sind an der “Wahrung der Finanzstabilität” (Art. 3 Abs. 1 EWF-Satzung) und damit an dem Ziel ausgerichtet, das den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (*Single Resolution Mechanism* [SRM])<sup>35</sup> mit dem EWF bzw. dem ESM als Vorläuferinstitution verbindet und damit für die Begründung der Rechtsgrundlage<sup>36</sup> einen wichtigen Anhaltspunkt liefert.

Das stabilitätspolitische Mandat des neuen EWF umfasst zwei große Aufgabenbereiche, die Art. 2 Abs. 2 EWF-Satzung benennt: Erstens (lit. a) sollen Finanzmittel mobilisiert und in Form von Finanzhilfen unter strikter Konditionalität an notleidende Mitgliedstaaten gewährt werden, wobei der EWF diese Mittel durch die Emission von Kapitalmarktinstrumenten und durch Geldmarktgeschäfte beschafft. Die Gewährung von Finanzhilfen – von den Grundsätzen für Stabilitätshilfeoperationen über das Verfahren für die Gewährung von Stabilitätshilfen bis zu den Finanzierungsinstrumenten (Art. 12-21 EWF-Satzung) – ist praktisch identisch mit deren Ausgestaltung im ESM.<sup>37</sup> Insgesamt sollte sich der EWF – ebenso wie bereits derzeit der ESM – auf Krisenbewältigung und -prävention konzentrieren. Die Finanzhilfeeinstrumente des EWF erlauben wie die des ESM dem notleidenden Mitgliedstaat eine gestreckte und geordnete Anpassung, wodurch die Gefahr eines unkontrollierten, weil abrupten Verlusts des Zugangs zu internationalen Finanzmärkten mit dementsprechend hohen Anpassungskosten beherrschbar wird. Durch die Konditionalität der Stabilitätshilfen ist der notleidende Mitgliedstaat zu wirtschaftlichen Reformen gezwungen, was sich – wenn auch erst in einer Mittel- bis Langfristperspektive – positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit des Mitgliedstaats und damit der gesamten Euro-

<sup>35</sup> VO (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.7.2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der VO (EU) Nr. 1093/2010, ABl. Nr. L 225/1. Ergänzt wird die VO durch die RL 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.5.2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der RL 82/891/EWG des Rates, der RL 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der VO (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Nr. L 173/190.

<sup>36</sup> Vgl. dazu unten, III. 2.

<sup>37</sup> Hingewiesen sei insbesondere auf die detaillierte Darstellung bei S. Pilz (Anm. 7); s. auch C. Manger-Nestler/R. Böttner, *Ménage à trois? – Zur gewandelten Rolle der EZB im Spannungsfeld zwischen Geldpolitik, Finanzaufsicht und Fiskalpolitik*, EuR 49 (2014), 621 (632 f.); C. Ohler, *Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion*, 2015, § 4 Rn. 54 ff.

zone auswirkt. Im Hinblick auf die Überwachung der Konditionalität perpetuiert der VO-Entwurf die im Zuge der Griechenland-Krise geltende und bereits für den ESM verstetigte Pflicht<sup>38</sup> der Kommission, die Einhaltung der Auflagen “im Benehmen mit der EZB” zu kontrollieren (Art. 13 Abs. 8 EWF-Satzung). “Im Benehmen” umschreibt eine Art konsultativer<sup>39</sup> Abstimmung, die rechtstechnisch mehr als eine bloße Anhörung darstellt, aber gerade kein Einvernehmen<sup>40</sup> zwischen EZB und Kommission fordert. Der EZB wurden bewusst keine weiteren Mitspracherechte eingeräumt, wodurch Interessenkonflikte mit ihrer geldpolitischen Hauptaufgabe in diesem Punkt *ex ante* ausgeschlossen sind.<sup>41</sup> Im Falle einer beschlossenen Stabilitätshilfe handelt die Kommission im Benehmen mit der EZB und in Zusammenarbeit mit dem EWF ein Memorandum of Understanding (MoU) aus (Art. 13 Abs. 3 EWF-Satzung). Die Rolle der Kommission als Verhandlungsführerin offenbart einen deutlichen Unterschied zum Internationalen Währungsfonds (IWF), der als Vorbild konditionierter Finanzhilfen an Staaten<sup>42</sup> gilt. Indes agiert der IWF im Rahmen des intergouvernementalen Bretton-Woods-Systems, das nicht über ein supranationales Kontrollorgan wie die Kommission verfügt. Der EWF ist insofern nicht schlechter gestellt, denn ihm obliegt letztlich die Entscheidung über die Auszahlung bzw. weitere Finanzhilfen, die er wegen mangelnder Compliance ebenso verweigern kann. Die Aufgabenteilung zwischen Kommission und ESM bzw. dem zukünftigen EWF soll zudem sicherstellen, dass der EWF sich nicht durch die Hintertür in die der Kommission zugeschriebene Rolle in der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens hineinzu-drängen versucht.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Vgl. für den ESM Art. 13 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 1 sowie Abs. 7 ESMV, s. dazu *S. Pilz* (Anm. 7), 70.

<sup>39</sup> Deutlicher wird dies in der englischen Fassung des AEUV, die den Begriff “in consultation” gebraucht, vgl. *R. Mögele*, in: *R. Streinz*, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 218 AEUV Rn. 9. Ähnlich auch *T. Giegerich*, in: *M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde* (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC, AEUV*, 2017, Art. 218 AEUV Rn. 56.

<sup>40</sup> So aber *S. Lorenzmeier*, in: *E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim*, *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 218 AEUV (März 2011), Rn. 29.

<sup>41</sup> Dies apostrophiert ausdrücklich auf die EZB in ihrer Stellungnahme (CON/2018/20) v. 11.4.2018, 3.

<sup>42</sup> Vgl. *M. K. Bode*, *Der IWF im Wandel – Rückkehr zu einem neuen System*, 2017, 109, sowie ausführlich zum Konzept der Konditionalität S. 107 ff.; *S. Pilz* (Anm. 7), 150 f.

<sup>43</sup> S. dazu die Grundsatzvereinbarung zu den Arbeitsbeziehungen zwischen der Europäischen Kommission und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus v. 28.4.2018, <<https://www.esm.europa.eu>>.

Zweitens (lit. b) soll der EWF mit Hilfe von Finanzierungsinstrumenten die Arbeit des *Single Resolution Board* unterstützen, womit eine verstetigte Verbindung zur Bankenabwicklung etabliert wird. Mit der Aufgabe der Unterstützung des SRB betritt der EWF finanzpolitisches wie juristisches Neuland, das sowohl unter dem Gesichtspunkt der Verbindung zur Bankenunion<sup>44</sup> als auch hinsichtlich der Beteiligung der EZB<sup>45</sup> eine genauere Betrachtung erfordert.

Hingewiesen sei an der Stelle noch auf ein Instrument, das ergänzend zum Instrumentarium des ESM hinzutritt und das die Rekapitalisierung von Kreditinstituten durch den EWF ermöglichen soll. Damit wird eine Regelung aufgenommen, die auf Grundlage des damaligen Art. 19 ESM-Vertrag eine Erweiterung der Finanzhilfeeinstrumente durch Entscheidung des Gouverneursrats zuließ.<sup>46</sup>

### 3. Unterstützung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus

Mit der Unterstützung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus übernimmt der EWF eine, wie auch die Kommission betont, völlig neue Aufgabe, die der ESM – möglicherweise aus gutem Grund? – nicht innehatte. Die Unterstützungsfunktion für den *Single Resolution Mechanism* (SRM), die in Art. 22-24 EWF-Satzung geregelt ist, zielt darauf ab, das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des SRM zu stärken. Dieser seitens der Wirtschafts- und Finanzminister der Mitgliedstaaten schon länger gestellten Forderung<sup>47</sup> kommt die Kommission mit ihrem Vorschlag nun nach.

Die Aufgabe des 2014 auf Grundlage der VO (EU) Nr. 806/2014<sup>48</sup> errichteten SRM besteht darin, in den Mitgliedstaaten, die der einheitlichen Ban-

<sup>44</sup> S. dazu unten 3. und III. 4. b).

<sup>45</sup> S. dazu unten 4. und III. 4. a).

<sup>46</sup> Die Einführung dieses Instruments war nicht unumstritten: dagegen etwa *D. Murswiek*, Die direkte Bankenrekapitalisierung durch den ESM, Rechtsgutachten für die Stiftung Familienunternehmen, 2014, <<http://www.familienunternehmen.de>>; keine rechtlichen Bedenken äußert demgegenüber *C. Calliess*, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages v. 6.10.2014, <<https://www.bundestag.de>>. Nach Art. 2 Abs. 2 des deutschen Zustimmungsgesetzes zum ESM (BGBl. 2012 II, 981) bedurfte es dazu einer Ermächtigung des deutschen Gouverneurs durch Beschluss des Bundestages, enthalten im Gesetz zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Art. 19 des Vertrags vom 2.2.2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, BGBl. 2014 II, 1015.

<sup>47</sup> Mitteilung der Euro-Gruppe und der ECOFIN-Minister v. 18.12.2013 über eine SRM-Letztsicherung.

<sup>48</sup> VO (EU) Nr. 806/2014 (Anm. 35).

kenaufsicht durch die EZB (*Single Supervisory Mechanism* [SSM]) unterliegen, auch die Abwicklung maroder Kreditinstitute nach einheitlichen europäischen Regeln zu organisieren und zu koordinieren. Zu diesem Zwecke wurde eine einheitliche Abwicklungsbehörde – das SRB – als EU-Agentur eingerichtet, die über die Restrukturierung und letztlich die Abwicklung notleidender Kreditinstitute mit Mitteln eines einheitlichen Abwicklungsfonds (*Single Resolution Fund* [SRF]) entscheidet.<sup>49</sup> Die Rolle des EWF soll auf die Letztsicherung beschränkt werden, der EWF nur dann in Form von Kreditlinien und Garantien (Art. 22 Abs. 1 UAbs. 1 EWF-Satzung) einspringen, wenn sich die sofort verfügbaren Mittel des Fonds als unzureichend erweisen. Die Letztsicherung des SRF soll im Gesamtbetrag bis zu einer anfänglichen Obergrenze von 60 Milliarden Euro durch den EWF gewährt werden (Art. 22 Abs. 2 EWF-Satzung); indes sieht der Entwurf bereits die Möglichkeit der Anhebung der Obergrenze vor, was angesichts der Umsatzzahlen der größten europäischen Banken unumgänglich, wenn auch finanziell schmerzlich scheint, da ansonsten die Effektivität einer Letztsicherung leer liefe. Die Finanzierungsbedingungen für die Letztsicherung des SRB sind vom Gouverneursrat des EWF zu beschließen (Art. 23 Abs. 1 EWF-Satzung), wobei dieser nicht “im Alleingang” handeln kann, sondern das Einvernehmen mit den an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten herzustellen hat.

#### 4. Beteiligung der Europäischen Zentralbank

Wie bereits unter dem ESM-Vertrag soll die Europäische Zentralbank in die Tätigkeit des neuen Währungsfonds eingebunden werden, auch wenn sie zu Recht institutionell, bspw. durch eine Sekretariatsfunktion, nicht mit dem EWF verknüpft ist. Indes kommt ihrer fachlichen Expertise sowohl bei der Entscheidung über Stabilitätshilfen (unter a.) als auch im Rahmen des Abwicklungsmechanismus (unter b.) eine nicht zu unterschätzende Rolle zu, infolge derer sie zum wichtigen Weichensteller für die Tätigkeit – und damit auch den Erfolg – des EWF wird. Gleichzeitig entsteht für die EZB durch die Teilnahme an den Sitzungen des Gouverneursrates und durch die

---

<sup>49</sup> Vgl. zu Struktur und Aufgaben des SRM sowie von SRB und SRF ausführlich: C. Manger-Nestler, Institutionell-organisatorische Aspekte des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Kap. B. II.), in: U. Jahn/C. Schmitt/B. Geier, Handbuch Bankensanierung und -abwicklung, 2016, 241 ff.

wirtschaftspolitische Beurteilung von Krisenländern<sup>50</sup> bzw. notleidenden Finanzinstituten ein Spannungsverhältnis zur Unabhängigkeit, die bezogen auf die geld- und währungspolitische Hauptaufgabe primärrechtlich (Art. 130 AEUV) gewährt wird.

### a) Gewährung von Stabilitätshilfen

Während vormals der Präsident der EZB als Beobachter an den Sitzungen des Gouverneursrats teilnehmen konnte (Art. 5 Abs. 3 ESM-Vertrag), wird er nunmehr zum Mitglied des Beschlussfassungsorgans. Seine Mitgliedschaft wird im Gouverneursrat aber, ebenso wie die des Kommissionsmitglieds,<sup>51</sup> nach wie vor nicht mit einem Stimmrecht verknüpft (Art. 5 Abs. 3 EWF-Satzung).

Darüber hinaus ist die EZB – wie auch schon beim Stabilitätsmechanismus – bei der Bewertung für die Gewährung von Stabilitätshilfen eingebunden. Die Europäische Kommission soll sich nach Art. 13 Abs. 1 der EWF-Satzung mit der EZB ins Benehmen<sup>52</sup> setzen, um entweder das Bestehen einer Gefahr für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt oder seiner Mitgliedstaaten zu bewerten<sup>53</sup> oder um einzuschätzen, ob die Staatsverschuldung tragfähig ist und um den tatsächlichen oder potenziellen Finanzierungsbedarf des betreffenden EWF-Mitglieds zu beurteilen. Darüber hinaus wird nach Art. 13 Abs. 3 der Satzung das Memorandum of Understanding, das die (wirtschafts)politischen Auflagen des Hilfeempfängers darlegt, durch die Kommission im Benehmen mit der EZB ausgehandelt. Schließlich soll nach Art. 13 Abs. 8 der Satzung die Einhaltung der Auflagen durch die Kommission im Benehmen mit der EZB überwacht werden. Die EZB nimmt damit eine “bedeutsame, um nicht zu sagen entscheidende” Rolle im Rahmen der Gewährung von Finanzhilfen des EWF ein.<sup>54</sup>

Während die EZB in die Arbeit des künftigen EWF involviert ist, wird der Internationale Währungsfonds nicht mehr – wie bisher im Rahmen der sog. Troika – in die Verwaltung und Überwachung der Finanzhilfepro-

<sup>50</sup> F. C. Mayer, Zurück zur Rechtsgemeinschaft: Das OMT-Urteil des EuGH, NJW 68 (2015), 1001 (1005); S. Pilz (Anm. 7), 72.

<sup>51</sup> S. oben 2. b).

<sup>52</sup> Zum Begriff s. oben 2. c).

<sup>53</sup> Es sei denn, die EZB hat bereits eine Analyse nach Art. 18 Abs. 2 der Satzung vorgelegt.

<sup>54</sup> Schlussanträge des GA Cruz Villalón v. 14.1.2015 in der Rs. C-62/14 (*Gauweiler*), ECLI:EU:C:2015:7, Rn. 143; s. auch T. Beukers, The New ECB and Its Relationship with the Eurozone Member States: Between Central Bank Independence and Central Bank Intervention, CML Rev. 50 (2013), 1588 ff.

gramme eingebunden sein. Grund für diese Entscheidung sind die dem Vernehmen nach in der Vergangenheit herrschenden erheblichen Differenzen zwischen den beiden Finanzinstitutionen, weshalb die EZB auch der Bezeichnung als Europäischer “Währungsfonds” kritisch gegenübersteht und für eine Beibehaltung des bisherigen Namens plädiert.<sup>55</sup> Während die EZB den Erfolg von Strukturanpassungsprogrammen in Euro-Krisenstaaten durchaus positiv bewertete, sah der IWF noch weiteren Reformbedarf. Dieser kritischen Sichtweise, die letztlich die Verlässlichkeit der ökonomischen Basis zumindest des Euro-Währungsgebiets, wenn nicht sogar der gesamten EU zum Gegenstand hat, entledigt sich der neue Vorschlag mit einer gewissen Nonchalance. Gleichzeitig ist diese Struktur nur konsequent, wenn man die Entscheidung über und die Abwicklung von Stabilitätshilfen in europäischer Hand konzentrieren will. Über die nötige Expertise verfügen die Kommission und der derzeitige ESM nach acht Jahren – seit Einrichtung des ersten, temporären Hilfsmechanismus, der EFSF – allemal. Zudem wird damit kritischen Stimmen begegnet, die dem IWF ein zu starkes Engagement in Europa vorwarfen. Die umfangreiche Beteiligung der von politischer Einflussnahme unabhängigen (Art. 130 AEUV) EZB dürfte die Glaubwürdigkeit der Maßnahmen erhöhen und stellt damit eine angemessene Kompensation für den IWF dar, dessen Einflussnahme ohnehin über die Jahre schon schrittweise geringer wurde. Dass damit die Finanzhilfen auch um den IWF-Anteil “billiger” werden bzw. diese Aufwendungen die Kapazität des EWF insgesamt erhöhen, ist schließlich ein nicht zu unterschätzender Nebeneffekt.

## b) Beteiligung am Abwicklungsmechanismus

Zieht man eine Verbindung zwischen der Letztsicherung, die der EWF für den SRF übernehmen soll, und der EZB, steht auch in diesem Kontext die Rolle der Zentralbank im Geflecht der europäischen Finanzarchitektur im Fokus. Der künftige EWF stellt eine Art Bindeglied zwischen der EZB und dem bestehenden SRM dar, denn der Währungsfonds wird Kreditlinien und Garantien für den SRB bereitstellen dürfen, um damit etwaige Abwicklungsmaßnahmen in den an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten zu finanzieren. Daraus folgt *e contrario*, dass es nicht Aufgabe der mit der Bankenaufsicht betrauten EZB ist, mögliche Abwicklungsmaßnahmen als *Lender of Last Resort* zu refinanzieren. Indem der EWF die finanzielle Letztsicherung für Abwicklungsmaßnahmen übernimmt, die vom SRB be-

---

<sup>55</sup> Stellungnahme (CON/2018(20) v. 11.4.2018, 4 f.

geschlossen und durch den SRF finanziert werden, wird die institutionelle Trennung zwischen Aufsicht (EZB) und Abwicklung (SRB) in ihrer bisherigen Form bestätigt und finanziell untermauert. Dies ist sinnvoll, ja, notwendig. Denn die EZB besitzt bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine entscheidende Rolle an der Schnittstelle zwischen Aufsicht und Abwicklung, da sie im SRB nicht auf den bloßen Beobachterstatus beschränkt ist. Vielmehr stellt sie aus ihrer Aufsichtstätigkeit im SSM wichtige Informationen zur Beurteilung von Instituten zur Verfügung, die als Grundlage für Sanierung bzw. Abwicklung herangezogen werden; dies gilt insbesondere für die abwicklungsrechtliche Initialzündung, den sog. Abwicklungstrigger, bei dem die EZB nach Aufforderung durch das SRB die Tragfähigkeit eines Instituts oder *vice versa* dessen Ausfallwahrscheinlichkeit zu beurteilen hat.<sup>56</sup> Sie liefert somit die entscheidende Informationsgrundlage für die konkreten Abwicklungsbeschlüsse des SRB.<sup>57</sup> Diese aufgaben- und befugnisrelevante Schnittmenge verlangt von der EZB auch zukünftig ein Höchstmaß an mikroprudenziellem Sachverstand und makroprudenzieller Weitsicht, um die Unabhängigkeit geldpolitischer Entscheidungen zu wahren. Insofern ist der EZB zuzustimmen, wenn sie für den zukünftigen Rechtsrahmen des EWF (*post-crisis environment*) eine klarere Zuordnung von Aufgaben und Befugnissen einschließlich technischer Expertise unter Respekt ihrer Unabhängigkeit einfordert.<sup>58</sup>

## 5. Parlamentarische Kontrolle

Schließlich soll die Einordnung des EWF in den Unionsrechtsrahmen die politische Verantwortung und Transparenz der Entscheidungsstrukturen erhöhen, wodurch die demokratischen Rechenschaftspflichten (*accountability*) innerhalb der WWU sowie deren demokratische Legitimation gesteigert werden. Erreicht wird dieses Ziel durch eine gestärkte parlamentarische Beteiligung auf europäischer wie nationaler Ebene, die sich neben dem Erlass des Gründungsrechtsakts vor allem auf die laufende Kontrolle der Tätigkeit des EWF bezieht.

Nach der Vorstellung der Kommission soll die Gründungsverordnung des EWF auf Art. 352 AEUV gestützt werden, der dem Europäischen Par-

<sup>56</sup> Sog. *failing or likely to fail* nach Art. 10 VO (EU) 806/2014 (Anm. 35); C. Manger-Nestler (Anm. 49), 260 f.

<sup>57</sup> Vgl. zur Rolle der EZB C. Manger-Nestler, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Anm. 39), Art. 127 AEUV Rn. 57; C. Manger-Nestler (Anm. 49), 262 f.

<sup>58</sup> EZB, Stellungnahme (CON/2018/20) v. 11.4.2018, 3.

lament wie den nationalen Parlamenten unterschiedlich weitreichende Beteiligungsrechte zuerkennt. Während die Zustimmung des Europäischen Parlaments (EP) zwingend vorgesehen ist (Art. 352 Abs. 1 S. 1 AEUV), werden die nationalen Parlamente von der Kommission lediglich auf die Subsidiaritätsprüfung "aufmerksam gemacht" (Abs. 2).

Betrachtet man hingegen die parlamentarische Kontrolle der zukünftigen Tätigkeit des EWF, so drückt sich die stärkere parlamentarische Beteiligung durch umfangreichere Kontrollrechte in Bezug auf die Durchführung der wirtschaftspolitischen Steuerung aus, die vor allem durch Rechenschaftspflichten gegenüber dem EP (Art. 5 EWF-Satzung) sowie den nationalen Parlamenten (Art. 6) ausgestaltet sind.

### a) Europäisches Parlament

Gegenüber dem Europäischen Parlament ist der EWF verpflichtet, einen Jahresbericht einschließlich Jahresabschluss und Finanzausweis vorzulegen (Art. 5 Abs. 2 EWF-VO). Auf Ersuchen des Parlaments kann der Geschäftsführende Direktor vor den zuständigen Parlamentsausschüssen zur Tätigkeit des EWF angehört werden (Art. 5 Abs. 3 EWF-VO). Umgekehrt ist der EWF verpflichtet, Anfragen des EP (oder des Rates) zu beantworten, wobei dies mündlich oder schriftlich und gemäß eigener Verfahrensregeln des EWF erfolgen kann (Art. 5 Abs. 4 EWF-VO). Bemerkenswert ist, dass der Vorsitzende des zuständigen EP-Ausschusses und sein Stellvertreter "vertrauliche mündliche Gespräche hinter verschlossenen Türen" mit dem Geschäftsführenden Direktor über die Aufgaben des EWF führen können (Art. 5 Abs. 5 S. 1 EWF-VO); Einzelheiten soll eine interinstitutionelle Vereinbarung regeln (S. 2). In diesem Kontext zu begrüßen ist der Vorschlag der Kommission, im EP einen Euro-Ausschuss mit erweiterten Beschlussbefugnissen einzurichten.<sup>59</sup>

Die EWF-Satzung räumt dem EP zudem ein Anhörungs-, nicht aber ein Mitspracherecht vor Ernennung des Geschäftsführenden Direktors ein (Art. 7 Abs. 1 UAbs. 3).

---

<sup>59</sup> Dieser Vorschlag findet sich in der Mitteilung der Kommission v. 30.11.2012, COM (2012) 777 final/2, S. 45; s. auch R. Böttner (Anm. 15), 83.

## b) Nationale Parlamente

Betrachtet man die jährlichen Berichtspflichten des EWF, normiert Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Art. 5 Abs. 2 EWF-VO den inhaltlichen wie zeitlichen Gleichlauf gegenüber dem EP wie den nationalen Parlamenten aller EWF-Teilnehmerstaaten. Die nationalen Parlamente können ihr Meinungsbild zu diesem Bericht im Wege begründeter Stellungnahmen an den EWF richten. Ebenfalls und logischerweise begrenzt auf die nationalen Parlamente der EWF-Teilnehmerstaaten können diese schriftliche Anfragen in Bezug auf die Aufgaben des EWF an den Fonds richten, die dieser beantworten muss (Art. 6 Abs. 2 EWF-VO). Schließlich ist eine Art Dialog („Meinungsaustausch“, Art. 6 Abs. 3 EWF-VO) über die Fortschritte bei der Durchführung der Stabilitätshilfen vorgesehen, zu dem ein nationales Parlament eines EWF-Mitgliedstaats den Geschäftsführenden Direktor auffordern kann.

Neben der singulären Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente ergeben sich aus anderen Regelungen koordinierte, parlamentarische Überwachungsrechte. Nach Art. 10 des Protokolls (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente soll sich eine Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente (*Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne*, COSAC) in Kooperation mit dem Europäischen Parlament zum Austausch von Informationen und bewährten Praktiken organisieren. Thematisch spezifiziert wird dies in Art. 13 des Fiskal-/SKS-Vertrags, wonach sich eine solche interparlamentarische Konferenz zusammenfinden und die Haushaltspolitik und andere vom Fiskalvertrag erfasste Angelegenheiten diskutieren soll. Während das Nikolaus-Paket der Kommission vorsieht, die Haushaltsregeln des Fiskalpaktes ins Unionsrecht zu überführen,<sup>60</sup> sollen institutionelle Praktiken wie eben diese interparlamentarische Konferenz (sog. Artikel-13-Konferenz) oder der sog. Euro-Gipfel (Art. 12) beibehalten werden. Echte, sanktionsbewehrte parlamentarische Kontrollrechte in Bezug auf die Gewährung und Überwachung von Stabilitätshilfen sind indes – weder für das Europäische noch für die nationalen Parlamente – vorgesehen.

Über die europarechtlichen Vorschriften zur parlamentarischen Beteiligung gelten nationale rechtliche Bestimmungen zur Kontrolle durch die nationalen Parlamente. In verschiedenen sensiblen Bereichen, etwa der Anwendung der Brückenklauseln oder der Flexibilitätsklausel,<sup>61</sup> haben einige der Mitgliedstaaten in ihren Rechtsordnungen dem nationalen Parlament

<sup>60</sup> Vgl. dazu oben I.

<sup>61</sup> S. dazu R. Böttner/J. Grinc, Bridging Clauses in European Constitutional Law, 2018, 77 ff. und 12.

Kontrollbefugnisse eingeräumt, die über die europarechtlichen Anforderungen hinausgehen. In Deutschland regelt beispielsweise das ESM-Finanzierungsgesetz,<sup>62</sup> dass der deutsche Vertreter im ESM bestimmten Maßnahmen nur zustimmen (oder sich der Stimme enthalten) darf, sofern vorher das Plenum (§ 4 ESM-Finanzierungsgesetz [FinG]) oder der Haushaltsausschuss (§ 5 ESMFinG) des Deutschen Bundestages ihre Zustimmung erteilt haben.<sup>63</sup>

### III. Kritische Würdigung des Kommissionsvorschlags aus demokratischer wie rechtsstaatlicher Sicht

#### 1. Methodische Begründung des Prüfungsmaßstabs

Im Folgenden soll die vorgeschlagene Konstruktion des Europäischen Währungsfonds einer ersten rechtlichen Einschätzung unterzogen werden. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf ausgewählten, die neue Institution maßgeblich charakterisierenden Aspekten. Herausgegriffen werden dazu die Wahl der Rechtsgrundlage (unter 2.), Entscheidungsstruktur und Befugnisse des EWF (unter 3.) sowie sein Verhältnis zu anderen Finanzinstitutionen (EZB, SRB) (unter 4.).

Maßstabsbildend für eine rechtliche Bewertung sind demokratische wie rechtsstaatliche Grundsätze, unter denen jedwedes Handeln der Union und insbesondere die Schaffung neuer, primärvertraglich nicht vorgesehener Unionseinrichtungen auf der sog. Tertiärebene<sup>64</sup> zu beurteilen sind. Dem verbandskompetenziellen Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 Vertrag über die Europäische Union [EUV]) entsprechend muss der geplante EWF über ein klares Mandat verfügen, das den Umfang der übertragenen Aufgaben und Befugnisse widerspruchsfrei umreißt. Eine solche Beschreibung der Reichweite der Aufgaben lässt zugleich Rückschlüsse auf die Rechtsstellung zu, die der geplante EWF im institutionellen Rahmen der Union allgemein, vor allem aber im Konzert der überwiegend noch recht jungen europäischen Finanzinstitutionen einnehmen soll.

---

<sup>62</sup> Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) v. 13.9.2012, BGBl. I, 1918, geändert durch Art. 1 G. v. 29.11.2014, BGBl. I, 1821, 2193.

<sup>63</sup> S. dazu auch unter IV.

<sup>64</sup> C. Calliess, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 13 Rn. 31.

Der geplante EWF wird mit der Finanzstabilität ein Mandat verfolgen,<sup>65</sup> dem ein Schutzauftrag für einen stabilen Währungsraum zu entnehmen ist. Gleichzeitig erfordert die begriffliche Komplexität und semantische Offenheit des Mandats eine deutliche funktionale Begrenzung und aufgrund der inhaltlichen Nähe zur Geld- und Währungspolitik eine klare organkompetenzielle (Art. 13 Abs. 2 EUV) Abgrenzung zu dieser.<sup>66</sup>

Aus der finanzstabilitätspolitischen Zielsetzung abgeleitet werden für den EWF zwei Aufgabenbereiche,<sup>67</sup> die im Hinblick auf den Umfang der damit verbundenen Befugnisse genauer zu untersuchen sind. Dabei sind unionspezifische Anforderungen an demokratische Legitimation sowie rechtsstaatliche Kontrolle (Art. 2 sowie Art. 9-12 EUV) sowohl für die erstmalige Übertragung im Zuge der Errichtung der EWF, vor allem aber für die laufende Kontrolle der Befugnisausübung maßgeblich. Darüber hinaus weisen beide Aufgabenbereiche (Stabilitätshilfen bzw. Letztsicherung für den SRB) des künftigen EWF gewisse Schnittmengen zu Aufgabenfeldern (Finanzaufsicht, Geldpolitik) anderer EU-Finanzinstitutionen (EZB, SRB) auf. Insofern dienen legitimatorische wie rechtsstaatliche Kriterien auch dazu, die aufgrund der eng vernetzten Tätigkeitsbereiche faktische organisatorische Nähe der verschiedenen Unionseinrichtungen in der Finanz-, Währungs- und Wirtschaftspolitik der Eurozone ein Stück weit zu separieren.

Die angerissenen Problemkreise werden nachfolgend ausführlicher behandelt, wobei – auch mit Blick auf das Stadium der Vorschläge im europäischen Gesetzgebungsprozess – an dieser Stelle nur eine erste, an einigen Stellen zwingendermaßen noch zu präzisierende Einschätzung geliefert werden kann.

## 2. Wahl der Rechtsgrundlage

Als Rechtsgrundlage für die Verordnung nennt die Kommission die Vertragsabrundungsklausel aus Art. 352 AEUV, ohne dies jedoch detailliert zu begründen. Das teleologische wie systematische Kompetenzverständnis des AEUV erlaubt die Heranziehung dieser Rechtsgrundlage indes nur, sofern die Verträge keine speziell(er)e Primärrechtsnorm vorsehen, welche die Ziele und Aufgaben der neuen Institution abdecken kann. Art. 352 AEUV

---

<sup>65</sup> S. dazu oben II. 2. c).

<sup>66</sup> S. dazu C. Manger-Nestler/R. Böttner (Anm. 37), 623 f.; C. Ohler (Anm. 37), § 3 Rn. 38.

<sup>67</sup> S. dazu oben II. 2. c).

kann daher allenfalls als “*second best*” gelten, die nur ergänzend bzw. zur Abrundung speziell geregelter Politikbereiche genutzt werden darf.

### a) Speziellere Rechtsgrundlagen?

Bevor auf die weiteren Voraussetzungen von Art. 352 AEUV näher eingegangen werden kann,<sup>68</sup> ist zunächst die subsidiäre Anwendbarkeit der Norm zu prüfen. In Betracht kommt dabei zunächst Art. 136 AEUV als zentrale Rechtsgrundlage innerhalb der WWU, aber auch andere spezielle primärrechtliche Normen scheinen denkbar.

#### aa) Artikel 136 AEUV

Als vorrangige Alternative zu der von der Kommission vorgeschlagenen Vertragsergänzungsklausel in Frage kommen könnte Art. 136 AEUV, der durch den Vertrag von Lissabon neu eingeführt und 2013 um einen Absatz 3 ergänzt wurde.<sup>69</sup> Die Vorschrift besagt, dass der Rat mit den Stimmen der Euro-Staaten im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion für die Euro-Staaten nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge und dem entsprechenden Verfahren unter den in den Art. 121 und 126 AEUV genannten Verfahren (mit Ausnahme des in Art. 126 Abs. 14 AEUV genannten Verfahrens) Maßnahmen erlässt, um die mitgliedstaatlichen Haushaltsdisziplinen im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik stärker zu überwachen (Art. 136 Abs. 1, 2 AEUV); zudem ist die Errichtung eines konditionsbasierten Finanzhilfemechanismus vorgesehen (Abs. 3).

Im Verfahren zur Änderung des Art. 136 AEUV<sup>70</sup> hatte das Europäische Parlament sein Bedauern ausgedrückt, dass der Europäische Rat nicht alle in den Verträgen vorgesehenen Möglichkeiten zur Einrichtung eines ständigen Stabilitätsmechanismus untersucht habe, insbesondere durch die in Art. 136 AEUV dem Rat übertragenen Befugnisse oder alternativ Art. 352 AEUV in Verbindung mit Art. 133<sup>71</sup> und Art. 136 AEUV. Zudem vertrat das EP die Auffassung, dass die Einrichtung und Funktionsweise eines ständigen Stabi-

---

<sup>68</sup> S. dazu unter b).

<sup>69</sup> S. dazu oben II. 1. sowie Anm. 21.

<sup>70</sup> Beschluss 2011/199/EU (Anm. 21).

<sup>71</sup> Inwieweit Art. 133 AEUV, wonach EP und Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind, erlassen, als Rechtsgrundlage dienen kann, wird im Bericht weder erläutert, noch ist es ohne Weiteres ersichtlich. S. dazu unten, bb).

litätsmechanismus in den Rechtsrahmen der Union eingebunden werden sollte, wobei entsprechend auch von dem institutionellen Mechanismus Verstärkter Zusammenarbeit als Mittel zur Einbeziehung der Unionsorgane in allen Phasen und zur Förderung der Beteiligung der Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, Gebrauch zu machen sei.<sup>72</sup> Auch in der Literatur ist teilweise die Ansicht vertreten worden, dass die Verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 136 AEUV als Rechtsgrundlage hätte herangezogen werden können.<sup>73</sup> Allerdings haben die Ermächtigungsgrundlagen in Art. 136 Abs. 1 AEUV klar präventive Maßnahmen vor Augen. Der vorgesehene Stabilitätsmechanismus greift aber erst zu einem späteren Zeitpunkt und wäre somit nicht mehr von Art. 136 Abs. 1 AEUV gedeckt. Abs. 3 deutet zudem gerade auf eine *mitgliedstaatliche* Kompetenz für die Errichtung eines Währungsfonds hin. Im Übrigen wäre die Heranziehung von Art. 136 AEUV als Rechtsgrundlage auch insofern fraglich, als dort eine Beschlussfassung durch die Euro-Staaten erlaubt ist. Im Falle des neuen EWF können über den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus – zumindest indirekt – aber auch Nicht-Euro-Staaten beteiligt sein.<sup>74</sup>

#### bb) Sonstiges Primärrecht

Durchsucht man das Primärrecht nach weiteren Normen, die als Rechtsgrundlage dienen könnten, fällt der Blick auf Art. 122 AEUV bzw. Art. 143 Abs. 2 AEUV, die unter bestimmten Voraussetzungen gegenseitigen Beistand gewährleisten sollen. Keine der beiden Vorschriften kann indes eine Basis für den geplanten EWF darstellen: Art. 122 AEUV dient nur als Grundlage für situativen und punktuellen, nicht dauerhaften und allgemeinen Beistand; Art. 143 Abs. 2 AEUV kann nur in Bezug auf das Verhältnis

---

<sup>72</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments v. 23.3.2011 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Europäischen Rates zur Änderung des Art. 136 AEUV, P7\_TA(2011)0103, Rn. 9 und 11.

<sup>73</sup> So etwa *M. Messina*, Strengthening Economic Governance of the European Union through Enhanced Cooperation, *ELRev* 39 (2014), 410; *Schwarz*, A Memorandum of Misunderstanding – The Doomed Road of the European Stability Mechanism and a Possible Way Out: Enhanced Cooperation, *CMLR* 51 (2014), 404 ff.

<sup>74</sup> Die Teilnahme an der Bankenunion ist aktuell auf Euro-Mitgliedstaaten beschränkt, eine optionale Teilnahme von Nicht-Euro-Mitgliedstaaten aber ausdrücklich vorgesehen, vgl. Art. 7 VO (EU) 1024/2013 v. 15.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, *ABl.* Nr. L 287/63. Vgl. zur Zusammenarbeit nach Art. 7 VO (EU) 1024/2013 C. *Obler* (Anm. 37), § 5 Rn. 107 ff.

zwischen den noch nicht am Euro beteiligten Staaten nutzbar gemacht werden.<sup>75</sup>

Eine weitere, zunächst denkbare Rechtsgrundlage findet sich in Art. 133 AEUV. Die Vorschrift bezieht sich indes auf Rechtsakte, die Teilgebiete des Währungsrechts, bspw. das Münzrecht oder den strafrechtlichen Schutz von Geld und Währung, betreffen.<sup>76</sup> Zudem ist Art. 133 AEUV subsidiär zu speziellen währungsrechtlichen Kompetenzen der EZB,<sup>77</sup> die hier gerade nicht weiter gedehnt, sondern eher "aus dem Feuer" genommen werden sollen, weshalb die Gewährung von Finanzhilfen eben nicht Teil der Währungspolitik ist, was im Übrigen dem Sinn und Zweck von Art. 122 AEUV widersprechen würde. Art. 133 AEUV kann daher im Ergebnis hier nicht einschlägig sein.

Aus ähnlichen Gründen scheidet eine – auch nur ergänzende – Heranziehung von Art. 127 Abs. 5 AEUV aus. Wenngleich die stabilitätspolitische Zielsetzung des EWF der des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) in Art. 127 Abs. 5 AEUV durchaus ähnlich ist, geht es bei seinen Aufgaben gerade nicht um geld- und währungspolitische Befugnisse. Zudem spricht Art. 127 Abs. 5 AEUV von einer Ausübung durch das ESZB und damit insbesondere auch die EZB. Bei der Entscheidungsfindung des EWF soll die Zentralbank aber gerade nicht über ein Mitspracherecht verfügen, wenngleich ihrer fachlichen Expertise eine gewichtige Rolle zukommt.

Schließlich ist Art. 311 AEUV als Rechtsgrundlage ungeeignet, da sich die Norm auf die Eigenmittel der Union bezieht, d. h. Finanzmittel, die von den Mitgliedstaaten der EU zur eigenen Verwendung übertragen wurden.<sup>78</sup> Da das Kapital des zukünftigen EWF indes von den Euro-Mitgliedstaaten gezeichnet wird und diese sowohl über den Gouverneursrat als auch im Rat über die Vergabe oder auch Aufstockung des EWF-Kapitals entscheiden, haftet der Unionshaushalt nicht für Ausgaben oder Verluste des EWF,<sup>79</sup> so dass Art. 311 AEUV im Ergebnis nicht einschlägig ist.<sup>80</sup>

---

<sup>75</sup> EuGH, Rs. C-370/12, Urteil v. 27.11.2012, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 65 f.; vgl. auch *U. Hufeld*, in: P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht*, Enzyklopädie Europarecht, Bd. 4, 2015, § 22, Rn. 109 ff.

<sup>76</sup> *U. Häde*, in: C. Calliess/M. Ruffert (Anm. 64), Art. 133 Rn. 7 f.

<sup>77</sup> *C. Manger-Nestler* (Anm. 57), Art. 133 AEUV Rn. 3 f.

<sup>78</sup> Vgl. kritisch zum Verhältnis von EFSM und Art. 311 AEUV ausführlich *U. Häde*, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Anm. 39), Art. 311 AEUV Rn. 110 ff.

<sup>79</sup> COM(2017) 827 final (Anm. 5), 15.

<sup>80</sup> Ablehnend in Bezug auf sog. "Eurobonds" wohl im Ergebnis auch *U. Häde* (Anm. 78), Art. 311 AEUV Rn. 116.

## b) Voraussetzungen des Artikel 352 AEUV

In Ermangelung einer speziellen Rechtsgrundlage steht somit grundsätzlich der Weg über die Flexibilitätsklausel offen.<sup>81</sup> Der Gesetzgebungsvorschlag muss allerdings auch den übrigen, dort genannten Voraussetzungen genügen. Bei der Prüfung der einzelnen Voraussetzungen des Art. 352 Abs. 1 AEUV ist zunächst danach zu fragen, inwieweit der geplante Währungsfonds dazu dient, „eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen“ (unter aa); in einem zweiten Schritt wird geprüft, ob das Tätigwerden der Union „erforderlich“ ist (unter bb).

### aa) Tätigwerden im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche

In den Erwägungsgründen des Verordnungsentwurfs betont die Kommission das Mandat des neuen EWF, die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes zu wahren.<sup>82</sup> Zugleich zielt die Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets mit der Bankenunion, an der Euro- wie – wenn auch erst perspektivisch – Nicht-Euro-Mitgliedstaaten teilnehmen, letztlich darauf ab, „eine vertiefte, fairere und widerstandsfähigere Wirtschafts- und Währungsunion zu verwirklichen“.<sup>83</sup> Der Verordnungsentwurf untersetzt dieses Ziel, indem dem EWF die aufgabenmäßige Verknüpfung von Finanzstabilität (Stabilitätshilfen) mit der Letztsicherungsfunktion für die Abwicklungssäule der Bankenunion (SRF) überantwortet wird. Dadurch setzt der Unionsgesetzgeber weitere sekundärrechtliche Rahmenbedingungen, die den einheitlichen Währungsraum stärken und damit dem allgemeinen Unionsziel aus Art. 3 Abs. 4 EUV dienen.

Die Kommission weist in ihrem Vorschlag darauf hin, der Europäische Gerichtshof (EuGH) habe in der Rechtssache *Pringle* ausgeführt, dass die Bedingungen für die Anwendung von Art. 352 AEUV erfüllt seien. Das Urteil des EuGH ist in dieser Hinsicht indes nicht so klar, wie von der Kommission behauptet. Mit Blick auf die Flexibilitätsklausel führt der EuGH lediglich aus:

„Zu der Frage, ob die Union auf der Grundlage von Art. 352 AEUV einen Stabilitätsmechanismus schaffen könnte [...], genügt die Feststellung, dass die Union ihre Zuständigkeit nach diesem Artikel nicht ausgeübt hat.“<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Zweifelnd hingegen *M. Rossi*, in: C. Calliess/M. Ruffert (Anm. 64), Art. 352 AEUV Rn. 21.

<sup>82</sup> Erwägungsgrund Nr. 14 COM(2017) 827 final (Anm. 5).

<sup>83</sup> Erwägungsgrund Nr. 15 S. 2 COM(2017) 827 final (Anm. 5).

<sup>84</sup> *Pringle* (Anm. 75), Rn. 67.

Der Gerichtshof konstatierte demgegenüber, dass die Bestimmungen der Verträge der Union “keine *spezielle Zuständigkeit* für die Schaffung eines Stabilitätsmechanismus wie des im Beschluss 2011/199 ins Auge gefassten verleihen”.<sup>85</sup> Je nach sprachlicher Betonung kann diese Formulierung als “keine [...] Zuständigkeit” oder aber als “keine *spezielle Zuständigkeit*” ausgelegt werden. Legt man die erste Möglichkeit zugrunde, scheint die Anwendung des Art. 352 AEUV allerdings ausgeschlossen, da mit den Worten des EuGH gesprochen der Union nicht nur bestimmte Befugnisse, sondern überhaupt die Zuständigkeit für die Errichtung eines Stabilitätsmechanismus fehlt. Neigt man der letztgenannten Variante zu, könnte darin zumindest der versteckte Hinweis erblickt werden, dass mangels einer speziellen Ermächtigungsgrundlage eine solche Institution nur auf eine “allgemeine Zuständigkeit” und damit gerade auf die Vertragsabrundungsklausel gestützt werden kann. Wirft man einen Blick auf andere Sprachfassungen des Urteils, relativiert sich die – vor allem für das deutsche öffentlich-rechtliche Verständnis strukturgebende – Unterscheidung zwischen “Zuständigkeiten” und “Befugnissen” in der betreffenden Randnummer des Urteils.<sup>86</sup>

Die Aktivierung der Flexibilitätsklausel darf nur erfolgen, wenn der Union überhaupt Zuständigkeiten übertragen worden sind und (nur) die notwendigen (Ausführungs-)Befugnisse fehlen. Neue Kompetenzen im Sinne einer “Kompetenz-Kompetenz” dürfen dadurch nicht geschaffen oder in Anspruch genommen werden.<sup>87</sup> Eine Erweiterung der übertragenen Zuständigkeiten darf allein im ordentlichen Änderungsverfahren erfolgen (arg. ex Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV). Unter Verweis auf die Rechtsprechung des EuGH<sup>88</sup> unterstrichen die Mitgliedstaaten diese Auslegung in Erklärung Nr. 42 zum Vertrag von Lissabon: Danach kann Art. 352 AEUV aufgrund des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung

“keine Grundlage dafür bieten [...], den Bereich der Unionsbefugnisse über den allgemeinen Rahmen hinaus auszudehnen, der sich aus der Gesamtheit der Bestimmungen der Verträge und insbesondere der Bestimmungen ergibt, die die Aufgaben und Tätigkeiten der Union festlegen. Dieser Artikel kann jedenfalls

<sup>85</sup> *Pringle* (Anm. 75), Rn. 64 (Hervorhebung durch die Autoren).

<sup>86</sup> Art. 48 Abs. 6 EUV: DE: Zuständigkeiten; EN: competences; FR: compétences; IT: competenzae; ES: competencias; NL: bevoegdheden; SV: befogenheter.

Art. 352 AEUV: DE: Befugnisse; EN: powers; FR: pouvoirs; IT: poteri; ES: poderes; NL: bevoegdheden; SV: befogenheter.

*Pringle*-Urteil (Rn. 64): DE: Zuständigkeit; EN: power; FR: competence; IT: competenzaa; ES: competencia; NL: bevoegdheid; SV: befogenhet.

<sup>87</sup> *M. Rossi* (Anm. 81), Art. 352 AEUV Rn. 94.

<sup>88</sup> S. etwa EuGH, Gutachten 2/94 v. 28.3.1996, *Beitritt zur EMRK*, ECLI:EU:C:1996:140, Rn. 30.

nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass von Bestimmungen dienen, die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Änderung der Verträge ohne Einhaltung des hierzu in den Verträgen vorgesehenen Verfahrens hinausliefen.”

Dies bedeutet schließlich auch, dass das grundsätzlich in den Verträgen festgelegte System der Kompetenzverteilung und -ausübung eingehalten werden muss. Da sich der neue Europäische Währungsfonds (wie schon der ESM) im Bereich der Wirtschaftspolitik bewegt,<sup>89</sup> kommt Art. 2 Abs. 3 i. V. m. Art. 5 Abs. 1 AEUV zum Tragen, wonach die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik im Rahmen der durch die Union festgelegten Regeln koordinieren.

Überaus schwer wiegt dabei die recht unmissverständliche Aussage des EuGH, “dass der ESM *nicht* die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zum Gegenstand hat, sondern einen Finanzierungsmechanismus darstellt”.<sup>90</sup> Der ESM erfüllt nämlich gerade keine Aufgaben präventiver Natur, wie es die wirtschaftspolitischen Regelungen des AEUV zum Gegenstand haben, sondern solche reaktiven Charakters.<sup>91</sup> Zwar kennt beispielsweise auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der zweifelsfrei zur wirtschaftspolitischen Kompetenz der Union gehört, neben seinem präventiven Arm auch eine korrektive Komponente. Indes stellen die im Rahmen der ESM-Finanzhilfe ausgehandelten (und so in den EWF zu übernehmenden) Auflagen in Form makroökonomischer Anpassungsprogramme

“kein Instrument zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten dar, sondern sollen die Vereinbarkeit der Tätigkeiten des ESM insbesondere mit Art. 125 AEUV und den von der Union getroffenen Koordinierungsmaßnahmen gewährleisten”.<sup>92</sup>

Schaut man sich allerdings die Vertragsbestimmungen über die (gemeinsame) Wirtschaftspolitik (Art. 119 Abs. 1, Art. 120 ff. AEUV) etwas näher an, stellt man fest, dass Wirtschaftspolitik(en) eng mit der Entwicklung des Binnenmarktes verbunden ist (sind). Nach Art. 119 Abs. 1 AEUV soll die Einführung einer Wirtschaftspolitik (auf Unionsebene) auf der engen Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik sowie auf dem *Binnenmarkt* beruhen und dem Grundsatz der offenen Marktwirtschaft mit *freiem Wettbewerb* verpflichtet sein. Nach Art. 3 Abs. 3 EUV, auf den Art. 119 und 120 AEUV in Bezug auf die Wirtschaftspolitik verweisen, umfasst der Binnenmarkt nicht nur den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen

---

<sup>89</sup> Pringle (Anm. 75), Rn. 60.

<sup>90</sup> Pringle (Anm. 75), Rn. 110.

<sup>91</sup> Pringle (Anm. 75), Rn. 59.

<sup>92</sup> Pringle (Anm. 75), Rn. 111.

und Kapital, sondern ist unter anderem auch geprägt von einem ausgewogenen Wirtschaftswachstum und stabilen Preisen. Geht man nun davon aus, dass eine Gefährdung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets – ausgelöst durch Zahlungsschwierigkeiten eines Mitgliedstaates – in der Folge auch dazu führen kann, dass die Preisstabilität, das Wirtschaftswachstum sowie der freie Verkehr etwa von Waren oder Kapital durch nationale Schutzmaßnahmen beeinträchtigt werden, lässt sich der Anwendungsbe- reich des Art. 352 AEUV im Rahmen der Wirtschaftspolitik zumindest so- weit dehnen, dass dies auch die Errichtung des EWF trägt.<sup>93</sup>

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass der zweite Aufgaben- bereich des zukünftigen EWF, die Schaffung einer Letztsicherung für den SRB, dem Funktionieren des Binnenmarkts dient und den auf die Rechtsan- gleichungsnorm des Art. 114 AEUV<sup>94</sup> gestützten SRB ergänzt. Demnach bewegt sich der Kommissionsvorschlag in Bezug auf die Letztsicherung in einem Politikbereich der EU im Sinne von Art. 352 Abs. 1 AEUV. Zusammenfassend erweist sich, dass die Wahl von Art. 352 AEUV als Rechts- grundlage höchst fragwürdig ist – will man nicht in machiavellianische Ar- gumentationsmuster verfallen, wonach der Zweck bekanntlich die Mittel heiligt. Der verfolgte Zweck, der gerade auch ein Stück Verantwortungs- druck von der EZB nimmt, ist zweifelsohne lobenswert. Der EZB wird die Rückbesinnung auf ihre, aus dem Mandat rechtssicher ableitbaren Aufgaben ermöglicht,<sup>95</sup> was einem Verständnis von Verantwortung entspricht, das mit rechtsstaatlichen Grundsätzen im Einklang steht. Allzu sehr dogmatisch aufgeladene Forderungen würden integrationspolitisches Voranschreiten und damit verbundene pragmatische Lösungen allerdings von vornherein torpedieren. Der Unionsgesetzgeber steckt daher in einem Dilemma: Will er den Schutzauftrag für einen stabilen Währungsraum nicht verfehlen, ist er *de lege lata* auf bestimmte Querschnittskompetenzen angewiesen und ge-

---

<sup>93</sup> Ähnlich *M. Selmayr*, Die "Euro-Rettung" und das Primärrecht, ZÖR 68 (2013), 259 (305). Für die Anwendbarkeit des Art. 352 AEUV, vgl. auch *C. Calliess/Schönfleisch*, Die Bankenunion, der ESM und die Rekapitalisierung von Banken, JZ 70 (2015), 113 (120 f.); ohne weitere Begründung ebenso *U. Häde*, Kommentierung der Vorschriften des AEU-Vertrags über die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: *C. Calliess/M. Ruffert* (Anm. 64), 854 (861); *U. Häde*, Der Finanzausgleich in der Europäischen Union – Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten, Zeitschrift für Gesetzgebung 24 (2011), 1 (27); *C. Ohler*, Die zweite Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, Zeitschrift für Gesetzgebung 25 (2010), 330 (345).

<sup>94</sup> *C. Calliess/C. Schönfleisch* (Anm. 93), 119 ff. unter Verweis darauf, dass im Falle des Abwicklungsfonds die Grenzen des Art. 114 Abs. 1 AEUV erreicht seien, weshalb es den Mitgliedstaaten kompetenziell frei stehe, Art. 352 AEUV ergänzend heranzuziehen (S. 120).

<sup>95</sup> Dies betont auch die EZB in ihrer Stellungnahme (CON/2018/20) v. 11.4.2018, 3.

wissermaßen gezwungen, diese weit auszulegen.<sup>96</sup> Die Vertragsergänzungsklausel ist daher zwar keine befriedigende, aber vielleicht die zweitbeste Lösung und – vor allem für eine Übergangszeit bis zu einem tragfähig(er)en primärrechtlichen Vorschlag – eine Rechtsgrundlage, mit Hilfe derer intergouvernementale Konstruktionen im Unionsrechtsrahmen “repatriiert” werden können.

#### bb) Erforderlichkeit

Unterstellt, der Zielbezug zu Art. 3 Abs. 4 EUV sei auch hinreichend spezifisch, woran durchaus Zweifel bestehen können, muss nach Art. 352 Abs. 1 S. 1 AEUV die geplante Maßnahme – hier die Schaffung des EWF – auch “erforderlich” sein, womit einmal mehr auf die Grenze der Vertragsänderung als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal<sup>97</sup> abzustellen ist. Die Erfahrungen der Finanz- und insbesondere der Staatsschuldenkrise zeigen, dass Finanzstabilität nicht durch die vertraglich bis dato vorgesehenen Einrichtungen, insbesondere die EZB, gewährleistet werden sollte. Dass die Mitgliedstaaten angesichts der Gefahr von Interessenkonflikten eine von der EZB getrennte Einrichtung für die Eurozone zur Wahrung der Finanzstabilität für erforderlich hielten,<sup>98</sup> belegt bereits die Ergänzung von Art. 136 AEUV um einen Absatz 3. Die zwischenstaatliche Konstruktion kann insofern auch als Indiz dafür gesehen werden, dass ein Tätigwerden der Union notwendig ist und einen Mehrwert dahingehend bietet, dass sie die Grundlage für eine einheitliche Rechtskontrolle durch den EuGH schafft.<sup>99</sup>

#### c) Beschränkung des Teilnehmerkreises

Die Mitgliedschaft im EWF beschränkt sich auf die Mitgliedstaaten der Eurozone; jeder andere EU-Mitgliedstaat wird sodann mit Einführung des Euro automatisch Mitglied des EWF. Der Rechtsakt nach Art. 352 AEUV wird allerdings vom Rat in der Zusammensetzung der EU-28 beschlossen. Insofern mag es zunächst verwundern, dass eine Maßnahme durch alle Mitgliedstaaten erlassen werden soll, wenn diese naturgemäß und absehbar nur einen Teil von ihnen, insbesondere die EU-19 der Eurozone, umfassen wird.

<sup>96</sup> C. Calliess (Anm. 64), Art. 5 EUV Rn. 14.

<sup>97</sup> Vgl. Gutachten 2/94, *EMRK-Beitritt* (Anm. 88).

<sup>98</sup> Dies betont auch die Kommission in ihrem Vorschlag, s. COM(2017) 827 final (Anm. 5), 6.

<sup>99</sup> W. Frenz, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Anm. 39), Art. 352 AEUV Rn. 25; ähnlich auch M. Rossi (Anm. 81), Art. 352 AEUV Rn. 52.

Die Kommission liefert dafür keine ausführliche Begründung, sondern stellt lediglich fest, dass die Anwendung einer Maßnahme nach Art. 352 AEUV auf eine bestimmte Gruppe von Mitgliedstaaten beschränkt werden könne, wenn objektive Gründe dafür vorlägen. Solche objektiven Gründe sieht sie darin, dass der Stabilitätsmechanismus gerade nur für die Wahrung des Euro-Währungsraums tätig sein soll.<sup>100</sup>

Es stellt sich aber die Frage, warum nicht auf das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV abgestellt wird, das gerade eine solche Differenzierung des Teilnehmerkreises vorsieht. Mittels einer Verstärkten Zusammenarbeit können aber nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten auch nur diejenigen Kompetenzen ausgeübt werden, die der Union als ganzer zustehen.<sup>101</sup> Für die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV bedarf es wiederum einer speziellen Rechtsgrundlage im Primärrecht,<sup>102</sup> sodass in einem zweiten Schritt für die teilnehmenden Mitgliedstaaten wieder auf Art. 352 AEUV rekuriert werden müsste.<sup>103</sup> Das Problem eines auf Art. 20 EUV (i. V. m. Art. 352 AEUV) gegründeten Stabilitätsmechanismus ist allerdings die (sonst für flexible Integration gewünschte) Offenheit der Teilnahme: Ein Mitgliedstaat, der den Euro einführt, müsste sich erst noch aktiv auch zur Teilnahme am EWF entscheiden, wäre nicht zur Mitgliedschaft verpflichtet bzw. könnte jederzeit auch wieder austreten. Das gefährdete allerdings die Effektivität des geplanten Währungsfonds, sodass eine Parallelität zwischen Euro- und EWF-Mitgliedschaft zwingend erscheint, die aber über Art. 20 EUV nicht herbeigeführt werden könnte.

#### d) Verfahren

Nach Art. 352 AEUV werden die geeigneten Vorschriften vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen. Betrachtet man diese verfahrensmäßigen Vo-

---

<sup>100</sup> COM(2017) 827 final (Anm. 5), 13.

<sup>101</sup> So bereits R. Böttner, Eine Idee lernt laufen – zur Praxis der Verstärkten Zusammenarbeit nach Lissabon, ZEuS 19 (2016), 501 (540 f.).

<sup>102</sup> Das Europäische Parlament verwies auf Art. 20 EUV als mögliche Grundlage für einen Krisenmechanismus innerhalb der Unionsrechtsordnung in seiner Stellungnahme zum Beschluss des Europäischen Rates zur Ergänzung des Art. 136 AEUV. S. Entschließung des Europäischen Parlaments v. 23.3.2011 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Europäischen Rates zur Änderung des Art. 136, C7-0014/2011, 2010/0821(NLE), ABl. 2012 CE 247/22, Punkt G.

<sup>103</sup> So auch M. Selmayr (Anm. 93), 306.

raussetzungen von Art. 352 AEUV, gewährleiten sie parlamentarisch vermittelte Legitimation sowohl durch die europäische als auch die nationale Ebene – wenn auch mit unterschiedlicher Legitimationskraft. Das Europäische Parlament verfügt im Rahmen seiner Zustimmung über ein echtes parlamentarisches Vetorecht (Art. 352 Abs. 1 S. 2 AEUV) und kann damit die Kommission zu Nachbesserungen am Sekundärrechtsakt zwingen oder diesen in letzter Konsequenz sogar verhindern.

Im Hinblick auf die nationalen Parlamente verweist die Kommission in ihrem Entwurf darauf, dass deren Mitwirkung nach Art. 352 Abs. 2 AEUV explizit vorgesehen sei und dass in der Vergangenheit wichtige Entscheidungen zur Verwirklichung der WWU bereits auf Grundlage dieses Artikels erlassen wurden.<sup>104</sup> Bei unbefangenen Lesen suggeriert dies, die nationalen Parlamente seien in einer Weise involviert, die die Legitimität der getroffenen Entscheidungen erhöht, wie es etwa bei Art. 48 Abs. 7 EUV (Brückenklauseln) der Fall ist, wo die nationalen Parlamente ein Veto-Recht haben,<sup>105</sup> oder auch bei Art. 25 AEUV (Erweiterung der Unionsbürgerrechte), wonach Unionsrechtsakte in diesem Bereich noch von den nationalen Parlamenten bestätigt werden müssen.<sup>106</sup> Bei näherem Hinsehen erkennt man aber, dass Abs. 2 des Art. 352 AEUV lediglich der Kommission die Pflicht auferlegt, die nationalen Parlamente auf Rechtsakte nach diesem Artikel für die Zwecke der Subsidiaritätsprüfung hinzuweisen. Letztlich ist dies bloß ein deklaratorischer Hinweis, da sich dieses Beteiligungsrecht der nationalen Parlamente bereits aus Protokoll 1 und 2 ergibt.

Über die erforderliche Einstimmigkeit im Rat bietet sich hingegen ein Einfallstor für die Beteiligung mitgliedstaatlicher Parlamente zumindest auf nationaler Ebene durch Mandatierung des jeweiligen Vertreters im Ministerrat. In Deutschland darf nach § 8 Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung (IntVG) der deutsche Vertreter im Rat der Anwendung der Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV nämlich nur dann zustimmen (oder sich enthalten), wenn der Deutsche Bundestag ihn dazu ermächtigt hat. Ähnliche Regelungen bestehen auch im Vereinigten Königreich oder in Tschechien.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> COM(2017) 827 final (Anm. 5), 6.

<sup>105</sup> Ausführlich dazu R. Böttner/J. Grinc (Anm. 61), 64 ff.

<sup>106</sup> R. Böttner/J. Grinc (Anm. 61), 9.

<sup>107</sup> R. Böttner/J. Grinc (Anm. 61), 12.

### 3. Entscheidungsstruktur, Befugnisse sowie Rechtsschutz

Wie bereits angerissen, muss die mandatsgetreue Ausübung der dem EWF übertragenen Aufgaben und Befugnisse demokratischen Anforderungen entsprechen und rechtsstaatlicher Kontrolle standhalten. Um diese Fragen näher untersuchen zu können, ist zunächst zu klären, in welcher institutionellen Form der zukünftige EWF tätig werden soll. Dazu schweigen sowohl Verordnung als auch Satzung; neben der Festlegung einer Rechtsnachfolge des EWF in Bezug auf den ESM (Art. 2 Abs. 1 EWF-VO)<sup>108</sup> verleiht Art. 1 EWF-Satzung dem EWF lediglich Rechtspersönlichkeit. Daraus ergibt sich, dass es sich beim Fonds um eine selbständige Rechtsperson innerhalb des Unionsgefüges handeln soll, die den dezentralisierten Agenturen stark ähnelt, wenngleich der Verordnungsvorschlag diesen Begriff an keiner Stelle gebraucht. Für die Einordnung als dezentrale Agentur spricht auch, dass die Kommission mit der sogleich noch zu erläuternden *Meroni*-Rechtsprechung<sup>109</sup> ein Judikat heranzieht, das für diese Art von Unionseinrichtungen den delegierbaren Aufgabenumfang beschreibt und vom EuGH im *ESMA*-Urteil<sup>110</sup> ausdrücklich auf dezentralisierte Agenturen übertragen wurde. Indes sollte der europäische Gesetzgeber an dieser Stelle nachbessern, um den EWF nicht schon im Gründungsstadium einer Diskussion um seine Rechtsnatur auszusetzen.

#### a) *Meroni*-Kriterien

Als zukünftige Einrichtung der EU wird der EWF in den Unionsrechtsrahmen eingebunden, woraus für seine Entscheidungsstruktur ein besonderes Erfordernis resultiert. Die sog. *Meroni*-Doktrin<sup>111</sup> setzt der Delegation von Befugnissen an Unionseinrichtungen, die nicht als (Entscheidungs-) Organe in Art. 13 Abs. 1, 2 EUV aufgeführt sind, bestimmte Grenzen. Demnach ist eine Delegation von eigenständigen diskretionären Befugnis-

---

<sup>108</sup> S. dazu oben II. 2. b).

<sup>109</sup> EuGH, Rs. 9/56, *Meroni I*, Slg. 1958, 11; EuGH, Rs. 10/56, *Meroni II*, Slg. 1958, 53.

<sup>110</sup> EuGH, Rs. C-270/12, *Vereinigtes Königreich v. Parlament und Rat*, ECLI:EU:C:2014:18. Vgl. dazu *C. Manger-Nestler*, Lehren aus dem Leerverkauf? Zum Verbot von Leerverkäufen durch ESMA, *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union (GPR)*, 11 (2014), 141 ff.

<sup>111</sup> *Meroni I* (Anm. 109) sowie *Meroni II* (Anm. 109). S. später auch EuGH, Rs. 98/80, *Romano v. IMANI*, ECLI:EU:C:1981:104, LS 1 und Rn. 20 sowie EuGH, verb. Rs. C-154 und C-155/04, *Alliance for Natural Health u.a.*, ECLI:EU:C:2005:449, Rn. 90; EuGH, Rs. C-301/02 P, *Carmine Salvatore Tralli v. EZB*, ECLI:EU:C:2005:306, Rn. 43.

sen ausgeschlossen. Innerhalb der Kompetenzordnung der Verträge können nur klar umgrenzte Ausführungsbefugnisse ohne weiten Ermessensspielraum übertragen werden, deren Kontrolle dem EuGH unterliegt. Auf diese Grundsätze, die noch aus den Anfängen gemeinschaftsrechtlicher Verwaltungsorganisation stammen, hat sich der EuGH im sog. *ESMA-Urteil*<sup>112</sup> aus dem Jahr 2014 erneut ausdrücklich und im Kontext der Finanzaufsicht bezogen. Nach diesem etwas delegationsfreundlicheren Urteil können einer Agentur auf Basis von Art. 114 AEUV direkte Überprüfungs- und Durchsetzungsbefugnisse, auch als Kompetenz zu tertiärer Rechtsetzung, übertragen werden.<sup>113</sup> Der Unionsgesetzgeber darf indes weiterhin keine eigenständigen Zuständigkeiten der Agentur begründen; ihr Handlungsspielraum muss durch den zugrundeliegenden Rechtsakt klar begrenzt sein. Sofern eine Rückbindung von Entscheidungen der Agentur an EU-Organe, insbesondere den Rat erfolgt, können der Einrichtung darüber hinausgehende Zuständigkeiten übertragen werden, die in die Souveränität der Mitgliedstaaten eingreifen.<sup>114</sup> Mit diesem pragmatischen Verständnis scheint der EuGH einer neuen Generation von Agenturen den Weg zu ebnen, die zunehmend über echte supranationale Exekutivkompetenzen verfügen.<sup>115</sup>

Nach Art. 3 Abs. 1 und 2 der EWF-Verordnung müssen bestimmte Beschlüsse des Gouverneursrates<sup>116</sup> und des Direktoriums<sup>117</sup> daher vom (Mi-

<sup>112</sup> *Vereinigtes Königreich v. Parlament und Rat* (Anm. 110), Rn. 41 ff.

<sup>113</sup> *Vereinigtes Königreich v. Parlament und Rat* (Anm. 110), Rn. 66 f.

<sup>114</sup> C. Calliess, Bausteine einer erneuerten Europäischen Union, NVwZ 37 (2018), 1 (6).

<sup>115</sup> C. Manger-Nestler, EU-Agenturen als Ausdruck des europäischen Demokratiemangels?, ZEuS 18 (2015), 315 (328); M. Scholten/M. van Rijsbergen, The Limits of Agencification in the European Union, GLJ 15 (2014), 1223 (1248 f.), wollen daraus sogar "a new delegation doctrine" ableiten.

<sup>116</sup> Art. 8 Abs. 6: Erhöhung der Darlehenskapazität; Art. 9 Abs. 1: Abruf von genehmigtem nicht eingezahltem Kapital; Art. 10: Erhöhung des genehmigten Stammkapitals; Art. 11 Abs. 4, 5: Anpassung des Beitragsschlüssels; Art. 13 Abs. 2: Gewährung einer Finanzhilfefazilität; Art. 13 Abs. 3: Vereinbarungen über eine Finanzhilfefazilität; Art. 13 Abs. 4: Zustimmung zum MoU; Art. 14 Abs. 1, 2: Gewährung einer vorsorglichen Finanzhilfe; Art. 15 Abs. 1, 2: Gewährung von Finanzhilfe zur indirekten Bankenrekapitalisierung (Darlehen an EWF-Mitglied); Art. 16 Abs. 1, 2: Gewährung eines EWF-Darlehens; Art. 17 Abs. 1, 2: Gewährung einer Primärmarkt-Unterstützungsfazilität (Ankauf von Staatsanleihen am Primärmarkt); Art. 18 Abs. 1, 3: Gewährung einer Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilität; Art. 19 Abs. 1, 4: Gewährung von Finanzhilfe zur direkten Bankenrekapitalisierung; Art. 22 Abs. 4, 5, Art. 23 Abs. 1: Unterstützung des SRB.

<sup>117</sup> Art. 9 Abs. 2: Abruf von genehmigtem nicht eingezahltem Kapital, um die Höhe des eingezahlten Kapitals wiederherzustellen; Art. 11 Abs. 6: weitere erforderliche Maßnahmen zur Anpassung des Beitragsschlüssels (Art. 11 Abs. 6 wird in Art. 3 der EWF-Verordnung fälschlicherweise als Beschluss des Gouverneursrats genannt); Art. 14-17, jeweils Abs. 4, und Art. 18 Abs. 5: Leitlinien zur Umsetzung von Finanzhilfeeinstrumenten; Art. 19 Abs. 5: Genehmigung direkter Bankenrekapitalisierung; Art. 23 Abs. 3: Durchführung der Unterstützung des SRB.

nister-)Rat der Union genehmigt werden. Nach Abs. 4 sollen dabei aber nur die Ratsvertreter der Eurostaaten stimmberechtigt sein; die Stimmrechte der Nicht-Euro-Mitgliedstaaten werden für derartige Beschlüsse ausgesetzt. Die EWF-Verordnung folgt damit dem Modell der Art. 136-138 AEUV, das für bestimmte, nur die Eurozone betreffende Maßnahmen ebenfalls eine Beschränkung der Stimmrechte auf Ratsvertreter aus Euro-Mitgliedstaaten vorsieht. Da die Mitgliedschaft im Gouverneursrat und in der Euro-Gruppe personenidentisch ist und die Mitglieder des EWF-Direktoriums durch den Gouverneursrat benannt werden, liefert die Konstruktion des Art. 3 der EWF-Verordnung, wie sogleich noch zu zeigen sein wird, keinen demokratischen Mehrwert.

Zunächst stellt sich indes die Frage, ob die *Meroni*-Doktrin überhaupt noch zeitgemäß ist.<sup>118</sup> Dies gilt umso mehr, als seit der Vertragsreform von Lissabon nunmehr auch “Einrichtungen und sonstige Stellen der Union” (Art. 263 Abs. 1 S. 2, Abs. 5 AEUV)<sup>119</sup> im institutionellen System der EU anerkannt sind. Zwar wird dadurch noch nichts über die zulässige Tragweite ihrer Entscheidungsbefugnisse gesagt. Für Handlungen mit Rechtswirkung gegenüber Dritten steht den Betroffenen nunmehr aber der Rechtsweg zum EuGH in Form der Nichtigkeitsklage offen. Im Rahmen der Rechtmäßigkeitsprüfung kann der EuGH auch Ermessensentscheidungen überprüfen. Deshalb scheint die Anwendung der *Meroni*-Doktrin auf Einrichtungen der Union unter den bestehenden Verträgen nicht mehr notwendig, sodass auch eine Delegation von Ermessensentscheidungen mit mehr oder weniger weitem Beurteilungsspielraum heute wohl zulässig ist.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Vgl. zur Übertragbarkeit der Judikatur *U. Häde*, *Jenseits der Effizienz: Wer kontrolliert die Kontrolleure?*, EuZW 22 (2011), 662 (663 f.); *K. Michel*, *Die neue Europäische Bankenaufsichtsbehörde*, DÖV 64 (2011), 728 (731 f.). Grundlegend schon *J. Kühling*, *Die Zukunft des Europäischen Agentur(un)wesens – oder: Wer hat Angst vor Meroni?*, EuZW 19 (2008), 129; *C. Ohler*, *Anmerkung zu EuGH, Rs. C-217/04, Vereinigtes Königreich gegen Parlament und Rat, Urt. V. 2.5.2006 – Rechtsgrundlage für die Errichtung von Agenturen*, EuZW 17 (2006), 372 (374).

<sup>119</sup> EN: “bodies, offices and agencies of the Union”; FR: “organes ou organismes de l’Union”.

<sup>120</sup> *S. M. Berger*, *Vertraglich nicht vorgesehene Einrichtungen des Gemeinschaftsrechts mit eigener Rechtspersönlichkeit*, 1999, 89 f.; *C.-D. Ehlermann*, *Die Errichtung des Europäischen Fonds für Währungspolitische Zusammenarbeit*, EuR 8 (1973), 199 f.; *T. Groß*, *Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden*, EuR 40 (2005), 54, 66; *M. Herdegen*, *Europarecht*, 16. Aufl. 2014, § 8, Rn. 107; *M. Hilf*, *Die Organisationsstruktur der europäischen Gemeinschaften*, 1982, 319 f.; *N. Kohtamäki*, *Die ESMA darf Leerverkäufe regeln – Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 22.1.2014, Rs. C-270/12*, EuR 49 (2014), 332; *K. Lenaerts*, *Regulating the Regulatory Process: “Delegation of Powers” in the European Community*, ELRev. 18 (1993), 40 ff.; *C. Manger-Nestler* (Anm. 115), 333; *I. E. Schwartz*, in: *H. von der Groeben/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann* (Hrsg.), *Kommentar zum EU/EGV*, 5. Aufl. 1997, Art. 235 EGV, Rn. 278 f., 289 ff.; *R. Priebe*, *Entscheidungsbefugnisse*

Auch die doppelt gesicherte Beschlussfassung bringt keinen signifikanten demokratischen Fortschritt. Zwar werden wichtige Beschlüsse des EWF als Institution der Euro-Zone formal durch ein Organ der EU-28 gedeckt; allerdings sind nur die Euro-Mitgliedstaaten in dieser Ratsformation stimmberechtigt (Art. 3 Abs. 4 S. 1 EWF-VO), weshalb letztlich die Mitglieder des Gouverneursrates noch einmal – als Rat – unter Teilnahme der übrigen EU-Mitgliedstaaten abstimmen. Insofern ist es gerade ausgeschlossen, dass bspw. eine Entscheidung über Stabilitätshilfen, die vom Gouverneursrat mit verstärkter qualifizierter Mehrheit getroffen wurde,<sup>121</sup> mangels qualifizierter Mehrheit im Rat “durchfällt”. Daher sind die in der EWF-Verordnung verankerten unterschiedlichen Mehrheitserfordernisse in Gouverneursrat<sup>122</sup> und Rat (der EU)<sup>123</sup> wohl eher reine Formalität und damit legitimatorisches Feigenblatt denn demokratischer Zugewinn. Die umständliche, offenbar den *Meroni*-Kriterien geschuldete Beschlussfassung verdeutlicht einmal mehr, dass die judikative “Momentaufnahme” aus den Anfängen der Integration dringend im Sinne zukunftsgerichteter normativer und justitierbarer Kriterien weiterentwickelt werden muss.

## b) Rechenschaftspflichten

Mit Hilfe von Stellungnahme- und Berichtspflichten wird sichergestellt, dass rechtlich selbständige Einrichtungen der Union gegenüber den beiden, aus dem dualistischen Modell des Art. 10 Abs. 2 EUV folgenden Legitimationssträngen Parlament (UAbs. 1) und Rat (UAbs. 2) verantwortlich (*accountable*) sind.<sup>124</sup> Höherer Stellenwert kommt dabei den Rechenschaftspflichten gegenüber dem Europäischen Parlament zu, da dieses Organ direkt durch die Unionsbürger legitimiert wird.

Im Vergleich zum ESM wird der EWF wesentlich stärker der parlamentarischen Kontrolle unterworfen, da der ESM-Vertrag keinerlei Regelungen zu Rechenschaftspflichten, weder gegenüber dem EP noch dem Rat oder

---

vertragsfremder Einrichtungen im europäischen Gemeinschaftsrecht, 1979, 113 f.; *M. Wittinger*, “Europäische Satelliten”: Anmerkungen zum Europäischen Agentur(un)wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht, *EuR* 43 (2008), 620.

<sup>121</sup> Gemäß Art. 3 Abs. 1 EWF-VO i. V. m. Art. 13 Abs. 2, 4 EWF-Satzung.

<sup>122</sup> Im Falle der sog. verstärkten qualifizierten Mehrheit beträgt diese 85 % der Stimmrechtsanteile.

<sup>123</sup> Art. 3 Abs. 4 S. 2 EWF-VO verweist explizit auf die qualifizierte Mehrheit gemäß Art. 238 Abs. 3 AEUV, wonach im Rat gem. lit. b) eine Mehrheit gegeben sein muss, die mindestens 72 % der Stimmen der Ratsmitglieder, die die beteiligten Mitgliedstaaten vertreten, und mindestens 65 % der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten umfasst.

<sup>124</sup> Vgl. *M. Ruffert*, in: C. Calliess/M. Ruffert (Anm. 64), Art. 10 EUV Rn. 6 ff.

der Kommission, vorsah. Insofern ist die verbesserte, weil demokratische Kontrolle sehr zu begrüßen (Art. 5 EWF-VO);<sup>125</sup> umso mehr, als auch die nationalen Parlamente ausdrücklich und in gleichem Umfang wie das EP eingebunden sind (Art. 6 EWF-VO)<sup>126</sup>. Zugleich werden mit den “vertraulichen mündlichen Gesprächen” mit dem EU-Parlament (Art. 5 Abs. 5 S. 1 EWF-VO) sowie dem “Meinungsaustausch” mit den nationalen Parlamenten (Art. 6 Abs. 3 EWF-VO) Formate etabliert, die den parlamentarischen Informationsrechten in einem geschützten Raum Rechnung tragen, der gleichzeitig die Sensibilität und finanzielle Brisanz der erörterten Themen respektiert. Sollten die Vorschläge umgesetzt werden, wird die Realität zeigen, inwieweit der Versuch einer Balance zwischen Öffentlichkeit und Nicht-Öffentlichkeit gelungen ist.

Über die parlamentarische Kontrolle hinaus soll der EWF ebenfalls einer umfassenden Rechnungskontrolle unterliegen. Dies betrifft zunächst die Kontrolle der Finanzausweise des EWF durch unabhängige externe Abschlussprüfer gem. Art. 34 EWF-Satzung. Die Kommission übernimmt damit ein bereits unter dem ESM-Vertrag bestehendes Element (Art. 29). Spezifiziert werden indes die Berufungsvoraussetzungen: Die Kontrolleure müssen nunmehr explizit aus einem Kreis von international gut beleumdeten<sup>127</sup> und der öffentlichen Aufsicht unterliegenden Prüfungsgesellschaften für die Dauer von drei Jahren bestellt werden.

Zudem übernimmt der Kommissionsvorschlag in Art. 35 EWF-Satzung (ehemals Art. 30 ESM-Vertrag) den fünfköpfigen Prüfungsausschuss. Dieser besteht aus zwei vom Vorsitzenden des Gouverneursrats vorgeschlagenen Mitgliedern, zwei von der obersten Rechnungskontrollbehörde zweier EWF-Mitglieder benannten Mitgliedern sowie einem vom Europäischen Rechnungshof bestimmten Mitglied. Wengleich beim EWF angesiedelt, handelt der Prüfungsausschuss unabhängig und weisungsfrei und kann für seine Arbeit uneingeschränkt auf alle Unterlagen und Informationen des EWF zugreifen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (einschließlich Daten der internen Revision und der externen Prüfung). Die jährlich zu erstellenden Prüfberichte werden über den Gouverneursrat den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, den obersten Rechnungskontrollbehörden der EWF-Mitglieder und dem Europäischen Rechnungshof sowie dem Rat und der Kommission übermittelt.

---

<sup>125</sup> S. dazu oben II. 5. a).

<sup>126</sup> S. dazu oben II. 5. b).

<sup>127</sup> Gemäß der RL 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.5.2006 über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen, ABl. Nr. L 157/87.

Durch die Einbindung in den Unionsrechtsrahmen wird der EWF darüber hinaus auch der Rechnungskontrolle durch den Europäischen Rechnungshof unterliegen. Zu diesem Zweck prüft dieses EU-Organ die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben jeder von der Union geschaffenen Einrichtung, soweit der Gründungsakt dies nicht ausschließt (Art. 287 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 AEUV). Er wird sich dabei wohl in erheblichem Umfang auf die Informationen des Prüfungsausschusses stützen. Insgesamt ist der Ausbau dieser Kontrolldimension in jedem Fall begrüßenswert.

### c) Rechtsschutz

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Aus der Perspektive einer effektiven rechtsstaatlichen Kontrolle ist schließlich zu klären, inwieweit die Maßnahmen des geplanten EWF einer Überprüfung durch ein Judikat des Europäischen Gerichtshofs unterworfen sind. Während der ESM bisher nur im Rahmen der schiedsvertraglichen Zuständigkeit (Art. 273 AEUV) der Rechtsprechung des EuGH unterworfen werden konnte,<sup>128</sup> wird sich dies zukünftig grundlegend ändern. Da der EWF als Unionseinrichtung tätig wird, sind Beschlüsse und sonstige Maßnahmen, sofern sie rechtliche Bindungswirkung entfalten, des zukünftigen EWF (bzw. des Rates) dem Rechtsschutzsystem der Union vollständig unterworfen. Angesichts der Vielzahl von Entscheidungen europäischer wie nationaler Höchstgerichte im Kontext der Euro-Rettungsmaßnahmen ist die uneingeschränkte Justiziabilität der verbindlichen EWF-Maßnahmen höchst begrüßenswert. Infolgedessen hätte es aus Rechtsschutzgesichtspunkten der Einbindung des Rates in die Entscheidungsstruktur des EWF nicht zwingend bedurft („*Meroni*-Kriterien“); indes sichert diese Beteiligung einen stärkeren Einfluss der Mitgliedstaaten.

## 4. Verhältnis zu anderen Finanzinstitutionen der EU

Die Frage nach dem Verhältnis zu anderen europäischen Finanzinstitutionen stellt sich insoweit, als mit dem EWF eine neue Unionseinrichtung zur vorhandenen EU-Finanzarchitektur hinzutritt und als solche in das organisatorisch-institutionelle Gleichgewicht der Union eingegliedert werden muss. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die rechtlichen Beziehungen zu

---

<sup>128</sup> Vgl. Präambel des ESM-Vertrags (Anm. 20), Erwägungsgrund Nr. 16.

den beiden Einrichtungen zu legen, mit denen der EWF laut Gründungsverordnung und Satzung kooperieren wird – die EZB sowie der SRB.<sup>129</sup>

### a) Rolle der Europäischen Zentralbank

Die Einbindung der EZB ist bereits mit Blick auf den jetzigen Stabilitätsmechanismus ESM rechtlich nicht unbedenklich. Inwieweit dies auch für den zukünftigen EWF gilt, muss daher *a fortiori* hinterfragt werden.

Nach Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV ist die EZB auf das vorrangige Ziel der Preisstabilität verpflichtet. Nur soweit dies ohne Beeinträchtigung des Primärziels möglich ist, dürfen die EZB und das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union unterstützen (Art. 127 Abs. 1 S. 2 AEUV). Allgemeine Wirtschaftspolitik umfasst die “Gesamtheit der unspezifischen Maßnahmen zur Steuerung von Wirtschaftsprozess, Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsordnung”.<sup>130</sup> Nicht mehr dazu zählen hingegen “gezielte finanzielle Impulse, die an den nationalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des einzelnen Mitgliedstaats ausgerichtet sind”.<sup>131</sup> Die Beteiligung der EZB an Finanzhilfeprogrammen kann ihre übrigen Tätigkeiten im Rahmen ihres Mandats zur Wahrung der Preisstabilität beeinträchtigen. Wie Generalanwalt *Pedro Cruz Villalón* in seinen Schlussanträgen in der Rechtsache *Gauweiler* erläuterte, kann der Umstand, dass sich die EZB aktiv am Ablauf der Finanzhilfeprogramme beteiligt, aus einem (währungspolitischen) Anleihekaufprogramm (etwa OMT),<sup>132</sup> soweit es einseitig mit diesen verknüpft sei, mehr machen als eine währungspolitische Maßnahme. Denn, so der Generalanwalt,

“es ist nicht das Gleiche, den Ankauf von Staatsanleihen einseitig an die Erfüllung von Bedingungen zu knüpfen, die ein Dritter festlegt, und dies zu tun, wenn dieser Dritte nicht wirklich ein Dritter ist”.<sup>133</sup>

Aus diesem Grunde sei es erforderlich, dass sich die EZB bei Einsatz eines gezielten Anleihekaufprogramms “jeder unmittelbaren Beteiligung an

<sup>129</sup> S. zum Verhältnis bereits oben II. 4.

<sup>130</sup> *T. Oppermann/C.-D. Classen/M. Nettesheim*, Europarecht, 7. Aufl. 2016, § 18 Rn. 15.

<sup>131</sup> *S. Pils*, Ein Schatzamt für die Eurozone?, *EuZW* 28 (2017), 637 (642).

<sup>132</sup> Beschluss des EZB-Rates v. 6.9.2012 zu Technical features of Outright Monetary Transactions, abrufbar unter: <<https://www.ecb.europa.eu>>, basierend auf der Ankündigung des EZB-Präsidenten vom 2.8.2012. Vgl. dazu *C. Manger-Nestler*, Von der Kunst, Recht zu behalten: Zur Rechtsprechung von BVerfG und EuGH in der Eurokrise, *NJW* 70 (2016), 353.

<sup>133</sup> Schlussanträge des GA *Cruz Villalón* v. 14.1.2015 in der Rs. C-62/14 (*Gauweiler*), *ECLI:EU:C:2015:7*, Rn. 145.

der Durchführung des für den betroffenen Staat geltenden Finanzhilfeprogramms” enthalte. Es müsse eine “funktionale Distanz” zwischen beiden Programmen eingehalten werden.<sup>134</sup> Sofern die Tätigkeit des EWF und die Beteiligung der EZB der ESM-Struktur entspricht, kann wohl noch von einer primärrechtskonformen Ausgestaltung gesprochen werden.<sup>135</sup> Die Grenzen sind allerdings fließend.

Schließlich soll nicht verkannt werden, dass auch die EZB (und das ESZB) dem Ziel der Finanzstabilität verpflichtet sind (Art. 127 Abs. 5 AEUV).<sup>136</sup> Allerdings ist dieses Mandat in Verbindung mit Aufgaben der Finanzaufsicht zu verstehen, die in ihrer mikro- wie makroprudenziellen Ausprägung die Stabilität einzelner, insbesondere systemisch relevanter Institute, aber auch des gesamten Finanzsystems vor Augen hat.<sup>137</sup> Die Rolle der EZB beschränkt sich dabei auf die Bankenaufsicht im Rahmen des SSM und umfasst, um Interessenkonflikten vorzubeugen, nicht (auch noch) die Abwicklung im Rahmen des SRM. Mit dem zukünftigen EWF wird eine von der EZB getrennte Institution mit eigenen Befugnissen geschaffen, die sich durch ihren Aufgabenumfang wie auch institutionell-organisatorisch von den *modi* der unabhängigen Geldpolitik bzw. der Finanzaufsicht der EZB abgrenzen lässt. Es bleibt zu hoffen, dass dieser Trennungsansatz verfährt und die EZB in Zukunft nachhaltiger aus der faktischen Finanzierungsverantwortung für kritisch verschuldete Euro-Mitgliedstaaten entlassen wird. Entscheidend dafür wird auch sein, ob die EZB in Bezug auf die Überwachung der Auflagen für die Stabilitätshilfen<sup>138</sup> eine *critical compliance* betreiben und sich damit gegebenenfalls auch in Widerspruch zur Kommission setzen will und kann.

## b) Beteiligung am Einheitlichen Abwicklungsmechanismus

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass der EWF für den SRM die Funktion einer Letztsicherung (“*Backstop*”) übernimmt. Eine solche ist auch unter dem Terminus *Lender of Last Resort* bekannt und beschreibt eine Wächterrolle dergestalt, dass eine Finanzinstitution als Kreditgeber der

<sup>134</sup> Schlussanträge des GA Cruz Villalón (Anm. 133), Rn. 150.

<sup>135</sup> Vgl. dazu EuGH, Rs. C-370/12, *Pringle* (Anm. 75), Rn. 165; darauf verweist auch die EZB in ihrer Stellungnahme (CON/2018/20) v. 11.4.2018, 2; s. auch S. Pils (Anm. 7), 73.

<sup>136</sup> S. dazu oben II. 4. b).

<sup>137</sup> Zur Abgrenzung der einzelnen Mandate vgl. C. Manger-Nestler/R. Böttner (Anm. 37), 622 ff.; zum Verhältnis von Geldpolitik und Finanzstabilität C. Obler (Anm. 37), § 3 Rn. 11 ff. (Geldpolitik) sowie Rn. 38 ff. (Finanzstabilität).

<sup>138</sup> S. dazu oben II. 2. c).

letzten Instanz agiert. Eine einheitliche Funktion eines LoLR gibt es nicht.<sup>139</sup> Diskutiert wird die Rolle jedoch sowohl für den IWF<sup>140</sup> im Verhältnis zu Staaten als auch für (nationale) Zentralbanken in Bezug auf den geldpolitischen Transmissionsmechanismus, der durch vorübergehende Liquiditätsengpässe nicht zum Erliegen kommen soll, weil dies Systemkrisen begünstigen könnte.<sup>141</sup> Im Gefüge der WWU wurde infolge der Finanz- und Staatsschuldenkrise der EZB, vor allem aber den nationalen Zentralbanken im Rahmen der sog. *Emergency Liquidity Assistance* (ELA)-Notkredite,<sup>142</sup> die Rolle eines faktischen LoLR zuerkannt,<sup>143</sup> wenngleich das Primärrecht ausdrücklich eine solche weder in Bezug auf die Unterstützung einzelner, insbesondere überschuldeter Institute noch für notleidende Mitgliedstaaten vorsieht.<sup>144</sup> Für den ESM hingegen scheint es durchaus legitim, in konditionierten Stabilitätshilfen eine Art LoLR für notleidende Mitgliedstaaten zu sehen.

In jedem Falle dient die Funktion als Kreditgeber der letzten Instanz dem alleinigen Ziel der (Wieder-)Herstellung von Finanzstabilität.<sup>145</sup> Überträgt man diese Prämisse auf die Eurozone, ist zu konstatieren, dass sowohl das SRB als auch der geplante EWF die Wahrung der Finanzstabilität der Eurostaaten als Hauptziel verfolgen, wobei der EWF den Fokus auf die Staatsfinanzen richten soll, während das SRB systemrelevante Banken im Blick hat. Angesichts der Verbindung zwischen Staaten und Banken hängt die Finanzstabilität der einheitlichen Währung von der finanziellen Solidität beider Seiten ab;<sup>146</sup> diese kann somit durch den EWF zukünftig effektiv gewährleistet werden. Gleichzeitig sollte die Gefahr der weitergehenden fiskalischen Risikoteilung "durch die Hintertür" eines EWF nicht bemäntelt werden, weshalb es im Zuge der Errichtung des EWF wichtig wäre, die nach

<sup>139</sup> H. Siekmann, in: H. Siekmann (Hrsg.), EWU, Kommentar, 2013, Einleitung Rn. 124.

<sup>140</sup> M. K. Bode (Anm. 42), 201 ff.

<sup>141</sup> C. Herrmann, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Anm. 39), Art. 119 Rn. 27; C. Manger-Nestler, Interaction for Monetary and Financial Stability: Central Banks as Main Actors in the Global Financial System, European Yearbook of International Economic Law, 2014, 33 (36 ff.).

<sup>142</sup> Die sog. Emergency Liquidity Assistance (ELA) stellt eine Notfall-Liquiditätshilfe außerhalb der einheitlichen Geldpolitik dar, die eine nationale Zentralbank einem solventen Finanzinstitut mit vorübergehenden Liquiditätsproblemen gewährt. S. auch C. Ohler (Anm. 37), § 4 Rn. 35.

<sup>143</sup> C. Herrmann (Anm. 141), Art. 119 Rn. 56; C. Manger-Nestler/R. Böttner (Anm. 37), 623.

<sup>144</sup> H. Siekmann (Anm. 139), Einleitung Rn. 125 ff.

<sup>145</sup> C. Manger-Nestler (Anm. 141), 36 ff.

<sup>146</sup> COM(2017) 827 final (Anm. 5), 4 f.

wie vor nicht vollständig kalkulierbaren Altlasten in den Bilanzen mancher Institute auf ein überschaubares Maß zu reduzieren.

#### IV. Fazit und Perspektive

Das Nikolaus-Paket der Kommission skizziert ein insgesamt sehr ambitioniertes Vorhaben. Die Überführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in das Unionsrecht ist dabei ein wenig überraschender Teil, steht die Absicht einer solchen Verortung doch schon am Beginn der Errichtung des ESM. So einfach dies zunächst klingen mag, so hoch – wenn auch nicht unüberwindbar – sind teilweise die Hürden, die aus dem Unionsrecht für die Schaffung der neuen Einrichtung erwachsen.

Die Wahl der Flexibilitätsklausel als Rechtsgrundlage für die geplante EWF-Verordnung ist nicht so selbstverständlich, wie die – zugegeben kurze – Begründung der Kommission glauben machen will. Ein genaueres Hinsehen offenbart, dass Art. 352 AEUV die Überführung des ESM in das Unionsrecht wohl gerade noch tragen kann; sie bewegt sich aber zweifelsohne an den Grenzen dessen, was unter der geltenden Primärrechtslage zu rechtfertigen ist. Die Einbindung des Währungsfonds in das EU-Recht und die damit verbundene Rückholung extra-unionaler Konstruktionen sowie die parlamentarischen und Rechnungskontrollmöglichkeiten verdienen in der Sache aber uneingeschränkte Zustimmung.

Inwieweit man den Europäischen Währungsfonds letztlich mit dem Europäischen Finanzminister verknüpft – so sich die Mitgliedstaaten denn tatsächlich auf die Schaffung eines solchen Amtes einigen – wird ein weiterer, heftig umstrittener Punkt der kommenden Gipfelverhandlungen sein. Einige sehen darin eine gelungene Europäisierung und Supranationalisierung der bisherigen Krisenpolitik. Versteht man den EWF faktisch als Instrument der Eurogruppe bzw. des Rates für Wirtschaftspolitik, spricht letztlich nichts dagegen, analog des Modells des Hohen Vertreters als Vorsitzenden des Rates für Auswärtige Angelegenheiten (Art. 18 EUV) auch den Finanzminister mit dem Vorsitz in wirtschaftspolitischen Fragen zu betrauen. Betont man hingegen das unabhängige Agieren und den Modellcharakter von EZB und insbesondere Europäischer Investitionsbank (EIB), so ist ein weiterhin intergouvernementales Set-up vorzugswürdig. Die bloß leitende und beratende Funktion des Euro-Finanzministers als Vorsitzender des EWF-Gouverneursrates lässt indes die mitgliedstaatliche Dominanz unberührt, während somit gleichwohl besser als bisher auch die überspannenden

unionalen Interessen in den Entscheidungsprozess einbezogen werden würden.

Eine tragfähige Situation lässt sich allerdings nur mittels einer – derzeit gewiss schwer umzusetzenden – Primärrechtsänderung herbeiführen. Diese ist auch umso mehr geboten, als der Europäische Währungsfonds Aufgaben wahrnehmen soll, die in ihrer Struktur und institutionellen Ausgestaltung denen der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Investitionsbank ähneln. EWF, EZB und EIB bilden gleichermaßen die institutionellen Bausteine der Finanzarchitektur der Union. Gleichzeitig würde damit auch die unter Berufung auf die *Meroni*-Doktrin konstruierte Entscheidungsstruktur entbehrlich, bei der der Ministerrat die Entscheidungen des Gouverneursrates absegnet, wobei die Mitglieder der Euro-Gruppe faktisch aber ein und dieselbe Entscheidung nur unter einem anderen “Hut” nochmals fassen. Der Angst vor einer Institutionalisierung der Euro-Gruppe oder der Einführung eines “Euro-Rates” lässt sich insoweit begegnen, als dieser durch die Stimmrechtsdifferenzierungen unter Art. 136 und Art. 139 AEUV ohnehin schon besteht. Die neuen Entscheidungsbefugnisse würden überdies nur in dem auf den EWF begrenzten Bereich bestehen.

Sollten die Pläne der Kommission in der vorgelegten Form umgesetzt werden, verfügte die Union über ein umfassendes Instrumentarium von Finanzierungsinstrumenten zur Stabilisierung in Not geratener Mitgliedstaaten, wozu primär solche des Euro-Währungsgebietes, aber auch die übrigen EU-Staaten zählen. In der Praxis wird dem EWF ein Höchstmaß an Sachverstand, Weitsicht und Einschätzungsvermögen abverlangt werden, um entsprechend seinem Mandat nur vorübergehende Hilfen an illiquide, nicht aber insolvente Mitgliedstaaten auszureichen – wohlwissend, dass eine solche Unterscheidung in einer akuten Notlage kaum abschließend feststellbar sein kann. Um zu verhindern, dass der EWF für dauerhafte Transfers an “bankrotte” Mitgliedstaaten missbraucht wird, sollte die Kommission ihre Vorschläge um Umschuldungsregeln (sog. *collective action clauses*) ergänzen, deren Fehlen bereits im Zuge des ESM angemahnt<sup>147</sup> wurde.

Insgesamt werden die Kommissionspläne nicht ohne Widerstand seitens der beteiligten Akteure – sowohl auf gesetzgeberischer als auch auf politischer Ebene – umzusetzen sein. Insbesondere bleibt abzuwarten, ob das geplante Absenken der Mehrheitserfordernisse von der Einstimmigkeit zur (verstärkten) qualifizierten Mehrheit in Bereichen, die innerstaatlich derzeit dem Parlamentsvorbehalt zur Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages etwa nach § 4 ESMFinG (das dann wohl

---

<sup>147</sup> Auf die Regelungslücke für den ESM verweist bereits C. Obler (Anm. 37), § 4 Rn. 62 ff.

entsprechend weitergelten wird) unterfallen, einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten würde. Mit dem auf Grundlage des deutschen Kapitalanteils bestehenden faktischen Vetorechts des deutschen EWF-Vertreters auch in Fällen der verstärkt qualifizierten Mehrheit dürfte dies gerade noch der Fall sein.

In Zusammenhang mit der ebenfalls vorgeschlagenen Einrichtung des Amtes eines Europäischen Wirtschafts- und Finanzministers als Vorsitzendem der Euro-Gruppe und des EWF-Gouverneursrates werden die Mitgliedstaaten zudem darum bemüht sein, keine bzw. nicht zu viele Befugnisse aus der Hand und an die Kommission zu geben. Gleichzeitig steigt auch der Handlungsdruck, da die nächsten Europawahlen vor der Tür stehen und "Brüssel" dann zunächst vom Reform- in den Wahlkampfmodus schaltet. Andererseits eröffnen die anstehenden Herausforderungen auch Raum für notwendige, aber auch hinreichende Neu- und Umgestaltungen der Union. Oder mit den Worten von Kommissionspräsident *J.-C. Juncker*: "Das Dach sollte man am besten dann reparieren, wenn die Sonne scheint."<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Vgl. Pressemitteilung v. 6.12.2017 (Anm. 1), 1.