Prof. Dr. Michael Rodi, M.A., Greifswald*

Aufsätze

Staatshilfen in Zeiten der Finanzkrise – eine Herausforderung für die Europäische Währungsunion

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hat – angefangen mit Griechenland – auch Staaten der Europäischen Union an den Rand des finanziellen Abgrundes geführt.[1] Das Gespenst des Staatsbankrotts tauchte damit mitten in der wohlhabenden Hemisphäre westlicher Industriestaaten auf. Von Anfang an schien politisch klar, dass die in der Europäischen Union organisierte Staatengemeinschaft dabei nicht tatenlos zusehen kann und helfen muss, obwohl sie gerade nicht über einen Finanzausgleich in einer bundesstaatlichen Tradition verfügt. Überrascht hat jedoch, wie wirkkräftig sich diese Notwendigkeit gegen alle rechtlichen Regularien und damit contra legem Bahn gebrochen hat. Der folgende Beitrag zeigt die Hintergründe dieser Entwicklung auf, analysiert die getroffenen Maßnahmen und fragt nach möglichen Auswegen.

I. Finanzielle Notlagen von Staaten

1. Gründe und Erscheinungsformen

Es gibt heute kaum Staaten, die nicht verschuldet sind.[2] Mit Staatsschulden werden heute Ausgaben getätigt und die finanziellen Lasten als Zins- oder Tilgungszahlungen in die Zukunft, möglicherweise auch auf „zukünftige Generationen" verschoben. Dies ist politökonomisch durchaus nachvollziehbar, insbesondere aus der Sicht der an Reputation und Wiederwahl interessierten Politiker – die durch Staatsschulden finanzierten Leistungen lassen sich dem Wahlvolk gegenüber gut „verkaufen", während sich die in die Zukunft verschobenen Probleme und Lasten leicht kaschieren lassen. Bis zu einem bestimmten Grad lässt sich das auch rechtfertigen, soweit durch Investitionen etwa in die Infrastruktur bleibende Werte geschaffen werden, von denen „künftige Generationen" profitieren. Wo die Grenze angemessener Neuverschuldung verläuft und wo der Bereich einer übermäßigen Verschuldung beginnt, ist politisch wie ökonomisch umstritten.[3] Die Richtwerte des Europäischen Stabilitäts- und Wirtschaftspaktes (3 % Neuverschuldung und 60 % Gesamtverschuldung, jeweils bezogen auf das Bruttosozialprodukt) sind ein Versuch der Quantifizierung.

Vor diesem Hintergrund kann man feststellen, dass viele Staaten diese Grenze laufend „austesten" und immer wieder auch überschreiten. Jedenfalls bringen unvorhergesehene Finanz- und Wirtschaftskrisen wie die vergangene das „Fass" dann häufig „zum Überlaufen". Die Staaten sehen sich genötigt, die Staatsverschuldung kurzfristig zu steigern, um volkswirtschaftliche Einbrüche abzuwenden. In der vergangenen Krise kam dazu die – vermeintliche oder wirkliche – Notwendigkeit, sogenannte systemrelevante Banken vor dem Zusammenbruch zu retten. Schnell geraten Staaten dann in einen Teufelskreis, der einem modernen „Schuldenturm" gleicht. Angesichts sich verschlechternder Staatsfinanzen wird es zunehmend schwieriger, Geld auf den Finanzmärkten – für neue Kredite oder auch nur für notwendige Umschuldungen – aufzunehmen. Zumindest steigen die Kosten (Zinsen). Zudem wurde deutlich, dass Staaten dabei auch Opfer von gezielten Spekulationen werden können. Etwas undurchschaubar ist dabei die Rolle der Rating-Agenturen als bedeutender Faktor für die Bewertung der Zahlungsfähigkeit der Staaten und damit auch der Höhe der Zinsen.[4] Es drohen die Zahlungsunfähigkeit von Staaten und damit ein Staatsbankrott. Um dies abzuwenden, hat die Staatengemeinschaft Mechanismen mit einer prominenten Stellung des Internationalen Währungsfonds (IWF) geschaffen.[5] Bankrotte Staaten belasten das internationale Finanzsystem und sind zudem für organisierte Kriminalität, Drogenhandel und Terrorismus anfällig, für deren Abwehr es ihnen an Ressourcen fehlt.[6] Besonders groß ist der Handlungsdruck im Rahmen der Europäischen Union, die durch enge Integration vieler Politikfelder, nicht zuletzt auch der Währungspolitik, eine Solidargemeinschaft darstellt.

2. Staatsbankrott

Es gibt keine verbindliche Bestimmung des Begriffs Staatsbankrott aus völkerrechtlicher Sicht. Man kann ihn als Unfähigkeit eines souveränen Staates verstehen, seine Zahlungsverbindlichkeiten zu erfüllen; umstritten ist angesichts der staatlichen Souveränität, inwieweit neben einer objektiven Zahlungsunfähigkeit auch eine subjektive Zahlungsunwilligkeit genügt.[7]

---

* Der Autor ist Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Universität Greifswald. Dieser Beitrag entstand als Vortrag im Rahmen einer Veranstaltung von ELSA-Greifswald.

1 Vgl. dazu etwa *Michael Grandt,* Der Staatsbankrott kommt! Hintergründe, die man kennen muss, Rottenburg 2010, S. 140 ff.; sowie *Kai Hentschelmann,* Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ordnungsrahmen in Krisenzeiten. Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung der Finanzkrise, Europa-Kolleg Hamburg, Discussion Paper Nr. 1/10, Januar 2010, S. 5 ff., europa-kolleg-hamburg.de, http://www.europa-kolleg-hamburg.de/fileadmin/user_upload/documents/Discussion_Papers/DP1_10_Hentschelmann_final.pdf (Abruf v. 18.02.2011).

2 Für einen weltweiten Überblick vgl. etwa *Dany Jaimovich/Ugo Panizza,* Public Debt around the World: a new data set of central government debt, Applied Economic Letters 17 (2010), 19 (19 ff.); *Grandt* (Fn. 1), S. 169 ff.

3 Vgl. dazu *Charles Blankart,* Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München, 7. Aufl. 2008, 17. Kap. C und D.; vgl. mit einem Länderüberblick *Carmen M. Reinhart/Kenneth S. Rogoff,* Dieses Mal ist Alles anders. Acht Jahrhunderte Finanzkrisen, München 2010, S. 71 ff.

4 Vgl. dazu International Monetary Fund, Global Financial Stability Report. Sovereigns, Funding, and Systematic Liquidity, Washington D.C., Oct. 2010, Chapter 3, imf.org, http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2010/02/pdf/text.pdf (Abruf v. 18.02.2011).

5 Siehe dazu näher *Martin Weiss,* The Global Financial Crisis: the role of the International Monetary Fund (IMF), in: Albert Tavidze (Hrsg.), Progress in Economic Research 17 (2010), S. 47 (47 ff.); sowie unter II. 1.

6 *Jörn Axel Kämmerer,* Der Staatsbankrott aus völkerrechtlicher Sicht, ZaöRV 65 (2005), 651 (653).

7 Vgl. dazu *Kämmerer* (Fn. 6), ZaöRV 65 (2005), 651 (652 f.), m.w.N.

Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung sind in den letzten 200 Jahren in rund 90 Fällen erklärt worden.[8] Ein herausragendes Beispiel der jüngeren Zeit stellt der Staatsbankrott Argentiniens im Jahre 2005 dar.[9]

Auch wenn Staaten sicherlich faktisch bankrott sein können, so sind sie doch (völker-) rechtlich nicht in dem Sinne insolvenzfähig, wie das der in Bezug auf private Schuldner entwickelten Vorstellung entspricht.[10] Theoretisch ist dies bereits dadurch ausgeschlossen, dass die Liquidation eines Staates und seines Vermögens nicht denkbar ist; zudem verbleibt ihm ja immer noch die Möglichkeit zur Erhebung (weiterer) Steuern. Völkergewohnheitsrechtlich besteht lediglich die Möglichkeit, sich auf einen Notstand als Rechtfertigungsgrund für eine Zahlungsverweigerung zu berufen; Inhalt und Grenzen dieser allgemein anerkannten Einrede sind aber im Einzelnen umstritten.[11] Im Übrigen schützt die Staatenimmunität davor, dass im Falle einer Zahlungskrise zwangsweise gegen einen Staat vorgegangen wird; ob und inwieweit Staaten in Anleihebedingungen auf diese Immunität verzichten können, ist ebenfalls ungeklärt.[12] Nach dem Entwurf einer UN-Konvention aus dem Jahre 2004, die auch von der UN-Generalversammlung angenommen wurde, ist ein solcher Verzicht im Vollstreckungsverfahren grundsätzlich möglich.[13] Der Vorschlag des IWF aus dem Jahre 2002, durch einen multilateralen völkerrechtlichen Vertrag einen sog. „Sovereign Debt Restructuring Mechanism" zu schaffen, ist gescheitert.[14] Dieser sollte im Sinne eines institutionalisierten Streitschlichtungsmechanismus eine geordnete, zeitnahe und interessengerechte Umstrukturierung der Staatsschulden bewirken. Die Staaten befürchteten wohl, dass ein solcher Restrukturierungsmechanismus ihre innerstaatliche Autonomie gefährden könnte.[15]

3. Möglichkeiten, Praxis und Grenzen von Staatshilfen

Es sprechen viele Gründe dafür, dass die Staatengemeinschaft versucht, einen drohenden Staatsbankrott abzuwenden.[16] Diese Aufgabe obliegt auf internationaler Ebene insbesondere dem Internationalen Währungsfondes (IWF) (= International Monetary Fund, IMF). Der IWF ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen (wie auch die Weltbank). Zu seinen Aufgaben gehören die Förderung der internationalen Zusammenarbeit in der Währungspolitik, die Ausweitung des Welthandels, die Stabilisierung internationaler Finanzmärkte, die Stabilisierung von Wechselkursen, Kreditvergabe, die Überwachung der Geldpolitik sowie Technische Hilfe. Wenn eines der (gegenwärtig 187) Mitglieder in Zahlungsschwierigkeiten gerät, kann es Hilfe in Form von Krediten beantragen („lender of last resort"). Diese Kredite werden unter zum Teil strengen Bedingungen in Form von Strukturanpassungsprogrammen vergeben; die Bedingungen für die Gewährung von Krediten können etwa Kürzungen der Staatsausgaben (z. B. durch Personalabbau), Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Liberalisierung des Außenhandels oder Vorgaben für eine „Good Governance" (Korruptionsbekämpfung, Demokratisierungsmaßnahmen) beinhalten. 2010 hat Griechenland in der Folge der Finanzkrise vom IWF einen Kredit in Höhe von etwa 30 Mrd. Euro erhalten (neben 80 Mrd. Euro aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus).

II. Staatshilfen in der Europäischen Union

1. Europäischer Stabilisierungsmechanismus

Als mit Griechenland das erste Land der Europäischen Union nach der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise in eine bedrohliche Finanzkrise geriet,[17] bestand von Anfang an politischer Konsens, dass die anderen Mitgliedstaaten oder die Europäische Union Hilfe leisten sollten. Allerdings sieht der Vertrag dafür keinen einem bundesstaatlichen Finanzausgleich entsprechenden Mechanismus vor; hierin wird gerade die fehlende Staatlichkeit der Europäischen Union deutlich.[18] Zur Lösung des Problems wurde ein europäischer Stabilisierungsmechanismus eingeführt. Dazu kann Mitgliedstaaten, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind, unter bestimmten Bedingungen seitens der Europäischen Union finanzieller Beistand (bis maximal etwa 60 Mrd. Euro) geleistet werden.[19] Zudem wurde im Rahmen einer intergouvernementalen Vereinbarung unter der Firma „Europäische Stabilisierungsfazilität" (European Financial Stability Facility, EFSF) durch notariellen Vertrag (nach luxemburgischem Recht) eine Zweckgesellschaft gegründet, die zur Abwehr einer drohenden Zahlungsunfähigkeit von Euro-Staaten Kredite von bis zu 440 Mrd. Euro vergeben kann; sie refinanziert sich auf dem Kapitalmarkt und erhält dafür Garantien der Euro-Mitgliedstaaten.[20] Im Januar 2011 hat Haushaltskommissar *Olli Rehn* eine Erweiterung des Rettungsschirms vorgeschlagen;[21] dies hat

8 *Kämmerer* (Fn. 6), ZaöRV 65 (2005), 651 (651), m. Nachw. in Fn. 3; *Reinhardt/Rogoff* (Fn. 3), S. 149 ff.

9 Vgl. dazu *Grandt* (Fn. 1), S. 130 ff.; *Christoph Ohler,* Der Staatsbankrott, JZ 2005, 590 (590 f.).

10 *Ohler* (Fn. 9), JZ 2005, 590 (592).

11 *Kämmerer* (Fn. 6), ZaöRV 65 (2005), 651 (656 ff.); *Ohler* (Fn. 9), JZ 2005, 590 (594 f.).

12 *Ohle*r (Fn. 9), JZ 2005, 590 (595 f.).

13 *Ohler* (Fn. 9), JZ 2005, 590 (596), m. Nachw. in Fn. 77 und 78.

14 Vgl. dazu *Kämmerer* (Fn. 6), ZaöRV 65 (2005), 651 (668 ff.).

15 *Ohler* (Fn. 9), JZ 2005, 590 (596); kritisch auch *Kämmerer* (Fn. 6), ZaöRV 65 (2005), 651 (671 ff.).

16 Vgl. dazu etwa *Dina Dreisbach,* et al., Finanzhilfen bei internationalen Verschuldungskrisen? – Eine Analyse mit Hilfe globaler Spiele, Würzburg 2010, vwl.uni-wuerzburg.de, http://www.vwl.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010500/user_upload/forschung/Papers/Verschuldung1.pdf (Abruf v. 18.02.2011).

17 Als Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die in einer gefährlichen Nähe zu einem Staatsbankrott gesehen werden, gelten Ungarn, Lettland, Rumänien und Litauen sowie die Euroländer Griechenland, Irland, Italien, Sanien und Portugal, *Hentschelmann* (Fn. 1), S 40; sowie *Ulrich Häde,* Haushaltsplan und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, 399 (400).

18 *Michael Rodi,* in: Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 1. Aufl. 2011, Art. 125 AEUV Rn. 4.

19 Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzierungsmechanismus, ABl. L 118/1.

20 Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzierungsmechanismus, ABl. L 118/1; Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010, BGBl. I S. 627.

21 So *Olli Rehn* in einem Gastbeitrag in der Financial Times vom 11.01.2011.

zu einer äußerst kontrovers geführten politischen Debatte geführt.[22]

Dieser Rechtsrahmen wurde in Deutschland durch das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) übernommen.[23] Es ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen zur Übernahme von Gewährleistungen bis Mitte 2013 in einem Umfang von bis zu 123 Mrd. Euro (unter bestimmten Voraussetzungen sogar 20 % mehr) für Kredite, die von der EFSF aufgenommen werden. Materielle Voraussetzung hierfür ist, dass „diese Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaates erforderlich sind, um die Finanzstabilität in der Währungsunion sicherzustellen" (§ 1 Abs. 1 S. 1 StabMechG). Verfahrensrechtlich muss die Gefährdung der Zahlungsfähigkeit durch die Staaten des Euro-Währungsgebietes (unter Ausschluss des betroffenen Mitgliedstaats) gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Zentralbank einvernehmlich festgestellt werden (§ 1 Abs. 1 S. 3 StabMechG). Zudem muss der betroffene Mitgliedstaat mit dem IWF und der Europäischen Kommission unter Mitwirkung der EZB ein wirtschafts- und finanzpolitisches Programm vereinbart haben, das von den Staaten des Euro-Währungsgebietes einvernehmlich gebilligt worden ist (§ 1 Abs. 1 S. 2 StabMechG).

2. Die Vorgaben des Europäischen Primärrechts

Es bestehen zunächst erhebliche Zweifel, ob dieses Vorgehen mit dem europäischen Primärrecht und insbesondere mit dem Rechtsrahmen für die Wirtschafts- und Währungsunion in Einklang steht.[24] Tatbestandlich sind die Verbote von Kreditfazilitäten (Art. 123 AEUV) sowie von Haftungsübernahmen (Art. 125 AEUV) erfüllt; eine Rechtfertigung der Maßnahmen aufgrund gravierender Schwierigkeiten eines Mitgliedstaates (Art. 122 Abs. 2 AEUV) ist abzulehnen.

a) Die Tatbestände der Art. 123 bis 125 AEUV

Die Art. 123 bis 125 AEUV ergänzen als „marktgestützter Disziplinierungsmechanismus" das Defizitverfahren des Art. 126 AEUV sowie den Stabilitäts- und Wirtschaftspakt. Mit diesem sollen sie eine solide Haushalts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten gewährleisten und so die Stabilität der Währungsunion sichern. Die Bestimmungen zielen darauf, dass die Staaten bei Verletzungen der gebotenen Haushaltsdisziplin neben rechtlichen Sanktionen im Defizitverfahren auch Sanktionen der Finanzmärkte in Form erhöhter Zinsen (oder gar Verweigerung weiterer Kredite) befürchten müssen. Deshalb sollen sie auf marktgestützte Finanzierungsformen beschränkt sein und „politische" Refinanzierungsmöglichkeiten versperrt werden. Art. 123 AEUV statuiert dazu ein Verbot der monetären Finanzierung der Staaten (einschließlich ihrer Untergliederungen), nämlich Überziehungs- und Kreditfazilitäten bei der Europäischen Zentralbank oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten sowie den unmittelbaren Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch EZB oder Nationalbanken. Hiergegen verstößt die Einrichtung des Europäischen Finanzierungsmechanismus. Nach der Ratio des Art. 123 AEUV werden durch das Verbot alle aus öffentlichen Haushalten stammende Mittel erfasst.[25] Die Zwischenschaltung einer Zweckgesellschaft kann hieran nichts ändern; ansonsten läge mit einer „Flucht in das Privatrecht" eine Umgehung des Art. 123 AEUV vor, der als Verstoß gegen das allgemeine europäische Missbrauchsverbot unbeachtlich ist.[26]

Auch Art. 125 AEUV will die Mitgliedstaaten beim Ausgleich von Haushaltsdefiziten in die Mechanismen des freien Marktes zwingen. Auf der Grundlage von Art. 125 AEUV sollen die Marktmechanismen nicht dadurch verfälscht werden, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Kreditaufnahme auf die Mithaftung der Union oder anderer Mitgliedstaaten berufen (sog. „no-bail-out-Klausel"). Diese Teleologie sowie die weite Formulierung „tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein" sprechen dafür, den Begriff der Haftung weit zu verstehen. Dadurch sollen sämtliche Formen eines finanziellen Einstehens für Verbindlichkeiten von Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden – Union und Mitgliedstaaten dürfen schlichtweg nicht zu Hilfe kommen.[27] Tatbestandlich sind damit alle Kredite untersagt, die einem Mitgliedstaat gewährt werden. Im Fall des Europäischen Stabilisierungsmechanismus sichern die Gewährleistungen jedoch Kredite, die von der Zweckgesellschaft aufgenommen werden (§ 1 Abs. 1 S. 1 StabMechG). Durch diese Zwischenschaltung können aber die Zielsetzungen des Art. 125 AEUV nicht ausgehebelt werden; auch wenn die Zweckgesellschaft mit der Bündelung der Haftungsbeiträge eine eigenständige Funktion wahrnimmt, in Bezug auf die Verbote des Art. 125 eine Umgehung zu sehen, die unter Verletzung des allgemeinen europäischen Missbrauchsvorbehalts unbeachtlich ist.[28] Damit verstößt die Haftungserklärung

22 Positiv hat sich etwa der Präsident der EU-Kommission *José Manuel Durão Barroso* geäußert; kritisch etwa Bundeskanzlerin *Angela Merkel*. Vgl. zu beiden faz.net, http://www.faz.net/IN/INtemplates/faznet/default.asp?tpl=common/zwischenseite.asp&dox={AB956A99-9108-5CBD-D183-CB722BF5FB0C}&rub={3ADB8A21-0E75-4E74-8F42-960CC7349BDF}, (Abruf v. 21.03.2011). Ebenfalls kritisch der Präsident des Ifo-Instituts *Hans-Werner Sinn,* handelsblatt.com, http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/der-euro-rettungsschirm-ist-schon-zu-gross/3762478.html (Abruf v. 21.03.2011).

23 Gesetz vom 22.05.2010, BGBl. I S. 627.

24 Mit Klage vom 08.06.2010 wurde vor dem Europäischen Gericht eine Klage mit dem Antrag eingereicht, die VO 407/2010 für nichtig zu erklären (Rechtssache T-259/10).

25 *Hanno Kube/Ekkehart Reimer,* Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW 2010, 1911 (1912), m. w. N.

26 *Kube/Reimer* (Fn. 25), NJW 2010, 1911 (1913 f.).

27 Vgl. etwa *Ernest Gnan,* in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der europäischen Gemeinschaften, Bd. 3, 6. Aufl. 2003, Art. 103 EGV Rn. 22 f.; *Kurt Faßbender,* Der europäische „Stabilisierungsmechanismus" im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, NVwZ 2010, 799 (800), m. w. N.

28 So zutreffend *Kube/Reimer* (Fn. 25), NJW 2010, 1911 (1913 f.)

der Mitgliedstaaten gegenüber der „Europäischen Stabilisierungsfazilität“ gegen das Haftungsverbot des Art. 125 AEUV.[29]

Schließlich sprechen gute Gründe dafür, in dem Stabilitätsmechanismus Finanzhilfen an Mitgliedstaaten zu politisch festgelegten Konditionen zu sehen.[30] Damit wäre auch ein Verstoß gegen Art. 124 AEUV anzunehmen, der selbst indirekte Vergünstigungen wie niedrigere Zinsen verbietet, um die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten zu fördern.[31]

b) Mögliche Rechtfertigungsgründe

Ausnahmen von dem Grundsatz des Verbots der Solidarhaftung sind in den Art. 143 und 122 Abs. 2 AEUV normiert. Art. 143 AEUV ermächtigt den Rat Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung, die sich in Zahlungsbilanzschwierigkeiten befinden, unter bestimmten Voraussetzungen gegenseitigen Beistand zu gewähren. Auf dieser Rechtsgrundlage hat die Union für Lettland, Rumänien und Ungarn eine ernstliche Bedrohung der Zahlungsbilanz festgestellt und eine Unterstützung gewährt, die mit Hilfen von IWF und Weltbank koordiniert und mit wirtschaftspolitischen Auflagen verbunden wurde.[32] Für Länder in der Eurozone, für die insoweit damit keine Ausnahmeregelung gilt, kommt dieser Tatbestand folglich nicht in Betracht.

Als Rechtfertigung für die Vorgehensweise im Rahmen des Stabilitätsmechanismus wird deshalb regelmäßig auf den allein in Betracht kommenden Art. 122 Abs. 2 AEUV verwiesen.[33] Diese Vorschrift eröffnet die Möglichkeit eines finanziellen Beistandes, wenn ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle des Mitgliedstaats entziehen, von Schwierigkeiten betroffen ist oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht wird. Es geht dabei um erhebliche, nicht mehr kontrollierbare Schwierigkeiten mit massiv schädigender Auswirkung auf die Wirtschaft; unerheblich ist, inwieweit die Mitgliedstaaten diese verursacht oder verschuldet haben. Als außergewöhnliche Ereignisse kommen etwa nicht mehr steuerbare soziale Probleme, Unruhen sowie außenpolitische oder militärische Verwicklungen in Betracht. Dagegen kann die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise der letzten Jahre nicht als Rechtfertigung für wirtschaftliche Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten herangezogen werden, wie das im Falle Griechenlands versucht wurde; sie war zwar mitursächlich, aber nicht bestimmend.[34] Für diese restriktive Auslegung spricht der Ausnahmecharakter der Vorschrift; würde man eine bloße Mitursächlichkeit genügen lassen, könnten die Staaten sich bei riskanter Haushaltspolitik auf Hilfen verlassen, wenn eine dazu tretende Krise „das Fass zum Überlaufen brächte“. Dies widerspräche jedoch den Wertungen der Vorschriften über die Haushaltsdisziplin.[35] Dies gilt ebenso für den europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, der als Konsequenz der Staatsfinanzkrise Griechenlands geschaffen wurde.[36] Abgesehen davon kann Art. 122 Abs. 2 AEUV hierfür schon deshalb nicht als Rechtfertigungsgrund herangezogen werden, weil die Rechtsfolge nicht passt: sie ermächtigt nur zu finanziellem Beistand der Union selbst, nicht aber zu Hilfen der Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Haushalts.[37] Die Existenz weiterer, insbesondere ungeschriebener Rechtfertigungsgründe scheidet angesichts der klaren und detaillierten Regelungen der Art. 122 ff. AEUV aus.[38]

3. Reformbemühungen und Reformvorschläge

Kritiker hatten von Anfang an Bedenken gegen die Wirksamkeit des restriktiven Rechtsrahmens des marktgestützten Stabilisierungsmechanismus der Art. 123 bis 125 AEUV (bzw. der entsprechenden Vorgängernormen) gewarnt.[39] Aus der Sicht der Politischen Ökonomie sei fraglich, ob sich Politiker angesichts des (kurzfristigen) Wunsches nach Wiederwahl von dem eher mittelfristig angelegten Druck steigender Zinsen beeindrucken lassen. Weiter sei unsicher, dass die Märkte angemessen auf kritische Haushaltslagen reagieren; schon der Delors-Bericht kam etwa zu der Einschätzung, dass die marktvermittelten disziplinierenden Effekte sich zunächst „als zu langsam und zu schwach erweisen“, bei zugespitzter Haushaltslage aber „zu plötzlich und zu drastisch greifen“ könnten.[40] Schließlich sei die Regelung im Ernstfall kaum durchsetzbar, da eine Art Solidarhaftung für hochverschuldete Länder wohl unvermeidbar wäre.[41] Die Entwicklung in Bezug auf die Finanzkrise Griechenlands im Jahre 2009/2010 und die daran anknüpfenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten scheinen den Kritikern Recht zu

29 *Rodi* (Fn. 18), Art. 15 AEUV Rn. 9 ff.

30 *Faßbender* (Fn. 27), NVwZ 2010, 799 (801).

31 *Faßbender* (Fn. 27), NVwZ 2010, 799 (801).

32 *Hentschelmann* (Fn. 1), S. 41; *Häde* (Fn. 17), EuZW 2009, 399 (401).

33 So etwa der Vorspruch zu VO 407/2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus.

34 *Jeck, Thiemo,* et al., Nach dem Sündenfall: was jetzt zu tun ist, CEP-Studie, S. 12 ff., cep.eu, http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Weitere_Themen/Studie_Nach_dem_Suendenfall.pdf (Abruf v. 18.02.2011): sehen hohe Staatsverschuldung als maßgebliche Ursache für den Kontrollverlust; a. A. *Häde* (Fn. 17), EuZW 2009, 399 (401), unter Hinweis darauf, dass die kritische Haushaltslage erst unter Hinzutreten der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise zu einer nicht mehr kontrollierbaren Ausnahmesituation geworden sei; ebenso Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Finanzielle Hilfen für Mitgliedstaaten insbesondere nach Artikel 122 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2009 (WD 11 – 3000 – 30/10), S. 6 f.

35 So zutreffend *Hentschelmann* (Fn. 1), S. 41 ff.

36 So auch *Kube/Reimer* (Fn. 25), NJW 2010, 1911 (1914); *Faßbender* (Fn. 27), NVwZ 2010, 799 (800 f.).

37 *Kube/Reimer* (Fn. 25), NJW 2010, 1911 (1919); *Faßbender* (Fn. 27), NVwZ 2010, 799 (801).

38 Dazu *Kube/Reimer* (Fn. 25), NJW 2010, 1911 (1914).

39 Vgl. dazu etwa *Kai Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009, S. 1502 ff.

40 Siehe dazu Delors-Bericht, Tz. 30, Text in Europa-Archiv 1989, D 283 ff.

41 Vgl. etwa *Doris Hattenberger,* in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 103 EGV Rn 4.

geben. Damit stellt sich mit Nachdruck die Frage nach möglichen Lösungs- und Auswegen.

a) Keine Lösungsmöglichkeiten de lege lata

Rechtskonform lässt sich die gegenwärtige Euro-Finanzkrise nicht lösen. Eine radikale Möglichkeit zum Schutz der Stabilität des Euro bestünde in dem nachträglichen Ausschluss eines Mitgliedstaates aus der Währungsunion, wenn er nachhaltig gegen die Haushaltsdisziplin verstößt.[42] Dies ist jedoch nach der Logik der Währungsunion zu verneinen. Auf der einen Seite ist die umfassende Währungsunion das Ziel der Europäischen Union. Auf der anderen Seite ist für diesen Fall mit Art. 126 AEUV ein abschließendes Regelungsregime vorgesehen. Problematisch ist, ob dies auch für den Fall gilt, dass ein Land über das Vorliegen der Konvergenzkriterien getäuscht hat. Auch hier ist die Möglichkeit eines nachträglichen Ausschlusses wegen des Fehlens einer dafür erforderlichen vertraglichen Grundlage abzulehnen; unberührt davon bleibt allerdings eine gerichtliche Überprüfung der Aufnahmeentscheidung.[43]

b) Lösungsmöglichkeiten de lege ferenda

Ein Ausweg aus dem geschilderten rechtlichen und politischen Dilemma könnte in einer Nachjustierung des Defizitverfahrens bestehen. Diesen gleichsam präventiven Weg hat die Europäische Kommission eingeschlagen und hat am 12. Mai sowie 30. Juni 2010 ein umfassendes Legislativpaket zur wirtschaftspolitischen Steuerung in der Europäischen Union vorgelegt.[44] Mit insgesamt sechs Rechtsakten sollen der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert sowie dafür gesorgt werden, dass aufkommende makroökonomische Ungleichgewichte in der EU und im Euroraum erkannt und wirksam in Angriff genommen werden. Zur Früherkennung sollen insbesondere Mindestanforderungen an den haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten gestellt werden (Rechnungslegungssysteme, Statistiken, Prognosemethoden, Haushaltsvorschriften, und -verfahren sowie Finanzbeziehungen des Staates zu anderen Stellen wie kommunalen oder regionalen Behörden). Zudem soll das Defizitverfahren deutlich regelbasierter ausgestaltet und die politischen Ermessensspielräume reduziert werden. Dazu sollen insbesondere die Sanktionen konkretisiert und ihre Durchsetzung durch eine „umgekehrte Abstimmung" sichergestellt werden; dies bedeutet, dass eine von der Kommission vorgeschlagene Sanktion als beschlossen betrachtet wird, wenn der Rat sie nicht mit qualifizierter Mehrheit ablehnt. Sicherlich würden diese Reformen dazu beitragen, das Risiko künftiger Zahlungsunfähigkeiten von Mitgliedstaaten zu reduzieren. Ausgeschlossen werden kann dies natürlich nicht, so dass dieser Ansatz keine umfassende Lösung des Problems darstellen kann.

Als weiterer Ausweg *de lege ferenda* käme eine Änderung des Primärrechts selbst in Betracht. Diese könnte sich insbesondere auf die Art. 123 ff. AEUV beziehen. So könnte das System der marktgestützten Sanktionsverfahren durch stärker regulatorische Ansätze ersetzt werden und damit zu dem Ansatz des Delors-Berichts zurückgekehrt werden. In diesem Zusammenhang ist die Diskussion über die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds nach dem Vorbild des Internationalen Währungsfonds (IWF) wieder aufgelebt.[45] Wie dort könnten Finanzhilfen in Darlehensform an strenge Auflagen, insbesondere Konsolidierungsprogramme gebunden werden. Politisch hätte dies den Vorteil, dass ein Gang von EU-Mitgliedstaaten zum IWF vermieden und so die politische Autonomie Europas gestärkt werden könnte. Zudem würde damit die Einhaltung des Rechtsregimes der Währungsunion (insbesondere der restriktiven Art. 121 und 125 AEUV) realistischer. Der sachliche Zusammenhang mit der Währungsunion könnte weiter dadurch gestärkt werden, dass der Fonds mit Strafzahlungen bei Verstößen gegen die Stabilitätskriterien finanziert würde. Dafür müsste ein Rechtsrahmen auf der Grundlage des Art. 352 AEUV geschaffen werden.

III. Verfassungsrechtliche Fragen unter dem Grundgesetz

Die Maßnahmen des deutschen Gesetzgebers bei der innerstaatlichen Umsetzung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus könnten zugleich einen Verfassungsverstoß darstellen, der möglicherweise vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffen werden könnte. Dort sind auch entsprechende Verfahren anhängig, mit denen deutsche Garantieerklärungen im Zusammenhang mit dem „Euro-Rettungsschirm" bzw. Finanzhilfen für Griechenland untersagt werden sollen; der Erlass einstweiliger Anordnungen wurde jedoch abgelehnt.[46] Das Bundesverfassungsgericht folgte dabei der Annahme der Bundesregierung, dass anderenfalls das Ziel des Stabilitätsmechanismus insgesamt verfehlt und die Stabilität der

42 *Adelheid Puttler,* Sind die Mitgliedstaaten noch „Herren" der EU – Stellung und Einfluss der Mitgliedstaaten nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages der Regierungskonferenz, EuR 2004, 669 (678 ff.); *Faßbender* (Fn. 27), NVwZ 2010, 799 (803), unter Verweis in Fn. 9 auf *Martin Seidel*, Der Euro – Schutzschild oder Falle?, ZEI Working Paper B01 2010, 1 (23 ff.), zei.de, http://www.zei.de/download/zei_wp/B10-01.pdf (Abruf v. 18.02.2011); ablehnend zu Recht *Peter Behrens,* Ist ein Ausschluss aus der Euro-Zone ausgeschlossen?, EuZW 2010, 121 (121) und *Philipp Terhechte,* Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?, EuR 2008, 143 (153).

43 *Rodi,* in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 18), 2011, Art. 125 AEUV Rn. 10 sowie Art. 140 AEUV Rn. 5.

44 Vgl. dazu die Mitteilungen der Kommission vom 29.09.2010 (IP/10/1199, MEMO /10/454-456).

45 Vgl. dazu schon *Lyndon LaRouche,* Die Theorie des Europäischen Währungsfonds, 1978; sowie jüngst *Daniel Gros/Thomas Mayer,* How to deal with sovereign default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund, CEPS Policy Briefs No. 202/February 2010, ceps.eu, http://www.ceps.eu/ceps/download/2912 (Abruf v. 18.02.2011).

46 BVerfG, Beschl. v. 07.05.2010 – 2 BvR 987/10 = NJW 2010, 1586 f. (Finanzhilfen Griechenland); BVerfG, Beschl. v. 09.06.2010 – 2 BvR 1099/10 = NJW 2010, 2418 f. (Garantieerklärungen).

gesamten Europäischen Währungsunion gefährdet werden könnte und damit schwerwiegende wirtschaftliche Nachteile für die Allgemeinheit entstehen könnten; der Bundesregierung komme im gewaltenteilenden System insoweit ein Einschätzungsvorrang zu, der vorbehaltlich eindeutiger Widerlegung vom Bundesverfassungsgericht zu respektieren sei.

Das Vorgehen könnte gegen Art. 109 Abs. 2 GG verstoßen. Danach erfüllen Bund und Länder gemeinsam die Verpflichtungen aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf der Grundlage des Art. 104 EGV (jetzt Art. 126 AEUV) zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung. Allerdings scheidet ein Verstoß gegen den ersten Halbsatz aus, auch wenn man diesen in einer weiten Auslegung auch auf das normative Umfeld des Art. 126 AEUV und damit auch auf die Art. 123 bis 125 AEUV bezöge; denn die Verpflichtungen, gegen die hier verstoßen wurde (Art. 123 und 125 AEUV), sind primärrechtliche, die nicht zu den in Art. 109 Abs. 2 Hs. 1 GG genannten „Rechtsakten" zählen.[47] Zweifelhaft ist jedoch, ob vorliegend das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Sinne des zweiten Halbsatzes gewahrt worden ist. Wie auch bisher ist dieser Begriff einer europarechtskonformen Auslegung zugänglich.[48] Durch die europarechtliche Überformung kommt bei der notwendigen Abwägung zwischen Teilelementen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (wie etwa Geldwertstabilität, angemessenes Wirtschaftswachstum oder außenwirtschaftliche Balance) den Fragen der Defizit- und Verschuldungsbegrenzung besonderes Gewicht zu.[49] Eine Haushaltspolitik, die im Rahmen von Gewährleistungsübernahmen aktuell gegen Europäisches Primärrecht (Art. 123 und 125 AEUV) und potenziell – für den künftigen Sicherungsfall – gegen zwei der drei Konvergenzkriterien (Defizitbegrenzung und Gesamtverschuldungsgrenze) verstößt, wahrt das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht.[50]

Daneben ist auch ein Verstoß gegen Art. 109 Abs. 3 i. V. m. Art. 115 Abs. 2 GG anzunehmen, wonach der Haushalt grundsätzlich – vorbehaltlich eng gefasster Ausnahmen – ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Bloße Gewährleistungsermächtigungen und die tatsächliche Übernahme von Gewährleistungen im Außenverhältnis werden vom Wortlaut dieser Vorschriften nicht erfasst.[51] *Kube* und *Reimer* haben jedoch überzeugend dargelegt, dass der Bundesgesetzgeber auch ohne unmittelbare Kreditermächtigungen den späteren Haushaltsgesetzgeber nicht in eine Lage bringen darf, in der ein Verstoß gegen die Schuldenbremse faktisch zur einzigen Handlungsoption wird.[52]

Bedenken gegen die deutsche Beteiligung am Stabilisierungsmechanismus bestehen schließlich in Bezug auf Art. 23 GG, da das StabMechG nur mit einfacher Mehrheit durch den Bundestag verabschiedet worden ist. Mit der Institutionalisierung der gegenseitigen Hilfe ist das Europäische Vertragssystem faktisch an einer entscheidenden Stelle fortentwickelt worden: nämlich der für die Staatswerdung Europas bedeutsamen Grenze, dass es in der Europäischen Union gerade keinen Finanzausgleich gibt (und geben darf). Wenn aber das Bundesverfassungsgericht schon bei der Inanspruchnahme der „Vertragsabrundungskompetenz" des Art. 352 AEUV auf nationaler Ebene eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat (nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG) verlangt, so muss dies erst Recht für diesen Fall gelten.[53]

IV. Ergebnis und Ausblick

Die Finanz- und Wirtschaftskrise und in der Folge die Haushaltskrise einiger Staaten haben die Europäische Union in ein kaum aufzulösendes politisches und rechtliches Dilemma gebracht. Wesentlicher Grund dafür ist die „Asymmetrie" der Wirtschafts- und Währungsunion:[54] Die Schaffung einer Währungsunion bei nur loser wirtschaftspolitischer Koordination musste früher oder später zu Problemen führen, da wirtschafts- und finanzpolitische Schieflagen einzelner Länder unvermeidlich die Stabilität der Währungsunion gefährden müssen. Die Initiative der Kommission, dem Defizitverfahren „Zähne zu verleihen" und das Haushalts- und Statistikwesen etwas zu harmonisieren, ist eine notwendige und unvermeidliche Konsequenz. Sicherlich sprechen darüber hinaus gute Gründe dafür, die wirtschaftspolitischen Kompetenzen der Union zu stärken; die Sprechweise von einer „Europäischen Wirtschaftsregierung"[55] ist dabei eher kontraproduktiv, weckt sie doch Befindlichkeiten der Staaten, die diesbezüglich großen Wert auf nationale Souveränität legen. Nicht weniger politisch brisant ist sicherlich die Frage, ob der *contra legem* erfolgte Einstieg in die „Transferunion" nachträglich legalisiert werden sollte. Dafür spricht, dass er faktisch existiert und es unwahrscheinlich ist, dass der Europäische Gerichtshof dieser Entwicklung entscheidend entgegentreten wird (oder gar kann). Zudem bestünde so gerade die Chance, hierfür einen restriktiven Rechtsrahmen festzulegen.

47 So auch *Kube/Reimer* (Fn. 25), NJW 2010, 1911 (1914).

48 Vgl. dazu grdl. *Michael Rodi,* in: Rudolf Dolzer et al. (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Teil 15, 2004, Art. 109 Rn. 187, 530, 555 ff., 580.

49 *Rodi,* in: Dolzer et al. (Fn. 48), 2004, Art. 109 Rn. 562 ff.

50 *Kube/Reimer* (Fn. 25), NJW 2010, 1911 (1915).

51 Vgl. dazu zu Recht kritisch etwa *Helmut Siekmann,* in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 115 Rn. 21.

52 *Kube/Reimer* (Fn. 25), NJW 2010, 1911 (1915 f.).

53 *Faßbender* (Fn. 27), NVwZ 2010, 799 (802).

54 Vgl. dazu *Rodi,* in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 18), 2011, Art. 119 AEUV Rn. 2.

55 So vor allem Vorschläge Frankreichs, vgl. *Christophe Strassel,* Eine Wirtschaftsregierung für Europa: Französische Utopie oder europäische Notwendigkeit?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Referat Westliche Industrieländer, Frankreich-Analyse, Januar 2009, fes.de, http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/06060.pdf (Abruf v. 18.02.2011).