

## **cepStellungnahme**

**zum Bail-Out-Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2010**

# **Der Kompromiss von Brüssel schafft weder Klarheit noch Rechtssicherheit**

von

Dr. Thiemo Jeck & Dr. Bert Van Roosebeke

Centrum für Europäische Politik (CEP)  
Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg  
Telefon 0761 38693-0 | [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

26. März 2010

---

## Inhaltsverzeichnis

1. Der Kompromiss von Brüssel.....	2
2. CEP-Urteil .....	4
3. Im Detail .....	4
3.1 Paket verstößt in wesentlichen Teilen gegen EU-Recht .....	4
3.2 Ideallösung nach wie vor möglich.....	5
3.3 Ein unglaubliches und schwaches Paket .....	5
3.4 Ein Europäischer Währungsfonds zeichnet sich ab .....	6
3.5 Euro-Wirtschaftsregierung ohne Verbesserungen am Stabilitätspakt.....	6

## 1. Der Kompromiss von Brüssel

### ERKLÄRUNG DER STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS DER MITGLIEDSTAATEN DES EURO-WÄHRUNGSGEBIETS

**Brüssel, den 25. März 2010**

Wir bekräftigen, dass alle Mitglieder des Euro-Währungsgebiets eine solide nationale Politik im Einklang mit den vereinbarten Regeln verfolgen und sich ihrer gemeinsamen Verantwortung für die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität in diesem Währungsgebiet bewusst sein müssen.

Wir unterstützen in vollem Umfang die Anstrengungen der griechischen Regierung und begrüßen die am 3. März 2010 angekündigten zusätzlichen Maßnahmen, die zur Sicherung der Haushaltsziele für 2010 ausreichen. Wir erkennen an, dass die griechischen Behörden ehrgeizige und entschlossene Maßnahmen ergriffen haben, die es Griechenland erlauben dürften, das volle Vertrauen der Märkte zurückzugewinnen.

Die von Griechenland getroffenen Konsolidierungsmaßnahmen sind ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Tragfähigkeit seiner öffentlichen Finanzen und zur Verstärkung des Vertrauens der Märkte. Die griechische Regierung hat keine finanzielle Unterstützung beantragt. Infolgedessen ist heute keine Entscheidung zur Aktivierung des nachstehend genannten Mechanismus getroffen worden.

Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bekräftigen in diesem Zusammenhang ihre Bereitschaft, bei Bedarf entschieden und koordiniert zu handeln, um die finanzielle Stabilität im gesamten Euro-Währungsgebiet zu sichern, wie dies auch am 11. Februar 2010 beschlossen wurde.

Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sind bereit, im Rahmen eines Pakets, das eine erhebliche Finanzierung durch den Internationalen Währungsfonds und einen Mehrheitsanteil aus europäischen Finanzmitteln umfasst, zu koordinierten bilateralen Darlehen beizutragen.

Dieser Mechanismus, der die Finanzierung durch den Internationalen Währungsfonds ergänzt, ist als Ultima Ratio zu betrachten, was insbesondere bedeutet, dass die Finanzierung über den Markt nicht ausreicht. Jede Auszahlung aus den bilateralen Darlehen wäre von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets einstimmig zu beschließen und müsste dabei an strenge Bedingungen geknüpft und auf eine Beurteilung durch die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank gestützt werden. Wir erwarten, dass sich die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets auf der Grundlage ihres jeweiligen EZB-Kapitalschlüssels beteiligen.

Das Ziel dieses Mechanismus wird nicht darin bestehen, Finanzmittel zu durchschnittlichen Zinssätzen des Euro-Währungsgebiets bereitzustellen, sondern darin, Anreize für eine schnellstmögliche Rückkehr an den Finanzmarkt zu risikogerechten Preisen zu setzen. Die Zinssätze werden nichtkonzessionär sein, d.h. sie werden kein Subventionselement enthalten. Beschlüsse im Rahmen dieses Mechanismus werden in voller Übereinstimmung mit dem Vertragsrahmen und den nationalen Rechtsvorschriften gefasst.

Wir bekräftigen unsere Entschlossenheit, politische Maßnahmen durchzuführen, die darauf abzielen, ein starkes, nachhaltiges und stabiles Wachstum wiederherzustellen, um die Schaffung von Arbeitsplätzen und den sozialen Zusammenhalt zu fördern.

Wir sagen ferner zu, eine enge Koordinierung der Wirtschaftspolitiken in Europa zu fördern. Wir sind der Ansicht, dass der Europäische Rat die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union verbessern muss, und schlagen vor, seine Rolle bei der wirtschaftlichen Koordinierung und der Festlegung der Wachstumsstrategie der Europäischen Union auszubauen.

Die gegenwärtige Lage zeigt deutlich, dass es notwendig ist, den bestehenden Rahmen zu stärken und zu ergänzen, damit die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Euro-Währungsgebiet gewährleistet und dessen Handlungsfähigkeit in Krisensituationen verbessert wird.

Künftig müssen die Überwachung von wirtschaftlichen Risiken und Haushaltsrisiken und die Instrumente zu deren Prävention, darunter das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, verstärkt werden. Darüber hinaus benötigen wir einen soliden Rahmen zur Krisenbewältigung, der dem Grundsatz der eigenen Haushaltszuständigkeit der Mitgliedstaaten Rechnung trägt.

Wir ersuchen den Präsidenten des Europäischen Rates, in Zusammenarbeit mit der Kommission eine aus Vertretern der Mitgliedstaaten, dem turnusmäßig wechselnden Vorsitz und der EZB bestehende Task Force einzusetzen, die dem Rat vor Ende dieses Jahres die zur Erreichung dieses Ziels erforderlichen Maßnahmen unterbreitet und dabei alle Möglichkeiten zur Stärkung des Rechtsrahmens sondiert.

---

## 2. CEP-Urteil

Kurzfristig punktet Frau Merkel. Eine zentrale Forderung Deutschlands wird berücksichtigt, indem der IWF im Notfall eine wichtige Rolle übernehmen soll.

Allerdings kommen bilaterale Kredite, die IWF-Hilfe ergänzen, einem Bail-out gleich. Dieser ist mit europäischem Recht nicht vereinbar. Es ist fragwürdig, ob diese Kredite angesichts der bestehenden Rechtsunsicherheit jemals in Anspruch genommen werden können.

Mittelfristig droht Deutschland ein Pyrrhussieg.

Die Kompromisslösung legt den Grundstein für einen Europäischen Währungsfonds. Dieser EWF käme der endgültigen Außerkraftsetzung des Bail-out Verbotes gleich und ist abzulehnen.

Die Forderung Deutschlands, den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu stärken, wurde abgelehnt und in eine „Task Force“ ausgelagert.

Die Errichtung einer Europäischen Wirtschaftsregierung ist als Konjunkturregulator ungeeignet und droht den Stabilitätspakt vollständig außer Kraft zu setzen. Als Reformregierung ist sie angesichts jüngster Äußerungen Frankreichs<sup>1</sup> unglaubwürdig.

## 3. Im Detail

### 3.1 Paket verstößt in wesentlichen Teilen gegen EU-Recht

In ihrer Erklärung vom 25. März 2010 zeigen die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets die Bereitschaft, Griechenland neben der Finanzierung des IWF mit bilateralen Darlehen beizustehen. Diese Darlehen sollen im Vergleich zu den IWF-Hilfen sogar den Mehrheitsanteil umfassen.

Solche bilateralen Darlehen verstoßen gegen geltendes EU-Recht. Art. 125 AEUV statuiert ein umfassendes Bail-out-Verbot. Art. 125 AEUV verbietet, dass die EU, die Bundesrepublik Deutschland oder ein anderer Mitgliedstaat für die Verbindlichkeiten Griechenlands eintritt. Ausgeschlossen sind dadurch alle Formen des Einstehens für die Verbindlichkeiten Griechenlands. Ein Bail-out durch Darlehen eines anderen Mitgliedstaates ist EU-rechtswidrig. Ausnahmen vom Verbot eines Bail-out durch andere Mitgliedstaaten bestehen nicht.

Insbesondere kann ein Bail-out nicht damit begründet werden, dass andernfalls das System der Währungsunion bedroht sei. Bereits in seinem Maastricht-Urteil hat das BVerfG festgestellt, dass eine rechtlich unzulässige Unbestimmtheit entsteht, wenn es zu einem „Fehlschlag der Stabilitätsbemühungen [kommt], der sodann weitere finanzpolitische Zugeständnisse der Mitgliedstaaten zur Folge“ hat. Diese Situation, die das BVerfG noch als wenig greifbar empfand, tritt ein, wenn Griechenland sich nicht mehr am Finanzmarkt refinanzieren kann und auf finanzielle Zugeständnisse anderer Mitgliedstaaten in Form von Darlehen angewiesen ist. Auch den Ausweg aus einer solchen Situation nennt das BVerfG. Es erlaubt nicht eine Umgehung des Bail-out-Verbots, sondern nennt als Ultima Ratio ein Ausscheiden aus der Euro-Zone. Im Übrigen ist es ökonomisch mehr als

---

<sup>1</sup> Siehe den Vorwurf der französischen Finanzministerin Christine Lagarde, Deutschland würde mit seinen Exportüberschüssen Ungleichgewichten innerhalb der EU verursachen.

zweifelhaft, ob die angedachten Darlehen das System der Währungsunion wirklich schützen können.

Keine Rolle spielt die Tatsache, dass die Darlehen keinen Subventionscharakter aufweisen sollen. Allein denklogisch wird jedes Darlehen, das Griechenland gewährt wird, obwohl es sich am Finanzmarkt nicht mehr refinanzieren kann, nicht mehr zu marktüblichen Konditionen vergeben. Ein Subventionscharakter liegt also in jedem Fall vor.

Wenn die Staats- und Regierungschefs der Euro-Zone in ihrer Erklärung betonen, dass die Darlehen in „voller Übereinstimmung mit dem Vertragsrahmen und den nationalen Rechtsvorschriften“ gewährt werden sollen, schließen sie die vorher zugesagten Hilfen wieder aus. Die Erklärung enthält in diesem Punkt einen eklatanten Widerspruch.

Da ein Bail-out nicht im EU-Recht vorgesehen ist, führt der Beschluss, Darlehen an Griechenland zu vergeben, faktisch zu einer Änderung des AEUV. In Deutschland ist dafür ein Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 i.Vm. Art. 59 Abs. 2 GG erforderlich. Sollte die Bundesregierung Darlehen zustimmen, ohne dass vorher ein solches Gesetz verabschiedet wird, steht jedem Bundestagsabgeordneten die Möglichkeit einer Organklage vor dem Bundesverfassungsgericht offen.

Der Forderung, zukünftig einen soliden Rahmen zur Krisenbewältigung installieren zu wollen, „der dem Grundsatz der eigenen Haushaltszuständigkeit der Mitgliedstaaten Rechnung trägt“, muss entgegengehalten werden, dass gerade das durchbrochene Bail-out-Verbot die eigene Haushaltszuständigkeit der Mitgliedstaaten manifestieren sollte.

Das geplante Paket ist wegen der möglichen Darlehen ein Plan zum Vertragsbruch. Bevor die in der Erklärung vorgeschlagene Task Force zur „Stärkung des Rechtsrahmens“ eingesetzt wird, sollte der Rechtsrahmen dadurch gestärkt werden, dass die Staats- und Regierungschefs sich an die vertraglichen Regelungen halten.

### **3.2 Ideallösung nach wie vor möglich**

Wünschenswert wäre aus ökonomischer Sicht die Selbstheilung Griechenlands. Diese ist dann möglich, wenn Griechenland seine eingeleiteten Reformbemühungen konsequent fortsetzt. Nur so kann Griechenland das Vertrauen des Kapitalmarktes zurückgewinnen.

An dieser Lösung führt letztendlich kein Weg vorbei. Auch Finanzhilfen des IWF oder der Euro-Zone können nur eine vorübergehende Lösung sein. Mittelfristig kann nur Griechenland die Tragfähigkeit seines Haushaltes wiederherstellen.

Es ist daher zu hoffen, dass das vom Europäischen Rat beschlossenen „Paket“ nicht angewandt werden muss.

### **3.3 Ein unglaubliches und schwaches Paket**

Angesichts der beschriebenen rechtlichen Probleme (siehe oben) ist das Paket unglaublich, was zu einer Verunsicherung an den Kapitalmärkten führen kann. Es muss damit gerechnet werden, dass die bilateralen Kredite der übrigen Euro-Staaten an rechtlichen und politischen Hürden scheitern.<sup>2</sup> Besser wäre es gewesen, wenn die Staats- und Regierungschefs diese Unsicherheit vermeiden hätten, indem sie die Finanzierung eventueller Hilfen komplett dem IWF überlassen hätten.

---

<sup>2</sup> Die Vereinbarkeit solcher bilateralen Kredite mit dem Europäischen Recht ist fragwürdig. Es ist mit Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht zu rechnen.

Damit wäre auch ein zweites Problem der Vereinbarung vermieden. Es ist suboptimal, dass bilaterale Kredite – wenn sie denn fließen – an „strenge Bedingungen“ geknüpft werden, die von der EU-Kommission und der Europäischen Zentralbank beurteilt werden.

Es ist zu befürchten, dass diese – europäischen – Bedingungen in Widerspruch zu den Bedingungen des IWF stehen werden. Aus politischen Gründen wird den europäischen Bedingungen die notwendige Härte aber fehlen. Da – so der gestrige Kompromiss – das Volumen der europäischen Kredite an Griechenland die des IWF übersteigen sollte, wird der Reformdruck auf Griechenland erheblich geschwächt.

Die Euro-Staaten sollten die IWF-Bedingungen übernehmen.

### **3.4 Ein Europäischer Währungsfonds zeichnet sich ab**

Positiv ist zwar die explizite Ablehnung der Begebung von Euro-Anleihen durch die Feststellung, dass keine „Finanzmittel zu durchschnittlichen Zinssätzen des Euro-Währungsgebietes“ bereitgestellt werden.

Allerdings legt die Vereinbarung den Grundstein für einen Europäischen Währungsfonds.

Nach der Festlegung der Abstimmungsmodalitäten (Einstimmigkeit), der Zinshöhe (widersprüchlich: „keine Subvention“; aber nur, wenn die „Finanzierung über den Markt nicht ausreicht“), der Bedingungen (eigene EU-Bedingungen, die im Widerspruch zu denen des IWF stehen können), des Burden-Sharing (nach Anteil des Mitgliedstaates am EZB-Kapital) und der fachlichen Expertise (EU-Kommission und Europäische Zentralbank) ist nur noch die Frage der Finanzierung des EWF endgültig zu klären.

Ein Europäischer Währungsfonds ist eindeutig abzulehnen. Ein EWF ist nichts anderes als die Institutionalisierung des Bail-out<sup>3</sup>. Als Lender of Last Resort für Euro-Staaten schwächt er den Reformdruck und droht – anders als der IWF – von politischen Kompromissen verwässert zu werden.

### **3.5 Euro-Wirtschaftsregierung ohne Verbesserungen am Stabilitätspakt**

Der Lissabon-Vertrag ermöglicht in Art. 136 AEUV die Errichtung einer Wirtschaftsregierung für die Euro-Zone. Diese Möglichkeit, die bereits seit Längerem von Frankreich angestrebt wird, wollen die Staats- und Regierungschefs nun nutzen.

Über das exakte Betätigungsfeld dieser Wirtschaftsregierung konnten sich Merkel und Sarkozy nicht einigen. Der Richtungsstreit ist auch im gestrigen Kompromiss erkennbar.

Zum einen – die deutsche Position – soll dabei die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte im Vordergrund stehen. Eine Reform des Stabilitätspaktes konnte Merkel jedoch nicht durchsetzen. Das Problem wurde auf die lange Bahn geschoben: Eine „Task Force“ wird nun ausloten, wie der Stabilitätspakt gestärkt werden kann. Das CEP schlägt die Einführung automatischer Sanktionen bei Überschreitung der 3%-Defizitnorm vor. Diese könnten mit einer Teilaussetzung des Stimmrechtes im Ministerrat einhergehen.

Zum anderen – die französische Position – sollen die „Wirtschaftspolitiken enger koordiniert“ werden. Dies soll explizit Aufgabe der Staats- und Regierungschefs sein, die eine „Wachstumsstrategie“ und „wirtschaftspolitische Steuerung“ verfolgen sollen.

---

<sup>3</sup> Auch so: Bundesbankpräsident Axel Weber im FOCUS v. 15. März 2010, S. 137