

cep**Studie**

Nach dem Sündenfall: Was jetzt zu tun ist

Die elf notwendigen Vertragsänderungen zur Wiederherstellung der Währungsstabilität nach dem Beschluss der EU-Finanzminister vom 10. Mai 2010

von

Dr. Thiemo Jeck, Dr. Bert Van Roosebeke & Jan S. Voßwinkel

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

10. Mai 2010

Leitsätze

Der Beschluss der EU-Finanzminister vom 10. Mai 2010: Errichtung eines EU-Hilfssystems für Euro-Staaten mit Finanzierungsschwierigkeiten:

Das vorgesehene Hilfssystem verstößt eklatant gegen geltendes EU-Recht. Dies gilt sowohl für die Finanzierung durch EU-Anleihen als auch für die Abgabe von bilateralen Garantien durch Mitgliedstaaten. Ein singuläres Ereignis im Sinne des Art. 122 AEUV liegt nicht vor, da die Lage der betroffenen Staaten selbstverschuldet ist.

Die Unabhängigkeit der EZB wird in Frage gestellt, wenn sie sich an einem politisch beschlossenen Bail-out im Rahmen des Hilfssystems beteiligt. Der Erwerb von Staatsanleihen durch die EZB am offenen Markt ist ein direkter Verstoß gegen Art. 123 AEUV.

Die Vorstellung, man könne den Konkurs Griechenlands, Portugals oder Spaniens mit Milliarden-Krediten abwenden und dadurch den Euro stärken, ist illusorisch. Kredite an Griechenland, Portugal oder Spanien sanieren marode Staatsfinanzen nicht. Im Gegenteil tragen sie zu einer weiteren Schwächung bei.

Mag kurzfristig die Spekulations- und Nervositätsdynamik abgebremst werden; in der mittleren Frist wird sich diese Ad-hoc-Politik rächen. Der Euro droht zu einer Weichwährung und die Stabilitätsgemeinschaft der Euro-Zone zu einer Schuldengemeinschaft zu verkommen. So lässt sich auf den Finanzmärkten kein Vertrauen in die Stabilität der Euro-Zone herstellen.

Es ist dringend erforderlich, den in der Nacht zum 10. Mai 2010 getroffenen Beschlüssen eine grundlegende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts an die Seite zu stellen. Nur so lässt sich die Gefahr zumindest eindämmen, dass sich der Euro zu einer Weichwährung und die Euro-Zone zu einer Schuldengemeinschaft entwickelt.

Reform des Stabilitätspaktes nur durch Änderung des Primärrechts:

Formalrechtlich ist eine Änderung des AEUV nötig. *Materiell* sind die in dieser Studie geforderten Reformen des Stabilitätspakts unabhängig von der gewählten Rechtsform unverzichtbar.

Die notwendigen Reformen:

Die Bedeutung der Defizitkriterien und gesunder öffentlicher Finanzen sind stärker zu betonen.

Die Defizitkriterien sind zu verschärfen. Für den Umfang der Neuverschuldung ist die Obergrenze von 3% strikt und ausnahmslos festzuschreiben.

Die Feststellung eines übermäßigen Defizits darf nicht von einer Entscheidung des Rates abhängen. Vielmehr muss das übermäßige Defizit automatisch festgestellt werden, wenn ein Mitgliedstaat ein oder beide Defizitkriterien nicht erfüllt.

Die Sanktionen bei übermäßigem Defizit müssen automatisch verhängt werden. Als Strafen sind neben einer Geldbuße die Kürzung von EU-Zahlungen und die Reduzierung des Stimmrechts im Rat einzuführen. Alle drei Sanktionen orientieren sich an der Größe des Haushaltsdefizits des betreffenden Staates.

Die Griechenland-Krise hat gezeigt, dass das Bail-out-Verbot in seiner heutigen Ausformung zu schwach ist. Es ist deshalb ausdrücklich zu regeln, dass jegliche Form des Eintretens für die Schulden eines anderen Mitgliedstaates, einschließlich der Kreditgewährung und der Errichtung eines Euro-Fonds, untersagt ist.

Sollte ein Mitgliedstaat gegen das Bail-out-Verbot verstoßen und einen anderen Staat alimentieren, ist ihm eine Strafe aufzuerlegen.

Es bedarf einer Klarstellung, dass die Ausnahme vom Bail-out-Verbot nach Art. 122 Absatz 2 AEUV nur bei solchen singulären Ereignissen einschlägig ist, die auch Staaten mit gesunden öffentlichen Finanzen in ihrer Zahlungsfähigkeit bedrohen.

Für die Aufnahme weiterer Staaten in die Euro-Zone darf nicht die Entscheidung des Rates, sondern allein die tatsächliche Verschuldung maßgeblich sein.

Die Möglichkeit, Länder aus der Euro-Zone auszuschließen, muss als ultima ratio durch einstimmige Entscheidung der übrigen Mitglieder möglich sein, wenn ein Staat sich nachhaltig weigert, seine Staatsfinanzen zu konsolidieren.

Inhaltsverzeichnis

Leitsätze.....	1
1. Der Beschluss der EU-Finanzminister vom 10. Mai 2010: Errichtung eines EU-Hilfssystems für Euro-Staaten mit Finanzierungsschwierigkeiten	4
2. Ist die Reform nur über eine Änderung der europäischen Verträge möglich?	6
3. Notwendige Vertragsänderungen	7
Änderung 1: Verbindlichkeit der Defizitkriterien	7
Änderung 2: Sicherstellung gesunder öffentlicher Finanzen.....	8
Änderung 3: Neuregelung der Ausnahme vom Bail-out-Verbot	8
Änderung 4: Klarstellung des Verbots eines Bail-out durch die EZB	10
Änderung 5: Klarstellung des Verbots des bevorrechtigten Zugangs zu Kreditinstituten.....	11
Änderung 6: Klarstellung des Bail-out-Verbots	11
Änderung 7: Strafen bei Verstoß gegen das Bail-out-Verbot	13
Änderung 8: Verschärfung der Defizitkriterien.....	14
Änderung 9: Reform des Verfahrens und der Strafen bei Verstoß gegen die Defizitkriterien	15
Änderung 10: Ausschluss aus der Euro-Zone als Ultima Ratio.....	18
Änderung 11: Objektivierung der Aufnahme in die Euro-Zone	19

1. Der Beschluss der EU-Finanzminister vom 10. Mai 2010: Errichtung eines EU-Hilfssystems für Euro-Staaten mit Finanzierungsschwierigkeiten

Nachdem die Finanzminister der Euro-Staaten am 11. und 16. April 2010 den Bail-out Griechenlands beschlossen hatten, haben sich Griechenland, die Euro-Staaten und der IWF auf die Modalitäten des Hilfspakets geeinigt. In den nächsten drei Jahren soll Griechenland Finanzhilfen in Höhe von 110 Mrd. Euro erhalten. Die ersten Gelder sollen spätestens am 19. Mai fließen. Der Rechtsbruch durch die Bail-out-Darlehen ist damit vollzogen.¹ In Deutschland wurden die Zahlungen durch das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG) am 7. Mai 2010 beschlossen.

Die Bail-out-Darlehen für Griechenland stellen eine Zäsur in der jungen Geschichte des Euros dar und werden die EU noch Jahre beschäftigen. Noch ist nicht absehbar, ob Griechenland den eigenen Haushalt tatsächlich sanieren und den Staatsbankrott vermeiden kann.

Auch die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen Portugals und Spaniens also zweier weiterer Euro-Staaten, ist inzwischen von den Finanzmärkten in Frage gestellt worden. Momentan kann niemand ausschließen, dass auch diese Staaten Hilfen beantragen werden. Die Renditen 10-jähriger portugiesischer und spanischer Staatsanleihen stiegen am 5. Mai auf ungefähr 5,8% bzw. 4,1% an. Bei einer weiteren Verschlechterung ihrer Bonität wird die Euro-Zone diesen Ländern nicht verwehren können, was sie Griechenland hat zukommen lassen. Es ist deshalb nicht übertrieben, von einem Sündenfall zu reden, den die EU-Staaten und die EU-Kommission begangen haben.

Dieser Sündenfall wird durch die Schaffung des von den EU-Finanzministern in der Nacht zum 10. Mai 2010 beschlossenen Hilfssystems nun sogar dauerhaft installiert. Das Hilfssystem sieht vor, dass die EU, gestützt auf Art. 122 AEUV, zu günstigen Konditionen bis zu 60 Mrd. Euro am Kapitalmarkt aufnimmt und diese an Mitgliedstaaten weitergibt, die in Finanzierungsschwierigkeiten stecken. Neben dieser Unterstützung sollen bilaterale Garantien von den Mitgliedstaaten bis zu 440 Mrd. Euro und Kredite des Internationalen Währungsfonds (IWF) von maximal 250 Mrd. Euro gewährt werden. Letztlich soll die Europäische Zentralbank (EZB) Anleihen der Mitgliedstaaten kaufen. Zur Durchführung der bilateralen Garantien soll eine Zweckgesellschaft („Special Purpose Vehicle“) gegründet werden. Am 12. Mai 2010 wird auch die Kommission Vorschläge zur Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vorlegen.

Durch die Beschlüsse der EU-Finanzminister ist das System der Währungsunion grundlegend geändert worden. Die Mitgliedstaaten sind nicht mehr allein für ihre Finanzen verantwortlich. Vielmehr wurde faktisch eine Haftungsgemeinschaft geschaffen. Dies ist rechtlich unzulässig und wirtschaftspolitisch fatal.

Rechtlich schließt die derzeitige vertragliche Regelung der Währungsunion eine solche Haftungsgemeinschaft kategorisch aus (vgl. Art. 123, 124 und 125 AEUV). Das beschlossene Hilfssystem geht über die nach dem derzeitigen Wortlaut zulässige Interpretation der Verträge hinaus und bedarf deshalb einer Änderung der europäischen Verträge, namentlich des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).² Die Finanzierung des Hilfssystems durch EU-Anleihen verstößt dabei ebenso gegen geltendes EU-Recht wie die Abgabe von bilateralen Garantien für Mitglied-

¹ Vgl. Jeck, Thimo / Van Roosebeke, Bert / Voßwinkel, Jan, Keinen Euro nach Athen tragen. Warum ein Bail-out Griechenlands ökonomisch abzulehnen und juristisch unzulässig ist (cepStudie abrufbar unter: www.cep.eu/analysen-zur-eupolitik/weitere-themen/keinen-euro-nach-athen-tragen) und Jeck, Thimo / Van Roosebeke, Bert, Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen (cepAnalyse abrufbar unter: www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/weitere-themen/bail-out-fuer-griechenland).

² So auch Bundeskanzlerin Merkel in ihrer Regierungserklärung am 5. Mai 2010.

staaten mit Finanzierungsschwierigkeiten. Dies gilt unabhängig davon, ob die Garantien direkt oder über eine Zweckgesellschaft gegeben werden.

Das beschlossene Hilfssystem ist auch nicht durch Art. 122 Absatz 2 AEUV zu rechtfertigen, der nur bei solchen singulären Ereignissen einschlägig ist, die auch Staaten mit gesunden öffentlichen Finanzen in ihrer Zahlungsfähigkeit bedrohen. Dazu zählen nicht Marktentwicklungen, die auf Spekulationen zurückzuführen sind.

Die vorgesehene Finanzierung des Hilfssystems ist EU-rechtswidrig. Da Art. 122 AEUV von finanziellem Beistand der EU spricht, soll in diesem Fall die Kommission Gelder zu günstigen Konditionen am Kapitalmarkt aufnehmen und sie den bedürftigen Staaten zur Verfügung stellen. Ausdrücklich wird der EU im AEUV keine Verschuldungsbefugnis zugewiesen. Eine Kompetenz zur Verschuldung der EU könnte sich aus Art. 352 AEUV ergeben. Voraussetzung dafür wäre, dass die Erreichung von EU-Zielen ein Handeln erforderlich macht, für das der AEUV keine ausdrücklichen Befugnisse vorsieht. Selbst wenn man jedoch die Funktionsfähigkeit der EU als ein zulässiges Ziel im Sinne des Art. 352 AEUV ansieht, zu dessen Erreichung die Beschaffung der erforderlichen Finanzmittel zulässig sei, ergibt sich keine Verschuldungsbefugnis für die EU. Eine solche Argumentation würde den logischen Zusammenhang zwischen den Zielen der EU und ihrer Funktionsfähigkeit auf den Kopf stellen. Zwar wird eine EU, die nicht funktionsfähig ist, ihre Ziele nicht verwirklichen können. Die Funktionsfähigkeit der EU aber ist Mittel zum Zweck und kein Selbstzweck.³ Daraus folgt, dass auf Art. 352 AEUV ein Recht zur Beschaffung von Mitteln nicht gestützt werden kann. Auch besteht eine Verschuldungsbefugnis nicht, soweit Mittel zur Verfolgung bestimmter vom AEUV gedeckter Zwecke beschafft werden. Denn die Aufnahme von Anleihen durch die EU dient primär der Einnahmeerzielung, um die Mittel zur Verfügung zu haben, die zu der Vergabe von Darlehen benötigt werden. Sie ist damit eine der Zielverwirklichung vorgelagerte Handlung, die der Zielverwirklichung nur mittelbar dient.⁴ Die Ziele der EU „beginnen jenseits der finanziellen und sonstigen Mittel, die zu ihrer Verwirklichung zur Verfügung stehen.“⁵

Unabhängig von der inhaltlichen Berechtigung der jeweils verfolgten Ziele ist daher festzustellen, dass Art. 352 AEUV stets überdehnt wird, wenn ihm eine Verschuldungskompetenz entnommen wird. Die EU darf keine Anleihen ausgeben, um einen Beistand eines Mitgliedstaates zu finanzieren.⁶

Auch wird die Unabhängigkeit der EZB in Frage gestellt, wenn sie sich an einem politisch beschlossenen Bail-out im Rahmen des Hilfssystems beteiligt. Im Übrigen darf die EZB keine Anleihen im Rahmen des Hilfssystems erwerben, da dies einer Garantie gleich kommt. Dies ist ein direkter Verstoß gegen Art. 123 AEUV.

Wirtschaftspolitisch ist die Vorstellung, man könne den Konkurs Griechenlands, Portugals oder Spaniens mit Milliarden-Krediten abwenden und dadurch den Euro stärken, illusorisch. Unbestritten gibt es Spekulationen gegen schwache Euro-Staaten und erhebliche Nervosität an den Finanzmärkten. Umkippen kann aber nur, wer selbst auf brüchigem Fundament steht. Kredite an Griechenland, Portugal oder Spanien sanieren andere Fundamente nicht. Im Gegenteil tragen Milliardenkredite zur weiteren Schwächung maroder Staaten bei. Mag kurzfristig die Spekulations- und Nervositätsdynamik abgebremst werden; in der mittleren Frist wird sich diese Ad-hoc-Politik rächen. Der Euro droht zu einer Weichwährung und die Stabilitätsgemeinschaft der Euro-Zone zu

³ Schwartz, in: Groeben/Schwarze, Kommentar zum EUV und EGV, Art. 308 Rn. 47.

⁴ Gesmann-Nuissl spricht von einem „irrelevanten Annex“ (Gesmann-Nuissl, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union, S. 282).

⁵ Schwartz, in: Groeben/Schwarze, Kommentar zum EUV und EGV, Art. 308 Rn. 48.

⁶ Vgl. dazu Jeck, Thimeo, Die Verschuldung der Europäischen Gemeinschaften: Kompetenzen und Praxis (cepStudie abrufbar unter: www.cep.eu/analyses-of-eu-policy/further-subjects/verschuldung).

einer Schuldengemeinschaft zu verkommen. So lässt sich auf den Finanzmärkten kein Vertrauen in die Stabilität der Euro-Zone herstellen.

Aufgrund dieser Zusammenhänge ist es dringend erforderlich, den in der Nacht zum 10. Mai 2010 getroffenen Beschlüssen eine grundlegende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts an die Seite zu stellen, damit aus dem Sündenfall durch das jetzt beschlossene Hilffsystem kein Dauerzustand kollektiver Verantwortungslosigkeit für die eigenen Staatsfinanzen wird. Nur so kann die fiskalische Eigenverantwortung der Euro-Staaten – und damit auch der Anreiz zu verantwortungsvollem Handeln – glaubwürdig wiederhergestellt werden.

Das Centrum für Europäische Politik (CEP) präsentiert im Folgenden einen kommentierten Vertragsänderungsentwurf, der diejenigen Anpassungen aufführt und begründet, die erforderlich sind, um aus der Währungsunion wieder eine Stabilitätsgemeinschaft zu machen.

2. Ist die Reform nur über eine Änderung der europäischen Verträge möglich?

Die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes müssen grundlegend reformiert werden. Es stellt sich die Frage, ob hierfür das EU-Primärrecht, insbesondere der AEUV, zu ändern ist oder ob sekundärrechtliche Reformen ausreichen.

Zentraler Punkt der in dieser Studie erarbeiteten Änderungen ist die Verschärfung des Defizitverfahrens. Das Defizitverfahren ist in Art. 126 AEUV geregelt. Gemäß Art. 126 Abs. 14 AEUV kann der Rat Bestimmungen zur Durchführung des Defizitverfahrens einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Zentralbank beschließen.

Die hier vorgeschlagenen Änderungen betreffen jedoch nicht die Durchführung des Verfahrens, sondern beinhalten die Einführung neuer Strafen (Änderungsvorschlag 9), die Abschaffung des Ermessens des Rates bei der Feststellung eines übermäßigen Defizits (Änderungsvorschlag 8) und bei der Verhängung von Strafen (Änderungsvorschlag 9) sowie die Streichung der in Art. 126 Abs. 2 Spiegelstrich 1 und 2 AEUV geregelt Ausnahmen von der Begrenzung der maximalen Neuverschuldung (Änderungsvorschlag 8). Diese Änderungen können nicht auf Art. 126 Abs. 14 AEUV gestützt werden. Vielmehr gehen sie über die nach dem derzeitigen Wortlaut zulässige Interpretation der Verträge weit hinaus und bedürfen deshalb einer Änderung des AEUV. Gleiches gilt für die Einführung eines Ausschlusses aus der Euro-Zone, da hier ein bisher nicht vorgesehenes Instrument eingeführt wird. Die empfohlenen Klarstellungen (Änderungsvorschläge 1, 2, 4 und 5) wären zwar auch ohne Vertragsänderung möglich. Allerdings ist ihre Verankerung im Primärrecht zu empfehlen, da so die Wichtigkeit der ihnen zugrundeliegenden Grundsätze unterstrichen wird.

Unbeschadet der *formalrechtlichen* Notwendigkeit, den AEUV zu ändern, sind *materiell* die in dieser Studie geforderten Reformen unabhängig von der gewählten Rechtsform unverzichtbar, wenn der Euro nicht zu einer Weichwährung und die Stabilitätsgemeinschaft der Euro-Zone zu einer Schuldengemeinschaft verkommen soll.

3. Notwendige Vertragsänderungen

Änderung 1: Verbindlichkeit der Defizitkriterien

Artikel 119 Absatz 3 AEUV

derzeitige Rechtslage

Diese Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union setzt die Einhaltung der folgenden richtungsweisenden Grundsätze voraus: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanzen.

geänderter Vertragstext

Diese Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union setzt die Einhaltung der folgenden richtungsweisenden Grundsätze voraus: **dauerhaft** stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanzen. **Gesunde öffentliche Finanzen im Sinne dieser Regelung liegen vor, wenn eine tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand ohne ein übermäßiges Defizit im Sinne des Artikels 126 Absatz 2 gesichert ist.**

Begründung

Artikel 119 Absatz 3 AEUV normiert, dass die Mitgliedstaaten und die EU für stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz zu sorgen haben. Diese „Grundsätze der Solidität“ sind eine unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Die derzeitige Haushaltslage einiger Mitgliedstaaten (z.B. Griechenland, Portugal, Spanien, Italien und Irland) zeigt, dass in der Vergangenheit diesem Grundsatz nicht die Beachtung geschenkt wurde, die seine Bedeutung für die WWU verlangt.

Aus diesem Grund ist rechtsverbindlich klarzustellen, was unter gesunden öffentlichen Finanzen zu verstehen ist. Gesunde öffentliche Finanzen liegen nur vor, wenn diejenigen Kriterien erfüllt sind, die in Artikel 126 Abs. 2 AEUV i.V.m. dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit aufgeführt sind. Die Kriterien legen fest, dass

- das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen maximal 3% und
- das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen maximal 60% betragen darf.

Die Bedeutung der Defizitkriterien wird durch die Änderung unterstrichen.

Dass auch die Preise dauerhaft stabil gehalten werden sollen, dient der Normierung einer allgemein anerkannten Ansicht.

Änderung 2: Sicherstellung gesunder öffentlicher Finanzen

Artikel 120 AEUV

derzeitige Rechtslage

[...] Die Mitgliedstaaten und die Union handeln im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird, und halten sich dabei an die in Artikel 119 genannten Grundsätze.

geänderter Vertragstext

[...] Die Mitgliedstaaten und die Union handeln im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird, und halten sich dabei an die in Artikel 119 genannten Grundsätze. **Inbesondere stellen sie dauerhaft gesunde öffentliche Finanzen sicher.**

Begründung

Die derzeitige Haushaltslage einiger Mitgliedstaaten (z.B. Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien) zeigt, dass die Mitgliedstaaten den Defizitkriterien in der Vergangenheit zu wenig Beachtung geschenkt haben. Aus diesem Grund ist an dieser Stelle die besondere Bedeutung gesunder öffentlicher Finanzen hervorzuheben. Da die Euro-Staaten nicht mehr über eine flexible nationale Geldpolitik verfügen, müssen sie in der Lage sein, ihre Fiskalpolitik flexibel einzusetzen. Diese Flexibilität ist aber nur möglich, wenn die öffentlichen Finanzen grundsätzlich solide sind.

Änderung 3: Neuregelung der Ausnahme vom Bail-out-Verbot

Artikel 122 Absatz 2 AEUV

derzeitige Rechtslage

Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.

geänderter Vertragstext

Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder ~~außergewöhnlichen Ereignissen~~ **anderen singulären Ereignissen**, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, **die ihn trotz gesunder öffentlicher Finanzen in seiner Zahlungsfähigkeit bedrohen**, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.

Begründung

Artikel 122 Absatz 2 AEUV normiert eine Ausnahme vom Bail-out-Verbot des Artikel 125 AEUV bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Ereignissen. Im Zuge der Beschlüsse über die Installation eines Hilfsystems wurde in EU-Kreisen die Meinung vertreten, die behaupteten Angriffe von Spekulanten auf den Euro seien ein solches außergewöhnliches Ereignis, weshalb ein Bail-out zulässig sei. Diese Ansicht ist jedoch nicht zutreffend. Nicht einschlägig ist Art. 122 Abs. 2 AEUV, wenn der betreffende Mitgliedstaat, wie Griechenland, durch eine zu hohe Staatsverschuldung selbst eine maßgebliche Ursache dafür gesetzt hat, dass die Märkte auf seine Zahlungsunfähigkeit spekulieren. Die Beistandsregelung des Art. 122 Abs. 2 AEUV gelangt selbst dann nicht zum Tragen, wenn der drohende Staatsbankrott bzw. die ihn auslösende Überschuldung durch eine allgemeine globale Wirtschaftskrise mit verursacht ist. Einer Wirtschaftskrise inklusiver der damit einhergehenden Spekulationen muss eine verantwortliche Staatsführung gewachsen sein. Die vorliegende Änderung dient deshalb der Klarstellung und Rechtssicherheit. Das von den EU-Finanzministern beschlossene Hilfsystem, das auf Art. 122 AEUV gestützt wird und faktisch eine Haftung für Euro-Staaten mit Finanzierungsproblemen darstellt, kann danach bei herkömmlicher Überschuldung eines Staates zukünftig nicht mehr auf Art. 122 AEUV gestützt werden.

Die vorgesehene Finanzierung des Hilfsystems ist EU-rechtswidrig. Da Art. 122 AEUV von finanziellem Beistand der EU spricht, soll in diesem Fall die Kommission Gelder zu günstigen Konditionen am Kapitalmarkt aufnehmen und sie den bedürftigen Staaten zur Verfügung stellen. Ausdrücklich wird der EU im AEUV keine Verschuldungsbefugnis zugewiesen. Eine Kompetenz zur Verschuldung der EU könnte sich aus Art. 352 AEUV ergeben. Voraussetzung dafür wäre, dass die Erreichung von EU-Zielen ein Handeln erforderlich macht, für das der AEUV keine ausdrücklichen Befugnisse vorsieht. Selbst wenn man jedoch die Funktionsfähigkeit der EU als ein zulässiges Ziel im Sinne des Art. 352 AEUV ansieht, zu dessen Erreichung die Beschaffung der erforderlichen Finanzmittel zulässig sei, ergibt sich keine Verschuldungsbefugnis für die EU. Eine solche Argumentation würde den logischen Zusammenhang zwischen den Zielen der EU und ihrer Funktionsfähigkeit auf den Kopf stellen. Zwar wird eine EU, die nicht funktionsfähig ist, ihre Ziele nicht verwirklichen können. Die Funktionsfähigkeit der EU aber ist Mittel zum Zweck und kein Selbstzweck.⁷ Daraus folgt, dass auf Art. 352 AEUV ein Recht zur Beschaffung von Mitteln nicht gestützt werden kann. Auch besteht eine Verschuldungsbefugnis nicht, soweit Mittel zur Verfolgung bestimmter vom AEUV gedeckter Zwecke beschafft werden. Denn die Aufnahme von Anleihen durch die EU dient primär der Einnahmezielung, um die Mittel zur Verfügung zu haben, die zu der Vergabe von Darlehen benötigt werden. Sie ist damit eine der Zielverwirklichung vorgelagerte Handlung, die der Zielverwirklichung nur mittelbar dient.⁸ Die Ziele der EU „beginnen jenseits der finanziellen und sonstigen Mittel, die zu ihrer Verwirklichung zur Verfügung stehen.“⁹

Unabhängig von der inhaltlichen Berechtigung der jeweils verfolgten Ziele ist daher festzustellen, dass Art. 352 AEUV stets überdehnt wird, wenn ihm eine Verschuldungskompetenz entnommen wird. Die EU darf keine Anleihen ausgeben, um einen Beistand eines Mitgliedstaates zu finanzieren.¹⁰

⁷ Schwartz, in: Groeben/Schwarze, Kommentar zum EUV und EGV, Art. 308 Rn. 47.

⁸ Gesmann-Nuissl spricht von einem „irrelevanten Annex“ (Gesmann-Nuissl, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union, S. 282).

⁹ Schwartz, in: Groeben/Schwarze, Kommentar zum EUV und EGV, Art. 308 Rn. 48.

¹⁰ Vgl. dazu Jeck, Thiemo, Die Verschuldung der Europäischen Gemeinschaften: Kompetenzen und Praxis (cepStudie abrufbar unter: www.cep.eu/analyses-of-eu-policy/further-subjects/verschuldung).

Auch ökonomisch wäre die Begebung von Euro-Anleihen das falsche Signal. Über den gemeinsamen Kreditzins werden die Kosten einer undisziplinierten Fiskalpolitik über alle Mitgliedstaaten verteilt. Der Anreiz jedes Euro-Staates, mittels eines soliden Haushalts und Wirtschaftsreformen die eigene Bonität zu wahren, wird dadurch geschwächt. Vor allem angesichts des Scheiterns des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist vor einem solchen Schritt zu warnen. Im Ergebnis führen Euro-Anleihen zu höheren Staatsschulden und damit langfristig gerade nicht zu einer Entschärfung der Lage.

Änderung 4: Klarstellung des Verbots eines Bail-out durch die EZB

Artikel 123 Abs. 1 AEUV

derzeitige Rechtslage

Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der Europäischen Zentralbank oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten (im Folgenden als "nationale Zentralbanken" bezeichnet) für Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten sind ebenso verboten wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch die Europäische Zentralbank oder die nationalen Zentralbanken.

geänderter Vertragstext

Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der Europäischen Zentralbank oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten (im Folgenden als "nationale Zentralbanken" bezeichnet) für Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten sind ebenso verboten wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch die Europäische Zentralbank oder die nationalen Zentralbanken. **Dieses gilt auch, wenn die EZB mittelbar Schuldtitel erwirbt und darin eine Umgehung des Verbots aus Satz 1 zu sehen ist.**

Begründung

Art. 123 AEUV verbietet der EZB und den nationalen Zentralbanken, den Mitgliedstaaten Kredite zu gewähren. Dies gilt zunächst nur für den Erwerb von Staatsanleihen direkt vom Emittenten. Am offenen Markt dürfen Anleihen jedoch erworben werden; allerdings nur unter der Einschränkung, dass dadurch nicht das Verbot des Art. 123 AEUV umgangen wird.¹¹

Sollte ein Mitgliedstaat keine Abnehmer für seine Anleihen finden und die EZB oder die nationalen Zentralbanken griechische Anleihen am offenen Markt erwerben, um zu signalisieren, dass sie im Zweifel die Papiere aufkaufen, kommt dies einer Garantie gleich. Dies ist ein direkter Verstoß gegen Art. 123 AEUV. Aus diesem Grund ist die vorgesehene Beteiligung der EZB an dem Hilffsystem EU-rechtswidrig. Die EZB darf im Rahmen dieses Systems keine Anleihen kaufen. Dies bedarf der Klarstellung in Art 123 Abs. 1 AEUV.

¹¹ Vgl. Erwägungsgrund 7 der Verordnung (EG) Nr. 3603/93 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Artikel 104 und Artikel 104b Absatz 1 des Vertrages vorgesehenen Verbote.

Änderung 5: Klarstellung des Verbots des bevorrechtigten Zugangs zu Kreditinstituten

Artikel 124 AEUV

derzeitige Rechtslage

Maßnahmen, die nicht aus aufsichtsrechtlichen Gründen getroffen werden und einen bevorrechtigten Zugang der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen der Mitgliedstaaten zu den Finanzinstituten schaffen, sind verboten.

geänderter Vertragstext

Maßnahmen, die nicht aus aufsichtsrechtlichen Gründen getroffen werden und einen bevorrechtigten Zugang der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen der Mitgliedstaaten zu den Finanzinstituten schaffen, sind verboten. **Als bevorrechtigter Zugang gilt insbesondere die Einräumung von Sonderkonditionen für die in Satz 1 genannten Stellen bei ihren Finanzierungsgeschäften.**

Begründung

In Deutschland werden die Darlehen an Griechenland über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abgewickelt. Diese wird von der Bundesregierung im Rahmen eines sogenannten Zuweisungsgeschäfts angewiesen, die Kredite zu den in dem Beschluss vom 11. April festgelegten Konditionen, die unter den Marktkonditionen liegen, auszuführen. Artikel 124 normiert jedoch, dass die KfW Kredite an Griechenland nur zu den marktüblichen Konditionen ausgeben darf. Die Änderung soll klarstellen, dass ein Vorgehen wie das der Bundesregierung EU-rechtswidrig ist und damit zukünftig unterbunden wird.

Änderung 6: Klarstellung des Bail-out-Verbots

Artikel 125 Absatz 2 AEUV

derzeitige Rechtslage

Der Rat kann erforderlichenfalls auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die Definitionen für die Anwendung der in den Artikeln 123 und 124 sowie in diesem Artikel vorgesehenen Verbote näher bestimmen.

geänderter Vertragstext

~~Der Rat kann erforderlichenfalls auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die Definitionen für die Anwendung der in den Artikeln 123 und 124 sowie in diesem Artikel vorgesehenen Verbote näher bestimmen.~~

Absatz 1 schreibt die uneingeschränkte Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für ihre Haushalts- und Verschuldungssituation fest. Die Begriffe „haften“ und „eintreten“

schließen deshalb alle Formen des Einstehens für die Verbindlichkeiten eines Mitgliedstaates durch die Union oder einen anderen Mitgliedstaat aus. Dies umfasst sowohl direkte Finanzaufwendungen zum Ausgleich der Zahlungsbilanz als auch die Schuldenübernahme, Bürgschaften oder Garantien für Staatsanleihen sowie die Vergabe von Krediten zu vergünstigten Konditionen.

Dieses Verbot gilt für die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, die Zentralregierungen, die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts und öffentlicher Unternehmen der Mitgliedstaaten.

Begründung

In Artikel 125 Absatz 1 AEUV ist das Verbot eines Bail-out durch die EU oder einen Mitgliedstaat festgeschrieben. Die Griechenland-Krise hat gezeigt, dass das Bail-out-Verbot in seiner heutigen Ausformung zu schwach ist. Mit dem Hilfssystem wurde sogar ein echtes Gemeinschaftsinstrument beschlossen, dessen einziger Zweck der Bail-out für Mitgliedstaaten ist. Es ist deshalb ausdrücklich zu regeln, dass jegliche Form des Eintretens für die Schulden eines anderen Mitgliedstaates untersagt ist. Insbesondere untersagt sind bilaterale Garantien, da diese dazu führen, dass Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates haften. Dies gilt unabhängig davon, ob die Garantien direkt oder über eine Zweckgesellschaft gegeben werden. Auch die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds, einer Europäischen Schuldenagentur oder die gemeinsame Begebung von Euro-Anleihen sind damit ausgeschlossen.

Sollte ein Euro-Staat trotz Verschärfung des Stabilitätspaktes in Finanzierungsschwierigkeiten geraten – was nie ganz auszuschließen ist –, sollte er sich an den IWF wenden. Diese Lösung ist einem Bail-out durch die übrigen Euro-Staaten aus den folgenden Gründen vorzuziehen:

Erstens verfügt der IWF in diesen Fragen über eine Erfahrung, über die die Euro-Zone nicht verfügt, und ist eher in der Lage, die Kapitalmärkte angemessen zu informieren.

Zweitens knüpft der IWF seine Finanzhilfen an die Erfüllung harter Bedingungen. So wird der betreffende Staat nur dann mit IWF-Finanzhilfen rechnen können, wenn er strukturelle Reformen (u.a. im Steuer- und Rentensystem) durchführen wird. Auch diese Härte bei den Reformbedingungen – welche dem IWF in den vergangenen Jahren oft vorgeworfen wurde – spricht gerade für den IWF und gegen eine Lösung innerhalb der Euro-Zone. Die Euro-Zone ist als politisch geprägter Zusammenschluss von derzeit 16 Staaten nicht in der Lage, eine vergleichbare Härte durchzuhalten. Dies liegt daran, dass die Entscheidungsgewalt innerhalb der Euro-Zone letztlich bei den Regierungen der Mitgliedstaaten liegt. Diese aber unterliegen tagespolitischen Zwängen, die ein Durchgreifen

mit der nötigen Härte unwahrscheinlich machen. Die historische Erfahrung, dass demokratische Regierungen nicht diszipliniert genug handeln können, um Geldwertstabilität zu gewährleisten, führte zu der Errungenschaft unabhängiger Notenbanken. Man sollte auch bei der Verknüpfung von Finanzhilfen mit Reformauflagen auf unabhängige Institutionen zählen. Angesichts unterschiedlicher Auffassungen unter den 16 Euro-Staaten muss mit Konflikten innerhalb der Euro-Zone gerechnet werden. Das schwächt die Glaubwürdigkeit der Euro-Zone weiter. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass sich die Öffentlichkeit in einem Euro-Staat mit Finanzierungsschwierigkeiten, wie derzeit beispielsweise Griechenland, gegen die von außen auferlegten Bedingungen wehren wird. Auch das kann der anonyme IWF besser verkraften als Institutionen der Euro-Zone.

Auch die Errichtung eines Europäischen Währungsfonds ist abzulehnen. Denn der entscheidende Schwachpunkt eines Europäischen Währungsfonds liegt in der drohenden hohen Politisierung. Notfallhilfen müssen von strukturellen, ökonomischen Reformen im betreffenden Land ergänzt werden. Der Druck dazu kann nur dann glaubwürdig sein, wenn der Europäische Währungsfonds politisch unabhängig vom Europäischen Rat, dem Ministerrat und der Kommission agieren kann. Das erscheint jedoch unrealistisch. Es ist davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten im Notfall dem Europäischen Währungsfonds zusätzliche Mittel aus den eigenen Haushalten zur Verfügung stellen müssen. Damit ist der politischen Einflussnahme – mit allen damit verbundenen Nachteilen – Tür und Tor geöffnet. Der Vorschlag von Währungskommissar Rehn, den EWF der Kommission zu unterstellen, löst dieses Problem nicht.¹²

Änderung 7: Strafen bei Verstoß gegen das Bail-out-Verbot

Artikel 125a Absatz 2 AEUV (neu)

derzeitige Rechtslage

geänderter Vertragstext

Verstößt ein Mitgliedstaat gegen das Verbot aus Artikel 124 oder Artikel 125 Absatz 1 (Bail-out-Verbot), hat die Kommission gegen den betreffenden Staat durch Beschluss eine Geldbuße in angemessener Höhe zu verhängen. Die Höhe der Geldbuße ist so zu bemessen, dass sie abschreckend wirkt.

Begründung

Die Griechenland-Krise hat gezeigt, dass das Bail-out-Verbot in seiner heutigen Ausformung zu schwach ist. Sollte ein Mitgliedstaat gegen das Bail-out-Verbot verstoßen, indem er einen anderen Mitgliedstaat alimentiert, ist ihm eine Strafe aufzuerlegen. Nur so kann verhindert werden, dass es zu einer Missachtung des Bail-out-Verbots kommt.

¹² Süddeutsche Zeitung v. 13./14. März 2010, S. 25. Vgl. für eine ausführliche Kritik am vorgeschlagenen EWF Jeck, Thiemo / Van Roosebeke, Bert / Voßwinkel, Jan, Keinen Euro nach Athen tragen. Warum ein Bail-out Griechenlands ökonomisch abzulehnen und juristisch unzulässig ist, S. 27-29.

Änderung 8: Verschärfung der Defizitkriterien

Artikel 126 Absatz 2 und 2a (neu) AEUV

derzeitige Rechtslage

Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler. Insbesondere prüft sie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran,

- a) ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, dass
- entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat
 - oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt,
- b) ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, dass das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert.

geänderter Vertragstext

Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler. Insbesondere prüft sie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran,

- a) ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, ~~es sei denn, dass~~
- ~~— entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat~~
 - ~~— oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt,~~
- b) ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, dass das Verhältnis hinreichend kontinuierlich rückläufig ist und sich rasch dem Referenzwert nähert.

(2a) Die zur Überwachung nach Absatz 2 notwendigen Zahlen werden vom Statistischen Amt der Europäischen Union (EuroStat) überprüft und der Kommission vorgelegt. EuroStat hat umgehend eine Untersuchung einzuleiten, wenn es Unregelmäßigkeiten bei den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Zahlen erkennt, die auf eine Manipulation hindeuten. Das nähere Verfahren dieser Untersuchung ist in einer Verordnung zu regeln, die auch eine Strafe für Mitgliedstaaten vorzieht, die vorsätzlich oder grob fahrlässig falsche Zahlen vorlegen.

Begründung

Die Defizitkriterien sind zu verschärfen. Beim Umfang der Neuverschuldung, der eine jährliche, politische Entscheidung des Staates zugrundeliegt, ist die 3%-Marke strikt und ausnahmslos festzuschreiben. Der Schuldenstand ist Ergebnis der gesamten Neuverschuldung aus vergangenen Jahren. Er besitzt den Charakter einer Altlast und kann nur nach und nach reduziert werden. Bei nur fünf der sechzehn Euro-Staaten liegt der öffentliche Schuldenstand derzeit unter der vorgeschriebenen Marke von 60% des BIP.

Die zur Überwachung notwendigen Zahlen werden vom Statistischen Amt der Europäischen Union (EuroStat) überprüft und der Kommission vorgelegt. Kommt EuroStat im Rahmen seiner Prüfung zu dem Ergebnis, dass eine Manipulation der von den Mitgliedstaaten gelieferten Zahlen vorliegen könnte, leitet EuroStat eine Untersuchung des Vorgangs ein. Das Verfahren der Untersuchung ist durch eine Verordnung zu regeln. Die Verordnung sollte auch die Verhängung einer Strafe vorsehen, wenn ein Mitgliedstaat vorsätzlich oder grob fahrlässig falsche Zahlen angibt.

Änderung 9: Reform des Verfahrens und der Strafen bei Verstoß gegen die Defizitkriterien

Artikel 126 Absatz 6 bis 13 AEUV

derzeitige Rechtslage

(6) Der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission und unter Berücksichtigung der Bemerkungen, die der betreffende Mitgliedstaat gegebenenfalls abzugeben wünscht, nach Prüfung der Gesamtlage, ob ein übermäßiges Defizit besteht.

(7) Stellt der Rat nach Absatz 6 ein übermäßiges Defizit fest, so richtet er auf Empfehlung der Kommission unverzüglich Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat mit dem Ziel, dieser Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuwenden. Vorbehaltlich des Absatzes 8 werden diese Empfehlungen nicht veröffentlicht.

(8) Stellt der Rat fest, dass seine Empfehlungen innerhalb der gesetzten Frist keine wirksamen Maßnahmen ausgelöst haben, so kann er seine Empfehlungen veröffentlichen.

(9) Falls ein Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates weiterhin nicht Folge leistet, kann der Rat beschließen, den Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den nach

geänderter Vertragstext

(6) **Erfüllt ein Mitgliedstaat keines oder nur eines der Kriterien des Absatzes 2 (Defizitkriterien), so besteht für den betreffenden Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit.**

(7) **Stellt der Rat Besteht** nach Absatz 6 ein übermäßiges Defizit **fest**, so richtet **der Rat er** auf Empfehlung der Kommission unverzüglich Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat mit dem Ziel, dieser Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuwenden. **Vorbehaltlich des Absatzes 8 werden diese Empfehlungen nicht werden veröffentlicht.**

(8) Stellt der Rat fest, dass seine Empfehlungen innerhalb der gesetzten Frist keine wirksamen Maßnahmen ausgelöst haben, so kann er seine Empfehlungen veröffentlichen.

(9) Falls ein Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates weiterhin nicht Folge leistet, kann der Rat beschließen, den Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den

Auffassung des Rates zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu treffen. Der Rat kann in diesem Fall den betreffenden Mitgliedstaat ersuchen, nach einem konkreten Zeitplan Berichte vorzulegen, um die Anpassungsbemühungen des Mitgliedstaats überprüfen zu können.

(10) Das Recht auf Klageerhebung nach den Artikeln 258 und 259 kann im Rahmen der Absätze 1 bis 9 dieses Artikels nicht ausgeübt werden.

(11) Solange ein Mitgliedstaat einen Beschluss nach Absatz 9 nicht befolgt, kann der Rat beschließen, eine oder mehrere der nachstehenden Maßnahmen anzuwenden oder gegebenenfalls zu verschärfen, nämlich

- von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen,
- die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen,
- von dem Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist,
- Geldbußen in angemessener Höhe verhängen.

Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament von den Beschlüssen.

(12) Der Rat hebt einige oder sämtliche Beschlüsse oder Empfehlungen nach den Absätzen 6 bis 9 und 11 so weit auf, wie das übermäßige Defizit in dem betreffenden Mitgliedstaat nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist. Hat der Rat zuvor Empfehlungen veröffentlicht, so stellt er, sobald der Beschluss nach Absatz 8

~~nach Auffassung des Rates zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu treffen. Der Rat kann in diesem Fall den betreffenden Mitgliedstaat ersuchen, nach einem konkreten Zeitplan Berichte vorzulegen, um die Anpassungsbemühungen des Mitgliedstaats überprüfen zu können.~~

~~(10) Das Recht auf Klageerhebung nach den Artikeln 258 und 259 kann im Rahmen der Absätze 1 bis 9 dieses Artikels nicht ausgeübt werden.~~

(11) Besteht nach Absatz 6 ein übermäßiges Defizit, treten automatisch folgende Sanktionen kumulativ gegen den betreffenden Mitgliedstaat in Kraft:

- **eine Geldbuße in Höhe von 0,2% des Bruttoinlandsprodukts zuzüglich eines Zehntels der Differenz zwischen dem als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts des Vorjahres ausgedrückten Defizits (Defizitquote) und dem Referenzwert von 3% des Bruttoinlandsprodukts,**
- **eine Kürzung der Zahlungen der Union an den betreffenden Mitgliedstaat um einen Prozentsatz nach folgendem Schlüssel: $0,35 \times \text{Defizitquote} \times \text{Defizitquote}$.**
- **eine Reduzierung des Stimmrechts im Ministerrat um einen Prozentsatz nach folgendem Schlüssel: $0,35 \times \text{Defizitquote} \times \text{Defizitquote}$.**

Diese Sanktionen werden aufrechterhalten, solange das übermäßige Defizit fortbesteht.

Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament von den **Beschlüssen Sanktionen**.

(12) Die Sanktionen nach Absatz 11, die in Geld zu leisten sind, werden den Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, nach deren Anteil am EU-Haushalt zugewiesen.

aufgehoben worden ist, in einer öffentlichen Erklärung fest, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat kein übermäßiges Defizit mehr besteht.

(13) Die Beschlussfassung und die Empfehlungen des Rates nach den Absätzen 8, 9, 11 und 12 erfolgen auf Empfehlung der Kommission.

Erlässt der Rat Maßnahmen nach den Absätzen 6 bis 9 sowie den Absätzen 11 und 12, so beschließt er ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates.

~~(13) Die Beschlussfassung und die Empfehlungen des Rates nach den Absätzen 8, 9, 11 und 12 erfolgen auf Empfehlung der Kommission.~~

~~Erlässt der Rat Maßnahmen Empfehlungen nach den Absätzen 6 bis 9 sowie den Absätzen 11 und 12 Absatz 7, so beschließt er der Rat ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates.~~

Begründung

Die „Causa Griechenland“ belegt deutlich, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt gescheitert ist.¹³ Das liegt zum einen an den zu wenig konkreten Kriterien des Paktes, zum anderen an seiner inkonsequenten Durchsetzung. Der bisherige Pakt war nicht in der Lage, eine glaubwürdige Abschreckung gegen eine übermäßige Verschuldung zu schaffen. Schuld daran ist die umfassende politische Beteiligung im korrigierenden Teil des Paktes. Verstöße gegen den Pakt werden zwar von der Kommission geahndet. Der Ministerrat spielt aber im gesamten Verfahren eine entscheidende Rolle.

Nicht erst der griechische Fall zeigt, dass der politische Wille im Ministerrat nicht vorhanden war, glaubhaft gegen Sünder vorzugehen. Bereits im Jahr 2003 erzielten Deutschland und Frankreich, dass die gegen sie anhängigen Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits (jeweils 3,7 % des BIP) „außer Vollzug“ gesetzt wurde, obwohl dieser Schritt im Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht vorgesehen ist. Die EU-Kommission verklagte den Ministerrat beim Europäischen Gerichtshof. Dieser hob die Entscheidung des Ministerrates zwar im Jahr 2004 auf (C-27/04, Commission v. Council). Trotz dieser Aufhebung war der politische Schaden irreparabel.

Dieser Zustand ist nicht tragbar: Bei der Durchsetzung des Paktes muss nachgebessert werden. Das bestehende Sanktionsverfahren hat sich als zu langwierig und politisch beeinflussbar erwiesen. Künftig bedarf es eines automatischen Mechanismus von schnell durchführbaren und gleichzeitig schmerzhaften Sanktionen. Dabei darf nicht länger nur auf solche Sanktionen gesetzt werden, die auf Strafzahlungen beruhen; andere Sanktionen können einen Reputationsschaden verursachen, der für Politiker schwerer zu ertragen ist.

¹³ Vgl. Jeck, Thimo / Van Roosebeke, Bert / Voßwinkel, Jan, Keinen Euro nach Athen tragen. Warum ein Bail-out Griechenlands ökonomisch abzulehnen und juristisch unzulässig ist (cepStudie abrufbar unter: www.cep.eu/analysen-zur-eupolitik/weitere-themen/keinen-euro-nach-athen-tragen) und Jeck, Thimo / Van Roosebeke, Bert, Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen (cepAnalyse abrufbar unter: www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/weitere-themen/bail-out-fuer-griechenland).

Die vorliegenden Änderungen verhindern, dass zukünftig die Feststellung eines übermäßigen Defizits von einer Entscheidung des Rates abhängt; vielmehr tritt das übermäßige Defizit automatisch ein, wenn ein Mitgliedstaat ein oder beide Defizitkriterien nicht erfüllt (Absatz 6 neu).

Die Empfehlungen, die der Rat daraufhin dem betreffenden Mitgliedstaat erteilt, werden immer veröffentlicht (Absatz 7 neu). Dies erhöht den Druck auf den betreffenden Mitgliedstaat, den Empfehlungen zu folgen und seine Haushaltslage zu sanieren. Bisher regelte Absatz 8, dass eine Veröffentlichung der Entscheidung des Rates unterlag, wenn ein Staat den Empfehlungen des Rates nicht Folge leistete. Dieser Absatz wird ersatzlos gestrichen.

Ebenfalls ersatzlos gestrichen wird die im bisherigen Absatz 9 geregelte Notwendigkeit, dass der betreffende Mitgliedstaat vom Rat in Verzug gesetzt wird, bevor Strafen ausgesprochen werden können. Dies stellt einen unnötigen Zwischenschritt dar, der zu einer nicht zu verantwortenden Zeitverzögerung führt.

Um den Druck weiter zu erhöhen, sind zukünftig Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission oder einen Mitgliedstaat auch im Rahmen des Defizitverfahrens möglich (s Art. 125a neu). Absatz 10, der dies bisher ausschloss, ist deshalb ebenfalls ersatzlos zu streichen.

Absatz 11 schreibt vor, dass die Strafen automatisch verhängt werden und nicht von der Entscheidung des Rates abhängen. Die Strafen knüpfen nicht mehr an die Nichteinhaltung der Empfehlungen des Rates an, sondern unmittelbar an die Nichteinhaltung der Defizitkriterien. Die erste Sanktion ist damit eine Geldbuße. Bei einem öffentlichen Defizit von z.B. 5% beträgt die Strafzahlung $0,2\% + 0,2\% = 0,4\%$. Neben der Geldbuße werden als Strafen die Kürzung von EU-Zahlungen und die Reduzierung des Stimmrechts im Rat eingeführt, die sich ebenfalls an der Größe des Haushaltsdefizits des betreffenden Staates orientieren. Der Schlüssel zur Kürzung der Zahlungen und zur Reduzierung der Stimmrechte führt zu einer exponential steigenden Bestrafung. Bei einem Defizit von 4% ergibt sich eine Kürzung um 5,6%, bei einem Defizit von 12% eine Kürzung um 50,4%.

Mit der Zuweisung der Sanktionen an die übrigen Euro-Staaten (Art. 12 neu) wird der Strafcharakter der Sanktionen gesteigert. Es dürfte Politikern besonders schwer fallen, den eigenen Wählern erklären zu müssen, warum nationale Steuergelder an andere Euro-Staaten überwiesen werden. Aufgrund des Automatismus ist der bisherige Absatz 12 ersatzlos zu streichen.

Änderung 10: Ausschluss aus der Euro-Zone als Ultima Ratio

Artikel 138a AEUV (neu)

derzeitige Rechtslage

geänderter Vertragstext

(1) Verweigert ein Mitgliedstaat dauerhaft und eindeutig die Befolgung der Empfehlungen, die der Rat nach Artikel 126 Absatz 7 erlassen hat, kann der Rat beschließen, diesen Mitgliedstaat aus der Euro-Zone auszuschließen. Gleiches gilt, wenn sich die Haushaltslage eines Mitgliedstaates, der den Euro als Währung eingeführt hat, dergestalt entwickelt, dass mit einer Sanierung des Haus-

halts nicht mehr zu rechnen ist und der Bestand des Euros als Gemeinschaftswährung gefährdet ist.

(2) Mitgliedstaaten, die nach Absatz 1 aus der Euro-Zone ausgeschlossen wurden, gelten als „Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung“ im Sinne des Artikels 139 Absatz 1.

(3) Der Beschluss nach Absatz 1 wird einstimmig gefasst. Stimmberechtigt sind nur die Staaten, die den Euro als Währung eingeführt haben. Der Beschluss wird ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates getroffen.

Begründung

Die Möglichkeit, Staaten per Beschluss aus der Euro-Zone auszuschließen, gibt es momentan nicht.

Gegner einer Ausschlussmöglichkeit argumentieren, eine solche Möglichkeit würde die Stabilität der Euro-Zone schwächen. Das Gegenteil ist wahr: Im Grunde stärkt die Ausschlussmöglichkeit das Bail-out-Verbot und damit die fiskalische Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten, die wiederum Voraussetzung für eine glaubwürdige, auf Geldwertstabilität ausgerichtete Geldpolitik ist.

Wäre das Bail-out-Verbot tatsächlich vollkommen glaubwürdig, bedürfte es in der Tat keiner Ausschlussmöglichkeit. Euro-Staaten, die wie Griechenland in Finanzierungsprobleme geraten, sähen sich gezwungen auf externe IWF-Hilfe zurückzugreifen. Wenn diese Hilfe nicht ausreichen würde, bliebe nur der freiwillige Austritt aus der Euro-Zone. Nach diesem Austritt würde Art. 125 (Bail-out-Verbot für Euro-Staaten) nicht mehr greifen und bilaterale Finanzhilfen der übrigen Euro- und Nicht-Euro-Länder wären rechtlich unproblematisch (vgl. Art. 143 AEUV).

Allerdings zeigt die momentane Krise um Griechenland, dass auch ein recht deutlich formuliertes Bail-out-Verbot rasch unglaubwürdig wird. Trotz der hier vorgeschlagenen Änderungen des Art. 125 AEUV wird dies auch in Zukunft der Fall sein.

Die Möglichkeit, Länder künftig aus der Euro-Zone auszuschließen, zeigt daher eine Handlungsalternative zum (verbotenen) Bail-out auf und schwächt das Erpressungspotential des in Not geratenen Euro-Staates. Die Ausschlussmöglichkeit trägt daher dazu bei, dass es künftig zu keinem Bail-out kommt.

Änderung 11: Objektivierung der Aufnahme in die Euro-Zone

Artikel 140 Absatz 2 AEUV

derzeitige Rechtslage

Der Rat beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Aussprache im Europäischen Rat auf Vorschlag der Kommission, welche der Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt, die auf den Kriterien des Absatzes 1 beruhenden Voraussetzungen erfüllen, und hebt die Ausnahmeregelungen der betreffenden Mitgliedstaaten auf.

geänderter Vertragstext

Der Rat beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Aussprache im Europäischen Rat auf Vorschlag der Kommission, **für** welche der Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt **und die** die auf den Kriterien des Absatzes 1 beruhenden Voraussetzungen erfüllen, **und hebt** die Ausnahmeregelungen **der betreffenden Mitgliedstaaten aufgehoben werden.**

Begründung

Der Fall Griechenlands zeigt, dass auch bei der Aufnahme in die Euro-Zone in der Vergangenheit Fehler begangen wurden. So bezeichnete Bundeskanzlerin Merkel den Beitritt Griechenlands als „nicht nachhaltig“. Um zukünftig solche Fehler zu vermeiden, muss das Aufnahmeverfahren objektiviert werden. Bisher oblag es der Entscheidung des Rates, ob ein Land die Voraussetzungen für die Aufnahme erfüllt. Die vorliegende Änderung bewirkt, dass nicht die Entscheidung des Rates, sondern allein die tatsächliche Verschuldungssituation entscheidend dafür ist, ob die Voraussetzungen für einen Beitritt vorliegen oder nicht. Liegen sie vor, kann der Rat drüber befinden, ob der betreffende Staat in die Euro-Zone aufgenommen wird.