

cep**Analyse**

Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen

**Zu den Beschlüssen der Finanzminister der Euro-Staaten vom
11. April und vom 16. April 2010**

von

Dr. Thimo Jeck & Dr. Bert Van Roosebeke

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

19. April 2010

Leitsätze

Am 16. April 2010 bekräftigten die Finanzminister der Eurozone den Bail-out-Beschluss vom 11. April 2010, Griechenland finanziell beizustehen. Dies ist ein Plan zum Rechtsbruch.

(1) Der Bail-out-Beschluss vom 11. und 16. April 2010 verstößt gegen europäisches Recht.

Art. 125 AEUV verbietet ausdrücklich, dass Deutschland oder ein anderer Mitgliedstaat für die Verbindlichkeiten Griechenlands „haftet“ oder für derartige Verbindlichkeiten „eintritt“. Ein Bail-out durch bilaterale Kredite Deutschlands oder eines anderen Mitgliedstaates fällt darunter und ist deshalb EU-rechtswidrig. Keine Rolle spielt insoweit, ob ein Bail-out-Kredit eine Subvention ist.

Deutschland – egal, ob unmittelbar oder über die KfW – darf Kredite an Griechenland nur zu marktüblichen Konditionen ausgeben (Art. 124 AEUV). Kredite zu einem politisch festgelegten Zinssatz, der unter den Marktkonditionen liegt, sind eine rechtswidrige Subvention.

Es ist logisch ausgeschlossen, dass Griechenland, wenn es sich am Markt nicht refinanzieren kann, ein bilateraler Kredit zu Marktkonditionen gewährt wird. Denn in diesem Fall ist der Marktzins unendlich.

Auch wird Griechenland Bail-out-Darlehen nur in Anspruch nehmen, wenn es sich zu deren Zinssatz nicht am Markt refinanzieren kann. Folglich liegt der politische Zins unter dem Marktzins.

Der Bail-out-Beschluss kann nicht auf Art. 136 AEUV gestützt werden, wie es Kommissionpräsident Barroso vorschwebt. Nach Art. 136 AEUV darf die EU nur „Maßnahmen nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge“ ergreifen. Die Vorschrift ermächtigt also gerade nicht zu weitergehenden Maßnahmen, die der AEUV an anderer Stelle (hier in Art. 124 und 125) untersagt.

(2) Der Bail-out-Beschluss vom 11. und 16. April 2010 verstößt gegen deutsches Recht.

Ein Bail-out-Kredit Deutschlands oder eines anderen Mitgliedstaates an Griechenland kommt einer Vertragsänderung gleich. Ohne ein Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 i.Vm. Art. 59 Abs. 2 GG verstößt er gegen das Grundgesetz.

Bail-out-Darlehen können nicht mit dem Amtseid der Bundeskanzlerin gerechtfertigt werden, der sie verpflichtet, (behaupteten) Schaden vom deutschen Volk abzuwenden. Der Amtseid ist keine Kompetenzklausel und begründet keine Befugnisse.

Bail-out-Darlehen können nicht damit begründet werden, dass andernfalls das System der Währungsunion bedroht sei. Wenn es zu einem Fehlschlag der Stabilitätsbemühungen kommt, der finanzpolitische Zugeständnisse der Mitgliedstaaten zur Folge hat, erlaubt das BVerfG im Maastricht-Urteil keine Umgehung des Bail-out-Verbots, sondern nennt als ultima ratio das Ausscheiden der Bundesrepublik Deutschland aus der Währungsunion.

(3) Der Bail-out-Beschluss vom 11. und 16. April 2010 verstößt gegen ökonomische Vernunft.

Der Bail-out stellt eine Zäsur in der Geschichte der Europäischen Währungsunion dar. Er schwächt die Stabilität des Euro, lädt zu einer undisziplinierten Haushaltspolitik ein und gefährdet die Unabhängigkeit der EZB. Im Übrigen löst er die eigentlichen Probleme Griechenlands nicht.

(4) Die vom EU-Währungskommissar Rehn vorgeschlagenen und von den Finanzministern der Eurozone am 16. April 2010 teilweise gebilligten strukturellen Maßnahmen gehen in die falsche Richtung.

Die Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspaktes sind juristisch problematisch und ökonomisch unzureichend.

Der gebilligte „permanente Krisenlösungsmechanismus“ ist eine Institutionalisierung des Bail-out. Er schwächt den Reformdruck. Wo Schulden geteilt werden, sinkt die Eigenverantwortung. Das Ergebnis sind höhere, nicht niedrigere Schulden.

Eine Euro-Wirtschaftsregierung wirkt sich negativ auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Europäischen Union aus.

Inhaltsverzeichnis

Leitsätze.....	1
1. Die aktuelle Beschlusslage	4
2. Unvereinbarkeit des Beschlusses mit EU-Recht	6
2.1. Verbot der Haftungsübernahme: Art. 125 AEUV („no Bail-out“).....	6
2.2. Durchbrechung des Verbots eines Bail-out durch Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW): Art. 124 AEUV	6
2.3. Ausnahme vom Verbot eines Bail-out: Art. 122 Abs. 2 AEUV	7
2.4. Ausnahme vom Verbot eines Bail-out: Art. 136 Abs. 1 AEUV	7
3. Unvereinbarkeit des Beschlusses mit deutschem Recht.....	8
3.1. Vereinbarkeit mit dem deutschen Verfassungsrecht.....	8
3.2. Rechtfertigung des Bail-out: Amtseid der Bundeskanzlerin	9
3.3. Rechtfertigung des Bail-out: Bedrohung des Systems der Währungsunion	9
3.4. Verfassungsrechtliche Folgen des Bail-out	9
4. Die ökonomische Sicht.....	10
4.1. Ideallösung nach wie vor möglich	10
4.2. Bruch mit der Vergangenheit.....	10
4.3. Drei politische Änderungen zeichnen sich ab	12

1. Die aktuelle Beschlusslage

Angesichts zunehmender Gerüchte einer drohenden griechischen Insolvenz dominierte die Situation in Griechenland bereits den informellen Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs vom 11. Februar 2010. Der EU-Rat verkündete dort, „falls nötig entschlossene und koordinierte Maßnahmen zu ergreifen, um die finanzielle Stabilität der ganzen Euro-Zone zu bewahren.“

Am 16. Februar 2010 verschärfte der ECOFIN-Ministerrat das Defizitverfahren gegen Griechenland und verlangte, das Defizit innerhalb eines Jahres um 4 Prozentpunkte abzubauen (von 12,7 % im Jahr 2009 auf 8,7 % im Jahr 2010). Bis 2012 soll Griechenland das übermäßige Defizit auf höchstens 3 % des BIP abbauen.

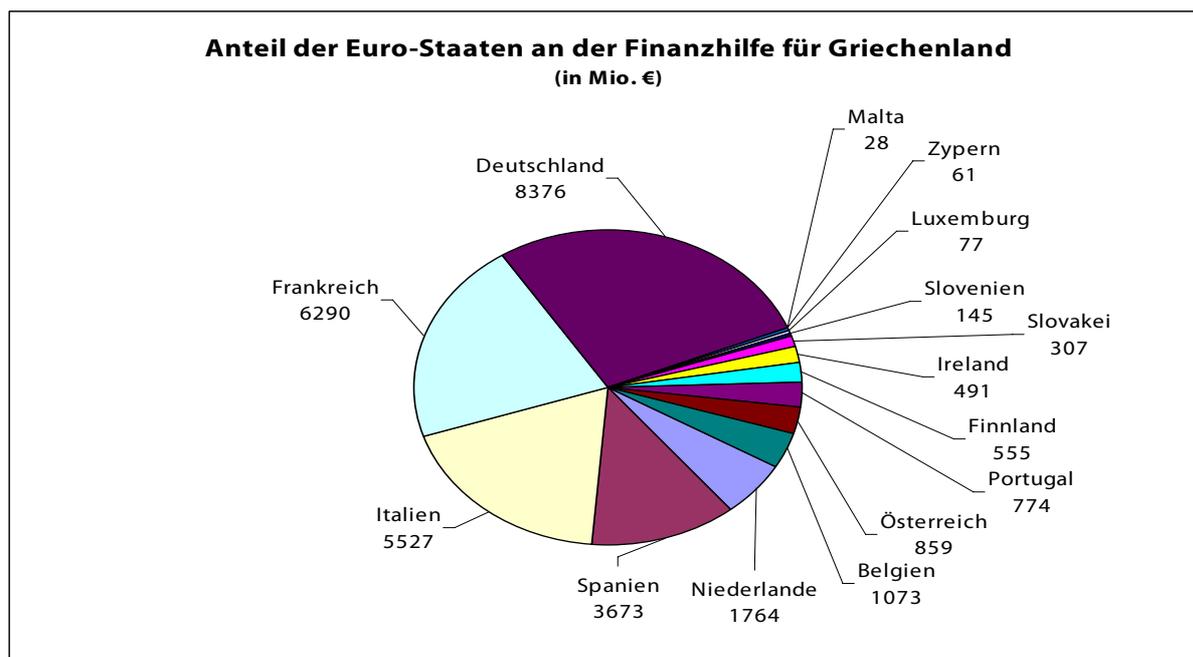
Nach steigender Unruhe auf dem Finanzmarkt erklärten die Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder am 25. März 2010 ihre Bereitschaft, Griechenland zusätzlich zu einer Finanzierung durch den IWF mit eigenen, bilateralen Darlehen beizustehen. Diese Darlehen sollen im Vergleich zu den IWF-Hilfen den Mehrheitsanteil darstellen.

Auch diese Erklärung konnte die Finanzmärkte nicht nachhaltig überzeugen und wurde als zu unkonkret empfunden. Insbesondere mangelnde Angaben über die Höhe einer Finanzhilfe und den von Griechenland zu zahlenden Zins wurden kritisiert.

Am 8. April 2010 kündigte EZB-Präsident Jean-Claude Trichet an, die Ausnahmeregelung zu verlängern, wonach auch Staatsanleihen mit einem Rating von BBB- von Privatbanken als Sicherheiten für Refinanzierungsgeschäfte bei der EZB eingesetzt werden können. Ohne Verlängerung wäre die bestehende Ausnahme Ende 2010 ausgelaufen. Dadurch hätten griechische Staatsanleihen für Banken massiv an Attraktivität verloren.

Nachdem die Ratingagentur Fitch am 9. April 2010 ihr Rating für Griechenland tatsächlich auf BBB- heruntergestuft hatte und die Risikoaufschläge für griechische Staatsanleihen auf Rekordhöhen schnellten, sahen sich die Euro-Finanzminister gezwungen, am Sonntag, den 11. April per Videokonferenz eine Einigung über die Ausgestaltung des griechischen Hilfspakets – als bilaterale Darlehen von Staaten der Eurozone –, den Umfang und die Zinshöhe zu erzielen. Anschließend leiteten die EU-Kommission und die Europäische Zentralbank Verhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) über ein „Joint Programme“ ein, welches die Bedingungen für das griechische Hilfspaket konkretisieren soll. Es soll dann in Kraft treten, wenn Griechenland die Hilfe offiziell beantragt, weil die Finanzierung über den Markt nicht mehr ausreicht. Die Euro-Staaten müssen dem einstimmig zustimmen.

Bekannt ist, dass das Hilfspaket zuerst drei Jahre lang laufen soll. Im ersten Jahr wird es Finanzhilfen von ungefähr 45 Mrd. € umfassen. Zwei Drittel dieser Hilfe (30 Mrd. €) werden Griechenland von den übrigen Euro-Staaten als bilaterale Finanzhilfe zur Verfügung gestellt. Die Verteilung zwischen den Euro-Staaten richtet sich nach dem jeweiligen nationalen Anteil am EZB-Kapital.



Quelle: Europäische Zentralbank, CEP-Berechnungen

Die übrigen 15 Mrd. € werden vom IWF gestellt. Welche Mittel Griechenland in den verbleibenden zwei Jahren angeboten werden, ist ungeklärt. Presseberichten zufolge könnte das Gesamtpaket 80 Mrd. € umfassen.¹

Der Zinssatz für die bilateralen Darlehen der Euroländer orientiert sich am EURIBOR.² Bei variabel verzinsten Finanzhilfen soll der Dreimonats-EURIBOR gelten. Bei festverzinsten Hilfen gilt der EURIBOR-Satz der entsprechenden Laufzeit, erhöht um 3,5 Prozentpunkte (davon 3 Prozentpunkte bonitätsbedingter Aufschlag und 0,5 Prozentpunkte als Beitrag zur Deckung der Kosten des helfenden Euro-Staates). Bei Finanzhilfen mit einer Laufzeit von mehr als drei Jahren wird der Zins zusätzlich um 1 Prozentpunkt erhöht.

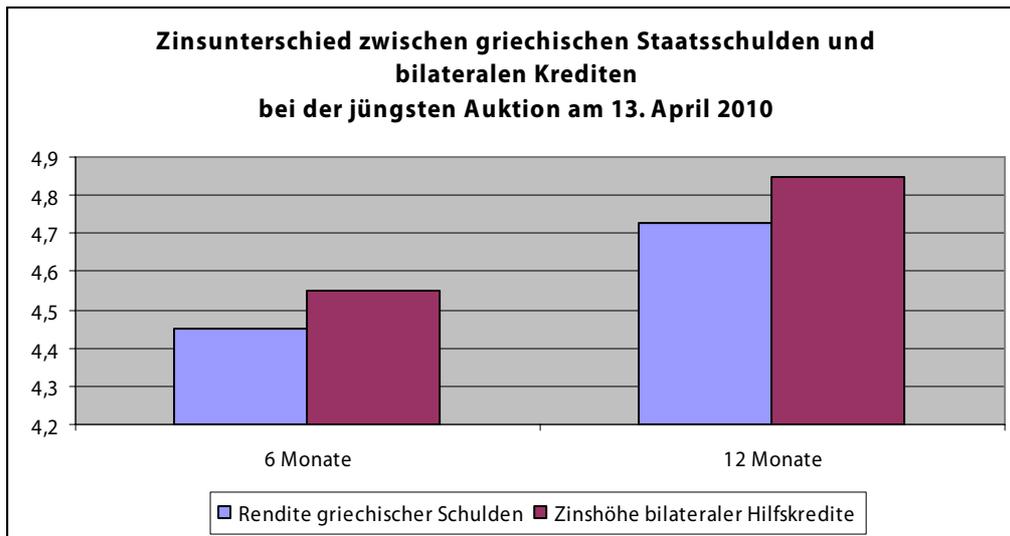
Der Internationale Währungsfonds würde für einen dreijährigen Kredit an Griechenland in Höhe von zehn Milliarden Euro nur etwa 3,3 Prozent Zins verlangen. Gleichzeitig sprach IWF-Chef Strauss-Kahn sich für eine Deflation in Griechenland aus.³ Ob der IWF eine Senkung der Löhne und Preise zur Bedingung für IWF-Finanzhilfe macht, bleibt abzuwarten. Die Verhandlungen zwischen Griechenland und dem IWF über die Auflagen der Finanzhilfe beginnen am Montag, den 19. April 2010.

Währenddessen kündigte die griechische Regierung an, die Risikoaufschläge in den nächsten Tagen zu beobachten und danach zu entscheiden, ob sie die Hilfe in Anspruch nimmt. Am 13. April 2010 konnte die griechische Schuldenagentur (PDMA) Anleihen mit einer Laufzeit von 6 und 12 Monaten über insgesamt 1,2 Mrd. € am Markt platzieren. Die Renditen lagen bei 4,55% bzw. 4,85 % und damit knapp über dem Zins bilateraler Hilfskredite (siehe folgende Grafik). Im Mai werden griechische Staatsschulden in Höhe von 11,6 Mrd. € fällig.

¹ „Griechenland-Hilfe maximal 80 Mrd. €“, Financial Times Deutschland, 15. April 2010.

² Der EURIBOR oder „Euro Interbank Offered Rate“ ist der Zinssatz, zu dem ein erstklassiges Kreditinstitut bereit ist, einem anderen Kreditinstitut mit höchster Bonität in Euro nominierte Gelder zur Verfügung zu stellen. Diese Kredite sind nicht mit Realwerten besichert. Der EURIBOR wird täglich für Interbankeinlagen mit Laufzeiten von bis zu zwölf Monaten berechnet. Die EURIBOR-Sätze sind eine wichtige Bezugsgröße für variabel verzinsten Anleihen sowie für ausgehandelte Kreditverträge in der Europäischen Union.

³ Interview mit Strauss-Kahn in „Profil“, 10. April 2010



Quelle: Greek Public Debt Management Agency, CEP-Berechnungen

2. Unvereinbarkeit des Beschlusses mit EU-Recht

2.1. Verbot der Haftungsübernahme: Art. 125 AEUV („no Bail-out“)

Art. 125 AEUV verbietet, dass die Bundesrepublik Deutschland oder ein anderer Mitgliedstaat für die Verbindlichkeiten Griechenlands „haftet“ oder für derartige Verbindlichkeiten „eintritt“. Ausgeschlossen sind dadurch alle Formen des Einstehens für die Verbindlichkeiten Griechenlands.⁴ Ein Bail-out durch bilaterale Kredite der Bundesrepublik Deutschland oder eines anderen Mitgliedstaates ist daher EU-rechtswidrig. Ausnahmen vom Verbot eines Bail-out durch andere Mitgliedstaaten bestehen nicht.⁵ Keine Rolle spielt die Frage, ob die gewährten Kredite einen Subventionscharakter aufweisen.

2.2. Durchbrechung des Verbots eines Bail-out durch Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW): Art. 124 AEUV

Die von Deutschland geplante Kreditvergabe durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) unterliegt den engen Grenzen des Art. 124 AEUV. Die KfW darf gemäß Art. 124 AEUV Kredite an Griechenland nur zu den marktüblichen Konditionen ausgeben bzw. nur Anleihen zu den marktüblichen Konditionen aufkaufen. Es ergibt sich aus dem Handeln der KfW daher kein Vorteil, da sie keine günstigeren Konditionen als die am Markt bestehenden anbieten darf. Insbesondere darf die KfW Kredite nicht zu einem politisch festgelegten Zinssatz ausgeben, der von den Marktkonditionen abweicht. Die Vergabe von Krediten der KfW zu den in dem Beschluss vom 11. April festgelegten Konditionen ist EU-rechtswidrig.

Dies gilt erst recht, wenn Griechenland auf dem Markt keine Kredite mehr aufnehmen kann. In diesem Fall stellt die Vergabe eines Kredites bereits denkwürdig eine Sonderkondition und Privilegierung dar, die einer Finanzierung nicht mehr entspricht und damit gegen Art. 124 AEUV verstößt.⁶ Denn es ist ausgeschlossen, dass ein Kredit, der Griechenland gewährt wird, obwohl es sich am Finanzmarkt nicht refinanzieren kann, zu marktüblichen Konditionen vergeben werden könnte: In

⁴ Häde, Ulrich, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV-Kommentar, Art. 103 Rn. 3.

⁵ Vgl. Jeck, Thiemo / 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-eu-politik/weitere-themen/keinen-euro-nach-athen-tragen), S. 12ff.

⁶ Vgl. Jeck, Thiemo / 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-eu-politik/weitere-themen/keinen-euro-nach-athen-tragen), S. 17.

diesem Fall wäre die Höhe des Marktzinses unendlich. Ein Subventionscharakter liegt also in jedem Fall vor.

2.3. Ausnahme vom Verbot eines Bail-out: Art. 122 Abs. 2 AEUV

Eine Ausnahme vom Bail-out-Verbot bei „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen“ (Art. 122 Abs. 2 AEUV) ist nur bei singulären Ereignissen einschlägig, die jeden Staat betreffen und auch bei solider Haushaltsführung kurzfristig in Not bringen können. Nicht einschlägig ist Art. 122 Abs. 2 AEUV jedoch, wenn der betreffende Mitgliedstaat, wie Griechenland, durch eine zu hohe Staatsverschuldung selbst eine maßgebliche Ursache für seine Hilfsbedürftigkeit gesetzt hat. 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 muss eine verantwortliche Staatsführung gewachsen sein.⁷

Beteiligung des Bundestages

Die Kreditvergabe durch die KfW wird über ein sogenanntes „Zuweisungsgeschäft“ abgewickelt werden. Darunter versteht man den Befehl der Bundesregierung an die KfW, einen Kredit zu gewähren, unabhängig von Programmgrundsätzen oder inhaltlichen Bedenken. Bedingung ist ein „staatliches Interesse der Bundesrepublik“ (§ 2 Abs. 4 KfW-Gesetz). In einem solchen Fall trägt nicht die KfW, sondern der Staat das gesamte Risiko. Deshalb müssen die Kredite über Bürgschaften des Staates abgesichert werden. Diese sind in den Bundeshaushalt einzustellen. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat den Versuch des Finanzministers Wolfgang Schäuble abgeblockt, für eine Griechenlandhilfe im Haushalt für das Jahr 2010 vorzusorgen (vgl. FOCUS v. 15. März 2010, S. 137). Der Beitrag Deutschlands zur Griechenlandhilfe müsste deshalb als Haushaltsergänzung durch den Bundestag beschlossen werden. Es liegt damit an den Bundestagsabgeordneten, einen Vertragsbruch zu verhindern.

2.4. Ausnahme vom Verbot eines Bail-out: Art. 136 Abs. 1 AEUV

Kommissionpräsident Barroso will die Kredite an Griechenland als Ausnahme vom Bail-out-Verbot auf Art. 136 AEUV stützen.⁸ Art. 136 AEUV wurde durch den Vertrag von Lissabon neu eingeführt. Aufgrund dieser Vorschrift kann der Rat Maßnahmen erlassen, die nur für die Mitgliedstaaten gelten, die den Euro als Währung eingeführt haben. Im Rat sind deshalb auch nur diese Staaten stimmberechtigt. Die aufgrund von Art. 136 AEUV erlassenen Maßnahmen dienen dem reibungslosen Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion. Art. 136 AEUV rechtfertigt jedoch keine Kreditvergabe an Griechenland durch andere Mitgliedstaaten. Nach dem Wortlaut des Art. 136 AEUV sind nur „Maßnahmen nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge“ zulässig. Die Vorschrift ermächtigt daher nicht zu weitergehenden Maßnahmen, die wie ein Bail-out im AEUV nicht nur nicht vorgesehen, sondern sogar explizit untersagt sind. Ihre Funktion ist vielmehr nur, bei der Überwachung der Haushaltsdisziplin und bei der Bestimmung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik Differenzierung

Artikel 136 Abs. 1 AEUV

Im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion erlässt der Rat für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, Maßnahmen nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge [...], um

- a) die Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin zu verstärken,
- b) für diese Staaten Grundzüge der Wirtschaftspolitik auszuarbeiten [...] und ihre Einhaltung zu überwachen.

⁷ Seidel, Martin, Der Euro – Schutzschild oder Falle, ZEI Working Paper (B 01 2010), S. 8. Vgl. zum Ganzen: Jeck, Thiemo / 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-eu-politik/weitere-themen/keinen-euro-nach-athen-tragen), S. 13f.

⁸ Vgl. Mussler, Werner, Der Ausweg über Artikel 136, in: FAZ vom 15.04.2010, S. 2.

gen zwischen den Mitgliedstaaten mit und ohne Euro ausdrücklich zu erlauben.⁹ Im Übrigen dienen die Kredite an Griechenland weder der Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin (Art. 136 Abs. 1 lit. a AEUV) noch der Ausarbeitung der Wirtschaftspolitik (Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV).

3. Unvereinbarkeit des Beschlusses mit deutschem Recht

3.1. Vereinbarkeit mit dem deutschen Verfassungsrecht

Durch das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht erfolgte im Rahmen der Währungsunion die Übertragung der Kompetenzen für die Währungspolitik auf die EU. „Grundlage und Gegenstand“ dieser Kompetenzübertragung ist das Konzept der Währungsunion als „Stabilitätsgemeinschaft“, welches das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wie folgt beschreibt¹⁰:

Der Maßstab der Währungsunion ist die Stabilität des Euro. Das Stabilitätsziel wird durch die im Vertrag geregelten Vorkehrungen abgesichert. Das BVerfG nennt in diesem Zusammenhang ausdrücklich Art. 124 AEUV, der untersagt, dass öffentlichen Stellen der Mitgliedstaaten ein bevorzogter Zugang zu den Finanzinstituten ermöglicht wird¹¹, und Art. 125 AEUV, der die Übernahme von und den Eintritt für Verbindlichkeiten eines Mitgliedstaates durch einen anderen Mitgliedstaat ausschließt¹², „so dass ein Mitgliedstaat die Folgen unseriöser Finanzpolitik nicht einfach abwälzen kann.“¹³

Gewährt die Bundesrepublik Deutschland oder ein anderer Mitgliedstaat Griechenland einen finanziellen Beistand in Form eines bilateralen Kredits, liegt ein Verstoß gegen das Bail-out-Verbot vor. Darin ist eine Interpretation des Vertrages zu sehen, die einer Vertragsänderung gleichkommt, da nach Ansicht des BVerfG „die vertragliche Konzeption verlassen“ wird, wenn die Währungsunion „nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags fortentwickelt“ werden kann.¹⁴ Teil des Stabilisierungsauftrags ist nach dem Konzept der Währungsunion das Bail-out-Verbot. Die Durchführung eines Bail-out stellt die Änderung des Systems der Währungsunion dar.

Vertragsänderungen sind einer einstimmigen Übereinkunft der Mitgliedstaaten vorbehalten, die gemäß den nationalen Vorschriften in Kraft gesetzt werden muss (Art. 48 EUV). In Deutschland ist hierfür ein Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 59 Abs. 2 GG erforderlich. Dadurch werden die Rechte der Bundesbürger aus Art. 38 GG gewahrt, der verlangt, dass eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb der EU gesichert sein muss.

Folglich ist der Bail-out-Beschluss nicht vom Zustimmungsgesetz des Bundestages zu den europäischen Verträgen gedeckt und verstößt daher gegen das Grundgesetz.

⁹ Häde, Ulrich, Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon, EuR 2/2009, S. 205. Vgl. auch Rodi, in: Vedder, Christoph / Heinegg, Wolff Heintschel von, Europäischer Verfassungsvertrag, Art. III-194 Rn. 2.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 89, 155 – Maastricht, Rn. 147.

¹¹ Vgl. oben unter 2.2.

¹² Vgl. oben unter 2.1.

¹³ BVerfGE 89, 155 – Maastricht, Rn. 147.

¹⁴ BVerfGE 89, 155 – Maastricht, Rn. 148.

3.2. Rechtfertigung des Bail-out: Amtseid der Bundeskanzlerin

Aufgrund ihres Amtseides (Art. 64 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 56 GG) ist die Bundeskanzlerin verpflichtet, Schaden vom deutschen Volk abzuwenden. Selbst wenn man annimmt, der Konkurs Griechenlands führe zu einem Schaden des deutschen Volkes, kann dies einen Bail-out nicht rechtfertigen. Der Amtseid ist keine Kompetenzklausel. Er begründet keine Befugnisse¹⁵, sondern bezieht sich nur auf die im Grundgesetz geregelten Rechte und Pflichten der Bundeskanzlerin. Die Bundeskanzlerin muss das Grundgesetz und die einfachen Gesetze wahren. Dies deckt sich mit der Bindung der Exekutive an „Gesetz und Recht“ (Art. 20 Abs. 3 GG). Die Beachtung des Rechts ist die Grundlage des Handelns der Kanzlerin. Verfassungsgemäß ist das Handeln der Kanzlerin nur, wenn sie auf Grundlage des geltenden Rechts handelt. Zu dem geltenden Recht gehört auch das Maastricht-Urteil des BVerfG sowie der AEUV, der über das Zustimmungsgesetz in innerstaatliches Recht transformiert wurde. Ein Bail-out, der nach Art. 125 AEUV verboten ist, kann deshalb nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass er einen (möglichen) Schaden vom deutschen Volk abwendet.

Amtseid der Bundeskanzlerin (Art. 56 GG)

Ich schwöre, dass ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde. So wahr mir Gott helfe.

3.3. Rechtfertigung des Bail-out: Bedrohung des Systems der Währungsunion

Der Bail-out kann 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“¹⁶ hat. Diese Situation, die das BVerfG noch als wenig greifbar empfand, tritt ein, wenn Griechenland sich nicht mehr am Finanzmarkt refinanzieren kann und auf Kredite anderer Mitgliedstaaten angewiesen ist. Das BVerfG erlaubt in einem solchen Fall nicht die Umgehung des Bail-out-Verbots, sondern nennt als Ultima Ratio das Ausscheiden der Bundesrepublik Deutschland aus der Euro-Zone.¹⁷

3.4. Verfassungsrechtliche Folgen des Bail-out

Soll auf EU-Ebene ein finanzieller Beistand für Griechenland erfolgen und dadurch das System der Währungsunion zwangsläufig geändert werden, ohne dass dies vorher durch ein Zustimmungsgesetz in Deutschland legitimiert worden ist, besteht in Deutschland folgende Rechtslage:

- Jeder Bürger kann beim BVerfG Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung seiner Rechte aus Art. 38 GG einlegen.
- Jeder Bundestagsabgeordnete kann beim BVerfG Organklage wegen Verletzung seiner Rechte aus Art. 23 Abs. 1 S. 2 einlegen.
- Um den verfassungswidrigen Zustand zu beenden, muss Deutschland ein Zustimmungsgesetz verabschieden oder aus der Währungsunion ausscheiden.

¹⁵ Dellmann, in: Hömig, Grundgesetz, Art. 56.

¹⁶ BVerfGE 89, 155 – Maastricht, Rn. 147.

¹⁷ BVerfGE 89, 155 – Maastricht, Rn. 147.

4. Die ökonomische Sicht

4.1. Ideallösung nach wie vor möglich

Die nun konkretisierten Hilfezusagen an Griechenland *müssen* nicht fließen. Wünschenswert wäre nach wie vor die Selbstheilung Griechenlands. Diese ist dann möglich, wenn Griechenland seine eingeleiteten Reformbemühungen glaubwürdig fortsetzt und die Renditeaufschläge für die Refinanzierung am Kapitalmarkt in der Folge sinken.

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

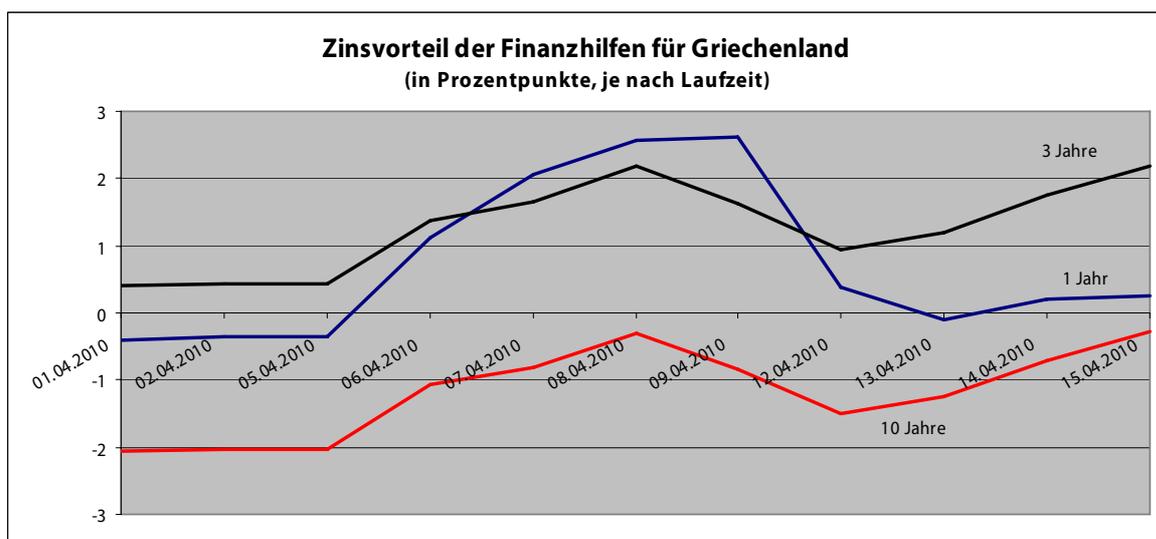
4.2. Bruch mit der Vergangenheit

Unabhängig davon, ob Griechenland die Finanzhilfe tatsächlich in Anspruch nimmt, ist nunmehr klar: Geht es nach den politischen Entscheidungsträgern der Eurogruppe, ist das im schwer änderbaren Primärrecht festgeschriebene Bail-out-Verbot aufgehoben, die Euro-Zone ist eine Haftungsgemeinschaft geworden.

Allen gegenteiligen Beteuerungen der Kommission und der Euro-Staaten zum Trotz sind die bilateralen Kredite an Griechenland ein Bail-out. Das Prinzip, wonach Mitgliedstaaten für ihre Fiskalposition und damit auch für die Bedingungen ihrer Refinanzierung eigenverantwortlich sind, ist damit aufgehoben.

Dieser Schritt ist eindeutig abzulehnen. Der Bail-out schwächt die Glaubwürdigkeit des Euro-Raums, schafft Anreize zu einer undisziplinierten Haushaltspolitik und kann die fundamentalen Probleme Griechenlands ohnehin nicht lösen. Er gefährdet die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) und erschwert damit die Glaubwürdigkeit einer auf Geldwertstabilität ausgerichteten Geldpolitik.¹⁸ Besser wäre ein ausschließliches Engagement des IWF.

Dass die bilateralen Finanzhilfen für Griechenland einen Bail-out gleichkommen, zeigt die folgende Grafik. Sie stellt die Differenz zwischen dem tatsächlichen Marktzins und dem für Bail-out-Darlehen politisch vereinbarten Zins dar. Ein positiver Zinsvorteil entspricht dabei einer Zinssubvention, weil der Marktzins über dem politisch vereinbarten Bail-out-Zins liegt.



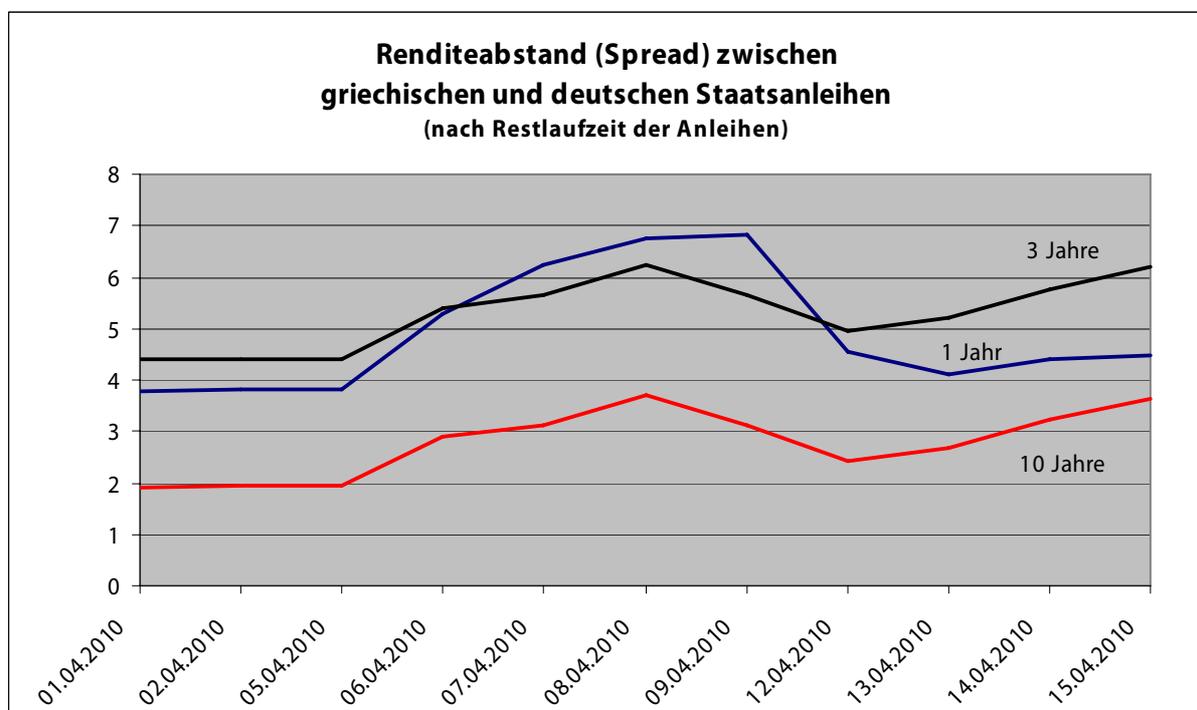
¹⁸ Vgl. Jeck, Thiemo / Van Roosebeke, Bert / Voßwinkel, Jan, Keinen Euro nach Athen tragen. Warum ein Bail-out Griechenlands ökonomisch abzulehnen und juristisch unzulässig ist (cepStudie abrufbar unter: www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/weitere-themen/keinen-euro-nach-athen-tragen)

Die Äußerungen des EU-Währungskommissars Oli Rehn, dass die „Zinsen, die [für die Finanzhilfe] gezahlt werden, die Marktzinsen sein werden“¹⁹ und „sicherlich keine Subvention“²⁰ darstellen, treffen daher jedenfalls derzeit nicht zu. Hilfskredite mit einer Laufzeit von 1 oder 3 Jahren, die angesichts der 3-jährigen Dauer des Hilfspakets am wahrscheinlichsten erscheinen, erlauben Griechenland momentan eine deutlich günstigere Kreditaufnahme als über den Markt.

Griechenland wird Bail-out-Darlehen der anderen Euro-Staaten jedenfalls nur in Anspruch nehmen, wenn es sich zu dem politisch vereinbarten Zinssatz nicht auch am Markt refinanzieren kann. Hieraus folgt, dass in Anspruch genommene Bail-out-Darlehen zu einem Zins gewährt werden, der unter dem Marktzins liegt. Somit ist unbegreiflich, warum nicht nur die Politiker der beteiligten Euro-Staaten und der Europäischen Kommission, sondern nun auch die Europäische Zentralbank in der Person ihres Chefvolkswirtes Stark behauptet, der politisch vereinbarte Bail-out-Zinssatz enthalte „kein Subventionselement“.²¹

Hätte Griechenland am 15. April 2010 das gesamte Hilfspaket von 30 Mrd. € an bilateralen Krediten in Anspruch genommen, ergäben sich daraus jährliche Zinseinsparungen in Höhe von 660 Mio. € (bei einjähriger Laufzeit) bzw. 513 Mio. € (bei dreijähriger Laufzeit).

Für Deutschland, das sich mit 8,3 Mrd. € an der Finanzhilfe beteiligt, ist die Bereitstellung der Gelder freilich mit monetären Gewinnen verbunden (vorausgesetzt, Griechenland ist auch in der Lage, die Kredite zurückzubezahlen). Angesichts der niedrigeren eigenen Refinanzierungskosten (siehe Grafik unten) kann die Bundesregierung mit Gewinnen in Höhe von ungefähr 320 Mio. € jährlich rechnen.²² Für die Einordnung als ökonomischer Bail-out ist dies jedoch unerheblich. Entscheidend ist die Besserstellung Griechenlands gegenüber vorherrschenden Marktbedingungen. Im Übrigen steht in den Sternen, ob Griechenland die bilateralen Bail-out-Kredite jemals – netto – zurückzahlen wird.



¹⁹ Oli Rehn im Deutschlandfunk am 15. April 2010.

²⁰ Oli Rehn in der Pressekonferenz der Eurogruppe am 11. April 2010 in Brüssel.

²¹ „Bin über die Lage im Euro-Gebiet frustriert“, Jürgen Stark in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 17. April 2010, S. 16

²² Stand: 15. April 2010 bei der Annahme, dass sich die Bundesrepublik über die gleiche Laufzeit refinanziert, wie es Griechenland Kredite zubilligt.

Im Übrigen scheint die Konkretisierung der Bail-out-Zusage durch die Eurogruppe ihr Ziel zu verfehlen. Auch nach der Ankündigung vom 11. April 2010 konnte Griechenland seine Refinanzierungskosten nicht dauerhaft reduzieren. Nach einer anfänglichen Senkung bewegen sich die Renditen für griechische Staatsanleihen mit einer Restlaufzeit von 3 und 10 Jahren mittlerweile wieder auf demselben hohen Niveau, das dem Beschluss der Eurogruppe vorausging.

4.3. Drei politische Änderungen zeichnen sich ab

Wie im CEP-Gutachten „Keinen Euro nach Athen tragen“ ausführlich dargelegt, belegt die Griechenlandkrise das Scheitern des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Erforderlich ist ein neuer Automatismus für die im Pakt vorgesehenen Sanktionen, der politische Rücksichtnahme im Ministerrat erschwert und die Glaubwürdigkeit der öffentlichen Haushalte stärkt.²³ Zu dieser Einsicht ist auch EU-Währungskommissar Oli Rehn gelangt.²⁴

4.3.1. Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Als erste von drei Änderungen will Rehn den Stabilitäts- und Wachstumspakt überarbeiten. Konkrete Vorschläge werden für den 12. Mai 2010 erwartet. Bekannt ist allerdings schon, dass künftig bereits die nationalen Haushaltsentwürfe Gegenstand von Beratungen im ECOFIN-Ministerrat sein sollen. Eine Kontrolle im Ministerrat, bevor die nationalen Parlamente über die Haushaltspläne beraten, soll die Einhaltung des Paktes verbessern.

Eine solche Kontrolle ist in Deutschland nicht möglich. Das BVerfG hat in seiner Lissabon-Entscheidung klargestellt, dass zu den Bereichen, die „besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates“²⁵ sind, die fiskalischen Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand einschließlich der Kreditaufnahme gehören. Die europäische Vereinigung darf nach den Vorgaben des BVerfG nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung in diesem Bereich bleibt.²⁶ „Deshalb wird die parlamentarische Aussprache über den Haushalt – einschließlich des Maßes der Verschuldung – als politische Generaldebatte verstanden. Nicht jede haushaltswirksame europäische oder internationale Verpflichtung gefährdet die Gestaltungsfähigkeit des Bundestages als Haushaltsgesetzgeber. [...] Entscheidend ist aber, dass die Gesamtverantwortung mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben noch im Deutschen Bundestag getroffen werden kann.“²⁷ Eine Ex-ante-Kontrolle der nationalen Haushalte ist vor diesem Hintergrund unzulässig. Im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG muss die Erstbefassung mit dem Haushalt dem Bundestag vorbehalten bleiben. Sollte es zu einer Kontrolle durch den ECOFIN-Ministerrat kommen, bevor sich der Bundestag mit dem Haushalt beschäftigt hat, führt dies zu einer mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbaren Bevormundung des Bundestages und Beeinträchtigung seiner politischen Gestaltungsmöglichkeit.

Auch am eigentlichen Problem der Durchsetzung des Stabilitätspaktes ändert eine Ex-ante-Kontrolle nichts: Der ECOFIN-Rat hat sich als parteiischer und ungeeigneter Schiedsrichter erwiesen. Besser wäre es, diesen politischen Spielraum zu eliminieren, indem übermäßige Defizite mit automatischen Sanktionen geahndet werden.

²³ Vgl. dazu: [„Keinen Euro nach Athen tragen.“](#) Gutachten des Centrums für Europäische Politik (CEP) vom 22. März 2010

²⁴ „Reinforcing economic governance in Europe“, Rede von Oli Rehn im European Policy Centre, Brüssel, 15. April 2010

²⁵ BVerfG, 2 BvE 2/08 – Lissabon, Rn. 252.

²⁶ BVerfG, 2 BvE 2/08 – Lissabon, Rn. 249 und 252.

²⁷ BVerfG, 2 BvE 2/08 – Lissabon, Rn. 256.

Diese Idee greift Rehn nun teilweise auf: Er kündigt an, die Sanktionsmöglichkeiten des Stabilitätspaktes um Kürzungen von Subventionen aus dem EU-Kohäsionsfonds für strukturschwache Regionen auszuweiten. Die vom CEP vorgeschlagene Lösung, bei übermäßigen Defiziten auch die Stimmrechte des betroffenen Mitgliedstaates im Ministerrat automatisch zu reduzieren, verfolgt er jedoch nicht.

4.3.2. Finanznothilfe durch einen „permanenten Krisenlösungsmechanismus“

Der zweite Vorschlag Rehns ist die Einrichtung einer Finanznothilfe für Euro-Staaten, die in Zahlungsprobleme geraten. Wohl um eine als unrealistisch empfundene Änderung des Lissabon-Vertrages zu vermeiden, lehnt Rehn die Einrichtung eines vom deutschen Finanzminister Schäuble propagierten „Europäischen Währungsfonds“ ab. Stattdessen will er aber einen „permanenten Krisenlösungsmechanismus“ einrichten. Auch wenn die Details dieses Mechanismus derzeit unklar sind, weist er in die falsche Richtung.²⁸

Dort, wo Schulden geteilt werden, sinkt nämlich die Eigenverantwortung. Das Ergebnis sind höhere, nicht niedrigere Schulden. Ein Europäischer Währungsfonds, Rehns „permanenten Krisenlösungsmechanismus“ oder Euro-Anleihen sind aus diesem Grund abzulehnen. Sie sind nichts anderes als die Institutionalisierung des Bail-out. Als „Lender of Last Resort“ für Euro-Staaten schwächen sie den Reformdruck und drohen – anders als Maßnahmen der IWF – von politischen Kompromissen verwässert zu werden.

Das auf der informellen ECOFIN-Ratstagung vom 16. April in Madrid ausgesprochene grundsätzliche Einverständnis der Eurogruppe-Finanzminister mit dem Plan Herrn Rehns ist daher abzulehnen.²⁹

4.3.3. Euro-Wirtschaftsregierung

Mit seinem dritten Vorschlag einer intensiveren „wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit und Überwachung“ strebt der EU-Währungskommissar de facto eine Euro-Wirtschaftsregierung an. Damit wird deutlich, dass das Paket ein deutsch-französischer Kompromiss ist. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wird zwar verschärft; allerdings nur unter dem Dach einer neu einzurichtenden „Euro-Wirtschaftsregierung“ nach Art. 136 AEUV.³⁰

Neben der frühzeitigen Kontrolle nationaler Haushaltspläne, der Kürzung von Subventionen für Defizitsünder und dem „permanenten Krisenlösungsmechanismus“ sind die konkreten Aufgaben einer solchen Euro-Wirtschaftsregierung derzeit noch offen. Rehn betont allerdings, dass „insbesondere Wettbewerbsschwäche und Leistungsbilanzdefizite die mit Haushaltsdefiziten verbundenen Risiken für die Finanzstabilität erhöhen.“³¹ Ob er allerdings tatsächlich vorschlagen wird, das Überschreiten von Schwellenwerten in der Leistungsbilanz im Rahmen des Stabilitätspakts mit Strafzahlungen zu ahnen, muss abgewartet werden.³²

²⁸ Rehn greift im Wesentlichen die Erklärung der Eurogruppe vom 11. April 2010 auf. Bereits dort wurde der Grundstein für eine Krisenfinanzhilfe gelegt. Nach der Festlegung der Abstimmungsmodalitäten (Einstimmigkeit), der Zinshöhe (inhärent 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) wird Rehn nur noch die Frage der Finanzierung einer solchen Einrichtung klären müssen.

²⁹ Jean-Claude Juncker, Vorsitzender der Euro-Gruppe am 16. April 2010: «Wir haben uns geeinigt, dass es notwendig ist, einen ständigen Krisen-Mechanismus zu schaffen.»

³⁰ Bereits die Erklärung der Eurogruppe vom 11. April 2010 wies in diese Richtung. Siehe: [„Weder Rechtssicherheit, noch Klarheit“](#), cepAnalyse der Erklärung der Eurogruppe.

³¹ Rehn in einem Beitrag für Reuters, am 14. April 2010

³² Siehe dazu: „Griechenland-Krise: EU-Währungskommissar will Pleitefonds“, Handelsblatt vom 14. April 2010

Das CEP lehnt eine solche Wirtschaftsregierung ab. Die Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Gütermärkten zu erhalten ist Aufgabe einer jeden Regierung. Der Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten kann hier mehr leisten als eine „Euro-Wirtschaftsregierung“. Unter einer Euro-Wirtschaftsregierung droht sich eine Anpassung nach unten durchzusetzen, indem Länder mit einer schwachen Wettbewerbsfähigkeit auf andere Euro-Staaten Druck ausüben, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch höhere Lohnabschlüsse zu reduzieren. Für die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Europäischen Union auf den internationalen Märkten wäre dies verheerend.

Im Übrigen ist eine Änderung des im Stabilitätspakt vorgesehenen Strafverfahrens nicht ohne eine Änderung des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit möglich. Die Kriterien zur Einleitung eines Defizit- bzw. Strafverfahrens sind in diesem Protokoll geregelt. Art. 136 AEUV erlaubt es zwar, Maßnahmen zum reibungslosen Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu erlassen. Weil aber Art. 136 Abs. 1 AEUV ein Vorgehen nach Art. 126 Abs. 14 AEUV, der sich auf das Verfahren bei übermäßigem Defizit und dessen Änderung bezieht, nicht zulässt, können Änderungen des Strafverfahrens nicht auf Art. 136 AEUV gestützt werden.