

cep**Studie**

Euro-Rettungsschirm bricht EU-Recht und deutsches Verfassungsrecht

von

Dr. Thimo Jeck

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

5. Juli 2010

Leitsätze

(1) Der „europäische Finanzierungsmechanismus“ gestattet der EU, Kredite an notleidende Euro-Staaten zu geben, und ermöglicht den Euro-Staaten, für eine Zweckgesellschaft zu bürgen, die Kredite an notleidende Staaten vergibt. Dies stellt einen Paradigmenwechsel in der Währungsunion dar: War bisher jeder Staat für seine Finanzen allein verantwortlich, kann er sich nun darauf verlassen, dass die EU und andere Euro-Staaten ihn auffangen.

Finanzieller Beistand der EU (Verordnung (EU) Nr. 407/2010)

(2) Entgegen den Verlautbarungen in der Öffentlichkeit ist der finanzielle Beistand der EU weder auf 60 Mrd. Euro noch auf drei Jahre beschränkt.

(3) Die Verordnung verstößt gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV. Sie kann nicht auf die Ausnahme des Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt werden, da ein „außergewöhnliches Ereignis“ nicht vorliegt. Die Verordnung kann auch nicht auf die Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV gestützt werden, denn es liegen weder die formellen noch die materiellen Voraussetzungen dieser Norm vor. Die Verordnung ist damit EU-rechtswidrig.

(4) Die Verordnung verstößt zudem gegen deutsches Verfassungsrecht, da der Bundestag, wie im Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vorgeschrieben, den deutschen Vertreter im Rat nicht ermächtigt hat, der Verordnung zuzustimmen. Darin ist ein Verstoß gegen das Recht auf demokratische Teilhabe aus Art. 38 GG zu sehen, der im Wege einer Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden kann.

Finanzieller Beistand der Euro-Staaten

(5) Der über eine Zweckgesellschaft vergebene Beistand der Euro-Staaten verstößt gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV. Dass es sich bei diesen Hilfen um eine freiwillige intergouvernementale Vereinbarung der Euro-Staaten handelt, ändert daran nichts. Der mit Art. 125 AEUV verfolgte Zweck der Budgetdisziplinierung liefe ins Leere, wenn sich ein notleidender Euro-Staat zwar nicht auf EU-Hilfen, aber auf freiwillige Hilfen der Euro-Staaten verlassen könnte.

(6) Eine Verletzung von Rechten, die eine Verfassungsbeschwerde oder einen Organstreit begründen könnte, liegt jedoch nicht vor. Die an den Beschluss der Euro-Staaten als völkerrechtlichen Vertrag gemäß Art. 59 Abs. 2 GG gestellten Voraussetzungen vermitteln weder dem einzelnen Abgeordneten noch dem Bürger ein subjektives Recht. Die mit der Installierung des Euro-Rettungsschirms möglicherweise verbundene Inflationsgefahr verletzt auch nicht die Eigentums-garantie des Art. 14 GG, da der Geldwert nicht grundrechtlich garantiert werden kann.

Inhaltsverzeichnis

Leitsätze.....	1
1. Einleitung	3
2. Rechtswidrigkeit des finanziellen Beistands der EU	4
2.1. Kompetenz.....	4
2.2. Bruch von EU-Recht	5
2.3. Verfassungswidrigkeit	6
3. Rechtswidrigkeit des finanziellen Beistands der Euro-Staaten.....	7
3.1. Bruch von EU-Recht	7
3.2. Verfassungswidrigkeit	9
3.2.1. Verletzung von Art. 38 des Grundgesetzes (GG)	9
3.2.2. Verletzung von Art. 14 GG.....	10
4. Ergebnis	10
Literaturverzeichnis.....	12

1. Einleitung

Die Euro-Zone ist von einer tiefgreifenden Krise gezeichnet. Bei der Einführung des Euros hochgehaltene Ideale, die die Stabilität des Euros sichern sollten, wurden in kürzester Zeit über Bord geworfen. Die Eigenverantwortlichkeit der Staaten für ihre Haushalte wurde aufgeweicht. Im April beschlossen die Finanzminister den Bail-out Griechenlands. In den nächsten drei Jahren soll Griechenland Finanzhilfen in Höhe von 110 Mrd. Euro erhalten. Die ersten Gelder sind bereits an Griechenland geflossen.

Nachdem auch weitere Euro-Staaten in Finanzierungsschwierigkeiten zu geraten drohten, installierte die EU einen „europäischen Finanzierungsmechanismus“ („Euro-Rettungsschirm“), der auf drei Jahre begrenzt sein soll. Dieser besteht aus drei Teilen.

(1) EU: Durch die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzierungsmechanismus wird die Kommission ermächtigt, Anleihen aufzunehmen, um Kredite an Euro-Staaten vergeben zu können, die in Finanzierungsschwierigkeiten geraten. In der Öffentlichkeit wurde verbreitet, dass die EU maximal 60 Mrd. Euro an Anleihen aufnehmen darf. In der Verordnung findet sich eine entsprechende Regelung jedoch nicht. Die Anleiheaufnahme ist lediglich im Rahmen der Haushaltsmittel der EU pro Jahr auf den Spielraum zwischen den der EU zur Verfügung stehenden Mitteln für Zahlungen und der Eigenmittelobergrenze¹ (2010 bis 2013: insgesamt 68,58 Mrd. Euro) begrenzt. Auch ist dieser Mechanismus nicht auf drei Jahre begrenzt, sondern zeitlich unbefristet installiert.

(2) Euro-Staaten: Die Euro-Staaten stellen Garantien von 440 Mrd. Euro zur Verfügung, um in Finanzierungsschwierigkeiten geratene Euro-Staaten zu unterstützen. Die Garantien werden genutzt, um einer eigens dafür gegründeten Zweckgesellschaft („Europäische Finanzstabilisierungsfazilität“)² die Beschaffung von Finanzmitteln am Kapitalmarkt zu ermöglichen. Aus diesen Mitteln soll die Zweckgesellschaft Kredite an Euro-Staaten mit Finanzierungsschwierigkeiten vergeben.³ Das Bundesfinanzministerium wurde in diesem Zusammenhang durch das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) ermächtigt, Gewährleistungen von 148 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Gegensatz zu dem finanziellen Beistand der EU wurde dieser Teil des europäischen Stabilisierungsmechanismus tatsächlich auf drei Jahre begrenzt.

(3) IWF: Als letzter Teil des Finanzierungsmechanismus hat der Internationale Währungsfonds (IWF) zugesagt, bis zu 250 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen, um Euro-Staaten, die in Finanzierungsschwierigkeiten geraten, zu unterstützen.

Gegen den europäischen Finanzierungsmechanismus sind mehrere Klagen beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) anhängig. Diese Studie zeigt, dass der europäische Finanzstabilisierungsmechanismus bezüglich des finanziellen Beistands der EU und der Euro-Staaten gegen EU-Recht und in wesentlichen Teilen gegen deutsches Verfassungsrecht verstößt.

¹ Die Eigenmittelobergrenze beträgt 1,24% der Summe der Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten (Art. 3 Abs. 1 des Beschlusses des Rates 2007/436/EG, Euratom).

² Vgl. Gründungsurkunde zur Errichtung der Zweckgesellschaft mit dem Namen „Europäische Finanzstabilisierungsfazilität“ vom 7.6.2010.

³ Vgl. Beschluss der im Rat der Europäischen Union vereinigten Vertreter der Regierungen der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten vom 9. Mai 2010, Ratsdokument 9614/10, S. 2: „Darüber hinaus sagen die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu, über eine Zweckgesellschaft Beistand zu leisten, für die die teilnehmenden Mitgliedstaaten unter Beachtung ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften entsprechend ihrem Anteil an dem eingezahlten Kapital der Europäischen Zentralbank in abgestimmter Weise bis zu einem Volumen von 440 Mrd. Euro bürgen.“

Bei der rechtlichen Bewertung ist zwischen dem finanziellen Beistand, den die EU gewährt, und jenem (in Höhe von 440 Mrd. Euro), den die Euro-Staaten über die neu gegründete Zweckgesellschaft bereitstellen, zu unterscheiden.

2. Rechtswidrigkeit des finanziellen Beistands der EU

2.1. Kompetenz

Die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 nennt als Kompetenzgrundlage Art. 122 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Art. 122 Abs. 2 AEUV normiert eine Ausnahme vom Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV.⁴ Er ermöglicht die Gewährung eines finanziellen Beistandes der EU für einen Euro-Staat, wenn dieser aufgrund von Naturkatastrophen oder „außergewöhnlichen Ereignissen“, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist.

Das Verhältnis von Art. 125 AEUV als Regel und Art. 122 Abs. 2 AEUV als Ausnahme von dieser Regel gebietet es, das Tatbestandsmerkmal des außergewöhnlichen Ereignisses, das sich der Kontrolle des Euro-Staates entzieht, eng auszulegen.⁵

Auch bei Anwendung der Ausnahme des Art. 122 Abs. 2 AEUV muss das Funktionieren des Marktmechanismus gewährleistet bleiben. Nur so kann der Zweck des Art. 125 AEUV, die Sicherung einer marktgestützten Disziplinierung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik, gewahrt werden. Aus dieser Überlegung ergibt sich, dass das außergewöhnliche Ereignis der bestimmende Grund für den Verlust der Kontrolle des Euro-Staates sein muss. Art. 122 Abs. 2 AEUV kann nur bei singulären Ereignissen anwendbar sein, die jeden Staat betreffen und auch bei solider Haushaltsführung kurzfristig in Not bringen können. Diese Ereignisse stehen, wie Naturkatastrophen, in keinem direkten Zusammenhang mit der Haushaltspolitik des betroffenen Euro-Staates und haben keinen (zumindest keinen gravierenden) Einfluss auf das Zinsniveau. Als außergewöhnliches Ereignis im Sinne des Art. 122 Abs. 2 AEUV kann daher nur ein Vorfall angesehen werden, der nicht aufgrund der Haushaltssituation des Euro-Staates Auswirkungen auf die Bonitätseinstufung hat.⁶

Die Beistandsregel 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 und den damit einhergehenden Spekulationen muss eine verantwortliche Staatsführung gewachsen sein.⁷ Ein finanzieller Beistand nach Art. 122 Abs. 2 AEUV ist deshalb nicht gerechtfertigt, wenn ein Euro-Staat durch eine zu hohe Staatsverschuldung selbst eine maßgebliche Ursache dafür gesetzt hat, dass die Märkte auf seine Zahlungsunfähigkeit spekulieren. In diesem Fall ist die Hilfsbedürftigkeit des Staates nicht in erster Linie auf das (vermeintlich) außergewöhnliche Ereignis zurückzuführen. Die Hilflosigkeit hätte genauso gut durch ein „gewöhnliches“ Ereignis eintreten können.⁸

⁴ Vgl. zum Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV Jeck, Thimeo / 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), S. 12.

⁵ Häde, Ulrich, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, in: EuZW 12/2009, S. 403.

⁶ Vgl. dazu Jeck, Thimeo / 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), S. 12ff.

⁷ Seidel, Martin, Der Euro – Schutzschild oder Falle, ZEI Working Paper (B 01 2010), S. 8.

⁸ Hentschelmann, Kai, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ordnungsrahmen in Krisenzeiten – Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung der Finanzkrise, Europa-Kolleg Hamburg (Discussion Paper Nr. 1/10), S. 43.

Die genannten Gründe rechtfertigen es deshalb nicht, die Verordnung über den finanziellen Beistand der EU auf Art. 122 Abs. 2 AEUV als Kompetenzgrundlage zu stützen. „Die beispiellose Weltfinanzkrise und der globale Konjunkturrückgang“, die für mehrere Euro-Staaten „zu einer gravierenden Verschlechterung der Kreditkonditionen geführt [haben], die darüber hinausgehen, was sich durch wirtschaftliche Fundamentaldaten erklären ließe“⁹, sind gerade kein außergewöhnliches Ereignis im Sinne des Art. 122 Abs. 2 AEUV.

Die derzeitige Lage derjenigen Euro-Staaten, bei denen zu befürchten ist, dass sie in Zukunft einen finanziellen Beistand der EU in Anspruch nehmen müssen, ist in erster Linie auf deren desolante Haushaltslage zurückzuführen. Ein Mitgliedstaat, der sich mit seinem Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion zu deren Statuten sowie deren Werteordnung bekannt hat, muss sich Verfehlungen seiner Wirtschaftspolitik, seiner Haushaltspolitik und seiner Finanzpolitik als kontrollierbar und verantwortbar entgehen lassen.¹⁰

Dies zeigt der Vergleich mit anderen Staaten, die ebenfalls von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen sind. Finnland zum Beispiel gilt langfristig trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise als Staat mit niedrigem Risiko für seine Schuldenfinanzierung. Außerdem hat das Land Anfang der 1990er Jahre bewiesen, dass durch eine vorausschauende Haushaltspolitik sich auch schlimmste Wirtschaftskrisen ohne fremde Hilfe meistern lassen. Finnland war damals von der schlimmsten Rezession betroffen, die ein europäisches Land bis dahin seit den 1930er Jahren erlebt hatte. Die niedrige Staatsverschuldung bei Beginn der Krise ermöglichte der Politik, die erforderlichen Maßnahmen zur Bewältigung der Krise durchzuführen. Vor allem dank einer prompten Lösung der jeweiligen Probleme im Bankensektor und einer erheblichen Umstrukturierung der Volkswirtschaft, die Innovationen förderte und eine drastische Verbesserung der Produktivität bewirkte, konnte sich das Potenzialwachstum des Landes relativ rasch und kräftig erholen.¹¹

Daraus folgt, dass der Teil des Euro-Rettungsschirms, der sich auf einen finanziellen Beistand der EU bezieht, nicht auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt werden kann. Art. 122 Abs. 2 AEUV überträgt der EU nicht die Befugnis, Regelungen über einen durch Anleihen finanzierten Beistand zu erlassen, wie dies mit der Verordnung (EU) Nr. 407/2010 geschehen ist.

Dies gilt im Übrigen selbst dann, wenn man die Wirtschafts- und Finanzkrise als außergewöhnliches Ereignis im Sinne des Art. 122 Abs. 2 AEUV ansieht.¹² Deshalb hat selbst der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages dazu richtigerweise festgestellt: „Die zur Finanzierung eines solchen Beistandes z.B. durch die Begebung von Anleihen erforderliche Ermächtigung gewährt Art. 122 Abs. 2 AEUV der EU jedoch nicht.“¹³

2.2. Bruch von EU-Recht

Da Art. 122 Abs. 2 AEUV nicht als Kompetenzgrundlage für die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 in Frage kommt, muss auf die Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV zurückgegriffen werden.¹⁴ Art. 352

⁹ Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, Erwägungsgründe (3) und (4).

¹⁰ Seidel, Martin, Der Euro – Schutzschild oder Falle, ZEI Working Paper (B 01 2010), S. 8.

¹¹ Vgl. Vortrag von Jürgen Stark, Mitglied des Direktoriums der EZB am Leipziger Seminar Ökonomie und Praxis am 20. Januar 2010 (abzurufen unter: <http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100120.de.html>, zuletzt abgerufen am 28. Juni 2010).

¹² So etwa Häde, Ulrich, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, S. 399ff.

¹³ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Finanzielle Hilfen für Mitgliedstaaten insbesondere nach Art. 122 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, WD 11-3000-30/10, S. 7. So auch Häde, Ulrich, in: Calless, Christian/Ruffert, Matthias, EUV/EGV, Art. 100 Rn. 5.

¹⁴ Vgl. dazu das vergleichbare Vorgehen der EU bei der Gewährung von Zahlungsbilanzhilfen an Mitgliedstaaten, die den Euro nicht als Währung eingeführt haben, gemäß Art. 119 AEUV.

AEUV erlaubt der EU tätig zu werden, obwohl die hierfür erforderliche Befugnis nicht vorgesehen ist, soweit dies zur Verwirklichung der Ziele der EU erforderlich ist. Die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 erfüllt die formellen und materiellen Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 352 AEUV nicht.

Bis zum Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages war das Europäische Parlament (EP) bei Anwendung der Flexibilitätsklausel lediglich anzuhören (ex-Art. 308 EGV). Seit dem 1. Dezember 2009 ist neben der Einstimmigkeit im Rat auch die Zustimmung des EP beim Erlass einer Vorschrift nach Art. 352 AEUV zwingende Voraussetzung. Die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 wurde am 11. Mai 2010 einstimmig im Rat angenommen und am 12. Mai 2010 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Im EP wurde über die Verordnung nicht abgestimmt. Die Verordnung erfüllt damit nicht die vom EU-Recht gestellten formellen Voraussetzungen.

Neben den formellen Voraussetzungen des Art. 352 AEUV sind auch die materiellen Tatbestandsmerkmale nicht gegeben. Notwendig 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 daraus 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.¹⁵ Daraus folgt, dass auf Art. 352 AEUV ein Recht zur Beschaffung von Mitteln nicht gestützt werden kann.

Unabhängig von der Frage 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 Euro-Staates zu finanzieren.¹⁶

2.3. Verfassungswidrigkeit

Die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 ist auch mit dem deutschen Verfassungsrecht nicht vereinbar. In seinem Lissabon-Urteil¹⁷ hat das Bundesverfassungsgericht „verfassungsrechtliche Bedenken“ hinsichtlich des Art. 352 AEUV geäußert, weil Art. 352 AEUV es ermöglicht, Vertragsgrundlagen der EU substantiell zu ändern, ohne dass die gesetzgebenden Organe der Mitgliedstaaten konstitutiv beteiligt werden müssen. Das Bundesverfassungsgericht stellte deshalb bei Entscheidungen nach Art. 352 AEUV die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat unter die Bedingung, dass zuvor Bundestag und Bundesrat durch ein Gesetz zugestimmt haben. Der deutsche Vertreter im Rat darf die förmliche Zustimmung zu einem entsprechenden Rechtsetzungsvorschlag der Kommission für die Bundesrepublik Deutschland nicht erklären, solange diese verfassungsrechtlich gebotene Voraussetzung nicht erfüllt ist.¹⁸

Die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 wurde am 11. Mai 2010 im Rat einstimmig verabschiedet. Die Zustimmung des deutschen Vertreters erfolgte dabei, ohne dass er dazu vorab von Bundestag und Bundesrat durch ein Gesetz ermächtigt worden ist. Auch nachträglich erfolgte eine Ermächtigung nicht. Zwar befassten sich Bundestag und Bundesrat mit dem Euro-Rettungsschirm und verabschiedeten am 22. Mai 2010 das „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines

¹⁵ Schwartz, in: Groeben/Schwarze, Kommentar zum EUV und EGV, Art. 308 Rn. 47.

¹⁶ Vgl. dazu Jeck, Thiemo, Die Verschuldung der Europäischen Gemeinschaften: Kompetenzen und Praxis (cepStudie abrufbar unter: www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/weitere-themen/verschuldung).

¹⁷ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009.

¹⁸ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz Nr. 328.

europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG)¹⁹. Allerdings betrifft dieses Gesetz lediglich die Übernahme von Bürgschaften für den Teil des Euro-Rettungsschirms in Höhe von 440 Mrd. Euro, den die Euro-Staaten über eine Zweckgesellschaft zur Verfügung stellen. Über den Teil des Euro-Rettungsschirms, der den finanziellen Beistand der EU betrifft, haben Bundestag und Bundesrat nicht abgestimmt.

Die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 erfüllt damit nicht die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht gestellt hat. Der deutsche Vertreter im Rat hätte ihr nicht zustimmen dürfen. Es liegt ein Verstoß gegen Art. 38 GG vor. Diese Norm wahrt die Rechte der Bundesbürger, indem sie verlangt, dass eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb der EU gesichert sein muss.²⁰ Der Verstoß gegen Art. 38 GG kann im Wege der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden.

3. Rechtswidrigkeit des finanziellen Beistands der Euro-Staaten

3.1. Bruch von EU-Recht

Art. 125 AEUV soll die Euro-Staaten hinsichtlich ihrer Haushalts- und Verschuldungssituation disziplinieren. Damit wurde auf der Konferenz von Maastricht eine Entscheidung für die uneingeschränkte Eigenverantwortung der Euro-Staaten festgeschrieben.

Ziel des Art. 125 AEUV ist es, die Stellung eines Euro-Staates auf den Finanzmärkten nicht durch eine Schuldenübernahme der EU oder der anderen Mitgliedstaaten zu verbessern. Die Kreditwürdigkeit soll vielmehr durch die Haushaltslage des einzelnen Euro-Staates bestimmt werden. Euro-Staaten mit hohen Haushaltsdefiziten bilden aus Sicht der Kreditgeber ein höheres Risiko, das zur Verteuerung der Kredite führt. Dieser Nachteil soll allein den fraglichen Euro-Staat treffen und nicht durch eine Haftungsübernahme gemildert werden. Die Verteuerung der Kredite soll einen Anreiz dafür geben, eine exzessive Ausgabenpolitik zu vermeiden.²¹

In Art. 125 AEUV ist deshalb geregelt, dass weder die EU noch die Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten eines Euro-Staates haften oder für derartige Verbindlichkeiten eintreten (sogenanntes „Bail-out-Verbot“). Damit werden alle Formen des Einstehens für die Verbindlichkeiten eines Mitgliedstaates durch eine Schuldübernahme, Bürgschaften oder Garantien ausgeschlossen.²²

Diese Interpretation wurde durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt, indem es in seinem Maastricht-Urteil ausführte, dass Art. 125 AEUV die Übernahme von und den Eintritt für Verbindlichkeiten eines Euro-Staates durch einen anderen Mitgliedstaat ausschließt, „so dass ein Mitgliedstaat die Folgen unseriöser Finanzpolitik nicht einfach abwälzen kann.“²³ Vielmehr entsteht eine rechtlich unzulässige „Unbestimmtheit“, wenn es zu einem „Fehlschlag der Stabilitätsbemühungen [kommt], der sodann weitere finanzpolitische Zugeständnisse der Mitgliedstaaten zur Folge“ hat.²⁴

Die gegenteilige Ansicht, die kein generelles Verbot einer freiwilligen Hilfeleistung durch „eine direkte Gewährung eines eigenständigen Kredits an einen Mitgliedstaat“ in Art. 125 AEUV erkennt²⁵, überzeugt in diesem Zusammenhang nicht. Diese Ansicht stützt sich auf den Wortlaut des

¹⁹ BGBl. I S. 627.

²⁰ Silberkuhl, Peter, in: Hömig, Dieter, Grundgesetz, Art. 38 Rn. 2.

²¹ Hattenberger, Doris, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 103 Rn. 1.

²² Seidel, Martin, Der Euro – Schutzschild oder Falle, ZEI Working Paper (B 01 2010), S. 3.

²³ BVerfG, 2 BvR 2134, 2159/92 vom 12.10.1993, Absatz Nr. 147.

²⁴ BVerfG, 2 BvR 2134, 2159/92 vom 12.10.1993, Absatz Nr. 147.

²⁵ So unter anderem Herrmann, Christoph, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, Seite 413.

AEUV. Die Art. 122 bis 126 AEUV unterscheiden sehr fein zwischen den unterschiedlichen Instrumenten und Maßnahmen finanzieller Beistand, Kreditfazilitäten und Haftungseintritt. Den Mitgliedstaaten seien diese Unterschiede bei der Verhandlung des Vertrages von Maastricht mithin bekannt gewesen und man dürfe annehmen, dass sie diese entsprechend verwendet hätten. „Vor diesem Hintergrund wäre es ein Leichtes gewesen, auch Kredite der Mitgliedstaaten untereinander ausdrücklich zu verbieten.“²⁶

Im Rahmen des Euro-Rettungsschirms gewähren die Euro-Staaten allerdings keine direkten Kredite, sondern garantieren für die von der Zweckgesellschaft zur Mittelbeschaffung ausgegebenen Finanzinstrumente. Die Zulässigkeit solcher Garantien kann die dargestellte Ansicht nicht erklären. Art. 125 AEUV nimmt „finanzielle Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens“ vom Bail-out-Verbot aus. Dies macht nur Sinn, wenn Garantien, wie sie jetzt von den Euro-Staaten gegeben werden, grundsätzlich dem Bail-out-Verbot unterliegen. Dieses Ergebnis deckt sich mit dem Wortlaut des Vertrages zur Gründung der Zweckgesellschaft. Dort heißt es: „Hierzu kann die Gesellschaft Geld beschaffen, indem sie Finanzinstrumente ausgibt [...], in deren Rahmen die Verbindlichkeiten der Gesellschaft von einigen oder allen ihren Gesellschaftern [den Euro-Staaten] verbürgt werden [...] oder anderweitig besichert werden.“²⁷ Bürgschaften und anderweitige Sicherungen wie Garantien sind klassische Fälle des Eintretens und Haftens für die Verbindlichkeiten eines anderen.²⁸

Wäre eine Umgehung des Bail-out-Verbots durch freiwillige Hilfen der übrigen Euro-Staaten möglich, würde die Wirksamkeit des Art. 125 AEUV praktisch ausgeschaltet. Der mit Art. 125 AEUV verfolgte Zweck der Disziplinierung der Euro-Staaten in Budgetangelegenheiten liefe ins Leere, wenn sich ein Euro-Staat in Finanzierungsschwierigkeiten zwar nicht auf EU-Hilfen, aber auf freiwillige bilaterale Hilfen verlassen könnte. Dies ist nicht zulässig: Die Mitgliedstaaten dürfen aufgrund der Unionstreue keine Maßnahmen ergreifen, die die praktische Wirksamkeit des EU-Rechts „ausschalten“²⁹ könnte.³⁰

Im Übrigen spricht auch die historische Auslegung des Art. 125 AEUV für die EU-Rechtswidrigkeit der Umgehung des Bail-out-Verbots durch freiwillige Hilfen der Euro-Staaten. Der als „non-paper“ 1991 vorgelegte Vertragsentwurf der luxemburgischen Ratspräsidentschaft führte das Bail-out-Verbot näher aus, indem er eine Haftung explizit sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten ausschloss. Die freiwillige Übernahme von Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten schloss dieser Entwurf – im Gegensatz zu dem endgültigen Text des Vertrags von Maastricht – hingegen nicht aus.³¹ Knopp zieht daraus den Schluss, dass die Vertragsparteien bei der Abfassung des Bail-out-Verbots durchaus die Möglichkeit der freiwilligen Übernahme von Verbindlichkeiten durch Euro-Staaten erkannt und diskutiert und sich dennoch bewusst dagegen entschieden haben.³²

²⁶ Herrmann, Christoph, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, Seite 413.

²⁷ Gründungsurkunde zur Errichtung der Zweckgesellschaft mit dem Namen „Europäische Finanzstabilisierungsfazilität vom 7.6.2010, Kapitel 1 Nr. 3.

²⁸ Vgl. für die Bürgschaft: Palandt/Sprau, Hartwig, Einf. vor § 765 Rn. 1: „Durch die Bürgschaft verpflichtet sich der Bürge, gegenüber dem Gläubiger eines Dritten, des Hauptschuldners, für die Erfüllung der Verbindlichkeit des Dritten, die Hauptschuld, **einzustehen.**“ Vgl. für die Garantie: Palandt/Sprau, Hartwig, Einf. vor § 765 Rn. 16: „Das Gesetz verwendet den Begriff ‚Garantie‘ für die Übernahme einer **Einstandspflicht.**“ (Hervorhebungen durch den Autor).

²⁹ Zuleeg, in: Groeben/Schwarze, Art. 10, Rn. 10.

³⁰ EuGH, Rs. 231/83, Slg. 1985, 305, 319f.

³¹ Gnan, in: Groeben/Schwarze, Art. 103 Rn. 14.

³² Knopp, Lothar, Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW, 2010, 1777 (1779).

Dass es sich bei den Hilfen der Euro-Staaten um eine freiwillige intergouvernementale Vereinbarungen³³ der Euro-Staaten handelt, ändert damit nichts an der Einschätzung, dass ein Verstoß gegen das Bail-out-Verbot vorliegt.

Für die von der Zweckgesellschaft zur Mittelbeschaffung ausgegebenen Finanzinstrumente übernehmen die Euro-Staaten Garantien. Damit treten sie letztlich für die Verbindlichkeiten des Staates, der Kredite von der Zweckgesellschaft erhält und diese nicht zurückzahlen kann, ein. Dass bei dieser Konstruktion eine Zweckgesellschaft zwischengeschaltet wird und die Garantien nicht direkt an die betroffenen Staaten vergeben werden, ist unbeachtlich. An der eigentlichen Tatsache, dass die an der Zweckgesellschaft beteiligten Staaten für die Verbindlichkeiten des betroffenen Staates eintreten, ändert sich nichts. Die Vergabe von Krediten über die Zweckgesellschaft und die in diesem Zusammenhang gegebenen Garantien der Mitgliedstaaten brechen das Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV.

Art. 125 AEUV ist unmittelbar anwendbar. Seine Verletzung kann damit Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens sein.³⁴

3.2. Verfassungswidrigkeit

Die Tatsache, dass der finanzielle Beistand der Euro-Staaten durch die von der Zweckgesellschaft vergebenen Kredite gegen Art. 125 AEUV verstößt, reicht für sich genommen nicht aus, um einen Bruch des deutschen Verfassungsrechts zu begründen. Vielmehr bedarf es dazu einer Verletzung eines Grundrechts oder eines grundrechtsähnlichen Rechts. Nur wenn ein solches Recht verletzt wurde, hat eine Verfassungsbeschwerde Aussicht auf Erfolg.³⁵

3.2.1. Verletzung von Art. 38 des Grundgesetzes (GG)

Wie bereits erwähnt, garantiert das Recht auf demokratische Teilhabe aus Art. 38 GG, dass eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb der EU gesichert sein muss. Das Bundesverfassungsgericht hat sich deshalb einen verfassungsrechtlichen Kontrollvorbehalt über die Kompetenzausübung von Organen der EU vorbehalten, indem es prüft, ob Rechtsakte der europäischen Organe aus den Grenzen der eingeräumten Hoheitsrechte ausbrechen.³⁶

Im Falle der Vereinbarung der Euro-Staaten, über eine Zweckgesellschaft Kredite zu vergeben, kann ein Verfassungsverstoß nicht auf das aus Art. 38 GG abgeleitete grundrechtsähnliche Wahlrecht abgeleitet werden, da kein Handeln eines EU-Organs vorliegt. Vielmehr ist in den Beschlüssen vom 9. Mai 2010 zur Installierung eines Euro-Rettungsschirms³⁷ (und der darauf folgenden Gründung der Zweckgesellschaft) eine intergouvernementale Vereinbarung zu sehen.³⁸

Die Frage, ob diese intergouvernementale Vereinbarung die an einen völkerrechtlichen Vertrag gemäß Art. 59 Abs. 2 GG gestellten Voraussetzungen erfüllt, kann dahinstehen. Art. 59 Abs. 2 GG beinhaltet lediglich eine Abgrenzung der Kompetenzen von Bundestag und Bundesregierung und vermittelt damit nur dem Bundestag ein subjektives Recht, nicht jedoch den einzelnen Abgeordneten.³⁹ Die Nichteinhaltung der Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 GG kann deshalb weder durch einen Organstreit eines einzelnen Abgeordneten noch in Verbindung mit dem Recht auf demokratische Teilhabe aus Art. 38 GG im Wege einer Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden.

³³ Siehe dazu unten.

³⁴ Hattenberger, Doris, in: Schwarze, Jürgen, EU-Kommentar, Art. 103 Rn. 1.

³⁵ Hömig, Dieter, in: ders., Grundgesetz, Art. 93 Rn. 20.

³⁶ BVerfG, 2 BvR 2134, 2159/92 vom 12.10.1993, Absatz Nr. 61ff.

³⁷ Vgl. Fußnote 1.

³⁸ Vgl. Knopp, Lothar, Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW, 2010, 1777 (1781).

³⁹ BVerfG, 2 BvE 1/07 vom 12.3.2007, Absatz Nr. 25; Jarass/Pieroth, Art. 59 Rn. 22.

3.2.2. Verletzung von Art. 14 GG

Denkbar ist auch eine Verletzung der Eigentumsrechte aus Art. 14 GG, weil die EU nun keine Stabilitätsgemeinschaft mehr sei, sondern eine Inflationgemeinschaft.⁴⁰ Unabhängig von der Frage, ob dies tatsächlich so ist, schützt Art. 14 GG lediglich die grundsätzliche Möglichkeit, Geld gegen Sachgüter einzutauschen. Eine allgemeine Wertgarantie unterfällt dagegen nicht der Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Auffassung in seinem Beschluss zur Mitwirkung Deutschlands an der Währungsunion bestätigt und klargestellt, dass der Geldwert in besonderer Weise gemeinschaftsbezogen und gemeinschaftsabhängig sei und aufgrund dieser Abhängigkeit nicht grundrechtlich garantiert werden könne.⁴¹

4. Ergebnis

Der ehemalige Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde, der in dieser Funktion am Maastricht-Urteil mitgewirkt hat, bezeichnet das Griechenland-Hilfspaket und den europäischen Finanzierungsmechanismus als „abenteuerlich“ und führt aus: „Gezielt wird das Bail-out-Verbot außer Kraft gesetzt [...] und die Veränderung der Währungsunion in Richtung einer Transferunion angebahnt. Dafür gibt es im Vertragsrecht der EU weder eine Ermächtigung noch eine andere Rechtfertigung.“⁴²

Der europäische Finanzierungsmechanismus stellt tatsächlich einen Paradigmenwechsel in der Ausgestaltung der Währungsunion dar. Bisher war jeder Staat für seine Finanzen verantwortlich. Kein Mitgliedstaat sollte für die Verbindlichkeiten eines Euro-Staates eintreten. Die Budgetdisziplin der Euro-Staaten sollte geschützt werden, indem sie bei der Aufnahme von Krediten genauso den Marktmechanismen unterworfen werden wie ein privates Unternehmen.

Diese Grundsätze wurden durch den Euro-Rettungsschirm aufgegeben. Ein Staat, der in Finanzierungsschwierigkeit gerät, kann sich nun darauf verlassen, dass er durch einen finanziellen Beistand der EU und der übrigen Euro-Staaten aus seiner Lage gerettet wird. Die Anreize für eine strenge Budgetdisziplin bestehen damit nicht mehr.

Über einen Paradigmenwechsel hinaus bricht der europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus EU-Recht. Art. 125 AEUV verbietet einen finanziellen Beistand, wie er über den Mechanismus in Aussicht gestellt wird. Der Beistand der EU kann nicht über die Ausnahme des Art. 122 Abs. 2 AEUV gerechtfertigt werden, da ein außergewöhnliches Ereignis im Sinne dieser Vorschrift nicht vorliegt. Aus diesem Grund kann die Verordnung (EU) Nr. 407/2010, die diesen Beistand regelt, nicht auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt werden. Ebensowenig ist die Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV einschlägig, denn dafür liegen weder die formellen noch die materiellen Voraussetzungen vor.

Die Verordnung verstößt zudem gegen deutsches Verfassungsrecht, da der Bundestag, wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert, im Vorfeld den deutschen Vertreter im Rat nicht ermächtigt hat, der Verordnung zuzustimmen. Darin ist ein Verstoß gegen das Recht auf demokratische Teilhabe aus Art. 38 GG zu sehen, der im Wege einer Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden kann.

Der über eine Zweckgesellschaft vergebene Beistand der Euro-Staaten verstößt zwar gegen das Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV, eine Verletzung von Grundrechten (Art. 14 GG) oder grund-

⁴⁰ Vgl. Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts Nr. 38/2010 vom 10. Juni 2010.

⁴¹ BVerfG, 2 BvR 1877/97 und 2 BvR 50/98 vom 31.3.1998, Absatz Nr. 67ff.

⁴² Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Kennt die europäische Not kein Gebot?, in: NZZ vom 21. Juni 2010.

rechtsgleichen Rechten (Art. 38 GG in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 GG), die eine Verfassungsbeschwerde begründen könnte, liegt jedoch nicht vor.

Literaturverzeichnis

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Kennt die europäische Not kein Gebot?, in: NZZ vom 21. Juni 2010.
- Calliess, Christian / Ruffert, Matthias, EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta, München 2007.
- Gesmann-Nuissl, Dagmar, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union, Frankfurt 1999.
- Groeben, Hans von der / Schwarze, Jürgen, Kommentar zum EUV und EGV, Baden-Baden 2003.
- Häde, Ulrich, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, in: EuZW 12/2009, Seite 399.
- Hentschelmann, Kai, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ordnungsrahmen in Krisenzeiten – Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung der Finanzkrise, Europa-Kolleg Hamburg (Discussion Paper Nr. 1/10).
- Herrmann, Christoph, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, Seite 413.
- Hömig, Dieter, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2007.
- Jarass, Hans Dieter / Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München 2009.
- Jeck, Thimo / Van Roosebeke, Bert / Voßwinkel, Jan, Keinen Euro nach Athen tragen. Warum ein Bail-out Griechenlands ökonomisch abzulehnen und juristisch unzulässig ist (cepStudie vom 22. März 2010; abrufbar unter: www.cep.eu/analysen-zur-eupolitik/weitere-themen/keinen-euro-nach-athen-tragen).
- Jeck, Thimo, Die Verschuldung der Europäischen Gemeinschaften: Kompetenzen und Praxis (cepStudie vom August 2009; abrufbar unter: www.cep.eu/analyses-of-eu-policy/further-subjects/verschuldung).
- Knopp, Lothar, Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW, 2010, Seite 1777.
- Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, München 2006.
- Schwarze, Jürgen, EU-Kommentar, Baden-Baden 2009.
- Seidel, Martin, Der Euro – Schutzschild oder Falle, ZEI Working Paper (B 01 2010).
- Stark, Jürgen, Vortrag am Leipziger Seminar Ökonomie und Praxis vom 20. Januar 2010 (abrufbar unter: <http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100120.de.html>).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Finanzielle Hilfen für Mitgliedstaaten insbesondere nach Art. 122 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, WD 11-3000-30/10, 12. Februar 2010.