

Finanzielle Unterstützung von EU-Mitgliedstaaten in einer Finanz- und Wirtschaftskrise und die Vereinbarkeit mit EU-Recht

Von Rechtsreferendar **Julian Heß**, LL.M., Lübeck*

I. Problem

Die Athener Schuldenkrise ist die bisher größte Belastungsprobe für die seit 1999 existierende Euro-Zone. Auch andere Mitgliedstaaten haben in den vergangenen Jahren wiederholt gegen den Euro-Stabilitätspakt verstoßen. Die Krise Griechenlands ist jedoch einmalig. Mit 12,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts lag die Neuverschuldung Griechenlands 2009 mehr als viermal so hoch wie die im AEUV erlaubten drei Prozent. Die Gesamtschuldenlast liegt bei rund 300 Milliarden Euro, das entspricht rund 113 Prozent des Bruttoinlandsproduktes und ist damit größer als die Wirtschaftsleistung des Landes. Griechenlands Hauptproblem ist bei alledem, dass die gewaltigen Schulden schnell refinanziert werden müssen. Allein im ersten Halbjahr 2010 muss Griechenland rund 40 Milliarden Euro neue Schulden aufnehmen, nur um alte Verpflichtungen zu refinanzieren. Bis zum Jahr 2013 werden weitere 80 Milliarden Euro Schulden fällig.¹

Mit Portugal steht bereits ein weiterer EU-Mitgliedstaat vor dem finanziellen Kollaps. Portugal gilt mit einem Haushaltsdefizit von 9,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nach Griechenland als eines der von der Wirtschaftskrise am meisten gefährdeten Mitglieder der Euro-Zone.

Wie kann die Europäische Union diese Krise bewältigen? Welche rechtlichen Vorgaben macht der Vertrag von Lissabon und welche Lösungsmöglichkeiten bestehen?

II. Einleitungen

1. Anfänge der Wirtschafts- und Währungsunion

Der Gedanke einer gemeinsamen Währungs- und Wirtschaftsunion (WWU) wurde erstmals im Marjolin-Memorandum der Europäischen Kommission vom 24.10.1962 angestoßen.² Aufgrund des funktionierenden „Bretton-Woods-Abkommens“, welches zum damaligen Zeitpunkt Wechselkursstabilität sicherstellte, genoss das Projekt keine tagesaktuelle Bedeutung. Erst der im Jahr 1970 veröffentlichte Werner-Bericht,³ der die Schaffung einer WWU in mehreren Stufen bis zum Jahr 1980 vorsah, brachte das Projekt entscheidend voran.

2. Durchbruch

Der entscheidende Impuls für die WWU war die Einheitliche Europäische Akte aus dem Jahr 1986. In ihr wurde das Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes festgelegt und bekräftigt, dass die Gemeinschaft hierzu über währungspolitische Befugnisse verfügen müsse.⁴ Vor diesem Hintergrund beschlossen die damaligen Mitgliedstaaten 1988, dieses Projekt voranzutreiben. Ein Ausschuss unter Vorsitz des damaligen EU-Kommissionspräsidenten Jacques Delors legte am 17.4.1989 den „Delors-Bericht“ vor.⁵ Dieser sah die Verwirklichung der WWU in drei Stufen vor:

In der ersten Stufe sollte vorrangig das Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes und der Verringerung von Unterschieden zwischen den Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten verfolgt werden.

In der zweiten Stufe sollten die institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen für die letzte Stufe zur Vollendung der WWU geschaffen werden.

Die dritte Stufe sah die Festlegung der Wechselkurse und Übertragung der geldpolitischen und wirtschaftlichen Verantwortung auf die neuen Organe und Institutionen vor.

Insbesondere die zweite Stufe machte eine Anpassung der Gemeinschaftsverträge notwendig. Dies erfolgte durch den Vertrag von Maastricht 1992. Der neue Vertrag fügte ein Kapitel über die Wirtschafts- und Währungspolitik hinzu. Dieses neue Kapitel schuf die Grundlage für die WWU und gab ein Verfahren für ihre Realisierung vor.⁶ In das Institutionengefüge der EU traten das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) und die Europäische Zentralbank (EZB) ein.

3. Konsolidierung mit Geburtsfehler

Ein weiterer entscheidender Pfeiler auf dem Weg zur WWU war die Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch den Europäischen Rat im Jahr 1997.⁷ Dieser ergänzte die Vertragsbestimmungen und zielte auf Einhaltung der Haushaltsdisziplin durch die Mitgliedstaaten ab. So wurde die Währungsunion in Art. 105 EGV als Stabilitätsgemeinschaft konzipiert.⁸

Während die Geld- und Wechselkurspolitik fast vollständig auf Gemeinschaftsebene übertragen wurde, liegt die wirtschaftspolitische Verantwortung weiterhin auf Ebene der Mitgliedstaaten. Auf mehr als eine wirtschaftliche Koordinie-

* Der Autor ist Rechtsreferendar am Landgericht Lübeck. Er studierte an der Universität Passau Rechtswissenschaften und absolvierte am Europa-Institut der Universität des Saarlandes den Magisterstudiengang „Europäische Integration“.

¹ <http://www.faz.net/s/Rub3ADB8A210E754E748F42960C-C7349BDF/Doc-EFD707DF9698449A6934434FB0AE3BC17~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (Stand: 29.4.2010).

² Scheller, *The European Central Bank – History, Role and Functions*, 2006, S. 17.

³ Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft v. 8.10.1970.

⁴ Scheller (Fn. 2), S. 21.

⁵ Ausschuss zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht über die Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft vom 17.4.1989.

⁶ Scheller (Fn. 2), S. 22.

⁷ Der Pakt besteht aus der Entschließung des Europäischen Rates vom 17.6.1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt und zwei Ratsverordnungen, VO EG/1446/97 und VO EG/1467/97.

⁸ Oppermann, *Europarecht*, 3. Aufl. 2005, § 14 Rn. 3.

zung und eine gemeinschaftsrechtliche Aufsicht über die nationalen Schuldenpolitiken konnten die Mitgliedstaaten sich im Vertrag von Maastricht nicht einigen, da dies politisch nicht gewollt und rechtlich wohl auch nicht möglich war.⁹

Im Vertrag von Lissabon erfolgt die primärrechtliche Verankerung der gemeinsamen Währungspolitik über Art. 133 AEUV. Die rechtliche Grundlage der Wirtschaftspolitik findet sich in den Art. 119-126 AEUV, die währungspolitischen Vorschriften in den Art. 3, 13 Abs. 1 EUV und in den Art. 127-133, 136-144 und 282 AEUV.

III. Lösungsvorschläge

Es ist zu untersuchen, welche rechtlichen Lösungsmöglichkeiten der Vertrag von Lissabon im Falle eines drohenden Staatsbankrottes eines Mitgliedstaates der Euro-Zone bietet und welche Vertragsanpassungen diskutiert werden.

1. Direkte Kredithilfen nach AEUV

a) Verbot nach Art. 125 AEUV

Gemäß Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV haftet die Union „nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein“. Gleiches gilt nach S. 2 auch für die Mitgliedstaaten. Die Formulierung „die Union haftet nicht für die Verbindlichkeiten [...] und tritt auch nicht für derartige Verbindlichkeiten ein“ zeigt, dass in der WWU jeder Mitgliedstaat für seine Verbindlichkeiten allein haftet und nicht mit dem Eintreten eines anderen Mitgliedstaates oder der Union rechnen kann.

Der Vertrag von Lissabon kennt keine finanzielle Solidargemeinschaft, wie sie zwischen dem Bund und den Ländern besteht.¹⁰ Der Haftungsausschluss des Art. 125 Abs. 1 AEUV soll bewirken, dass bei der Kreditaufnahme eines Mitgliedstaates Kreditgeber nicht mit einer Schuldübernahme oder Haftung durch die Union oder andere Mitgliedstaat rechnen können.¹¹ Die Mitgliedstaaten sind für ihre Haushaltspolitik allein verantwortlich. Das korrigierende Regulativ sollen die Finanzmärkte sein, indem sie bei Mitgliedstaaten mit zu hohen Defiziten und daher einem größeren Ausfallrisiko die Kreditgewährung verteuern oder beschränken.¹² Bereits in den Entwürfen des Delors-Berichtes war vorgesehen, dass es keine „bedingungslose Garantie für die Staatsschuld eines Mitgliedstaats“ geben könne, bzw. dass die

Gewährung „einer bedingungslosen Bürgschaft für Schulden eines Mitgliedstaats“ verboten sei.¹³

Die Mitgliedstaaten beabsichtigten die Schaffung einer „wasserdichten“ Regelung ohne jegliche Hintertür.¹⁴ Auch die bisher einzige Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zur Auslegung des Art. 126 AEUV, der die Haushaltsdisziplin regelt, hat mahnd hervorgehoben, welche Bedeutung der Wahrung der Haushaltsdisziplin im Vertrag von Maastricht beigemessen wurde.¹⁵ Die in der Nizza-Schlussakte vom 21.2.2001 enthaltene Erklärung Nr. 6 zu Artikel 100 EG (jetzt Art. 122 AEUV) weist ebenso darauf hin, dass Beistandsbeschlüsse mit dem Haftungsausschluss des Artikel 103 EG (jetzt Art. 125 AEUV) vereinbar sein müssen.¹⁶ Nach Art. 125 AEUV ist der Mitgliedstaat allein für seine Schulden verantwortlich und hat keinen Rechtsanspruch auf (finanzielle) Solidarität der EU oder anderer Mitgliedstaaten. Der Art. 125 AEUV ist in seiner Entstehungsgeschichte äußerst einschränkend gehalten worden. Er muss in diesem Sinne verstanden werden.

b) Ausnahme nach Art. 122 AEUV

Möglicherweise greift jedoch in Fällen finanzieller Krisen eines Mitgliedstaates die Ausnahme des Art. 122 Abs. 2 AEUV. Hiernach kann „ein Mitgliedstaat, [der] aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht [ist]“ unter bestimmten Bedingungen finanziellen Beistand der Union erhalten. Diese auf Druck der Kommission und wirtschaftlich schwächerer Mitgliedstaaten eingefügte Regelung ist die einzige im Vertrag vorgesehene Möglichkeit, einem Mitgliedstaat, der sich in ernsten Schwierigkeiten befindet, durch gemeinschaftlichen Finanztransfer zu Hilfe zu kommen.¹⁷

Auslösender Tatbestand sind Schwierigkeiten eines Mitgliedstaates, die ihre Ursachen in Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen haben, die sich der Kontrolle dieses Mitgliedstaates entziehen, die Drohung von gravierenden Schwierigkeiten und deren Unkontrollierbarkeit.

Die letztgenannten Tatbestandsmerkmale des Art. 122 Abs. 2 AEUV dürften im Falle eines drohenden Staatsbankrotts gegeben sein. Der betroffene Mitgliedstaat hat die Kontrolle über die Situation verloren. Die bevorstehende Zahlungsunfähigkeit ist dadurch charakterisiert, dass Selbsthilfe z.B. in Form von Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen

⁹ Häde, Finanzausgleich – Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, 1996, S. 556 ff.

¹⁰ Bandilla, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 2009, Art. 103 EGV, Rn. 3.

¹¹ Bandilla (Fn. 10), Art. 103 EGV Rn. 1.

¹² Bandilla (Fn. 10), Art. 103 EGV Rn. 1.

¹³ Kommission, Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Hinblick auf die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, SEC (90) 2500 v. 10.12.1990, Art. 104a, in: Krägenau/Wetter, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1993, S. 200.

¹⁴ Bandilla (Fn. 10), Art. 103 EGV Rn. 2.

¹⁵ EuGH, Urt. v. 13.7.2004, Rs. C-27/04 = Slg. 2004, I-6649, Rn. 74.

¹⁶ Kempen, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Kommentar, 2003, Art. 101 EGV Rn. 10.

¹⁷ Bandilla (Fn. 10), Art. 100 EGV Rn. 9.

nicht mehr möglich ist. Als Ausweg verbleiben in der Regel nur der Staatsbankrott und eine Schuldnerkonferenz.

Weiterhin wird verlangt, dass wegen der nicht mehr kontrollierbaren Ausnahmesituation gravierende Schwierigkeiten im Sinne schwerwiegender schädigender Auswirkungen auf die Wirtschaft auftreten oder drohen würden.¹⁸ Das könnte im Fall eines bevorstehenden Staatsbankrotts z.B. mit der Gefahr einer schweren Depression und folgender sozialer Unruhen zu begründen sein.¹⁹

Der Wortlaut des Art. 122 Abs. 2 AEUV legt schließlich nahe, dass diese Schwierigkeiten nicht unbedingt wirtschaftlicher Art im engeren Sinne sein müssten.²⁰ Aus dem Gesamtzusammenhang, insbesondere der Anordnung des Art. 122 Abs. 2 AEUV im Kapitel über die Wirtschafts- und Währungsunion sowie der allgemeinen Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV, lässt sich schließen, dass ein gewisser Zusammenhang mit dem Wirtschaftsgeschehen bestehen sollte.

Problematisch ist das auslösende Tatbestandsmerkmal der Naturkatastrophe oder des außergewöhnlichen Ereignisses. Ein drohender Staatsbankrott ist keine Naturkatastrophe, könnte aber ein außergewöhnliches Ereignis darstellen. In der Literatur werden als Beispiele für außergewöhnliche Ereignisse gravierende soziale Probleme, Unruhen, außenpolitische oder militärische Verwicklungen genannt.²¹ Erforderlich sind nicht mehr kontrollierbare Schwierigkeiten mit massiv schädigenden Auswirkungen auf die Wirtschaft, sogenannte „Schocks“.²²

Nimmt man diese Beispiele als Maßstab, kann ein zu hohes Haushaltsdefizit normalerweise nicht als außergewöhnliches Ereignis eingestuft werden.²³ Dies geht schon deshalb nicht, weil die Haushaltsdisziplin des Art. 126 AEUV ansonsten ihren Sinn verlöre. Eine andere Bewertung könnte indes angebracht sein, wenn man die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise als einen einzigartigen Vorgang begreift.

Der durch diese Krise hervorgerufene erhebliche Rückgang des Bruttoinlandproduktes einiger Mitgliedstaaten könnte dann eventuell doch ein außergewöhnliches Ereignis darstellen. Andererseits wird man gerade bei selbst verschuldeten finanziellen Schwierigkeiten eines Mitgliedstaates aufgrund mangelnder Reformen oder struktureller Defizite, die durch eine weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise nur stärker hervortreten, nicht von einem außergewöhnlichen Ereignis sprechen können. Wenn gerade der Verstoß gegen Grundlagen und Voraussetzungen der WWU, z.B. den Stabilitätspakt, die aktuelle Problemlage mit verursacht hat, kann das kein „außergewöhnliches Ereignis“ sein, welches zu einer Ausnahme vom Grundsatz des Art. 125 AEUV berechtigt. Die Krise Griechenlands ist nur bedingt Reaktion auf die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise, sondern vielmehr

eine nationale Strukturkrise, welche durch die Finanzkrise lediglich verstärkt wurde. Notwendige Reformen wurden in der Vergangenheit nicht durchgeführt.²⁴ Griechenland hat das Problem, dass seine Wirtschaft durch übermäßigen Konsum auf Kredit künstlich aufgebläht wurde und nicht mehr wettbewerbsfähig ist. Das alles führt natürlich zu Zweifeln der Finanzmärkte an der Zahlungsfähigkeit eines Staates.

Im Falle Griechenlands hat die bisherige Entwicklung gezeigt, dass neben einem strikten staatlichen Sparprogramm die zu zahlenden Zinsen auf Staatsanleihen, wie für alle vormaligen Weichwährungsländer der Euro-Zone, angestiegen sind. Auch die Kapitalaufnahme auf den Finanzmärkten ist nach wie vor möglich. Im Rahmen seines Sparprogramms legte Griechenland Anfang März 2010 eine neue zehnjährige Staatsanleihe auf.²⁵ Es kam zu einer deutlichen Überzeichnung der Anleihen. Für das vorgesehene Volumen von maximal fünf Milliarden Euro gingen Angebote im Umfang von sieben Milliarden Euro ein. Im April 2010 stiegen die Renditen für griechische Staatsanleihen erstmals seit Einführung des Euro auf mehr als neun Prozent, fielen jedoch relativ schnell wieder auf etwas über acht Prozent. Sie liegen aber immer noch wesentlich niedriger als vor Einführung des Euro.²⁶ Die Begebung von Anleihen und die Beschaffung neuer Finanzmittel sind grundsätzlich nicht gescheitert.

Den Staatsbankrott eines Mitgliedstaates als „außergewöhnliches Ereignis“ zu subsumieren, könnte noch zu einem praktischen Problem führen. Mitgliedstaaten könnten sich künftig nicht damit begnügen, übermäßige Defizite zu erwirtschaften, sondern sich direkt dem Staatsbankrott nähern. Erst dann würde nämlich der Art. 122 Abs. 2 AEUV und damit der für den Mitgliedstaat „bequemste“ Ausweg eröffnet sein.²⁷

Auch wenn diese Überlegungen bei der Bewertung, ob ein „außergewöhnliches Ereignis“ vorliegt, herangezogen werden können, bei einer anschließenden Frage der Gewährung dürften sie keine Rolle spielen. Ein Verschulden des Mitgliedstaates ist im Rahmen des Art. 122 AEUV interessanterweise gerade nicht erforderlich.²⁸

Der Rat kann bei Vorliegen aller Voraussetzungen im Rahmen eines weiten Ermessensspielraums auf Vorschlag der Kommission finanziellen Beistand für einen betroffenen Mitgliedstaat gewähren. Dabei umfasst „finanzieller Beistand“ Kredite, eventuell auch zu Vorzugsbedingungen, Bürgschaften, Beihilfen, etc.²⁹ Es besteht die Möglichkeit, dass der Rat mit der Entscheidung über finanziellen Beistand

¹⁸ Häde, EuZW 2009, 399 (401).

¹⁹ Häde, EuZW 2009, 399 (401).

²⁰ Bandilla (Fn. 10), Art. 100 EGV Rn. 10.

²¹ Kempen (Fn. 16), Art. 101 EGV Rn. 9.

²² Nerlich, Zur wirtschaftlichen Stabilität in einer Währungsunion unter Berücksichtigung realer Schocks, 1996, S. 9 ff.

²³ Häde, EuZW 2009, 399 (401).

²⁴ <http://www.faz.net/s/Rub3ADB8A210E754E748F42960C-C7349BDF/Doc~E20DCA975C55C44F79275DD4CD8F96D45~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (Stand: 27.4.2010).

²⁵ http://www.nzz.ch/nachrichten/international/griechenland-zehnjaehrige_anleihe_1.5138050.html (Stand: 4.3.2010).

²⁶ http://www.bankofgreece.gr/Pages/en/Statistics/rates_markets/titloieldimosiou/titloieldimosiou.aspx (Stand: 27.4.2010).

²⁷ Kerber, in: <http://www.europolis-online.org> (Stand: 27.4.2010), Währungsunion mit Finanzausgleich?, S. 8.

²⁸ Bandilla (Fn. 10), Art. 100 EGV Rn. 11.

²⁹ Bandilla (Fn. 10), Art. 100 EGV Rn. 11.

Bedingungen beschließt, an die Hilfe geknüpft werden sollen (wirtschaftspolitische Bedingungen und Auflagen).³⁰

c) Ergebnis

Ein wesentlicher Zweck des Haftungsausschlusses und der Sicherungen in den Art. 120 ff. AEUV ist es, die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Bewertung ihrer Bonität den Kapitalmärkten auszusetzen. Mitgliedstaaten sollen gerade fürchten müssen, dass am Kapitalmarkt höhere Zinsen verlangt werden, wenn sie keine solide Haushalts- und Finanzpolitik betreiben; sie sollen dadurch zu einer solchen angehalten werden.³¹ Eine hohe Staatsverschuldung eines Mitgliedstaates stellt nur teilweise ein außergewöhnliches Ereignis dar.³² Nur wenn die finanzielle Schieflage eines Mitgliedstaates zu einem ganz überwiegenden Teil auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle eines Mitgliedstaates entzieht, zurückzuführen ist, kann der Art. 125 AEUV herangezogen werden.

Die Art. 122 und 125 AEUV stehen als Primärrecht auf einer Stufe der Normenhierarchie. Keine Norm geht der anderen vor. Allerdings kann Art. 122 AEUV den Art. 125 AEUV nicht verdrängen. Vielmehr ist Art. 122 Abs. 2 AEUV wegen des Art. 125 AEUV als Ausnahme sehr eng auszulegen.³³ Der Ausnahmecharakter dieser Regelung zwingt zu einer restriktiven Anwendung, weswegen zumindest im konkreten Fall Griechenlands der Art. 122 Abs. 2 AEUV (noch) nicht einschlägig ist und es bei der Grundregelung des Art. 125 AEUV bleibt. Niemand, nicht der Schuldner und schon gar nicht die Gläubiger, können mit einem Eintreten der anderen Mitgliedstaaten rechnen, noch gar Solidarität einfordern. Die EU muss durch eine strikte Politik die Preis- und Währungsstabilität der Euro-Zone sichern. Es bleibt ein klares Signal für die Staaten und ihre Gläubiger.

2. Bi- oder multilaterale Finanzhilfen durch Mitgliedstaaten der Euro-Zone

Die Gewährung bi- oder multilateraler Finanzhilfen durch Euro-Staaten ist rechtlich bedenklich. Die Gewährung finanziellen Beistandes nach Art. 122 Abs. 2 AEUV erfolgt ausschließlich durch „die Gemeinschaft“. In Art. 125 AEUV wird eine Haftung für Schulden eines Mitgliedstaates der Euro-Zone explizit sowohl für die Gemeinschaft, als auch für die Mitgliedstaaten ausgeschlossen. Die Nichterwähnung der Mitgliedstaaten in Art. 122 Abs. 2 AEUV spricht im Umkehrschluss aus Art. 125 AEUV dafür, dass gegenseitige finanzielle Unterstützungen durch andere Mitgliedstaaten ausgeschlossen sind.³⁴ Wenn schon der ausdrücklich vorgesehene finanzielle Beistand nach Art. 122 Abs. 2 AEUV nur ausnahmsweise zulässig sein soll, dann dürften bilaterale

Unterstützungsmaßnahmen noch eher eine unzulässige Umgehung des Haftungsausschlusses darstellen.³⁵

3. Finanzhilfen durch die Europäische Zentralbank

Die EZB soll künftig zur Vorkehrung von Finanz- und Schuldenkrisen einzelner Mitgliedstaaten Staatsanleihen aufkaufen und Geldmarktoperationen durchführen.³⁶

Die EZB genießt als EU-Organ nach Art. 3 EUV rechtliche, personelle, funktionelle und operationelle Unabhängigkeit³⁷ und ist ausschließlich zuständig für die Geldpolitik im Eurosystem.³⁸ Zudem garantiert Art. 130 AEUV die institutionelle Unabhängigkeit der EZB gegenüber anderen Organen der EU und den Regierungen der Mitgliedstaaten. Der Art. 130 AEUV ist dabei nicht nur eine politische Zielvorgabe, sondern regelt verbindlich und zwingend die Rechtslage im Verhältnis von EZB und nationalen Zentralbanken zu den dort Genannten.³⁹ Er soll die EZB vor Versuchen der Regierungen oder EU-Organen schützen, in kompetenzwidriger Weise Einfluss auf die Geld- und Währungspolitik der EZB zu nehmen. Die umfassende Unabhängigkeit der EZB ist einer der effektivsten Mechanismen für Preisstabilität und gegen Inflation.

Der jüngst durch die Regierungen der Mitgliedstaaten der Euro-Zone auf die EZB ausgeübte Einfluss stellt die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Zentralbank auf eine harte Probe. Dabei übersehen die Beteiligten, dass die EZB gerade keine Teilnehmerin an den Finanzmärkten, sondern, wie früher die Deutsche Bundesbank, vor allem als geldpolitische Bürokratie tätig sein soll.⁴⁰

Die EZB hat seit ihrer Gründung durch eine pragmatische Steuerung des Geldmarkts ihren Beitrag zur Stabilität des Geldmarktes und -wertes in der Euro-Zone geleistet. Art. 130 S. 2 AEUV stärkt ihr dabei den Rücken. Im Falle eines Falles könnte die EZB ihre Unabhängigkeit nach Art. 263 Abs. 3 AEUV vor dem EuGH verteidigen. Hiernach ist dieser auch für Klagen der EZB zuständig, die auf Wahrung der Rechte der EZB abzielen. Damit ist insbesondere die primärrechtlich verankerte Unabhängigkeit gemeint.⁴¹ Unabhängig von dem Problem, inwieweit die Unabhängigkeit der EZB durch politischen Druck tangiert wurde, bleibt fraglich, ob der Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB rechtlich zulässig ist.

Der Art. 123 Abs. 1 AEUV verbietet „Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der Europäischen Zentralbank oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten 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 [...] ebenso wie [den unmittelbaren] Erwerb

³⁰ Bandilla (Fn. 10), Art. 100 EGV Rn. 12.

³¹ Häde, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Kommentar, 3. Aufl. 2007, Art. 101 EGV Rn. 1 ff.

³² Frenz/Ehlenz, EWS 2010, 65 (70).

³³ Kempen (Fn. 16), Art. 100 Rn. 8.

³⁴ Häde, EuZW 2009, 399 (403).

³⁵ Häde, EuZW 2009, 399 (403).

³⁶ <http://www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr100510.en.html> (Stand: 10.5.2010).

³⁷ Scheller (Fn. 2), S. 136.

³⁸ Scheller (Fn. 2), S. 137.

³⁹ Kempen (Fn. 16), Art. 108 EGV Rn. 5.

⁴⁰ Scheller (Fn. 2), S. 48 f.

⁴¹ Kempen (Fn. 16), Art. 108 EGV Rn. 13.

von Schuldtiteln von diesen durch die Europäische Zentralbank oder die nationalen Zentralbanken.“

Die Vorschrift ist Kern des Regelungswerkes des AEUV, das den verbindlichen Rahmen für die Haushalts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten vorgibt und die Preisstabilität der Finanzpolitik durchsetzen soll.⁴² Art. 123 Abs. 1 AEUV ist ein unmittelbar anwendbares Verbot, das von der Kommission gegenüber dem Mitgliedstaat mit dem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 Abs. 2 AEUV durchgesetzt werden kann.⁴³ Sollten die nationalen Zentralbanken die Regelung des Art. 123 Abs. 1 AEUV umgehen, kann die EZB gegen pflichtwidrig handelnde nationale Zentralbanken im Wege des Verfahrens nach Art. 271 lit. d AEUV gerichtlich vorgehen.

Die Vorschrift verbietet umfassend Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten durch die EZB oder die nationalen Zentralbanken. Weiterhin ist es der EZB und den nationalen Zentralbanken verboten, von den Organen und Einrichtungen des öffentlichen Sektors „unmittelbar“ Schuldtitel zu erwerben. Der Kauf direkt vom Emittenten ist untersagt, nicht aber der Erwerb auf dem Sekundärmarkt.⁴⁴ Hier soll laut Vorstellung der Mitgliedstaaten der Euro-Zone angesetzt werden.

Der Erwerb auf dem Sekundärmarkt ist im Ergebnis aber ebenso ausgeschlossen. Er soll keine Umgehungsmöglichkeit des Art. 123 Abs. 1 AEUV bieten. Dies stellt der 7. Erwägungsgrund zur VO EG/3603/93 des Rates vom 13.12.1993 klar. Hiernach müssen „die Mitgliedstaaten [...] geeignete Maßnahmen ergreifen [...], damit insbesondere das mit diesem Artikel [123 Abs. 1 AEUV] verfolgte Ziel nicht durch den Erwerb auf dem Sekundärmarkt umgangen wird.“ Auch diese Möglichkeit ist der EZB somit verschlossen. Weder die EZB noch die nationalen Zentralbanken können finanzielle Hilfen leisten.

Das anderweitige Vorgehen der EZB ist bedenklich. Die EZB hatte seit ihrer Gründung vermocht, sich ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit zu erarbeiten, indem sie die Inflationsraten niedrig hielt. Gleichzeitig erweckte ihre Führung den Eindruck politischer Unabhängigkeit. Vertrauen in eine Zentralbank baut sich nur langsam auf, kann jedoch aufgrund solch unbedachter Vorgehensweisen in Kürze ruiniert werden. Die EZB muss noch konsequenter darauf achten, nicht für politische Zwecke missbraucht zu werden.

4. Finanzhilfen durch die Europäische Investitionsbank

Eine weitere Möglichkeit könnten finanzielle Hilfen der Europäischen Investitionsbank (EIB) sein.

Nach Art. 309 Abs. 1 AEUV ist es Aufgabe der EIB, „zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes im Interesse der Gemeinschaft beizutragen.“ Dazu gehört nach Art. 309 Abs. 1 S. 2 AEUV zwar auch die Vergabe von Bürgschaften und Garantien. Diese sind jedoch nach Art. 309 Abs. 1 S. 2 lit. a bis c AEUV beschränkt auf die Förderung von „Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete, Vorhaben zur Modernisie-

rung oder Umstellung von Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten, die sich aus der Errichtung oder dem Funktionieren des Binnenmarkts ergeben und wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können, und Vorhaben von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedstaaten, die wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können.“

Der Art. 309 AEUV sieht die Finanzierung von „Vorhaben“ vor. Die EIB darf allein konkrete Einzelprojekte finanzieren.⁴⁵ Es ist der EIB verwehrt, nicht Vorhaben bezogene Mittel zur allgemeinen Finanzierung oder der Finanzierung von (Regierungs-)Programmen zur Verfügung zu stellen.⁴⁶

Im Jahr 2009 erhöhte die EIB zur Eindämmung der Krise in Osteuropa das Investitionsvolumen in der Region um 40 Prozent auf 11,5 Mrd. Euro, jedoch immer in Übereinstimmung mit Art. 309 Abs. 1 AEUV und ihrer Satzung. Gleiches könnte im Falle der finanziellen Krise eines Mitgliedstaates getan werden. Dabei würde es sich jedoch nicht um direkte Finanzhilfen zum Abbau der Staatsschulden handeln, sondern um Darlehen für Investitionsvorhaben. Insbesondere wenn die gemeinschaftliche Förderpolitik offen oder verdeckt auch konjunkturpolitische Ziele eines Mitgliedstaates verfolgt und dabei die EIB nutzt, stellt sich das Problem der satzungs- und rechtmäßigen Mittelverwendung. Ein solches Vorgehen wäre äußerst kritisch zu betrachten.⁴⁷

Festzuhalten bleibt, dass Rettungsaktionen bei hohen Staatsschulden oder Ungleichgewichten in der Zahlungsbilanz vom Auftrag und Statut der EIB nicht gedeckt sind. Die EIB kann im Rahmen ihrer Zuständigkeiten nach Art. 309 AEUV somit nur in sehr begrenztem Umfang helfen.

5. Mittel aus Struktur- oder Kohäsionsfonds der EU

Die Solidarität der Mitgliedstaaten drückt sich auf der Basis der Art. 174 ff. AEUV durch mittel- und langfristige zweckgebundene Zuweisungen aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds aus. Solche Zahlungen dienen dem Abbau der Unterschiede und der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der EU. Die Strukturfonds konzentrieren sich auf drei Interventionsziele: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand, Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen und die Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme.⁴⁸ Eine Heranziehung zur Lösung der Finanz- und Schuldenkrise eines Mitgliedstaates scheidet aus. Sie könnten bestimmungsgemäß als flankierende Maßnahmen eingesetzt werden. Im Rahmen des 200 Milliarden Euro umfassenden Konjunkturprogramms der EU sind die bis 2013 eingeplanten EU-Mittel in diesem Bereich allerdings

⁴² Bandilla (Fn. 10), Art. 101 EGV Rn. 1.

⁴³ Bandilla (Fn. 10), Art. 101 EGV Rn. 3.

⁴⁴ Bandilla (Fn. 10), Art. 101 EGV Rn. 5.

⁴⁵ Ohler, in: Streinz (Fn. 13), Art. 267 EGV Rn. 9.

⁴⁶ Ohler (Fn. 45), Art. 267 Rn. 9.

⁴⁷ Ohler (Fn. 45), Art. 267 Rn. 1.

⁴⁸ Magiera, in: Streinz (Fn. 13), Art. 161 EGV Rn. 5.

bereits aufgebraucht.⁴⁹ Für neues Geld müssten die Nettozahler eine Aufstockung vornehmen.

Der Art. 175 Abs. 3 AEUV ermöglicht es, außerhalb der Strukturfonds und unbeschadet der im Rahmen der anderen Gemeinschaftspolitiken beschlossenen Maßnahmen spezifische Aktionen zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu beschließen⁵⁰. Im Vergleich zu anderen Mitteln der Gemeinschaft, insbesondere den anderen Politiken und Strukturfonds, handelt es sich um besondere Einzelmaßnahmen zur Bewältigung außergewöhnlicher Situationen, die regelmäßig nicht vorhersehbar sind und denen deshalb mit den regelmäßigen Mitteln nicht oder nur unzureichend begegnet werden kann.⁵¹ Hiernach wurde durch VO EG/2012/2002 vom 11.11.2002 der EU-Solidaritätsfonds eingerichtet. Hauptzweck dieses Fonds ist es, in Notfällen rasch, wirksam und flexibel in Katastrophensituationen reagieren zu können. Der Fonds soll nach Art. 2 Abs. 1 der VO EG/2012/2002 bei einer Naturkatastrophe größeren Ausmaßes eingesetzt werden, die gravierende Folgen für die Lebensbedingungen, die Umwelt oder die Wirtschaft einer oder mehrerer Regionen eines Mitgliedstaats bzw. Beitrittslandes hat. Finanzielle Hilfen für einen in Haushaltsschwierigkeiten befindlichen Euro-Staat sind hiervon nicht erfasst.

6. Ausschluss oder Austritt aus der Währungsunion

Es ist umstritten, ob ein nachträgliches Ausscheiden eines Teilnehmerstaates aus der „unumkehrbaren“ Währungsunion zulässig wäre.⁵² Die EZB kam zu dem Ergebnis, dass ein Mitgliedstaat, auch wenn er notorisch eine vertragswidrige Wirtschafts- und Finanzpolitik betreibt, nicht aus dem gemeinsamen Währungsraum ausgeschlossen werden kann.⁵³

Ein möglicher Ausschluss eines Mitgliedstaates aus der Euro-Zone wäre jedoch nicht mit einem Ausschluss aus der Währungsunion oder gar aus der EU gleichzusetzen.⁵⁴ Es ginge um die Rückstufung des betreffenden Mitgliedstaats in die Gruppe der Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung gemäß Art. 139 AEUV. Dafür müsste der ursprüngliche Ratsbeschluss annulliert werden, der die Erfüllung der Kriterien für die Aufnahme des betreffenden Mitgliedstaates in die Euro-Zone festgestellt und die Ausnahmeregelungen aufgehoben hat, Art. 140 AEUV.⁵⁵ Der Beschluss ist rechtmäßig, wenn der Mitgliedstaat die Stabilitätskriterien erfüllt. Im Falle Griechenlands war dies zum Aufnahmezeitpunkt bekanntermaßen nicht der Fall. Eine Nichtigkeitsklage gegen diesen Beschluss ist jedoch aufgrund Verjährung nicht mehr möglich.

Einem Ausschluss stünde nicht die „Unumkehrbarkeit“ des Übergangs der Gemeinschaft zur dritten Stufe der WWU (Protokoll 15 zum Vertrag von Maastricht) entgegen, da dieser kollektive Integrationsschritt der Gemeinschaft als solcher nicht rückgängig gemacht würde, sondern nur die Beteiligung eines Mitgliedstaats.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat 1993 im Maastricht-Urteil⁵⁶ die Ausstiegsmöglichkeit aus der Währungsunion angesprochen. Der Vertrag setze auf „[...] langfristige Vorgaben, die das Stabilitätsziel zum Maßstab der Währungsunion machen, die durch institutionelle Vorkehrungen die Verwirklichung dieses Ziels sicherzustellen suchen und letztlich – als ultima ratio – beim Scheitern der Stabilitätsgemeinschaft auch einer Lösung aus der Gemeinschaft nicht entgegenstehen. [...] Diese Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags fortentwickeln können, würde sie die vertragliche Konzeption verlassen“.

Rechtliche Grundlagen für einen Austritt oder Ausschluss lassen sich jedoch in den Verträgen nicht finden. Im Gegenteil, die klaren Vertragsziele der Währungsunion und der stabilen gemeinsamen Währung, ebenso wie deren wirtschaftliche Vorteile für alle Beteiligten, schließen jeden Schritt in der Gegenrichtung aus – auch in Krisenzeiten.

Faktisch bestünden allergrößte Schwierigkeiten bei einem Austritt oder Ausschluss, insbesondere für den ausscheidenden Mitgliedstaat. Zwar würde die Wiedereinführung der staatlichen Währung die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft verbessern und die Exporte fördern. Zwei gravierende Probleme dürften die Wiedereinführung einer nationalen Währung jedoch erschweren. Erstens wird bereits die Aussicht auf einen Austritt aus der Währungsunion einen Verkaufsdruck auf nationale Anleihen auslösen und einen weiteren Kursverfall respektive Zinsanstieg für diese Papiere bewirken.⁵⁷ Die Finanzmärkte würden die Gefahr eines Staatsbankrottes sofort höher einschätzen und eine staatliche Kreditfinanzierung erschweren. Zweitens würde sich die Tilgung der Auslandsschulden in der heimischen Währung verteuern.⁵⁸ Beides würde eine Krise verschärfen.

Weder der Austritt noch der Ausschluss aus Währungsunion sind in den Verträgen vorgesehen und stellen keine Lösung dar.

⁴⁹ Meyer, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 119 (2009), 49 (50).

⁵⁰ Magiera (Fn. 48), Art. 159 Rn. 10.

⁵¹ Magiera (Fn. 48), Art. 159 Rn. 10.

⁵² Oppermann (Fn. 8), § 14 Rn. 3; bejahend z.B. Meyer, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 91 (2002), 18.

⁵³ Behrens, EuZW 2010, 121.

⁵⁴ Behrens, EuZW 2010, 121.

⁵⁵ Behrens, EuZW 2010, 121.

⁵⁶ BVerfGE 89, 155.

⁵⁷ Meyer, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 119 (2009), 49 (51).

⁵⁸ Meyer, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 119 (2009), 49 (51).

IV. Reform der Rechtsgrundlagen und Schaffung neuer Instrumente

1. Der Europäische Stabilitätsmechanismus

In ihrer Erklärung vom 7.5.2010 gaben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Euro-Zonen einen Ausblick auf die von ihnen angedachten Reformen der WWU.⁵⁹

Die Europäische Kommission wiederum stellte am 12.5.2010 den vom ECOFIN angekündigten Vorschlag für einen „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ vor.⁶⁰ Dieser sieht im Groben vier Punkte vor.

a) Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Zunächst soll die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gestärkt werden und eine weitergehende finanzpolitische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten erfolgen. Wiederholte Verstöße gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt sollen künftig schnell angegangen werden. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist als solcher bereits jetzt streng genug, eine solide Finanzpolitik zu fördern. Es mangelt am Anwendungswillen der Mitgliedstaaten. Das bestätigt ein Blick in die Vergangenheit. Sanktionen bei Verstößen gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt wurden ein ums andere mal unbefristet ausgesetzt.⁶¹ Um dieses Problem zu lösen, wurden die Regelungen des AEUV angepasst. Der Mitgliedstaat, um dessen Schuldenpolitik es im Einzelfall geht, ist im Rat nicht mehr stimmberechtigt.⁶² Bisher galt dies nur bei weitergehenden Maßnahmen nach Feststellung eines übermäßigen Defizits nach Art. 104 Abs. 13 EGV. Nach Art. 126 Abs. 13 UAbs. 2 AEUV ist der betroffene Mitgliedstaat auch von Entscheidungen nach Art. 126 Abs. 6 AEUV ausgeschlossen.

Der wichtige Beschluss darüber, ob ein übermäßiges öffentliches Defizit besteht oder nicht, wird ohne den betroffenen Mitgliedstaat getroffen.⁶³ Das baut Blockadepotential ab. Dieser erste Vorschlag der Kommission ist insofern lediglich als Absichtserklärung einzustufen und bringt keine substantielle Verbesserung der WWU mit sich.

b) Überwachung der Wettbewerbsfähigkeit

Die makroökonomischen Unterschiede und die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten der Euro-Zone sollen künftig stärker überwacht werden. Die Kommission schlägt vor, das bisher angewandte „peer review“ von wirtschaftlichen Ungleichgewichten in einen strukturierten Überwachungsrahmen weiterzuentwickeln, wie es Art. 136 AEUV ermöglicht. Wie diese Maßnahme im Sinne des Art. 136

Abs. 1 AEUV konkret aussehen soll, teilt die Kommission nicht mit.

Derartige Maßnahmen machen nur dann Sinn, wenn es einen Durchsetzungs- oder Sanktionsmechanismus gibt, der ihnen Nachdruck verleiht und die Mitgliedstaaten der Euro-Zone zur Umsetzung anhält.

c) Europäische Semester

Weiterhin schlägt die Kommission die Einrichtung eines „Europäischen Semesters“ vor. Dabei soll es sich um eine frühe Koordinierung der Wirtschaftspolitiken auf europäischer Ebene handeln. Zu Beginn des Haushaltsjahres würde der Europäische Rat koordinierend wirken, um den Mitgliedstaaten die Erstellung nationaler Haushalte und nationaler Reformprogramme zu erleichtern. Eine derart koordinierte Finanz- und Strukturpolitik soll dazu beitragen, gemeinsame Ziele der Union zu verfolgen und künftigen Herausforderungen effizienter zu begegnen.

d) Europäischer Krisenmechanismus

Schließlich beabsichtigt die Kommission mittel- bis langfristig die Einrichtung eines rechtlichen Rahmens zur Handhabung künftiger Finanzkrisen eines Mitgliedstaates der Euro-Zone. Dieser Krisenmechanismus soll eine klare Rechtsgrundlage und ein entsprechendes Verfahren für die Bereitstellung von finanziellen Unterstützungen für Mitgliedstaaten enthalten, die sich in ernsthaften finanziellen Schwierigkeiten befinden. Dies ist im Ansatz sicherlich eine wünschenswerte Reform. Die Finanzkrise lehrt, dass der AEUV eine derart klare Rechtslage benötigt. In Ermangelung einer klaren Rechtslage haben die Regierungen der Mitgliedstaaten in den vergangenen Wochen die Vorschriften des AEUV ganz nach ihren jeweiligen Interessen gedeutet. Entscheidend wird sein, dass dieser Krisenmechanismus die Vorschriften über die WWU nicht aushöhlt. Ein Krisenmechanismus darf für die Mitgliedstaaten der Euro-Zone nicht zu einem „einfachen und bequemen Weg“ aus einer Finanzkrise werden, der Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Keim erstickt.

Die Umsetzung dieser Vorschläge bleibt abzuwarten. Absehbar ist indes nur eines: Beim Ringen um die künftige Ausrichtung zwischen der auf Preisstabilität fixierten EZB und der Hartwährungsländer sowie der tendenziell stärker auf Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung ausgerichteten Politik vieler Mitgliedstaaten⁶⁴ und der Europäischen Kommission, haben sich letztere vorerst durchgesetzt.

2. Europäischer Währungsfonds

Die EU-Kommission und Bundesfinanzminister Schäuble haben im Rahmen der Diskussion um mögliche Lösungen der Finanzkrise Griechenlands die Einrichtung eines „Europäischen Währungsfonds“ gem. Art. 175 Abs. 3 AEUV vorgeschlagen.⁶⁵ Im Ergebnis würde damit wohl der fiskalpolitische Sündenfall in der Währungsunion institutionalisiert

⁵⁹ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Euro-Zone, Brüssel, 7.5.2010.

⁶⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Central Bank, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2010) 250 final.

⁶¹ Meyer, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 119 (2009), 49.

⁶² Häde, EuR 2009, 200 (203).

⁶³ Häde, EuR 2009, 200 (203).

⁶⁴ Häde, EuR 2009, 200 (217).

⁶⁵ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,682223,00.html> (Stand: 7.3.2010).

werden. Zweck eines solchen Währungsfonds wäre nicht die Bewältigung von Währungskrisen, sondern der Auffang von Staatsschulden. Die mangelnde Stabilitätskultur innerhalb der Währungsunion öffnete die Schleusen für kreditfinanzierte Bankenrettungen und nationale Konjunkturprogramme nach keynesianischem Muster.⁶⁶ Ein institutionalisierter Währungsfonds würde wie ein unionsweiter Finanzausgleich im Ergebnis zu einer Finanzierung der Weichwährungsländer durch die Hartwährungsländer führen. Fiskalisches Fehlverhalten könnte nicht mehr pönalisiert und Anreize für eine solide Haushaltspolitik könnten nicht mehr gesetzt werden. Die Anwendung dieses Fonds soll streng und durchsetzungstark erfolgen und Finanzhilfen sollen nur unter schärfsten Bedingungen an Mitgliedstaaten gewährt werden. Es erscheint äußerst fraglich, dass einem Europäischen Währungsfonds gelingen soll, was der EZB im Zusammenspiel mit der Europäischen Kommission und der Euro-Gruppe der Wirtschafts- und Finanzminister mit den aktuellen Instrumenten nicht gelungen ist.

Die Kommission ging schon bei Fassung der Bestimmungen zur WWU davon aus, dass es eine besondere Finanzhilfe-Regelung auch für Staaten geben müsse, die die gemeinsame Währung eingeführt haben.⁶⁷ Die Kommission wollte Zuschüsse oder Darlehen nicht nur gewähren, wenn ein Mitgliedstaat sich in erheblichen wirtschaftlichen Problemen befindet, sondern – einem Finanzausgleich ähnlich – auch dann, wenn es darum ging, den Prozess der wirtschaftlichen Annäherung zu unterstützen.⁶⁸ Der Währungsfonds ist scheinbar ein erneuter Anlauf in diese Richtung. Langfristig könnte er zu einem europaweiten Finanzausgleich führen, der weder mit dem Wortlaut noch mit dem Zweck der Art. 123-126 AEUV zu vereinbaren ist.⁶⁹

3. Schaffung von Ausnahmetatbeständen in den Art. 123 ff. AEUV

Auch die Aufweichung der Regelungen zur Währungsunion durch Anpassung der Verträge und Einführung von Ausnahmeregelungen müssen vermieden werden.

Ulrich Häde fordert, dass die Regeln der Art. 120 ff. AEUV gerade in Krisenzeiten flexibel gehandhabt werden müssten und Ausnahmeklauseln bräuchten.⁷⁰ Er führt aus, dass „die Regelungen [zur Währungsunion] Hilfeleistungen für Mitgliedstaaten in Not nicht verhindern können und sollen“⁷¹. Argumentativ gestützt wird diese Auffassung vom Gemeinschaftsgrundsatz der Solidarität. Angesichts der Erwähnung in Art. 122 Abs. 1 AEUV „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ zieht er diesen Solidaritätsbegriff heran, um das gesamte System der eigenverantwortlichen

Finanzpolitik der Mitgliedstaaten der Währungsunion zu umgehen.⁷²

Die Vertragssituation des AEUV ist demgegenüber de lege lata eindeutig. Nicht nur der Wortlaut des Art. 125 AEUV spricht ein eindeutiges Verbot von Finanzhilfen aus. Der kontrafaktorische Charakter gerade in Krisensituationen bewahrt die Währungsunion davor, dass durch „Moral Hazard“ die Märkte darauf vertrauen, dass die Euro-Zone für ihre schwächsten Mitglieder finanziell gerade steht.⁷³ Auch Sinn und Zweck der Vorschriften zielen darauf ab, fiskalisches Fehlverhalten eines Mitgliedstaates der Euro-Zone gerade nicht zu „vergemeinschaftlichen“. Es wird vielfach vergessen, dass das Eurosystem im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb handeln soll.⁷⁴ Die Art. 120 ff. AEUV sind in ihrer Entstehungsgeschichte äußerst einschränkend gehalten worden. Sie müssen in diesem restriktiven Sinn als Garanten für Preis- und Währungsstabilität verstanden werden. Die Ausrichtung der Verträge bietet eine solide Grundlage und bedarf keiner Anpassung. Entscheidend bleibt der Geist, in dem sie angewandt werden.

4. Wirtschaftsregierung

Eine sinnvolle Reform im Rahmen der WWU wäre die weitere Übertragung substantieller Befugnisse in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik auf die gemeinschaftliche Ebene. Solange die nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken primär nach internen politischen Kriterien gesteuert werden, sind Krisen der Währungsunion, wie jetzt ausgelöst durch Griechenland, vorprogrammiert. Erfolgen könnte dies durch Schaffung einer Wirtschaftsregierung der Euro-Zone. Dieser Wirtschaftsregierung sollten Instrumente und Mechanismen zur Verfügung stehen, um Fehlentwicklungen in Mitgliedstaaten rechtzeitig und wirkungsvoll entgegen zu wirken, ähnlich den bereits bestehenden, rechtlich unverbindlichen „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“⁷⁵. Diese Grundzüge decken die nationalen Wirtschaftspolitiken, einschließlich der nationalen Fiskal- und Haushaltspolitiken ab.⁷⁶ Im Rahmen des Treffens der Staats- und Regierungschefs der Euro-Zone

⁶⁶ Meyer, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 119 (2009), 49 (50).

⁶⁷ Häde, EuZW 2009, 399 (402).

⁶⁸ Häde, EuZW 2009, 399 (402).

⁶⁹ Kerber (Fn. 27), S. 8.

⁷⁰ Häde, EuZW 2009, 399.

⁷¹ Häde, EuZW 2009, 399.

⁷² Kerber (Fn. 27), S. 5.

⁷³ Kerber (Fn. 27), S. 6.

⁷⁴ Oppermann (Fn. 8), § 13 Rn. 16.

⁷⁵ Art. 120 AEUV sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik in der Art ausrichten, dass sie im Rahmen der in Art. 121 Abs. 2 AEUV genannten Grundzüge der Wirtschaftspolitik zur Verwirklichung der Ziele der Union beitragen. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sind das Hauptinstrument zur Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken auf Gemeinschaftsebene. Die Grundzüge werden in Form einer Empfehlung verabschiedet und sind weder rechtsverbindlich noch einklagbar. Sie werden jedoch durch den Europäischen Rat gebilligt und erhalten so ein gewisses politisches Gewicht.

⁷⁶ Bandilla (Fn. 10), Art. 199 EGV Rn. 13.

am 7.5.2010 bekannten sich diese zu einer Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordination in der Euro-Zone.⁷⁷

Auf dem Weg zu einer Wirtschaftsregierung des Euro-Währungsraums stellt die „Euro-Gruppe“ einen weiteren wichtigen Zwischenschritt dar. Der Vertrag von Lissabon hat die bestehende „Euro-Gruppe“ primärrechtlich in Art. 137 AEUV verankert. Das den Verträgen beigefügte Protokoll betreffend die „Euro-Gruppe“ ist ein wichtiger Schritt hin zu einer besseren Abstimmung unter den Mitgliedstaaten der Euro-Zone.⁷⁸ Dies sind Schritte in die richtige Richtung, die jedoch nur den Anfang weitergehender gemeinschaftlicher Entwicklungen darstellen können.

V. Fazit

Abschließend ist festzustellen, dass die Möglichkeiten zur Krisenhilfe im Rahmen des Europarechts äußerst restriktiv gehalten sind. In Frage kommen Finanzhilfen nach Art. 122 Abs. 2 AEUV im Fall eines außergewöhnlichen Ereignisses, wenn die Finanz- und Wirtschaftskrise als solches subsumiert wird. Zudem könnten die Auswirkungen der Krise auf die griechische Volkswirtschaft durch projektbezogene Mittel aus Fonds und anderen Finanzierungsinstrumenten herangezogen werden. Weitere Möglichkeiten sind nicht ersichtlich.

Die Gewährung von finanziellem Beistand an einen Mitgliedstaat durch die EU oder Mitgliedstaaten wäre ein Verstoß gegen die Art. 123-126 AEUV, der im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258, 259 AEUV vor dem EuGH geltend gemacht werden könnte. Im Falle einer Gewährung von Finanzhilfen durch einen Mitgliedstaat wäre die EU, vertreten durch die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“, sogar verpflichtet, im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens hiergegen anzugehen.

Bei realistischer Einschätzung ist die Umgehung der europarechtlichen Vorschriften zur Abwendung einer drohenden Zahlungsunfähigkeit wahrscheinlicher, was faktisch wiederum einer Kostenüberwälzung zulasten solider Mitglieder gleichkommt. Der EU bleibt wohl keine Wahl. Während sie auf der einen Seite die Preis- und Währungsstabilität dauerhaft sichern muss, so muss sie andererseits den Teufelskreis mangelnder Kreditwürdigkeit und steigender Zinsen für zu viele Mitgliedstaaten vermeiden. Der Zahlungsausfall eines Mitgliedstaates würde Ängste auf den Kapitalmärkten schüren, dass andere Euro-Länder folgen könnten. Im Zuge der griechischen Krise weiteten sich bereits die Risikoauflage Portugals, Spaniens, Irlands und Italiens aus.

Die Alternative zu Finanzhilfen ist, die gesamte Euro-Zone schrittweise zu einem Weichwährungsgebiet zu machen, das die Lasten verantwortungsloser Politik einzelner Mitgliedstaaten auf alle Steuerzahler verteilt. Die Märkte realisieren bereits, dass das Abweichen von den Regeln der Art. 120 ff. AEUV in der Griechenland-Krise zu einem unbedingten Entstehen der Euro-Zone auch für andere mögliche Krisenstaaten führen wird. Ob die Rettung Griechenlands ein Sündenfall ist, mag dahinstehen. Die Auswirkungen einer

solchen Rettung auf das Gemeinschaftsprojekt „Euro“ und seine Zukunft sind allerdings nicht abzusehen. Der mittel- und längerfristige Erfolg der Währungsunion ist offener denn je.

⁷⁷ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Euro-Zone, Brüssel, 7.5.2010.

⁷⁸ *Häde*, EuR 2009, 200 (217).