
Die „Causa Griechenland“: Rechtmäßigkeit der Krisenhilfen und Möglichkeit des Ausscheidens eines Mitgliedstaates aus der Europäischen Währungsunion

Fabian Bonke*

Inhalt

A. Einleitung	495
B. Mitgliedschaft Griechenlands in der EU, der EWU und der Unionswährung	497
I. Systematik der verschiedenen Zusammenschlüsse	497
II. Mitgliedschaft Griechenlands	498
III. Verpflichtung zur Einhaltung von Referenzwerten innerhalb der EWU	498
IV. Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Krisenzeiten	499
V. Sanktionsmechanismen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Defizitverfahren)	501
VI. Einhaltung der Referenzwerte durch Griechenland und laufende Sanktionen	501
C. Bestehende Instrumente einer Krisenhilfe für Griechenland	503
I. Bilaterale Kredite für Griechenland	503
1. Rechtliche Struktur der Hilfen	504
2. Zulässigkeit der Hilfen nach Unionsrecht	504
a) Verstoß gegen die „No-Bail-Out“-Klausel (Art. 125 AEUV)	504
(1) Ausschluss von Hilfsleistungen	505
(2) Keine Anwendung von Art. 125 AEUV auf Kredite; aber allgemeine Grenzen durch die Systematik	506

* Dipl.-Jur. Fabian Bonke, DEUG en droit, ist derzeit Referendar am LG Mainz. Der Beitrag basiert auf einer Seminararbeit, die anlässlich des Seminars im Internationalen Recht bei Herrn Prof. Dr. Torsten Stein und Herrn Prof. Dr. Günter Hirsch am 2. Juli 2010 in der Europäischen Akademie in Otzenhausen vorgestellt wurde.

(3) Rechtfertigung gemäß Art. 136 AEUV	507
(4) Zulässigkeit im Falle eines drohenden Staatsbankrotts als „ultima ratio“	507
(5) Beurteilung	508
b) Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der EU	509
3. Zulässigkeit der Hilfen nach deutschem Recht	509
II. Alternative Rechtsgrundlagen einer rechtmäßigen Hilfegewährung gegenüber Griechenland	510
1. Finanzhilfen nach Art. 143 AEUV	510
2. Finanzhilfen nach Art. 122 Abs. 2 AEUV	511
a) Drohender Staatsbankrott als Schwierigkeit für den Mitgliedstaat im Sinn des Art. 122 Abs. 2 AEUV	511
b) Ursache: Naturkatastrophe oder außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des Mitgliedstaates entzieht	512
3. Unionsrechtliche Zulässigkeit von IWF-Hilfen an ein Euro-Land	513
III. Maßnahmen der EZB zur Krisenbewältigung	514
1. Absenken der Bonitätsanforderungen an griechische Staatsanleihen als Pfand für Kredite von Geschäftsbanken	514
2. Erwerb von Schuldtiteln durch die EZB oder durch die Mitgliedstaaten	514
D. Isoliertes Ausscheiden aus der Währungsunion – ein Verstoß gegen die Verträge?	515
I. Isoliertes Ausscheiden ausgeschlossen	515
II. Ausscheiden nach den Verträgen möglich	515
III. Beurteilung	516
E. Austritt aus der Währungsunion	517
I. Einseitiges Austrittsrecht	517
1. Art. 50 EUV	517
2. Art. 50 EUV analog	517
3. Völkerrechtliches Austrittsrecht	517
a) Problem: Anwendbarkeit des Völkerrechts	518
b) Wegfall der Geschäftsgrundlage (Art. 62 WVRK)	519

(1) Anwendbarkeit	519
(2) Voraussetzungen	519
II. Einvernehmlicher Austritt	520
1. Vertragsänderung/Konsensentscheidung im Rat	520
2. Austritt für eine juristische Sekunde	521
F. Ausschluss aus der Währungsunion	521
I. Annullierung der Ratsentscheidung 2000/427/EG	521
1. Rechtswidrigkeit der Entscheidung	521
2. Gerichtliche Geltendmachung	522
II. Erneuter Ratsbeschluss, der die Ausnahmeregelung wieder herstellt („actus contrarius“)	523
III. Beendigung der dritten Stufe der WWU gemäß allgemeiner Rechtsgrundsätze	523
IV. Beendigung der dritten Stufe der WWU gemäß Völkervertragsrecht	524
1. Wegfall der Geschäftsgrundlage (Art. 62 WVRK)	524
2. Kündigung (Art. 60 WVRK)	524
G. Schlussfolgerungen/Ausblick	526

A. Einleitung

Kein europapolitisches Thema hat die öffentliche Diskussion in diesem Jahr so beherrscht wie die Finanzkrise im Euro-Raum. Im Mittelpunkt stand hierbei zunächst ein drohender Staatsbankrott Griechenlands. Dieser hätte nach Ansicht vieler Experten die Stabilität der gemeinsamen Währung und letztlich den Fortbestand der Europäischen Währungsunion ernsthaft gefährden können. Die Mitgliedstaaten der Währungsunion haben sich für den Weg der Solidarität entschieden und so im Mai 2010 Griechenland bilaterale Kredite im Gesamtumfang von 80 Mrd. Euro gewährt. Verstärkt wurden diese Hilfen durch Kredite des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Höhe von 30 Mrd. Euro.¹ Richtig deutlich wurde das Ausmaß der Krise jedoch erst, als sich die Währungsunion in einer Nachtsitzung zum 10. Mai 2010 auf einen beispiellosen Rettungsschirm mit einem unvorstellbaren

¹ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets v. 7.5.2010, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2010/2010-05-08-eurozonen-erklaerung.property=publicationFile.pdf> (6.12.2010).

Gesamtvolumen von 500 Mrd. Euro zum Schutz kriselnder Mitglieder einigte.² Der Rettungsschirm belegt, dass die Finanzkrise längst nicht mehr isoliert ein Land betrifft; im November 2010 hat mit Irland das erste Euro-Mitglied von dem europäischen Stabilisierungsmechanismus Gebrauch gemacht.³ Weiterhin werden Portugal, Italien und Spanien als potentielle Hilfeempfänger gehandelt. Der erste Teil des Beitrags beleuchtet deshalb die rechtliche Zulässigkeit von bilateralen Finanzhilfen innerhalb der Währungsunion am Beispiel der Kredite zugunsten Griechenlands.

Gerade im stabilitätsverwöhnten Deutschland kochten in Sorge um den Euro die Emotionen hoch, sodass neben finanzieller Hilfe zugunsten Griechenlands auch wiederholt über einen Ausschluss chronischer Defizitsünder diskutiert wurde. Mitte März griff Bundeskanzlerin *Merkel* in ihrer Regierungserklärung Vorschläge des Finanzministers *Schäuble* auf, wonach ein neues Vertragswerk geschaffen werden müsse, in dem „es als Ultima Ratio sogar möglich ist, ein Land aus dem Euro-Raum auszuschließen“.⁴ Die Bundesregierung musste daraufhin zahlreiche Kritik unter anderem vom Präsident der Europäischen Zentralbank *Trichet*, dem Vorsitzenden der Euro-Gruppe *Juncker*⁵ und von einigen Regierungschefs der anderen Euro-Mitgliedstaaten einstecken.⁶ Unter Ökonomen ist es ebenfalls heiß umstritten, ob ein Ausscheiden aus der Währungsunion volkswirtschaftliche Vorteile mit sich bringt,⁷ oder ob dies derart abwegig ist, dass es als „*science-fiction*“ und als „Thema für die Gartenparty, aber nicht für die Politik“ abgetan wird.⁸ Ob ein Ausscheiden aus der Währungsunion schon nach den geltenden Verträgen möglich ist, wird im zweiten großen Teil des Beitrags betrachtet.

Zum besseren Verständnis wird zu Beginn ein Überblick darüber gegeben, wie die Mitgliedschaft eines Landes in der Europäischen Union mit einer Teilnahme in der Europäischen Währungsunion (EWU) verknüpft ist. Weiterhin wird am Beispiel Griechenlands verdeutlicht, welchen Regeln die Mitglieder der Währungsunion im Titel zur Wirtschafts- und Währungsunion des AEUV sowie im Stabilitäts- und Wachstumspakt unterworfen sind.

² Der IWF könnte zusätzlich noch 250 Mrd. Euro gewähren. Siehe Pressemitteilung des Rates der EU v. 10.5.2010, 9596/10 (Presse 108). Zur Struktur des Hilfsmechanismus siehe *Kube/Reimer*, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW 2010, S. 1911 ff.; FAZ-online v. 10.5.2010, Wie der Euro-Rettungstopf funktioniert.

³ Die genaue Höhe der Hilfen war bei Druck noch nicht bekannt, vgl. Spiegel Online v. 21.11.2010, Europa beschließt Multimilliarden-Hilfe für Irland.

⁴ BT Plenarprotokoll 17/30, S. 2719.

⁵ Siehe Reuters v. 23.3.2010, Absagen an deutsche Ideen zu Ausstieg aus Euro-Zone.

⁶ Beispielhaft hierzu siehe Handelsblatt-online v. 26.3.2010, Sarkozy und Brown schmettern Merkmals Ausschluss-Idee ab.

⁷ Vgl. Ifo-Präsident *Sinn*, Spiegel-online v. 3.3.2010.

⁸ So Berkeley-Professor *Eichengreen* im Interview mit der FAS v. 2.5.2010, S. 42.

B. Mitgliedschaft Griechenlands in der EU, der EWU und der Unionswährung

I. Systematik der verschiedenen Zusammenschlüsse

Seit dem Vertrag von Maastricht gehört die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die langfristig eine einheitliche Währung einschließt, zu den Zielen der Europäischen Union.⁹ Somit sind alle Mitglieder der EU grundsätzlich dazu verpflichtet, die Gemeinschaftswährung einzuführen.¹⁰ Ausgehandelte Ausnahmen gelten nur für Dänemark und Großbritannien (sogenanntes *opting-out*).¹¹ Am 1. Januar 1999 hat gemäß Art. 121 Abs. 4 Satz 1 EGV die Endstufe der Währungsunion, die sogenannte dritte Stufe der WWU, für die Gemeinschaft als Ganzes begonnen. Demnach wurde der Euro als gemeinsame Währung benannt, die Wechselkurse wurden zwischen den Mitgliedstaaten unwiderruflich festgelegt und die Europäische Zentralbank (EZB) und das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) wurden errichtet.¹² Diese Währungseinführung betraf zunächst ausschließlich die Devisenmärkte sowie den elektronischen Zahlungsverkehr; schließlich trat der Euro zum 1. Januar 2002 auch als Bargeld an die Stelle der einzelnen Währungen der Mitgliedstaaten. Infolge der vertraglichen Verpflichtung, die Gemeinschaftswährung einzuführen, werden Staaten ohne den Euro als „Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt“ bezeichnet (Art. 139 Abs. 1 AEUV). Neben den genannten Ländern Dänemark und Großbritannien sind dies Schweden¹³ sowie noch acht der seit 2004 neu beigetretenen Mitgliedstaaten.¹⁴

⁹ Vgl. Art. 2 EUV a.F., welcher die Einführung einer einheitlichen Währung „auf längere Sicht“ anvisiert.

¹⁰ *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2007, Art. 121 EGV, Rdnr. 20 ff.; *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf (Begr.), Das Recht der Europäischen Union, Stand 7/2010, Art. 121 EGV, Rdnr. 45 m.w.N.

¹¹ Für beide Länder gilt eine ausgehandelte Ausnahmeklausel (*opt-out*) gemäß den Protokollen Nr. 15 und 16 zum EUV und AEUV.

¹² *Bandilla*, (Fn. 10), Art. 121 EGV, Rdnr. 1.

¹³ Schwedens Qualifikation für den Euro scheitert bislang an rein formalen Hindernissen, die von seinem eigenen Willen abhängen. Hierin wird z.T. ein Vertragsverstoß gesehen, so etwa *Häde*, (Fn. 10), Art. 121 EGV, Rdnr. 30 f.

¹⁴ Bulgarien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechien, Ungarn. Estlands Ausnahmeregelung soll zum 1.1.2011 aufgehoben werden, siehe FAZ v. 9.6.2010, S. 11, Estland bekommt den Euro.

II. Mitgliedschaft Griechenlands

1981 wurde Griechenland Mitglied der EWG und in der Folge ab 1993 der Europäischen Gemeinschaften. Der Teilnahme Griechenlands an der Euro-Währung ging eine Ablehnung durch den Rat am 3. Mai 1998 voraus, in welcher festgestellt wurde, dass Griechenland keines der für die Teilnahme an der dritten Stufe der WWU erforderlichen Konvergenzkriterien erfüllt.¹⁵ Am 9. Mai 2000 beantragte Griechenland erneut die Aufnahme in die Gemeinschaftswährung, woraufhin die Kommission und die EZB mit Untersuchungen bezüglich der Erfüllung der Konvergenzkriterien begannen. Infolge deren Konvergenzberichte¹⁶ kam der Rat in seiner Entscheidung vom 19. Juni 2000¹⁷ zur Feststellung, dass Griechenland die Kriterien erfüllt und daher die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung der gemeinsamen Währung vorliegen. Er entschied im Verfahren gemäß Art. 140 Abs. 2 AEUV (früher: Art. 122 Abs. 2 EGV), die Ausnahmeregelung für Griechenland zum 1. Januar 2001 aufzuheben. Mit der Teilnahme am Euro ist Griechenland auch Mitglied der sogenannten Euro-Gruppe geworden, welche sich aus Ministern der Mitgliedstaaten mit Euro-Währung zusammensetzt und seit dem Vertrag von Lissabon erstmals im Primärrecht verankert ist (Art. 137 AEUV).

III. Verpflichtung zur Einhaltung von Referenzwerten innerhalb der EWU

Von den Voraussetzungen zur Neuaufnahme in die einheitliche Währung (Art. 140 Abs. 1 AEUV) sind die Konditionen zu unterscheiden, die grundsätzlich alle Mitgliedstaaten der EU fortlaufend erfüllen müssen.¹⁸ Dieser sogenannte Stabilitäts- und Wachstumspakt findet seine Grundlage in Art. 126 AEUV, im Protokoll Nr. 12 zum Vertrag von Lissabon, in einer Entschließung des Europäischen Rates sowie in verschiedenen Verordnungen.¹⁹ Die hierin fixierten Konditionen zielen auf die Ver-

¹⁵ Entscheidung 98/317/EG des Rates v. 3.5.1998 gemäß Art. 109j Abs. 4 EGV, ABl. Nr. L 139 v. 11.5.1998, S. 30.

¹⁶ Für die Kommission: Vorschlag für eine Entscheidung des Rates gemäß Artikel 122 Abs. 2 des EG-Vertrages über die Einführung der Einheitswährung durch Griechenland am 1. Januar 2001, KOM (2000) 274 endg. v. 3.5.2000; für die EZB: Europäische Zentralbank, Konvergenzbericht 2000.

¹⁷ Entscheidung 2000/427/EG des Rates v. 19.6.2000 gemäß Artikel 122 Abs. 2 des Vertrags über die Einführung der Einheitswährung durch Griechenland am 1. Januar 2001, ABl. Nr. L 167 v. 7.7.2000, S. 19.

¹⁸ Gegen „Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung“ können jedoch gem. Art. 139 Abs. 2 lit. b) AEUV keine Zwangsmittel erhoben werden.

¹⁹ Entschließung des Europäischen Rates v. 17.6.1997, ABl. Nr. C 236 v. 2.8.1997, S. 1; VO (EG) Nr. 1466/97, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 1055/2005 (sog. präventiver Arm des Pakts), ABl. Nr. L 174 v. 7.7.2005, S. 1; sowie VO (EG) Nr. 1467/97, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 1056/2005 (sog. korrektiver Arm des Pakts), ABl. Nr. L 174 v. 7.7.2005, S. 5.

meidung übermäßiger Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten, um die Währungsunion und hierbei insbesondere deren Stabilitätsorientierung nicht zu gefährden.²⁰ Grob gesagt verpflichtet der Stabilitäts- und Wachstumspakt die Euro-Teilnehmer dazu, in wirtschaftlich normalen Perioden über einen annähernd ausgeglichenen Staatshaushalt zu verfügen und keine „schwerwiegenden Fehler“ (Art. 126 Abs. 2 Satz 2 AEUV) zu begehen. Die Haushaltsdisziplin wird gemäß Art. 126 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Protokoll Nr. 12 insbesondere anhand von zwei Referenzwerten überprüft. Artikel 1 des Protokolls Nr. 12 legt den Referenzwert für das Verhältnis zwischen dem jährlichen Defizit des Staatssektors und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) des geprüften Mitgliedstaates auf 3 % fest. Im Verhältnis zwischen Gesamtschuldenstand und dem BIP gilt ein Referenzwert von 60 %. Zu beachten ist jedoch, dass die genannten Referenzwerte nicht mit den Kriterien zur Vermeidung eines öffentlichen Defizits gemäß Art. 126 AEUV gleichzusetzen sind. Sie dienen zwar als Anhaltspunkte für die Feststellung eines Defizits, eine Überschreitung stellt aber nicht zwangsläufig einen Verstoß gegen die Haushaltsdisziplin dar.²¹

IV. Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Krisenzeiten

Gerade in Zeiten einer tiefgreifenden Wirtschaftskrise, die mit einer gravierenden Verschlechterung der öffentlichen Finanzen einhergeht, stellt sich die Frage, ob die Verpflichtung zur Einhaltung der Referenzwerte ausnahmslos gilt.

Zu denken wäre zunächst an eine komplette „Aussetzung“ des Stabilitäts- und Wachstumspakts einschließlich der Verpflichtung bezüglich der Referenzwerte. Eine Aussetzung des Pakts ist im Unionsrecht jedoch nicht vorgesehen²² und die Anwendung des Pakts an sich wurde bislang während der aktuellen Finanzkrise im öffentlichen Diskurs nicht ernsthaft in Frage gestellt.²³

Jedoch sieht der Stabilitätspakt Ausnahmen vor. Gemäß Art. 126 Abs. 2 Satz 2 lit. a) AEUV ist einem Mitgliedstaat kein Vorwurf zu machen, wenn er die Defizitgrenze nur ausnahmsweise und vorübergehend überschreitet. Das Defizit muss allerdings „in der Nähe des Referenzwerts“ bleiben (sogenannte Näheklausel). Präzisiert wird

²⁰ Häde, (Fn. 10), Art. 104 EGV, Rdnr. 1 ff.

²¹ Vgl. zum Ganzen *ibid.*, Rdnr. 32 ff.

²² So auch *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ordnungsrahmen in Krisenzeiten, Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung der Finanzkrise, Discussion Paper Nr. 1/10, 2010, S. 1 f. Seiner Ansicht nach sei der Stabilitäts- und Wachstumspakts als verlässlicher Rahmen für die Gestaltung der öffentlichen Finanzen unabdingbar.

²³ Der Europäische Rat hat auf die „Ankerfunktion“ des Pakts hingewiesen, EU-Pressemitteilung IP 09/1694 v. 11.11.2009, S. 2.

diese Ausnahmebestimmung in Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97,²⁴ wonach nur dann eine ausnahmsweise und vorübergehende Überschreitung gegeben ist, wenn ein „außergewöhnliches Ereignis“ vorliegt, welches sich der Kontrolle des Mitgliedstaates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Ob ein einfacher wirtschaftlicher Abschwung ein solches außergewöhnliches, unkontrollierbares Ereignis darstellen kann, ist in der Rechtsliteratur umstritten.²⁵ Für den jetzigen Fall einer globalen Finanzmarktkrise bestehen ebenso gegensätzliche Meinungen. Einerseits wird die Auffassung vertreten, dass eine Subsumtion der aktuellen Krise unter den Begriff des „außergewöhnlichen Ereignisses“ durchaus möglich ist, da sie sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entzieht und die öffentliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.²⁶ Die Gegenansicht argumentiert mit der Systematik, wonach die Verordnung den Begriff des schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs als selbstständige Alternative neben dem „außergewöhnlichen Ereignis“ sieht und nicht als dessen Unterfall.²⁷ Ansonsten könnten die detaillierten Regelungen des Stabilitätspakts, wann ein schwerwiegender Wirtschaftsabschwung vorliegt, umgangen werden.²⁸

Nach beiden Ansichten wird dem Ausnahmecharakter jedoch durch die sogenannte Näheklausel eine enge Grenze gesetzt (Art. 126 Abs. 2 Satz 2 lit. a) AEUV), weshalb die nicht nur geringfügige Überschreitung der Referenzwerte (nach Definition der Kommission bis 3,5 % des BIP²⁹) die Einordnung als Ausnahme in den meisten Mitgliedstaaten verhinderte.³⁰ Bezüglich des Schuldenkriteriums gemäß Art. 126 Abs. 2 Satz 2 lit. b) AEUV, wonach die öffentliche Verschuldung 60 % des BIP nicht überschreiten darf, ist eine derartige Ausnahme für außergewöhnliche Ereignisse nicht vorgesehen.³¹

Neben den ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen kann die Finanzkrise in Art. 126 AEUV auch bei den Faktoren Berücksichtigung finden, die die Kommission in ihre

²⁴ VO (EG) Nr. 1467/97 des Rates v. 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. Nr. L 209 v. 2.8.1997, S. 6.

²⁵ Für die Qualifizierung als ein außergewöhnliches Ereignis *Konow*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2002, S. 89 ff.; dagegen u.a. *Bark*, Das gemeinschaftsrechtliche Defizitverfahren, 2004, S. 84.

²⁶ *Häde*, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, S. 400.

²⁷ *Hentschelmann*, (Fn. 22), S. 18.

²⁸ Die Europäische Kommission hat den Begriff des „außergewöhnlichen Ereignisses“ ebenfalls eng ausgelegt und die aktuelle Finanzkrise nicht darunter fallen lassen. Vgl. Europäische Kommission, Public Finances in EMU – 2009, S. 30 ff.

²⁹ *Ibid.*, S. 32.

³⁰ Eine Ausnahme bietet gerade Griechenland (neben Malta): die Näheklausel wurde noch als erfüllt angesehen, dagegen nicht die Ausnahme- und Zeitbegrenzungsklausel.

³¹ Dieses Kriterium war bei Griechenland ebenfalls verletzt.

Wertung mit einbezieht, unter anderem „die mittelfristige Wirtschafts- und Haushaltslage“ (Art. 126 Abs. 3 AEUV). Ebenso entscheidet der Rat gemäß Art. 126 Abs. 6 AEUV „nach Prüfung der Gesamtlage“.³²

V. Sanktionsmechanismen des Stabilitäts- und Währungspakts (Defizitverfahren)

Zur Durchsetzung des Stabilitäts- und Währungspakts existiert das sogenannte Defizitverfahren gemäß Art. 126 AEUV.³³ Die Kommission besitzt hierbei das Initiativrecht (Abs. 3). Kommt sie zu dem Ergebnis, dass ein übermäßiges Defizit vorliegt, legt sie dem betroffenen Mitgliedstaat nach Abs. 5 eine Stellungnahme vor und unterrichtet den Rat. Letzterer beschließt anschließend, ob ein übermäßiges Defizit besteht (Abs. 6) und empfiehlt gegebenenfalls, welche Maßnahmen hiergegen zu ergreifen sind. Kommt der Mitgliedstaat den Empfehlungen nicht nach, können in letzter Konsequenz Sanktionen wie etwa Geldbußen nach Abs. 11 verhängt werden.

VI. Einhaltung der Referenzwerte durch Griechenland und laufende Sanktionen

Am 18. Februar 2009 hat die Kommission das aktuelle Defizitverfahren gegen Griechenland eingeleitet. Der Ministerrat stellte am 27. April 2009 ein übermäßiges Defizit fest³⁴ und gab Empfehlungen an die griechische Regierung zur Rückführung des Defizits ab.³⁵ Die daraufhin vorgenommenen Planungen der griechischen Regierung zur Konsolidierung des öffentlichen Haushalts wurden von der Kommission als zur Erreichung des Defizitziels unzureichend beurteilt. Einerseits seien die Maßnahmen in erster Linie auf die Haushaltseinnahmen gerichtet und nicht auf strukturelle Ausgabenbegrenzung. Andererseits gingen die Planungen von einer Neuverschuldung in Höhe von 6 % des BIP in 2009 aus, womit das Ziel des Stabilitätsprogramms, das öffentliche Defizit nicht über 3,7 % am BIP steigen zu lassen, deutlich überschritten würde. Im Oktober 2009 gab Griechenland erstmals bekannt, dass der Umfang des für das Jahr 2009 erwarteten Defizits nach oben zu korrigieren sei, nämlich von 3,7 % auf 12,5 % des BIP. Als Gründe für die Korrektur wurden die Effekte der Wirtschaftskrise, Informationsverluste durch den

³² Zu diesen Flexibilisierungsklauseln vgl. *Häde*, (Fn. 26), S. 400; *Hentschelmann*, (Fn. 22), S. 19 ff.

³³ Ergänzt durch das Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und VO (EG) Nr. 479/2009 des Rates v. 25.5.2009 über die Anwendung dieses Protokolls.

³⁴ Entscheidung 2009/416/EG des Rates v. 27.4.2009 über das Bestehen eines übermäßigen Defizits in Griechenland gem. Art. 126 Abs. 6 AEUV, ABl. Nr. L 135 v. 30.5.2009, S. 23.

³⁵ Empfehlung des Rates an Griechenland mit dem Ziel das übermäßige öffentliche Defizit gem. Art. 126 Abs. 7 AEUV zu beenden, Ratsdok. 7900/09 v. 6.4.2009.

Regierungswechsel sowie Rechnungslegungsentscheidungen angegeben.³⁶ Griechenlands Regierung legte daraufhin im November 2009 einen Haushaltsentwurf für das Jahr 2010 vor, in dem eine Rückführung des Defizits auf 9,4 % vorgesehen war. In ihrer Analyse des Entwurfs kam die Kommission jedoch zu dem Ergebnis, dass Griechenland sein Defizit nicht unter 12 % des BIP würde senken können. Auf Vorschlag der Kommission entschied deshalb der Rat, dass Griechenland keine wirksamen Maßnahmen zum Abbau des öffentlichen Defizits erlassen hat (Art. 126 Abs. 8 AEUV).³⁷ Daraufhin verabschiedete Griechenland im Dezember 2009 einen Staatshaushalt für 2010 mit einem Defizitziel von 9,1 %, welcher der EU im Rahmen eines aktualisierten Stabilitätsprogramms vorgelegt wurde. Hiermit gab sich der Rat jedoch nicht zufrieden, sodass er im Februar 2010 das Defizitverfahren erneut verschärfte.³⁸ Er verlangte, dass Griechenland das Defizit von 12,7 % im Jahr 2009 auf 8,7 % im Jahr 2010 abbaut. Zur Kontrolle der Haushaltssituation wurde Griechenland verpflichtet, alle drei Monate Berichte vorzulegen (Art. 126 Abs. 9 AEUV). Am 11. April 2010 korrigierte die europäische Statistikbehörde Eurostat ihre Prognose für das Defizit in 2009 auf 13,6 %.³⁹ Letztmalig gab Eurostat Mitte November 2010 bekannt, dass die Neuverschuldung Griechenlands 2009 sogar 15,4 % betrug.⁴⁰ Sollte Griechenland nicht den erforderlichen Maßnahmen zum Defizitabbau nachkommen, könnte der Rat in der nächsten Stufe (Art. 126 Abs. 11 AEUV) unter anderem Geldbußen verhängen.

Allerdings hat sich die Lage des griechischen Staatshaushalts derart verschärft, dass an finanzielle Sanktionen nicht mehr zu denken ist;⁴¹ die anderen Euro-Staaten beschlossen im Gegenteil, Griechenland finanzielle Hilfen zur Verfügung zu stellen.⁴²

³⁶ Die Kommission analysierte die Mängel der Statistikerhebung in Griechenland in ihrem Bericht vom 8.1.2010. Sie stellte schwerwiegende Mängel bei den verfügbaren statistischen Haushaltsdaten fest. Siehe Bericht der Kommission über die Defizit- und Verschuldungsstatistiken der Griechischen Regierung, KOM (2010) 1 endg. v. 8.1.2010. Daraufhin forderte der Rat am 19.1.2010 Griechenland dazu auf, die offenkundig gewordenen methodologischen und strukturellen Probleme der Statistikbehörde so schnell wie möglich zu beheben. Vgl. Pressemitteilung des Rates zur 2990. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen am 19.1.2010, 5400/10 (Presse 6), S. 9.

³⁷ Empfehlung für eine Ratsentscheidung, SEC (2009) 1549 endg. v. 11.11.2009; Entscheidung (2009/415/EG) des Rates v. 27.4.2009 über das Bestehen eines übermäßigen Defizits in Griechenland, ABl. Nr. L 135 v. 30.5.2009, S. 21.

³⁸ Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Griechenlands für 2010-2013, Ratsdok. 6560/10 v. 16.2.2010.

³⁹ Auch diese Angabe macht Eurostat mit einem Vorbehalt „gegenüber der Qualität der gemeldeten Daten aus Griechenland“ und wies auf „signifikante Unsicherheiten“ hin. Siehe Bericht Spiegel-online v. 22.4.2010, Griechenland macht noch mehr Schulden als gedacht.

⁴⁰ Eurostat-Pressemitteilung 170/2010 v. 15.11.2010.

⁴¹ Die Anwendung von Sanktionen in Zeiten der Finanzkrise wurde scheinbar schon früh von der EU außer Betracht gelassen. Vgl. SPEECH/09/66 von Kommissar *Almunia* während der

C. Bestehende Instrumente einer Krisenhilfe für Griechenland

Infolge der Zuspitzung des öffentlichen Defizits in Griechenland haben die Euro-Mitgliedstaaten im Frühjahr 2010 reagiert und bilaterale Kredite beschlossen. Deren rechtliche Zulässigkeit wird kontrovers diskutiert, sowohl nach Unionsrecht als auch nach deutschem Verfassungsrecht. Fraglich ist weiterhin, ob andere Krisenhilfen im Falle Griechenlands unionsrechtlich zulässig gewesen wären.

I. Bilaterale Kredite für Griechenland

Die Staats- und Regierungschefs der Euro-Zone sicherten in ihrer Erklärung vom 25. März 2010 Griechenland zu, dessen Bemühungen zur Bewältigung der Finanzkrise zu unterstützen. Bei Bedarf sollte „entschieden und koordiniert“ gehandelt werden, „um die finanzielle Stabilität im gesamten Euro-Währungsgebiet zu sichern“. Die Mitgliedstaaten seien bereit, koordinierte bilaterale Darlehen zu gewähren.⁴³ Dieser Unterstützungsmechanismus sollte durch Finanzhilfen des Internationalen Währungsfonds ergänzt werden. Nach dem offiziellen Antrag der Hilfen durch Griechenland⁴⁴ einigten sich die Euro-Finanzminister am 2. Mai 2010 auf den Gesamtrahmen der finanziellen Ausgestaltung. Das Kreditvolumen der Euro-Länder beträgt 80 Mrd. Euro, weitere 30 Mrd. Euro stammen vom IWF.⁴⁵ Mit einer Erklärung der Staats- und Regierungschefs am 7. Mai 2010 wurde schließlich das Unterstützungspaket formell beschlossen.⁴⁶

Pressekonferenz am 18.2.2009: „*In particular during a recession, the Pact is not all about sanctions [...] Nobody is thinking of sanctions.*“ In der Literatur wird die Sinnhaftigkeit der Verhängung von Geldbußen kontrovers diskutiert. Eindeutig gegen finanzielle Sanktionen spricht sich Häde, (Fn. 26), S. 400 aus. Hentschelmann, (Fn. 22), S. 26 ff., betont die Notwendigkeit des Abschreckungsprinzips des Pakts, welches keinesfalls durch einen pauschalen Ausschluss unterminiert werden dürfte.

⁴² Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets v. 7.5.2010, (Fn. 1).

⁴³ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets v. 25.3.2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113566.pdf (6.12.2010).

⁴⁴ Brief des griechischen Finanzministers v. 23.4.2010, http://www.mnec.gr/en/press_office/DeltiaTypou/articles/article0229.html (6.12.2010).

⁴⁵ Statement by the Eurogroup v. 2.5.2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/114130.pdf (6.12.2010).

⁴⁶ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets v. 7.5.2010, (Fn. 1).

1. Rechtliche Struktur der Hilfen

Die bilateralen Kredite gegenüber Griechenland basieren nicht auf einer ausdrücklichen Ermächtigungsnorm in den Verträgen der EU. Ausschließlich die Verknüpfung der zwischenstaatlichen Hilfen mit den Konditionen des ausgehandelten Stabilisierungsprogramms wird auf Art. 136 in Verbindung mit Art. 126 Abs. 9 AEUV gestützt. Hierüber hat der Rat einen formellen Beschluss gefasst.⁴⁷ Die bilateralen Kredite werden nach den Regeln, die in der Gläubigervereinbarung der Euro-Staaten untereinander („*inter-creditor agreement*“) sowie dem eigentlichen Darlehensvertrag der anderen Euro-Länder mit Griechenland („*loan facility agreement*“) festgelegt sind, von der Kommission zusammengefasst („*pooled*“), koordiniert und verwaltet.

2. Zulässigkeit der Hilfen nach Unionsrecht

Zwar finden die bilateralen Kredite zugunsten Griechenlands keine Grundlage im vertraglichen Unionsrecht, einer solchen bedarf ein ausschließlich mitgliedstaatliches Handeln jedoch auch nicht.⁴⁸ Dennoch setzt der AEUV Grenzen bezüglich finanzieller Hilfen zwischen den Mitgliedstaaten.⁴⁹ Die Art. 123 bis 125 AEUV haben das Ziel, die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, indem sie den Staat bei seiner Kreditaufnahme jedem anderen Kreditnehmer gleichstellen und dem Kapitalmarkt unterwerfen. Die schlechte Bonität eines Staates soll gerade dazu führen, dass die Kreditkosten steigen und der Staat damit veranlasst wird, seine Staatsverschuldung zu begrenzen.⁵⁰

a) Verstoß gegen die „No-Bail-Out“-Klausel (Art. 125 AEUV)

Im Vordergrund steht hier die sogenannte „No-Bail-Out“-Klausel (Art. 125 AEUV). Diese Klausel stellt einen Haftungsausschluss sowohl der Union als auch eines Mitgliedstaates für einen anderen Mitgliedstaat dar (Art. 125 Abs. 1 AEUV). Einigkeit besteht in der Literatur darüber, dass Art. 125 AEUV eine Pflicht zum Beistand ausschließt.⁵¹ Umstritten ist allerdings, ob auch freiwillige Hilfen, wie die gegenüber Griechenland gewährten, hiernach untersagt sind.

⁴⁷ Pressemitteilung des Rates der EU v. 10.5.10, 9544/10 (Presse 104): „*The Council's decision, adopted under articles 126 and 136 of the TFEU, sets out the main elements of policy conditionality for the granting of that support.*“

⁴⁸ Herrmann, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, S. 415.

⁴⁹ Häde, Der Europäische Währungsfonds – Europa zwischen Solidarität und Solidarität?, Festvortrag v. 5.5.2010, S. 3.

⁵⁰ Häde, (Fn. 26), S. 402.

(1) Ausschluss von Hilfsleistungen

Nach der überwiegenden Auffassung in der Literatur ist jegliche Art des finanziellen Eintretens der Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates durch Art. 125 Abs. 1 Satz 2 AEUV verboten.⁵²

Diese Ansicht stützt sich zunächst auf den Wortlaut des Art. 125 Abs. 2 AEUV sowie auf die Verordnung (EG) Nr. 3603/03. In beiden Normen wird die „No-Bail-Out“-Klausel als „Verbot“ bezeichnet. Demnach liegt es nahe, dass nicht nur eine Einstandspflicht ausgeschlossen ist, sondern auch freiwillige finanzielle Hilfsleistungen.

Des Weiteren argumentiert diese Ansicht mit Sinn und Zweck des Art. 125 Abs. 1 AEUV. Die Regelung diene dazu, die Eigenverantwortung jedes Mitgliedstaates für seine öffentlichen Defizite zu gewährleisten.⁵³ Als dritter Grundsatz neben dem Verbot der monetären Finanzierung (Art. 123 AEUV) und dem Verbot des bevorrechtigten Zugangs des öffentlichen Sektors zu Finanzinstituten (Art. 124 AEUV) soll dieser das Gebot zu disziplinierter Haushaltsführung untermauern. Artikel 125 AEUV soll gewährleisten, dass jeder Mitgliedstaat für sich bei der Bewertung seiner Bonität den Kapitalmärkten ausgesetzt wird. Um dieses Ziel zu erreichen, muss sich das Ausfallrisiko eines Kredits ausschließlich nach dem jeweiligen Kreditnehmer bestimmen.⁵⁴ Denn nur in diesem Falle werden die Marktakteure die zur Disziplinierung erforderlichen Risikoaufschläge erheben (sogenannter marktgestützter Disziplinierungsmechanismus). Dieser Effekt würde auch bei freiwilligen Hilfen zugunsten eines Mitgliedstaates umgangen.⁵⁵ Gleiches gilt für den „regelgebundenen Disziplinierungsmechanismus“, also dem Defizitverfahren gemäß Art. 126 AEUV. Die Abschreckungsstrategie des Defizitverfahrens mit Bußgeldern als eingriffsintensivstes Mittel würde bei einer möglichen Zuleitung finanzieller Hilfen anderer Mitgliedstaaten ineffektiv werden.⁵⁶

Zuletzt stützt sich das Verbot jeglichen finanziellen Beistands auf die Systematik des Titels VIII des AEUV. Artikel 143 und 144 AEUV sehen mögliche finanzielle

⁵¹ *Frenz/Ehlers*, Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott, EWS 2010, S. 67.

⁵² Vgl. *Bandilla*, (Fn. 10), Art. 103 EGV, Rdnr. 3; *Häde*, (Fn. 10), Art. 103 EGV, Rdnr. 3; *Hattenberger*, in: *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 103 EGV, Rdnr. 3; *Kempen*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 103 EGV, Rdnr. 5; *Knopp*, Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW 2010, S. 1779.

⁵³ *Gnan*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 103 EGV, Rdnr. 9 ff.

⁵⁴ *Hentschelmann*, (Fn. 22), S. 40 f.

⁵⁵ *Bandilla*, (Fn. 10), Art. 103 EGV Rdnr. 1; *Gnan*, (Fn. 53), Art. 103 EGV, Rdnr. 4.

⁵⁶ *Hentschelmann*, (Fn. 22), S. 41.

Hilfen für Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung (d.h. ohne Euro-Währung) im Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten vor. Wenn eine solche Unterstützung auch bei den Mitgliedstaaten mit Euro-Währung möglich sein sollte, müssten dies die Verträge auch explizit vorsehen.⁵⁷

(2) Keine Anwendung von Art. 125 AEUV auf Kredite; aber allgemeine Grenzen durch die Systematik

Die Gegenansicht verneint zwar die Anwendung von Art. 125 AEUV auf Kredite. Allgemeine Grenzen bezüglich der Möglichkeit einer rechtmäßigen Hilfgewährung zieht der überwiegende Teil dieser Auffassung allerdings aus der Systematik der Verträge.

Für diese Position spricht gleichfalls der Wortlaut. Bei einer isolierten Betrachtung von Art. 125 Abs. 1 AEUV lässt sich kein ausdrückliches Verbot ausmachen. Dies unterscheide Art. 125 AEUV beispielsweise von Art. 123 und 124 AEUV.⁵⁸ Bei der Gewährung eines Kredits könne nicht von einem Eintritt in bestehende Verbindlichkeiten im Sinn von Art. 125 Abs. 1 Satz 2 AEUV am Ende gesprochen werden.⁵⁹

Der Sinn der Vorschrift bestehe zudem darin, alle Formen des finanziellen Einstehenmüssens der Euro-Mitglieder füreinander auszuschließen. Eine freiwillige Beistandsleistung solle nicht hierunter zu fassen sein.⁶⁰

Auch wird angeführt, Beistandskredite seien kein von Art. 125 AEUV verbotener *Bail-Out*, weil eine Rückzahlung vorgesehen sei.⁶¹

Einige Stimmen setzen auch innerhalb dieser Ansicht eine gewisse Konditionalität bezüglich der Kreditgewährung voraus. Sowohl Art. 122 Abs. 2 AEUV (Hilfen für Euro-Mitgliedstaaten)⁶² als auch Art. 143 f. AEUV (Hilfen für nicht Euro-Länder)⁶³ gestatten Maßnahmen zur Beseitigung der Finanzierungsschwierigkeiten nur in engen Ausnahmefällen bei Erfüllung gewisser haushaltspolitischer Ziele.

⁵⁷ Frenz/Eblers, (Fn. 51), S. 67.

⁵⁸ Vgl. Pernice, Griechenland in Not: Rettung statt Rausschmiss, FAZ-online v. 27.3.2010.

⁵⁹ Gnan, (Fn. 53), Art. 103 EGV, Rdnr. 28, allerdings problematisiert er dies bei Hilfen gem. Art. 122 Abs. 2 AEUV.

⁶⁰ So u.a. Bundesfinanzminister Schäuble, Freiwillige Hilfen sind erlaubt, Der Spiegel v. 19.4.2010, S. 90; Lorz, Euro-Krise und Rettungsschirm, Weicht das Recht der Politik, Legal Tribune Online v. 14.5.2010; Bebhrens, Ist der Ausschluss aus der Euro-Zone ausgeschlossen?, EuZW 2010, S. 121.

⁶¹ Vgl. Interview mit dem Präsidenten der Euro-Gruppe Juncker im Deutschlandradio v. 12.4.2010.

⁶² Gnan, (Fn. 53), Art. 103 EGV, Rdnr. 28, allerdings fordert er die Konditionalität bei Hilfen innerhalb von Art. 122 Abs. 2 AEUV; näheres zu Art. 122 Abs. 2 AEUV unter C.III.

Eine extreme Auffassung vertritt hingegen, dass derartige Grenzen für ein Handeln der Union keinerlei Auswirkungen auf mitgliedstaatliche Maßnahmen haben können, denn das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV) gelte hier gerade nicht.⁶⁴

(3) Rechtfertigung gemäß Art. 136 AEUV

Zu denken wäre möglicherweise noch daran, ob nicht die Euro-Länder auf Art. 136 Abs. 1 AEUV als eine Ausnahme zum „Bail-Out“-Verbot hätten zurückgreifen können. Die Mitgliedstaaten haben die Verknüpfung der zwischenstaatlichen Hilfen mit den Konditionen des ausgehandelten Stabilisierungsprogramms auf Art. 136 in Verbindung mit Art. 126 Abs. 9 AEUV gestützt.⁶⁵

Artikel 136 Abs. 1 AEUV erlaubt Maßnahmen, um die Koordinierung der Haushaltsdisziplin zu verstärken und um Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Euro-Staaten auszuarbeiten. Die eigentliche Gewährung von bilateralen Krediten dient jedoch kaum der verstärkten Koordinierung der Haushaltsdisziplin oder der Gestaltung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik. Außerdem sind nach dem Wortlaut nur „Maßnahmen nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge“ zulässig, d.h. die Vorschrift erlaubt keine weiteren einschränkenden Maßnahmen.⁶⁶ Aus diesem Grund konnte Art. 136 AEUV nur die Grundlage für die Auferlegung von Konditionen innerhalb des Finanzierungsprogramms darstellen und nicht als Ausnahme zum „Bail-Out“-Verbot des Art. 125 AEUV dienen.⁶⁷

(4) Zulässigkeit im Falle eines drohenden Staatsbankrotts als „ultima ratio“

Als mögliche Ausnahme wird erwogen, im Fall eines drohenden Staatsbankrotts als *ultima ratio* koordinierte bilaterale Hilfen zu erlauben. Denn auch einige Autoren, die für die strikte Einhaltung von Art. 125 AEUV plädieren, erkennen folgende praktischen Probleme an: Eine Solidarhaftung ist aufgrund der gemeinsamen Währung

⁶³ Art. 5 i.V.m. Art. 3 VO (EG) Nr. 332/2002 des Rates v. 18.2.2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 53 v. 23.2.2002, S. 1.

⁶⁴ Herrmann, (Fn. 48), S. 415.

⁶⁵ Siehe unter C.I.1.

⁶⁶ Häde, Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon, EuR Beiheft 1/2009, S. 205.

⁶⁷ Dies wird möglicherweise von führenden EU-Politikern anders gesehen. Die FAZ zitiert Kommissionspräsident *Barroso* auf die Frage, warum die Hilfen für Griechenland nicht gegen Art. 125 AEUV verstoßen, mit einem Verweis auf Art. 136 AEUV. Vgl. FAZ v. 15.4.2010, S. 2, Der Ausweg über Artikel 136.

wohl unvermeidbar und das Verbot damit im Ernstfall nicht durchsetzbar.⁶⁸ Der Beistand entspräche hier auch der Pflicht zur Solidarität (Art. 3 UAbs. 3 EUV) als zentraler Zielbestimmung auf Unionsebene.⁶⁹ Dogmatisch ließe sich diese Lösung nach einer Ansicht durch eine Regelungslücke im Primärrecht für den Fall einer Staatsinsolvenz in der EU begründen.⁷⁰ Nach anderer Ansicht käme eine teleologische Reduktion von Art. 125 AEUV in Betracht, welcher insbesondere dem Schutz der gemeinsamen Währung diene und daher bei erheblicher Gefährdung der Währungsstabilität eingeschränkt werden müsste.⁷¹

(5) Beurteilung

Die erstgenannte Ansicht, die jegliches Eintreten für finanzielle Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates von Art. 125 AEUV umfasst sieht, vermag meines Erachtens zu überzeugen.

Meiner Ansicht nach sind die Mitgliedstaaten, auch wenn sie ausschließlich bilateral handeln, an die Grenzen, die sie sich selbst durch das Unionsrecht im Bereich der Währungsunion gesetzt haben, gebunden. Zwar ist völlig unstrittig, dass die Mitgliedstaaten für eigenes Handeln keiner Ermächtigung bedürfen. Allerdings haben sie mit der „No-Bail-out“-Klausel eine zentrale Stabilitätsnorm für die gemeinsame Währung eingeführt. Wäre die Gewährung bilateraler Kredite unter leichteren Voraussetzungen möglich als Hilfen der Union, würde Art. 125 AEUV weitgehend entwertet.

Die Argumentation des Präsidenten der Eurogruppe *Juncker*, die Beistandskredite seien kein *Bail-Out*, weil ja eine Rückzahlung vorgesehen sei,⁷² kann im Rahmen des Art. 125 AEUV keine Rechtmäßigkeit herbeiführen. Die Kreditgeber übernehmen das Ausfallrisiko der Finanzhilfen und treten somit zumindest zeitweilig in finanzielle Verbindlichkeiten des anderen Mitgliedstaates ein.

Auch die Vorschläge, wonach ausnahmsweise Hilfen für den Fall einer drohenden Staateninsolvenz zulässig sind, können meiner Meinung nach eine Rechtmäßigkeit nicht herbeiführen. Die Zielbestimmung der Solidarität innerhalb der Union kann nicht dazu verwendet werden, das differenzierte Regelungssystem der Währungsunion aus den Angeln zu heben. Auch erscheint es wenig überzeugend, den Sank-

⁶⁸ *Häde*, (Fn. 10), Art. 103 EGV, Rdnr. 9 m.w.N.

⁶⁹ *Frenz/Eblers*, (Fn. 51), S. 67.

⁷⁰ *Fuest*, Stabile fiskalische Institutionen für die Europäische Währungsunion, Wirtschaftsdienst X/1993, S. 544 f.

⁷¹ *Häde*, (Fn. 49), S. 4, unterstreicht, dass aufgrund der Ungewissheit der wirtschaftlichen Bewertung den politischen Entscheidungsträgern eine Einschätzungsprärogative zukommen muss.

⁷² Vgl. unter C.I.2.a)(2).

tionsmechanismus bei weniger gravierenden Verstößen eingreifen zu lassen und gerade bei schwerwiegenden Verstößen auszuhebeln.

Das Ausschalten des „Bail-Out“-Verbots, das „die Achillesferse“⁷³ der marktgestützten Disziplinierung innerhalb der Währungsunion bildet, bringt unerträgliche Anreize für andere Mitgliedstaaten mit sich. Jeder Mitgliedstaat könnte sich im Extremfall noch auf finanzielle Solidarität verlassen und seine öffentlichen Defizite nicht mit dem erforderlichen Nachdruck bekämpfen. Bei allem Verständnis für die Motivation der hilfgewährenden Staaten bei einer drohenden Staatsinsolvenz lassen die Verträge derartige Kredite nicht zu. Meiner Einschätzung nach haben die Euro-Mitglieder deshalb mit ihren Finanzhilfen für Griechenland in Höhe von 80 Mrd. Euro gegen Art. 125 AEUV verstoßen.⁷⁴ Auch wenn das Vorgehen angesichts der Risiken einer Staatsinsolvenz Griechenlands nachvollziehbar ist, halte ich auch als *ultima ratio* bilaterale Maßnahmen nicht für rechtmäßig.

b) Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der EU

Der Verstoß gegen EU-Recht durch die Euro-Länder könnte grundsätzlich im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 258 f. AEUV festgestellt werden. Jedoch wird die Justiziabilität der Art. 123 ff. AEUV teilweise verneint. Denn die wirtschaftspolitische Zielsetzung schließe es aus, einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Einhaltung der Verbote anzunehmen.⁷⁵

Im Übrigen haben bislang aber weder die Kommission (Art. 258 AEUV) noch die anderen Mitgliedstaaten (Art. 259 AEUV) öffentlich in Erwägung gezogen, den EuGH anzurufen.

Eine Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) durch den Einzelnen scheidet bereits mangels zulässigen Klagegegenstands aus. Dem Unterstützungsmechanismus gegenüber Griechenland liegt weder ein Gesetzgebungsakt der EU noch eine andere Handlung der EU-Organe gemäß Art. 263 AEUV zu Grunde.

3. Zulässigkeit der Hilfen nach deutschem Recht

Der deutsche Anteil an den koordinierten bilateralen Krediten beträgt 22,4 Mrd. Euro. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hat diesen Kredit ausgereicht und der Staat steht hierfür mit einer Bundesgarantie ein. Da die Übernahme dieser Ge-

⁷³ Hentschelmann, (Fn. 22), S. 40.

⁷⁴ Pressemitteilung des Rates der EU v. 10.5.2010, 9544/10 (Presse 104).

⁷⁵ Häde, (Fn. 10), Art. 101 EGV, Rdnr. 2; a.A. Selmayr, Das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion, 2002, S. 232 ff., der sogar in Erwägung zieht, der EZB das Recht zuzubilligen, den jeweiligen Mitgliedstaat vor seinen nationalen Gerichten zu verklagen.

währleistung Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren mit sich bringen kann, erfordert Art. 115 GG eine Ermächtigung durch ein Bundesgesetz, das durch das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (WFStG)⁷⁶ geschehen ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Erlass einer einstweiligen Anordnung im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde gegen das WFStG abgelehnt. Gemäß der bekannten Doppelhypothese würden die Nachteile überwiegen, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung den deutschen Beitrag zum Hilfspaket für Griechenland verhindern würde und der Beschwerdeführer in der Hauptsache unterläge.⁷⁷ Die Prüfung der Frage, ob die Beschwerde in der Hauptsache Aussicht auf Erfolg hat und die Hilfen auch dem deutschen Verfassungsrecht zuwiderlaufen, würde den Rahmen dieses Beitrags überschreiten.⁷⁸

II. Alternative Rechtsgrundlagen einer rechtmäßigen Hilfegewährung gegenüber Griechenland

1. Finanzhilfen nach Art. 143 AEUV

Fraglich ist, ob die Krisenhilfen für Griechenland rechtmäßigerweise auf Art. 143 AEUV hätten gestützt werden können. Gegenseitiger finanzieller Beistand im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten ist gemäß Art. 143 AEUV jedoch nur bei Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung möglich. Als Mitglied der Euro-Zone besteht für Griechenland keine Ausnahmeregelung (Art. 139 Abs.1 AEUV),⁷⁹ sodass Art. 143 AEUV bereits deshalb unanwendbar ist.⁸⁰

⁷⁶ BGBl. 2010 I, 537.

⁷⁷ BVerfG, Az. 2 BvR 987/10, NJW 2010, S. 1586, Rdnr. 21 ff.

⁷⁸ Vgl. insb. die Entscheidungen des BVerfG zum Euro: BVerfGE 97, 350 ff.; BVerfG, Az. 2 BvR 532/98, NJW 1998, S. 3187. Für eine erste Bewertung in der Literatur siehe *Knopp*, (Fn. 52), S. 1781 f.; *Faßbender*, Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, NVwZ 2010, S. 801 f.; *Brück/Schalast/Schanz*, Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz: Hilfe für die Banken – Systemwechsel im Aktien- und Insolvenzrecht?, BB 2010, S. 2526.

⁷⁹ Zur Systematik siehe unter B.I. Der Hintergrund ist, dass die Euro-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Zahlungsbilanz haben vgl. *Häde*, (Fn. 10), Art. 119 EGV, Rdnr. 1.

⁸⁰ Zur Anwendung von Art. 143 AEUV auf die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung: Ungarn (2008), Lettland und Rumänien (jeweils 2009) siehe *Häde*, (Fn. 26), S. 401.

2. Finanzhilfen nach Art. 122 Abs. 2 AEUV

Zu untersuchen ist weiterhin, ob nicht Art. 122 Abs. 2 AEUV eine taugliche Rechtsgrundlage für Kredite zugunsten Griechenlands gewesen wäre. Artikel 122 Abs. 2 AEUV erlaubt eine Einschränkung des „Bail-Out“-Verbots (Art. 125 AEUV).⁸¹

Der mögliche Beistand wird jedoch explizit als solcher der Union bezeichnet (Art. 122 Abs. 2 Satz 1 AEUV). Einigkeit besteht daher in der Literatur darüber, dass Hilfsmaßnahmen der anderen Mitgliedstaaten nicht ermöglicht werden.⁸²

Die sich aufdrängende Frage ist somit, warum die Euro-Mitgliedstaaten nicht durch die Union gehandelt und auf Art. 122 Abs. 2 AEUV zurückgegriffen haben.

Dazu müsste es sich bei der Finanzsituation in Griechenland um eine Schwierigkeit im Sinn des Art. 122 Abs. 2 AEUV gehandelt haben. Diese müsste durch eine Naturkatastrophe oder durch ein außergewöhnliches Ereignis verursacht worden sein, das sich der Kontrolle des Mitgliedstaates entzieht.

a) Drohender Staatsbankrott als Schwierigkeit für den Mitgliedstaat im Sinn des Art. 122 Abs. 2 AEUV

Artikel 122 Abs. 2 AEUV setzt Schwierigkeiten, von denen ein Mitgliedstaat bereits akut betroffen ist, oder gravierende Schwierigkeiten, von denen er ernstlich bedroht ist, voraus. Die Auswirkungen müssen sich insbesondere auf die Wirtschaft beziehen.⁸³ Griechenland musste alleine im Jahr 2010 an den Finanzmärkten Kapital in Höhe von 53 Mrd. Euro aufnehmen.⁸⁴ Sollten sich für die Staatsanleihen nicht genügend Abnehmer an den Märkten finden, würde Griechenland die Deckungslücke in seinem Staatshaushalt nicht mehr mit der Aufnahme von Schulden schließen können. Besonders deutlich wurden die drohenden Refinanzierungsprobleme durch die stetig fallenden Bonitätsbewertungen (*ratings*), zum Beispiel durch die Agentur S&P von „A-“ (bis 16. Dezember 2009) auf „BB+/B“ (27. April 2010).⁸⁵ Der hieraus resultierende unzureichende Marktzugang Griechenlands wurde durch die Euro-Finanzminister am 2. Mai 2010 festgestellt.⁸⁶ Dem Land drohte dieser

⁸¹ Ibid., S. 403; *Bandilla*, (Fn. 10), Art. 100 EGV, Rdnr. 7.

⁸² *Häde*, (Fn. 10), Art. 100 EGV, Rdnr. 6; *Hattenberger*, (Fn. 52), Art. 100 EGV, Rdnr. 7; *Kempen*, (Fn. 52), Art. 100 EGV, Rdnr. 11. Demgegenüber ist ein Teil des Euro-Rettungsschirms, beschlossen am 9.5.2010, als Hilfe der EU gem. Art. 122 Abs. 2 AEUV konzipiert, vgl. Pressemitteilung des Rates der EU v. 10.5.2010 9596/10 (Presse 108), S. 6 f.

⁸³ *Häde*, (Fn. 26), S. 401.

⁸⁴ FTD-online v. 22.1.2010, Den Griechen rennt die Zeit davon.

⁸⁵ Spiegel Online v. 27.4.2010, Rating-Riese verramscht Griechenland.

⁸⁶ Statement by the Eurogroup v. 2.5.2010, (Fn. 45).

Einschätzung zufolge der Staatsbankrott. Zu dieser Bewertung kommt auch die Bundesregierung in ihrem Gesetzesentwurf zum WFStG, welcher die Abwendung der Zahlungsunfähigkeit Griechenlands ausdrücklich als Ziel der gewährten Kredite nennt.⁸⁷ Ein sich derart konkret abzeichnender Staatsbankrott kann aufgrund der unabsehbaren wirtschaftlichen und sozialen Folgen als eine gravierende Schwierigkeit im Sinn des Art. 122 AEUV betrachtet werden.⁸⁸

b) Ursache: Naturkatastrophe oder außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des Mitgliedstaates entzieht

Ein drohender Staatsbankrott ist evident keine Naturkatastrophe, allerdings könnte er ein außergewöhnliches Ereignis darstellen.

Der Wortlaut „außergewöhnlich“ legt eine enge Auslegung nahe. Für eine strenge Interpretation spricht auch die Systematik: Artikel 122 Abs. 2 AEUV bildet eine Ausnahme zum „Bail-Out“-Verbot des Art. 125 AEUV.⁸⁹ Die marktgestützte Disziplinierung von Art. 125 AEUV soll nicht konterkariert werden.⁹⁰ Als Beispiele für ein außergewöhnliches Ereignis werden schwerwiegende soziale Probleme, Unruhen und außenpolitische oder militärische Verwicklungen genannt.⁹¹ Ein übermäßiges Haushaltsdefizit wird demgegenüber in der Regel nicht als ein solches Ereignis qualifiziert. Denn ansonsten würde die Haushaltsdisziplin des Art. 126 AEUV sinnentleert.⁹²

Einige Autoren differenzieren jedoch nach den Gründen für das Haushaltsdefizit. Zu fragen sei, ob das Haushaltsdefizit die Folge einer unsoliden Haushaltspolitik oder der aktuellen Finanzkrise ist, deren historische Dimension immer wieder beschworen wird.⁹³ Wenn man auf die Finanzkrise abstellt, könne man ein außergewöhnliches Ereignis bejahen, denn diese ist für den einzelnen Staat nicht kontrollierbar.

⁸⁷ Entwurf für ein Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz, WFStG).

⁸⁸ Häde, (Fn. 26), S. 401.

⁸⁹ Häde, (Fn. 10), Art. 100 EGV; ders., (Fn. 26), S. 401.

⁹⁰ Hentschelmann, (Fn. 22), S. 42 f.

⁹¹ Kempen, (Fn. 52), Art. 100 EGV, Rdnr. 9.

⁹² Häde, (Fn. 26), S. 401; Ruffert, Hilfe für Griechenland wäre Rechtsbruch, FAZ v. 23.1.2010, S. 19, zufolge kann die Staatsverschuldung nie ein „außergewöhnliches Ereignis“ i.S.d. Art. 122 Abs. 2 AEUV sein; a.A. Lorz, (Fn. 50), nachdem es keine Rolle spiele, ob der Staat für den Kontrollverlust selbst verantwortlich sei.

⁹³ Häde, (Fn. 26), S. 401; Frenz/Eblers, (Fn. 51), S. 68.

Allerdings muss der außergewöhnliche Charakter des Ereignisses selbst zum Kontrollverlust geführt haben. Der Staat darf nicht durch eine überbordende Staatsverschuldung die entscheidende Ursache für den Kontrollverlust gesetzt haben. Er muss noch über ausreichend finanzielle Mittel verfügen, um zumindest gewöhnliche wirtschaftliche Schwächeperioden zu überstehen. Alleine die Tatsache, dass ein außergewöhnliches Ereignis wie eine weltweite Finanzkrise zu dem Kontrollverlust geführt hat, soll ihm nicht zum Vorteil gereichen.⁹⁴

Somit stellt sich die Frage, ob Griechenlands prekäre Situation primär auf die Finanzkrise oder auf eigenes Misswirtschaften zurückzuführen ist. Für ersteres spricht, dass im Zeitpunkt des Beschlusses der Griechenland-Hilfen ein übermäßiges Defizit gemäß Art. 126 Abs. 6 AEUV bei 13 der 16 Euro-Mitglieder festgestellt worden war.⁹⁵ Dafür, dass Griechenlands Position zumindest zum Großteil „hausgemacht“ ist, sprechen etliche Berichte über eklatante Missstände in der Wirtschaftspolitik und in der öffentlichen Finanzverwaltung. Viele Autoren kommen daher zu der Einschätzung, dass es sehr zweifelhaft ist, ob die Ursachen für Griechenlands Misere unkontrollierbar waren und ob damit die Voraussetzungen von Art. 122 AEUV erfüllt sind.⁹⁶

Etwaige Hilfen der Union gegenüber Griechenland hätten daher nicht auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt werden können.

3. Unionsrechtliche Zulässigkeit von IWF-Hilfen an ein Euro-Land

Am 9. Mai 2010 hat der Verwaltungsrat des IWF Hilfen für Griechenland in Höhe von 30 Mrd. Euro für drei Jahre bewilligt.⁹⁷ Zwar verbietet Art. 123 AEUV die Finanzierung von Staatsaufgaben (Art. 123 AEUV) mittels Krediten durch die EZB oder durch die Zentralbanken der Mitgliedstaaten. Allerdings liegt bei Hilfen durch

⁹⁴ Hentschelmann, (Fn. 22), S. 43; Jeck/van Roosebeke/Voßwinkel, Keinen Euro nach Athen tragen, Warum ein Bail-out Griechenlands ökonomisch abzulehnen und juristisch unzulässig ist, *cepStudie* 2010, S. 13.

⁹⁵ Übersicht der Kommission für die derzeitigen Verfahren, http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm (6.12.2010).

⁹⁶ Häde, (Fn. 49), S. 3; Hentschelmann, (Fn. 22), S. 45; Jeck/van Roosebeke, Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen, Zu den Beschlüssen der Finanzminister der Euro-Staaten vom 11. April und vom 16. April 2010, *cepAnalyse* 2010, S. 7; Gopalan, *The Wall Street Journal Europe* v. 18.2.2010, S. 12; Müller-Michaels, *Börsen-Zeitung* v. 21.4.2010, S. 2; FAZ v. 9.5.2010, S. 9, Notmaßnahmen sollen den Euro retten. Eine andere Ansicht vertritt offenbar die EU-Kommission, die die mutmaßliche „Spekulation gegen den Euro“, als Grund für die Intervention sieht, siehe FAZ v. 11.5.2010, S. 15, Eine Hintertür war eingebaut – doch ihre Breite ist umstritten.

⁹⁷ Vgl. IMF-Pressemitteilung 10/187 v. 9.5.2010, Executive Board Approves €30 Billion Stand-By Arrangement for Greece.

den IWF kein Verstoß vor, denn dieser ist sekundärrechtlich explizit als Regelungsadressat ausgenommen.⁹⁸

III. Maßnahmen der EZB zur Krisenbewältigung

1. Absenken der Bonitätsanforderungen an griechische Staatsanleihen als Pfand für Kredite von Geschäftsbanken

Die EZB gab am 3. Mai 2010 bekannt, dass sie griechische Staatsanleihen zukünftig unabhängig von deren schlechter Bewertung durch Ratingagenturen als Pfand für Kreditgeschäfte mit Banken akzeptieren werde.⁹⁹ In der Öffentlichkeit wurde diese Entscheidung teilweise stark kritisiert: Sie sei nur auf Druck der Mitgliedstaaten zustande gekommen und bilde somit einen Schlag gegen die Zentralbankunabhängigkeit.¹⁰⁰ Die Unabhängigkeit der EZB ist primärrechtlich in Art. 130 AEUV verankert. Hauptbestandteil ist hiernach die Weisungsfreiheit der Beschlussorgane. Ob die EZB tatsächlich Weisungen im Sinn vermeintlich verbindlicher Anordnungen¹⁰¹ durch andere Unionsorgane oder die Mitgliedstaaten erhalten hat, ist bislang nicht bekannt geworden.

2. Erwerb von Schuldtiteln durch die EZB oder durch die Mitgliedstaaten

Wenige Tage nach Absenken der Bonitätsanforderungen hat die EZB entschieden, auch selbst Staatsanleihen zu erwerben.¹⁰² Fraglich ist, ob diese Entscheidung gegen Art. 123 AEUV verstößt, der den unmittelbaren Erwerb von Schuldtiteln öffentlicher Stellen untersagt. Unmittelbar ist ein Erwerb jedoch nur, wenn die Zentralbank Schuldtitel direkt vom öffentlichen Emittenten übernimmt. Ein mittelbarer Erwerb auf dem Sekundärmarkt, wie der am 10. Mai 2010 beschlossene, ist nach Art. 123 AEUV zulässig.¹⁰³

⁹⁸ VO (EG) Nr. 3603/93 des Rates v. 13.12.1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Artikel 104 und Artikel 104b Abs. 1 des Vertrages vorgesehenen Verbote, ABl. Nr. L 332 v. 31.12.1993, S. 1. Dies betont auch Bundesbankpräsident *Weber*, Der IWF legt seine Regeln sehr weit aus, FAZ v. 24.4.2010. Umstritten ist allerdings, ob die Hilfen gegenüber Griechenland nicht gegen IWF-Recht verstoßen, vgl. *Aiyar*, Greek Loan would violate IMF Charter, Forbes v. 23.4.2010.

⁹⁹ EZB-Pressemitteilung v. 3.5.2010, ECB announces change in eligibility of debt instruments issued or guaranteed by the Greek government.

¹⁰⁰ FAZ v. 4.5.2010, Biegsame Notenbank.

¹⁰¹ Zum Begriff der Weisung siehe *Häde*, (Fn. 10), Art. 108 EGV, Rdnr. 14.

¹⁰² EZB-Pressemitteilung v. 10.5.2010, ECB decides on measures to address severe tensions in financial markets.

¹⁰³ *Häde*, (Fn. 10), Art. 101 EGV, Rdnr. 12. Die Rechtmäßigkeit betont im Interview auch EZB-Präsident *Trichet*, Wir erleben stürmische Zeiten, Der Spiegel v. 17.5.2010, S. 77.

D. Isoliertes Ausscheiden aus der Währungsunion – ein Verstoß gegen die Verträge?

Fraglich ist, ob das Unionsrecht jeder Art des isolierten Ausscheidens aus der Währungsunion (ohne eines Ausscheidens aus der EU) entgegensteht. Das Ausscheiden könnte durch die Rückstufung eines Mitgliedstaates auf den Stand mit Ausnahmeregelung (Art. 139 Abs. 1 AEUV) erreicht werden.

Problematisch erscheint eine Rückstufung bereits vor dem Hintergrund, dass die Schaffung einer Währungsunion zu den verbindlichen Zielen der EU gehört (Art. 3 Abs. 4 EUV) und dass infolgedessen die Mitgliedstaaten grundsätzlich dazu verpflichtet sind, die Unionswährung einzuführen.¹⁰⁴

Es ließe sich hiergegen einwenden, dass diese langfristige Zielverpflichtung keine vorübergehende Wiedereinführung einer Ausnahmeregelung unmöglich machen muss. Ein derartiger „Schritt zurück“ ist in den vertraglichen Vorschriften über die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung jedoch nicht vorgesehen. Ob die Verträge ein Ausscheiden aus der Währungsunion auch ausschließen, ist streitig.

I. Isoliertes Ausscheiden ausgeschlossen

Gegen die Möglichkeit eines Ausscheidens spricht, dass das Protokoll über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion den Übergang der Gemeinschaft zur dritten Stufe der Währungsunion explizit als „unumkehrbar“ und „unwiderruflich“ bezeichnet.¹⁰⁵ Aus dem unumkehrbaren Übergang der Gemeinschaft folgt die herrschende Meinung, dass auch der einzelne Mitgliedstaat bei Teilnahme an der Währungsunion nach Unionsrecht nicht mehr aus dieser ausscheiden könne.¹⁰⁶ Teilweise wird angeführt, dass eine mögliche Loslösung eines Mitgliedstaates aus der Währungsunion einer „vollständigen Negation“ des unwiderruflichen Übergangs der Gemeinschaft gleichkäme.¹⁰⁷

II. Ausscheiden nach den Verträgen möglich

Die Gegenansicht führt an, dass sich der Erklärungsinhalt des unumkehrbaren Übergangs auf „die Gemeinschaft“ bezieht und nicht auf die Mitgliedstaaten. Eine

¹⁰⁴ Siehe unter B.I. zur Systematik der Zusammenschlüsse EU-EWU-Unionswährung.

¹⁰⁵ Protokoll Nr. 24 über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zum Vertrag von Maastricht.

¹⁰⁶ Häde, (Fn. 10), Art. 122 EGV, Rdnr. 44; Endler, Europäische Zentralbank und Preisstabilität, 1998, S. 534.

¹⁰⁷ Wölker, in: von der Groeben/Schwarze, (Fn. 53), Art. 122 EGV, Rdnr. 43.

Erweiterung auf die Mitgliedstaaten sei „fraglich“¹⁰⁸ bzw. nach Ansicht einiger Autoren abzulehnen.¹⁰⁹ Zur Begründung wird ein kompetenzrechtliches Argument vorgebracht. Die der Union im Rahmen der Währungsunion übertragene ausschließliche Kompetenz könne den Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 1 AEUV zurückübertragen werden. Hierbei soll entweder Art. 2 Abs. 1 AEUV selbst die notwendige Rechtsgrundlage bilden¹¹⁰ oder es wird vorgeschlagen, auf die jeweilige Kompetenz abzustellen.¹¹¹ Für einen alternativen Weg wird die Vertragsabrundungskompetenz des Art. 352 AEUV ins Spiel gebracht. Voraussetzung für deren Anwendung wäre, dass die Wiedereinführung der nationalen Währung zur Erreichung der Ziele der Union, insbesondere der Preisstabilität (Art. 3 Abs. 3 EUV), notwendig ist. Diesen Ansichten zufolge könnte ein Mitgliedstaat aus der Währungsunion austreten und eine eigene Währung wieder einführen.

III. Beurteilung

Meiner Ansicht nach vermag die erstgenannte Auffassung zu überzeugen. Die Unumkehrbarkeit der Aufnahme wird an verschiedenen Stellen in den Verträgen deutlich. Artikel 140 Abs. 3 AEUV nennt die Festsetzung des Wechselkurses der bisherigen einzelstaatlichen Währung zum Euro „unwiderruflich“.¹¹² Auch die Sonderregelungen für Großbritannien und Dänemark sehen vor, dass nach einem einmaligen Eintritt in die Gemeinschaftswährung eine Entlassung ausgeschlossen ist.¹¹³ Alleine die Möglichkeit der Rückübertragung von Kompetenzen gemäß Art. 2 Abs. 1 AEUV und der subsidiäre Art. 352 AEUV vermögen diese grundsätzliche Konzeption der Verträge nicht zu verändern.

Die Unumkehrbarkeit des Eintritts in die dritte Stufe der Währungsunion steht daher grundsätzlich einem isolierten Ausscheiden Griechenlands aus der Euro-Zone entgegen. Dennoch werden in der Literatur verschiedene Wege vorgeschlagen, nach denen ein isoliertes Ausscheiden aus der Währungsunion doch in Ausnahmefällen möglich sein sollte, sei es durch einen freiwilligen Austritt oder durch einen zwangsweisen Ausschluss.

¹⁰⁸ *Kempen*, (Fn. 52), Art. 123 EGV, Rdnr. 31.

¹⁰⁹ *Behrens*, (Fn. 60), S. 121; *Seidel*, Der Euro – Schutzschild oder Falle, ZEI Working Paper B 01, 2010, S. 24 ff.

¹¹⁰ *Ibid.*, S. 26.

¹¹¹ *Herrmann*, (Fn. 48), S. 417.

¹¹² Gleiches gilt für Art. 49 des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB.

¹¹³ Protokoll (Nr. 7) über einige Bestimmungen betreffend Dänemark; Protokoll (Nr. 8) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich und Nordirland.

E. Austritt aus der Währungsunion

I. Einseitiges Austrittsrecht

Es gilt daher im Folgenden, die vorgebrachten Ansätze auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen.

1. Art. 50 EUV

Seit dem Vertrag von Lissabon ist in Art. 50 EUV erstmals explizit ein Austrittsrecht aus der EU im Unionsrecht verankert. Es handelt sich bei Art. 50 EUV tatsächlich um ein einseitiges Austrittsrecht. Zwar sieht Art. 50 Abs. 2 Satz 2 EUV eigentlich vor, dass Verhandlungen über einen Austritt geführt werden, an deren Ende ein Abkommen stehen soll. Allerdings regelt Art. 50 Abs. 3 EUV, dass die Verträge nach einem gewissen Zeitablauf auch dann keine Anwendung mehr finden, wenn kein Abkommen zustande gekommen ist.¹¹⁴

Artikel 50 EUV gewährt damit ein Austrittsrecht aus der EU als Ganzes. Ein einseitiges Austrittsrecht aus einer speziellen Entwicklungsstufe einer gemeinsamen Politik der EU ist damit jedoch nicht explizit gewährt.

2. Art. 50 EUV analog

Teilweise wird auch vorgeschlagen, ein Austrittsrecht alleine aus der Europäischen Währungsunion (EWU) könne sich aus einer analogen Anwendung von Art. 50 EUV ergeben.¹¹⁵ Allerdings fehlt es in der vorliegenden Situation bereits an dem Erfordernis der planwidrigen Regelungslücke. Wie bereits dargestellt, sind die Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet, der EWU beizutreten und dieser Beitritt ist unionsrechtlich bewusst unumkehrbar ausgestaltet. Eine analoge Anwendung von Art. 50 EUV scheidet daher aus.¹¹⁶

3. Völkerrechtliches Austrittsrecht

In Betracht kommt zuletzt, dass das allgemeine Völkerrecht dem austrittswilligen Mitgliedstaat das Recht zubilligt, die Währungsunion zu verlassen. Stein des An-

¹¹⁴ So auch *Athanassiou*, Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU, ECB Legal Working Paper Series No. 10, 2009, S. 24; zur identischen Vorgängernorm im Verfassungsentwurf Art. I-60 VVE *Herbst*, Observations on the Right to Withdraw from the European Union, GLJ 2005, S. 1756.

¹¹⁵ *Obr*, Ohne Euro arm dran, news.de v. 5.1.2010.

¹¹⁶ Siehe unter D.; zu diesem Ergebnis kommt auch *Athanassiou*, (Fn. 114), S. 28 ff.

stoßes zu dieser Diskussion ist eine Passage des „Maastricht“-Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht hat hier festgestellt, dass der Rückzug aus der Währungsunion als *ultima ratio* nach den Verträgen möglich ist, wenn die Stabilitätsgemeinschaft des Euro scheitert.¹¹⁷ Diese Loslösungsmöglichkeit konkretisiert das Bundesverfassungsgericht an anderer Stelle dieses Urteils.¹¹⁸ Seiner mittlerweile berühmten Betrachtung der EU als „Staatenverbund“ folgend argumentiert es, dass die Mitgliedstaaten weiterhin souveräne Staaten seien und die „Herren der Verträge“ blieben. Diese Betonung der Eigenstaatlichkeit lässt darauf schließen, dass das Bundesverfassungsgericht die Austrittsmöglichkeit aus dem allgemeinen Völkerrecht herleitet.¹¹⁹

Eine Vielzahl der Autoren folgt diesem Ansatz und geht davon aus, dass das allgemeine Völkerrecht den Mitgliedern der Unionswährung gegebenenfalls ein Austrittsrecht zubilligt.¹²⁰

a) Problem: Anwendbarkeit des Völkerrechts

Fraglich ist jedoch, ob das allgemeine Völkerrecht in den Rechtsbeziehungen innerhalb der Union überhaupt Anwendung findet.

Einige Autoren betonen die völkerrechtliche Natur der Unionsverträge. Infolgedessen kommen sie zwar zur grundsätzlichen Anwendung des Völkerrechts. Wenn unionsrechtliche Regelungen bestehen, würden diese aber als *lex specialis* vorgehen.¹²¹

Nach anderer Auffassung bildet das Unionsrecht wegen der fortgeschrittenen Integration eine autonome Rechtsordnung; die ursprüngliche völkerrechtliche Komponente sei verdrängt. Folglich seien die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ausschließlich am Unionsrecht zu messen.¹²² Etwaige Regelungslücken seien durch Rückgriff auf allgemeine Rechtsgrundsätze als Primärrechtsquelle des Unionsrechts zu schließen.¹²³ Zwar ist der Weg ins allgemeine Völker-

¹¹⁷ BVerfGE 89, 155 (204).

¹¹⁸ BVerfGE 89, 155 (190).

¹¹⁹ *Endler*, (Fn. 106), S. 536; *Schwarze*, Europapolitik unter deutschem Verfassungsrichtervorbehalt, NJ 1994, S. 3, führt an, durch die Einführung des Staatenverbundes solle wohl zu den klassischen Formen des Völkerrechts zurückgekommen werden.

¹²⁰ *Herdegen*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG-Kommentar, 56. EL 1998, Art. 88 GG, Rdnr. 25; *Kempen*, (Fn. 52), Art. 123 EGV, Rdnr. 31; *Häde*, (Fn. 10), Art. 122 EGV, Rdnr. 47.

¹²¹ *Tomuschat*, in: von der Groeben/Schwarze, (Fn. 53), Art. 281 EGV, Rdnr. 45.

¹²² *Simma/Vedder*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 10), Art. 281 EGV, Rdnr. 35 m.w.N.

¹²³ *Ibid.*, Rdnr. 37.

recht nach dieser Ansicht versperrt; es ist aber denkbar, dass die Anwendung der allgemeinen Rechtsgrundsätze zu vergleichbaren Ergebnissen führt.¹²⁴

Legt man die erstgenannte Position – vertreten unter anderen vom Bundesverfassungsgericht – zugrunde, dann stellt sich die Frage, wie die Voraussetzungen für das Austreten aus der Währungsunion aussehen und ob sie durch Griechenland im konkreten Fall erfüllt würden.

b) Wegfall der Geschäftsgrundlage (Art. 62 WVRK)

(1) Anwendbarkeit

In einem ersten Schritt ist zu untersuchen, ob der Wegfall der Geschäftsgrundlage durch Vorschriften des Unionsrechts als *lex specialis* verdrängt wird. Eine großzügige Zulassung der *clausula rebus sic stantibus* hätte zur Folge, dass die grundsätzlich unwiderrufliche Aufnahme in die Währungsunion umgangen würde. Daher besteht bei den Befürwortern des Wegfalls der Geschäftsgrundlage weitgehende Einigkeit darüber, dass ein Rückgriff nur in Extremfällen ermöglicht wird.¹²⁵ Als solcher Ausnahmefall wird die sogenannte Überforderungshypothese vorgeschlagen. Demzufolge soll ein Mitgliedstaat mit schlechter Haushaltsdisziplin bei einem massiven Wirtschaftsabschwung aus der Unionswährung ausscheiden dürfen.¹²⁶

(2) Voraussetzungen

Die *clausula rebus sic stantibus* setzt zunächst voraus, dass mittlerweile geänderte Umstände eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag bildeten und dass sich die Vertragspflichten durch einen nicht vorhersehbaren Wandel tiefgreifend verändert haben. Aus Sicht Griechenlands ließe sich argumentieren, dass wesentliche Grundlage des Beitritts zur Währungsunion war, dass der eigene Staat und die eigene Volkswirtschaft leistungsfähig genug sind. Die Marktteilnehmer in der Volkswirtschaft sehen sich in einem einheitlichen Währungsraum verstärkter Konkurrenz ausgesetzt und der Staat kann den Wettbewerbsnachteilen nicht durch Wechselkurskorrekturen begegnen. Infolge der Kompetenzübertragung ist einem Mitglied der Währungsunion damit auch der Weg versperrt, seine Staatsschulden durch die Kompetenzübertragung im Währungsbereich durch eine selbst verursachte Inflation zu minimieren.¹²⁷ Der Berufung Griechen-

¹²⁴ Endler, (Fn. 106), S. 537.

¹²⁵ Herdegen, Die Währungsgemeinschaft als dauerhafte Rechtsgemeinschaft, Deutsche Bank Research, EWU-Monitor Nr. 52, 1998, S. 4 f. und 9; Kempen, (Fn. 52), Art. 123 EGV, Rdnr. 31.

¹²⁶ Herdegen, (Fn. 125), S. 9.

¹²⁷ Zu den wirtschaftlichen Vorteilen eines Ausscheidens vgl. Seidel, (Fn. 109), S. 23 f.

lands auf den Wegfall der Geschäftsgrundlage steht jedoch entgegen, dass der Staat nicht selbst die Änderung der Umstände herbeigeführt haben darf (Art. 62 Abs. 2 lit. b) WVRK). Griechenlands aktuelle Situation ist jedoch primär auf eigenes Verschulden und nicht auf die aktuelle Finanzkrise zurückzuführen,¹²⁸ ein Rücktrittsrecht aus Art. 62 WVRK ist daher ausgeschlossen.¹²⁹

II. Einvernehmlicher Austritt

1. Vertragsänderung/Konsensentscheidung im Rat

Wahrscheinlicher als ein einseitiger Austritt eines Mitglieds aus der Währungsunion erscheint ein einvernehmliches Ausscheiden. Die EU-Verträge sollen einem Ausscheiden „im Konsens“¹³⁰ oder einer „einvernehmlichen Entlassung“¹³¹ nicht entgegenstehen. Die rechtlich sauberste Lösung wäre eine Vertragsänderung gemäß Art. 48 EUV. Dem austrittswilligen Mitgliedstaat könnte ein primärrechtliches *opting-out* zugewilligt werden, womit er nicht mehr der Verpflichtung unterliegen würde, der dritten Stufe der Währungsunion beizutreten.¹³²

Darüber hinaus wird die Ansicht vertreten, ein Ausscheiden aus der Währungsunion sei auch ohne förmliche Vertragsänderung gestattet. Erforderlich sei hierzu ausschließlich eine Ratsentscheidung der Euro-Länder im Konsens in Anlehnung an Art. 140 Abs. 2 AEUV.¹³³ Begründet wird dieses erleichterte Ausscheiden mit dem langwierigen Vertragsänderungsverfahren, das einen für den Währungsverband turbulenten Schwebezustand zur Folge haben kann.¹³⁴

Ob alleine eine konsensuale Ratsentscheidung eine Entlassung zu rechtfertigen vermag, erscheint mir zweifelhaft. Wie oben ausgeführt, ist jeder Mitgliedstaat grundsätzlich unwiderruflich in die dritte Stufe aufgenommen worden. Die Verträge sehen eine Rückstufung, auch im Konsens, weder explizit vor, noch kann sie sich meines Erachtens implizit aus dem vorgebrachten Bedürfnis nach flexibler Handlungsfähigkeit ergeben. Die primärrechtliche Verpflichtung einer unwiderruflichen Aufnahme in die Währungsgemeinschaft kann ausschließlich im Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 EUV) abbedungen werden.

¹²⁸ Siehe hierzu unter C.III.

¹²⁹ Herdegen, (Fn. 125), S. 9, geht auf diesen Selbstverschuldensaspekt beim Wegfall der Geschäftsgrundlage nicht ein.

¹³⁰ Herdegen, (Fn. 120), Art. 88 GG, Rdnr. 25.

¹³¹ Wölker, (Fn. 53), Art. 121 EGV, Rdnr. 43.

¹³² Siehe unter B.I. zum *Opting-out* von Dänemark und Großbritannien.

¹³³ Herdegen, (Fn. 125), S. 8, zu den vergleichbaren Vorgängernormen Art. 109j Abs. 3 und 4 EGV; Seidel, (Fn. 109), S. 26.

¹³⁴ Herdegen, (Fn. 125), S. 8.

2. Austritt für eine juristische Sekunde

Man könnte weiterhin auf die Idee kommen, ein faktisch isoliertes Austrittsrecht durch einen Austritt aus der EU mit sofortigem Wiedereintritt zu konstruieren. Der Mitgliedstaat würde als „Mitgliedstaat ohne Ausnahmeregelung“ austreten und als „Mitgliedstaat mit Ausnahmeregelung“ wiedereintreten. Rechtsgrundlage für den Austritt wäre Art. 50 EUV; der Wiedereintritt bestimmte sich nach den Regeln des Art. 49 EUV. Mir erscheint ein derartiger Weg durchaus möglich. Genauso wie bei Art. 48 EUV wird das Aufnahmeabkommen mit einem neuen Mitglied durch die Mitgliedstaaten ratifiziert (Art. 49 Abs. 2 Satz 2 AEUV). Doch halte ich den Weg über ein Vertragsänderungsverfahren gemäß Art. 48 AEUV für den klarsten Weg: Es wird ja eigentlich kein neues Mitglied aufgenommen, sondern die Verträge werden im Hinblick auf die unwiderrufliche Aufnahme in die Währungsunion verändert.

F. Ausschluss aus der Währungsunion

Erster dogmatischer Ansatz für einen zwangsweisen Ausschluss eines Mitgliedstaates wäre die Aufhebung des Beschlusses, der ihn „unwiderruflich“ in die Währungsunion aufgenommen hat. Weiterhin lässt sich an einen ausnahmsweisen Rückgriff auf völkerrechtliche Beendigungsgründe denken.

I. Annullierung der Ratsentscheidung 2000/427/EG

1. Rechtswidrigkeit der Entscheidung

Die Ratsentscheidung 2000/427/EG hat gemäß Art. 122 Abs. 2 EGV die hinreichende Konvergenz Griechenlands festgestellt und dessen Ausnahmeregelung zum 1. Januar 2001 aufgehoben. Inzwischen steht fest, dass die damalige Entscheidung auf manipulierten Daten beruhte; daher wird deren Annullierung vorgeschlagen.¹³⁵ Denn die Rechtmäßigkeit der Ratsentscheidung setzt voraus, dass der Mitgliedstaat die Konvergenzkriterien erfüllt hat. In Rede stehen insbesondere die Angaben zum Finanzierungsdefizit (Art. 121 Abs. 2, 2. Spiegelstrich EGV).¹³⁶ Fraglich ist jedoch, ob alleine das tatsächliche Überschreiten der Grenzwerte des öffentlichen Defizits zur Rechtswidrigkeit führen kann. Denn die Erfüllung des Kriteriums hängt primär vom formellen Bestehen einer Defizitentscheidung des

¹³⁵ *Bebrens*, (Fn. 60), S. 121.

¹³⁶ *Häde*, (Fn. 10), Art. 121 EGV, Rdnr. 28.

Rates nach Art. 104 Abs. 6 EGV ab.¹³⁷ Es lässt sich jedoch gut vertreten, dass es auch auf das materielle Bestehen einer soliden Finanzlage ankommt. Es droht sonst nämlich ein Missbrauch durch den Rat, der taktisch eine derartige Entscheidung unterlassen könnte, um einen Beitritt zu erleichtern.¹³⁸ Nach Ausführungen von Eurostat hat Griechenland der Kommission im relevanten Zeitraum von 1998 bis 1999 unzutreffende Daten über sein öffentliches Defizit übermittelt (1998: 4,1 % statt 2,5 %; 1999: 3,4 % statt 1,8 %).¹³⁹ Das Konvergenzkriterium einer auf Dauer tragbaren öffentlichen Finanzlage lag damit nicht vor; die Ratsentscheidung 2000/427/EG war rechtswidrig.

2. Gerichtliche Geltendmachung

Die Entscheidung bzw. nach neuer Terminologie der Beschluss stellt eine Handlung des Rates gemäß Art. 263 Abs. 1 Satz 1 AEUV dar und kann damit Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein. Die Klagefrist beträgt aber nach Art. 263 Abs. 6 AEUV zwei Monate ab Bekanntgabe der Maßnahme, sodass eine Klage inzwischen verfristet wäre.

Vorgeschlagen wird, dass der Ratsbeschluss auch noch angreifbar sein soll, wenn Griechenland in absehbarer Zeit nicht zu einem rechtmäßigen Verhalten zurückkehren könne.¹⁴⁰ Nach dieser Ansicht liegt dadurch, dass Griechenland dauerhaft gegen die Defizitkriterien verstößt, ein permanenter Normverstoß vor, der die Klagefrist nach Art. 263 AEUV jedes Mal erneut in Gang setzt. Demzufolge wäre die Nichtigkeitsklage nicht verfristet.

Meiner Meinung nach ist eine derartige Argumentation nicht überzeugend. Die Nichtigkeitsklage sieht insbesondere aus Gründen der Rechtssicherheit eine klare Frist vor, innerhalb derer sie anhängig gemacht werden kann. Erneute Manipulationen und zu hohe Defizite nach Aufnahme in den Währungsverband sind nach Art 126 AEUV zu sanktionieren. Diese Verstöße können systematisch aber nicht zu einer fortwährend möglichen Nichtigkeitsklage führen.

¹³⁷ Art. 2 des Protokolls (Nr. 21) über die Konvergenzkriterien; Art. 104 Abs. 6 EGV entspricht dem heutigen Art. 126 Abs. 6 AEUV.

¹³⁸ *Häde*, (Fn. 10), Art. 121 EGV, Rdnr. 10.

¹³⁹ FAZ v. 16.11.2004, Griechenland erschwindelte Euro-Beitritt, Handelsblatt v. 16.11.2004, Griechenland kommt ungestraft davon.

¹⁴⁰ *Bebrens*, (Fn. 60), S. 121.

II. Erneuter Ratsbeschluss, der die Ausnahmeregelung wieder herstellt („*actus contrarius*“)

Als Alternative zu einer Nichtigkeitsklage wird ein erneuter Ratsentschluss im Sinn eines *actus contrarius* ins Spiel gebracht. Dieser wäre spiegelbildlich zu der Aufhebung der Ausnahmeregelung gemäß Art. 140 Abs. 2 AEUV ausgestaltet und würde diese somit wiederherstellen.¹⁴¹ Gegen einen solchen Schritt, der die Aufnahme in die Währungsgemeinschaft nicht beseitigt, sondern nachträglich aufzuheben versucht, spricht allerdings die grundsätzlich unwiderrufliche Aufnahme des Mitgliedstaates in die dritte Stufe der Währungsunion.¹⁴²

III. Beendigung der dritten Stufe der WWU gemäß allgemeiner Rechtsgrundsätze

Vorgeschlagen wird auch ein Ausschlussgrund nach einem allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts. Dieser Rechtsgrundsatz solle aus dem Gesellschaftsrecht abgeleitet werden können. Den nationalen Gesellschaftsrechtsordnungen wohne das gemeinsame Prinzip inne, dass ein bewusst obstruktiver Gesellschafter aus einer Gesellschaft ausgeschlossen werden kann.¹⁴³ Für einen Rückgriff auf einen allgemeinen Rechtsgrundsatz ist jedoch zunächst notwendig, dass im Recht der EU keine explizite Regelung für eine Situation existiert, in der es aber aus funktionalen Gründen einer normativen Antwort bedarf.¹⁴⁴ Die Regelungslücke könnte vorliegend in dem Fehlen eines Ausschlussrechts im Sanktionsregime des Stabilitäts- und Wachstumspakts gesehen werden.

Gegen die Einführung einer Regelung durch allgemeine Rechtsgrundsätze spricht meiner Meinung nach, dass hier gar keine funktionalen Gründe aus dem Unionsrecht bestehen, um ein solches Ausschlussrecht einzuführen. Die Mitgliedstaaten haben sich bei der Gründung der Währungsunion bewusst gegen ein Ausschlussrecht im Unionsrecht entschieden;¹⁴⁵ es kann daher auch nicht im Wege einer unionsrechtlichen Rechtsfortbildung eingeführt werden. Alleine eine Vertragsänderung gemäß Art. 48 EUV könnte ein unionsrechtliches Ausschlussrecht aus der Währungsunion einführen.

¹⁴¹ Vorgeschlagen von *ibid.*, S. 121; Zur Systematik der Zusammenschlüsse EU-EWU-Unionswährung siehe unter B.I.

¹⁴² Siehe hierzu unter D.

¹⁴³ *Bebrens*, (Fn. 60), S. 121.

¹⁴⁴ *Nettesheim*, in: *Oppermann/Classen/Nettesheim*, *Europarecht*, 4. Aufl. 2009, § 10, Rdnr. 36.

¹⁴⁵ *Häde*, (Fn. 10), Art. 104 EGV, Rdnr. 112.

IV. Beendigung der dritten Stufe der WWU gemäß Völkervertragsrecht

1. Wegfall der Geschäftsgrundlage (Art. 62 WVRK)

Auch für den zwangsweisen Ausschluss eines Mitglieds aus der Währungsunion könnte der völkerrechtliche Wegfall der Geschäftsgrundlage in Erwägung gezogen werden. Denn den Mitgliedstaaten könnte hieraus ein kollektives Rücktrittsrecht aus der Währungsunion mit dem vertragswidrig handelnden Mitgliedstaat zustehen. Voraussetzung für ein solches Recht ist, dass gewisse Umstände zu einer wesentlichen Grundlage für die Zustimmung zum Vertrag geworden sind, diese Umstände müssen sich unvorhersehbar verändert haben und hierdurch müssen die Vertragspflichten tiefgreifend umgestaltet worden sein. Der Umstand, der zur wesentlichen Grundlage der Währungsunion geworden ist, könnte die Gewährung der Preisstabilität sein. Die Preisstabilität ist primärrechtliches Ziel der Geldpolitik (Art. 119 Abs. 2 AEUV). Zu dessen Sicherstellung sollen die Mitgliedstaaten unter anderem die Grundsätze gesunder öffentlicher Finanzen beachten (Art. 119 Abs. 3 AEUV). Diese Verpflichtungen, näher konkretisiert in Art. 126 AEUV und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, sind kein Selbstzweck, sondern dienen ausschließlich der Geldwertstabilität. Daher ist alleine dessen Gewährleistung wesentliche Grundlage für die Währungsunion in den europäischen Verträgen geworden.¹⁴⁶ Die grundlegenden Umstände müssten sich unvorhersehbar geändert haben. Diese Voraussetzung liegt nicht vor, denn die Geldwertstabilität wurde in der Währungsunion bislang gewährleistet;¹⁴⁷ alleine die permanenten Verstöße gegen die Stabilitätskriterien vermögen einen Wegfall der Geschäftsgrundlage meines Erachtens nicht zu begründen.

2. Kündigung (Art. 60 WVRK)

Zuletzt wird erwogen, dass sich eine Ausschlussmöglichkeit aus dem völkerrechtlichen Kündigungsrecht gemäß Art. 60 WVRK ergibt. Artikel 60 WVRK setzt einen erheblichen Vertragsverstoß durch einen Vertragspartner voraus, welcher bei einer Verletzung einer für die Erreichung des Vertrags wesentlichen Bestimmung vorliegt. Griechenland hat bei der Aufnahme in die Eurozone falsche Statistiken vorgelegt, ohne die die EU-Institutionen nicht zu der Feststellung hätten gelangen können, das Land habe die notwendigen Voraussetzungen erfüllt. Weiterhin hat Griechenland wiederholt seine Defizitstatistiken geschönt¹⁴⁸ und seit 2001 nur einmal die Defizit-

¹⁴⁶ Auch nach Ansicht des BVerfG ist die Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft Grundlage des deutschen Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Maastricht, BVerfGE, 89, 155 (204).

¹⁴⁷ Die durchschnittliche Inflationsrate betrug seit 1998 durchschnittlich weniger als 2 %. Daten Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (6.12.2010).

¹⁴⁸ Siehe die Berichte der Kommission über die Defizit- und Verschuldungsstatistiken der griechischen Regierung, KOM (2010) 1 endg. v. 8.1.2010.

grenze von 3 % Neuverschuldung eingehalten.¹⁴⁹ Diese Verstöße gefährden das Vertragsziel der Preisstabilität gemäß Art. 119 Abs. 2 AEUV und stellen damit nach Art. 60 Abs. 3 lit. b) WVRK eine erhebliche Verletzung dar. Allerdings statuiert Art. 60 Abs. 4 WVRK, dass die Vertragsbestimmungen unberührt bleiben, die bei einer Verletzung des Vertrags Anwendung finden. Nach einer Ansicht sind infolgedessen die unionsrechtlichen Sanktionsmechanismen bei Vertragsverstößen, insbesondere das Defizitverfahren nach Art. 126 AEUV sowie das Vertragsverletzungsverfahren (Art. 259 AEUV) abschließend und verhindern einen Rückgriff auf die Kündigung aus Art. 60 WVRK.¹⁵⁰ Die Gegenansicht erlaubt die Anwendung der Kündigung unter engen, außergewöhnlichen Umständen.¹⁵¹ Die vertraglichen Mechanismen zur Konfliktlösung müssten grundsätzlich ausgeschöpft worden sein.¹⁵² Bei Griechenland befindet sich das Defizitverfahren mittlerweile in der vorletzten Stufe (Art. 126 Abs. 9 AEUV); die gravierendste Sanktion einer Geldbuße wird verständlicherweise nicht mehr verhängt werden.¹⁵³ Diese Stufe müsste aber wohl entbehrlich sein. Denn ansonsten könnte ein Mitgliedstaat durch die Herbeiführung schwerwiegendster finanzieller Probleme, die die Anwendung von Art. 126 Abs. 10 AEUV verhindern, auch ein Kündigungsrecht vereiteln.

Selbst wenn man grundsätzlich die Anwendbarkeit des Allgemeinen Völkerrechts zwischen den EU-Mitgliedstaaten zulässt, spricht doch schließlich Art. 60 Abs. 4 WVRK den Rückgriff im konkreten Fall aus. Der Sanktionsmechanismus ist ausdifferenziert und abschließend im AEUV geregelt.

¹⁴⁹ Im Jahr 2006 wurde das öffentliche Defizit mit 2,9% angegeben. Allerdings erreichte Griechenland dieses Ergebnis auch nur unter Berücksichtigung fragwürdiger Rechnungsposten in ihrer Wirtschaftsleistung (z.B. Prostitution, Schwarzhandel, Glückspiel). Vgl. Der Spiegel v. 8.3.2010, S. 75.

¹⁵⁰ *Kempen*, Die Europäische Währungsunion und der Streit um die Geltung des Gemeinschaftsrechts, AVR 1997, S. 283; an anderer Stelle spricht er jedoch bloß von außerordentlich hohen Hürden für einen Rückgriff und der Vorrangigkeit der Mechanismen des Unionsrechts, siehe *ders.*, in: Streinz, (Fn. 52), Art. 123 EGV, Rdnr. 31.

¹⁵¹ *Herdegen*, (Fn. 125), S. 9 f.

¹⁵² *Endler*, (Fn. 106), S. 538.

¹⁵³ Siehe hierzu unter B.VI.

G. Schlussfolgerungen/Ausblick

Das gewaltige Ausmaß der Währungskrise im Jahr 2010 hat gezeigt, dass es deutlicher Maßnahmen bedarf, um derartige Risiken in Zukunft zu vermeiden oder zumindest wirksamer bekämpfen zu können. Die bisher ergriffenen Maßnahmen, wie die Verabschiedung des Rettungsschirms in Höhe von 750 Mrd. Euro, haben die Probleme keinesfalls gelöst. Man hat sich durch ihn nach Auffassung von EZB-Chefvolkswirt *Stark* lediglich „Zeit gekauft, mehr nicht.“¹⁵⁴ Im Gegenteil könnte man meines Erachtens eher sagen, dass die Währungsstabilität durch die Hilfsmechanismen langfristig eher gefährdet als gefördert wird. Denn die Gewährung von Finanzhilfen setzt *de facto* den marktgestützten Disziplinierungsmechanismus, der durch das „Bail-Out“-Verbot in Art. 125 AEUV angelegt ist, teilweise außer Kraft. Die Marktteilnehmer betrachten die Risiken von Staatsanleihen im Euro-Raum nicht mehr isoliert nach der Bonität des jeweiligen Emittenten, sondern sie verlassen sich auf die wirtschaftliche Potenz des gesamten Euro-Raums. Der Stabilisierungsmechanismus soll daher in seiner jetzigen Form voraussichtlich nicht über das Jahr 2013 hinaus verlängert werden.¹⁵⁵

An Vorschlägen für eine Verbesserung der Mechanismen zur Gewährleistung der Geldwertstabilität mangelt es nicht. Es sollte jedoch zunächst zu bedenken gegeben werden, dass die Krise nicht nur auf ein Regelungsdefizit zurückzuführen ist; es mangelte auch schlicht an der Bereitschaft der Staaten, die bestehenden Regeln insbesondere des Defizitverfahrens gemäß Art. 126 AEUV strikt anzuwenden.¹⁵⁶

Zur Erarbeitung von Vorschlägen hat der Europäische Rat eine Arbeitsgruppe unter Leitung seines Präsidenten *van Rompuy* eingerichtet. In dem Ende Oktober 2010 vorgelegten Abschlussbericht wird insbesondere eine Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorgeschlagen, welche durch Änderungen der bestehenden Verordnungen erreicht werden soll.¹⁵⁷ Die Überwachung der Haushalte im Rahmen des Defizitverfahrens soll verbessert werden und früher einsetzen. Neue Sanktionsmechanismen sollen sowohl im präventiven als auch im korrektiven Arm des Pakts greifen. Weiterhin ist geplant, dass im Defizitverfahren in Zukunft auch der Gesamtschuldenstand eines Landes Berücksichtigung findet. Nicht durchsetzen konnte sich Deutschland bislang mit der Forderung, dass die Feststellung des Defizits gemäß Art. 126 Abs. 6 AEUV zukünftig automatisch ablaufen soll. Hier bleibt es damit aller Voraussicht nach bei der Feststellung durch den Ministerrat.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Interview mit der FAS v. 16.5.2010, S. 31.

¹⁵⁵ Spiegel-online v. 29.10.2010, Währungs-Krisengipfel, Europa kommt der Eisernen Kanzlerin entgegen.

¹⁵⁶ *Häde*, (Fn. 49), S. 6.

¹⁵⁷ Ratsdok. 15302/10 v. 21.10.2010.

¹⁵⁸ Der Spiegel v. 22.11.2010, S. 31, Die unendliche Krise.

Langfristig muss meiner Ansicht nach auch über gravierendere Sanktionsmechanismen nachgedacht werden, die nur mittels einer Vertragsänderung erreicht werden können. Der Vorschlag, Defizitsündern im Rahmen von Art. 126 AEUV unter Umständen vorübergehend das Stimmrecht zu entziehen, ist offensichtlich mittlerweile vom Tisch.¹⁵⁹

Zu denken wäre an ein vertraglich verankertes Ausschlussrecht aus der Währungsunion und an ein staatliches Insolvenzrecht. Gerade die Bundesregierung versuchte im Sommer die Verhandlungen über eine Insolvenzordnung für Euro-Staaten auf europäischer Ebene voranzutreiben.¹⁶⁰ Diesem Vorgehen wohnt der Gedanke inne, dass die Mitglieder der Euro-Zone nur zu der erforderlichen Disziplin angehalten werden können, wenn Regeln für den Krisenfall vorliegen.

Derzeit konzentriert sich die Bundesregierung darauf, eine Beteiligung privater Gläubiger an den Ausfällen bei Staatsanleihen festzuschreiben. In die Anleihen sollen sogenannte Umschuldungsklauseln aufgenommen werden, die im Falle der Zahlungsunfähigkeit eine Änderung der Zahlungsbedingungen durch Mehrheitsbeschlüsse der Gläubiger rechtsverbindlich ermöglichen. Vereinbart werden könnten zum Beispiel Laufzeitverlängerungen, Zinsschnitte oder ein Forderungsverzicht. Die Einbeziehung der privaten Gläubiger dient letztendlich wiederum der Stärkung von Art. 125 AEUV. Die Gläubiger würden ernsthaft mit Zahlungsausfällen bei Staatsanleihen von Euro-Mitgliedern mit schlechter Bonität rechnen müssen. In der Konsequenz würde der Markt durch höhere Risikoaufschläge die Schuldenaufnahme abbremsen. Ein Nachteil dieser Maßnahme ist allerdings, dass sie erst sukzessive ab dem Auslaufen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus im Jahr 2013 greifen kann. Selbst 2013 wären noch nicht genügend Anleihen mit Umschuldungsklauseln auf dem Markt, sodass mit dem vollen Inkrafttreten erst sechs bis acht Jahre später zu rechnen wäre.¹⁶¹

Sollten diese Maßnahmen zur Förderung der Eigendisziplin beschlossen werden, versprechen sie langfristig einen Schritt in Richtung einer stabileren Währungsgemeinschaft. Ob die Vorschläge tatsächlich realisiert werden, ist derzeit noch völlig unklar. Der Europäische Rat hat lediglich anerkannt, dass die Rolle der Privatwirtschaft eine der zu klärenden Fragen darstellt.¹⁶²

¹⁵⁹ Die Aussetzung wäre wohl nur durch eine Vertragsänderung möglich, siehe *Häde*, (Fn. 49), S. 8; Spiegel-online v. 29.10.2010, Währungs-Krisengipfel, Europa kommt der Eisernen Kanzlerin entgegen.

¹⁶⁰ FAZ-online v. 1.6.2010, Ringen um Insolvenzordnung für Staaten.

¹⁶¹ Zu der diskutierten Beteiligung privater Gläubiger, siehe Der Spiegel v. 22.11.2010, S. 34, Die unendliche Krise.

¹⁶² Ratsdok. 15302/10 v. 21.10.2010.

Wenn die Euro-Mitgliedsländer sich dagegen nicht auf ein strikteres Regime einigen können, besteht die Gefahr, dass sich die Währungsunion weg von einer Stabilitätsunion hin zu einer Transferunion entwickelt. Das wirtschaftliche und monetäre Gleichgewicht könnte hierin nur mit enormen Ausgleichszahlungen erreicht werden.