

Betriebs Berater Heft 42/2010 Seite 2522

Wirtschaftsrecht

Finanzkrise letzter Akt: Die deutschen Zustimmungsgesetze zur Griechenlandfinanzhilfe und zum Europäischen Stabilisierungsmechanismus

Im September 2010 kam die zweite Tranche der Griechenlandfinanzhilfe in Höhe von 9 Mrd. Euro zur Auszahlung. Nach einer heftigen öffentlichen Diskussion ging diese Meldung in der Berichterstattung über die positive Wirtschaftsentwicklung geradezu unter. Dabei warfen die Entscheidung der EU und die deutschen Zustimmungsgesetze zahlreiche - auch juristische - Fragen etwa im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Lissabon-Urteil des BVerfG auf, die nachfolgend dargestellt werden. Doch bei aller Kritik an den Details sollte nicht vergessen werden, dass die EU im Frühjahr 2010 in einer weiteren und vielleicht letzten Zuspitzung der Finanzkrise schnell und aus heutiger Sicht erfolgreich Handlungsfähigkeit demonstriert hat.

I. Einleitung: Die Euro-Krise im Frühjahr 2010

Die Wirtschaft, insbesondere der deutsche Export boomt wieder, die Arbeitslosenzahlen gehen zurück und der Euro-Kurs hat sich weiter stabilisiert. Angesichts der aktuellen Aufschwungsmeldungen vergisst man fasst, dass Ende April/Anfang Mai diesen Jahres die Befürchtung im Raum stand, der Euro könnte scheitern und es wurde - erstmals nach langer Zeit - mit der Wiedereinführung der DM in Deutschland geliebäugelt[1]. Die Wende brachte die Entscheidung der EU-Mitgliedstaaten, bis zu Euro 750 Mrd. zur Stützung bereitzustellen. Angesichts der aktuellen Entwicklung macht es Sinn, sich noch einmal die Hintergründe der Krise vor Augen zu führen. Die Finanzkrise - die bereits Mitte 2007 als Refinanzierungskrise eingesetzt hat und ihren Höhepunkt mit der Lehman-Pleite und den darauffolgenden nationalen Finanzmarktstabilisierungsgesetzen[2] hatte - führte dann zu einer weltweiten Rezession[3]. Die Finanz- und Wirtschaftskrise führte im Zusammenwirken mit dem bereits seit fast zehn Jahren bekannten erheblichen und ständig wachsenden Staatsdefizit in Griechenland dazu, dass die Kreditwürdigkeit des Landes an den Finanzmärkten im April 2010 kurz vor dem Kollaps stand. Es war offensichtlich, dass Griechenland selbst nicht in der Lage war, seinen kurz- und mittelfristigen Finanzbedarf zu decken[4]. Die EU-Staaten und der IWF mussten entscheiden, ob sie Griechenland unterstützen oder aber einen Staatsbankrott riskieren wollten. Dabei standen sie - genauso wie bei der drohenden Insolvenz von Investmentbanken wie Morgan Stanley und Lehman Brothers - 2 Jahre früher vor dem "Moral Hazard"-Dilemma[5]. Allerdings war man um die Erfahrung der Insolvenz einer systemrelevanten Bank reicher. Weiter mussten die Politiker

[Seite: 2523]

bedenken, dass ein Ausfall der Griechenlandanleihen führende Banken, insbesondere in Frankreich und Deutschland, mit erheblichem Abschreibungsbedarf konfrontiert hätte, die

gerade erst mit erheblichen staatlichen Mitteln stabilisiert worden waren. Hinzu kam, dass für Staaten - im Gegensatz zu Unternehmen - keine Insolvenzordnung und auch kein geregelter Insolvenzverfahren existiert.

Letztendlich haben die EU-Staaten und insbesondere die Mitglieder der Eurozone in der letzten Aprilwoche und auf dem Gipfel am 7.5.2010 aus gesamtpolitischen Erwägungen heraus nicht nur Griechenland - gemeinsam mit dem IWF durch ein umfassendes Rettungspaket und entsprechenden Krediten oder Garantien stabilisiert, sondern darüber hinaus - um wachsende Zweifel an der Werthaftigkeit der Gemeinschaftswährung und insbesondere der Kreditwürdigkeit südeuropäischer Staaten wie Spanien und Portugal bereits frühzeitig zu begegnen - einen Europäischen Stabilisierungsmechanismus errichtet. Dabei kann offenbleiben, welche nationalen Konzepte und Instrumente hinter der Errichtung dieses Stabilisierungsmechanismus mit einem Volumen von bis 750 Mrd. Euro standen[6]. Hervorzuheben ist aber, dass die Staats- und Regierungschefs Vorschläge wie einen Ausschluss Griechenlands aus der Eurozone oder sogar aus der EU, oder den Austritt Deutschlands gar nicht in Betracht gezogen haben. Die EU hat mit den Beschlüssen vom 7.5.2010 ein Zeichen gesetzt und entsprechend den Vorbildern der nationalen Finanzmarktstabilisierungskonzepte ihren Mitgliedstaaten in Refinanzierungsnot kurz- und mittelfristig ausreichend Liquidität zur Verfügung gestellt. Diese Strategie war bis heute höchst erfolgreich, denn der Euro hat sich seit Mai 2010 kontinuierlich erholt und die lautstarke Kritik über den Stabilisierungsmechanismus ist inzwischen - sieht man einmal von den anhängigen Verfassungsklagen ab[7] - weitgehend verstummt. Vielleicht deshalb wurde in der Öffentlichkeit kaum noch zur Kenntnis genommen, dass die Finanzgesellschaft, die den Stabilisierungsmechanismus verwalten soll, erst Anfang August - nachdem die Slowakei und Italien nach langem Zögern endlich ihre Zustimmung erteilt hatten - arbeitsfähig wurde[8]. Diese Gesellschaft mit Sitz in Luxemburg weist dabei gewisse Parallelen mit der deutschen Finanzmarktstabilisierungsanstalt auf.

Unabhängig von der notwendigen juristischen Diskussion über die Zulässigkeit der beiden Zustimmungsgesetze nach nationalem und europäischem Recht muss nunmehr geklärt werden, wie die Europäische Union in Zukunft auf vergleichbare Krisen von Mitgliedstaaten reagieren bzw. diese im Vorfeld vermeiden will. Hierfür liegen eine Reihe von Vorschlägen auf dem Tisch. Intensiv wurde anfangs das Konzept einer Insolvenzordnung für Staaten diskutiert. Doch derzeit sieht es nicht danach aus, als ob kurzfristig eine Lösung hierfür gefunden wird[9]. Insoweit stellt sich die Frage, welche anderen Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie der Europäischen Währungsunion notwendig sowie möglich sind. Wichtig ist dabei, dass den europäischen Institutionen, insbesondere der Kommission und gegebenenfalls auch der EZB effiziente Kontroll- und gegebenenfalls auch Sanktionsmechanismen gegenüber Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, die ihre Verpflichtungen nicht einhalten. Inwieweit eine solche Entwicklung gegebenenfalls mit Einschränkungen der staatlichen Souveränität im Rahmen der Finanzpolitik einhergehen muss, ist offen, denn es ist wenig wahrscheinlich, dass sich die Mitgliedstaaten hierauf einlassen. Man sollte nicht vergessen, dass auch Deutschland immer wieder die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht eingehalten hat. Aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts ist jedoch nach dem Lissabon-Urteil des BVerfG[10] zu beachten, dass eine das Demokratieprinzip und das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag in seinem substantiellen Bestimmungsgehalt verletzende Übertragung des Budgetrechts des Bundestages vermieden werden muss.

II. Gesetzliche Regelung

1. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungs-mechanismus

Ungeachtet der Forderungen der SPD und der Fraktion Die Linke, die - insoweit übereinstimmend - Kreditermächtigungen allein für nicht ausreichend hielten, beschränkt sich das lediglich aus 2 Paragraphen bestehende, am 22.5.2010 ausgefertigte StabMechG[11] auf die Regelung der wesentlichen Ermächtigung zur Vergabe von Garantien für Finanzhilfen in Form bilateraler Kredite. Während sich § 2 auf die Regelung des sofortigen Inkrafttretens beschränkt, wird in § 1 das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt, für Kredite, die eine von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes gegründete oder beauftragte Zweckgesellschaft zur Finanzierung von Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes aufnimmt, bis zum 30.6.2013[12] Gewährleistungen, d. h. Garantien oder Bürgschaften bis zur Höhe von insgesamt 123 Milliarden Euro[13] zu übernehmen, sofern diese Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaates erforderlich sind, um die Finanzstabilität in der Währungsunion sicherzustellen. Nähere, inhaltliche Angaben hinsichtlich dieser zweifachen, voneinander abhängigen Bedingung der Erforderlichkeit zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit des Mitglieds zur Sicherstellung der Finanzstabilität in der Währungsunion fehlen. Allerdings wird die Gefährdung der Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaates nach § 1 Abs. 2 nicht auf nationaler Ebene festgestellt, sondern - vor Übernahme der Gewährleistung - einvernehmlich durch die Staaten des Euro-Währungsgebietes unter Ausschluss des betroffenen Mitgliedstaates gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Zentralbank, so dass insoweit auf nationaler Ebene nur die Feststellung der Erforderlichkeit verbleibt.

[Seite: 2524]

(siehe Grafik)Bild 1

Der den Entscheidern dabei eröffnete Beurteilungsspielraum ist wiederum nach allgemeinen Grundsätzen zu beleuchten. Offen bleibt dabei insbesondere die Frage, ob hinsichtlich der zu treffenden Maßnahmen die kurz- oder die langfristige Wirksamkeit der Maßnahmen gemeint ist, was in der Praxis von entscheidender Relevanz sein dürfte. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der Geeignetheit der zu treffenden Maßnahme, was wiederum impliziert, dass die Entscheidungsträger im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums allenfalls dann zu einer positiven Entscheidung kommen können, wenn der - zumindest potenzielle - Einsatz der ihnen anvertrauten Mittel zumindest die realistische Chance hat, den angestrebten Zweck zu erreichen. In diesem Zusammenhang werden auch die von dem begünstigten Land durch die EU bzw. den IWF abverlangten Gegenmaßnahmen eine besondere Bedeutung entfalten.

Vor diesem Hintergrund ist - nach Vorbild der Programme des IWF - nach § 1 Abs. 1 S. 2 Voraussetzung für die Übernahme der Gewährleistung, dass der betroffene Mitgliedstaat mit dem IWF und der Europäischen Kommission unter Mitwirkung der Europäischen Zentralbank ein wirtschafts- und finanzpolitisches Programm vereinbart hat und dass dies von den Staaten des Euro-Währungsgebietes einvernehmlich gebilligt wird.

In weiterer Eingrenzung der in § 1 Abs. 1 S. 1 statuierten Erforderlichkeit der Hilfsmaßnahmen setzt die Übernahme von Gewährleistungen nach § 1 Abs. 2 S. 1 voraus, dass die Staaten des Euro-Währungsgebietes unter Ausschluss des betroffenen Mitgliedstaates und unter Mitwirkung der Europäischen Zentralbank und im Benehmen mit dem Internationalen Währungsfonds einvernehmlich übereinkommen, dass Notmaßnahmen nach der Verordnung des Rates der EU zur Errichtung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus nicht oder nicht in vollem Umfang ausreichen, um die Gefährdung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes abzuwenden.

Vor Übernahme von Gewährleistungen hat sich die Bundesregierung nach § 1 Abs. 4 zu bemühen, Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages herzustellen. Der Haushaltsausschuss hat das Recht zur Stellungnahme. Sofern aus zwingenden Gründen eine Gewährleistung bereits vor Herstellung eines Einvernehmens übernommen werden muss, ist der Haushaltsausschuss unverzüglich nachträglich zu unterrichten; die Unabweisbarkeit der Übernahme der Gewährleistung vor Herstellung des Einvernehmens ist eingehend zu begründen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ist darüber hinaus vierteljährlich über die übernommenen Gewährleistungen und die ordnungsgemäße Verwendung zu unterrichten. Diesem ist nach § 1 Abs. 5 vor Übernahme von Gewährleistungen durch das Bundesministerium der Finanzen auch der Vertrag über die Zweckgesellschaft vorzulegen.

2. Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz - WFStG

Das vorstehend beschriebene StabMechG findet sein Vorbild in dem kurz zuvor, nämlich am 7.5.2010 ausgefertigten, die Finanzhilfe für Griechenland regelnden Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz - WFStG[14], mit dem es weitgehend ähnliche bzw. gleiche Regelungen verbindet.

Nachdem die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets im März 2010 die Bedingungen für die Finanzhilfen vereinbart hatten, die die Hellenische Republik im Bedarfsfall zur Sicherung der Finanzstabilität im gesamten Euro-Währungsgebiet erhalten soll, haben sie am 2.5.2010 ihre Bereitschaft erklärt, im Zusammenhang mit einem dreijährigen Programm des Internationalen Währungsfonds mit einem geschätzten Gesamtfinanzierungsbedarf in Höhe von 110 Mrd. Euro bis zu 80 Mrd. Euro als Finanzhilfe an Griechenland in Form von koordinierten bilateralen Krediten bereitzustellen, davon bis zu 30 Mrd. Euro im ersten Jahr.

Vor diesem Hintergrund wurde das Bundesministerium der Finanzen in § 1 Abs. 1 WFStG ermächtigt, Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 22,4 Milliarden Euro für Kredite an die Hellenische Republik zu übernehmen[15]. Die Gewährleistung dient der Absicherung von Krediten der Kreditanstalt für Wiederaufbau an die Hellenische Republik, die gemeinsam mit den Krediten der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des IWF's ausgezahlt werden sollen. Grundlage bilden die zwischen dem IWF, der Europäischen Kommission im Auftrag der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Hellenischen Republik unter Mitwirkung der Europäischen Zentralbank vereinbarten Maßnahmen. Die Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau sollen im ersten Jahr bis zur Höhe von 8,4 Milliarden Euro ausgezahlt werden.

Wie im StabMechG sind Gewährleistungen auf den Höchstbetrag dieser Ermächtigung gemäß § 1 II WFStG in der Höhe anzurechnen, in der der Bund daraus in Anspruch genommen werden kann. Zinsen und Kosten sind auf den Ermächtigungsrahmen wiederum nicht anzurechnen. Auch hier ist vor Übernahme von Gewährleistungen der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu unterrichten, sofern nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme geboten ist. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ist darüber hinaus vierteljährlich über die übernommenen Gewährleistungen und die ordnungsgemäße Verwendung zu unterrichten[16].

[Seite: 2525]

Wie in § 1 Abs. 2 StabMechG vorgesehen, haben die Europäische Kommission und die EZB am 2.5.2010 ihre Beurteilung zum dreijährigen Wirtschaftsprogramm Griechenlands abgegeben und zum anderen dargelegt, dass eine Finanzierung über den Markt nicht mehr

ausreicht. Dabei wurde festgestellt, dass ohne ein Handeln des IWF und der 15 Staaten des Euro-Währungsgebiets eine Zahlungsunfähigkeit Griechenlands die Finanzstabilität in der gesamten Europäischen Währungsunion erheblich gefährden würde. Gleichzeitig wurden Bedingungen für die Hilfen zugunsten Griechenlands festgelegt, die für die Auszahlbarkeit der entsprechenden Kredite erfüllt sein müssen.

III. Europarechts- und Verfassungsrechts-konformität der Zustimmungsgesetze

Die beiden zuvor erörterten gesetzgeberischen Maßnahmen treffen sowohl auf europarechtliche als auch verfassungsrechtliche Bedenken. Selbst wenn man das Vorgehen mit Teilen der Politik für alternativlos gehalten hat[17], stellt sich zunächst die Frage, ob solche Konflikte bestehen und gegebenenfalls, welche Konsequenzen sich für das künftige Handeln auf mitgliedstaatlicher Ebene wie auch auf Ebene der EU daraus ergeben.

1. Europarechtskonformität der Zustimmungsgesetze

Sowohl das WFStG als auch das StabMechG stießen schnell in Teilen der Literatur auf europarechtliche Bedenken, insbesondere, ob das mitgliedstaatliche Vorgehen in beiden Fällen nicht gegen die primärrechtliche Regelung der sog. "No-Bailout" Klausel des Art. 125 Abs. 2 AEUV verstößt. Nach dieser Regelung haften weder die Union noch einzelne Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten hoheitlicher Stellen anderer Mitgliedstaaten. In Frage steht die inhaltliche Reichweite dieser Regelung. Der Wortlaut legt zunächst einmal nur nahe, dass die Übernahme einer Gewährleistungspflicht ausgeschlossen sein soll. Fraglich ist, ob sich aus dem Wortlaut des Art. 125 Abs. 2 AEUV ein umfassenderes Hilfeleistungsverbot ergibt. Damit sind insbesondere freiwillige Hilfeleistungen angesprochen, für die keine Rechtspflicht zur Leistung besteht. So spricht der Wortlaut von Art. 125 Abs. 2 AEUV von einem Verbot, so dass es nahe liegt, jegliche finanzielle Hilfeleistung für verboten zu halten[18]. Die ratio legis des Art. 125 Abs. 1 AEUV ist, dass durch die Sicherstellung, dass einzelne Mitgliedstaaten für die Folgen ihrer Finanzpolitik selbst aufkommen müssen, ein Anreiz zu solidem Haushaltsverhalten gegeben werden soll. Nur wenn diese Annahme verlässlich gilt, wird jeder Mitgliedstaat lediglich entsprechend seiner eigenen wirtschaftlichen Verhältnisse von den Finanzmärkten bewertet. Es darf also keinen Raum mehr für ein "moral-hazard"-Verhalten geben. Folglich geht die überwiegende Mehrheit der Autoren - auch teils unter Verweis auf den Willen des historischen Gesetzgebers - davon aus, dass ein umfassendes Hilfsverbot gemeint ist, das auch freiwillige Hilfeleistungen verbietet[19]. Dies widerspricht der von Bundesfinanzminister Schäuble am 21.4.2010 im Ausschuss für Angelegenheiten der EU des Bundestages geäußerten Rechtsauffassung[20]. Geht man dennoch von einem umfassenden Verbot zu Hilfeleistung aus, stellt sich die Frage, wie die Bundesregierung und die anderen mitgliedstaatlichen Regierungen trotzdem handeln konnten. Es wird eingewandt, dass es für mitgliedstaatliche Maßnahmen keiner Rechtsgrundlage im Unionsrecht bedarf, selbst wenn der Bereich der Währungspolitik nach Art. 3 Abs. 1 lit. c) AEUV mittlerweile in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt[21]. Begreift man jedoch Art. 125 Abs. 1 AEUV als umfassendes Verbot der Hilfeleistung, dann bedürfen die Mitgliedstaaten für ihr ansonsten EU-rechtswidriges Verhalten einer ihr Vorgehen rechtfertigenden Ermächtigungsnorm. Als solche käme allenfalls Art. 122 Abs. 2 AEUV in Betracht. Dieser lässt Hilfeleistung zu, wenn ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist. In diesen Fällen kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Eine Hilfeleistung durch die Mitgliedstaaten ist danach nicht vorgesehen[22]. Zudem ist mehr als zweifelhaft, ob im Falle Griechenlands die Voraussetzungen eines außergewöhnlichen Ereignisses vorlagen. Als solche werden soziale Probleme, Unruhen sowie außenpolitische oder militärische

Schwierigkeiten genannt, wobei ein übermäßiges Haushaltsdefizit nur schwer mit diesen Fällen verglichen werden kann. Zu bezweifeln ist zudem, ob die Haushaltsituation eine Schwierigkeit ist, die sich der Kontrolle Griechenlands entzog. Auf dem langen Weg in die missliche Finanzsituation bestand eine haushaltspolitische Kontrolle der politisch Verantwortlichen. Dies wird auch bei anderen Mitgliedstaaten nicht bestritten werden können, die zukünftig noch den Stabilisierungsmechanismus in Anspruch nehmen werden. Letztlich wird auch abgelehnt, Art. 122 Abs. 2 AEUV als Ausnahmetatbestand zu Art. 125 Abs. 1 AEUV anzusehen, schon die systematische Stellung der Normen spreche dagegen[23]. Nach alledem ist klar, dass die Anwendung von Art. 122 Abs. 2 AEUV im vorliegenden Fall nicht passt. Wer hier eine großzügige Interpretation gelten lassen möchte, läuft Gefahr, die Glaubwürdigkeit des Haftungsausschlusses ad absurdum zu führen. Das gilt auch für diejenigen, die glauben, durch Einschaltung der in diesem Zusammenhang geschaffenen Zweckgesellschaft (European Financial Stability Facility - EFSF) sei die Anwendung des Verbots nach Art. 125 Abs. 1 AEUV zu vermeiden, da sie den Europäischen Stabilisierungsmechanismus verwaltet. An der juristischen Einschätzung des Vorgehens ändert sich hierdurch nichts. Die Einschaltung der EFSF stellt insoweit einen Missbrauch dar, der dem allgemeinen europarechtlichen Missbrauchsvorbehalt zuwiderläuft[24]. Dieser gilt nach der Rechtsprechung des EuGH auch im Primärrecht[25].

[Seite: 2526]

Es war und ist politisch nicht vorstellbar, dass die EU den Bankrott eines Mitgliedstaates und Teilnehmers an der Eurozone sowie die damit verbundenen Folgen für die Währungsunion hinnehmen würde[26]. Insofern war das Einschreiten konsequent, doch bleibt festzuhalten, dass sich die Akteure bei der Wahl der Mittel über den bestehenden Rechtsrahmen hinweggesetzt haben. Es ist aber im vitalen Interesse der EU als Rechtsgemeinschaft, dass sich die von ihr und den Mitgliedstaaten ergriffenen Rechtsakte in den vorgegebenen Kompetenzrahmen einfügen. Entweder die Beteiligten einigen sich bei der nun notwendigen Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf eine Insolvenz für EU-Mitgliedsstaaten oder sie begegnen den Bedenken hinsichtlich des Verbots des Art. 125 Abs. 1 AEUV durch Schaffung einer eng umgrenzten Ausnahme und die Hilfsleistung wird als absolute ultima ratio zugelassen. In diesem Fall wird man sich darüber unterhalten müssen, welche Sanktionen einen Empfänger solcher Hilfen treffen, um ein gezieltes "moral-hazard"-Verhalten auch zukünftig zu unterbinden.

2. Verfassungsrechtskonformität der Zustimmungsgesetze

Aus verfassungsrechtlicher Sicht kommen bei der Griechenlandhilfe wie auch bei der Etablierung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus Verstöße gegen die Art. 38 Abs. 1 GG, 14 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 109 Abs. 2 GG und Art. 115 GG in Frage.

Das BVerfG hat es in seinem Lissabon-Urteil nochmals deutlich gemacht, Art. 38 Abs. 1 GG enthält ein eigenständiges Grundrecht auf einen existierenden und nicht seiner Aufgaben entleerten Bundestag als Bestandteil der jedem Einzelnen zustehenden Berechtigung zur demokratischen Teilhabe durch Wahlen. Damit erhält der Bürger die Befugnis, sein "vornehmstes Recht" gegen eine mögliche Reduzierung zu verteidigen[27]. Die Beschwerdeführer beim BVerfG machen geltend, dass der Druck auf den Bundestag (Stichwort: Alternativlosigkeit) so groß war, dass das Parlament ohne hinreichende Bedenkzeit genötigt wurde, seine Zustimmung zu erteilen und dabei in bedenklicher Weise seine Hoheitsrechte, nämlich seine Haushaltshoheit, abgegeben hat. Die Rechte des Parlaments sind in Hinblick auf das StabMechG in bedenklicher Weise eingeschränkt. Wie zuvor dargestellt, hat sich die Bundesregierung nach § 1 Abs. 4 StabMechG zu bemühen, Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages herzustellen. Doch

hat der Haushaltsausschuss nur ein Recht zur Stellungnahme. Wird aus zwingenden Gründen eine Gewährleistung bereits vor Herstellung eines Einvernehmens übernommen, so wird der Haushaltsausschuss nur unverzüglich unterrichtet. Damit ist das Parlament seiner Entscheidungsgewalt in diesen höchst haushaltsrelevanten Fragen zunächst einmal bis zum 30.6.2013 enthoben. Dem BVerfG im Lissabon-Urteil hinsichtlich Ausweitungsgesetzes folgend, liegt auch hier die Schlussfolgerung nahe, dass die Beteiligungsrechte insbesondere des Deutschen Bundestages nicht in dem erforderlichen Umfang ausgestaltet worden sind. Zudem liegt sowohl in Hinblick auf das WFStG als auch das StabMechG ein Verstoß gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV vor und somit ein ausbrechender Rechtsakt im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG, da alle auf diesen Gesetzen beruhenden Ermächtigungen gegen das Primärrecht verstoßen und damit hierauf basierende Rechtsakte sich nicht in den Grenzen rechtmäßig eingeräumter Hoheitsrechte halten.

Des Weiteren wird in der Literatur ein Verstoß gegen Art. 109 Abs. 2 GG angenommen[28]. Danach haben Bund und Länder gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft aufgrund des Art. 104 EGV (heute: Art. 126 AEUV) zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin zu erfüllen und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung. Dabei geht es nicht allein um die Regelung des heutigen Art. 126 AEUV, sondern um die gesamten Vorschriften des EU-Rechts, die die Defizitvermeidung konkretisieren. Soweit jedoch durch die Gewährleistungsübernahme gegen die Defizitgrenzen verstoßen wird, liegt mangels Rechtfertigung infolge des Verstoßes gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV, auch ein Verstoß gegen Art. 109 Abs. 2 GG vor[29]. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch die Schuldenbremse. Zwar tritt diese mit voller Wirkung für den Bund nach Art. 143d Abs. 1 S. 5 GG erst ab dem Haushaltsjahr 2016 ein, doch enthalten die Ermächtigungen des StabMechG potenzielle Risiken, die die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse erheblich erschweren können.

Das von den Beschwerdeführern der Verfassungsbeschwerde ebenfalls geltend gemachten Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1 GG ist von seinem Schutzbereich her nicht angesprochen. Art. 14 Abs. 1 GG enthält kein Abwehrrecht gegen inflationsbegünstigende staatliche Maßnahmen. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass die Inflationsbegünstigung theoretisch angenommen wird, sich praktisch bisher aber nicht verwirklicht hat, da wir insoweit auch nach diesen Maßnahmen weitere historische Zinstiefststände beobachten konnten[30]. Zudem enthält

[Seite: 2527]

Art. 14 Abs. 1 GG keine allgemeine Wertgarantie für Geld, wenn die Möglichkeit des Austauschs von Waren und Geld nicht gänzlich ausgeschlossen wird[31]. Letztlich berufen sich die Beschwerdeführer auch auf ein "Recht auf Recht", das durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährt werden soll und Schutz vor rechtloser Politik bieten soll. Ein solches Recht ist allerdings bislang vom BVerfG nicht anerkannt.

IV. Ausblick

Die EU hat nach einer kurzen und intensiven politischen aber auch rechtlichen Diskussion im April und Mai 2010 - ähnlich wie ihre Mitgliedstaaten im Herbst 2008 nach der Lehman-Insolvenz - auf die Griechenlandkrise energisch reagiert. Dabei kann man das Ergebnis, den Europäischen Stabilisierungsmechanismus als Sündenfall kritisieren oder aber als Vollendung der Währungsunion preisen, eines ist aber sicher: Es kann nicht bei dem von der EU und dem IWF gemeinsam getragenen Kredit- und Garantiepaket bleiben. Vielmehr sind strukturelle Reformen notwendig, um eine solche Zuspitzung, aber auch Spekulationen, wie im Frühjahr 2010 gegen Griechenland und dann auch gegen Portugal und Spanien, zukünftig zu

verhindern. Vorschläge hierfür liegen auf dem Tisch. Dabei sollte die EU - auch im Hinblick auf die Wirkung in der Öffentlichkeit - bemüht sein, den Verdacht des vertragswidrigen Handelns durch entsprechende Änderungen der Regeln über die Währungsunion im AEUV auszuräumen. Der Vorschlag einer Insolvenzordnung für EU-Mitgliedstaaten könnte - verbunden mit einer klar formulierten und gehandhabten No-Bailout-Klausel - diese Anforderungen erfüllen. Die Bundesregierung will in Kürze einen entsprechenden Regelungsentwurf vorlegen.

Abgesehen davon darf es auf keinen Fall dazu kommen, dass, ähnlich wie bei der Diskussion über den Regulierungsrahmen der Bankwirtschaft, nunmehr eine lange öffentliche und politische Debatte mit wenigen Ergebnissen beginnt[32]. Vielmehr ist die Griechenlandkrise und ihre kurzfristige Lösung auch ein klares Signal für die Handlungsfähigkeit der Eurozone und der EU und der Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander. Dieses Zeichen der Stärke sollte nicht umsonst gewesen sein, deshalb bedarf es nunmehr Reformen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die einhergehen sollten mit den geplanten und bereits begonnenen Reformen des Finanz- und Bankensektors.

Autoren

Prof. Dr. Michael J. J. Brück, LL.M. (SMU/Dallas), ist als Rechtsanwalt und Attorney and Counselor at Law (New York) und als Partner in der Sozietät Schalast & Partner in Frankfurt tätig. Er ist Professor für Bürgerliches Recht, Handels-, Wirtschafts- und Steuerrecht an der Heilbronn Business School und dort seit November 2006 als Akademischer Direktor Wirtschaftsrecht für das LL.M.-Programm in Business Law verantwortlich.

Prof. Dr. Christoph Schalast ist Gründungspartner der Sozietät Schalast & Partner sowie Academie Director des M&A Master-Studiengangs der Frankfurt School of Finance & Management. Als Anwalt berät er bei nationalen und grenzüberschreitenden M&A- und Distressed Debt-Transaktionen. Er ist Chairman des NPL-Forums, Leiter des Frankfurt Institute for Private Equity am M&A/FIPEMA und Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats der Bundesvereinigung Kapitalankauf und Servicing e. V.

Dr. Kay-Michael Schanz

ist Partner der Sozietät Schalast & Partner und Lehrbeauftragter an der Frankfurt School of Finance & Management. Schwerpunkt seiner anwaltlichen Tätigkeit sind Transaktionen im Bereich M&A, Private Equity/Structured Finance und Börseneinführungen sowie allgemeines Gesellschaftsrecht.

Stichworte:Europarechtskonformität

Finanzhilfe

Griechenland

Verfassungsrechtskonformität

Zustimmungsgesetz

Fußnote:[1] FTD vom 6.7.2010.

[2] Brück/Schalast/Schanz, BB 2008, 2526 ff.

[3] Vgl. Eekhoff, KSzW 2010, 137, 138.

[4] Vgl. Hermann, EuZW 2010, 413 f.

[5] Guter Überblick zu der Entwicklung bei MacDonald/Robinson, Colossal Failure of Common Sense: The Inside Story of the Collapse of Lehman Brothers, New York 2009.

[6] Insiderinformationen dadurch finden sich etwa bei Loduw, In the Last Resource. The european counsel and the euro crises, Spring 2010 Euro-Comment, Briefingnote Volume 7.7 und 8 2010 sowie Busse, FAZ vom 29.7.2010.

[7] Vgl. Verfassungsbeschwerde vom 5.7.2010 - 2 BvR 987/10 (sog. Professorenklage), online abrufbar unter: http://www.bundesverfassungsgericht/entscheidungen/rsBM00507_2bn9876.html.

[8] FAZ vom 7.8.2010.

[9] FAZ vom 14.7.2007.

[10] BVerfG, 30.6.2010 - 2 BvE 2/08, NJW 2009, 2267 ff., Absatz-Nr. 256.

[11] Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22.5.2010, BGBl. I S. 627.

[12] § 1 I S. 4 StabMechG.

[13] Der Betrag errechnet sich aus der (relativen) Höhe des Anteils Deutschlands am Kapital der EZB. Der Gewährleistungsrahmen kann nach Abs. 6 unter den Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 S. 2 der Bundeshaushaltsordnung, d. h. im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs, mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages um bis zu 20 Prozent überschritten werden, so dass sich (zunächst) ein maximales Volumen von rund 148 Milliarden Euro ergibt. Zinsen und Kosten sind auf den Ermächtigungsrahmen nicht anzurechnen, so dass im Ergebnis ein noch höheres Risiko auf den Bund zukommen kann. Das Gesamtvolumen der Stabilisierungsinstrumente in Höhe von 750 Milliarden Euro errechnet sich aus dem Volumen des EFSM in Höhe von 60 Milliarden Euro, dem Volumen des EFSF in Höhe von 440 Milliarden Euro sowie einer (bisher nur erwarteten) Beteiligung des IWF in Höhe der Hälfte der genannten Summen, also weitere 250 Milliarden Euro (vgl. Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom 9.5.2010, Rat-Dok. SN 2564/1/10 REV 1).

[14] Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik vom 22.5.2009.

[15] Der Anteil Deutschlands unter den 15 Eurostaaten (ohne die Hellenische Republik) beträgt 27,92 Prozent.

[16] § 1 Abs. 3 WFSStG.

[17] Die einzige Alternative, die insbesondere auch die Urheber der sog. "Professorenklage" sehen, ist das - wohl mangels anderweitigen Mechanismen freiwillige - Ausscheiden Griechenlands aus der Währungsunion bei folgender Abwertung der wieder eingeführten Drachme. Der Schönheitsfehler dieser Alternative ist, dass er darauf baut, dass Griechenland freiwillig ausscheidet, um selbständig mit seinen Problemen fertig zu werden. Eine solche

Bestrebungen war auf griechischer Seite jedoch wegen der gravierenden ökonomischen Konsequenzen nicht erkennbar. Auch der von Behrens, EuZW 2010, 121 erwogene Ausschluss aus der Eurozone ist bislang terra incognita. Hier wird überlegt, ob - trotz Fristablaufs hinsichtlich der eventuellen Nichtigkeit des ursprünglichen Ratsbeschlusses zur Aufnahme Griechenlands in die Eurozone nach Art. 263 AEUV - wegen der anhaltenden Vorspiegelung falscher Tatsachen eine Nichtigkeitsklage Aussicht auf Erfolg haben könnte oder der Rat gar im Wege eines actus contrarius den Zustimmungsbeschluss wegen der anhaltenden Vertragswidrigkeit Griechenlands wieder aufheben könnte. Eine solche Vorgehensweise wäre jedoch nicht kurzfristig umsetzbar gewesen.

[18] So auch Frenz/Ehlens, EWS 2010, 65, 67.

[19] Knopp, NJW 2010, 1777, 1779; Kube/Reimer, NJW 2010, 1911, 1912 f.; Fassbender, NVwZ 2010, 799, 800 m. w. N. aus der Kommentarliteratur zur Vorgängervorschrift des Art. 103 EG; a. A.: Herrmann, EuZW 2010, 413, 415.

[20] Rohleder/Zehnpfund/Sinn, Bilaterale Hilfe für Griechenland, Infobrief des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, WD 11 - 3000 - 103/10, S. 7 mit Hinweis auf das online nicht mehr abrufbare Protokoll der Ausschusssitzung vom 21.4.2010.

[21] Herrmann, EuZW 2010, 413, 415.

[22] Kube/Reimer, NJW 2010, 1911, 1914; Häde, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art 100 EGV, Rn. 5.

[23] Häde, EuZW 2009, 399, 403; Knopp, NJW 2010, 1777, 1780 möchte Art. 122 Abs. 2 AEUV trotz dieser systematischen Bedenken als Ausnahmetatbestand ansehen.

[24] Insoweit ist Kube/Reimer, NJW 2010, 1911, 1913, und Frenz/Ehlens, EWS 2010, 65, 67, zuzustimmen; a. A. Herrmann, EuZW 2010, 413, 415.

[25] EuGH, 12.9.2006 - Rs. C-196/04 (Cadbury Schweppes), Slg. 2006, I-7995, EWS 2006, 461, RIW 2006, 785.

[26] Häde, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art 103 EGV, Rn. 9 m. w. N.

[27] Klein, in: Maunz-Dürig (Hrsg.), GG, [58. Aufl. 2010, Stand: April 2010, Art. 38, Rn.146.

[28] Kube/Reimer, NJW 2010, 1911, 1914 f., die auch im vorliegenden Fall einen Verstoß gegen Art. 109 Abs. 2 GG sehen, die Basis hierfür erst in einer gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung sehen.

[29] Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2009, Art. 109, Rn. 7.

[30] Die Welt online vom 29.8.2010.

[31] Knopp, NJW 2010, 1777, 1781 f. m. w. N.

[32] Schalast, BB 2010, 1040
-1042.

Brück Michael J. J.

Schalast Christoph

Schanz Kay-Michael

Quelle: Betriebs Berater Heft 42/2010 Seite 2522
ISSN: 0340-7918
Dokumentnummer: BB2010420003

Dauerhafte Adresse des Dokuments: http://www.wiso-net.de/webcgi?START=A60&DOKV_DB=ZGEN&DOKV_NO=BB2010420003&DOKV_HS=0&PP=1

Alle Rechte vorbehalten: (c) Verlag Recht und Wirtschaft GmbH