



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Finanzhilfemechanismen für die Eurozone -
Die vertraglichen, gesetzlichen und verfassungsrechtlichen
Grundlagen von Griechenland-Hilfe, EFSF und ESM“**

Dissertation vorgelegt von Sebastian Röger

Erstgutachter: Prof. Dr. Ekkehart Reimer

Zweitgutachter: Prof. Dr. Hanno Kube

Institut für Finanz- und Steuerrecht

Finanzhilfemechanismen für die Euro-Zone

Die vertraglichen, gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen von Griechenland-Hilfe, EFSF und ESM

Zusammenfassung der Dissertation von Sebastian Röger¹

Vorüberlegungen

Infolge der Finanzkrise der Jahre 2007 und 2008 verschärfte sich spätestens ab 2009 auch die finanzielle Situation zahlreicher europäischer Staaten. Insbesondere Griechenland, aber auch Portugal, Irland, Italien und Spanien verzeichneten einen gravierenden Anstieg der Staatsverschuldung und konnten sich nicht mehr oder nur noch zu erheblich verschlechterten Bedingungen über die Kapitalmärkte finanzieren.

Zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise beschlossen die Euro-Staaten Finanzhilfen zugunsten notleidender Staaten zu gewähren: Zunächst wurde gezielt für Griechenland eine Darlehensfazilität von bis zu 80 Mrd. € eingerichtet. Da eine ähnliche Entwicklung auch in anderen Staaten befürchtet wurde, einigte man sich kurz darauf zudem auf die Errichtung eines vorläufigen Europäischen Stabilisierungsmechanismus und schließlich wurde mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus sogar eine dauerhafte internationale Finanzinstitution eingerichtet, die Stabilitätshilfen an Euro-Staaten vergeben kann.

Diese Entwicklung wurde und wird in der Öffentlichkeit höchst kontrovers beurteilt, wobei die öffentliche Debatte von einer grundlegenden Auseinandersetzung geprägt ist: Während die Befürworter der finanziellen Unterstützung darauf verweisen, dass die Maßnahmen „alternativlos“ seien, und der Bestand der Währungsunion und sogar der gesamten europäischen Integration auf dem Spiel stehe, sehen die Kritiker den Grundsatz der finanzpolitischen Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten verletzt, warnen vor einer Perpetuierung volkswirtschaftlicher Fehlentwicklungen und vor den daraus folgenden Belastungen für die Haushalte und Bürger der Finanzbeistand gewährenden Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund nimmt sich die vorliegende Untersuchung zweier zentraler rechtlicher Aspekte der Finanzhilfen unter den Euro-Staaten an. Im ersten Teil der Arbeit erfolgt eine Darstellung der wesentlichen Rechtsakte, mit denen die Euro-Staaten die Rahmenbedingungen für die Finanzhilfen schufen. Anschließend werden diese im zweiten Teil der Arbeit einer verfassungsrechtlichen Bewertung unterzogen.

Erster Teil: Die Finanzhilfen und Finanzhilfemechanismen der Euro-Staaten

¹ Die Dissertation erscheint in der Reihe „Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht“ im Verlag Duncker & Humblot, Berlin.

Eine Vielzahl von Rechtsakten bildet den Rahmen und die Grundlage für die Finanzhilfen und Finanzhilfemechanismen der Euro-Staaten. Ihre Rechtsnatur reicht von Vorschriften des europäischen Primärrechts über einfachgesetzliche nationale Regelungen und völkerrechtliche Verträge bis hin zu privatrechtlichen Vereinbarungen und Satzungen. Um die Reichweite und Ausgestaltung der Finanzhilfe(-mechanismen) zu erfassen, werden im ersten Teil der Arbeit die Tatbestände und Rechtsfolgen der erlassenen Vorschriften sowie die in den Verträgen festgelegten Rechte und Pflichten erläutert. Darüber hinaus zeigt die Untersuchung insbesondere die Verbindungen auf, die zwischen den einzelnen Rechtsakten innerhalb eines Finanzhilfe-Komplexes bestehen. Dies betrifft etwa die Auswirkungen, die die Nichtigkeit einer Vorschrift oder der Verstoß gegen eine Vereinbarung auf die anderen Rechtsakte und die sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten haben.

Mit Blick auf die spätere verfassungsrechtliche Würdigung wird bereits bei der Darstellung besonders genau darauf geachtet, welche Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten der Bundesrepublik Deutschland im zwischenstaatlichen Verhältnis zukommen und wie diese im binnenstaatlichen Gefüge zwischen der Bundesregierung (insbesondere dem Bundesfinanzminister) und dem Bundestag verteilt sind. Im Einzelnen werden etwa die Rolle der Kreditanstalt für Wiederaufbau als Vertragspartei der Darlehensvereinbarung mit Griechenland, die Auswirkungen der Weigerung eines Euro-Staates, sich weiter an den Finanzhilfen zu beteiligen, auf den Umfang der verfügbaren Finanzhilfen einerseits und der finanziellen Pflichten der anderen Staaten andererseits sowie der Umgang mit Finanzierungskosten der einzelnen Euro-Staaten eingehend analysiert.

Die übergeordnete Betrachtung der drei Finanzhilfekomplexe macht deutlich, dass es sich bei der Entwicklung von der ersten Griechenland-Hilfe über die EFSF bis hin zum ESM sowohl im Hinblick auf die internationalen Vereinbarungen als auch bezüglich der nationalen Begleitgesetzgebung um einen kontinuierlichen Verlauf handelte. Bereits die Darlehens- und die Gläubigervereinbarung der ersten Griechenland-Hilfe boten ein rechtliches Grundgerüst, sowohl für konkrete Finanzhilfevereinbarungen als auch für die Abstimmung unter den Gläubigern, auf das bei der Ausgestaltung des EFSF-Rahmenvertrags und des ESM-Vertrags zurückgegriffen werden konnte. Insbesondere die Abstimmung der Euro-Staaten als Träger des jeweiligen Finanzhilfemechanismus wurde mit dem EFSF-Rahmenvertrag und schließlich dem ESM-Vertrag weiter verfeinert und institutionalisiert.

Dabei folgten die Änderung bestehender und die Einführung neuer Vereinbarungen und Regelungen zumeist politischen oder ökonomischen Bedürfnissen, teils aber auch verfassungsrechtlichen Anforderungen. Ersteres gilt insbesondere für die Entwicklung der Regelungen zur Finanzierung der Finanzhilfen: Während diese bei der ersten Griechenland-Hilfe noch von jedem Euro-Staat in eigener Verantwortung und auf eigene Kosten erfolgte, wurde die EFSF nicht zuletzt deswegen gegründet, um die für die Finanzhilfen notwendigen Finanzierungsgeschäfte gemeinschaftlich abzuschließen und nur noch durch Bürgschaften der Euro-Staaten absichern zu lassen. Um die aufgrund dieser Bürgschaften bestehende Abhängigkeit der Bonität der EFSF von der Bonität der Euro-Staaten zu verringern, wurde der ESM mit einem beachtlichen Grundkapital ausgestattet. Hinsichtlich der

Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Anforderungen liegt die Annahme nahe, dass bereits die Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV selbst dazu diene, verfassungsrechtliche Bedenken zu beseitigen. Spätestens bei den Verhandlungen über den ESM-Vertrag wusste die Bundesregierung zudem, dass sie sich im ESM eine Sperrminorität in haushaltsrelevanten Fragen sichern musste. In besonderem Maße waren die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Anlass für den Erlass und die Änderung der Begleitgesetze im Hinblick auf Parlamentsvorbehalte und auf die Reichweite der innerparlamentarischen Übertragung von Entscheidungsbefugnissen.

Zweiter Teil: Verfassungsrechtliche Würdigung

Auf der Grundlage der im ersten Teil erfolgten Darstellung geht die Untersuchung im zweiten Teil der Frage nach, ob die beschriebenen Rechtsakte mit dem Grundgesetz vereinbar sind.

Obwohl die Vereinbarkeit zahlreicher Prüfungsgegenstände mit den Art. 123, 125 AEUV für eine umfassende Beurteilung der zwischenstaatlichen Finanzhilfen eine wichtige Rolle spielt, ist weder Unions- noch Völkerrecht unmittelbarer Prüfungsmaßstab. Dennoch werden die vielfältigen inter- und supranationalen Bezüge der zu begutachtenden Rechtsakte keineswegs ausgeblendet. Auch im Umgang mit dem Grundgesetz ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass es sich bei den Prüfungsgegenständen größtenteils um unions-, völker- oder privatrechtliche Handlungsformen handelt, dass selbst die rein nationalen Maßnahmen solche internationalen Rechtsakte als Grundlage nennen und dass ihre Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht zumindest zweifelhaft ist. Durch den Verzicht auf Unionsrecht als unmittelbaren Maßstab soll daher vielmehr der Blick für die Frage geschärft werden, welche Bedeutung das Unionsrecht für die grundgesetzliche Bewertung der Prüfungsgegenstände hat. Damit ist nicht nur die Frage aufgeworfen, ob inter- und supranationale Handlungsformen am Grundgesetz zu messen sind und ob ein Verstoß gegen das Unionsrecht zugleich einen Verstoß gegen das Grundgesetz bedeuten kann, sondern dies erfordert auch eine Auseinandersetzung mit den methodisch-institutionellen Anforderungen, die das Grundgesetz etwa an die Feststellung eines Verstoßes gegen Unions- und Völkerrecht stellt.

Auf dieser Grundlage erfolgt die verfassungsrechtliche Würdigung anhand von vier übergeordneten Themenkomplexen:

Eine Sonderstellung nimmt der erste Themenkomplex ein, der sich mit der Frage beschäftigt, ob die internationalen Vereinbarungen oder die zu ihrer innerstaatlichen Umsetzung ergangenen Gesetze, sollten sie gegen Unionsprimärrecht verstoßen, gerade wegen dieses Verstoßes auch grundgesetzwidrig sind. Ob die beschriebenen Maßnahmen mit dem primären Unionsrecht, vor allem mit Art. 125 AEUV vereinbar sind, wird hier nicht erörtert. Vielmehr wird nur untersucht, ob das Grundgesetz die Einhaltung des primären Unionsrechts fordert, so dass allein aus dessen Verletzung bereits die Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz folgen kann.

Als zentrale Bestimmung des Grundgesetzes zur europäischen Integration steht dabei Art. 23 GG im Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Analyse. Mit Blick auf Art. 23 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG sowie die Präambel werden insbesondere Grundlage, Ausgestaltung und Grenzen der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten *ultra vires*-Kontrolle sowie des Grundsatzes der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes aufgezeigt. Darüber hinaus wird aus Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG ein grundgesetzliches Verbot der Änderung des primären Unionsrechts außerhalb der primärrechtlich vereinbarten Vertragsänderungsverfahren abgeleitet und die Rechtsakte der europäischen Finanzhilfen und Finanzhilfemechanismen daran gemessen.

Der zweite Themenkomplex untersucht, ob die Darlehens- und die Gläubigervereinbarung mit Griechenland, der EFSF-Rahmenvertrag sowie der ESM-Vertrag jeweils verfassungsrechtliche Gesetzesvorbehalte auslösen und ob die nationalen Umsetzungsgesetze diesen gerecht werden. Mit Blick auf die in den vier genannten Vereinbarungen vorgesehenen finanziellen Pflichten für die Bundesrepublik Deutschland wird zunächst der finanzverfassungsrechtliche Gesetzesvorbehalt des Art. 115 Abs. 1 GG erörtert. Um die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften am auswärtigen Handeln der Exekutive zu sichern, sind zudem (qualifizierte) Gesetzesvorbehalte in Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG sowie Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG statuiert. Dabei zeigt gerade die an der Funktion von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG orientierte teleologische Auslegung, dass sowohl die parlamentarische Regierungskontrolle als auch die Sicherung des innerstaatlichen Vollzugs zwischenstaatlich getroffener Vereinbarungen einer Beschränkung des Gesetzesvorbehalts auf völkerrechtliche Verträge entgegenstehen. So zeigt sich, dass dieser auch bei Verträgen zu beachten ist, die auf der Grundlage einer nationalen (Privat-)Rechtsordnung geschlossen werden, wie etwa die Darlehens- und Gläubigervereinbarungen zur Griechenland-Hilfe. Da beide Verträge angesichts ihres Regelungsinhaltes als politische Verträge im Sinne von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG anzusehen sind, unterliegen sie dem dort geforderten parlamentarischen Zustimmungserfordernis. Die nationale Begleitgesetzgebung in Form des Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes wird als bloße Gewährleistungsermächtigung dem Gesetzesvorbehalt nicht gerecht, so dass die Bundesregierung durch die Abgabe der verbindlichen Zusage zur Inkraftsetzung der beiden Verträge gegen Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG verstoßen hat.

Angesichts der erheblichen finanziellen Risiken, die auf Deutschland durch die Bürgschaftspflichten zukommen können, erörtert der dritte Themenkomplex, inwiefern das Grundgesetz die deutsche Mitwirkung an internationalen Finanzhilfemechanismen zum Schutz der parlamentarischen Haushaltshoheit begrenzt. Unmittelbare haushaltsverfassungsrechtliche Maßstäbe sind insofern Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG, also die im Rahmen der Föderalismusreform II eingeführte Schuldenbremse, und die Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gemäß Art. 109 Abs. 2, 110 Abs. 2 GG. Besondere verfassungsrechtliche Anforderungen an die Beteiligung an internationalen Finanzhilfemechanismen und die innerstaatliche Ausgestaltung können sich aber auch aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 GG sowie aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben. Mit dem Bundesverfassungsgericht wird bei den genannten Maßstäben stets gesondert geprüft, inwiefern es um den Schutz der Haushaltshoheit des Bundestages vor

Eingriffen der Exekutive oder um Schranken für die eigenmächtige Entäußerung der parlamentarischen Haushaltshoheit durch den Bundestag selbst geht.

Die verfassungsrechtliche Würdigung beschließt der vierte Themenkomplex, der sich mit den Informationsrechten des Bundestages gegenüber der Bundesregierung auseinandersetzt. Die Anforderungen an eine verfassungskonforme Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union werden dabei Art. 23 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG entnommen. Insbesondere die in Art. 34 ESM-Vertrag kodifizierte Schweigepflicht der ESM-Bediensteten wird kritisch auf die Einhaltung der zuvor entwickelten Maßstäbe hin überprüft und eine verfassungskonforme Auslegung aufgezeigt, deren völkerrechtliche Beachtung die Bundesregierung sicherzustellen hat.

Die verfassungsrechtliche Würdigung anhand der vier aufgeführten Themenkomplexe kommt zu dem Ergebnis, dass das Grundgesetz (und das Bundesverfassungsgericht) dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung eine weitgehende inhaltliche Gestaltungsfreiheit bei der Beteiligung an und Ausgestaltung von Finanzhilfemechanismen in der Eurozone überlässt. Die Unbestimmtheit der meisten verfassungsrechtlichen Bestimmungen und insbesondere des Demokratieprinzips lässt zwar Auslegungen zu, die auf der Grundlage integrationspolitischer oder ökonomischer Überzeugungen materielle Grenzen, etwa für die Höhe der von Deutschland übernommenen finanziellen Lasten, vorsehen. Diesen Auslegungen zu folgen, hieße allerdings, den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung auf die integrationspolitischen und ökonomischen Vorstellungen des jeweiligen Rechtsanwenders festzulegen. Damit würde man indes die als bewusste Zurückhaltung des Verfassungsrechts gegenüber dem politischen Prozess intendierte Unbestimmtheit des Grundgesetzes dazu missbrauchen, der eigenen Anschauung Verfassungskraft beizumessen und dadurch den gewählten Entscheidungsträgern zu oktroyieren. Aus der verfassungsrechtlichen Offenheit folgt allerdings auch, dass die Vereinbarkeit des gewählten Lösungsansatzes mit dem Grundgesetz nicht auf dessen integrationspolitische oder ökonomische Überzeugungskraft schließen lässt.

Das Grundgesetz hält danach keine Anleitung für die ökonomische und integrationspolitische Bewältigung der Staatsschuldenkrise bereit. Es stellt jedoch verfahrensrechtliche Anforderungen an die Lösung der aufgeworfenen Probleme. Eng verbunden mit der inhaltlichen Gestaltungsfreiheit ist insofern das Anliegen des Grundgesetzes – namentlich in den Art. 20, 23, 38, 59 GG –, den Deutschen Bundestag umfassend in den Entscheidungsprozess einzubinden. Die Abgeordneten, die aufgrund ihrer unmittelbaren Wahl dem Bürger in besonderem Maße politisch verantwortlich sind, sollen ein maßgebliches Mitspracherecht bei der Bewältigung der Staatsschuldenkrise erhalten. Damit bemüht sich das Grundgesetz (und das Bundesverfassungsgericht) eine Verbindung herzustellen, deren Fehlen in der privaten Finanzwirtschaft als wesentliche Ursache für die Finanz- und Staatsschuldenkrise ausgemacht wurde: Bei der deutschen Beteiligung an der Bewältigung der Staatsschuldenkrise sollen integrationspolitische und finanzielle Gestaltungsfreiheit und Entscheidungsmacht mit (unmittelbarer politischer) Verantwortlichkeit vereint werden.