

RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN DER KRISE

RUDOLF STREINZ || Der ambivalente Zusammenhang zwischen Recht und Politik und die begrenzte Leistungsfähigkeit des Rechts zeigen sich leider gerade in mehreren Bereichen der Europäischen Union (EU), die eine Rechtsgemeinschaft sein soll und, will sie dauerhaft bestehen, auch sein muss. Einer dieser Bereiche ist die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die insoweit in jüngster Zeit durch die faktische Aussetzung der europäischen Regeln über das Asylrecht¹ mit noch nicht absehbaren Folgen übertroffen wird und in der politischen Aktualität in den Hintergrund getreten ist, ohne dass – wie die Entwicklung in Griechenland zeigt – von einer Lösung gesprochen werden kann.

PROBLEMSTELLUNG

Wenn im Folgenden die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Krise, die letztlich eine auch durch Fehlentwicklungen der Währungsunion ausgelöste Staatsschuldenkrise insbesondere Griechenlands ist, knapp dargestellt werden, dürfen die politischen Implikationen nicht außer Acht gelassen werden, will man zu einer realistischen Betrachtung der in Art. 3 EUV angestrebten Wirtschaftsverfassung der EU („in hohem Maß wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“; „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“; „Wirtschafts- und Währungsunion“) kommen. Wenn man die Trennung zwischen der für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (sog. Eurozone), „vergemeinschafteten“ Währungspolitik und der auch insoweit in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbliebenen Wirtschaftspolitik als „Geburtsfehler“ der WWU betrachtet und eine Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik, eine europäische „Wirtschaftsregierung“ fordert, muss man sich zum einen über deren Inhalt und zum anderen über deren Folgen bewusst sein, um die Chancen politischer Realisierung richtig einzuschätzen – ganz abgesehen von den erheblichen und grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Implikationen.

UNIONSRECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Europa mehrerer Geschwindigkeiten (differenzierte Integration)

Die WWU ist ein Beispiel für die differenzierte Integration eines Europa mehrerer Geschwindigkeiten. Wie die verstärkte Zusammenarbeit (VZ) durch Sekundärrecht mit mindestens neun Mitgliedstaaten (Art. 20 EUV, Art. 326-334 AEUV) ist sie auch darauf angelegt, dass zunächst im Kreis der dazu bereiten Staaten begonnen wird, bei Erfüllung der Voraussetzungen aber alle Mitgliedstaaten den Euro als gemeinsame Währung haben sollen. „Bereit“ heißt hier aber allein, anders als bei der VZ, die anderen Mitgliedstaaten nur offen stehen muss, dass die Aufnahmekriterien erfüllt sind bzw. dies von den zuständigen Organen – im Fall Griechenland aufgrund falscher Daten unzutreffend – bestätigt wird. Dann erfolgt die Aufnahme an sich automatisch. Dieser Ansatz wird auch darin sichtbar, dass für die anderen Mitgliedstaaten eine „Ausnahmeregelung“ besteht (Art. 139 AEUV), die nach Erfüllung der Konvergenzkriterien „aufgehoben“ wird (Art. 140 AEUV). Allerdings haben sich (mit unterschiedlicher Tragweite) das Vereinigte Königreich² und Dänemark³ durch Protokolle mit primärrechtlicher Wirkung

eine Befreiung von der Mitwirkung an der Währungsunion gesichert, während das Fernbleiben Schwedens, politisch unterstützt durch ein unionsrechtlich irrelevantes Referendum, durch die fehlende Erfüllung des Wechselkurskriteriums durch die mangelnde Bereitschaft, am Wechselkurmechanismus teilzunehmen, herbeigeführt wird.⁴ Derzeit haben 19 Mitgliedstaaten den Euro als gemeinsame Währung, nämlich nach den ursprünglichen elf Mitgliedern Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien, später Griechenland (2001), Slowenien (2007), Malta und Zypern (2008), Slowakei (2009), Estland (2011), Lettland (2014) und Litauen (2015). Die Staaten mit Ausnahmeregelung sind zwar in die WWU eingebunden, z. B. gehören ihre Zentralbanken dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) an (Art. 282 Abs. 1 S. 1 AEUV) und müssen auch deshalb – mit Ausnahme der Bank von England⁵ – Unabhängigkeit erhalten (Art. 130 AEUV).⁶ Sie behalten aber ihre bisherigen währungspolitischen Befugnisse nach ihrem innerstaatlichen Recht. Sie sind auch nicht am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beteiligt und müssen sich nicht an sonstigen Stützungsmaßnahmen beteiligen.

Kompetenzverteilung

Die Mitgliedstaaten der Eurozone haben die Währungshoheit und damit ein wesentliches Element staatlicher Souveränität auf die EU und dort auf die Europäische Zentralbank (EZB) übertragen. Diese hat dafür die ausschließliche Kompetenz (Art. 3 Abs. 1 lit. c bzw. Art. 282 Abs. 3 AEUV). Um insbesondere das vorrangige Ziel der Preisstabilität (Art. 119 Abs. 2, Art. 282 Abs. 2 S. 3 AEUV) erfüllen zu können, besitzt die EZB primärrechtlich gesicherte Unabhängigkeit, woran sich nach ihrer Einordnung als Organ der EU nichts geändert hat (Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2, Abs. 3 EUV, Art. 130, Art. 282 Abs. 3 S. 3 AEUV). Dies entspricht der Stellung der Deutschen Bundesbank, deren Unabhängigkeit allerdings vor der Einfügung von Art. 88 S. 2 GG weder verfassungsrechtlich noch einfachgesetzlich garantiert war.⁷ Für andere Mitgliedstaaten war die wegen der Erfordernisse des ESZB gebotene Einräumung der Unab-

hängigkeit ein grundsätzlicher Systemwechsel, dessen politische Akzeptanz nach wie vor Probleme bereitet. Die Wirtschaftspolitik verbleibt dagegen, auch in der Eurozone, in der Kompetenz der Mitgliedstaaten (Art. 120 AEUV: „ihre Wirtschaftspolitik“). Diese sind zu einer „engen Koordinierung“ (Art. 119 Abs. 1 AEUV) verpflichtet. Während dies auch auf die Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung zutrifft, gelten die für die Einhaltung der für eine „Stabilitätsgemeinschaft“ (Art. 119 Abs. 2 AEUV: „vorrangiges Ziel der Preisstabilität“) erforderlichen Kriterien vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten von Kommission und Rat (vgl. Art. 121, Art. 126 AEUV) nur für die Staaten der Eurozone (vgl. Art. 139 Abs. 2 lit. a und b AEUV). Deren Realisierung bereitet erhebliche Probleme, was die Frage nach den Grenzen einer „Vergemeinschaftung“ der Fiskalpolitik aufwirft.

Eintrittsvoraussetzungen zur Währungsunion

Rechtliche Voraussetzung ist zunächst die Anpassung des nationalen Rechts, insbesondere die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit der nationalen Zentralbank (Art. 140 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 AEUV). Die materiellen Voraussetzungen der Aufnahme in die Eurozone werden mindestens alle zwei Jahre oder auf Antrag eines ihr noch nicht angehörenden Mitgliedstaats gemäß der vier materiellen „Konvergenzkriterien“ (Art. 140 Abs. 1 S. 3 AEUV) geprüft, die in einem Protokoll „näher festgelegt“ werden.⁸ Das Kriterium der anhaltenden Preisstabilität fordert, dass die Inflationsrate der drei besten Mitgliedstaaten während des letzten Jahres vor der Prüfung nicht um mehr als 1,5 % überschritten wurde. Zur Finanzlage der öffentlichen Hand darf zum Zeitpunkt der Prüfung kein Beschluss des Rates nach Art. 126 Abs. 6 AEUV vorliegen. Dieses Kriterium ist als einziges dauerhaft relevant und wird gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, der auch Sanktionen vorsieht, überwacht. Ein übermäßiges Defizit i. S. v. Art. 126 Abs. 2 AEUV liegt bei Überschreitung des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits von 3 % oder einem öffentlichen Gesamtschuldenstand von über 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu Marktpreisen vor.⁹ Der Staat muss zwei Jahre vor der Prüfung am Wechselkursmechanismus des EWS „ohne star-

ke Spannungen“, und ohne selbst gegenüber dem Euro abgewertet zu haben, teilgenommen haben. Die Konvergenz der Zinssätze fordert, dass im Verlauf von einem Jahr vor der Prüfung der durchschnittliche langfristige Nominalzinssatz um nicht mehr als 2 % über den drei Mitgliedstaaten mit dem besten Ergebnis lag. Die Prüfberichte der Kommission und der EZB berücksichtigen als weitere Gesichtspunkte auch die Ergebnisse bei der Integration der Märkte und die Entwicklung der Leistungsbilanzen und der Lohnstückkosten sowie andere Preisindizes.¹⁰ Die Aufnahme erfolgt durch Beschluss des Rates, wobei nur die Staaten der Eurozone stimmberechtigt sind, mit der entsprechenden qualifizierten Mehrheit (Art. 140 Abs. 2 UAbs. 2 und 3 AEUV).

Die Kriterien sind rechtlich verbindlich, aber keine Bedingungen und lassen Beurteilungs- und Entscheidungsspielräume, die sich allerdings im Rahmen der durch die Kriterien vorgegebenen Ziele halten müssen. Ob dies bei der Aufnahme Belgiens und Italiens, die das Schuldenstandskriterium weit verfehlten, eingehalten wurde, wird unterschiedlich beurteilt.¹¹ Problematisch ist, dass es sich um eine, durch entsprechende punktuelle Anstrengungen gestaltbare und wie der Fall Griechenland zeigt, manipulierbare Momentaufnahme handelt. Zumindest die Erstellung und Überprüfung der Grundlagen sollte daher sorgfältig gehandhabt werden, wobei soweit möglich auch deren Dauerhaftigkeit berücksichtigt werden müsste.

Stabilitäts- und Wachstumspakt – Fiskalpakt

Zur Sicherung der Stabilitätskriterien nach dem Beitritt zur Eurozone wurde 1997 nach einer Entschließung des Rates durch zwei Verordnungen der sog. Stabilitäts- und Wachstumspakt erlassen, der das Frühwarnsystem des Art. 126 AEUV präzisieren und verschärfen sollte. 2002/2003 verstießen Deutschland und Frankreich gegen das Defizitkriterium, was von der Kommission beanstandet, vom Rat aber nicht sanktioniert wurde, was der EuGH nur teilweise beanstandete. Daraufhin wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt durch eine „Reform“ aufgeweicht. Angesichts der Schuldenkrise erfolgte Ende 2011 eine Verschärfung durch fünf Verordnungen und eine Richtlinie des Rates, dem

sog. „Six-Pack“, das 2013 durch zwei weitere Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates, dem sog. „Two-Pack“ ergänzt wurde. Das sog. „Europäische Semester“ soll der Sicherung einer engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik und einer dauerhaften Konvergenz der Wirtschaftsleistung der Mitgliedstaaten durch Vorverlagerung der haushaltspolitischen Überwachung mittels Vorabmeldung durch die Mitgliedstaaten und Überprüfung der Kommission mit entsprechenden Stellungnahmen dienen. Eine „Genehmigungspflicht“ der Haushalte der Mitgliedstaaten ist damit nicht verbunden. Immerhin führt dies aber zu einer verstärkten Überwachung der Empfänger von Hilfen aus dem „Euro-Rettungsschirm“, jetzt dem ESM.¹²

Die Wirksamkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist sehr umstritten.¹³ Noch mehr gilt dies für den sog. Fiskalpakt (VSKS),¹⁴ der den Stabilitäts- und Wachstumspakt durch weitere Schärfungen unterstützen soll. Dazu gehört insbesondere die Verpflichtung zur Einführung sog. „Schuldenbremsen“ (Art. 3 VSKS). Da dies ein wegen der fehlenden Mitwirkung des Vereinigten Königreichs und Tschechiens zwischen den (damals) 25 anderen Mitgliedstaaten geschlossener völkerrechtlicher Vertrag ist, der Bereiche der WWU betrifft, muss er mit dem bestehenden Unionsrecht, das durch dieses „Ersatzunionsrecht“¹⁵ bzw. Ergänzungs- oder Verbindungsrecht¹⁶ nicht geändert wird, vereinbar sein bzw. entsprechend restriktiv ausgelegt werden (vgl. Art. 2 VSKS). Staaten, die Hilfen aus dem ESM in Anspruch nehmen wollen, müssen den Fiskalpakt ratifiziert haben (Art. 12 VSKS), was durch alle 25 Vertragsstaaten geschehen ist. Die Einschätzung, der Fiskalpakt habe „wohl eher eine symbolische Bedeutung“,¹⁷ hat sich bislang bestätigt.

Maßnahmen und Reformen im Rahmen der Staatsschuldenkrise

Ursachen der Staatsschuldenkrise allgemein und speziell in Griechenland

Allgemeine Ursache der Finanzkrise 2008 waren Fehlentwicklungen insbesondere in den USA, die durch den Zusammenbruch der Lehman-Bank offensichtlich wurden. Durch ent-

sprechende Fehlspekulationen in den USA, aber auch in Europa (z. B. in Island und Irland, aber auch, wie z. B. der Kauf der Hypo Alpe Adria durch die Bayerischen Landesbank zeigt, in Österreich) gerieten europäische und auch deutsche Banken in eine Schieflage. Wegen der behaupteten und in gewisser Hinsicht (insbesondere Gefährdung von Pensionsfonds) tatsächlichen „Systemrelevanz“ großer Banken entschlossen sich die Staaten zu Rettungsmaßnahmen, die in unterschiedlichem Ausmaß die jeweiligen Staatshaushalte belasteten. Diese allgemeine Ursache machte zugleich eine spezielle Fehlentwicklung innerhalb des Eurosystems deutlich, nämlich die Überschuldung von Euro-Staaten wegen durch die gemeinsame Währung eröffneter günstiger Konditionen über deren Leistungsfähigkeit hinaus. Speziell bei Griechenland kommt hinzu, dass sein Beitritt zur Euro-Zone aufgrund falscher Daten erfolgte, die u. a. mit Unterstützung durch dubiose SWAP-Geschäfte der US Bank Goldman Sachs erstellt wurden.¹⁸ Es gab durchaus begründete Warnhinweise, die aber von den damals verantwortlichen Politikern ignoriert wurden.¹⁹ Hinzu kommt eine jahrelange Misswirtschaft in Griechenland mit generellen Defiziten in der Verwaltung, insbesondere der Steuerverwaltung, verbreiteter Steuerhinterziehung, Korruption und Klientelwirtschaft.

Erste Maßnahme:

Sog. „Griechenland-Soforthilfe“

Da in der Zahlungsunfähigkeit Griechenlands aus unterschiedlichen Gründen („Ansteckungsgefahr“ für andere gefährdete Staaten und erhebliches Ausfallrisiko für die Gläubigerbanken, damals insbesondere auch in Frankreich und Deutschland) eine Gefährdung der Eurozone und damit der Währungsunion insgesamt gesehen wurde, entschlossen sich die anderen Mitgliedstaaten der Eurozone (mit Ausnahme der Slowakei) unter Beteiligung des Internationalen Währungsfonds im April 2010 zu einer sog. „Griechenland-Soforthilfe“. Durch bilaterale Vereinbarungen mit Griechenland gewährten sie „freiwillige“ Hilfen (sog. Solidaritätsmechanismus). Darin liegt zumindest formal keine Haftungsübernahme, die Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV verbietet. Kritiker sahen darin aber eine Umgehung des Verbots des No-bail-out (Nicht-

Auslösungs-Klausel) oder jedenfalls eine Verteilung seines Zwecks.²⁰

Der sog. Euro-„Rettungsschirm“ – EFSF

Um auf solche Krisen wie der griechischen besser vorbereitet zu sein und angesichts sich abzeichnender Finanzierungsprobleme in Irland, Portugal und Spanien wurde durch die auf Art. 122 Abs. 2 S. 1 AEUV gestützte Verordnung Nr. 407/2010 des Rates zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)²¹ ein sog. „Euro-Rettungsschirm“ geschaffen, der zunächst bis 30. Juni 2013 befristet war. Er sah von der Kommission gewährte Kredite der EU, eine Kreditlinie des IWF sowie Kredite der Mitgliedstaaten vor, die mit 440 Milliarden Euro den Hauptanteil der insgesamt 750 Milliarden Euro tragen. Dadurch sollten Kredite an Mitgliedstaaten vergeben werden, die sich am Kapitalmarkt nicht mehr zu vertretbaren Konditionen refinanzieren können. Die Vergabe der Kredite wurde an wirtschaftspolitische Bedingungen geknüpft, die zur „Resolvenz“, d. h. zur Erlangung der eigenständigen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der betreffenden Staaten, führen sollen. Zuständig für die Vergabe der mitgliedstaatlichen Kredite war die European Financial Stability Facility (EFSF), eine Zweckgesellschaft nach luxemburgischem Recht, die durch die (damals) 16 Euro-Staaten gegründet wurde. Unionsrechtlich problematisch ist bereits die Tragweite der Rechtsgrundlage des Art. 122 Abs. 2 S. 1 AEUV, die für „Naturkatastrophen“ und ähnliche Fälle, somit Einzelfälle, gedacht war, angesichts der besonderen Umstände aber wohl auch eine befristete allgemeine Rahmenregelung umfasst.²² Schließlich stellt sich auch hier die Frage der Umgehung des Zwecks der No-bail-out-Klausel des Art. 125 AEUV, ferner, ob der mittelbare Erwerb von Staatsanleihen mit mehr oder weniger faktischer Ankaufgarantie den Marktfaktor ausschaltet und dadurch einer gemäß Art. 123 AEUV unzulässigen Staatsfinanzierung nahekommt. Gut vertretbar erscheint der Ansatz einer teleologischen Reduktion der Bestimmungen dahingehend, dass bei Gefährdung des Euro als gemeinsamer Währung gemeinsame „Rettungsmaßnahmen“ zulässig sein müssen, solange diese an Bedingungen geknüpft sind, die kon-

traproduktiven Effekten wie einer Schuldenaufnahme im Vertrauen auf die letztendliche Übernahme durch Dritte (sog. „moral hazard“) entgegenwirken.²³ Die mit der „Rettungspolitik“ verbundenen politischen Probleme liegen auf der Hand: unbeliebte Reformen wie Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen und die Einschränkung der politischen Gestaltungsfreiheit.²⁴ Entscheidend ist, dass diese Maßnahmen effektiv sind (die Erhöhung von Steuern hilft nichts, wenn diese mangels funktionierender Steuerverwaltung oder wegen Rücksichtnahme auf die jeweilige Klientel nicht eingetrieben werden, insbesondere wenn Fälle von Steuerhinterziehung durch die Kooperation der „Fluchtstaaten“ bekannt sind) und die Belastungen sozial akzeptabel verteilt werden (z. B. Berücksichtigung der unterschiedlichen Belastungswirkung von Einkommens- und Mehrwertsteuer), schließlich die Verbindung von Haushaltskonsolidierung mit Wachstumsförderung, ohne die eine dauerhafte Stabilisierung nicht möglich ist. Demokratische Legitimation und Akzeptanz ist sowohl in den unterstützten als auch in den unterstützenden Staaten erforderlich. Die Bilanz des EFSM fällt unterschiedlich aus: Während Irland, Portugal und Spanien den „Rettungsschirm“ wieder verlassen konnten, laufen die Stützungsmaßnahmen für Zypern noch und ist hinsichtlich Griechenland, für das die EFSM-Maßnahmen ausgelaufen sind, ein Ende nicht absehbar.

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) – Art. 136 Abs. 3 AEUV

Der EFSM war zeitlich befristet. Um für „Rettungsmaßnahmen“ eine dauerhafte Einrichtung zu haben, beschloss der Europäische Rat bereits am 16./17. Dezember 2010 die Einführung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Da dafür im Unionsrecht keine hinreichende Rechtsgrundlage gesehen wurde und eine so weitreichende Vertragsänderung das ordentliche Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2-5 EUV) erfordert hätte, das – wie der Vertrag von Lissabon gezeigt hat – langwierig und mit Unsicherheiten hinsichtlich der Ratifikation behaftet ist, erfolgte dies durch einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone.²⁵ Dadurch wurde der

Beistand für überschuldete Eurozonen-Staaten verstetigt, so dass sich die Frage der Vereinbarkeit mit der No-bail-out-Klausel des Art. 125 AEUV verstärkt stellte. Daher wurde (jedenfalls zur Klarstellung)²⁶ Art. 136 Abs. 3 AEUV eingefügt, was im vereinfachten Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV) möglich war. Der EuGH hat im Urteil Pringle dies und auch die Vereinbarkeit des ESM-Vertrages mit dem Unionsrecht im Übrigen bestätigt. Das vereinfachte Änderungsverfahren ist zulässig, weil es um eine Änderung des Dritten Teils des AEUV geht und keine neue Kompetenz der EU begründet wird. Gegen die Kompetenzordnung der EU wird nicht verstoßen, weil die Materie die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbliebene Wirtschaftspolitik betrifft und somit allein zulässiges Handeln der Mitgliedstaaten bestätigt wird. Gegen die No-bail-out-Klausel des Art. 125 Abs. 1 AEUV werde nicht verstoßen, da die Mitgliedstaaten bei der Verschuldung der Marktlogik unterworfen blieben und die in Art. 136 Abs. 3 AEUV ausdrücklich angeordnete Verknüpfung mit strengen Auflagen Anreiz für solide Haushaltspolitik sei.²⁷ Das Stammkapital von 700 Milliarden Euro wird durch Einzahlungen der Mitgliedstaaten (Deutschland 21,72 Milliarden Euro) und Bürgschaften (Deutschland 190,02 Milliarden Euro) aufgebracht. Gewährt werden können Stabilitätshilfen, vorsorgliche Finanzhilfen, Finanzhilfen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten eines ESM-Mitglieds und Darlehen, Primärmarkt- und Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilitäten (vgl. Art. 13-18 ESM).

Folgen des Wechsel des „Rettungsprogramms“ von EFSF/EFSM zu ESM

Die Verordnung zur Einführung des EFSF war eine Maßnahme der Union, bezog sich somit auf alle Mitgliedstaaten. Parteien des ESM-Vertrags sind allein die Mitgliedstaaten der Eurozone. Grundlage des ESM ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen diesen. Während Finanzhilfen des EFSM auch aus EU-Haushaltsmitteln gewährt wurden, kommen die Hilfen des ESM allein aus dem durch Einzahlungen und Garantien der Vertragsparteien gebildeten Stammkapital. Voraussetzung für die Gewährung von Hilfen ist zum einen, dass dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Wäh-

rungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist, und die Verbindung mit strengen, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessene Auflagen (Art. 12 ESM-Vertrag). Vor allem die Frage der Gefährdung der Stabilität der Eurozone insgesamt, aber auch die Festlegung der Aufgaben lässt erhebliche Beurteilungsspielräume, was sich jetzt im Fall Griechenland gezeigt hat.

Weitere Reformvorschläge

Auf weitere Reformvorschläge wie Eurobonds, der Vereinbarung eines Staateninsolvenzrechts bzw. Staatenresolvenzrechts sowie Collective Action Clauses kann hier nur hingewiesen werden.²⁸

VERFASSUNGSRECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN, PROBLEME UND GRENZEN IN DEUTSCHLAND

Ansatz verfassungsgerichtlicher Überprüfung

Seit dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) können Zustimmungsgesetze zu Verträgen, die Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen, von jedermann durch Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG) mit der Begründung angefochten werden, dass dadurch dem Bundestag nicht mehr hinreichend eigene Befugnisse verbleiben und so das Wahlrecht des Einzelnen (Art. 38 GG) entwertet wird.²⁹ Im Lissabon-Urteil begründete das BVerfG die Pflicht des Bundestages, seiner Integrationsverantwortung durch Wahrung seiner Rechte zu genügen.³⁰ Die Pflicht des Bundestags zur Wahrung seiner Rechte wurde durch mehrere Urteile hinsichtlich der Eingehung finanzieller Verpflichtungen im Rahmen des sog. „Rettungsschirms“ konkretisiert.³¹ Da es dabei auch um die Rechte von Minderheiten geht, kommt neben der Verfassungsbeschwerde der Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) in Betracht.

Prüfungsmaßstäbe und Prüfungsintensität des BVerfG

Prüfungsmaßstab des BVerfG ist, ob die 1992 in Art. 23 GG auf der Basis der bis dahin ergangenen Rechtsprechung des BVerfG genannten

Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten gewahrt sind (Grundrechtskontrolle, Identitätskontrolle) und ob sich Akte der EU im Rahmen des Übertragenen halten (sog. Ultra vires-Kontrolle). Im Maastricht-Urteil hielt das BVerfG auch die Übertragung der Währungshoheit für verfassungskonform, wenn deren Folgen berechenbar und die WWU als „Stabilitätsgemeinschaft“ konzipiert ist und eine solche bleibt.³² Die Urteile zum „Rettungsschirm“ betonen zum einen, dass das Budgetrecht des Bundestages durch dessen Beteiligung an den getroffenen Maßnahmen gewahrt bleiben muss, zum anderen aber auch die Verantwortung der politischen Entscheidungsträger mit entsprechendem Entscheidungsspielraum.³³

DIE LÖSUNG DER „GRIECHENLANDKRISE“

Nach dem Regierungswechsel in Griechenland, dem Wahlsieg von SYRIZA und dem wechselhaften und kaum berechenbaren Verhalten der Regierung Tsipras und seines damaligen Finanzministers Varoufakis, letztlich nach der Ablehnung des noch im Rahmen des dann auslaufenden EFSF beschlossenen Programms durch die griechische Regierung, stellte sich die Frage, ob die „Rettungspolitik“ (eventuell modifiziert) fortgesetzt werden oder ob Griechenland (vorübergehend) aus der Eurozone ausscheiden soll – ein Gedanke, der nicht nur vom deutschen Finanzminister Schäuble, sondern auch von Teilen der griechischen Politik erwogen wurde. Alternativen aufzuzeigen und Vorteile und Risiken abzuwägen sollte in der Politik selbstverständlich sein. Letztlich entschied man sich für die Fortsetzung der sog. „Rettungspolitik“ im Rahmen des ESM. Dafür spricht zum einen, dass für ein Ausscheiden Griechenlands aus der Eurozone derzeit keine Regelung besteht,³⁴ was einem einvernehmlich vereinbarten Ausscheiden angesichts der beschränkten Wirkung rechtlicher Regeln im Bereich der WWU aber kaum entgegenstehen dürfte, zum anderen aber, dass die diversen Risiken und Nebenwirkungen eines solchen Ausscheidens höher bewertet wurden. Es kommt nach den Wahlen in Griechenland, aus denen nach Abspaltung des ganz linken Flügels, der den Einzug ins Parlament verfehlte, erneut SYRIZA als Sieger hervorging, darauf an, im Rahmen des ESM, der in

Art. 12 ESM-Vertrag Solidarität der Unterstützer deutlich an Solidität des Unterstützten knüpft, eine sinnvolle und dauerhaft tragbare Lösung zu finden.

|| **PROF. DR. RUDOLF STREINZ**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht,
Ludwig-Maximilians-Universität München

ANMERKUNGEN

- ¹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaats, der für die Prüfung des von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Dublin III-VO) vom 26.6.2013, Amtsblatt der EU (ABl.) 2013 L 180/31.
- ² Nr. 1 des Protokolls (Nr. 15) zum Vertrag von Maastricht, ABl. 1992 C 191/87 (zum Vertrag von Lissabon ABl. 2012 C 326/284).
- ³ Nr. 1 des Protokolls (Nr. 16) zum Vertrag von Maastricht, ABl. 1992 C 191/89 (zum Vertrag von Lissabon ABl. 2012 C 326/287). Nach einem negativen Referendum vom September 2000 behält Dänemark diesen Status bei. Vgl. dazu Häde, Ulrich: EUV/AEUV-Kommentar, Art. 139 AEUV, Rn. 14, hrsg. von Christian Calliess und Matthias Ruffert, München, 4. Aufl., 2011.
- ⁴ Ebd., Art. 140 AEUV, Rn. 31.
- ⁵ Ebd., Art. 139 AEUV, Rn. 22.
- ⁶ Ebd., Art. 130 AEUV, Rn. 20.
- ⁷ Vgl. Siekmann, Helmut: Grundgesetz-Kommentar, hrsg. von Michael Sachs, München, 7. Aufl., 2014, Art. 88, Rn. 4 f.
- ⁸ Art. 140 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 AEUV; Protokoll über die Konvergenzkriterien zum Vertrag von Maastricht (ABl. 1992 C 191/85), jetzt Protokoll (Nr. 13) zum Vertrag von Lissabon (ABl. 2012 C 326/281).
- ⁹ Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit zum Vertrag von Maastricht (ABl. 1992 C 191/84), jetzt Protokoll (Nr. 12) zum Vertrag von Lissabon (ABl. 2012 C 326/279).
- ¹⁰ Art. 140 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV.
- ¹¹ Für Verstoß des Aufnahmebeschlusses des Rates gegen das Unionsrecht z. B. Häde: EUV/AEUV-Kommentar, Art. 140 AEUV, Rn. 39 m. w. N. auch zur Gegenmeinung.
- ¹² Vgl. Streinz, Rudolf: Europarecht, Heidelberg, 10. Aufl., 2016, Rn. 1122 ff. m. w. N.
- ¹³ Vgl. Herdegen, Matthias: Europarecht, München, 17. Aufl., 2015, § 23, Rn. 19 ff.
- ¹⁴ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2.3.2012.
- ¹⁵ Lorz, Alexander / Sauer, Heiko: Ersatzunionsrecht und Grundgesetz. Verfassungsrechtliche Zustimmungsfragen für den Fiskalpakt, den ESM-Vertrag und die Änderung des AEUV, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2012, S. 573-582 (575).
- ¹⁶ Lenaerts, Koen: Europas Wirtschaftsverfassung und die Finanzkrise: Eine neue konstitutionelle Gewichtung?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2014, S. 1417-1422 (1417): „semi-intergouvernementalism“.
- ¹⁷ Calliess, Christian / Schoenfleisch, Christopher: Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages, in: JuristenZeitung (JZ) 2012, S. 477-487 (485).
- ¹⁸ Dadurch wurde die gemeldete Schuldenlast um ca. 2 % gedrückt, vgl. dazu Wirtschaftswoche 30/2015, S. 78; vgl. Häde: EUV/AEUV-Kommentar, Art. 140 AEUV, Rn. 41.
- ¹⁹ Vgl. zu den Bedenken im Konvergenzbericht 2000 der EZB Häde: EUV/AEUV-Kommentar, Art. 140 AEUV, Rn. 40.
- ²⁰ Vgl. Hentschelmann, Kai: Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel – Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion, in: Europarecht (EuR) 2011, S. 282-312 (289-301); Kempen, Bernhard, in: EUV/AEUV-Kommentar, hrsg. von Rudolf Streinz, München, 2. Aufl., 2012, Art. 125 AEUV, Rn. 4-6. Vgl. zu den kontroversen Ansichten Nettesheim, Martin: „Euro-Rettung“ und Grundgesetz. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion, in: EuR 6/2011, S. 765-783 (765-766).
- ²¹ ABl. 2010 L 118/1, berichtigt ABl. 2012 L 188/19.
- ²² Smulders, Bernardus / Keppenne, Jean-Paul: Art. 122 AEUV, Rn. 25, in: Europäisches Unionsrecht. Kommentar, hrsg. von Hans von der Groeben, Jürgen Schwarze und Armin Hatje, Baden-Baden, 7. Aufl., 2015.
- ²³ Vgl. Streinz: Europarecht, Rn. 1041.
- ²⁴ Vgl. dazu die von der Legitimation zweifelhaft, inhaltlich zumindest teilweise durchaus bedenkenswerte Kritik in Resolution 1884 (2012) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, wiedergegeben bei Herdegen: Europarecht, S. 407 f.
- ²⁵ Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 2.2.2012, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 2012 II S. 983.
- ²⁶ Strittig ist, ob Art. 136 Abs. 3 EUV konstitutiv, d. h. die Rechtslage ändernd (so offenbar das BVerfG) oder rein deklaratorisch (so der EuGH) ist.
- ²⁷ EuGH, Rs. C-370/12, Pringle, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 70, 71 ff., 135 f.

- ²⁸ Vgl. dazu Streinz: Europarecht, Rn 1142 m. w. N.
- ²⁹ BVerfGE 89, 155 (Leitsätze 4 und 5).
- ³⁰ BVerfGE 123, 267 (Leitsatz 2).
- ³¹ Grundlegend BVerfGE 129, 124 (Leitsatz 2 b). Vgl. dazu Streinz, Rudolf: Was bleibt vom Budgetrecht des Bundestages in der „Fiskalunion“? Anmerkungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Freiheit, Gleichheit, Eigentum – Öffentliche Finanzen und Abgaben, Festschrift für Rudolf Wendt, hrsg. von Heike Jochum, Michael Elicker, Steffen Lampert und Roberto Bertone, Berlin 2015, S. 677-692 (681-688).
- ³² BVerfGE 89, S. 155 (199 ff.).
- ³³ Vgl. dazu Streinz: Budgetrecht, S. 689-690 m. w. N.
- ³⁴ Vgl. dazu Anne Schilmöller / Ralf Tutsch: Art. 140 AEUV, Rn. 34, in: Europäisches Unionsrecht. Kommentar, hrsg. von Hans von der Groeben, Jürgen Schwarze und Armin Hatje, Baden-Baden, 7. Aufl., 2015.