



Infobrief

Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland

Vereinbarkeit mit Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Kristin Rohleder, Olaf Zehnpfund, Lena Sinn

Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland

Vereinbarkeit mit Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Verfasser/in: Dr. Kristin Rohleder, ORnR Olaf Zehnpfund, M.A., gepr. RK Lena Sinn
Aktenzeichen: WD 11 – 3000 – 103/10
Abschluss der Arbeit: 3. Mai 2010
Fachbereich: WD 11: Europa

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	4
2. Die Vertragsbestimmungen zur Stärkung der mitgliedstaatlichen Haushaltsdisziplin	6
3. Auffassungen zur Reichweite der <i>No-Bail-Out</i>-Klausel	6
3.1. Überwiegende Auffassung in der Literatur: Ausschluss von Hilfsleistungen	7
3.2. Andere Auffassung: Keine Anwendung des Artikel 125 AEUV auf Kredite	9
3.3. Andere Auffassung: Regelungslücke im Primärrecht	10
4. Keine Gewährung finanziellen Beistands auf der Grundlage von Artikel 122 Absatz 2 AEUV	10
5. Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Europäischen Union	10
5.1. Vertragsverletzungsverfahren	10
5.2. Nichtigkeitsklage	11

1. Einführung

Mit ihrer Erklärung vom 25. März 2010 sicherten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets der griechischen Regierung zu, sie in ihren Bemühungen zur Bewältigung der Staatsverschuldungskrise zu unterstützen und zur Sicherung der finanziellen Stabilität im gesamten Euro-Währungsgebiet bei Bedarf entschieden und koordiniert zu handeln. Sie unterstrichen ihre Bereitschaft zu koordinierten bilateralen Darlehen im Rahmen eines Maßnahmenpaketes, das durch die Mitglieder der Euro-Gruppe und den Internationalen Währungsfonds (IWF) finanziert werden soll.¹ Auf der Grundlage dieser Erklärung fassten die Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets am 11. April 2010 einen Beschluss zur inhaltlichen Ausgestaltung und konkreten Umsetzung dieses **Unterstützungsmechanismus** zugunsten Griechenlands. Im Kern sieht dieser die Gewährung von **Finanzhilfen in Form bilateraler Kredite** durch die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vor, die durch die Kommission gebündelt und koordiniert sowie durch Finanzhilfen des IWF ergänzt werden sollen. Die Mitgliedstaaten, die sich am Unterstützungsmechanismus beteiligen, wurden aufgefordert, auf nationaler Ebene die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um das Hilfspaket rasch realisieren zu können.²

Die Bundesregierung kündigte am 20. April an, die Finanzhilfe, sofern sie notwendig werde, in Form eines **Kredits der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)** zu gewähren, der durch eine Garantie des Bundes abgesichert wird.³

Nach Abschluss der Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission (Kommission), der Europäischen Zentralbank (EZB), dem IWF und der griechischen Regierung über das griechische Stabilisierungsprogramm einigten sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets am 2. Mai 2010 über den **Gesamtrahmen** der finanziellen Ausstattung des über drei Jahre laufenden Hilfspaketes zugunsten Griechenlands. Dieser soll ein Kreditvolumen von **insgesamt 110 Mrd. Euro** umfassen, das in Höhe von 80 Mrd. Euro durch die Staaten der Euro-Gruppe aufgebracht wird; weitere 30 Mrd. Euro stellt der IWF zur Verfügung.⁴ Der auf Deutschland entfallende Anteil an dem in Form bilateraler Kredite zu gewährenden Hilfspaket für Griechenland beträgt für den gesamten Zeitraum 22,4 Mrd. Euro.

Die Diskussion über Möglichkeiten der Finanzhilfe zugunsten von Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), deren öffentliche Haushalte von extremen Defiziten gekennzeichnet sind oder die sich sogar der Gefahr einer Zahlungsunfähigkeit gegenüber sehen, wird geführt, seit die Kommission zu Beginn des Jahres 2009 mit den Vorbereitungen für ein Defizitverfahren⁵ gegen Grie-

1 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vom 25. März 2010, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113566.pdf (Stand: 3. Mai 2010).

2 Statement on the support to Greece by Euro area Members States, 11. April 2010, abrufbar unter: http://www.athens.diplo.de/Vertretung/athens/de/DownloadDatei_Statement_EU.property=Daten.pdf (Stand: 3. Mai 2010).

3 Vgl. Reuters, Nachrichtenagentur, Asmussen: Griechenland-Hilfe gegebenenfalls als Kredit, 20. April 2010, abrufbar unter: <http://de.reuters.com/article/idDEBEE63J08H20100420> (Stand: 3. Mai 2010).

4 Statement by the Eurogroup, 2. Mai 2010, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/114130.pdf (Stand: 3. Mai 2010).

5 Verfahren wegen übermäßigen öffentlichen Defizits gemäß Art. 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nunmehr Art. 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV).

chenland begann. Die Bandbreite der in dieser Diskussion erörterten **Modelle finanzieller Unterstützung** reicht dabei von direkten oder indirekten Finanzhilfen der EU, der EZB oder der Europäischen Investitionsbank (EIB) bis hin zu gemeinsamen oder bilateral ausgestalteten Hilfen der anderen Mitgliedstaaten.⁶ Die Debatte ist zugleich auch von warnenden Stimmen geprägt, die der Verweigerung finanzieller Unterstützung und der **Betonung der Eigenverantwortung jedes Mitgliedstaates für die Sanierung seiner Staatsfinanzen** nach dem Regelungsrahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP)⁷ den deutlichen Vorzug geben. Die Mitgliedstaaten unterlägen der besonderen Haushaltsdisziplin des SWP, die sie zu einer verantwortlichen Haushalts- und Wirtschaftspolitik zwingt. Diese würde aber *ad absurdum* geführt, wenn die Folgen unverantwortlichen Handelns nicht zu angemessenen – zumeist politisch schmerzhaften – Anpassungsprozessen führten sondern zu Hilfsmaßnahmen, die diesen Anpassungsdruck verminderten und negative Signalwirkung im Sinne eines *moral hazard* für andere Staaten hätten.

Das im Unterstützungsmechanismus⁸ vorgesehene Hilfspaket zugunsten Griechenlands fußt ebenso wenig wie die zu seiner Realisierung in jedem Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets nach nationalem Recht zu erlassenden Regelungen zur Gewährung des bilateralen Kredits zugunsten des griechischen Partners auf einer Ermächtigungsnorm in den grundlegenden Verträgen der EU. Beide unterliegen aber den Grenzen, die die Bestimmungen dieser Verträge Formen finanzieller Hilfen setzen, insbesondere den Grenzen des als „*No-Bail-Out-Klausel*“ bekannten Art. 125 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

In der rechtswissenschaftlichen und politischen Debatte wird über die Reichweite und normative Strenge der Bestimmungen des Art. 125 AEUV gestritten; Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs liegen nicht vor. Mit diesem Info-Brief wird ein Überblick über die in der Diskussion eingenommenen Positionen gegeben. Ein Exkurs über die Frage der Rechtsschutzmöglichkeiten im Falle einer Vertragsverletzung schließt die Ausführungen ab.

-
- 6 Zu den intensiv diskutierten Formen der finanziellen Unterstützung von Mitgliedstaaten gehörte auch die Begebung gemeinsamer Anleihen durch die Staaten der Euro-Zone (sog. *Eurobonds*), mit denen das Problem der durch Risikoprämien für seine Staatsanleihen verteuerten Kapitalaufnahme eines hoch verschuldeten Mitgliedstaats gemildert werden sollte. Durch die der Konstruktion zugrunde liegende gesamtschuldnerische Haftung aller Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes sollte die gute Bonität von beispielsweise Deutschland, Österreich und Finnland auf andere Euro-Staaten mit schlechteren Bonitätsbewertungen (*rating*) abstrahlen. In der Folge wurde auf die Reduzierung der an das *rating* gekoppelten Risikoaufschläge (*spreads*) gesetzt, was sich als erheblicher Zinsvorteil im Vergleich zum status quo für Staaten wie z.B. Irland, Griechenland, Spanien oder Portugal auswirken würde. Mit ähnlich indirektem Wirkungsmechanismus setzen auch Vorschläge an, nach denen Euro-Staaten mit guter Bonität für Staatsanleihen solcher Mitgliedstaaten garantieren. Vgl. „EIB könnte Eurobonds aufnehmen – im Notfall“, Handelsblatt vom 23. Februar 2009, „Den Griechen rennt die Zeit davon“, Financial Times Deutschland vom 22. Januar 2010.
- 7 Der ursprünglich als völkerrechtlicher Vertrag („Pakt“) zwischen den Mitgliedstaaten der EU konzipierte und schließlich sekundärrechtlich kodifizierte SWP besteht formal aus der Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 und den Verordnungen des Rates (EG) 1466/977 sowie (EG) 1467/978, die beide zum 1. Januar 1999 in Kraft traten. Beide Verordnungen wurden mit Erlass der Verordnungen des Rates (EG) Nr. 1055/059 sowie (EG) Nr. 1056/0510 am 27. Juni 2005 mit Wirkung vom 27. Juli 2005 geändert. Im SWP wurden die im EGV vorgesehenen Überwachungs- und Sanktionsmechanismen (Koordinierung der Wirtschaftspolitik und Defizitverfahren) präzisiert.
- 8 Allerdings ist die Verknüpfung der bilateralen Finanzhilfen mit den Konditionen des mit Griechenland ausgehandelten Stabilisierungsprogramms gestützt auf Art. 136 i.V.m. Art. 126 Abs. 9 AEUV.

2. Die Vertragsbestimmungen zur Stärkung der mitgliedstaatlichen Haushaltsdisziplin

Die „*No-Bail-Out-Klausel*“ des Art. 125 AEUV gehört wie auch die Artikel 123 und 124 AEUV zu den Regeln in den grundlegenden Verträgen der EU, mit denen die **Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten sichergestellt** werden soll. Während einerseits Defizit- und Verschuldungsobergrenzen sowie Sanktionen für den Fall ihrer Nichteinhaltung explizit geregelt sind (Art. 126 AEUV), zielen die Artikel 123 bis 125 AEUV andererseits darauf ab, alle Mitgliedstaaten der EU bei der Kreditfinanzierung ihrer Haushalte privaten Kreditnehmern gleichzustellen und den Mechanismen der Finanzmärkte zu unterwerfen.⁹

Im Kern liegt der Regelungsabsicht, den Staat bei seiner Kreditaufnahme wie jeden anderen Kreditnehmer den Gesetzen des Marktes zu unterwerfen, die ökonomische Logik zugrunde, dass der Staat, dessen Schuldtitel an den Finanzmärkten von potentiellen Zeichnern als problematisch angesehen wird, mit ansteigenden Kreditkosten konfrontiert wird. Die von steigenden Zinsen auf die Staatsschuld ausgehende Signalwirkung soll einen ökonomischen Anreiz geben, ausufernder Staatsverschuldung zu begegnen. Die Bestimmungen der Artikel 123 bis 125 AEUV ergänzen sich zu einem Dreiklang insoweit, als sie alle möglichen Wege der Umgehung ihrer Regelungsabsicht, den Staat bei der Kreditfinanzierung an die Finanzmärkte zu verweisen, versperren. So wird einerseits eine erzwungene Finanzierung zu konzessionären Bedingungen über die EZB bzw. die nationalen Zentralbanken (Art. 123 AEUV) und über Finanzinstitute (Art. 124 AEUV) unterbunden; Art. 125 AEUV soll andererseits ein "*moral hazard*"-Verhalten des betroffenen Staates in der Frage seiner Staatsverschuldung verhindern, weil er zur Behebung der Folgen mangelnder Budgetdisziplin nicht darauf zählen kann, dass ihm die EU oder die anderen Mitgliedstaaten durch Übernahme der Haftung oder den Eintritt in seine Verbindlichkeiten zu Hilfe kommen.

Das übergeordnete Ziel des Regelungsgeflechts ist die Sicherung der Stabilität der Währungsunion, die unmittelbar von der Stabilität der Staatshaushalte ihrer Mitglieder abhängt.¹⁰

3. Auffassungen zur Reichweite der *No-Bail-Out-Klausel*¹¹

Art. 125 Abs. 1 S. 1 AEUV sieht einen Haftungsausschluss der **Union** für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen vor. Gemäß Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV **haftet** auch ein **Mitgliedstaat nicht** für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats und **tritt nicht** für derartige Verbindlichkeiten **ein**; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens¹². Dieser Haftungsausschluss ist ab Beginn der zweiten Stufe der Währungsunion, d. h. seit dem 1. Januar 1994, in Kraft (als Art. 103 EGV in

9 Gnan, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage 2003, Art. 101, Rdnr. 2 ff.

10 Vgl. Morgenthaler, Der Euro – zwischen Integrationsdynamik und Geldwertstabilität, Juristische Schulung (JuS), 1997, S. 674 (681).

11 Der Begriff „*bail-out*“ bedeutet auf Deutsch so viel wie „Rettungsaktion“ (in Form finanzieller Hilfen).

12 Der Ausschluss in Art. 125 Abs. 1 S. 2, 2. Halbsatz AEUV gilt nur für einzelne, konkrete Vorhaben, die entweder von zwei oder mehr Mitgliedstaaten bzw. Mitgliedstaaten und Union gemeinsam getragen werden, und nur für wechselseitige Garantien im Sinne von Bürgschaften bzw. gesamtschuldnerischer Haftung. Beispiele bilden das Kanaltunnelprojekt von Großbritannien und Frankreich, s. Kempfen, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 103, Rdnr. 6.

der Fassung des Vertrags von Amsterdam bzw. als Art. 104b EGV in der Fassung des Vertrags von Maastricht). Die Norm ist ohne weitere innerstaatliche Umsetzung **unmittelbar anwendbar**.¹³

Nach Art. 125 Abs. 2 AEUV kann der Rat erforderlichenfalls auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die Definitionen für die Anwendung der in den Artikeln 123 und 124 sowie in diesem Artikel (= Art. 125 AEUV) vorgesehenen Verbote näher bestimmen. Auf der Grundlage des Art. 125 Abs. 2 AEUV wurde die Verordnung (EG) Nr. 3603/93¹⁴ erlassen, die einzelne Tatbestandsmerkmale konkretisiert. Die hier relevanten Tatbestandsmerkmale „haften“ und „eintreten für Verbindlichkeiten“ werden jedoch nicht definiert.

Die Norm des Art. 125 Abs. 1 AEUV ist insoweit eindeutig, als dass **keine Beistandspflicht** der Mitgliedstaaten füreinander besteht.¹⁵ Fraglich ist jedoch, ob die *No-Bail-Out*-Klausel ein bilaterales, letztlich „freiwilliges“ Eintreten für die Schulden eines Mitgliedstaats – wie es nun vorgesehen ist – verbietet.¹⁶ Über diese Frage wird derzeit in Politik, Wissenschaft und Medien diskutiert.

3.1. Überwiegende Auffassung in der Literatur: Ausschluss von Hilfsleistungen

Überwiegend wird in der deutschen Literatur vertreten, dass **jegliche Form des finanziellen Eintretens der Mitgliedstaaten** für Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaats durch die Norm des Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV ausgeschlossen sei.¹⁷ Ob hierunter auch die Gewährung von Krediten zu fassen ist, wird dabei jedoch nicht ausdrücklich erörtert.

13 Kempen, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 103, Rdnr. 3.

14 Verordnung (EG) Nr. 3603/93 des Rates vom 13. Dezember 1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Artikel 104 und Artikel 104b Absatz 1 des Vertrages vorgesehenen Verbote, ABl. 1993 L 332/1.

15 Frenz/Ehlenz, Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott?, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS) 2010, S. 65 (67).

16 Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble erklärte am 21. April 2010 in einer öffentlichen Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Bundestages, dass es sich bei den bislang in Erwägung gezogenen gepoolten Krediten um freiwillige Hilfen und nicht um eine Haftung der Mitgliedstaaten handele, die die Verträge im Rahmen des *bail-out*-Verbots untersagten. Heute im Bundestag (hib) vom 22. April 2010, online abrufbar unter: http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_04/2010_124/01.html (Stand: 3. Mai 2010).

17 Vgl. die Kommentarliteratur zur Vorgängernorm des Art. 103 EGV: Gnan, in: Von der Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage 2003, Art. 103, Rdnr. 23; Bandilla, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, Stand: Januar 2000, Art. 103, Rdnr. 3; Kempen, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 103, Rdnr. 5; Hattenberger, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage 2009, Art. 103, Rdnr. 3; Häde, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 103, Rdnr. 3; zur inhaltsgleichen Vorschrift im Verfassungsvertrag: Rodi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-183, Rdnr. 4.

Studien aus jüngster Zeit: Jeck/Van Roosebeke, Rechtsbruch durch *Bail-out*-Darlehen, Zu den Beschlüssen der Finanzminister der Euro-Staaten vom 11. April und vom 16. April 2010, Studie des Centrums für Europäische Politik (cep) vom 19. April 2010, S. 6 mit Hinweisen auf ältere Studien, online abrufbar unter: http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Weitere_Themen/CEP_Analyse_Rechtsbruch_durch_Bail-out.pdf (Stand: 3. Mai 2010); Seidel, Der Euro – Schutzschild oder Falle, Working Paper B 01/2010 des Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), S. 3 f, online abrufbar unter: http://www.zei.de/download/zei_wp/B10-01.pdf (Stand: 3. Mai 2010); Kerber, Währungsunion mit Finanzausgleich? Eine Klarstellung zur Legalität von Finanzhilfen für Finanznotstandsstaaten der Eurozone, S. 5 ff, online abrufbar unter: [http://www.europolis-online.org/index.php?id=35&tx_ttnews\[tt_news\]=27&tx_ttnews\[backPid\]=2&cHash=3398022d80](http://www.europolis-online.org/index.php?id=35&tx_ttnews[tt_news]=27&tx_ttnews[backPid]=2&cHash=3398022d80) (Stand: 3. Mai 2010); vgl. Frenz/Ehlenz, Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott?, EWS 2010, S. 65 (67); Schwarzer/Dullien, Policy options for Greece – an evaluation, Working Paper FG 1, 2010/01, März 2010 der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), S. 3, online abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6919 (Stand: 3. Mai 2010).

Diese Auffassung stützt sich im Wesentlichen auf folgende Argumente:

Erstens wird auf den **Wortlaut** des Art. 125 Abs. 2 AEUV sowie die auf dieser Grundlage erlassene Verordnung (EG) Nr. 3603/03 verwiesen. Sowohl Art. 125 Abs. 2 AEUV als auch die Verordnung sprechen von den in Art. 125 Abs. 1 AEUV vorgesehenen „Verboten“. Dies lege das Verständnis nahe, dass finanzielle Hilfsleistungen tatsächlich verboten seien¹⁸ und nicht nur eine Beistandsverpflichtung ausgeschlossen wird.¹⁹

Zweitens wird der **Sinn und Zweck** des Art. 125 Abs. 1 AEUV angeführt: Art. 125 AEUV soll nach der Denkschrift zum Vertrag von Maastricht die Eigenverantwortung jedes einzelnen Mitgliedstaates für seine Staatsverschuldung sichern.²⁰ Art. 125 AEUV ist neben dem Verbot der monetären Finanzierung gemäß Art. 123 AEUV und dem Verbot des bevorrechtigten Zugangs des öffentlichen Sektors zu Finanzinstituten nach Art. 124 AEUV der dritte Grundsatz, der das **Gebot zu disziplinierter Haushaltsführung** nach Art. 126 AEUV abstützen soll.²¹ Art. 125 AEUV bezweckt nach der Literatur konkret, die Mitgliedstaaten auch hinsichtlich der Bewertung ihrer Bonität gleich den privaten Kreditnehmern den Kapitalmärkten auszusetzen.²² Dies bedeute, dass der Staat bei steigender Verschuldung wie jeder andere Kreditnehmer mit steigenden Grenzkosten der Kreditaufnahme konfrontiert sein muss.²³ Könnte ein Staat sich darauf verlassen, dass die Union oder die anderen Mitgliedstaaten in finanziellen Schwierigkeiten hülfe – etwa, um eine mögliche Finanzkrise in der Währungsunion insgesamt zu vermeiden – oder aus Solidaritätsüberlegungen – würde der Zwang zu einer soliden Finanzgebarung ausgehöhlt werden.²⁴

Drittens wird ein **systematisches Argument** erwogen. So wird ein Vergleich zur Möglichkeit des Beistands bei Zahlungsbilanzkrisen für Mitgliedstaaten, die nicht der Euro-Zone angehören gezogen: Da es in Artikeln 143 und 144 AEUV für solche Staaten ausdrückliche Regelungen zum Beistand bei Zahlungsbilanzkrisen gebe, jedoch nicht für Mitgliedstaaten mit Zugehörigkeit zum

18 Frenz/Ehlenz, Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott, EWS 2010, S. 65 (67).

19 Der Wortlaut wird jedoch auch in die entgegengesetzte Richtung ausgelegt und allein Art. 125 Abs. 1 AEUV betrachtet: So sei anders als nach Art. 123 und Art. 124 AEUV nach Art. 125 Abs. 1 AEUV nichts ausdrücklich „verboten“. Vgl. Pernice, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. März 2010, „Rettung statt Rausschmiss“. Dies könnte dafür herangezogen werden, in Art. 125 Abs. 1 AEUV kein Verbot einer „freiwilligen“ Unterstützung zu sehen..

20 Denkschrift zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union, BR-Drs. 500/92, S. 90. Vgl. zur Entstehungsgeschichte der Norm: Endler, Europäische Zentralbank und Preisstabilität, Mannheim 1997, S. 341 ff.; Gnan, in: Von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage 2003, Art. 103, Rdnr. 9 ff.

21 Hattenberger, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage 2009, Art. 103, Rdnr. 1; Gnan, in: Von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage 2003, Art. 103, Rdnr. 2.

22 Häde, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2009, S. 399 (402).

23 Gnan, in: Von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage 2003, Art. 103, Rdnr. 2; Hattenberger, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage 2009, Art. 103, Rdnr. 1.

24 Gnan, in: Von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage 2003, Art. 103, Rdnr. 4; Bandilla, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, Stand: Januar 2000, Art. 103, Rdnr. 1

Euro-Währungsgebiet²⁵, liege es nahe, dass eine entsprechende Regelung bestünde, falls ein Beistandsrecht zwischen Mitgliedstaaten mit Euro-Währung möglich sein sollte.²⁶

Gleichwohl wird von einigen Autoren in diesem Zusammenhang auch auf die **praktischen Probleme** eines derart strengen Ausschlusses jeder Hilfsleistung hingewiesen: Eine solch weitgehende Regelung sei im Ernstfall kaum durchsetzbar, da eine Art **Solidarhaftung** für hochverschuldete Länder wohl unvermeidbar wäre.²⁷ So sei es kaum vorstellbar, dass die Union die Insolvenz eines Mitgliedstaats und alle damit verbundenen Folgen gerade für die Währungsunion hinnehmen würde.²⁸ Die Pflicht zur **Solidarität** sei auch in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV als **zentrale Zielbestimmung** auf **Unionsebene** verankert.²⁹

3.2. Andere Auffassung: Keine Anwendung des Artikel 125 AEUV auf Kredite

Schon vor der Krise Griechenlands wurde in der Literatur die Auffassung vertreten, dass die Gewährung eines Kredits nicht unter Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV zu subsumieren sei. Denn bei der Gewährung eines Kredits erfolge **kein Eintritt in bestehende Schuldverhältnisse**.³⁰ Darüber hinaus seien derartige Finanzhilfen an eine „Konditionalität“ zu knüpfen.³¹ Bei den Zahlungsbilanzhilfen nach Artikeln 143 und 144 AEUV wird die „Konditionalität“ durch die Verknüpfung der schrittweisen Auszahlung des Darlehens (in sog. Tranchen) mit der Erfüllung vorgegebener wirtschafts- und haushaltspolitischer Ziele durch den Empfängerstaat hergestellt.³² Eine solche Konditionalität ist im Falle der geplanten bilateralen Kredite zu Gunsten Griechenlands ebenfalls vorgesehen.

Diese Argumentationslinie wird auch vom Präsidenten der Eurogruppe, **Jean-Claude Juncker**, vertreten: Beistandskredite seien kein *Bail-Out*, weil sie ja zurückgezahlt würden.³³ Auch der Präsident der EZB **Jean-Claude Trichet** vertritt die Auffassung, dass Kredite keine Transferzahlungen seien, die unter das *Bail-Out*-Verbot fielen. Denn Kredite hätten Kosten und seien an

25 Artikel 143 und 144 AEUV gelten nur für einen „Mitgliedstaat, für den eine Ausnahmeregelung gilt“. Gem. Art. 139 Abs. 1 AEUV sind „Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt“ solche Mitgliedstaaten, für die der Rat nicht beschlossen hat, dass sie die erforderlichen Voraussetzungen für die Einführung des Euros erfüllen.

26 Frenz/Ehlenz, Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott, EWS 2010, S. 65 (67).

27 Auf diese Kritik weisen hin: Rodi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-183, Rdnr. 1; Hattenberger, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 103, Rdnr. 4; Gnan, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage 2003, Art. 103, Rdnr. 5 mit weiteren Nachweisen.

28 Häde, in: Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 103, Rdnr. 9.

29 Frenz/Ehlenz, Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott, EWS 2010, S. 65 (67).

30 Gnan, in: Von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage 2003, Art. 103, Rdnr. 28.

31 Gnan, in: Von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage 2003, Art. 103, Rdnr. 28.

32 Art. 5 i.V.m. Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 332/2002 des Rates vom 18. Februar 2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:053:0001:0003:DE:PDF> (Stand: 3. Mai 2010). Vgl. auch Bandilla, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, Stand: Oktober 2006, Art. 100, Rdnr. 12.

33 Vgl. das Interview mit Jean-Claude Juncker im Deutschlandradio vom 12. April 2010, Wortlaut online abrufbar unter: http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1161122/ (Stand: 3. Mai 2010); Artikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 16. März 2010, „EU einigt sich auf Notfallplan“, online abrufbar unter: <http://www.faz.net/s/Rub3ADB8A210E754E748F42960CC7349BDF/Doc~E76AAD959580147B2BA071EA9981F3485~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (Stand: 3. Mai 2010).

strikte Bedingungen geknüpft.³⁴ Als Gegenargument wird angeführt, dass der Kreditgeber wiederum doch während der Laufzeit des Kredits das Risiko trage.³⁵

3.3. Andere Auffassung: Regelungslücke im Primärrecht

Des Weiteren wird vertreten, dass es auf unionsrechtlicher Ebene **allgemein an institutionellen Regelungen für den Fall eines Staatsbankrotts** fehle.³⁶ Man könnte daraus schließen, dass eine Regelungslücke im Primärrecht besteht und daraus ggf. folgern, dass Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV der Gewährung koordinierter bilateraler Hilfen als ultima ratio - in Form von Krediten zu nicht-konzessionären Bedingungen - nicht entgegenstehen würde.

4. Keine Gewährung finanziellen Beistands auf der Grundlage von Artikel 122 Absatz 2 AEUV

Grundlage für einen finanziellen Beistand zugunsten aller Mitgliedstaaten und damit auch der Staaten, die an der dritten Stufe der WWU teilnehmen und somit an der gemeinsamen Währung beteiligt sind, bildet Art. 122 Abs. 2 AEUV. Danach kann der **Rat** auf Vorschlag der Kommission beschließen, einem Mitgliedstaat, der aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren.

Träger des finanziellen Beistandes ist nach den Festlegungen des Art. 122 Abs. 2 AEUV **ausschließlich die EU**.³⁷ Art. 122 AEUV kommt damit als Rechtsgrundlage für bilaterale Kredite der Mitgliedstaaten an Griechenland nicht in Betracht.

5. Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Europäischen Union

5.1. Vertragsverletzungsverfahren

Hat ein Mitgliedstaat nach Auffassung der **Kommission** gegen eine Verpflichtung aus den grundlegenden Verträgen der EU verstoßen, kann diese gemäß **Art. 258 AEUV** den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) anrufen. Zur Einleitung dieses sog. **Vertragsverletzungsverfahrens** gibt die Kommission zuvor eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab und gibt dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit, sich hierzu zu äußern. Die Klageerhebung durch die Kommission vor

34 Reuters, Trichet - Zähle bei Stabilitätspakt-Reform auf Deutschland, Artikel vom 29. April 2010, online abrufbar unter: <http://de.reuters.com/article/topNews/idDEBEE63SOLA20100429> (Stand: 3. Mai 2010); Reuters, Künftiger EZB-Vize hat nichts gegen Griechenland-Kredite, online abrufbar unter: <http://de.reuters.com/article/economicsNews/idDEBEE62M0CL20100323> (Stand: 3. Mai 2010).

35 Nienhaus, „Bereit zum Bailout“, Finanz und Wirtschaft vom 14. April 2010, online abrufbar unter: http://epaper.fuw.ch/files/epaper/publications/fw/fw14042010/pdf/fw_fw14042010_Frontseite_001_front.pdf (Stand: 3. Mai 2010).

36 Vgl. hierzu Fuest, Stabile fiskalpolitische Institutionen für die Europäische Währungsunion, Wirtschaftsdienst, X/1993, S. 539, 544 f; Konrad, Schuldenkrise in der Europäischen Union, Wirtschaftsdienst 2010/3; kritisch: Gnan, in: Von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage 2003, Art. 103, Rdnr. 5 f.

37 Vgl. hierzu Häde, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2009, S. 399 (403).

dem EuGH setzt voraus, dass der Mitgliedstaat der Aufforderung der Kommission zur Stellungnahme innerhalb der von ihr gesetzten Frist nicht nachkommt. Gelangte also die Kommission zu der Auffassung, dass der von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes beschlossene Unterstützungsmechanismus zugunsten Griechenlands oder die zu seiner Umsetzung von den übrigen Euro-Staaten zu gewährenden bilateralen Kredite gegen Art. 125 Abs. 1 S. 2 AEUV verstoßen, könnte die Kommission mit einer **Aufsichtsklage gemäß Art. 258 AEUV** ein Vertragsverletzungsverfahren gegen diesen Mitgliedstaat einleiten.

Das Recht, vor dem EuGH ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat in Gang zu setzen, steht gemäß **Art. 259 AEUV** auch den **Mitgliedstaaten** zu. So kann jeder Mitgliedstaat den EuGH anrufen, wenn er der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den grundlegenden Verträgen der EU verstoßen hat. Vor der Klageerhebung durch einen Mitgliedstaat wegen einer angeblichen Vertragsverletzung muss dieser die Kommission befragen. Die Kommission gibt sowohl dem Mitgliedstaat, gegen den ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden soll, als auch demjenigen, der eine Vertragsverletzung rügt, Gelegenheit, sich in einem kontradiktorischen Verfahren schriftlich und mündlich zu äußern. Sie erlässt sodann eine mit Gründen versehene Stellungnahme; unterlässt sie dies binnen einer Frist von drei Monaten nach dem Zeitpunkt ihrer Befassung, kann der Mitgliedstaat ungeachtet des Fehlens dieser Stellungnahme vor dem EuGH Klage erheben.

Kommt der EuGH zu dem Ergebnis, dass ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen hat, erlässt er ein **Feststellungsurteil gem. Art. 260 Abs. 1 AEUV**, das weder einen Vollstreckungstitel darstellt noch die Rechtslage gestaltet.³⁸ Der betreffende Mitgliedstaat ist jedoch verpflichtet, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil ergeben (Art. 260 Abs. 1 AEUV). Kommt der Mitgliedstaat dieser Verpflichtung aus dem Urteil nicht nach, kann die Kommission nach Art. 260 Abs. 2 AEUV durch den EuGH die Nichtbefolgung des Urteils feststellen lassen und daneben die Verhängung eines Pauschalbetrages oder Zwangsgelds beantragen. Für die Mitgliedstaaten bleibt nur die Möglichkeit, ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 259 AEUV anzustrengen; in einem daraufhin ergehenden Feststellungsurteil dürfen jedoch keine Sanktionen verhängt werden.³⁹

5.2. Nichtigkeitsklage

Aus **Art. 263 S. 2 AEUV** ergibt sich die Zuständigkeit des EuGH für Klagen, die ein **Mitgliedstaat, das Europäische Parlament (EP), der Rat der Europäischen Union (Rat) oder die Kommission** wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge der EU oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs erheben (**Nichtigkeitsklage**). Im Rahmen dieser Zuständigkeit überwacht der EuGH sowohl die **Rechtmäßigkeit der Gesetzgebungsakte** sowie der **Handlungen des Rates, der Kommission und der Europäischen Zentralbank (EZB)** als auch die Rechtmäßigkeit der Handlungen des EP und des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten.

38 Cremer, in: Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 228, Rdnr. 1; Ehrlicke, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 228, Rdnr. 1.

39 Cremer, in: Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 228, Rdnr. 9; Ehrlicke, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 228, Rdnr. 8.

Da dem Unterstützungsmechanismus zugunsten Griechenlands und den zu seiner Umsetzung zu treffenden bilateralen Kreditvereinbarungen weder Gesetzgebungsakte der EU noch andere Handlungen der in Art. 263 AEUV genannten Organe der EU zugrunde liegen, kommt die Anrufung des EuGH im Wege einer **Nichtigkeitsklage nicht in Betracht**. Dies gilt in gleicher Weise für die Klagemöglichkeiten, die Art. 263 Abs. 4 AEUV natürlichen oder juristischen Personen gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, einräumt.

Kristin Rohleder

Olaf Zehnpfund

Lena Sinn