



---

**Ausarbeitung**

---

**Verfassungsrechtliche Maßgaben für die geplante Vergabe von Finanzmitteln an Griechenland**



**Verfassungsrechtliche Maßgaben für die geplante Vergabe von Finanzmitteln an Griechenland**

Verfasser/in: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 198/10  
Abschluss der Arbeit: 5. Mai 2010  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
Telefon: [REDACTED]

---

## **Inhalt**

<b>1.</b>	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Sachverhalt.....</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Zulässigkeit nach europäischem Recht .....</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Vorgaben des Grundgesetzes für die Gewährung von Finanzhilfen .....</b>	<b>6</b>
4.1.	Ausgaben.....	6
4.2.	Gewährleistungen.....	7
4.3.	Gerichtliche Überprüfbarkeit .....	8

## 1. Zusammenfassung

Die Zulässigkeit von nationalen Beistandsmaßnahmen richtet sich nach Artikel 110 und 115 Abs. 1 GG. Ausgaben dürfen nur geleistet werden, wenn sie durch das Haushaltsgesetz bewilligt worden sind. Gewährleistungen bedürfen einer ausdrücklichen Ermächtigung durch Bundesgesetz.

Ist zu erwarten, dass im laufenden Haushaltsjahr wegen einer Inanspruchnahme der Gewährleistungen Zahlungen erfolgen, sind diese Ausgaben im laufenden Bundeshaushaltsplan – gegebenenfalls durch einen Nachtragshaushalt – zu veranschlagen. Ist eine Inanspruchnahme nicht oder nicht im laufenden Jahr zu erwarten, ist keine Änderung des Bundeshaushaltsplans erforderlich.

Verstöße gegen diese Maßgaben sind durch das beabsichtigte Gesetz zum Erhalt der Stabilität der Währungsunion nicht zu erwarten.

## 2. Sachverhalt

Deutschland hat sich auf EU-Ebene zu bilateralen Hilfen – mindestens politisch – verpflichtet, sollte Griechenland seine Schulden anderweitig nicht mehr bedienen können. Die Staats- und Regierungschefs der Euro-Mitgliedstaaten erklärten am 25. März 2010, sie seien bereit, „im Rahmen eines Pakets, das eine erhebliche Finanzierung durch den Internationalen Währungsfonds und einen Mehrheitsanteil aus europäischen Finanzmitteln umfasst, zu koordinierten bilateralen Darlehen beizutragen.“ Jede Auszahlung aus den bilateralen Darlehen müsse von den Mitgliedstaaten einstimmig beschlossen werden und sei an strenge Bedingungen zu knüpfen. Die Finanzmittel seien nicht zu durchschnittlichen Zinssätzen des Euro-Währungsgebiets bereitzustellen, sondern zu „nicht-konzessionären“ Zinssätzen, die kein Subventionselement enthielten.<sup>1</sup> Um die Finanzstabilität in der Euro-Zone sicherzustellen, beschlossen die Finanzminister der Euro-Zone, die Europäische Zentralbank und die Europäische Kommission am 11. April 2010 ein dreijähriges Notfallprogramm und sicherten bilaterale Kredite von bis zu 30 Mrd. € in 2010 zu einem Zinssatz von ca. 5 % zu.<sup>2</sup>

- 
- 1) Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vom 25. März 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/113566.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113566.pdf).
  - 2) Statement on the support to Greece by Euro area Member States, MEMO/10/123, vom 11. 4. 2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/123&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>; *reuters*, Eurogroup statement on terms of Greek loans, 11. 4. 2010; *Handelsblatt* vom 15. 4. 2010, „Griechische Tragödie in drei Akten“; *Handelsblatt* vom 15. 4. 2010, „Schäuble lässt Griechen-Hilfen vom Bundestag absegnen“; *Handelsblatt* vom 20. 4. 2010, „Berlin will Athen mit Krediten helfen“

Erfolgen sollen die Hilfen von deutscher Seite durch Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die ihrerseits durch Gewährleistungen des Bundes abgesichert werden.<sup>3</sup> Diese Gewährleistungen sollen nicht – wie üblich – per Nachtragshaushalt ins Haushaltsgesetz aufgenommen werden.<sup>4</sup> Zunächst war erwogen worden, die Gewährleistung an das bereits im Gesetzgebungsverfahren befindliche Gesetz zu Abschaffung des Finanzplanungsrates anzuhängen.<sup>5</sup> Inzwischen ist vorgesehen, in einem isolierten Gesetzgebungsverfahren einen eigenständigen Gesetzentwurf in den Bundestag einzubringen.<sup>6</sup> Ein entsprechender Gesetzentwurf ist am 3. Mai 2010 vom Bundeskabinett beschlossen worden.<sup>7</sup> Er wird von den Fraktionen von CDU/CSU und FDP in den Bundestag eingebracht. Mit dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz soll das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt werden, Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 22,4 Milliarden Euro für Kredite an die Hellenische Republik zu übernehmen.<sup>8</sup>

### 3. Zulässigkeit nach europäischem Recht

Ob und unter welchen Voraussetzungen die Europäische Union oder die Mitgliedstaaten einem in Schwierigkeiten geratenen Mitgliedsstaat Finanzhilfen gewähren können, ist umstritten. Wegen des Streitstandes wird auf die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste WD 11 – 3000 103/10 vom 3. Mai 2010 verwiesen.<sup>9</sup>

- Anlage -

Verstoßen ein oder mehrere Mitgliedstaaten gegen die Verpflichtungen aus den Verträgen, kann dies nach Artikel 258 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>10</sup> beim Gerichtshof der Europäischen Union geltend gemacht werden. Angerufen werden kann der Gerichtshof von der Kommission (Artikel 258 Abs. 2 AEUV) und von jedem Mitgliedstaat (Artikel 259 Abs. 2 AEUV).

---

3) *Kampeter*, Antwort der Bundesregierung, PlenProt 17/36, S. 3422 (A); *Financial Times Deutschland* vom 27. 4. 2010, „KfW kann Griechen-Hilfe stemmen“.

4) *Kampeter*, Antwort der Bundesregierung, PlenProt 17/36, S. 3422 (B), S. 3425 (B).

5) *Kampeter*, Antwort der Bundesregierung, PlenProt 17/36, S. 3422 (C); *Handelsblatt* vom 22. 4. 2010, „CDU/CSU: Unmut über Schäubles Griechenland-Strategie“; *Der Tagesspiegel* vom 22. 4. 2010, „Athen-Hilfen: Bundestag will mitreden“.

6) *Kampeter*, Antwort der Bundesregierung, PlenProt 17/36, S. 3422 (C), S. 3423 (A); *Financial Times Deutschland* vom 22. 4. 2010, „Union demontiert Schäuble“.

7) Videobotschaft der Bundeskanzlerin, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/AudioVideo/2010/Video/2010-05-03-Streaming-Gesetzentwurf-Stabilitaet/2010-05-03-streaming-gesetzentwurf-stabilitaet.html>.

8) Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG), Drs. 17/1544.

9) [REDACTED], Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland – Vereinbarkeit mit Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Info-Brief der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, W 11 – 3000 – 103/10.

10) ABl. 2009 C 115/99.

Vor dem Bundesverfassungsgericht kann ein Verstoß gegen die Verpflichtungen aus den Europäischen Verträgen nicht geltend gemacht werden.<sup>11</sup> Das Bundesverfassungsgericht entscheidet nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG unter anderem über die Vereinbarkeit von Bundes- oder Landesrecht mit dem Grundgesetz oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit Bundesrecht (abstrakte Normenkontrolle). Eine vergleichbare Zuständigkeitsnorm für die Prüfung von Bundesrecht auf die Vereinbarkeit mit den Verträgen der Europäischen Union fehlt hingegen. Auch für das Verfassungsbeschwerdeverfahren ist dem Bundesverfassungsgericht eine Überprüfung deutscher Rechtsakte am Maßstab des Gemeinschaftsrechts verwehrt.<sup>12</sup>

#### **4. Vorgaben des Grundgesetzes für die Gewährung von Finanzhilfen**

##### **4.1. Ausgaben**

Nach Artikel 110 GG dürfen Ausgaben grundsätzlich nur geleistet werden, wenn sie durch ein Haushaltsgesetz „festgestellt“, also bewilligt sind.<sup>13</sup>

In den Haushaltsplan, der durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird, sind alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes einzustellen (Vollständigkeitsprinzip); der Haushaltsplan hat also alle haushaltsmäßig zu Buche schlagenden staatlichen Aktivitäten zu umfassen<sup>14</sup>. Maßgeblich sind die erwarteten Einnahmen und die geplanten Ausgaben.<sup>15</sup> Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen, das heißt, die Summe der veranschlagten Einnahmen ist gleich der Summe der veranschlagten Ausgaben (Grundsatz des Haushaltsplanausgleichs)<sup>16</sup>. Die geplanten Einnahmen einschließlich der geplanten Einnahmen aus Krediten (vgl. Artikel 115 GG) müssen mindestens die Ausgaben erreichen.<sup>17</sup>

Ist der Haushalt bereits verabschiedet und werden Ausgaben erforderlich, die durch den verabschiedeten Haushalt nicht bewilligt sind, ist – abgesehen von den Ausnahmefällen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben nach Artikel 112 GG – ein Nachtragshaushalt zu verabschieden. Der Nachtragshaushaltsplan unterliegt den gleichen Anforderungen wie der Haushaltsplan.

---

11) *Vofßkuhle*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, 2005, Art. 93 Rn. 126.

12) *BVerfGE* 31, 45 [174 f.]; 82, 159 [191].

13) *BVerfGE* 20, 56 [89, 91].

14) *BVerfGE* 70, 324 [357].

15) *Heintzen*, in: Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, 2003, Art. 110 Rn. 11; *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, 2008, Art. 110 Rn. 15; *Hillgruber*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, 2005, Art. 110 Rn. 31; *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 5. Auflage, 2009, Art. 110 Rn. 48.

16) *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, 2. Auflage, 2009, Art. 110 GG Rn. 49.

17) *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 1981, Art. 110 Rn. 42.

Der Ausgabenbegriff des Artikel 110 GG umfasst alle Geldleistungen.<sup>18</sup> Auch die Kreditgewährung fällt unter das Ausgabenbewilligungsrecht des Artikel 110 GG.<sup>19</sup> Zu veranschlagen sind im Haushaltsplan alle in der Planungsperiode kassenmäßig zu erwartenden Ausgaben (Fälligkeitsprinzip).<sup>20</sup> Ist mit einer Ausgabe erst in künftigen Rechnungsjahren zu rechnen, bedarf es keiner Veranschlagung im Haushaltsplan.<sup>21</sup> In diesem Fall kommt eine gesetzliche Ermächtigung nach Artikel 115 Abs. 1 GG in Betracht (siehe unten: 4.2, S. 7).

Mit dem in den Bundestag eingebrachten Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz soll der Bundesfinanzminister ermächtigt werden, Gewährleistungen für Kredite an die Hellenische Republik zu übernehmen. Zu Geldausgaben des Bundes kommt es nur, wenn Griechenland die auszureichenden Kredite nicht bedienen kann und der Bund aus den übernommenen Gewährleistungen in Anspruch genommen wird. Die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme des Bundes wird von den Initiatoren des Gesetzentwurfs als gering eingeschätzt.<sup>22</sup>

Damit ist eine Veranschlagung von Ausgaben im Bundeshaushaltsplan, die durch Verabschiedung eines Nachtragshaushalts erfolgen müsste, nicht erforderlich.

#### 4.2. Gewährleistungen

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen durch den Bund bedürfen nach Artikel 115 Abs. 1 GG einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbar ausdrücklichen Ermächtigung durch formelles Bundesgesetz.<sup>23</sup> Die Ermächtigung kann im Haushaltsgesetz oder in einem anderen förmlichen Bundesgesetz erteilt werden.<sup>24</sup> Üblich ist, in das Haushaltsgesetz Bestimmungen über Gewährleistungen aufzunehmen, in denen die Gesamtsumme des Ermächtigungsrahmens und deren Aufteilung auf einzelne Gewährleistungstatbestände festgelegt werden.<sup>25</sup> Erforderlich ist dies jedoch nicht.<sup>26</sup> Allerdings leidet hierdurch die Publizität und Transparenz der Gewähr-

---

18) *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, 2. Auflage, 2009, Art. 110 GG Rn 40; *Hillgruber*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, 2005, Art. 110 Rn. 16.

19) *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, 2008, Art. 110 Rn. 11.

20) *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, 2001, Art. 110 Rn. 127; *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, 2008, Art. 110 Rn. 26; *Hillgruber*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, 2005, Art. 110 Rn. 31.

21) *Heintzen*, in: Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, 2003, Art. 110 Rn. 12.

22) Begründung des Entwurfs, Drs. 17/1544, S. 4 (elektronische Vorabfassung).

23) *Wendt*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, 2005, Art. 115 Rn. 14; Vgl. *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 2009, Art. 115 Rn. 89.

24) *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 2009, Art. 115 Rn. 94, 106.

25) vgl. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010) vom 6. April 2010 (BGBl. I S. 346).

26) *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 2009, Art. 115 Rn. 106 mit einigen Beispielen.

leistungsübernahme, was im Hinblick auf den Schutzzweck von Artikel 115 GG als problematisch angesehen wird.<sup>27</sup>

Sind kassenmäßige Ausgaben aufgrund der Gewährleistungen nicht oder jedenfalls nicht im Rechnungsjahr zu erwarten, ist für die Gewährleistungen im laufenden Haushaltsplan keine Deckung durch Einnahmen erforderlich. Die Ermächtigung des Bundesfinanzministers zur Übernahme von Gewährleistungen nach Verabschiedung des Haushaltsplans bedarf in diesem Fall keines Nachtragshaushaltes. In dem Rechnungsjahr der voraussichtlichen Inanspruchnahme hingegen ist nach Artikel 110 Abs. 1 Satz 1 GG zwingend eine vorsorgliche Deckung im Haushalt vorzusehen.<sup>28</sup>

Das Volumen der Gewährleistungsübernahme ist verfassungsrechtlich nicht begrenzt.<sup>29</sup>

#### 4.3. Gerichtliche Überprüfbarkeit

Die gesetzliche Ermächtigung zur Übernahme von Gewährleistungen ist tauglicher Prüfungsgegenstand im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht.<sup>30</sup> Sowohl der durch Haushaltsgesetz festgestellte Bundeshaushaltsplan als auch das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen kann nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung<sup>31</sup> oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages vom Bundesverfassungsgericht auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz überprüft werden.

In Betracht kommt auch ein Organstreitverfahren nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Überprüft werden könnte allerdings lediglich, ob sich die Bundesregierung innerhalb der Grenzen der gesetzlichen Ermächtigung verhält.<sup>32</sup> Die Gewährleistungsermächtigung selbst dürfte im Organstreitverfahren nicht angreifbar sein.

Eine Überprüfung der Gewährleistungsermächtigung durch einen einzelnen Bürger hingegen kommt nicht in Betracht. Wegen der Beschränkung der Rechtswirkung der Ermächtigung auf das organschaftliche Verhältnis zwischen Gesetzgeber und Regierung fehlt es dem Beschwerdeführer an der erforderlichen unmittelbaren Selbstbetroffenheit.<sup>33</sup> Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Bürger auch

---

27) *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 2009, Art. 115 Rn. 94, 108 f. m.w.Nw.

28) *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 2009, Art. 115 Rn. 93, 105; *Wendt*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, 2005, Art. 115 Rn. 25.

29) Nach Stimmen in der Literatur gibt aber das aktuelle Volumen der Gewährleistungsübernahme des Bundes „Anlass zur Sorge“, *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 2009, Art. 115 Rn. 241 f.; vgl. auch: *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 5. Auflage, 2009, Art. 115 Rn. 21.

30) *BVerfGE* 20, 56 [89 ff.]; 79, 311 [326].

31) Zur Überprüfung des Bundeshaushalts auf Antrag einer Landesregierung: *BVerfGE* 20, 56 [94].

32) *Hillgruber*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, 2005, Art. 110 Rn. 75; *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 2009, Art. 115 Rn. 233.

33) Zur Verfassungsbeschwerde gegen den Bundeshaushaltsplan siehe: *Hillgruber*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, 2005, Art. 110 Rn. 76.



---

keinen Anspruch auf eine bestimmte Verwendung des Aufkommens aus öffentlichen Abgaben. Der einzelne Bürger, der eine bestimmte Verwendung des Aufkommens aus öffentlichen Abgaben für grundgesetzwidrig hält, kann aus seinen Grundrechten regelmäßig keinen Anspruch auf generelles Unterlassen einer solchen Verwendung herleiten.<sup>34</sup> Über die Verwendung der Haushaltsmittel entscheidet nach Artikel 110 Abs. 2 und 3 GG allein das Parlament, das weitgehend frei in seiner Entscheidung darüber ist, wie es die Haushaltsmittel im Einzelnen einsetzen und verteilen will.<sup>35</sup> Daher wäre eine Verfassungsbeschwerde unzulässig.<sup>36</sup>

██████████

---

34) *BVerfGE* 67, 26 [37]; Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 2. Oktober 2001 – 2 BvR 1594/01; Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 7. April 2010 – 1 BvR 810/08.

35) *BVerfGE* 17, 210 [216]; Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 2. Oktober 2001 – 2 BvR 1594/01.

36) *Maunz*, in: *Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar*, 1981, Artikel 110 Rn 19.