



---

**Ausarbeitung**

---

**Vereinbarkeit des dritten Hilfsprogramms für Griechenland mit dem Bail-out-Verbot (Art. 125 AEUV)**

## **Vereinbarkeit des dritten Hilfsprogramms für Griechenland mit dem Bail-out-Verbot (Art. 125 AEUV)**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 111/15  
Abschluss der Arbeit: 3. September 2015  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Unionsrechtlicher Rahmen</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Anforderungen des ESMV</b>	<b>6</b>
3.1.	Voraussetzungen gemäß Art. 13 Abs. 1 ESMV	6
3.1.1.	Finanzstabilität	7
3.1.2.	Strenge Auflagen	7
<b>4.</b>	<b>Folgerungen für die Vereinbarkeit des 3. Hilfsprogramms für Griechenland mit Art. 125 AEUV</b>	<b>8</b>
<b>5.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>8</b>

## 1. Fragestellung

Die Ausarbeitung setzt sich mit der Frage auseinander, ob durch die Genehmigung des 3. Hilfspakets zugunsten der Hellenischen Republik (Griechenland) gegen das Bail-out-Verbot (Art. 125 AEUV) verstoßen wird.

Der Begriff des 3. Hilfspakets bezeichnet vorliegend die Stabilitätshilfe zugunsten Griechenlands in Form einer Finanzhilfefazilität<sup>1</sup> des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in Verbindung mit einer Vereinbarung über ein Memorandum of Understanding (MoU)<sup>2</sup> zwischen Griechenland und den ESM.

Der Begriff der Genehmigung kann sich einerseits auf die Finanzhilfefazilität zwischen Griechenland und dem ESM beziehen, die im Entwurf<sup>3</sup> vom Gouverneursrat anzunehmen (Art. 13 Abs. 3 S. 3 ESM-Vertrag (ESMV)) und in der vereinbarten Fassung vom ESM-Direktorium zu billigen ist (Art. 13 Abs. 5 ESMV) sowie die Zustimmung des ESM-Gouverneursrates zu einem mit der Vereinbarung verbundenen MoU (Art. 13 Abs. 4 ESMV) beziehen.<sup>4</sup> Andererseits kann der Begriff der Genehmigung aus deutscher Sicht auch Bezugspunkt für die Zustimmung des Deutschen Bundestages zu dem Hilfsprogramm gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2 ESMFinG<sup>5</sup> und die entsprechende Ermächtigung des deutschen Vertreters im Gouverneursrat zur Zustimmung zu dem Hilfspaket sein.<sup>6</sup> Die Rechtmäßigkeit dieser Genehmigung wird maßgeblich durch verfassungsrechtliche Vorgaben betreffend die Haushalts- und Stabilitätsverantwortung des Bundestages sowie durch die Grundlagen und Grenzen der deutschen Zustimmung zum europäischen Integrationsprogramm bestimmt.<sup>7</sup> Demgegenüber beurteilt sich die Vereinbarkeit des 3. Hilfspakets an sich anhand des unionsrechtlichen Verbots des Art. 125 AEUV. Vor diesem Hintergrund beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Frage, ob die Zustimmungen des Gouverneursrates und des Direktoriums zu dem Hilfsprogramm mit dem unionsrechtlichen Bail-out-Verbot vereinbar sind.

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter <http://www.esm.europa.eu/pdf/2015-08-19%20GR%20-%20ESM%20-%20FFA%20publication%20version.pdf>.

<sup>2</sup> Abrufbar unter [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/greek\\_loan\\_facility/pdf/01\\_mou\\_20150811\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/01_mou_20150811_en.pdf).

<sup>3</sup> Abrufbar unter <http://www.esm.europa.eu/pdf/2015-08-14%20ESM%20MD%20proposal%20for%20the%20FFA.pdf>.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu die Pressemitteilung des ESM vom 19. August 2015, abrufbar unter <http://www.esm.europa.eu/press/releases/esm-board-of-governors-approves-esm-programme-for-greece.htm>.

<sup>5</sup> Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz) vom 13. September 2012, BGBl. I S. 1918, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. November 2014, BGBl. I S. 1821, 2193.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu den Antrag des Bundesministeriums der Finanzen vom 17. August 2015, BT-Drs. 18/5780, ergänzt durch BT-Drs. 18/5788 sowie die Entscheidung des Bundestages in Plen.-Prot. 18/118.

<sup>7</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 ESMFinG sowie BVerfGE 132, 195 (251 ff.).

## 2. Unionsrechtlicher Rahmen

Nach der sog. „Nichtbeistandsklausel“ des Art. 125 AEUV haften Union und Mitgliedstaaten nicht für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates und treten auch nicht für sie ein. Nach einer – insbesondere in den deutschen Rechts- und Wirtschaftswissenschaften kontrovers geführten – Debatte<sup>8</sup> über die Reichweite des Beistandsverbots aus Art. 125 AEUV und das – auch durch die Konkretisierungen gemäß Art. 125 Abs. 2 AEUV in der Verordnung (EG) Nr. 3603/1993<sup>9</sup> nicht näher definierte – Merkmal „Eintreten für Verbindlichkeiten“ hat der EuGH in der Rs. C-370/12 (Pringle) Art. 125 AEUV dahingehend ausgelegt, dass diese Norm der Union und den Mitgliedstaaten dem Wortlaut nach nicht jede Form der finanziellen Unterstützung anderer Mitgliedstaaten verbietet.<sup>10</sup> Würde Art. 125 AEUV jede finanzielle Unterstützung der Union oder der Mitgliedstaaten verbieten, hätte in der Beistandsklausel des Art. 122 AEUV klargestellt werden müssen, dass diese Norm eine Ausnahme von Art. 125 AEUV darstellt.<sup>11</sup> Zudem stellt der EuGH auf den von Art. 123 AEUV abweichenden Wortlaut des Art. 125 AEUV ab: Das Verbot der Gewährung von Überziehungs- oder anderen Kreditfazilitäten in Art. 123 AEUV sei gegenüber dem Beistandsverbot enger gefasst, woraus im Umkehrschluss folge, dass das Verbot in Art. 125 AEUV im Gegensatz zu dem in Art. 123 AEUV nicht absolut gelte und sich damit nicht auf jedwede Form der Unterstützung zugunsten eines Mitgliedstaates erstreckt.<sup>12</sup> Die „Nichtbeistandsklausel“ des Art. 125 AEUV solle primär sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten auf eine solide Haushaltspolitik achten, indem sie gewährleiste, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben. Sie verbiete daher auch vom Normzweck her nicht, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten einem Mitgliedstaat eine (freiwillige) Finanzhilfe gewähren. Zentrales Kriterium für die Vereinbarkeit einer grundsätzlich zulässigen finanziellen Unterstützung mit Art. 125 AEUV ist demnach, dass der Empfängerstaat gegenüber seinen Gläubigern haftbar bleibt (Haftungskriterium) und dass die mit der Hilfe verbundenen Auflagen nicht zu einer Beeinträchtigung des Anreizes des Staates führen, eine solide Haushaltspolitik zu betreiben (Anreizkriterium).<sup>13</sup>

Mit Blick auf die Einrichtung eines dauerhaften Mechanismus für einen finanziellen Beistand zwischen den Mitgliedstaaten wurde mit Art. 136 Abs. 3 AEUV eine Bestimmung in das Primärrecht eingeführt, mit der das Verhältnis eines solchen Beistandes primärrechtlich klargestellt wird.<sup>14</sup> Danach können die Euro-Mitgliedstaaten einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der

---

<sup>8</sup> Zur Diskussion vgl. Schorkopf, AöR 136 (2011), S. 323 (339); Kube/Reimer, NJW 2010, S. 1911 ff.; Frenz/Ehlenz, EWS 2010, S. 65 ff.; Knopp, NJW 2010, S. 1777 ff.; Herrmann, EuZW 2010, S. 413.

<sup>9</sup> VO (EG) 3603/1993 des Rates v. 13. Dezember 1993 zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Artikel 104 und Artikel 104b Absatz 1 des Vertrages vorgesehenen Verbote, ABL L 332/1.

<sup>10</sup> EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 137.

<sup>11</sup> EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 131.

<sup>12</sup> EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 132.

<sup>13</sup> EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle.), Rn. 136 f.

<sup>14</sup> Vgl. Rathke, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, DÖV 2011, S. 753 ff.

aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.

Vor diesem Hintergrund ist die Gewährung von Finanzhilfen dann mit dem Unionsrecht vereinbar, wenn sie den unionsrechtlich in Art. 136 Abs. 3 AEUV und völkervertraglich den insbesondere in Art. 12 Abs. 1 ESMV spezifizierten Anforderungen entspricht.

### **3. Anforderungen des ESMV**

Der ESM kann gemäß Art. 12 Abs. 1 ESMV und im Verfahren nach Art. 13 ESMV<sup>15</sup> einer ESM-Vertragspartei Stabilitätshilfen gewähren, wenn dies unabdingbar ist, um die Finanzstabilität der Währungsunion insgesamt und seiner Mitgliedstaaten zu wahren. Zudem sind mit jeder ESM-Hilfe strenge, dem gewählten Finanzhilfelinstrument angemessene Auflagen verbunden, die von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm bis zur kontinuierlichen Erfüllung von zuvor festgelegten Anspruchsvoraussetzungen reichen können.

#### **3.1. Voraussetzungen gemäß Art. 13 Abs. 1 ESMV**

Bevor die beiden Elemente des Hilfspakets, d.h. das MoU und die Finanzhilfvereinbarung, durch den Gouverneursrat bzw. das ESM-Direktorium gebilligt werden können, sieht der ESMV ein dreistufiges Prüfverfahren vor, die Voraussetzung für die Verhandlungen über eine Finanzhilfvereinbarung und ein MoU und damit letztlich auch für deren abschließende Billigung sind. Gemäß Art. 13 Abs. 2 ESMV setzt die Aufnahme von Verhandlungen einen sog. Grundsatzbeschluss des Gouverneursrates hierüber voraus,<sup>16</sup> der wiederum an einer Bewertung der in Art. 13 Abs. 1 ESMV genannten Kriterien durch die Kommission im Benehmen mit der EZB anknüpft. Diese Prüfung umfasst die Bewertung, ob eine Gefahr für die Stabilität der Euro-Zone insgesamt besteht („Ansteckungsgefahr“), ob die Verschuldung des betreffenden Staates tragbar ist („Schuldentragfähigkeitsanalyse“) und wie hoch sich der tatsächliche oder potenzielle Finanzierungsbedarf darstellt.

Der Gouverneursrat und das Direktorium sind jedoch an diese Bewertungen nicht gebunden, sondern treffen ihre Entscheidungen lediglich auf Grundlage der vorgenannten Bewertungen. Insofern ist die Entscheidung des Gouverneursrates im Hinblick auf die Kriterien des Finanzierungsbedarfs und der Schuldentragfähigkeit von einem weiten Einschätzungs- und Ermessensspielraum geprägt und in diesem Rahmen keiner binären rechtlichen Entscheidung zugänglich.

Entscheidend für die Zulässigkeit der Gewährung von ESM-Hilfen ist jedoch gemäß Art. 12 Abs. 1 ESMV, dass dies einerseits zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt und seiner Mitglieder unabdingbar ist. Andererseits muss die Finanzhilfe mit strengen, dem gewählten Finanzhilfelinstrument angemessenen Auflagen verbunden sein. Insoweit entsprechen

---

<sup>15</sup> Vgl. hierzu Referat PE2, EU-Sachstand vom 1. Juli 2015, Voraussetzungen für die Gewährung von ESM-Finanzhilfen, abrufbar unter [http://www.bundestag.btg/Wissen/Europa/Sachstandsberichte/2015/PA08/Vermerk\\_BT-Beteiligung\\_ESM-Finanzhilfen\\_Stand\\_1\\_Juli\\_2015.pdf](http://www.bundestag.btg/Wissen/Europa/Sachstandsberichte/2015/PA08/Vermerk_BT-Beteiligung_ESM-Finanzhilfen_Stand_1_Juli_2015.pdf).

<sup>16</sup> Vgl. hierzu die Pressemitteilung des ESM vom 17. Juli 2015, abrufbar unter <http://www.esm.europa.eu/press/releases/esm-board-of-governors-approves-decision-to-grant-in-principle-stability-support-to-greece.htm>.

die völkervertraglich vereinbarten Voraussetzungen in Art. 12 Abs. 1 ESMV der primärrechtlichen Klarstellung in Art. 136 Abs. 3 AEUV bezüglich der Vereinbarkeit von Finanzhilfevereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten mit dem Unionsrecht und insbesondere Art. 125 AEUV.

### 3.1.1. Finanzstabilität

Allgemein wird mit dem Begriff der Finanzstabilität der Zustand bezeichnet, in dem das Finanzsystem auch in Phasen der Anspannung oder von Umbrüchen in der Lage ist, seine Funktionen zu erfüllen und Finanztransaktionen aller Art effizient und sicher abzuwickeln, ohne dass hierbei die Umsetzung der Geldpolitik behindert wird und dadurch Risiken für die Preisstabilität entstehen.<sup>17</sup> In Art. 12 ESMV wird das Kriterium der Finanzstabilität nicht weiter konkretisiert. Jedoch verweisen auch die Erwägungsgründe des ESMV auf das Kriterium der erforderlichen Gefährdung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt (Erwägungsgrund 2, Erwägungsgrund 6). Erwägungsgrund 6 konkretisiert, dass „*angesichts der starken Interdependenzen innerhalb des Euro-Währungsgebiets [...] ernsthafte Risiken für die Finanzstabilität für Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, die Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets gefährden*“ können. Wann eine solche Gefährdung vorliegt, ergibt sich jedoch auch aus den Erwägungsgründen des ESM-Vertrages nicht genauer.

Bei der Bewertung, ob eine Gefahr für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten besteht, kann der Gouverneursrat an die Bewertungen der Kommission und der EZB anknüpfen, ist jedoch nicht hieran gebunden. Vielmehr besteht auch im Hinblick auf diese Prognoseentscheidung ein Einschätzungs- und Ermessensspielraum. Angesichts der den Entscheidungen zugrundeliegenden Bewertungen<sup>18</sup> dürfte kaum der Nachweis geführt werden können, dass evident keine Gefahr für die Finanzstabilität besteht.

### 3.1.2. Strenge Auflagen

Entsprechendes ist anzunehmen im Hinblick auf das Erfordernis strenger Auflagen: Mit der Finanzhilfevereinbarung wurde gemäß Art. 12 Abs. 1, 13 Abs. 3 und 16 Abs. 2 ein makroökonomisches Anpassungsprogramm verbunden, dass im Grundsatz dem Schweregrad der zu behebenden Schwachpunkte und dem gewählten Finanzhilfeeinstrument entspricht.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, Finanzstabilitätsbericht 2010, S. 7 sowie Monatsbericht April 2013, S. 41 ff.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu Referat PE2, EU-Sachstand vom 17. August 2015, Griechenland: Die Bewertung der Risiken für die Finanzstabilität, die Schuldentragfähigkeit und den Finanzierungsbedarf, S. 3 ff., abrufbar unter [http://www.bundestag.btg/Wissen/Europa/Sachstandsberichte/2015/PA08/Vermerk\\_ESM-Programm Voraussetzungen\\_Aktualisierung.pdf](http://www.bundestag.btg/Wissen/Europa/Sachstandsberichte/2015/PA08/Vermerk_ESM-Programm Voraussetzungen_Aktualisierung.pdf).

<sup>19</sup>



#### **4. Folgerungen für die Vereinbarkeit des 3. Hilfsprogramms für Griechenland mit Art. 125 AEUV**

Die Mitgliedstaaten müssen im Anwendungsbereich des Unionsrechts ihre fortbestehenden Zuständigkeiten unter Beachtung und Wahrung des Unionsrechts ausüben.<sup>20</sup> Bestimmungen einer völkerrechtlichen Vereinbarung wie die des ESMV können auf die Beziehungen zwischen den vertragsschließenden Mitgliedstaaten nur unter Beachtung des Unionsrechts Anwendung finden.<sup>21</sup> Dementsprechend stellt sich abschließend die Frage, ob die Gewährung des 3. Hilfspaketes entsprechend den Bedingungen des ESMV auch mit den oben dargestellten Anforderungen des Art. 125 AEUV vereinbar ist.

Im Hinblick auf das Haftungskriterium ergeben sich vorliegend keine Anhaltspunkte dafür, dass der ESM auf Grundlage des 3. Hilfspaketes für die Schulden Griechenlands haftet. Vielmehr begründet die neue Finanzhilfvereinbarung eine neue Schuld Griechenlands gegenüber dem ESM.

Hinsichtlich des Haftungskriteriums ergeben sich ebenfalls keine Anhaltspunkte dafür, dass die im MoU vereinbarten Auflagen evident zu einer Beeinträchtigung des Anreizes für Griechenland als den Empfängermitgliedstaat führen, eine solide Haushaltspolitik zu betreiben. Ebenso wenig ist ersichtlich, dass die vereinbarten Auflagen die Maßnahmen beeinträchtigen, die sekundärrechtlich im Bereich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten getroffen worden sind.

#### **5. Zusammenfassung**

Zusammenfassend kann somit nicht festgestellt werden, dass das 3. Hilfspaket nicht den in Art. 136 Abs. 3 AEUV und Art. 12 Abs. 1 ESMV konkretisierten Anforderungen entspricht. Dementsprechend verstoßen die ESM-Vertragsstaaten mit der Genehmigung des 3. Hilfspaketes zugunsten Griechenland nicht gegen das Bail-out-Verbot (Art. 125 AEUV).

---

<sup>20</sup> EuGH, Rs. C-546/07 (Kommission/Deutschland), Rn. 43; EuGH, Rs. C-55/00 (Gottardo), Rn. 32 f.; GA Maduro, Schlussanträge zu EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Rn. 30, 32.

<sup>21</sup> EuGH, Rs. C-546/07 (Kommission/Deutschland), Rn. 44; EuGH, Rs. C-478/07 (Budějovický Budvar), Rn.98.