

Kea-Sophie Stieber (Hrsg.)

# BREXIT UND GREXIT

Voraussetzungen eines Austritts

# AMZ

# 102

Argumente und Materialien  
zum Zeitgeschehen

Kea-Sophie Stieber (Hrsg.)

# BREXIT UND GREXIT

Voraussetzungen eines Austritts

## Impressum

ISBN	978-3-88795-499-4
Herausgeber	Copyright 2015, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. +49 (0)89 / 1258-0 E-Mail: <a href="mailto:info@hss.de">info@hss.de</a> , Online: <a href="http://www.hss.de">www.hss.de</a>
Vorsitzende	Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
Leiter PRÖ / Publikationen	Hubertus Klingsbögl
Redaktion	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser (Chefredakteur, V.i.S.d.P.) Barbara Fürbeth M.A. (Redaktionsleiterin) Susanne Berke, Dipl.-Bibl. (Redakteurin) Claudia Magg-Frank, Dipl. sc. pol. (Redakteurin) Marion Steib (Redaktionsassistentin)
Druck	Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Hausdruckerei, München

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Davon ausgenommen sind Teile, die als Creative Commons gekennzeichnet sind. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

# INHALT

**5 EINFÜHRUNG**  
Kea-Sophie Stieber

**7 RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN DER KRISE**  
Rudolf Streinz

**15 UNSCHLÜSSIGE AUSTRITTSSZENARIEN AUS DER EU UND  
DEREN KONSEQUENZEN**  
Austritt aus der EU, Austritt aus der Euro-Zone, Ausschluss?  
Waldemar Hummer

**27 GLAUBWÜRDIGKEIT DER AKTEURE UND LANGFRISTIGE  
STABILISIERUNG DER EU UND WWU**  
Wim Kösters

**33 IST DER GREXIT EIN WEGWEISER FÜR AUSTRITTSSZENARIEN?**  
Jens Bastian

**43 DIE NOTWENDIGKEIT EINER STAATSINSOLVENZORDNUNG**  
Hubert Mayer

**53 GREXIT, BREXIT – QUO VADIS EUROPA?**  
Christian M. Stiefmüller



# EINFÜHRUNG

**KEA-SOPHIE STIEBER** || Es ist ruhiger geworden um Griechenland. Ob dies an den neuen Herausforderungen liegt, die die Europäische Union (EU) dieser Tage zu meistern hat, oder daran, dass die größte Gefahr erst einmal gebannt scheint? Brüssel hat sich – zumindest für den Moment – gegen einen Austritt Griechenlands aus der Europäischen Union beziehungsweise der Währungsunion entschieden. Jedoch auch Großbritannien und die allgemeinen Entwicklungen in der EU geben Anlass, sich einmal mehr mit der Thematik um Austrittsszenarien zu beschäftigen. Dies aber, ohne den Integrationsprozess Europas in Frage zu stellen oder gar dessen Scheitern prognostizieren zu wollen.

Es ist ein Thema, das einer multiperspektivischen Beleuchtung bedarf. Eine Kooperation zwischen Juristen, Ökonomen und Politologen eröffnet die Chance, eine differenzierte und problemorientierte Betrachtung und Bewertung der Sachlage darzulegen. Nicht nur wirtschaftlich ist der Austritt eines Mitgliedstaates, sei es aus der EU oder lediglich der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), ein schwer kalkulierbares Risiko. Auch europapolitisch und -rechtlich steht die EU in einem solchen Fall vor enorm diffizilen Entscheidungen. In den Verträgen ist der Euro als unwiderruflich (Art. 140 EUV) angelegt. Einmal beigetreten, dürfen EU-Mitgliedstaaten die Eurozone nicht mehr verlassen.

Ein erster Anlauf zu einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion wurde bereits in den 1970er-Jahren von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing unternommen. Tatsächlichen Aufwind erhielt das Projekt jedoch erst mit dem Fall der Mauer. Kritische Stimmen mahnten bereits damals an, eine Gemeinschaftswährung erst dann einzuführen, wenn die EU-Staaten sich ausreichend wirtschaftlich angeglichen hätten. Bedenken von fachlicher Seite wurden jedoch beiseite geschoben. Es war ein politisches Projekt. Der Euro sollte als Instrument der Balance in Europa eingesetzt werden.

Die gemeinsame Währung wurde schließlich zum 1. Januar 1999 unter der Aufsicht der

Europäischen Zentralbank (EZB) eingeführt, ohne eine europäische Finanz- oder Wirtschaftsregierung zu etablieren. Das Prinzip der staatlichen Eigenverantwortlichkeit, auch für die finanzielle Situation, wird gemäß Art. 123 ff. AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) ausdrücklich zu Grunde gelegt.

Begünstigt durch die internationale Finanzkrise, begann 2009 die Eurokrise in Europa, ausgelöst durch die hohe Verschuldung einzelner Staaten. Zahlreiche Länder hatten kontinuierlich gegen die Konvergenzkriterien des mit der Einführung des Euro festgelegten Stabilitätspakts verstoßen, Deutschland nicht ausgenommen. Geahndet hat dies die Europäische Kommission kaum. Während es den meisten krisenbetroffenen Ländern wie Irland, Spanien oder auch Portugal gelang, mittels konsequenter Sparprogramme und der Hilfe des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ihre Defizite zu senken, vererbte die Krise um Griechenland nicht.

Hieraus entstand eine Debatte, der sich eine interdisziplinäre Expertenrunde der Hanns-Seidel-Stiftung annahm. Welche Möglichkeiten eines Austritts aus der Europäischen Union und / oder Währungsunion bestehen und wie kann ein solcher verhindert werden? Die Autoren dieses Bandes betrachten diese Fragen aus verschiedenen Blickwinkeln und zeigen Ursachen sowie Ausblicke auf.

Die Grundlagen einer Rechtsgemeinschaft, wie sie die Europäische Union zu sein beansprucht, sind die rechtlichen Rahmenbedingungen. Eines der großen Probleme aktueller Krisen jedoch ist der Trend zur Aussetzung rechtlicher Vorgaben, wenn es der politischen Strategie zuträglich ist. Unmittelbar daran knüpft sich eine allgemeine Verunsicherung, nach welchen Regeln die Entscheidungsträger agieren. Was wiederum einen damit einhergehenden Vertrauensverlust auslöst. Ohne Vertrauen und der Überzeugung von dem Projekt Europa verliert dieses den Rückhalt in der Bevölkerung.

Die zuvor angesprochene Nichtahndung von Verstößen gegen Konvergenzkriterien ist ein gutes Beispiel hierfür. Insbesondere auch die Einführung des ESM erachten viele Kritiker als Verstoß gegen die „No-Bail-out“-Klausel des Art. 125 AEUV. Sieht man diese als Absicherung der Vorgaben (wie beispielsweise der Konvergenzkriterien), nach denen es von vorneherein gar nicht zu einem Szenario wie dem in Griechenland hätte kommen können, legt dies eine strikte Anwendung des Art. 125 AEUV ohne Einschränkungen nahe. Dem stimmt der Europäische Gerichtshof (EuGH) grundsätzlich zu, allerdings hält er die „Anwendung des ESM dann mit Art. 125 AEUV vereinbar, wenn sie für die Wahrung des gesamten Euro-Währungsgebietes unabdingbar ist und strengen Auflagen unterliegt“.

Regeln und Vorgaben für ein Austrittsverfahren finden sich in den europäischen Vertragswerken nur sehr zurückhaltend. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein desintegrativer Prozess nicht vorgesehen, vor allem aber nicht gewollt ist. Die Europäische Union ist einzig auf weiteres Zusammenwachsen ausgelegt und sieht in den Verträgen lediglich zwei Austrittsoptionen vor: im Konsens mit den anderen Mitgliedstaaten durch Vertrag oder durch einseitige Austrittserklärung und Verstreichen einer entsprechenden Frist (Art. 50 AEUV). Ein Austritt Großbritanniens aufgrund des von Premierminister David Cameron angestrebten Referendums wäre durch Art. 50 AEUV gedeckt. Ein isolierter Austritt aus der Währungsunion, dauerhaft oder temporär, wie es zuletzt im Falle Griechenlands thematisiert wurde, ist juristisch nicht geregelt. Der erzwungene Ausschluss sowohl aus der EU als

auch der WWU findet ebenfalls keine rechtliche Grundlage.

Nicht nur aufgrund der Situation Griechenlands, durch diese jedoch erneut in den Fokus gerückt, werden die Forderungen nach Regelungen für eine geordnete Staatsinsolvenz wieder lauter. Die Schwierigkeit liegt darin, dass eine solche Insolvenzordnung weltweite Geltungsanwendung finden müsste, da von der Insolvenz eines Staates Interessen verschiedenster Banken und anderer Länder tangiert sind, die sich nicht auf eine bestimmte Region beschränken lassen.

Unabhängig vom Zustandekommen einer internationalen Staateninsolvenzordnung obliegt es der Europäischen Union in ihrer Einheit und Eigenheit, Regelungen zu schaffen, die Klarheit und Vorausssehbarkeit hinsichtlich einer Staatsinsolvenz bringen.

Die Auswirkungen eines Austritts oder einer Insolvenz auf das wirtschaftliche und politische Geschehen in der Europäischen Union sind auch mit einem umfassenden Regelungswerk nicht abschließend voraus- und absehbar. Jedoch lassen sich solche Prozesse auch nicht einfach verhindern, indem man sich ihnen verschließt. Die Basis aller Regelungen ist das Vertrauen in der Bevölkerung, welches nur zurückgewonnen werden kann, wenn Regelungen bestehen, an die sich auch die Politik hält. Auch Angst vor Unbekanntem kann durch einen rechtlichen Leitfaden gemindert werden. Die nachfolgenden Artikel bieten hierzu entsprechende Bausteine.

---

#### || KEA-SOPHIE STIEBER

Referentin für Europäische Integration, Europa- und Völkerrecht, Bürgerrechte und Verfassungsstaat der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München

# 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 Asylrecht<sup>1</sup> 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 Königreich<sup>2</sup> und Dänemark<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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 England<sup>5</sup> – Unabhängigkeit erhalten (Art. 130 AEUV).<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

Die Wirksamkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist sehr umstritten.<sup>13</sup> Noch mehr gilt dies für den sog. Fiskalpakt (VSKS),<sup>14</sup> 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“<sup>15</sup> bzw. Ergänzungs- oder Verbindungsrecht<sup>16</sup> 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“,<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> Es gab durchaus begründete Warnhinweise, die aber von den damals verantwortlichen Politikern ignoriert wurden.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

##### 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)<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> Die mit der „Rettungspolitik“ verbundenen politischen Probleme liegen auf der Hand: unbeliebte Reformen wie Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen und die Einschränkung der politischen Gestaltungsfreiheit.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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)<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

### 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.<sup>29</sup> Im Lissabon-Urteil begründete das BVerfG die Pflicht des Bundestages, seiner Integrationsverantwortung durch Wahrung seiner Rechte zu genügen.<sup>30</sup> Die Pflicht des Bundestags zur Wahrung seiner Rechte wurde durch mehrere Urteile hinsichtlich der Eingehung finanzieller Verpflichtungen im Rahmen des sog. „Rettungsschirms“ konkretisiert.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

#### 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,<sup>34</sup> 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

- <sup>1</sup> 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.
- <sup>2</sup> Nr. 1 des Protokolls (Nr. 15) zum Vertrag von Maastricht, ABl. 1992 C 191/87 (zum Vertrag von Lissabon ABl. 2012 C 326/284).
- <sup>3</sup> 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.
- <sup>4</sup> Ebd., Art. 140 AEUV, Rn. 31.
- <sup>5</sup> Ebd., Art. 139 AEUV, Rn. 22.
- <sup>6</sup> Ebd., Art. 130 AEUV, Rn. 20.
- <sup>7</sup> Vgl. Siekmann, Helmut: Grundgesetz-Kommentar, hrsg. von Michael Sachs, München, 7. Aufl., 2014, Art. 88, Rn. 4 f.
- <sup>8</sup> 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).
- <sup>9</sup> 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).
- <sup>10</sup> Art. 140 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV.
- <sup>11</sup> 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.
- <sup>12</sup> Vgl. Streinz, Rudolf: Europarecht, Heidelberg, 10. Aufl., 2016, Rn. 1122 ff. m. w. N.
- <sup>13</sup> Vgl. Herdegen, Matthias: Europarecht, München, 17. Aufl., 2015, § 23, Rn. 19 ff.
- <sup>14</sup> Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2.3.2012.
- <sup>15</sup> 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).
- <sup>16</sup> Lenaerts, Koen: Europas Wirtschaftsverfassung und die Finanzkrise: Eine neue konstitutionelle Gewichtung?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2014, S. 1417-1422 (1417): „semi-intergouvernementalism“.
- <sup>17</sup> 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).
- <sup>18</sup> 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.
- <sup>19</sup> Vgl. zu den Bedenken im Konvergenzbericht 2000 der EZB Häde: EUV/AEUV-Kommentar, Art. 140 AEUV, Rn. 40.
- <sup>20</sup> 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).
- <sup>21</sup> ABl. 2010 L 118/1, berichtigt ABl. 2012 L 188/19.
- <sup>22</sup> 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.
- <sup>23</sup> Vgl. Streinz: Europarecht, Rn. 1041.
- <sup>24</sup> 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.
- <sup>25</sup> Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 2.2.2012, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 2012 II S. 983.
- <sup>26</sup> 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.
- <sup>27</sup> EuGH, Rs. C-370/12, Pringle, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 70, 71 ff., 135 f.

- <sup>28</sup> Vgl. dazu Streinz: Europarecht, Rn 1142 m. w. N.
- <sup>29</sup> BVerfGE 89, 155 (Leitsätze 4 und 5).
- <sup>30</sup> BVerfGE 123, 267 (Leitsatz 2).
- <sup>31</sup> 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).
- <sup>32</sup> BVerfGE 89, S. 155 (199 ff.).
- <sup>33</sup> Vgl. dazu Streinz: Budgetrecht, S. 689-690 m. w. N.
- <sup>34</sup> 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.

# UNSCHLÜSSIGE AUSTRITTSSZENARIEN AUS DER EU UND DEREN KONSEQUENZEN

## Austritt aus der EU, Austritt aus der Euro-Zone, Ausschluss?

**WALDEMAR HUMMER** || Die gegenwärtig so intensiv diskutierten Szenarien eines Brexit und eines Grexit bzw. auch eines „Grexit auf Zeit“ werfen eine Fülle komplexer rechtsdogmatischer Probleme auf, die durch die primärrechtlichen Vorgaben in der Austrittsbestimmung des Art. 50 EUV nicht abschließend geklärt werden. Dieser Artikel sieht zwar zwei mögliche Formen für einen Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU vor, trifft aber vor allem keine Vorkehrungen für einen isolierten Austritt aus der Währungsunion, wie dies aber gerade im Falle eines Grexit angedacht wird. Auch regelt er nicht die Probleme eines Euro-Krisenstaates, der permanent Obstruktion betreibt und demgemäß ausgeschlossen werden sollte.

### EINFÜHRUNG

Bis zu den Beratungen im Schoß des „Konvents über eine Verfassung für Europa“ (2002-2003) war die Zielsetzung der Gründungsväter der Europäischen Gemeinschaften bzw. der Europäischen Union im Sinne der „step-by-step“-Methode Jean Monnets ausschließlich auf die „Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“<sup>1</sup> hin ausgerichtet. Dementsprechend galten die Gründungsverträge auch auf unbestimmte Zeit<sup>2</sup> und sahen kein wie immer geartetes Austrittsrecht vor. Erstmals verankerten die „Herren der Verträge“ in Art. I-60 des Verfassungsvertrages (2004)<sup>3</sup> aber eine Austrittsklausel, die nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages Mitte 2005 mit geringfügigen Änderungen in den Vertrag von Lissabon (2007)<sup>4</sup> übernommen wurde.

Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde die integrative Vorgabe der Herbeiführung „einer immer engeren Union“ zwar durch „Opt-out“-Protokolle für eine Reihe von Mitgliedstaaten<sup>5</sup> sowie einige vertraglich vorgesehene Elemente zur elastischeren Erreichung der Organisationsziele

und zur Vermeidung von Abstimmungsblockaden – wie z. B. das Instrument der „verstärkten Zusammenarbeit“<sup>6</sup> – abgeschwächt, aber nie grundsätzlich in Frage gestellt. Man vertraute sich einem irreversiblen Prozess fortschreitender Integration an und dachte einfach nicht daran, diesen u. U. auch einmal wieder verlassen zu müssen. Vor allem wollte man aber auch deswegen kein Ausstiegsszenario vorsehen, um damit keine „self-fulfilling-prophecy“ zu provozieren<sup>7</sup> bzw. eine Signalwirkung auszuüben.

Mit der Einführung der Möglichkeit eines Austritts aus der EU in Art. 50 EUV – der AEUV enthält keine diesbezügliche Bestimmung – nahm der Vertrag von Lissabon diesbezüglich aber einen veritablen Paradigmenwechsel vor und ließ erstmals ausdrücklich ein desintegratives Element zu, das in der einschlägigen Literatur sehr anschaulich wie folgt beschrieben wurde: „EU membership is thus no longer a marriage for life, but rather a Lebensabschnittspartnerschaft.“<sup>8</sup> Indirekt ist damit aber auch die Frage verneint, ob die EU nicht schon unter Umständen den „point of no return“ erreicht hat.

Damit stellt sich aber sofort die Frage, ob die EU mit dieser Austrittsoption überhaupt noch dasselbe Gebilde ist, das sie früher einmal war, oder ob sie nicht vielmehr zu einer Institution des Übergangs geworden ist, aus der man beliebig austreten und dann unter Umständen wieder eintreten kann. Im Falle eines Grexit aus der EU würde ein solcher Austritt mit einem unter Umständen später erfolgenden Neubei-tritt bereits konkret angedacht und modellhaft durchgespielt.

Vor allem durch seine spezielle Ausgestaltung in Form von zwei diametral entgegengesetzten Alternativen zur Bewerkstelligung eines Austritts sowie der Nichtunterscheidung der Austrittswerber in Mitgliedstaaten, die dem „Euro-Raum“ angehören, und solchen, für die dies nicht zutrifft, wirft Art. 50 EUV eine Fülle offener Fragen auf, die noch nicht eindeutig gelöst sind.

Dazu kommt in der gegenwärtigen einschlägigen Diskussion die undifferenzierte Wortwahl eines Austritts („Exit“) Griechenlands („Grexit“), bei der es sich begrifflich zum einen um den bloßen Austritt aus der Euro-Zone, zum anderen aber auch um einen Austritt aus der EU selbst handeln kann, der dann an sich auch das Verlassen der Euro-Zone implizieren würde. Auch im Falle des neuerdings kolportierten „Grexit auf Zeit“ besteht diese semantische Unschärfe, wird aber dadurch noch verschärft, dass (zu Unrecht) angenommen wird, dass Griechenland nach seinem Austritt aus der Euro-Zone dieser wieder beitreten kann.

Diese Unschärfe fällt allerdings bei dem weiteren Szenario eines Brexit – einem Kunstwort aus „Britain“ und „Exit“ – begrifflich weg, da Großbritannien ja die gemeinsame Währung Euro nicht übernommen hat, sodass sich der Brexit nur auf das Ausscheiden aus der EU beziehen kann. Andererseits ist die Abkürzung „Brexit“ aber insofern irreführend, als dass nicht Großbritannien (Great Britain Exit = „Brexit“), sondern das Vereinigte Königreich (United Kingdom, UK) – zu dem neben England, Schottland und Wales auch Nordirland gehört und das gem. Art. 52 Abs. 1 EUV als „Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland“ auch Vertragspartner der Gründungsverträge der EU ist – aus der EU austreten würde.<sup>9</sup>

Da auf diese beiden einschlägigen Szenarien eines Grexit bzw. Brexit in anderen Beiträgen dieses Sammelbandes schwerpunktmäßig eingegangen wird, kann an dieser Stelle grundlegend darauf verwiesen werden. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich daher auf die Darstellung aller möglichen Austrittsszenarien aus der EU selbst bzw. aus der Euro-Zone sowie der Währungsunion und deren rechtliche Zulässigkeit sowie realpolitische Machbarkeit, wobei bei den zitierten Autoren die Grenze zwischen rechtsdogmatischen Aussagen „de lege lata“ und solchen „de lege ferenda“ nicht immer eindeutig ersichtlich ist.

## DIE BEIDEN AUSTRITTSOPTIONEN AUS DER EUROPÄISCHEN UNION

Art. 50 EUV<sup>10</sup> sieht die Möglichkeit eines Austritts aus der EU unter zwei Szenarien vor, nämlich einerseits konsensual durch Vertrag mit der EU sowie andererseits durch einseitige Austrittserklärung und Verstreichen einer entsprechenden Fallfrist.

Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten. Ein austrittswilliger Mitgliedstaat hat diese Absicht dem Europäischen Rat mitzuteilen, der daraufhin entsprechende (verbindliche) Leitlinien zu erstellen hat, auf deren Grundlage die Union in der Folge ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts mit diesem schließt, „wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur EU berücksichtigt wird“. Das Abkommen wird nach Art. 218 Abs. 3 AEUV von der Kommission ausgehandelt und danach vom Rat im Namen der EU mit qualifizierter Mehrheit und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments abgeschlossen (Art. 50 Abs. 2 EUV). Ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens finden die Verträge auf den betroffenen Staat keine Anwendung mehr.

Derselbe Effekt stellt sich aber auch dann ein, wenn nach der Mitteilung des Austrittswunsches an den Europäischen Rat – ohne dass es in der Folge zum Abschluss eines Austrittsabkommens gekommen ist – eine Frist von zwei Jahren verstrichen ist (sog. „sunset clause“), es sei denn, der Europäische Rat beschließt im

Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat einstimmig, diese Frist zu verlängern (Art. 50 Abs. 3 EUV). Der Austritt muss nicht begründet werden.

Für die Zwecke der Absätze 2 und 3 nimmt das Mitglied des Europäischen Rates und des Rates, das den austretenden Mitgliedstaat vertritt, weder an den diesen Mitgliedstaat betreffenden Beratungen noch an der entsprechenden Beschlussfassung des Europäischen Rates oder des Rates teil. Die qualifizierte Mehrheit bestimmt sich dabei nach Art. 238 Abs. 3 lit. b AEUV (Art. 50 Abs. 4 EUV).

Ein Staat, der aus der Union ausgetreten ist und erneut Mitglied der EU werden möchte, muss dies formell nach dem offiziellen Beitrittsverfahren gem. Art. 49 EUV beantragen (Art. 50 Abs. 5 EUV) und genießt diesbezüglich keine Sonderbehandlung.

Konsequenterweise ist das Austrittsabkommen gem. Art. 50 Abs. 2 EUV nicht als „*contrarius actus*“ zum Beitritt eines Mitgliedstaates zur EU gem. Art. 49 Abs. 2 EUV in dem Sinn ausgestaltet, als dass die aufnehmenden Mitgliedstaaten den austrittswilligen Mitgliedstaat wieder „entlassen“, sondern der Austrittsvertrag wird von der EU selbst abgeschlossen. Der Grund dafür liegt vor allem darin, dass im Austrittsvertrag ja die Rechte aus der Mitgliedschaft in der EU reszindiert und die Konsequenzen des Ausscheidens aus dieser geregelt werden müssen, was ja nur durch das eigene Rechtssubjekt der EU – und nicht durch die Summe ihrer Mitgliedstaaten – bilateral erfolgen kann.

Interessanterweise ist für den Austrittsvertrag – im Gegensatz zum Beitrittsvertrag gem. Art. 49 Abs. 2 EUV, aber auch zur formalen Vertragsrevision gem. Art. 48 EUV – weder Einstimmigkeit im Rat noch eine nachträgliche Ratifikation des Abkommens durch die Mitgliedstaaten erforderlich, was damit u. a. begründet wird, dass man für den austrittswilligen Staat nicht allzu große Hürden errichten wollte.<sup>11</sup> Würde nämlich gegebenenfalls ein einziger Mitgliedstaat den Austrittsvertrag nicht ratifizieren, wäre damit ein vertraglicher Austritt ja unmöglich.

## OFFENE FRAGEN DER BEIDEN AUSTRITTSOPTIONEN

Mit den beiden Optionen wollte man neben dem konsentierten und vertraglich geregelten Austrittsszenario auch eine einseitige Loslösung eines Mitgliedstaates ermöglichen, regelte beide Szenarien aber nur idealtypisch und sehr kurzatorisch, sodass sich in concreto eine Reihe von offenen Fragen stellt. In der Literatur wird diesbezüglich sogar davon gesprochen, dass die Austrittsklausel „is one of the major faults of the Constitution“ (and, by extension, also of the Lisbon Treaty).<sup>12</sup>

Zum einen ist dabei wohl nur an den Austritt eines oder einiger weniger Mitgliedstaaten gedacht, für den Fall eines massenhaften Austritts aus der EU – der aber durchaus möglich und zulässig wäre – sind die Bestimmungen nicht geeignet, da gem. Art. 50 Abs. 4 EUV alle austrittswilligen Mitgliedstaaten sowohl im Europäischen Rat als auch im Rat nicht mitwirken dürfen und damit nach dem „*first-come-first-served*“-Prinzip mit keinem der austretenden Mitgliedstaaten entsprechend zu verhandeln begonnen werden könnte.<sup>13</sup>

Zum anderen wird auch keine Unterscheidung hinsichtlich der ausscheidenswilligen Mitgliedstaaten getroffen, ob sie nämlich der Euro-Zone angehören oder nicht. Obwohl ein Austritt aus der EU automatisch auch zu einem Verlassen der Währungsunion und zu einem Ausscheiden aus der Euro-Zone führen würde, kann ein ausscheidender Mitgliedstaat nicht daran gehindert werden, den Euro einfach „mitzunehmen“ und ihn im Sinne einer „Euroisierung“ als Landeswährung beizubehalten.<sup>14</sup>

Viel schwerwiegender ist in diesem Zusammenhang aber das Schweigen des Art. 50 EUV darüber, ob es nicht auch ein eigenes Recht auf Austritt aus der Euro-Zone und der Währungsunion gibt, das unabhängig von einem generellen Austrittsrecht aus der EU besteht. Parallel dazu wäre zu prüfen, ob nicht aufgrund der „Unwiderruflichkeit“ der verpflichtenden Übernahme des Euro für einen einseitig ausscheidenswilligen Mitgliedstaat der Euro-Zone die Verpflichtung besteht, zunächst seinen Ausstieg aus dieser zu verhandeln und erst dann seinen Austritt aus der EU anzukündigen und die Fallfrist abzuwarten.

Damit würde aber die groteske Situation entstehen, dass Mitglieder der Euro-Zone nicht „automatisch“ nach zwei Jahren aus dem Unionsrecht ausscheiden könnten, sondern zunächst ihren Ausstieg aus der Euro-Zone zu verhandeln hätten, sodass ihnen grundsätzlich nur die konsensuale Variante des Austrittsabkommens i. S. v. Art. 50 Abs. 2 EUV und kein einseitiges Austrittsrecht i. S. v. Art. 50 Abs. 3 EUV offenstehen würde. Für die vertragliche Variante würde aber sprechen, dass die EZB am Zustandekommen eines Austrittsvertrages in vollem Umfang beteiligt werden könnte, um dabei die komplexen währungsrechtlichen Probleme des Ausscheidens aus dem Euro entsprechend regeln zu können.<sup>15</sup>

Des Weiteren werden in Art. 50 Abs. 3 EUV keine wie immer gearteten Vorkehrungen für den Fall getroffen, die nach einem einseitigen Austritt ohne entsprechendes Abkommen bestehenden offenen Probleme zeit- und sachgerecht zu lösen. Die Rückabwicklung der bisherigen mitgliederschaftlichen Rechte und Pflichten erfordert notgedrungenerweise eine entsprechende konsensuale Verständigung zwischen dem ausscheidenden Mitgliedstaat und der EU. Zu Recht wird in der einschlägigen Literatur in diesem Zusammenhang z. B. darauf hingewiesen, dass es mehr als angezeigt wäre, wenn das UK für den Fall eines einseitigen Austritts „another kind of agreement“ mit der EU abschließen würde, um alle anstehenden Fragen zu lösen.<sup>16</sup>

Auch erscheint die bloße Zwei-Jahres-Frist für die Aushandlung und den Abschluss eines Austrittsabkommens extrem kurz, um in ihr alle anstehenden Fragen lösen zu können. Ebenso scheint es bis jetzt noch nicht eindeutig geklärt zu sein, ob es sich bei diesem Austrittsabkommen nicht doch um einen „gemischt“ abzuschließenden Vertrag handelt.<sup>17</sup>

Bemerkenswert ist aber vor allem der Umstand, dass Art. 50 Abs. 2 EUV für den Austrittsvertrag keine inhaltlichen Bestimmungen dafür trifft, was denn zu geschehen hätte, wenn in diesem Ergänzungen oder Änderungen der Gründungsverträge enthalten wären. Da der Austrittsvertrag als ein von der EU gem. Art. 218 AEUV geschlossener Vertrag anzusehen ist, dem rangmäßig im Unionsrecht gem. Art. 216 Abs. 2 AEUV daher lediglich „Mezzaninrang“ zwi-

schen primärem und sekundärem Unionsrecht zukommt, müsste es in diesem Fall zum Abschluss eines parallelen Revisionsvertrages gem. Art. 48 EUV kommen, der als primärrechtliches Abkommen allein Novellierungen an den Gründungsverträgen vornehmen könnte und auch von der Judikatur des Gerichtshofes angenommen wäre.<sup>18</sup> Dabei wäre es offen, ob es sich dabei um ein ordentliches (Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV) oder bloß um ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6 bis 7 EUV) handeln würde.

Vielleicht ist der Austrittsvertrag aber gar nicht als Vertrag der EU mit einem „Drittstaat“ i. S. v. Art. 218 AEUV zu qualifizieren, da es sich bei dem austrittswilligen Staat ja um einen „Mitgliedstaat“ und nicht um einen „Drittstaat“ handelt, sodass der Austrittsvertrag eher einer „Entlassung“ eines bisherigen Mitglieds durch die EU – die aus politischen Gründen eben in Vertragsform abzuschließen ist und nicht als bloßer Organakt ergehen soll – gleicht? Welche Qualität und vor allem welchen Rang hätte dann aber ein solcher „Entlassungsvertrag“? Dieser interessanten Frage kann an dieser Stelle aber nicht weiter nachgegangen werden.

Des Weiteren hätte entsprechende Vorsorge dafür getroffen werden sollen, dass ein Mitgliedstaat nicht versuchen könnte, sich unter Androhung seines Austritts günstigere Konditionen – mit oder ohne Vertragsänderung – auszuhandeln, eine Junktimierung, die z. B. gegenwärtig durch den britischen Premier David Cameron durch die „Androhung“ eines Austrittsreferendums zumindest ansatzweise versucht wird. Einen ersten Erfolg erreichte Cameron bereits dadurch, dass der Europäische Rat im Juni 2014 auf seine Forderung hin, die vorerwähnte Formulierung einer „immer engeren Union der Völker Europas“ nicht (mehr) akzeptieren zu können und zu wollen, „elastisch“ reagiert und festgestellt hat, dass diese nicht als strikt juristische Verpflichtung gesehen werden muss, sondern vielmehr unterschiedliche „Wege“ der Integration bezeichnet.

Nicht geregelt durch Art. 50 EUV sind auch die Fragen einer Auflösung der EU durch alle Mitgliedstaaten in Form eines *contrarius actus* auf der Basis von Art. 48 EUV sowie des Ausschlusses eines Mitgliedstaates.

Zuletzt soll in diesem Zusammenhang noch auf eine interessante Parallele hingewiesen werden, die bei den Austrittsdiskussionen meistens zu kurz kommt. Da Art. 3 des Protokolls (Nr. 2) zur Änderung des EAG-Vertrags im Anhang zum Vertrag von Lissabon (2007)<sup>19</sup> i. V. m. Art. 106 a EAGV die Geltung des Art. 50 EUV auch für den EAG-Vertrag vorsieht, kann auch aus der EURATOM ausgetreten werden, wobei sich sofort die interessante Frage stellt, ob ein Mitgliedstaat alleine aus der EAG austreten kann,<sup>20</sup> oder ob dies nur unter gleichzeitigem Austritt aus der EU möglich ist. Die, soweit ersichtlich, herrschende Lehre sieht in der gegenständlichen Bestimmung lediglich eine notwendige rechtstechnische „Querverbindung“ zwischen den nunmehr getrennten Organisationen EU und EAG, die es einem aus der EU austretenden Mitgliedstaat zugleich ermöglichen soll, auch aus der EAG auszuschneiden. Ein Austritt eines Mitgliedstaates aus nur einer der beiden Organisationen sei jedoch nicht möglich.<sup>21</sup>

## ISOLIERTER AUSTRITT AUS DER WÄHRUNGSUNION?

### Gründe für die Nichtregelung

Wie groß muss bei den „Herren der Verträge“ das Vertrauen in die von ihnen gewählte „Motortheorie“ – im Gegensatz zur konträren „Krönungstheorie“<sup>22</sup> – gewesen sein, das sie davon abgehalten hat, den Fall einer möglichen Zahlungsunfähigkeit eines Mitglieds der Euro-Zone überhaupt nur anzudenken und dementsprechend auch dafür in den Verträgen Vorsorge zu treffen. Im Wissen darum, dass es im Völkerrecht noch immer keine entsprechende Insolvenzregelung für zahlungsunfähige Staaten gibt,<sup>23</sup> und unter Berücksichtigung des durchaus möglichen Eintritts des finanziellen Staatsnotstands in einem Euro-Staat, erscheint es, zumindest aus heutiger Sicht, kaum vorstellbar, dass für ein geordnetes Ausscheiden eines illiquiden Mitgliedstaats aus der Euro-Zone gründungsvertraglich nichts vorgesehen wurde.

Es wurde aber nicht nur nichts dafür vorgesehen, sondern es werden einem Euro-Staat, der z. B. in eine Zahlungsbilanzkrise gerät, mit der „no-bail-out“-Verpflichtung des Art. 125 Abs. 1

AEUV finanzielle „stand-by“-Mechanismen vorzuenthalten, die einem in Krise geratenen Nicht-Euro-Mitgliedstaat über Art. 143 und 144 AEUV in Form eines „gegenseitigen Beistandes“ aber zur Verfügung stehen.

Die „Herren der Verträge“ mussten von der „Selbstheilungskraft“ der Währungsunion, in der eben solche Vorgänge nicht vorkommen „dürfen“, schon sehr überzeugt gewesen sein. Ein Autor drückt diesen Umstand drastisch wie folgt aus: „Die Väter und Mütter der Währungsunion sind autosuggestiv davon ausgegangen, so etwas könne für alle Zeiten vermieden werden, obwohl ein Blick in die internationale Finanzgeschichte der letzten 200 Jahre uns eines Besseren belehrt und zeigt, dass in der langfristigen historischen Perspektive Staatsinsolvenzen so häufig wie Schneeflocken sind.“<sup>24</sup>

### Argumente für ein isoliertes Austrittsrecht

Dementsprechend enthält Art. 50 EUV für einen Austritt aus der Euro-Zone bzw. der Währungsunion auch keine wie immer geartete Regelung. Bei dieser vermeintlichen „Lücke“ kann es sich formallogisch entweder um eine planmäßige Lücke oder um eine planwidrige Lücke handeln. Während Erstere aber nicht durch Techniken der Lückenschließung geschlossen werden darf, kann bzw. soll Letztere durchaus geschlossen werden. Die diesbezüglich in der einschlägigen Literatur angegebenen Argumente für ein zulässiges Schließen dieser „Lücke“ sind aber allesamt rechtsdogmatisch nicht überzeugend,<sup>25</sup> da sie flagrant die „Unwiderruflichkeit“ der verpflichtenden Übernahme des Euro gem. Art. 119 Abs. 2, 133, 139 AEUV u. a. m. sowie Prot. Nr. 14 betreffend die Euro-Gruppe verletzen würden.

Obwohl ein isolierter Austritt aus der Euro-Zone in Art. 50 EUV rechtlich nicht vorgesehen ist, versuchen einige Autoren dessen Zulässigkeit durch eine Lückenschließung per analogiam zu begründen. Sie bedienen sich dabei u. a. eines sogenannten „Größenschlusses“ („argumentum a maiori ad minus“ bzw. „a maiore ad minorem“), der folgendermaßen lautet: Wenn man schon aus dem Ganzen, d. h. der EU, austreten kann, muss man doch erst recht aus dessen einzelnen Teilen – wie z. B. der Währungsunion – austreten können, die ja erst das Ganze

konfigurieren.<sup>26</sup> Dieser Größenschluss leidet aber an zwei Schwächen. Zum einen ist er mangels Analogiefähigkeit formallogisch unzulässig, da es methodisch mehr als schwerfallen würde, hierbei eine planwidrige Regelungslücke zu sehen, die durch einen Analogieschluss geschlossen werden darf. Zum anderen besagt er aber nur, dass ein Recht auf Austritt aus der Euro-Zone im umfassenderen Recht auf Austritt aus der gesamten EU (implizit) enthalten ist, nicht aber, dass sich ein Mitgliedstaat allein aus der Euro-Zone zurückziehen, gleichzeitig aber in der EU verbleiben kann.<sup>27</sup>

Neben diesem Größenschluss wird in der einschlägigen Literatur auch Art. 2 Abs. 1 AEUV als mittelbare Rechtsgrundlage für ein Ausscheiden aus der Euro-Zone angeführt. Da die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten der Euro-Zone gem. Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV einen ausschließlichen Politikbereich der EU darstellt, kann ein Mitgliedstaat gem. Art. 2 Abs. 1 AEUV in diesem nur aufgrund einer Ermächtigung der EU „gesetzgeberisch“ tätig werden. Auf der Grundlage einer solchen Ermächtigung – die durch einen Beschluss des Rates gem. Art. 140 Abs. 2 AEUV gegeben wird – könnte demnach ein Mitgliedstaat, der durch Überschuldung, Leistungsbilanzdefizite und hohe Inflationsraten in eine wirtschaftliche Krisenlage gebracht wurde, von der einheitlichen Geldpolitik unter dem Euro entbunden und zur Wiedereinführung einer eigenen Währung ermächtigt werden.<sup>28</sup>

In diesem Zusammenhang ist aber festzuhalten, dass ein Ausscheiden aus der Euro-Zone nicht mit einem solchen aus der Währungsunion gleichzusetzen ist, da es dabei nur um die Rückstufung des betreffenden Mitgliedstaates in die Gruppe der Mitgliedstaaten der EU ginge, für die „eine Ausnahmeregelung gilt“ (Art. 139 Abs. 1 AEUV). Wie diese Rückstufung rechtstechnisch zu bewältigen wäre, wird in der einschlägigen Literatur dahingehend beantwortet, dass der Beschluss des Rates, der gem. Art. 122 Abs. 2 EGV die (tendenzielle) Erfüllung der Konvergenzkriterien festgestellt und die Ausnahmeregelungen für einen Mitgliedstaat aufgehoben hat – für Griechenland war dies z. B. die Entscheidung 2000/427/EG des Rates vom 19. Juni 2000 gemäß Art. 122 Abs. 2 EGV über

die Einführung der Einheitswährung durch Griechenland am 1. Januar 2001<sup>29</sup> –, annulliert wird.<sup>30</sup> Eine solche Annullierung der Entscheidung des Rates 2000/427/EG, die Griechenland die korrekte Erfüllung der Konvergenzkriterien bescheinigt, wäre allein schon deswegen angezeigt, da diese ja auf falsch gemeldeten Wirtschaftsdaten Griechenlands beruhte.<sup>31</sup>

Parallel dazu müsste aber auch die Erstreckung der Euro-Einführungs-Verordnung auf Griechenland durch die auf Art. 123 Abs. 5 EGV<sup>32</sup> gestützte Verordnung (EG) Nr. 2596/2000 des Rates vom 27. November 2000 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 974/98 über die Einführung des Euro<sup>33</sup> annulliert werden, eine Rechtsgrundlage, die sich aber „bei näherer Betrachtung – im Einklang mit dem Grundgedanken der Unumkehrbarkeit der Einführung des Euro – als Einbahnstraße, die eben nur die Einführung, hingegen nicht die Abschaffung des Euro ermöglicht, erweist“.<sup>34</sup>

Damit scheint die Vorgangsweise eines Ausscheidens aus dem Euro durch einen „contrarius actus“ zunächst ausgeschlossen, wenngleich derselbe Autor sie „als nicht völlig unmöglich“ bezeichnet. Sie würde aber eine entsprechende Mitwirkung Griechenlands – und für den Fall der Berufung auf die Lückenschließungsklausel bzw. die Vertragsabrundungskompetenz des Art. 352 AEUV auch des Deutschen Bundestags<sup>35</sup> – voraussetzen, also nur für einen einvernehmlichen Austritt und nicht für einen eventuellen Ausschluss, gegen den Willen des betroffenen Euro-Zonen-Mitgliedstaates, dienen.

### AUSSCHLUSS EINES MITGLIEDSTAATES?

Neben dem Austritt aus der EU bzw. der Euro-Zone wird in der einschlägigen Literatur aber auch über einen Ausschluss, entweder als „Reflex“ der Zulassung eines Austritts<sup>36</sup> oder als ultima ratio für den Fall einer Obstruktion bzw. permanenten Leistungsverweigerung eines Mitgliedstaates nachgedacht.

### Ausschluss aus der EU

Die Frage, ob es überhaupt einen Ausschluss aus der EU geben kann bzw. soll, wurde erstmals im Gefolge des ersten negativen irischen Referendums über den Vertrag von Lissabon

im Juni 2008 öffentlich aufgeworfen und dabei nicht nur eine Sanktionierung Irlands, sondern sogar dessen endgültiger Ausschluss aus der EU gefordert. Es ginge nämlich nicht an, dass ein Mitgliedstaat aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Vorgaben – die bei jeder Weiterentwicklung der Integration verpflichtend eine Volksabstimmung vorsehen<sup>37</sup> – immer wieder als potenzieller Verhinderer notwendiger Dynamisierungen des Rechts der EU fungiert.

Getreu den vorstehend erwähnten Begründungen enthalten die Verträge hinsichtlich der Möglichkeit eines Ausschlusses eines Mitgliedstaates aus der EU keine wie immer gearteten Bestimmungen, und selbst für den Fall einer „schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung“ der in Art. 2 EUV genannten Grundwerte der EU<sup>38</sup> sieht Art. 7 Abs. 3 EUV als Sanktion lediglich die Aussetzung bestimmter Mitgliedschaftsrechte, wie z. B. eine Suspendierung des Stimmrechts in den Organen, vor. In diesem Zusammenhang wird allerdings in der Literatur auch auf die theoretische Möglichkeit hingewiesen, einen Ausschluss dann für zulässig zu erachten, wenn ein Mitgliedstaat nach Suspendierung seiner Rechte besonders schwerwiegende und gegen die Union gerichtete Rechtsverstöße unternimmt.<sup>39</sup> Es könnte aber auch der Rat beschließen, die Rechte zur Teilnahme an der Währungsunion für einen unbotmäßigen Mitgliedstaat auszusetzen,<sup>40</sup> was einem faktischen Ausschluss desselben aus dieser gleichkäme.

Des Weiteren wird – unter Missachtung des Umstands, dass das Unionsrecht grundsätzlich ein autonomes „self contained regime“ mit eigenen Sanktionsmechanismen gegenüber vertragsbrüchigen Mitgliedstaaten darstellt<sup>41</sup> – auf den völkerrechtlichen Grundsatz des „material breach“ des Art. 60 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) 1969<sup>42</sup> rekurriert und daraus ein Vertragsbeendigungsgrund für die anderen Mitgliedstaaten konstruiert, falls z. B. Griechenland die Konditionalität der währungsrechtlichen Auflagen seines Rettungspakets nicht einhalten sollte. Des Weiteren wird in diesem Zusammenhang in der Literatur aber auch der Beendigungsgrund des Wegfalls der Geschäftsgrundlage („*clausula rebus sic stantibus*“) gem. Art. 62 WVK 1969 ins Spiel gebracht.<sup>43</sup> Die Anwendbarkeit der WVK (1969) ist aber u. a.

auch deswegen schon zweifelhaft, da einige der EU-Mitgliedstaaten, wie z. B. Frankreich und Rumänien, diese noch gar nicht ratifiziert haben.

Zuletzt soll in diesem Zusammenhang auch noch die mit einem Ausschluss entfernt verwandte „Marginalisierung“ eines unbotmäßigen Mitgliedstaates durch den Ausschluss desselben aus dem Kreis einer von den anderen Mitgliedstaaten eingegangenen „verstärkten Zusammenarbeit“ i. S. v. Art. 20 EUV i. V. m. Art. 326 bis 334 AEUV erwähnt werden, die in der einschlägigen Literatur in Erwägung gezogen wurde.<sup>44</sup> Dabei wird aber übersehen, dass dieser Effekt an sich nicht herbeigeführt werden kann, da jeder Mitgliedstaat gem. Art. 328 Abs. 1 UAbs. 1 und Art. 331 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV das Recht hat, an einer „verstärkten Zusammenarbeit“ mitzuwirken – natürlich aber nur dann, wenn er die Bedingungen dafür erfüllt. Darüber hinaus bedarf die Einführung einer verstärkten Zusammenarbeit gem. Art. 329 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV eines einstimmigen Ratsbeschlusses und muss u. a. gem. Art. 20 EUV auch die Ziele der EU befördern und darf daher nicht dazu dienen, diese durch einen Ausschluss zu konterkarieren.

Die im Jahre 2000 erfolgte „Marginalisierung“ Österreichs durch die „Sanktionen der 14“, die erst nach sieben Monaten durch den „Bericht der drei Weisen“ aufgehoben wurden, soll in diesem Zusammenhang der Komplettheit halber auch noch erwähnt werden, obwohl sie außerhalb des Rechts der EU, nämlich im Bereich des Völkerrechts bzw. der bloßen Courtoisie, erfolgte.<sup>45</sup>

### **Ausschluss aus der Euro-Zone bzw. der Währungsunion**

Was hingegen den Ausschluss aus der Euro-Zone bzw. der Währungsunion betrifft, so wird in der einschlägigen Literatur u. a. eine zivilrechtliche Analogie bemüht und festgestellt, dass ein Recht auf Ausschluss dann als allgemeines Prinzip des Gesellschaftsrechts angenommen werden kann, wenn ein Gesellschafter ständig und bewusst Obstruktion betreibt. Per analogiam könne man diesen Ausschlussgrund ohne weiteres auch für die Euro-Zone bzw. eine Währungsunion in Dienst nehmen, da in dieser

das Potenzial, durch ein bewusstes Fehlverhalten andere im Gebrauch ihrer Einheitswährung zu schädigen, viel größer sei als in einem Unternehmen.<sup>46</sup> Zu Recht wird diesbezüglich aber festgestellt, dass eine derartige zivilrechtliche Analogie allein schon deswegen methodisch verfehlt ist, da es an der dafür erforderlichen Strukturgleichheit der Phänomene mangelt. Die EU ist eine supranationale Organisation und keine privatrechtlich bzw. handelsrechtlich verfasste Gesellschaft.<sup>47</sup> Des Weiteren handelt es sich dabei aber um eine klassische planmäßige Regelungslücke, die eben nicht durch Analogie geschlossen werden darf.

Neben dieser rechtlichen Hilfskonstruktion zur Begründung eines möglichen Ausschlusses aus der Euro-Zone bzw. aus der Währungsunion wird in der Literatur auch noch die Möglichkeit eines faktischen Ausschlusses eines in eine Wirtschafts- oder Währungskrise geratenen Mitgliedstaates für den Fall vorgeschlagen, dass dieser zwar von einem Hilfsprogramm des Euro-Rettungsschirms ESM unterstützt wird, aber systematisch gegen dessen Konditionen verstößt bzw. dieses sogar aufkündigt. Für diesen Fall könnte als Disziplinierungsmaßnahme die Suspendierung oder völlige Einstellung der Versorgung des nationalen Bankensystems des Krisenstaates mit Geld der EZB über Refinanzierungskredite des Euro-Systems in Frage kommen. Heimische Kommerzbanken könnten sich zwar – wie das gegenwärtig auch in Griechenland passiert – der „Emergency Liquidity Assistance“ (ELA) als Sonderform der Refinanzierung mit Zentralbankgeld bedienen, allerdings nur solange, solange der EZB-Rat den Antrag der jeweiligen nationalen Zentralbank nicht mit einer Zweidrittel-Mehrheit ablehnt.<sup>48</sup>

Eine solche Unterversorgung des Bankensystems mit „fresh money“ würde faktisch einem Ausschluss dieses Staates aus der Euro-Zone gleichkommen.

### WIRTSCHAFTSPOLITISCHE OPTIONEN NACH EINEM AUSTRITT BZW. AUSSCHLUSS

Da, wie vorstehend erwähnt, im Austrittsabkommen „der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird“ (Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV), ist (indirekt)

davon auszugehen, dass die EU mit dem austretenden Staat – unterhalb der Vollmitgliedschaft – weiterhin verbunden bleiben will, wie z. B. durch ein Assoziationsverhältnis oder eine Partnerschaft im Rahmen der ENP.<sup>49</sup>

An möglichen Szenarien für die wirtschaftspolitische Neuorientierung eines Mitgliedstaates nach dessen Ausscheiden bzw. dessen Ausschluss aus der EU bieten sich u. a. folgende an, die nachstehend am Modell eines Brexit dargestellt werden sollen.<sup>50</sup>

- **Modell Türkei:** Das Vereinigte Königreich (UK) könnte versuchen, neben der Türkei der zweite Drittstaat zu werden, der mit der EU über eine Zollunion (ZU) verbunden ist; damit würde sich das UK aber seiner Zollhoheit begeben und müsste die präferenziellen Handelsabkommen, die die EU mit Drittstaaten geschlossen hat, teilweise übernehmen;
- **Modell EWR:** Das UK könnte versuchen, dem Vertrag über den „Einheitlichen Europäischen Wirtschaftsraum“ (EWR), den die drei EFTA-Länder Liechtenstein, Norwegen und Island am 2. Mai 1992 mit der EU abgeschlossen haben und der am 1. Januar 1994 in Kraft getreten ist,<sup>51</sup> beizutreten, was technisch den Abschluss eines Beitrittsvertrages durch alle 31 EWR-Staaten bedingen würde. Voraussetzung dazu wäre allerdings vorab ein Beitritt des UK zur EFTA, der es ja bereits einmal, vor seinem Beitritt zur EWG, angehört hatte;
- **Modell EFTA:** Das UK könnte aber auch versuchen, EFTA-Mitglied zu werden, ohne gleichzeitig dem EWR beizutreten; diese Variante erscheint allerdings nicht besonders attraktiv, vor allem da das UK damit nicht in die von den einzelnen EFTA-Staaten – die EFTA hat diesbezüglich keine außenhandelspolitische „treaty making power“ – abgeschlossenen Freihandelsabkommen mit dritten Staaten eintreten könnte;
- **Modell Schweiz:** Das UK könnte sich aber auch am Schweizer Modell orientieren und versuchen, durch eine Reihe bilateraler Abkommen seine außenhandelspolitische Situation zu verbessern; dabei ist allerdings zu beachten, dass die EU den bisherigen ausufernden „Bilateralismus“ in den Beziehun-

gen mit der Schweiz – gegenwärtig hat die Schweiz über 120 bilaterale Abkommen mit der EU abgeschlossen – „straffen“ will<sup>52</sup> und am 6. Mai 2014 durch den Rat dafür auch ein diesbezügliches Verhandlungsmandat an die Kommission formuliert hat;

- Freihandels- bzw. Assoziationsmodell: Das UK könnte mit der EU ein bloßes Freihandelsabkommen oder aber auch ein Assoziationsabkommen auf der Basis von Art. 217 AEUV schließen;
- Modell „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (ENP): Das UK könnte aber auch versuchen, in den bisherigen Kreis der 16 Länder der „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ (ENP) aufgenommen zu werden und in der Folge mit der EU ein Partnerschaftsabkommen gem. Art. 8 Abs. 2 EUV abzuschließen.<sup>53</sup>

### WÄHRUNGSPOLITISCHE OPTIONEN NACH EINEM AUSTRITT BZW. AUSSCHLUSS

Der Austritt aus der EU führt zum gleichzeitigen Austritt aus der Währungsunion und zum Ausscheiden der nationalen Zentralbanken aus dem „Europäischen System der Zentralbanken“, verbunden mit der Refundierung der von den Zentralbanken bei der EZB eingebrachten Kapitalanteile sowie der Rückdelegation der Währungshoheit von der EZB an die nationalen Zentralbanken.

Die unionsrechtliche Beendigung der Mitgliedschaft in der Euro-Zone müsste in der Folge aber auch durch entsprechende nationale Rechtsakte, wie die Einführung einer neuen Landeswährung, begleitet werden. Die Einführung einer neuen Landeswährung durch einen aus der Euro-Zone ausgeschiedenen Mitgliedstaat würde für diesen aber eine Reihe von (technischen) Schwierigkeiten mit sich bringen, wie z. B. die Notwendigkeit einer äußerst raschen und klandestin vorbereiteten Währungsreform, den Druck und die Ausgabe neuer Banknoten und Münzen, die (zwangsweise) Umstellung der Forderungen gegenüber Gläubigern, die sich im Ausland befinden u. a. m.

Zu erwarten wäre in diesem Zusammenhang die Rückkehr zur alten Währung, im Falle Griechenlands also zur Drachme. Griechenland könnte aber, wie vorstehend bereits erwähnt,

nicht daran gehindert werden, nach einem Austritt aus der EU die gemeinsame Währung Euro einfach „mitzunehmen“, d. h. sich zu „euroisieren“. Weder die Kommission noch die Europäische Zentralbank (EZB) können verhindern, dass ein nunmehriger Drittstaat Griechenland den Euro weiterhin als seine Landeswährung führt. Dabei handelt es sich aber lediglich um die weitere faktische Verwendung des Euro als nationale Währungseinheit, nicht aber um einen Verbleib Griechenlands in der dritten Stufe der Währungsunion.

Das Modell einer solchen „Euroisierung“ ist exemplarisch bereits durch Montenegro durchexerziert worden, das zunächst die Deutsche Mark (DM) und nach deren Ablösung durch den Euro eben diesen als offizielle Landeswährung übernommen hat.<sup>54</sup> Gegenwärtig haben sechs europäische Staaten – Montenegro, Kosovo, Staat der Vatikanstadt, Monaco, Andorra und San Marino – den Euro als Landeswährung eingeführt, obwohl sie nicht Mitgliedstaaten der EU sind. Bei einigen davon (Andorra, Monaco, San Marino und Staat der Vatikanstadt) erfolgte die Übernahme des Euro durch ein formelles Währungsabkommen des Rates für die EU gem. Art. 219 Abs. 3 AEUV, andere wiederum (Montenegro und Kosovo) haben den Euro ohne ein solches Abkommen faktisch zur Landeswährung gemacht, wobei aber auch dabei kein Einspruch seitens der Kommission oder der EZB<sup>55</sup> erfolgte.

Die Kommission legt nur dann ihr Veto ein, wenn es sich um einen Beitrittswerber, wie z. B. Island, handelt, das eine Woche nach dem Stellen seines Beitrittsantrages am 17. Juli 2009 den Wunsch nach Übernahme des Euro stellte, nachdem es bereits vorher die norwegische Krone übernehmen wollte. Dieser Übernahme des Euro versagte die Kommission aber deswegen ihre Zustimmung, da Island damit die Erfüllung der Konvergenzkriterien<sup>56</sup> unterlaufen würde, die für die Übernahme des Euro notwendig sind.<sup>57</sup> Der gegenwärtige Beitrittswerber Montenegro verursacht aber genau dieses Problem: Er will nämlich der EU beitreten und kommt dabei bereits mit dem Euro im „Gepäck“, den er 2002 ohne Rücksicht auf irgendwelche Konvergenzkriterien einfach als Landeswährung übernommen hatte.

Sollte Griechenland nach einem Grexit aus der Euro-Zone aber zu seiner früheren Währung, der Drachme, zurückkehren, so würde diese zunächst einen voll flexiblen Wechselkurs haben, der aber sofort zu einer dramatischen Abwertung dieser Währung führen würde. Griechenland könnte mit seiner Drachme aber auch in den „Europäischen Wechselkursmechanismus“ (WKM II)<sup>58</sup> eintreten, der eine Wechselkursschwankung von 15 Prozent gegenüber dem Euro erlaubt. Im WKM II sind gegenwärtig diejenigen neun EU-Mitgliedstaaten vereinigt, die den Euro (noch) nicht übernommen haben und für die gem. Art. 139 Abs. 1 AEUV „eine Ausnahmeregelung gilt“.

Nach einem Brexit würde das britische Pfund, das bisher in den WKM II eingebunden war, hingegen aus diesem ausscheiden und müsste einen neuen Wechselkurs anstreben.

### Exkurs

Um diese Probleme zu vermeiden, werden in der Praxis Alternativen zu einer direkten Einführung einer neuen Währung ergriffen. In einer Studie wurden diesbezüglich 49 Länder untersucht, die aus einer Wahrungunion ausgeschieden sind und sich daher währungs- und geldpolitisch neu orientieren mussten. Von diesen 49 Ländern haben 30, also rund 61 Prozent, sofort eine neue Währung eingeführt, während 10 Länder, d. h. rund 20 Prozent, zu einer Parallelwährung übergegangen sind und die restlichen 9 Länder, d. h. rund 19 Prozent, zunächst einmal Coupons<sup>59</sup> in Umlauf gebracht haben.<sup>60</sup>

Mit der Einführung einer neuen Währung muss aber auch deren Wechselkurs zu den anderen Währungen bestimmt werden, wobei bei den untersuchten 49 Ländern 15 Länder, d. h. rund 31 Prozent, für fixe Wechselkurse optierten und ihre Währung fest an eine andere Währung koppelten. 10 Länder, oder 20 Prozent, führten einen flexiblen Wechselkurs ein, und 8 Länder, d. h. rund 16 Prozent, gingen zu einem kontrollierten Floaten ihrer neuen Währung über. Einige wenige, wie z. B. Montenegro und der Kosovo, übernahmen, wie vorstehend bereits erwähnt, den Euro i. S. „Euroisierung“.

### SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Die Austrittsbestimmungen in Art. 50 EUV sind zu cursorisch formuliert, um alle Eventualitäten, die ein Austritt aus der EU mit sich bringen würde, zu erfassen. Auf der anderen Seite produziert die Ungeregeltheit eines isolierten Austritts aus der Wahrungunion – bei gleichzeitigem Verbleib in der EU – grundlegende Probleme, die durch keinen der in der einschlägigen Literatur vorgebrachten Lösungsvorschläge zufriedenstellend gelöst werden konnte. Genauso verhält es sich aber auch mit der Frage, wie mit einem in eine Krisenlage geratenen Euro-Staat umgegangen werden soll, der grundlegend gegen die Konditionalität seiner Hilfsprogramme verstößt und dementsprechend auch ausgeschlossen werden sollte.

Mittelfristig wird es sich daher nicht vermeiden lassen, parallel zur Austrittsbestimmung des Art. 50 EUV, auch eine solche für das isolierte Verlassen der Euro-Zone bzw. der Wahrungunion einzuführen, so wie dies auch in Art. 24 der Satzung des IWF vorgesehen ist. Auch über die Disziplinierung eines absolut reformunwilligen Staates in Form eines Ausschlusses aus der Wahrungunion muss als ultima ratio nachgedacht werden.

---

EM. O. UNIV.-PROF. DDDR. WALDEMAR HUMMER

Institut für Europarecht und Völkerrecht,  
Universität Innsbruck

---

### ANMERKUNGEN

- <sup>1</sup> Gegenwärtig sowohl in der Präambel des EU-Vertrags sowie in dessen Art. 1 Abs. 2 verankert.
- <sup>2</sup> Gegenwärtig sowohl in Art. 53 EUV, Art. 356 AEUV als auch in Art. 208 EURATOM-Vertrag verankert.
- <sup>3</sup> ABl. 2004, C 310, S. 40.
- <sup>4</sup> ABl. 2007, C 306, S. 1 ff.
- <sup>5</sup> Vgl. z. B. Vereinigtes Königreich und Nordirland (Prot. Nr. 15, 19, 20, 21, 30, 36), Dänemark (Prot. Nr. 16, 22, 32), Irland (Prot. Nr. 20, 21, 35), Polen (Prot. Nr. 30) u. a. m.; vgl. Hummer, Waldemar: Vom „Opt-out“ zum „Brexit“ – Großbritannien testet seine Alternativen in der EU (Teil 1), EU-Infothek, 23.7.2013.
- <sup>6</sup> Art. 20 EUV i. V. m. Art. 326 bis 334 AEUV; vgl. dazu Hummer, Waldemar: Der Bann ist gebrochen: Die ersten Ermächtigungen zur „verstärkten Zusammenarbeit“ in der EU, in: EuZ 4/2011, S. 78 ff.

- <sup>7</sup> Hinsichtlich des Brexit war dies in Großbritannien aber bewusst der Fall. So wurde sowohl durch das Ausloben des Wolfson Economics Prize (2012) als auch des IEA Brexit Prize (2013) durch zwei Fonds ganz bewusst nach dem besten Austrittsszenario für das Vereinigte Königreich i. S. e. „self-fulfilling-prophecy“ gesucht; vgl. Hummer, Waldemar: Vom „Opt-out“ zum „Brexit“ – Großbritannien testet seine Alternativen in der EU (Teil 2), EU-Infothek, 30.7.2013.
- <sup>8</sup> Hofmeister, Hannes: Goodby Euro: Legal Aspects of Withdrawal from the Eurozone, in: Columbia Journal of European Law, No. 1, Fall 2011, S. 124.
- <sup>9</sup> Vgl. Brexit – Mögliche wirtschaftliche Folgen eines britischen EU-Austritts, Bertelsmann Stiftung – Policy Brief # 2015/05, S. 2.
- <sup>10</sup> ABL 2012, C 326, S. 43 f.
- <sup>11</sup> Piris, Jean-Claude: Should the UK withdraw from the EU: Legal aspects and effects of possible options, Fondation Robert Schuman, Policy Paper, European Issues No. 355, 5.5.2015, S. 3.
- <sup>12</sup> Athanassiou, Phoebus: Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU. Some reflections, Legal Working Paper Series, No. 10, December 2009, hrsg. von ECB, S. 29; Smits, René: The European Constitution and EMU: An appraisal, CMLR 2005, S. 463.
- <sup>13</sup> Vgl. Athanassiou: Withdrawal and Expulsion, S. 26, Fn. 79.
- <sup>14</sup> Vgl. dazu nachstehend auf S. 23.
- <sup>15</sup> CON/2003/20 vom 19.9.2003.
- <sup>16</sup> Vgl. Piris: Should the UK withdraw from the EU, S. 2.
- <sup>17</sup> Bußjäger, Peter: Brexit, was wäre wenn ..., ÖGfE Policy Brief 26/2015, S. 3 f.
- <sup>18</sup> Vgl. Piris: Should the UK withdraw from the EU, S. 3.
- <sup>19</sup> ABL 2007, C 306, S. 199 ff.
- <sup>20</sup> So Indlekofer, Manuel / Schwichtenberg, Klaus: Einführung: Euratom und Union, in: Europäisches Unionsrecht. EUV, AEUV, Grundrechte-Charta, hrsg. von Christoph Vedder und Wolff Heintschel v. Heinegg, Baden-Baden 2012, S. 1317 f., Rdnr. 6.
- <sup>21</sup> Kumin, Andreas: Vertragsänderung und Austrittsklausel, in: Der Vertrag von Lissabon, hrsg. von Waldemar Hummer und Walter Obwexer, Baden-Baden 2009, S. 301 ff.; Obwexer, Walter: Der Vertrag von Lissabon, in: Jahrbuch Öffentliches Recht 2008, hrsg. von Gerhart Wielinger und Georg Lienbacher, Wien 2008, S. 85.
- <sup>22</sup> Gemäß der „Motortheorie“ soll die gemeinsame Währung Euro nicht die „Krönung“ nach einer erfolgreichen Harmonisierung der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken darstellen, sondern – ganz im Gegenteil – als „Motor“ für die noch zu bewerkstellende Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken eingesetzt werden. Vgl. dazu Hummer, Waldemar: Von der amerikanischen „Subprime-Crisis“ (2007) zum permanenten „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (2013 ff.), in: Die Finanzkrise aus internationaler und österreichischer Sicht. Vom Rettungspaket für Griechenland zum permanenten Rettungsschirm für den Euro-Raum, hrsg. von Waldemar Hummer, Innsbruck 2011, S. 256.
- <sup>23</sup> Hummer: Von der amerikanischen „Subprime-Crisis“ (2007), S. 370 ff.; Schäfer, Hans-Bernd: Was wird aus Griechenland? Überlegungen zu einem Insolvenzrecht für internationale Staatsschulden, German Working Papers in Law and Economics 3/2010.
- <sup>24</sup> Schäfer: Was wird aus Griechenland?, S. 16.
- <sup>25</sup> Vgl. dazu nachstehend auf S. 21 f.
- <sup>26</sup> So z. B. Seidel, Martin: Der Euro – Schutzschild oder Falle?, dbb europathemen, März 2010, S. 14-17.
- <sup>27</sup> So auch Hofmeister: Goodbye Euro, S. 126; Hofmeister, Hannes: „The final countdown ...“ – Austritt und Ausschluss aus der Eurozone, in: EuZ 5/2012, S. 103.
- <sup>28</sup> Seidel, Martin: Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion, in: Integration 4/2010 (Oktober), S. 340.
- <sup>29</sup> ABL 2000, L 167, S. 19 ff.
- <sup>30</sup> Behrens, Peter: Ist ein Ausschluss aus der Eurozone ausgeschlossen?, in: EuZW 4/2010, S. 121.
- <sup>31</sup> Bonke, Fabian: Die „Causa“ Griechenland: Rechtmäßigkeit der Krisenhilfen und Möglichkeit des Ausscheidens eines Mitgliedstaates aus der Europäischen Währungsunion, in: ZeuS 4/2010, S. 521 f.
- <sup>32</sup> Nunmehr Art. 140 Abs. 3 AEUV.
- <sup>33</sup> ABL 2000, L 300, S. 2 f.
- <sup>34</sup> Herrmann, Christoph: Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, in: EuZW 11/2010, S. 417.
- <sup>35</sup> § 8 des Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, BGBl. 2009 I, S. 3022.
- <sup>36</sup> Puttler, Adelheid: Sind die Mitgliedstaaten noch „Herren“ der EU?, in: EuR 5/2004, S. 678.
- <sup>37</sup> Vgl. dazu die Judikate des Irischen Supreme Court in den Rechtssachen Raymond Crotty (1987) und Patricia McKenna (1995); Hummer, Waldemar: Schicksalhafter irisches Referendum, in: Die Europäische Union – das unbekannte Wesen, hrsg. von Waldemar Hummer, Wien 2010, S. 333 f.
- <sup>38</sup> Vgl. Hummer, Waldemar: Die gemeinsame Wertebasis in der EU. Vertikales und horizontales „Kongruenz- und Homogenitätsgebot“, in: Rechtswertestiftung und Rechtswertebewahrung in Europa, hrsg. von Johannes W. Pichler, Wien 2015, S. 65 ff.; Hummer, Waldemar: Ungarn erneut am Prüfstand

- der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Wird Ungarn dieses Mal zum Anlassfall des neu konzipierten „Vor Artikel 7 EUV“-Verfahrens?, in: *EuR* 5/2015, S. 625 ff.
- <sup>39</sup> Becker, Ulrich: Art. 356 AEUV, Rdnr. 7, in: *EU-Kommentar*, hrsg. von Jürgen Schwarze u. a., Baden-Baden, 3. Aufl., 2012.
- <sup>40</sup> Schuster, Thomas / Matthes, Jürgen: Wie soll die Europäische Währungsunion mit reformunwilligen Staaten umgehen?, *IW Policy Paper*, Köln 3/2015, S. 13.
- <sup>41</sup> Hofmeister: „The final countdown ...“, S. 105.
- <sup>42</sup> UNTS vol. 1155, S. 331 ff.; *öBGBL*. 1980/40.
- <sup>43</sup> Vgl. z. B. Jaekel, Natalia Anna: Das Recht des Austritts aus der Europäischen Union – zugleich zur Neuregelung des Austrittsrechts gem. Art. 50 EUV in der Fassung des Vertrages von Lissabon, in: *JURA* 2/2010, S. 88; Dor, Eric: *Leaving the Euro Zone: A User's Guide*, IESEG Working Paper Series 2011-ECO-06, S. 3.
- <sup>44</sup> Athanassiou: *Withdrawal and Expulsion*, S. 37.
- <sup>45</sup> Vgl. Hummer, Waldemar: Die „Maßnahmen“ der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegen die österreichische Bundesregierung – Die „EU-Sanktionen“ aus juristischer Sicht, in: *Österreich unter „EU-Quarantäne“*. Die „Sanktionen der 14“ gegen die österreichische Bundesregierung aus politikwissenschaftlicher und juristischer Sicht – Chronologie, Kommentar, Dokumentation, hrsg. von Waldemar Hummer und Anton Pelinka, Wien 2002, S. 50 ff.
- <sup>46</sup> Behrens: Ist ein Ausschluss aus der Euro-Zone ausgeschlossen?, S. 121 f.; Schäfer: Was wird aus Griechenland?, S. 10.
- <sup>47</sup> Hofmeister: „The final countdown ...“, S. 106.
- <sup>48</sup> Schuster / Matthes: Wie soll die Europäische Währungsunion mit reformunwilligen Staaten umgehen, S. 14 f.
- <sup>49</sup> Vgl. Streinz, in: Streinz, Rudolf: *EUV / AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, München, 2. Aufl., 2012, Art. 50, Rdnr. 8.
- <sup>50</sup> Vgl. auch Piris: Should the UK withdraw from the EU, S. 5 ff.
- <sup>51</sup> *ABl.* 1994, L 1, S. 1 ff.; vgl. dazu Hummer, Waldemar: Chronologie und Konzeptualität des EWR, in: *Der Europäische Wirtschaftsraum und Österreich*, hrsg. von Waldemar Hummer, Wien 1994, S. 3 ff.; Hummer, Waldemar: Rechtsdogmatische Grundpositionen im EWR, in: *Schriftenreihe des Bundesministeriums für Justiz*, Bd. 64, Wien 1994, S. 99 ff.
- <sup>52</sup> Vgl. dazu Hummer, Waldemar: Die Schweiz am integrationspolitischen Scheideweg: Neuer Bilateralismus, Rahmenabkommen, EWR II oder EU-Beitritt?, in: *Festschrift 50 Jahre ZfRV*, hrsg. von Fritz Schwind, Hans Hoyer und Helmut Ofner, Wien 2013, S. 71 ff.
- <sup>53</sup> Geiger, Rudolf: Art. 50, Rdnr. 5, in: *EUV / AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, hrsg. von Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan und Markus Kotzur, München, 5. Aufl., 2010.
- <sup>54</sup> Siehe Hummer, Waldemar: Der Euro durch die Hintertür, in: *Salzburger Nachrichten*, 11.1.2011.
- <sup>55</sup> Rede von Jürgen Stark, Mitglied des Exekutivrates der EZB, zum Thema „The adoption of the euro: principles, procedures and criteria“ vor der isländischen Handelskammer in Reykjavik am 13.2.2008; <http://www.ecb.int/press/key/date/2008/html/sp080213.en.html>
- <sup>56</sup> Art. 140 AEUV i. V. m. Prot. Nr. 13 über die Konvergenzkriterien (*ABl.* 2012, C 326, S. 281 f.)
- <sup>57</sup> Vgl. dazu die früheren Stellungnahmen der Europäischen Kommission: *European Commission, Exchange Rate Strategies for EU Candidate Countries*, 22 August, 2000 (ECOFIN/521/2000, Brussels) und *European Commission, Enlargement Argumentaire, Enlargement Papers No. 5*, 2001, S. 21, zitiert bei Athanassiou: *Withdrawal and Expulsion*, S. 41, Fn. 116.
- <sup>58</sup> Für den WKM II siehe das Abkommen vom 16. März 2006 zwischen der EZB und den nationalen Zentralbanken der nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten über die Funktionsweise eines Wechselkursmechanismus in der dritten Stufe der WWU (*ABl.* 2006, C 73, S. 21 ff.).
- <sup>59</sup> Darunter sind vorläufige Banknoten zu verstehen, die nicht die gleiche Prägequalität wie die endgültigen Banknoten aufweisen, aber trotzdem fälschungssicher sein müssen.
- <sup>60</sup> Schuster / Matthes: Wie soll die Europäische Währungsunion mit reformunwilligen Staaten umgehen, S. 23 f.

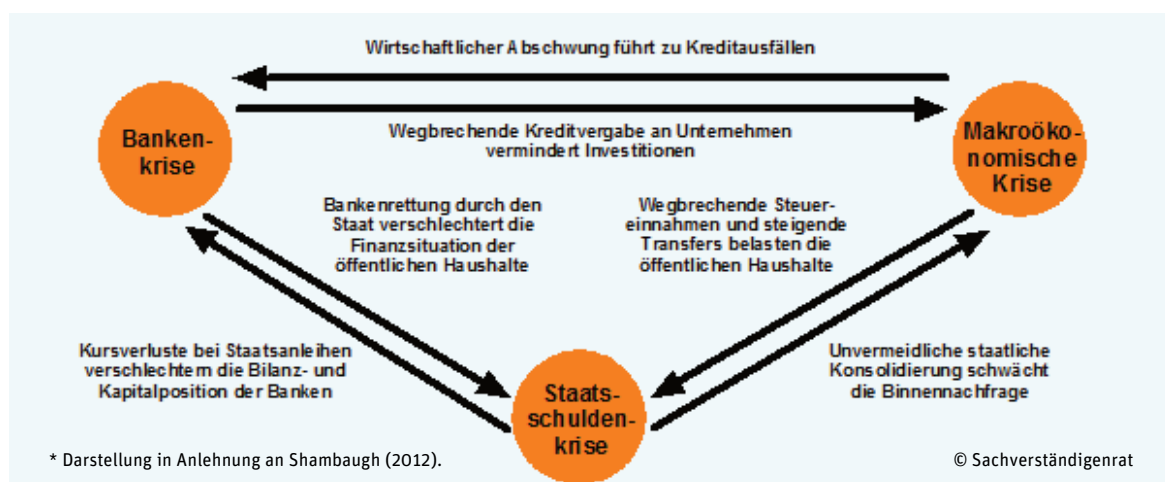
# GLAUBWÜRDIGKEIT DER AKTEURE UND LANGFRISTIGE STABILISIERUNG DER EU UND WWU

**WIM KÖSTERS** || „Die wichtigste Währung ist verloren gegangen, das sind Vertrauen und Verlässlichkeit.“<sup>1</sup> Das stellte Bundeskanzlerin Angela Merkel am 12. Juli 2015 vor dem Eurogipfel in Brüssel fest, auf dem über einen erneuten Rettungsversuch bzw. Grexit beraten wurde. Gerade bei modernen Papiergeldsystemen, zu denen auch die Europäische Währungsunion (EWU) mit dem Euro zählt, ist jedoch das Vertrauen in die Geldordnung und das Bankensystem von essenzieller Bedeutung für ihre Funktionsfähigkeit.

Die seit Anfang 2010 anhaltende Krise der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) ist die tiefste seit ihrem Bestehen, da sich Banken-, Staatsschulden- und makroökonomische Krise in einem Teufelskreis verbinden. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass das Vertrauen in die Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen zwischen den Mitgliedsstaaten der EWWU schon seit dem Eintritt in die Wäh-

rungsunion durch ihr Verhalten und das der europäischen Institutionen signifikant geschädigt wurde. Die dadurch entstandene Vertrauenskrise ist durch das Agieren der neuen griechischen Regierung in jüngerer Zeit erheblich verschärft worden. Die Glaubwürdigkeit vieler Akteure hat dadurch großen Schaden genommen. Eine langfristige Stabilisierung der EWWU setzt u. a. die Wiederherstellung ihrer Glaubwürdigkeit voraus.

Abbildung 1: Teufelskreis der Banken-, Staatsschulden- und makroökonomischen Krise\*



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/2013, Wiesbaden 2013, S. 65

## URSACHEN DER KRISE UND KURZFRISTIGE STABILISIERUNG

Die Ursachen der gegenwärtigen Krise liegen in der fehlenden Anpassung in Form von unterlassenen notwendigen Strukturreformen vor allem in den Krisenländern. Dies führte zu hoher privater und öffentlicher Verschuldung, mangelnder internationaler Wettbewerbsfähigkeit, hoher Arbeitslosigkeit und schwachem Wachstum. Die im Maastrichter Vertrag und der Einheitlichen Europäischen Akte für die EWWU vereinbarten Regeln sollten über einen größeren Grad an Systemwettbewerb für eine freiwillige Anpassung in den Mitgliedsstaaten sorgen. Durch die Einführung des Euro, die Festlegung auf eine gemeinsame stabilitätsorientierte Geldpolitik, die sanktionsbewährten Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die No-Bail-Out-Klausel und die garantierten vier Grundfreiheiten für den Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit im europäischen Binnenmarkt wurde eine Wirtschaftsverfassung und rudimentäre politische Union geschaffen mit einer deutlich engeren ökonomischen Verflechtung als im Rest der Welt. Man kann daher auch von einer europäischen „Superglobalisierung“ sprechen, die den Systemwettbewerb deutlich über das Maß im Rest der Welt hin steigert. In den europäischen Verträgen wird davon ausgegangen, dass diese europäische Wirtschaftsverfassung von allen Mitgliedsstaaten als neuer Rahmen für ihre Wirtschaftspolitik akzeptiert wird und sie die ihnen verbleibenden Instrumente zur Überwindung ihrer strukturellen Probleme und zur Erhaltung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit einsetzen werden. Wäre dies geschehen, hätte die EWWU im weltweiten Systemwettbewerb einen Vorsprung gewonnen und große Fortschritte in Richtung auf das im Jahre 2000 formulierte Ziel der Lissabon-Agenda gemacht, die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt werden zu lassen.

Bekanntlich wurden die Regeln von Beginn an, sehr früh schon von Deutschland und Frankreich und dann von einer Reihe weiterer Mitgliedsländer (in eklatanter Weise durch Griechenland), gebrochen und der von ihnen intendierte Druck beseitigt und die notwendigen

Strukturreformen unterlassen mit den zuvor beschriebenen Krisenmerkmalen. Dabei zeigte sich, dass wegen der eingegangenen engen Verflechtung die unterlassene Anpassung in einem Land nicht nur dieses selbst, sondern zugleich auch alle anderen schädigt. Dies geschah, ohne dass die EU-Kommission als Hüterin der Verträge und der Europäische Rat für die in den Verträgen vorgesehenen Sanktionen gesorgt hätten. Wichtige europäische und nationale Akteure zeigten nicht den politischen Willen, sich an die vertraglichen Vereinbarungen zu halten. Ihre Glaubwürdigkeit wurde dadurch erheblich beschädigt.

Nach Krisenausbruch Anfang 2010 erfolgte die kurzfristige Stabilisierung über Hilfsprogramme und Rettungsschirme in bis dahin nicht gekannter Größenordnung (Rettungspakete für Griechenland, European Financial Stability Facility (EFSF), European Financial Stability Mechanism (EFSM) und schließlich European Stability Mechanism (ESM)) sowie die expansive Geldpolitik der EZB (u. a. „dicke Berthas“, OMT, quantitative easing). Durch sie wurde zum einen die Glaubwürdigkeit der No-Bail-Out-Klausel in Zweifel gezogen, da nicht Banken zu sanieren, sondern Krisenländer zu retten versucht wurden. Zum anderen konnten sie nur Zeit kaufen für die langfristige Stabilisierung, die bisher nur unzureichend genutzt wird.

## LANGFRISTIGE STABILISIERUNG DER EWWU

Die langfristige Stabilisierung der EWWU kann nur gelingen, wenn die durch die Nichtanpassung entstandenen überhöhten und langfristig nicht tragfähigen staatlichen und privaten Schuldenstände konsolidiert werden. Eine glaubwürdige Selbstbindung zur Konsolidierung erzeugt den Zwang, die entstandenen Probleme ursachenadäquat durch Strukturreformen dort zu lösen, wo sie entstanden sind. Auf diese Weise würde die unterlassene Anpassung nachgeholt. Da die Situation von Mitgliedsland zu Mitgliedsland unterschiedlich ist, ist dies in erster Linie eine Aufgabe für die nationale Wirtschaftspolitik. Es ist jedoch bekannt, dass Strukturreformen erst in der mittleren bis längeren Frist ihre Wirkung entfalten. Daher können Hilfskredite, mit denen man Zeit kauft, zur Über-

brückung sinnvoll sein, wenn sie mit Auflagen für die Durchführung von Strukturreformen verbunden werden. Die Überwachung der Einhaltung der Auflagen ist Aufgabe der europäischen Institutionen (Europäische Kommission, ESM).

Für die langfristige Stabilisierung ist auch eine Überarbeitung und Verbesserung der Governance der EWWU notwendig. Dabei geht es um die Bekräftigung bewährter Regeln, die Einführung notwendiger neuer Regeln und die Streichung überflüssiger Regeln. So enthalten die durch den sogenannten Six-Pack und den Two-Pack vorgenommenen Ergänzungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) neben zielführenden auch entbehrliche, zahnlose neue Regelungen. Zu Ersteren zählen der neue präventive Arm des SWP, der u. a. eine sanktionsbewährte Rückführung des Schuldenstandes, eine mittelfristige Haushaltsplanung sowie Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vorsieht (Europäisches Semester), und die Einführung einer Schuldenbremse. Zu den Zweiten gehören u. a. die Verfahren bei übermäßigen Ungleichgewichten und der sogenannte Euro-Plus-Pakt, die sich in der jetzigen Form nicht bewährt haben. Ein äußerst wichtiger Teil wurde jedoch bei der Überarbeitung der Governance der EWWU bisher vergessen: Regeln für eine geordnete Staatsinsolvenz, das Ausscheiden und auch die Ausschlussmöglichkeit für Mitgliedsstaaten. Diese sind unbedingt erforderlich, um die No-Bail-Out-Klausel wieder glaubhaft zu machen. Dabei sollte es nicht nur um die Möglichkeit einer Staatsinsolvenz innerhalb der EWU gehen, sondern auch um das Ausscheiden – notfalls sogar den Ausschluss eines Landes aus der Währungsunion, wenn z. B. eine extremistische Regierung willentlich gegen alle vertraglich vereinbarten Regeln verstößt, dadurch nicht nur das eigene Land, sondern alle anderen Mitgliedsländer erheblich schädigt und die Funktionsweise und sogar den Fortbestand der EWU insgesamt gefährdet.

Im Falle eines Austritts bzw. Ausschlusses eines Landes würde sich der Charakter der EWU als einer auf Dauer angelegten Währungsunion natürlich ändern, da in Zukunft nicht mehr ohne Weiteres davon ausgegangen werden könnte, dass jedes Land für immer in der Währungs-

union bleibt. Unter diesen Umständen würde die Zinsdifferenz für ausscheidungsgefährdete Länder steigen. Es würde damit aber auch ein Anreiz geschaffen, schneller die notwendigen Anpassungen in Form von Strukturreformen vorzunehmen und somit den Erfolg der Währungsunion politisch zu verdienen und auf Dauer sicherzustellen.

Die inzwischen erfolgte Schaffung einer Europäischen Bankenunion hat eine für die langfristige Stabilisierung der EWWU wichtige Lücke in der Finanzmarktregulierung geschlossen. Sie war dringend notwendig, damit Aufsicht, Restrukturierung und Abwicklung von Banken im Euroraum einheitlich erfolgten. Über eine Reihe von Detailfragen muss noch entschieden werden. Darüber hinaus ergeben sich durch die Anbindung der Bankenaufsicht an die EZB grundsätzliche Probleme, die aber nur durch eine Änderung der europäischen Verträge zufriedenstellender gelöst werden können.

Die bisherigen Überlegungen entsprechen weitgehend denen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der sie als Maastricht 2.0 in Abbildung 2 zusammenfasst.

Für die langfristige Stabilisierung der EWWU entscheidend ist aber die Rückgewinnung der Glaubwürdigkeit der Akteure der nationalen und europäischen Wirtschaftspolitik durch eine strikte Einhaltung der (neu) vereinbarten Regeln. Bei (erneuter) Nichteinhaltung verlieren sie ihre Wirkung, was besonders gravierend ist, da sie doch die Wirtschaftsverfassung der EWWU und somit eine rudimentäre Politische Union darstellen. Es ist die Aufgabe der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge, in dieser Hinsicht außergewöhnliche Strenge walten zu lassen, um für den Aufbau von neuem Vertrauen zu sorgen.

Schließlich wird die langfristige Stabilisierung nur gelingen, wenn sie von der europäischen Bevölkerung unterstützt wird. Es lässt sich beobachten, dass die Zustimmung zur europäischen Integration immer dann am größten war, wenn diese erkennbar Frieden und Wohlstand förderte. Aus ökonomischer Sicht wird Letzterer kaum – wie beabsichtigt – durch von der Europäischen Kommission initiierte, in ihrer Wirkung zweifelhafte europäische Investitions-



Verträge vorstellbar. Denn Juncker hat gleich zu Beginn seiner Amtszeit bei der Prüfung der französischen und italienischen Haushaltsentwürfe erklärt: „Wir haben Regeln, Strafen, Sanktionen. Ich habe die Wahl getroffen, nicht zu sanktionieren.“<sup>2</sup> Schon vor der aktuellen Zuspitzung der Krise in Griechenland haben EU-Kommission und Mitgliedsstaaten also immer wieder erkennen lassen, dass sie nicht den politischen Willen haben, vereinbarte Regeln strikt einzuhalten und damit den Druck für die notwendigen Anpassungen aufrechtzuerhalten.

Die nach der Wahl am 25. Januar 2015 gebildete neue griechische Regierung aus linkssozialistischer Syriza und rechtspopulistischer Anel sah daher wohl eine gute Chance, mit der Durchsetzung ihrer Forderungen Erfolg zu haben:

- Verweigerung der Zusammenarbeit mit der Troika
- Ablehnung der zwischen ihren Vorgängerregierungen und der EU getroffenen Vereinbarungen
- Versuch der Beendigung der „Austeritätspolitik“ nicht nur in Griechenland sondern in der gesamten EWWU
- Rückgängigmachung der Reformen der Vorgängerregierungen (Verkleinerung des öffentlichen Dienstes, Privatisierungen, Kürzung von Renten und Mindestlöhnen)
- Umschuldung und Schuldenschnitt

Die EU-Seite hielt grundsätzlich an den Bedingungen des zweiten Rettungsprogramms fest und setzte der griechischen Regierung eine Frist für die Vorlage eines Konzepts bis Ende April 2015, die Griechenland ohne Folgen verstreichen lassen konnte. Die EZB erlaubte der griechischen Zentralbank, ihre Notfall-Kredite auf über 90 Milliarden Euro aufzustocken, obwohl die Voraussetzung dafür, die Solvenz der griechischen Banken, mehr als zweifelhaft war. Während der Verhandlungen rutschte die Wirtschaft Griechenlands in eine immer tiefere Rezession. Selbst immer entgegenkommendere Vorschläge der EU und auch ein allerletztes am 28. Juni 2015 unterbreitetes, sehr großzügiges Kompromissangebot wurde von der griechischen Regierung brüsk abgelehnt. Von ihr wurde stattdessen sehr kurzfristig für den 5. Juli

2015 ein Referendum über das gerade von ihr abgelehnte und daraufhin von der Troika zurückgezogene Hilfspaket angesetzt. Das Referendum mit einem Anteil von 61,3 Prozent Nein-Stimmen wurde von der griechischen Regierung als überwältigende Zustimmung für ihre Position gewertet. Zuvor hatten Mitglieder der griechischen Regierung in bisher nicht gekannter Weise der EU Terrorismus, Erpressung und Waterboarding vorgeworfen. Eine fällige Rate an den IWF in Höhe von 1,5 Milliarden Euro war nicht zurückgezahlt worden, Kapitalverkehrskontrollen mussten eingeführt und die Banken geschlossen werden.

Auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EWU am 7. Juli 2015 wurde Griechenland vor die Wahl gestellt, entweder bis zum 9. Juli 2015 einen tragfähigen Antrag auf ein mehrjähriges Hilfspaket beim ESM zu stellen oder die EWU zu verlassen (Grexit). Der Gipfel nach Eingang des Antrages am 12. und 13. Juli 2015 beschloss, die Verhandlungen über das mehrjährige Hilfspaket erst aufzunehmen, wenn das griechische Parlament diesem zuvor ebenso zugestimmt hat wie den angekündigten Reformgesetzen („prior actions“). Dies geschah dann auch, obwohl sich Premier Tsipras bei der Abstimmung vom griechischen Hilfsantrag distanzierte („Erpressung“), ihn aber gleichzeitig zur Annahme empfahl. Kurze Zeit danach trat er zurück und machte den Weg zu Neuwahlen frei. Die Tatsache, dass viele europäische Politiker auf die eigentliche Selbstverständlichkeit hinweisen, dass auch eine neue Regierung sich an die ausgehandelten Vereinbarungen halten muss, zeigt das ganze Ausmaß des eingetretenen Vertrauensverlustes.

Die weitere Entwicklung der Griechenlandkrise wird zeigen, ob der sich – wie zuvor beschrieben – schon über viele Jahre hinziehende und durch die jüngsten Entwicklungen erheblich verschärfte Verlust der Glaubwürdigkeit der politischen Akteure gestoppt und neues Vertrauen aufgebaut werden kann. Die jüngsten Erfahrungen mit der Griechenlandkrise haben die dringende Notwendigkeit der Einführung von Regeln für eine geordnete Staatsinsolvenz und auch ein geordnetes Verfahren für das Ausscheiden bzw. den Ausschluss eines EWU-Mitgliedes gezeigt. Ohne glaubwürdige Politik

kann die langfristige Stabilisierung der EWWU nicht gelingen.

**|| PROF. DR. RER. POL. WIM KÖSTERS**

---

Mitglied des Vorstands, Rheinisch-Westfälisches  
Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen;  
Professor an der Ruhr-Universität Bochum

---

**ANMERKUNGEN**

- <sup>1</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 13.7.2015, S. 15.  
<sup>2</sup> Süddeutsche Zeitung (SZ), 18.11.2014, S. 1.

# IST DER GREXIT EIN WEGWEISER FÜR AUSTRITTSSZENARIOEN?

**JENS BASTIAN** || Der Beitrag diskutiert Risikofaktoren von Austrittsszenarien aus der Eurozone, welche 2015 unter dem Stichwort „Grexit“ hohe öffentliche Aufmerksamkeit erhielten und erstmals auch politisches Realisierungspotenzial erlangten.<sup>1</sup> Ein eventuelles Ausscheiden Griechenlands aus dem gemeinsamen Währungsverbund ist zweifellos mit erheblichen politischen Risikofaktoren, sozialen Folgekosten und regionalpolitischen Unwägbarkeiten verbunden. Ob ein temporärer oder dauerhafter „Grexit“, in jedem Fall sollten die Advokaten solcher Lösungsvorschläge die Konsequenzen ihrer aus der Ferne erbrachten Empfehlungen stärker in Betracht ziehen und die ökonomische Effektivität solcher anvisierten Optionen kritisch hinterfragen.

Die Grundsatzvereinbarung vom Juli 2015 über ein drittes Hilfsprogramm für Griechenland ist auf drei Jahre angelegt und gewährt Athen weitere Kredite über 86 Milliarden Euro. Das 29 Seiten umfassende sog. Memorandum of Understanding (MoU) ist ein ebenso anspruchsvolles wie umstrittenes Reformprogramm. Es beinhaltet z. B. die Billigung von 105 vorrangigen Maßnahmen (sog. „prior actions“) durch das griechische Parlament, bevor eine weitere Finanzierungstranche nach Athen ausgezahlt werden kann.

Im Sprachgebrauch der EU heißt es, dass jenes dritte Programm für Griechenland als „alternativlos“ gilt. Die dreijährige Laufzeit ist allerdings teuer erkaufte Zeit, mit unsicherem Ausgang hinsichtlich einer ergebnisorientierten Umsetzung. Nicht nur in Griechenland bestehen erhebliche Zweifel an der Sinnhaftigkeit der dritten Rettungsübung. Der IWF in Washington weigert sich bisher, dem dritten griechischen Leistungspaket seine finanzielle Unterstützung zu garantieren.

Griechenland ist somit das einzige Mitgliedsland der Eurozone, welches eine dritte Vereinbarung seit dem Beginn der Rettungsprogrammatisierung in 2010 benötigt. Während Portugal (2010-14), Irland (2011-13), Spanien (2012-14)

und Zypern (2013-16)<sup>2</sup> finanzielle Rettungsprogramme unterschiedlichen Zuschnitts erforderten und diese auch ordnungsgemäß, zum Teil gar vorzeitig zu Ende brachten, droht im Athener Fall die Rettungspolitik der internationalen Gläubiger zur Endlosschleife zu werden.

Das dritte Rettungsprogramm erforderte das Plazet der Parlamente mehrerer EU-Staaten. Es bestand Klärungsbedarf vor allem in Berlin, Helsinki und Bratislava. Der slowakische Premierminister Robert Fico argumentierte etwa, dass sein Land auf ein Ausscheiden Griechenlands aus der Euro-Zone vorbereitet sei. „Wir wollen, dass Griechenland in der Euro-Zone bleibt, aber nicht um jeden Preis.“<sup>3</sup>

Der Verhandlungsmarathon zwischen der Athener Regierung und den europäischen Gläubigern hat neue Bruchstellen und Animositäten hervorgebracht, die zukünftig erhebliche Reparaturarbeiten zwischen und innerhalb verschiedener europäischer Institutionen erforderlich machen.

Als am Verhandlungstisch in Brüssel Finanzminister Schäuble im Schulden-Poker einen temporären Austritt Athens aus der Währungsunion als gangbaren Ausweg vorschlug, platzte zahlreichen politischen Repräsentanten sprichwörtlich der Kragen. Der italienische Regierungschef

Renzi echauffierte sich über die „unvorstellbare Demütigung“ des griechischen Volkes. Der österreichische Kanzler warf Berlin eine „Provokation“ vor. Der luxemburgische Außenminister Asselborn beschwor die „Gespenster der Vergangenheit“ herauf.<sup>4</sup>

Im dritten Hilfsprogramm hat Griechenland die vage Aussicht auf eine neuerliche Umschuldung erhalten. Diese Zusage ist an anspruchsvolle Bedingungen gebunden und in ein enges zeitliches Korsett gepresst, welche den Handlungsspielraum der Athener Entscheidungsträger erheblich limitieren.

Beim umstrittenen Thema Schuldenschnitt ist die europäische Gläubigerseite lediglich bereit, die Verlängerung der Kreditlaufzeiten bei niedrigeren Zinsen und aufgeschobener Tilgung bzw. Ausdehnung des Zahlungsmoratoriums in Erwägung zu ziehen. Einen umfassenden Schuldenschnitt mit den europäischen Gläubigerinstitutionen zu verhandeln ist innerhalb der Euro-Zone wegen der Nichtbeistandsklausel im Vertrag zur Währungsunion bis auf weiteres politisch nicht mehrheitsfähig.

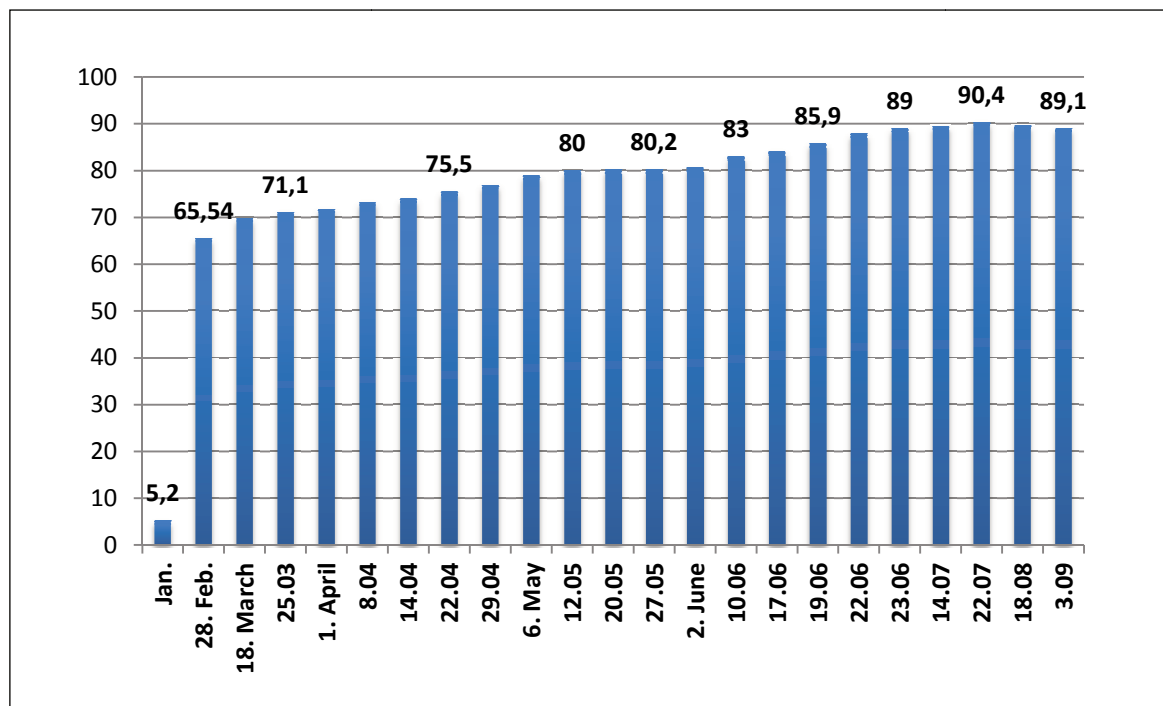
### ÖKONOMISCHE RISIKOFAKTOREN

Mit jedem ELA-Kredit (Emergency Liquidity Assistance) an griechische Banken und jeder Million Euro mehr an Target-Salden<sup>5</sup> wird der Handlungsspielraum für die internationalen Gläubiger kleiner. Die Kosten einer eventuellen Trennung Griechenlands von der Euro-Zone steigen mit jedem Milliardentransfer an ELA-Krediten weiter in die Höhe.

Die Notfallkredite, welche im Juli 2015 ein Volumen von über 90 Milliarden Euro erreichten, sind ein Beispiel dafür, wie sich die europäischen Gläubigerinstitutionen und die systemrelevanten griechischen Finanzinstitute quasi Ulysses-ähnlich gegenseitig an einen Mast gebunden haben, um den Sirengesängen des Grexit zu widerstehen.

Die aktualisierten gesamtwirtschaftlichen Projektionen der europäischen Gläubiger gehen nun davon aus, dass die griechische Wirtschaft dieses Jahr um 2,3 Prozent schrumpft. Dieser Rückgang verlangsamt sich auf 1,3 Prozent in 2016, bevor im Jahr 2017 erstmals wieder ein Plus von 2,7 Prozent registriert werden kann.

Abbildung 1: ELA-Kredite an griechische Banken, Januar-September 2015 (in Milliarden Euro)



Quelle: Berechnungen des Autors und Ergänzungen durch Bank of Greece<sup>6</sup>

Die Vorhersagen des unternehmernahen griechischen Wirtschaftsforschungsinstituts IOBE sind dagegen noch düsterer. Das Athener Institut berechnet, dass der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts 2,5 Prozent in 2015 erreichen wird. Da nicht von einer schnellen wirtschaftlichen Erholung in Griechenland ausgegangen werden kann, müssen bei einer Rezession dieser Größenordnung die Eckwerte für den Staatshaushalt 2015/16 und die mittelfristige Finanzplanung neu justiert werden.

Das griechische Bankensystem ist die Achillesferse der gegenwärtigen Rettungspolitik. Die Bilanzen der Banken enthalten hohe Anteile notleidender Kredite. Ebenso hat der Einlagenabfluss von Kundengeldern den Handlungsspielraum der Finanzinstitute erheblich eingeschränkt, insbesondere hinsichtlich der Kreditvergabe an die Realwirtschaft.

Die monatelangen Grexit-Spekulationen, gepaart mit der wachsenden Selbstisolierung der Tsipras-Regierung, waren rufschädigend für die operative Ausrichtung der vier systemrelevanten Banken.<sup>7</sup> Ihr ständiger Rückgriff auf Notfallkredite der griechischen Zentralbank, welche von der EZB in Frankfurt genehmigt werden mussten, zeigte das ganze Ausmaß der anhaltenden Bankenkrise in Griechenland.

Die EZB hat in diesen Krisenmonaten wiederholt darauf hingewiesen, dass solche ELA-Kredite nur zur Verfügung gestellt werden können, falls Griechenland weiterhin in einem Rettungsprogramm integriert sei und die Banken solvent sind. Andernfalls drohe, was im metaphorischen Sprachgebrauch hieße: „Den Stecker ziehen“, i. e. die Unterbrechung der griechischen Banken von der Liquiditätsversorgung durch die Notfallkreditpipeline.

Dieses Szenario hätte unweigerlich eine Implosion des griechischen Bankensystems nach sich gezogen mit der Konsequenz, dass es nur noch eine Frage von Tagen gewesen wäre, bis eine Parallelwährung zur Liquiditätsversorgung der Finanzinstitute hätte eingeführt werden müssen. Soweit ist es (vorerst) nicht gekommen. Aber der Berg an ELA-Krediten muss gleichwohl abgetragen, i. e. zurückgezahlt werden.

Nach der Vermeidung des Super-Gaus im Finanzsektor drehen sich die Kontroversen nun um eine abermalig notwendig werdende Reka-

pitalisierung der vier systemrelevanten Banken. Dabei geht es nicht nur um das erforderliche Euro-Volumen in zweistelliger Milliardenhöhe. Die Diskussionen drehen sich auch um die Frage, ob die Inhaber von Unternehmensanleihen griechischer Banken und Guthabenbesitzer für die dritte Rettungsaktion in den vergangenen sechs Jahren zu belasten sind.

Dabei ergibt sich ein spezielles Dilemma. Die Mehrheit jener Depotkunden, die überhaupt noch nennenswerte Geldbeträge auf ihren Konten halten, sind kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU). Sollten diese Einlagenbesitzer zur Rekapitalisierung der Banken herangezogen werden, so steht zu befürchten, dass ihnen damit die Produktionsgrundlagen und das Grundvertrauen für Investitionen entzogen werden. Damit würde unweigerlich jegliche Hoffnung auf eine wirtschaftliche Erholung des Landes durch das notwendige Zusammenspiel von Banken und KMUs erstickt.

Die positiven Folgen dieses Zusammenspiels werden von Grexit-Advokaten immer wieder auf die Annahme übertragen, damit ließe sich dann rasch (!) die griechische Exportfähigkeit steigern. Aber Griechenland ist seit sechs Jahren kein Exportland mehr, sondern eine kleine, schrumpfende Volkswirtschaft. Einzelne Sektoren wären von einer Währungsumstellung unterschiedlich gezeichnet.

Die Schifffahrt ist seit mehr als einer Dekade mehrheitlich offshore registriert und rechnet überwiegend in US-Dollar ab. Der Tourismus verzeichnet zwar ein Rekordjahr in 2014/15, aber er hat im Billigsegment ein Konkurrenzproblem, vor allem durch die nahe Türkei. Profitieren würde wahrscheinlich die griechische Landwirtschaft, weil das Land sich wegen teurer Importe wieder vermehrt aus eigener Produktion ernähren müsste.<sup>8</sup>

Aber ein Exportwunder würde Griechenland auch mit eigener Währung in absehbarer Zeit kaum werden. Die landesinterne Abwertung durch die mehrjährigen Sparauflagen und Realeinkommenskürzungen haben seit 2010 keineswegs dazu beigetragen, die griechische Exportfähigkeit zu steigern. Anders gesagt, ein Kostenproblem für Unternehmen kann die mangelnde Exportsteigerung der vergangenen Jahre nicht erklären.

Ganz im Gegenteil, die griechischen Exporte waren 2013 und 2014 rückläufig. Es bleibt vorerst ein Rätsel, wie die Grexit-Advokaten ein Exportwunder am hellenischen Horizont heraufziehen sehen, wenn die Realwirtschaft keinen Zugang zu internationalen Kapitalmärkten hat und Exportbürgschaften von ausländischen Institutionen nur schwer erhältlich sind.

### POLITISCHE RISIKOFAKTOREN

Donald Tusk, dem neuen polnischen Präsidenten des Europäischen Rates, war es vorbehalten, im Juli 2015 durch ein kaum verklau-suliertes Ultimatum auf die politischen Risiko-faktoren der Grexit-Debatten hinzuweisen. Er wies die griechische Verhandlungsdelegation entschieden darauf hin, dass „The game of chicken needs to end, and so does the blame game ... There is no time for games. It is reality with real possible consequences, first and foremost for the Greek people.“<sup>9</sup>

Die Unterhändler der einst als *Troika* bezeichneten Gläubiger-Institutionen waren zwischen Ende Januar und August 2015 zur Persona non grata in Athen deklariert worden. Erst als die Tsipras-Regierung unmittelbar vor dem finanzpolitischen Abgrund stand und die Drohkulisse eines (zeitweiligen) Ausscheidens aus der Euro-Zone innerhalb der Euro-Gruppe der Finanzminister glaubwürdig aufgebaut worden war, wurden die Unterhändler wieder in Athen willkommen geheißen.

Ihr Zuschnitt hat sich allerdings verändert. Wegen der Einbeziehung des Euro-Krisenfonds ESM firmieren die Gläubigerinstitutionen nun als eine „Quadriga“, d. h. ihre Mitglieder sind die Europäische Kommission, die EZB, der ESM und der IWF.

Allerdings bleibt zu berücksichtigen, dass das Einlenken von Ministerpräsident Alexis Tsipras zugunsten eines dritten Hilfsprogramms keineswegs freiwillig erfolgte. Zur Abwendung von Schlimmerem habe er die Grundsatzvereinbarung akzeptieren müssen, „einen Text, an den ich nicht glaube“, wie er im griechischen Parlament im August 2015 versicherte.

Mit dieser Auffassung ist der griechische Ministerpräsident keineswegs alleine – weder in Griechenland noch in anderen europäischen Hauptstädten. So hat Mitte Juli ein Fünftel der

CDU/CSU-Fraktion bei der Abstimmung über das dritte Hilfspaket Kanzlerin Merkel im Bundestag die Gefolgschaft verweigert.

Der „Grexit auf Zeit“, d. h. ein befristeter Austritt Griechenlands aus dem Euro, z. B. für fünf Jahre, ist ein eindeutiges, aber zweischneidiges Angebot gewesen. Schäubles Vorschlag beinhaltet den Austritt aus dem gemeinsamen Währungsraum. Dies hat der griechische Premierminister politisch nicht gewollt, auch wenn zuweilen erhebliche Zweifel darüber entstanden sind, ob sich Tsipras über die drohenden Konsequenzen seiner Verhandlungsführung im Klaren war.

Aber Schäubles Angebot hatte auch Elemente zum Inhalt, welche Tsipras stets als prioritär im Verhandlungspoker angesehen hat: den Erlass eines nicht näher definierten Anteils der griechischen Verschuldung. Allerdings machten die deutsche, niederländische, finnische und die slowakische Verhandlungsdelegation klar, dass über dieses Thema mit Griechenland nur außerhalb der Euro-Zone verhandelt werden kann.

Dem Autor dieses Beitrages ist in Athen zugetragen worden, dass der ehemalige Finanzminister Yanis Varoufakis das zweischneidige Angebot seines deutschen Amtskollegen angenommen hätte, wäre er zum damaligen Zeitpunkt noch griechischer Finanzminister gewesen. Varoufakis war am 6. Juli zurückgetreten, einen Tag nach dem Referendum in Griechenland.

Varoufakis hat mittlerweile in seinen zahlreichen Medienauftritten Details ausgeplaudert, wie er zusammen mit seinen engsten Vertrauten im Finanzministerium an der Einführung einer Parallelwährung arbeitete. Zunächst wäre da die technisch sehr anspruchsvolle Einführung der neuen (alten) eigenen Währung, danach der verantwortungsvolle Umgang mit diesem neuen Zahlungsmittel, wahrscheinlich der vormaligen Drachme im neuen Gewand.

Es ist letztendlich bei Planspielen geblieben. Dieser *Agent Provokateur* im Gewande eines Finanzministers in Athen hat nicht nur die zeitweilige Schließung der griechischen Banken zu verantworten und die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen. Sein Name steht auch für ein Ausmaß an Selbstisolation eines Mitglieds-

landes der Euro-Zone, welches in den dramatischen Monaten Juni und Juli 2015 haarscharf am Euro-Austritt bzw. Rausschmiss vorbeischrämmt ist.

### SOZIALE FOLGEKOSTEN

Durch die temporäre Schließung der griechischen Banken und die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen Ende Juni 2015 wurde den politischen Entscheidungsträgern in Athen eindringlich vor Augen geführt, dass sie das Verhalten des wichtigsten Akteurs – die Bürgerinnen und Bürger – nicht dauerhaft ignorieren konnten.

Statt weiter nur Zuschauer der Entwicklungen zu sein, haben sich die 11 Millionen Griechen in den Monaten vor der Bankenschließung in ihrer Eigenschaft als Bankkunden verhalten. Der Kapitalabfluss von Privathaushalten und Unternehmen zwischen Dezember 2014 und Anfang Juli 2015 betrug insgesamt knapp 40 Milliarden Euro. Ihre Wahl durch den Geldbeutel bzw. der systematischen Abhebung von Kundeneinlagen war ein fortgesetztes Misstrauensvotum gegen die politischen Eliten in Athen.

Der dadurch verursachte *Bankrun* auf leisen Sohlen wirkte auf die Links-Rechts-Regierung zunehmend wie eine Schocktherapie. In der Folge zwangen die Bürger als Bankkunden Premierminister Tsipras und seinen damaligen Finanzminister Varoufakis zu einer Richtungsentscheidung. Die griechischen Banken blieben insgesamt drei (!) Wochen geschlossen, während die Kapitalverkehrskontrollen bis heute nicht gänzlich aufgehoben wurden.

Die sozialen Folgekosten eines Euro-Austritts Griechenlands wären erheblich, langfristiger Art und würden jene Menschen primär treffen, die bereits in den vergangenen sechs Krisenjahren am meisten gelitten haben. Deshalb sollten die Advokaten eines Euro-Austritts eine überzeugende Antwort auf die Frage haben, ob Griechenland zum Sizilien Europas werden soll.

Anders gesagt, auch ein Euro-Austritt bringt Kosten mit sich für die internationale Gläubigergemeinschaft, z. B. in Form mehrjähriger Katastrophenhilfe und einem humanitären Notprogramm. Einem Land, welches einen Schritt vor der ökonomischen Absturzkante steht, aus der Ferne zu empfehlen, aus der Gemein-

schaftswährung auszusteigen, damit es genesen möge, ist zynisch gegenüber seinen Bürgern.

Die sozialen Folgekosten eines Austritts aus der Gemeinschaftswährung sind allerdings nur die eine Seite der Medaille. Bei aller Zustimmung zur Euro-Mitgliedschaft innerhalb der griechischen Gesellschaft muss gleichwohl darauf hingewiesen werden, dass auch eine Verlängerung der Mitgliedschaft Kosten verursacht.

Es bleibt unklar, welchen Preis die Griechen bereit sind zu zahlen hinsichtlich Reformauflagen, Umsetzung des dritten Programms und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Realwirtschaft. Fest steht allerdings, dass die bisher angefallenen politischen und sozialen Kosten erheblich sind.<sup>10</sup>

### TRAGFÄHIGKEIT DER VERSCHULDUNG ALS RISIKOFAKTOR

Die unmittelbare Belastung für die Zahlungsfähigkeit Griechenlands ergibt sich *nicht* aus der umstrittenen Tragfähigkeit seiner öffentlichen Verschuldung. Es waren eher die zeitnah zu leistenden Zins- und Tilgungszahlungen an den IWF und die EZB, welche Griechenland in den Sommermonaten 2015 an den Rand der Zahlungsunfähigkeit brachten.

Diese Gefahr wurde gegenüber dem IWF augenscheinlich, als die griechische Regierung schrittweise dazu überging, mit immer abenteuerlicheren Methoden zu versuchen, eingegangene Zahlungsverpflichtungen zu strecken, aufzuschieben oder endgültig zu verweigern.<sup>11</sup> Die Tatsache, dass ein Mitgliedsland der Euro-Zone es in der Praxis wagte, dem IWF quasi die kalte Schulter zu zeigen und im Juni 2015 in einen effektiven Zahlungsrückstand geriet, war ein einmaliger Akt der Selbstisolation in Europa.

Die europäischen Gläubigerinstitutionen – Europäischen Kommission, die Europäische Zentralbank und der Euro-Krisenfonds ESM – werden allerdings durch den Internationalen Währungsfonds (IMF) beharrlich darauf hingewiesen, dass die Schuldentragfähigkeit Griechenlands nicht mehr gewährleistet ist.

Bemessen nach der Wirtschaftsleistung macht Griechenland unter den 188 IWF-Mitgliedern einen Anteil von lediglich 0,3 Prozent aus. Der

IWF hat seit 2013 wiederholt Maßnahmen zu einer Schuldenerleichterung des Landes vorgeschlagen. Seine finanzielle Teilnahme am dritten Hilfsprogramm wird nun davon abhängig gemacht, ob entsprechende Erleichterungen seitens der europäischen Geberinstitutionen mit Athen vereinbart werden können.

Die Brüsseler Kommission war im April 2014 noch davon ausgegangen, dass der Schuldenstand Griechenlands 2020 bei 125 Prozent und im Jahr 2022 bei 112 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegen würde. Mehr als ein Jahr später sah sich die Kommission veranlasst, düsterere Prognosen zu formulieren.

Die Brüsseler Kommission geht nun in ihrem [positiven!, Anmerkung durch den Autor] Basisszenario davon aus, dass die Schuldenquote 2020 auf insgesamt 175 Prozent steigt und im Jahr 2022 auf 160 Prozent des BIP zurückgeht. Die Schuldenprojektion Griechenlands erreiche dagegen seinen Höchstwert im kommenden Jahr, und zwar auf eine Höhe von 201 Prozent der Jahreswirtschaftsleistung!

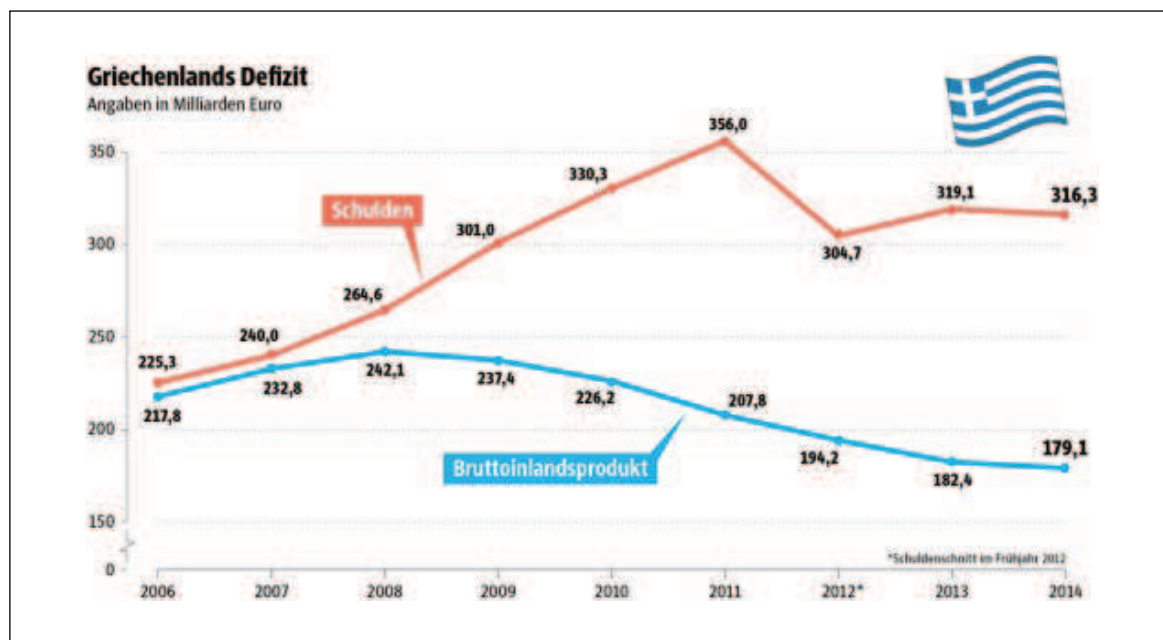
Für alle Beteiligten in Athen, Brüssel, Berlin, Frankfurt oder Washington steht außer Frage, dass solche Schuldenstände und deren Entwick-

lungsdynamik im Verhältnis zum Potenzialwachstum der griechischen Wirtschaft nicht mehr tragfähig sein können. Erst recht nicht, wenn deren Refinanzierung seit 2010 nicht mehr über internationale Kapitalmärkte organisiert werden kann, sondern ausschließlich über öffentliche Gläubigerinstitutionen.

Ob der IMF allerdings finanziell an Bord bleibt, wird auch davon abhängig gemacht werden, an welchen numerischen und / oder qualitativen Zielmargen sich die Gläubigerinstitutionen in der Quadriga zukünftig orientieren. Ein europäischer Vorschlag argumentiert, sich weniger an der Schuldenquote des Landes zu orientieren und daraus Politikempfehlungen zu formulieren.

Stattdessen solle der kurz- und mittelfristige Brutto-Finanzierungsbedarf (sog. *gross financing needs*) Griechenlands stärker ins Blickfeld der Rettungsarchitektur gestellt werden. Diese Zielmenge hat den Vorteil, dass die Zahlungsstruktur im Zeitablauf zu berücksichtigen ist. Mit anderen Worten, an wen und wann bestehen internationale und einheimische Zahlungsoptionen seitens Griechenlands und wie sind diese entsprechend abgesichert?

Abbildung 2: Griechenlands Defizit (Angaben in Millionen Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen durch den Autor, ergänzt durch ELSTAT<sup>12</sup>

Zur Illustration dieser Argumentationslinie sei auf folgendes hingewiesen: Griechenlands Finanzbedarf wird zwischen 2020 und 2030 auf durchschnittlich 12 Prozent des jährlichen BIP geschätzt. Dies ergibt sich aus den derzeit geltenden großzügigen Kreditkonditionen, welche Griechenland gegenüber den europäischen Gläubigerinstitutionen EFSF und ESM hat.

Um die Quote in der Nähe von 12 Prozent zu halten, müssten Europas Gläubigerinstitutionen eine Kombination aus weiterer Streckung der Kreditlaufzeiten auf bis zu 60 Jahren, eine abermalige Senkung der Zinsen und eine Ausdehnung des Zahlungsmoratoriums mit Athen vereinbaren. Auf diese in der Tat komplexe Vertragskonstruktion könnte die Schuldentragfähigkeit im Verhältnis zum Brutto-Finanzbedarf des Landes ohne nominalen Schuldenschnitt vorangetrieben werden.

Im Falle eines Schuldenschnitts, wie es der IWF beharrlich von den europäischen Gläubigern fordert, müssten diese einen großen Teil ihrer Kredite abschreiben, mit entsprechenden negativen Konsequenzen für die nationalen Haushalte. Ein solches Vorgehen, an dem sich der IWF allerdings als Advokat selber nicht beteiligen würde, träfe vor allem Deutschland als Griechenlands größtem Kreditgeber in der Eurozone.

Zur Illustration: Angenommen, Athen würde bei einem solchen nominalen Schuldenschnitt die Hälfte seiner Schulden erlassen, dann hätte Berlin mittelbar durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als Kreditversorger 27 Milliarden Euro verloren. Angesichts solcher Haftungsrisiken ist die Nachfrage an das Bundesfinanzministerium erlaubt, ob Herr Schäuble tatsächlich den Grexit im deutschen Eigeninteresse befürworten kann? Ist die Alternative des vereinbarten dritten Hilfsprogramms nicht die billigere Variante?

## **DIE REGIONALPOLITISCHEN KONSEQUENZEN**

Wohin würde ein vom Schock der Währungsumstellung getroffenes Griechenland außenpolitisch hinführen? Ein Land, dessen politische Eliten und große Teile der Gesellschaft weiterhin empfänglich sind für Verschwörungs-

theorien, auch wenn sich die Feindbilder und Schuldzuweisungen zuletzt von Amerika Richtung Deutschland und Europäischer Union verlagert haben.

Wem ein potenzieller Irrläufer an der Südostflanke von EU und NATO gelegen käme, lässt sich schon eher vermuten, vor allem in Moskau. Die Realisierung der Grexit-Drohung, von welcher Seite auch immer, hätte z. B. zur Folge, dass eine griechische Regierung aus den öffentlich artikulierten Zweifeln an dem existierenden EU-Sanktionsregime gegen Russland praktische Konsequenzen zieht.

Die Reisediplomatie der Tsipras-Regierung nach und die energiepolitische Haltung zu Russland wird abermals zu einer Gretchenfrage seiner Verlässlichkeit gegenüber europäischen Partnern und multilateralen Bündnisorganisationen. Im Bereich der konkurrierenden Erdgas-Pipelineprojekte, welche Südosteuropa als zentrale Transitregion identifizieren, wird dieser energiepolitische Konflikt offensichtlich.

In diesem Kontext wird allerdings auch klar, dass die Staatsschuldenkrise und die Grexit-Drohkulissen rasch zu einer geopolitischen Herausforderung oder zumindest zu handfesten regionalpolitischen Konsequenzen mutieren können. Diesen Aspekt der Krisenphänomene seitens der Grexit-Advokaten ignorieren zu wollen, ist fahrlässig und zeugt eher von einer eingeschränkten Problembeschreibung und einseitigen Lösungsmöglichkeiten.<sup>13</sup>

Weder die Europäische Kommission in Brüssel noch zahlreiche Mitgliedsländer der EU und erst recht nicht die NATO wollen an ihrer Südostflanke einen Staat mit kollabierenden Institutionen, breiter Armutsentwicklung, einem Wegzug der Fähigen und einer weiteren politischen Polarisierung Links- und Rechtsaußen.

Die Grexit-Befürworter können seit 2015 auf zahlreichen Ägäisinseln in Realzeit Anschauungsunterricht erhalten, was es heißt, wenn administrative Strukturen und Kapazitäten wegen der Flüchtlings- und Migrantenkrise völlig überfordert sind. Seit Januar erreichten mehr als 375.000 Asylsuchende griechischen Boden. Derzeit gibt es keine Anzeichen, dass der Migrationsstrom Richtung Griechenland nachlassen wird.

Zudem kann die Seegrenze zur Türkei nur unzureichend kontrolliert werden. Der wirtschaftliche Niedergang Griechenlands und die Sparauflagen haben der griechischen Küstenwache erheblich zugesetzt. Ein Drittel ihrer Schiffsflotte sowie nahezu die gesamte Helikopterstaffel sind gegenwärtig eingemottet.<sup>14</sup>

Ein vom Umstellungsschock einer neuen Währung betroffenes Land, welches dann auch noch zahlreiche Importgüter nicht mehr bezahlen kann und die Grenzkontrollen neu zu organisieren hätte, könnte rasch zum Sicherheitsrisiko in der ohnehin volatilen Region Südosteuropas werden.

### SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit der jüngsten Wende im griechischen Drama ist abermals eine Phase politischer Unsicherheit angebrochen. Derzeit lässt sich nicht mit Bestimmtheit sagen, ob nach den Neuwahlen vom 20. September 2015 stabile Mehrheitsverhältnisse und eine handlungsfähige Regierungskoalition in Athen etabliert werden können. Die Spaltung der Regierungspartei Syriza führt dazu, dass die politischen Karten neu gemischt werden.

Die Parlamentswahlen waren die fünften in sechs Jahren in Griechenland. Innerhalb der ersten neun Monate von 2015 wurde die griechische Wahlbevölkerung drei Mal an die Urnen gerufen. Erstmals zur vorgezogenen Parlamentswahl Ende Januar, dann zum Referendum Anfang Juli und Ende September nochmals wegen vorgezogener Neuwahlen. Aus dieser Dynamik wird dreierlei ersichtlich:

- Zum einen werden Parlamentsauflösungen und Neuwahlen in Athen zunehmend zur Klärung innenpolitischer sowie innerparteilicher Probleme herangezogen und missbraucht.
- Die demokratischen Legitimationsdefizite eines solchen Vorgehens werden immer offensichtlicher. Die griechische Wahlbevölkerung verweigert sich in wachsendem Ausmaß der Stimmabgabe. Innerhalb der letzten Dekade ist die Wahlbeteiligung von 66 Prozent in 2004 auf 55 Prozent im September 2015 zurückgegangen. Das entspricht einem Anteil von 1,5 Millionen Wählern, die nicht mehr zur Wahl gehen.
- Zum anderen werden seit 2009 durch Wahlmarathons die Haltwertzeiten von Regierungen immer kürzer. Es ist keiner Regierung in Athen in diesem Zeitraum vergönnt gewesen, eine volle Legislaturperiode im Amt zu verbleiben, ganz zu schweigen von unzähligen Kabinettsumbildungen, die keineswegs zu personalpolitischer Kontinuität beitragen, insbesondere in den Finanz- und Wirtschaftsministerien.

Für unsere Fragestellungen hat der Wahlausgang vom 20. September zwei wichtige Erkenntnisse geliefert. Das Lager der Drachme-Advokaten hat eine schwere politische Niederlage erlitten und steht parlamentarisch im Abseits. Die sog. *Volkseinheit*, welche sich von der Linkspartei Syriza abgespalten hatte und eine Rückkehr zur eigenen Landeswährung propagiert, konnte mit 2,86 Prozent noch nicht einmal die erforderliche Drei-Prozent-Hürde zum Einzug ins griechische Parlament überwinden.

Hier hat die Neuwahl bestätigt, was griechische Bürger seit Jahren konsistent mit großer Mehrheit befürworten, nämlich den Verbleib in der Eurozone ohne wenn und aber! Diese klare Absage an die Option einer Rückkehr zur Drachme wird die Grexit-Spekulationen im Landesinneren zunächst ruhigstellen können. Sie bleibt die Träumerei von Ideologen und ewig Gestrigen, deren Rückhalt innerhalb der griechischen Bevölkerung gegen Null tendiert.

Im Festhalten an dem Euro äußert sich ein tief sitzendes Misstrauen in der griechischen Gesellschaft gegen die eigene Politikerkaste des Landes, und zwar unabhängig von der politischen Einfärbung der jeweiligen Regierung. Die Sorge ist groß, dass unbehelligt von der Europäischen Union und der Disziplinierungskapazität der EZB die alte Nomenklatura und / oder neue politische Eliten des Landes durch Bedienung der eigenen Gelddruckmaschine rasch zum ehemaligen Schlendrian von vor 2010 zurückkehren würden.

Anders gesagt, die große Mehrheit der griechischen Gesellschaft ist nicht bereit, zu einem Status quo ante zurückzukehren, wo Politiker in Regierung und Opposition durch eine eigene Landeswährung eine explosive Mischung aus

Klientelismus, Korruption, wachsenden Haushaltsdefiziten, kreditfinanzierten Lohnerhöhungen und Preisinflation betrieben.

Dieses Grundmistrauen ist heute parteiübergreifend. Es illustriert, wie der Euro in der griechischen Zivilgesellschaft eine disziplinierende Ankerwährung ganz eigener Art geworden ist. Es ist nicht nur Zahlungsmittel für die Griechen, sondern ebenso eine im wahrsten Sinne des Wortes politische Währung!

Hohe Zustimmungswerte zugunsten einer fortgesetzten Mitgliedschaft in der Euro-Zone sind allerdings nicht gleichbedeutend mit einer ähnlich hohen Akzeptanz von Griechen gegenüber der Europäischen Union. Eher ist das Gegenteil der Fall. In den vergangenen sechs Jahren seit Ausbruch der Krise ist die Zustimmung zum Verbleib in der EU kontinuierlich gesunken, während die Werte zugunsten eines Verbleibs in der Euro-Zone konstant hoch geblieben sind.<sup>15</sup>

Mit der Isolierung der Drachme-Advokaten im politischen Niemandsland wächst ebenso die Erkenntnis in Athen und anderswo, dass die neue Regierungskoalition von Premierminister Tsipras niemanden mehr in der Eurogruppe der Finanzminister mit einem eventuellen Grexit-Szenario drohen kann.

Dieses Verhandlungsinstrument, wenn es denn überhaupt je ein realistisches war, kann nun nicht mehr in nächtlichen Brüsseler Sitzungen von griechischer Seite eingesetzt werden. Durch den Wahlausgang vom 20. September stellt ein eventuelles Ausscheiden aus dem Euro kein Verhandlungsmandat einer griechischen Regierung mehr dar.

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass damit die Grexit-Drohkulissen außerhalb Griechenlands keineswegs gänzlich von Tisch sind. Es ist eher damit zu rechnen, dass uns diese Diskussionen wieder begegnen, z. B. wenn 2016 über die komplexen und höchst umstrittenen Themen Schuldenschnitt bzw. Schuldenrestrukturierung mit der Athener Regierung zu verhandeln sein wird.

Die Eurogruppe der Finanzminister ist im Juli 2015 übereingekommen, dass ein nomineller Schuldenschnitt innerhalb der Eurozone politisch nicht akzeptabel ist. Inwiefern der IWF auf diese Linie der Euro-Gruppe einschwenkt,

wird sich in der Praxis der bevorstehenden Verhandlungen zeigen. Kompromisslinien erscheinen möglich, insbesondere sollte die Umstrukturierung der Schulden auf eine Streckung der Tilgung hinauslaufen.

Es bleibt allerdings in diesem bevorstehenden Verhandlungspoker zentrale Herausforderung der internationalen Gläubigergemeinschaft, möglichst mit einer Stimme gegenüber Athen zu sprechen. Das war angesichts der Kakophonie an Ratschlägen und divergierenden Meinungen in den vergangenen Monaten bei diesem sensiblen Thema selten der Fall.

Solange die Ende Juni in Griechenland eingeführten Kapitalverkehrskontrollen bestehen bleiben und das Damoklesschwert des sog. Grexit über dem Land schwebt, bleibt die Effektivität eines dritten Rettungsprogramms höchst zweifelhaft. Die Massenarbeitslosigkeit und die Unterversorgung der Realwirtschaft mit Krediten durch handlungsfähige Geschäftsbanken verstärken diesen Teufelskreis.

Dies bedeutet allerdings, dass Griechenland in den kommenden Jahren auf der Intensivstation europäischer Politik bleiben wird. Wir stehen in den kommenden Wochen in Athen, Berlin, Brüssel, Frankfurt und Washington vor wichtigen politischen Weichenstellungen. Diese fünf Städte sind die Entscheidungszentren. Sie werden darüber Aufschluss geben, ob das griechische Drama eine Fortsetzung hat oder ob sich – trotz alledem – noch eine Tragödie verhindern lässt.

Griechenland stellt einen Sonderfall in der Euro-Zone dar. Auf absehbare Zeit wird das Land im Zentrum europäischer Rettungspolitik verbleiben. Griechenland hat allerdings auch die fragile Währungskonstruktion in Europa mit Nachdruck offengelegt. Die Suche nach politischen und institutionellen Lösungen über Griechenland hinaus beschäftigt Brüsseler, Berliner und in Washington ansässige Juristen weiterhin.

Das Regelwerk der Euro-Zone ist nicht auf einen Austritt eines Mitgliedslandes konzipiert. Allerdings haben alle Akteure in den vergangenen Monaten nach Paragraphen Ausschau gehalten, wie Griechenland entweder im Euro gehalten oder dem Land der Austritt nahegelegt werden kann. Die Grexit-Debatte ist keineswegs been-

det und die Suche nach tragfähigen Lösungen in die eine oder andere Richtung wird virulent bleiben.

---

### || DR. JENS BASTIAN

lebt und arbeitet seit 17 Jahren in Griechenland. Nach einer achtjährigen Tätigkeit bei einer griechischen Privatbank war er von 2005-2009 Chefökonom der ehemaligen European Agency for Reconstruction in Thessaloniki und zwischen 2011 und 2013 Mitglied der Task Force for Greece der Europäischen Kommission in Athen. Er arbeitet nun als freier Wirtschaftsberater und Finanzmarktanalyst in Athen.

---

### ANMERKUNGEN

- <sup>1</sup> Der schriftliche Beitrag basiert auf einem Vortrag, welchen der Autor am 23.7.2015 im Bildungszentrum Wildbad Kreuth der Hanns-Seidel-Stiftung gehalten hat. Der Anlass war ein Experten-Workshop der Stiftung unter dem Titel: „EU & WWU – Tragfähigkeit, Belastbarkeit, Szenarien“. Der Autor bedankt sich bei Frau Ass. jur. Kea-Sophie Stieber für die freundliche Einladung und Zusammenarbeit.
- <sup>2</sup> Das finanzielle und makro-ökonomische Anpassungsprogramm Zyperns mit den internationalen Gläubigern soll im März 2016 termingerecht auslaufen.
- <sup>3</sup> Fico, Robert: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/-liveblog-zu-griechenland-kommt-der-grexit-am-montag/11941810.html>, Stand: 19.6.2015.
- <sup>4</sup> Siehe Gujer, Eric: Deutschlands neue Rolle in Europa. Wieder einmal hässlich, in: Neue Züricher Zeitung (NZZ), 24.7.2015, S. 1, <http://www.nzz.ch/meinung/kommentare/wieder-einmal-haesslich-1.18585065>
- <sup>5</sup> Sinn, Hans-Werner: Die griechische Tragödie, in: ifo Schnelldienst, Sonderausgabe, 29.5.2015.
- <sup>6</sup> Bank of Greece: Monthly Data, Credit to the Real Economy, September 2015.
- <sup>7</sup> Dabei handelt es sich um die National Bank of Greece (NBG, nicht zur verwechseln mit der Bank von Griechenland, Bank of Greece), Piraeus Bank, Alpha Bank und Eurobank. Die vier Banken haben eine Marktdominanz von 94 Prozent in Griechenland.
- <sup>8</sup> Gros, Daniel: Why Greece is Different, in: Project Syndicate, 13.5.2015.
- <sup>9</sup> Dixon, Hugo: Everybody shares blame in Greek crisis, in: The International New York Times, 21.6.2015, S. 24.
- <sup>10</sup> Bastian, Jens: Defining a Growth Strategy for Greece. Wishful Thinking or a Realistic Perspective?, in: Policy Paper der Friedrich-Ebert-Stiftung, Athen 2015.
- <sup>11</sup> Im Juni 2015 entschloss sich die Tsipras-Regierung, einen fälligen Kredit in Höhe von 1,6 Milliarden Euro nicht an den IWF zurückzuzahlen. Diese Entscheidung brachte nicht nur der Athener Regierung massive Kritik ein. Ebenso musste sich der IWF kritische Nachfragen gefallen lassen, warum der Währungsfond sich dermaßen in die Abhängigkeit Griechenlands begeben habe. Griechenland ist seit 2010 der größte Schuldner des IWF, mit erhaltenen Kapitalhilfen in Höhe von insgesamt 21,4 Milliarden Euro.
- <sup>12</sup> ELSTAT (Hellenic Statistical Authority): Quarterly GDP Data, Athen, August 2015.
- <sup>13</sup> Bastian, Jens: Wird das griechische Drama zu einer europäischen Tragödie?, in: Südosteuropa Mitteilungen 2/2015, S. 36-45.
- <sup>14</sup> Kauffmann Bossart, Marco: Überforderung in Griechenland. Zwist um Flüchtlingscamp in Athen, in: NZZ, 1.10.2015, S. 3, <http://www.nzz.ch/international/fluechtlingskrise/zwist-um-fluechtlingscamp-in-athen-1.18622310>
- <sup>15</sup> Standard Eurobarometer 82: Public Opinion in the European Union. First Results, Autumn 2014, Brüssel 2014.

# DIE NOTWENDIGKEIT EINER STAATSINSOLVENZORDNUNG

**HUBERT MAYER** || Seit über 20 Jahren wird über ein Insolvenzrecht für Staaten diskutiert. Ein Vorschlag des IWF scheiterte 2003 am Widerstand der USA. Gegenwärtig fordert eine Resolution der Generalversammlung der UN die Einführung eines Staatsinsolvenzrechts. Für die Eurozone, die Besonderheiten aufweist, wird auch von Seiten der Politik der Ruf nach einem solchen Verfahren lauter. Trotz Einigkeit über die Notwendigkeit einer Staatsinsolvenzordnung gibt es noch keinen gesicherten Konsens über die konkrete Ausgestaltung.

## **DIE DISKUSSION ÜBER EINE STAATSINSOLVENZORDNUNG**

Der Bankrott von Staaten ist ein wiederkehrendes Phänomen in der Geschichte, wie die Untersuchung von Reinhart und Rogoff über acht Jahrhunderte Finanzkrisen<sup>1</sup> zeigt. Der Ruf nach einem geregelten Insolvenzverfahren für Staaten wurde in den letzten beiden Jahrzehnten immer stärker vernehmbar. Die Diskussion um ein geregeltes Staatsinsolvenzverfahren darf dabei keinesfalls auf die Eurozone verengt werden. Sie begann bereits deutlich vor dem Beginn der Finanz- und Eurokrise Mitte der 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts und erreichte ihren vorläufigen Höhepunkt mit dem Vorschlag der damaligen stellvertretenden Generaldirektorin des IWF, Anne Krueger, für einen *Sovereign Default Restructuring Mechanism* (SDRM).<sup>2</sup> Dieser Vorschlag scheiterte im April 2003 nach zunächst widersprüchlichen Signalen aus dem amerikanischen Finanzministerium am Widerstand der USA.<sup>3</sup> Interessenverbände aus dem privaten Sektor, die auf dem Anleihemarkt als Käufer auftreten, hatten zuvor eine intensive Lobbyarbeit gegen das SDRM-Verfahren betrieben, weil sie befürchteten, dass sich Staaten dadurch zu leicht von ihrer Schuldenlast befreien könnten.<sup>4</sup> Auch manche Schwellenländer standen diesem Vorschlag skeptisch gegenüber, weil sie durch Inanspruchnahme eines SDRM-

Verfahrens ihre zukünftigen Finanzierungsmöglichkeiten auf dem Finanzmarkt gefährdet sahen.<sup>5</sup>

## **Collective Action Clauses**

Dennoch blieb die Diskussion um ein SDRM-Verfahren nicht folgenlos: Ab dem Jahr 2003 setzten sich zunehmend collective action clauses (CAC) als Marktstandard in den Anleiheverträgen für Staatsschuldtitel durch. Zuvor waren diese Umschuldungsklauseln von den Marktteilnehmern skeptisch beäugt worden, doch nun wurden sie als geringeres Übel gegenüber einem Staatsinsolvenzverfahren betrachtet; ohne die Aufnahme dieser CAC-Klauseln befürchteten die Marktteilnehmer, dass der IWF weiterhin versuchen würde, einem SDRM-Verfahren zum Durchbruch zu verhelfen.<sup>6</sup> CAC-Klauseln wurden in der Diskussion um ein Insolvenzverfahren für Staaten als vorzugswürdige, weil wesentlich schneller, leichter und durch die Marktteilnehmer autonom zu realisierende Alternative ins Gespräch gebracht, weil kein Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags benötigt wird.<sup>7</sup> Umschuldungsklauseln sollen bei einem Zahlungsausfall eine geordnete Restrukturierung der Staatsschuld ermöglichen. So kann mit Hilfe dieser Klauseln im Rahmen einer Restrukturierungsvereinbarung eine qualifizierte Gläubigermehrheit nachträglich die Anleihebedingungen

für alle Gläubiger rechtsverbindlich ändern und z. B. eine Verlängerung der Restlaufzeit, eine Verringerung des Zinssatzes oder eine Änderung des Nennwerts der ausstehenden Hauptforderung beschließen. Zuvor war nach dem für in Dollar denominierte Auslandsanleihen maßgeblichen New Yorker Recht die Einstimmigkeit aller Gläubiger in Bezug auf Änderungen der Zahlungsbedingungen, welche die Hauptforderung betreffen, notwendig.<sup>8</sup> CAC-Klauseln haben sich mittlerweile als Marktstandard durchgesetzt. Seit dem 1. Januar 2013 müssen alle neuen Staatsschuldtitle des Euro-Währungsgebiets, die länger als ein Jahr laufen, eine solche Umschuldungsklausel zwingend enthalten,<sup>9</sup> doch wird es weitere 5 bis 10 Jahre dauern, bis diese Klauseln in den Anleiheverträgen mehrheitlich überwiegen und ihre Wirkung entfalten werden können.<sup>10</sup> Kritiker bemängeln zudem, dass nur allein mit Hilfe von CAC-Klauseln das Problem von Staatsinsolvenzen nicht umfassend gelöst werden kann. Umschuldungsklauseln finden nur Anwendung in den Anleiheverträgen für Staatsschuldtitle, doch finanzieren sich Staaten auch über bilaterale Kredite der öffentlichen Hand oder durch Darlehen von Großbanken und Bankenkonsortien. Eine Restrukturierung dieser Schulden kann mithilfe der CAC-Klauseln nicht erreicht werden, ebenso wenig kann dadurch eine dringend benötigte Neufinanzierung für die überschuldeten Staaten organisiert werden. In der Wissenschaft herrscht Uneinigkeit zwischen den beiden Lagern, die ein völkerrechtliches Insolvenzstatut anstreben und den Vertretern, die dem Markt die Lösung über zivilrechtliche Klauseln in den Darlehensverträgen überlassen wollen.<sup>11</sup>

### **Aktuelle Entwicklungen**

Gegenwärtig wird vom IWF ein Insolvenzverfahren für Staaten nicht mehr propagiert, doch hat im September 2014 die Generalversammlung der Vereinten Nationen auf Initiative der G77 und mit der maßgeblichen Unterstützung von China eine rechtlich nicht bindende Resolution verabschiedet, die die Forderung nach einem Insolvenzverfahren für Staaten wieder aufnimmt.<sup>12</sup> Konkrete Vorschläge liegen derzeit aber noch nicht auf dem Tisch. Presseberichten war zu entnehmen, dass Finanzmi-

nister Schäuble in einem „Non-Paper“ für ein informelles Treffen der EU Finanzminister am 12. September 2015 die Forderung nach einem Verfahren zur Restrukturierung von Staatsschulden als wichtigen Bestandteil für die Reform der Finanzarchitektur in der Europäischen Union erhoben hat.<sup>13</sup> Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP war bereits 2009 der Einsatz für die „Implementierung einer internationalen Insolvenzordnung“ vereinbart worden,<sup>14</sup> doch dachte man damals allem Anschein nach v. a. an überschuldete Entwicklungsländer, nicht jedoch an die sich alsbald materialisierende Relevanz für manche Mitgliedstaaten in der Eurozone.

## **REGELN EINES INSOLVENZVERFAHRENS FÜR STAATEN**

### **Das SDRM-Verfahren des IWF**

Im November 2001 schlug die Ökonomin Anne Krueger ein völkervertraglich zu vereinbarendes Insolvenzverfahren für Staaten vor, das eine geordnete, berechenbare und schnelle Umstrukturierung nicht mehr tragbarer Staatsschulden ermöglichen und gleichzeitig helfen sollte, die Rechte der Kreditgeber und die verbliebenen Vermögenswerte zu schützen.<sup>15</sup> Die Kosten einer Restrukturierung sollten für Gläubiger und Schuldnerstaaten dadurch erheblich gesenkt werden. Das Verfahren sollte nur vom Schuldnerstaat eröffnet und von den Kreditgebern nicht aufgezwungen werden können.<sup>16</sup> Im Mittelpunkt standen Überlegungen für eine qualifizierte Mehrheitsregel, mit deren Hilfe private „Hold-Out“-Gläubiger, die sich einer Umschuldung verweigern und auf die volle Rückzahlung ihrer Kredite beharren, gegen ihren Willen durch einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss der Gläubiger – im Gespräch war eine Quote von 75 % – an folgende Maßnahmen gebunden werden könnten: Zunächst sollten ein Zahlungsaufschub sowie die Aussetzung von Klageverfahren auf Rückzahlung der Kredite für einen bestimmten Zeitraum bindend angeordnet werden können. Dadurch sollte verhindert werden, dass ein Schuldnerstaat bestimmte Gläubiger durch schuldbefreiende Zahlungen bevorzugt und Verhandlungen über die Restrukturierung

der Schulden nicht durch anhängige Gerichtsverfahren unnötig erschwert oder gar verunmöglicht werden. Kreditgebern, die dem überschuldeten Staat frisches Geld als Massendarlehen zur Verfügung stellen, sollte durch Mehrheitsbeschluss eine Vorrangwirkung ihrer Forderungen zugesichert werden können. Der IWF selbst sowie andere multilaterale Geldgeber, wie z. B. die Weltbank, sollten nicht in den Anwendungsbereich des SDRM-Verfahrens fallen und damit von einem möglichen Schuldenschnitt ausgenommen bleiben. Ob dies auch für bilaterale Kredite der öffentlichen Hand, die im Rahmen des Pariser Clubs umstrukturiert werden, gelten sollte, blieb offen. Gläubigerkomitees – bestehend aus Großbanken – könnte nach dem Entwurf im Verfahren eine ausdrückliche Rolle zugeschrieben werden.<sup>17</sup> Der Umschuldungsplan müsste von den Gläubigern mit einer anteilmäßigen Mehrheit von 75 % der ausstehenden Forderungen gebilligt werden. Zusätzlich müsste der IWF die Schuldentragfähigkeit der verbliebenen Schuld nach der Restrukturierung feststellen, damit der Plan umgesetzt werden kann und der IWF mit eigenen Mitteln die Umschuldung unterstützt.<sup>18</sup> Eine qualifizierte Minderheit von 40 % der Gläubiger könnte das SDRM-Verfahren auch ohne Restrukturierungsplan beenden. Ein unabhängiges Tribunal könnte Streitfragen klären, wie z. B. eine mögliche Ungleichbehandlung der Gläubiger oder die Bewertung von Forderungen.<sup>19</sup>

Der IWF wollte mit einem SDRM-Verfahren vier funktionelle Lücken in der internationalen Finanzarchitektur schließen: Erstens sollten durch die Option, Klageverfahren aussetzen zu können, Gläubiger davon abgehalten werden, Umschuldungsverhandlungen zu sabotieren, zweitens sollte dadurch ein Anreiz für die Schuldner geschaffen werden, sich kooperativ und verantwortlich zu verhalten, um drittens frisches Geld von privaten Geldgebern organisieren und diesen Krediten einen Vorrang vor den Altschulden sichern zu können. Viertens sollte die Möglichkeit eröffnet werden, durch qualifizierten Mehrheitsbeschluss widerstrebende Minderheitengläubiger gegen ihren Willen an einer Umstrukturierung zu beteiligen. Der Fokus des IWF lag auf diesem vierten Punkt.<sup>20</sup> Dies ist insofern gerechtfertigt, als sich die

Gläubigerstruktur auf den Finanzmärkten grundlegend verändert hat. Haben sich Staaten früher überwiegend durch bilaterale Kredite der öffentlichen Hand oder Bankdarlehen finanziert, so investieren seit den 80er-Jahren weltweit zunehmend Privatanleger ihre Ersparnisse in Staatsanleihen. Die Gläubiger werden zahlreicher und heterogener.<sup>21</sup> Der Fall Argentinien belegt dies exemplarisch.

### Exkurs: Argentinien

Argentinien hat seit seiner Staatsinsolvenz im Jahr 2001 – der größten in der Geschichte nach der von Griechenland – immer noch nicht die Rückkehr auf die internationalen Finanzmärkte geschafft. Dies liegt an immer noch nicht behobenen Rechtsstreitigkeiten mit Anleihegläubigern vor nationalen und internationalen Gerichten. Allein in Deutschland sind noch mehrere hundert Gerichtsverfahren anhängig, daneben verklagen ca. 60.000 italienische Kleinanleger Argentinien vor einem internationalen Schiedsgericht (ICSID) der Weltbankgruppe in Washington.<sup>22</sup> In den USA hat der Supreme Court die Urteile mehrerer New Yorker Gerichte bestätigt, die vor dem Hintergrund einer Gleichbehandlung aller Gläubiger („Pari-passu-Klausel“) Argentinien die Zahlung an die Gläubiger auf nach New Yorker Recht gegebene und nach der Umschuldung neu ausgegebene Staatsanleihen solange untersagen, solange nicht zugleich die Anleihegläubiger, die sich nicht an der Umschuldung beteiligt haben und auf der Befriedigung in voller Forderungshöhe weiterhin bestehen („Hold-outs“), umfassend befriedigt werden.<sup>23</sup> Argentinien versucht, die USA wegen der Verletzung seiner völkerrechtlichen Souveränität vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag zu verklagen.<sup>24</sup>

Spezialisierte Hedgefonds haben aus dem sehr günstigen, aber auch risikobehafteten Ankauf von Staatsanleihen, auf die ein Zahlungsausfall erklärt wurde (von daher rührt die Bezeichnung „Geierfond“), eine Anlegestrategie entwickelt und klagen unter Berufung auf den rechtsstaatlichen Grundsatz „pacta sunt servanda“ auf volle Zahlung des Nennwerts der Anleihe. Kritiker verweisen auf Gewinnmargen von bis zu 1.500 %, welche die Hedgefonds dadurch erzielen können und betrachten die

Anreizfunktion solcher Urteile mit großer Sorge, da sie notwendige Umschuldungen weiter erschweren. Zwischen diesen beiden extremen Polen – den Schuldnerstaaten und den Hedgefonds, die jeweils für sich das bestmögliche wirtschaftliche Ergebnis erzielen möchten – stehen zahlreiche Kleinanleger und institutionelle Anleger wie Lebensversicherungen und Pensionsfonds, deren ursprüngliche Anlagestrategie frustriert wird.

Der Fall Argentinien beleuchtet die Unzulänglichkeiten des bisherigen Umschuldungsregimes: Auf internationaler Ebene spielen außerrechtliche, machtpolitische Erwägungen bei der Erklärung der Zahlungsunfähigkeit die maßgebliche Rolle, doch erfolgt die rechtliche Aufarbeitung der Folgen eines Zahlungsausfalls im Nachgang über Jahre vor den nationalen Gerichten verschiedener Staaten, gerade immer dort, wo sich die Gläubiger einen für sie günstigen Prozessausgang erhoffen. Die völkerrechtliche Immunität der Staaten relativiert sich gerade bei der Begebung von Staatsanleihen nach ausländischem Recht zunehmend und auch der Versuch der Rechtfertigung eines Zahlungsausfalls mit einem völkerrechtlichen Notstand<sup>25</sup> bleibt in aller Regel ohne Erfolg, doch gelingt es oftmals nur marktmächtigen Gläubigern, Staaten nach zähem Ringen zu Zugeständnisse zu nötigen.<sup>26</sup>

### Resolvenzverfahren

Der Berliner Insolvenzexperte Christoph Paulus zählt zu den prägenden Gestalten in der Diskussion der letzten 15 Jahre.<sup>27</sup> Zuletzt ist er mit der Forderung nach einem Insolvenzverfahren hervorgetreten, das bewusst die Begriffe Insolvenz und Konkurs aufgrund der damit verbundenen negativen Konnotationen meidet. Ziel ist die Sanierung und die Wiederherstellung der Schuldentragfähigkeit des insolventen Staates. Der Vorschlag beschränkt sich nahezu ausschließlich auf die prozeduralen Aspekte eines solchen Verfahrens und klammert Probleme des materiellen Rechts bewusst aus, da diese aufgrund ihrer hohen Komplexität besser durch die Parteien selbst ausgehandelt werden sollen.<sup>28</sup> Ein Insolvenzverfahren setzt für seine Umsetzung nach Paulus lediglich drei Schritte voraus: Erstens die Aufnahme einer entspre-

chenden Vertragsklausel in die privatrechtlichen Anleihe- und Kreditverträge, welche zweitens die Einrichtung und Zuständigkeit eines *Sovereign Debt Tribunal* (SDT) als gerichtsähnlicher Instanz mit eng begrenzten Kompetenzen für die Durchführung des Insolvenzverfahrens vorsieht, das sich drittens mit Aufnahme seiner Tätigkeit eine eigene Verfahrensordnung gibt, die das weitere Verhandlungsprozedere im Detail regelt.<sup>29</sup> Als Vorbild dient das zur Weltbankgruppe gehörende *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID), ein Schiedsgericht, das gegründet wurde, um den gordischen Knoten von Investitionsschutz und Entkolonialisierung zu durchbrechen und dessen Urteile den Grundstock für das heutige Völkerinvestitionsrecht bilden. Zwar soll nur der Schuldnerstaat das Recht haben, das Verfahren zu eröffnen, doch müssten die Gläubiger zur Kompensation einem Restrukturierungsplan zwingend zustimmen, weshalb der Schuldner die Belange der Gläubiger angemessen zu berücksichtigen hätte. Paulus erhofft sich durch ein Verfahren vor einem neutralen Schiedsgericht eine Versachlichung der Atmosphäre. Die Lösung des Interessenkonflikts bliebe ohne Beteiligung einer dritten Partei den beiden Kontrahenten selbst überlassen. Der EMS hingegen sei eine politische und keine neutrale Institution, da er als Gläubiger durch die Vorgabe von Konditionalitäten zeitgleich zum Richter werde. Nicht zuletzt würden die Verhandlungen dazu genutzt, um vor der heimischen Wählerschaft möglichst viel zu punkten.<sup>30</sup> Hinzu kommt, dass nicht so sehr die angestrebten Ziele, sondern die Methoden zu ihrer Umsetzung, die bis auf die Mikroebene der Staatsverwaltung durchgreifen, von den Betroffenen als bevormundend und demütigend empfunden werden und damit die Legitimität einer notwendigen Reform unterminieren, zumal der Erfolg vieler angepriesenen Methoden oftmals ausgeblieben ist, wie die Lehren aus der Entwicklungshilfe zeigen.<sup>31</sup>

Paulus folgt mit seinem Vorschlag dem vertraglichen Ansatz in der Diskussion, da er gegenwärtig trotz aller Sympathie eine völkerrechtliche Vereinbarung über ein Staatsinsolvenzverfahren für nicht durchsetzbar hält. Damit stehen die beiden hier vorgestellten Ansätze auch repräsentativ für die Diskussion um das beste Verfahren.

## DIE STAATSINSOLVENZ IN DER EUROZONE

### Spezifika der Wirtschafts- und Währungsunion

Im Vergleich zu einer herkömmlichen Umschuldung müssen bei der Eurozone folgende Faktoren berücksichtigt werden, die sich aus der rechtlichen und ökonomischen Konstitution der Wirtschafts- und Währungsunion ergeben: Erstens ist eine Abwertung der Währung nicht möglich – das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken ist gemäß Art. 127 Abs. I AEUV die Preisstabilität. Zweitens sind Beschränkungen der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit nur unter den engen Voraussetzungen der Art. 65 und 66 AEUV ausnahmsweise zulässig. Drittens statuiert Art. 123 AEUV das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung durch die EZB oder die nationalen Zentralbanken; damit entfällt für die einzelnen Staaten die Option, ihre Staatsschulden durch die Erhöhung der Geldmenge über Kredite bei der Zentralbank im Wege einer Inflation schleichend zu entwerten. Viertens verbietet Art. 125 AEUV den Mitgliedern der EU die Haftungsübernahme für die Schulden eines anderen Staates, eine Festlegung, die durch die *Pringle*-Entscheidung des EuGH noch einmal ausdrücklich bekräftigt worden ist. Fünftens ist der Austritt bzw. der Ausschluss aus der Eurozone – anders als mittlerweile bei der EU – ausdrücklich nicht vorgesehen (und politisch wohl auch nicht erwünscht); damit scheidet auch die Option der Einführung einer neuen nationalen Währung bis auf Weiteres aus. Sechstens besteht in einer Währungsunion durch die Perzeption des Marktes über das Verhalten eines Staates eine Ansteckungsgefahr für die anderen Mitgliedstaaten, die durch prozyklisches Handeln noch vergrößert wird, wie das Beispiel der Eurozone im Jahr 2011/12 gezeigt hat.<sup>32</sup>

### Der Euro als ökonomische Fremdwährung

Mit dem Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion wurde der Euro verbindlich zum einzigen gesetzlichen Zahlungsmittel in der Eurozone und damit zur alleinigen Landeswährung für deren Mitgliedstaaten. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich dabei jedoch um eine bloße Rechtsfiktion, weil die Mitglieder der Eurozone ihre Währungshoheit über die eigene

Landeswährung verloren haben; die Staaten können nicht mehr wie früher ihre Landeswährung abwerten oder ihr Staatsdefizit durch Verschuldung bei der nationalen Zentralbank finanzieren und ihre Schulden durch Vermehrung der Geldmenge inflationieren. Wenn aber Fiskal- und Währungshoheit auseinanderfallen, dann handelt es sich bei in Euro denominierten Verbindlichkeiten de facto um Fremdwährungsschulden. Damit steigt aber für die Anleihegläubiger das Risiko eines Zahlungsausfalls der Schuldnerstaaten.<sup>33</sup> Denn anders als bei nach innerstaatlichem Recht begebenen Anleihen können die Staaten die Anleihebedingungen nicht mehr kraft ihrer Souveränität unilateral zu ihren Gunsten abändern. Damit reduziert sich ihre rechtliche Flexibilität und die Handlungsoptionen verengen sich zunehmend auf machtpolitische Erwägungen, in diesem Fall die einseitige Erklärung des Zahlungsausfalls, der allenfalls marktmächtige Gläubiger ihren Einfluss entgegenhalten können.<sup>34</sup> In einer Währungsunion, die weder Ausschluss noch Insolvenz kennt, steigt damit zugleich auch das Erpressungspotenzial gegenüber den restlichen Mitgliedern.

Der Wechsel von einer Inflation hin zu einer Zahlungsunfähigkeit hat für die Praxis erhebliche Konsequenzen: Eine Inflation verläuft schleichend, die Zahlungsunfähigkeit hingegen erfolgt abrupt, was an den Finanzmärkten, die in Nennwerten arbeiten, zu Verwerfungen führt. In der Eurozone verfügt die Unionsebene auch über kein nennenswertes eigenes Budget. Dies unterscheidet die Eurozone maßgeblich von den USA, wo keiner der Bundesstaaten groß genug ist, um ein systemisches Risiko für das gemeinsame Währungsgebiet darstellen zu können.<sup>35</sup> Dieser Unterschied muss bedacht werden, wenn von manchen amerikanischen Ökonomen unter Verweis auf das Vorbild USA eine Haftungsübernahme für Griechenland gefordert wird. Im Übrigen findet im amerikanischen Notenbanksystem jährlich zwischen den zwölf Distrikten der Federal Reserve ein Ausgleich der target-ähnlichen Salden statt.<sup>36</sup> Stattdessen können in der Eurozone selbst solvente Staaten zahlungsunfähig werden, wenn sie sich aufgrund der am Markt herrschenden Unsicherheit durch Kredite nicht mehr kurzfristig refinanzieren

können; eine Verbreiterung der Staatseinnahmen durch Steuererhöhungen zeigt erst mittelfristige Wirkung und kommt in einer akuten Finanzierungskrise zu spät zum Tragen. Eine Zahlungsunfähigkeit der Staaten hat wiederum Auswirkungen auf die europäischen Banken, die auch deshalb so viele Staatsanleihen der EU-Staaten gehalten haben und immer noch halten, weil in der Landeswährung Euro aufgelegte Anleihen nach den Bilanzrichtlinien mit einem Risikogewicht von Null – unabhängig von ihrem Rating – angesetzt werden können und aufgrund dieses Freistellungsprivilegs bislang nicht mit Eigenkapital unterlegt werden müssen, was zunehmend auf Kritik stößt.<sup>37</sup>

### Rechtlicher Rahmen und Grenzen

Der IWF zweifelte im letzten Juli die Schuldentragfähigkeit Griechenlands zum wiederholten Male an und fordert einen Schuldenschnitt,<sup>38</sup> verzichtet aber nicht auf seinen bevorrechtigten Gläubigerstatus und erwirtschaftete bislang für seine seit 2010 gewährten Finanzhilfen einen Gewinn<sup>39</sup> von 2,5 Mrd. Dollar; er kommt damit auf eine effektive Verzinsung, die mit 3,6 % deutlich höher liegt als der vom EMS verlangte Zinssatz, der vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung auf 1,5 % geschätzt wird.<sup>40</sup>

Das Europarecht setzt einem möglichen Schuldenschnitt sehr enge Grenzen. In seiner *Pringle*-Entscheidung bejaht der EuGH die grundsätzliche Vereinbarkeit des ESM mit den Vorschriften über die Wirtschafts- und Währungsunion, stellt aber klar, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben müssen, um die Haushaltsdisziplin zu wahren. Deshalb darf von Seiten des ESM kein finanzieller Beistand geleistet werden, der für den Empfängerstaat den Anreiz zu einer soliden Haushaltspolitik beeinträchtigen würde. Daraus folgt, dass der Empfängerstaat für die geleisteten Finanzhilfen seinen Gläubigern gegenüber durch geeignete Auflagen haftbar bleiben muss, d. h. konkret, dass die gewährten Finanzhilfen zurückgezahlt werden müssen und dieser Betrag um eine angemessene Zinsmarge erhöht wird.<sup>41</sup> In den Schlussanträgen des Generalanwalts Pedro Cruz Villalón im Verfahren vor dem EuGH zur Vereinbarkeit des OMT-Programms der EZB mit dem Unions-

recht wird klargestellt, „dass die EZB nicht aktiv dazu beitragen wird, dass es zu einer Umstrukturierungsmaßnahme kommt, sondern dass sie die vollständige Erfüllung des Darlehensanspruchs aus dem Schultitel anstreben wird.“<sup>42</sup> Die Große Kammer des EuGH folgt in ihrer OMT-Entscheidung den Ausführungen des Generalanwalts.<sup>43</sup>

Daraus folgt für Griechenland, dass ein Schuldenerlass auf die Nominalschuld durch die Mitgliedstaaten oder den EMS ebenso ausscheidet wie ein Forderungsverzicht der EZB auf die von ihr angekauften griechischen Staatsanleihen. Rechtlich möglich erscheinen eine Verlängerung der Kreditlaufzeiten und eine Stundung oder gar Absenkung der Zinszahlungen, auch wenn aus ökonomischer Sicht diese Schuldenstreckung bereits als Schuldenschnitt eingeordnet werden dürfte. Ob die Umwandlung der Kredite in langfristige zinslose Darlehen noch rechtlich vertretbar ist, hängt von der Frage ab, ob noch von einer äquivalenten Gegenleistung gesprochen werden kann, wie sie der EuGH in der *Pringle*-Entscheidung für die Gewährung der Finanzhilfen gefordert hat.<sup>44</sup>

### CEP-Vorschlag einer Staatsinsolvenzordnung

Das Centrum für europäische Politik der Stiftung Ordnungspolitik schlägt für die Eurozone ein Verfahren vor, in dessen Mittelpunkt ein frühzeitiger Schuldenschnitt steht, der ab einem festen und allgemeingültigen Referenzwert automatisch zu erfolgen hat. Dieser Referenzwert wäre erreicht, wenn sich der Gesamtschuldenstand der öffentlichen Hand auf 90 % des Bruttoinlandsprodukts beliefe; anschließend soll ein Schuldenschnitt in Höhe von 10 % der Gesamtverschuldung ausgelöst werden, womit sich der Schuldenstand eines Staates nach dem Schuldenschnitt auf 81 % des BIP reduzieren würde. Der Referenzwert von 90 % soll dem in Schwierigkeiten befindlichen Staat bei Überschreiten der 60%-Schwelle des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einen ausreichend großen Puffer verschaffen, der die Senkung des Schuldenstandes erlaubt, ohne einen deutlichen Anstieg von Risikozuschlägen befürchten zu müssen. Ein automatischer, aber geringer Schuldenschnitt in Höhe von 10 % soll zum einen ökonomische Verwerfungen an den Märkten

zu Lasten der Kapitalanleger, Banken und Versicherungen verhindern, gleichzeitig aber die Glaubwürdigkeit eines tatsächlichen Schuldenschnitts erhöhen. Eine entsprechende Regelung über den automatischen Schuldenschnitt müsste in alle neu emittierten Staatsanleihen der Eurostaaten aufgenommen werden.<sup>45</sup> Ein Insolvenzverfahren für die Eurozone soll dem Umstand Rechnung tragen, dass der Austritt eines Landes rechtlich weder vorgesehen noch politisch erwünscht ist, dass die Sanierungs- und Reformvorgaben der Geberländer vor Ort als Bevormundung und Fremdbestimmung betrachtet werden, gleichzeitig in den Geberländern eine Bereitschaft zu dauerhaften Transferzahlungen oder einer Vergemeinschaftung der Schulden nicht besteht und die weitere Übertragung von inhärent politischen Kompetenzen zugunsten der EU in den meisten Mitgliedstaaten auf zunehmenden Widerstand stößt.<sup>46</sup>

Ein solches Insolvenzverfahren kann nur für die Zukunft Wirkung zeigen und lässt sich auf die gegenwärtige Frage nach einem Schuldenschnitt für Griechenland nicht anwenden. Es setzt Übergangsfristen und Änderungen des EU-Primärrechts voraus.<sup>47</sup> Das Verfahren hätte zur Folge, dass Haftung und Verantwortung wieder zusammenfielen<sup>48</sup> und die Politiker und die Bevölkerung des jeweiligen Staates die Verantwortung für die Vermeidung eines Schuldenschnittes trügen, ebenso wie sie die Konsequenzen einer übermäßigen Staatsverschuldung aufgrund ihrer Versprechen und ihres Wahlverhaltens selbstverantwortlich zu tragen hätten. Ebenso müssten die privaten Anleihegläubiger und institutionellen Anleger das Risiko eines Schuldenschnitts selbst tragen, wenn sie ihr Geld bewusst in höher verzinsten, weil riskanten Staatsanleihen investieren.

## NOTWENDIGKEIT EINER STAATSINSOLVENZORDNUNG

An Vorschlägen für eine Staatsinsolvenzordnung besteht kein Mangel, auch wenn die inhaltlichen Vorstellungen mitunter noch weit auseinanderliegen. Die Notwendigkeit eines solchen Verfahrens dürfte ebenfalls unbestritten sein: Staaten werden auch in Zukunft zahlungsunfähig werden und die bisherige Umschul-

ungspraxis ist mehr als verbesserungswürdig. CAC-Klauseln sind ein Schritt in die richtige Richtung, doch greifen sie angesichts der Komplexität der Problematik zu kurz. Aber so wie CAC-Klauseln von den Marktteilnehmern bis 2003 überwiegend abgelehnt wurden und dann im Verlauf des folgenden Jahrzehnts immer mehr an Akzeptanz gewonnen haben, könnte es auch mit einem Staatsinsolvenzrecht geschehen. Die Eurozone benötigt solch ein Verfahren, um die Glaubwürdigkeit in die Regeln über die Gemeinschaftswährung wiederherzustellen. Die EU böte hierzu den erforderlichen rechtlichen Rahmen. Ob auch der politische Wille vorhanden ist, ist eine andere Frage. Jenseits einer Währungsunion benötigen die Entwicklungs- und Schwellenländer ebenfalls Regeln über ein Insolvenzverfahren, um nichttragfähige Schulden auf die Dauer abbauen zu können. Ob die Initiative der G77 ohne die Unterstützung der großen westlichen Wirtschaftsnationen erfolgreich sein wird, bleibt abzuwarten.

|| ASS. JUR., DIPL. SC. POL. HUBERT MAYER, LL.M.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Universität der Bundeswehr München, Fakultät für Wirtschafts- und Organisationswissenschaften, Professur für Öffentliches Recht, Neubiberg

## ANMERKUNGEN

- <sup>1</sup> Reinhart, Carmen M. / Rogoff, Kenneth S.: Dieses Mal ist alles anders. Acht Jahrhunderte Finanzkrisen, mit anschaulichem Gesamtüberblick in Tabelle 6.6 über die Auslandsschuldenkrisen der Staaten weltweit vom Jahr ihrer Unabhängigkeit bis 2008, München 2010, S. 168-170.
- <sup>2</sup> <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdrm.htm>, Stand: 22.10.2015.
- <sup>3</sup> Setser, Brad: The Political Economy of the SDRM, in: Overcoming Developing Country Debt Crises, hrsg. von Barry Herman, José Antonio Ocampo und Shari Spiegel, Oxford 2010, S. 317-318.
- <sup>4</sup> Scott, Hal S.: International finance: rule choices for global financial markets, in: Research Handbook in International Economic Law, hrsg. von Andrew T. Guzman und Alan O. Sykes, Cheltenham UK 2007, S. 409.
- <sup>5</sup> Seitz, Georg: Umschuldungsklauseln (Collective Action Clauses) in Staatsanleihen des europäischen Währungsraumes, Taunusstein 2014, S. 28.

- <sup>6</sup> Krueger, Anne O. / Hagan, Sean: Sovereign Work-outs: An IMF Perspective, in: *Chicago Journal Of International Law* 6, Chicago 2005, S. 213; Seitz: Umschuldungsklauseln, S. 27.
- <sup>7</sup> Seitz: Umschuldungsklauseln, S. 21.
- <sup>8</sup> Scott: *International finance*, S. 408; sowie Seitz: Umschuldungsklauseln, S. 31.
- <sup>9</sup> Vgl. Art. 12 Abs. 3 ESM. Umfassend zur Problematik: Seitz: Umschuldungsklauseln.
- <sup>10</sup> Zettelmeyer, Jeromin / Trebesch, Christoph / Gulati, Mitu: The Greek debt restructuring: an autopsy, in: *Economic Policy* 28/2013, S. 554.
- <sup>11</sup> Vgl. hierzu die Paneldiskussion, die von der Study Group On Sovereign Bankruptcy der International Law Association am 9.4.2014 auf der Jahrestagung der American Society of International Law abgehalten wurde, *wssovereign\_bankruptcy\_2\_2\_pdf*, Stand: 22.10.2015.
- <sup>12</sup> Die Resolution A/RES/68/304 vom 9.9. 2014 wurde mit 124 gegen 11 Stimmen bei 41 Enthaltungen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Die USA, Großbritannien, Japan sowie die Eurostaaten Deutschland, Finnland, Irland und Tschechien – daneben noch Ungarn – stimmten gegen die Resolution. Die übrigen EU-Staaten enthielten sich der Stimme.
- <sup>13</sup> <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/schaeuble-fordert-insolvenzverfahren-fuer-euro-staaten-13797736.html>, Stand: 22.10.2015.
- <sup>14</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. 17. Legislaturperiode, S. 128-129.
- <sup>15</sup> Hummer, Waldemar: Vom Beginn der Finanzkrise bis zu ihrem vorläufigen Ende – Der permanente „Europäische Stabilitätsmechanismus“, in: *Die Finanzkrise aus internationaler und österreichischer Sicht*, hrsg. von Waldemar Hummer, Innsbruck 2011, S. 370-383.
- <sup>16</sup> Krueger, Anne O.: *A New Approach To Sovereign Debt Restructuring*, Washington 2002, S. 4.
- <sup>17</sup> Ebd., S. 14-20.
- <sup>18</sup> Ebd., S. 24.
- <sup>19</sup> Scott: *International finance*, S. 409.
- <sup>20</sup> Setser: *The Political Economy of the SDRM*, S. 325-326.
- <sup>21</sup> Nguyen, Davy V. H.: Too Big to Fail? Towards a Sovereign Bankruptcy System, in: *Cornell International Law Journal* 45/2012, S. 698-699.
- <sup>22</sup> Tietje, Christian: Argentinien vor der Zahlungsunfähigkeit: Gibt es einen Ausweg, und welche Lehre ist aus dem Schuldenstreit zu ziehen?, in: *ifo Schnelldienst* 19/2014, 67. Jahrgang, 10.10.2014, S. 3-4.
- <sup>23</sup> Ausführlich Cross, Karen Halverson: U.S. Supreme Court Denies Certiorari and Affirms Discovery in Bondholder Litigation against Argentina, in: *ASIL Insights* 18/2014, [https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/23/us-supreme-court-denies-certiorari-and-affirms-discovery-bondholder#\\_edn22](https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/23/us-supreme-court-denies-certiorari-and-affirms-discovery-bondholder#_edn22), Stand: 15.11.2015.
- <sup>24</sup> Vgl. die Pressemitteilung des IGH No. 2014/25 vom 7.8.2014. Die USA verweigern sich bislang einer Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des IGH in diesem Fall.
- <sup>25</sup> So zuletzt der Bundesgerichtshof in der Entscheidung BGH XI ZR 47/14 vom 24.2.2015, S. 7, Rn. 12.
- <sup>26</sup> Tietje: Argentinien vor der Zahlungsunfähigkeit, S. 3-4. Mit konkreten Zahlen in Bezug auf Holdout-Gläubiger siehe Scott: *International finance*, S. 406; vgl. auch den Kommentar von Michael Rasch in der *NZZ* vom 2.8.2014, <http://www.nzz.ch/meinung/kommentare/der-markt-und-die-moral-1.18355144>, Stand: 22.10.2015.
- <sup>27</sup> Paulus, Christoph (Hrsg): *A debt restructuring mechanism for sovereigns: Do we need a legal procedure?*, München, Oxford 2014; Ders.: Überlegungen zu einem Insolvenzverfahren für Staaten, in: *Wertpapier-Mitteilungen (WM)* 2002, S. 725 ff; Ders.: Ein Regelungssystem zur Schaffung eines internationalen Insolvenzrechts für Staaten, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)* 2010, S. 313 ff.
- <sup>28</sup> Paulus, Christoph: Staatsinsolvenzen: Gläubiger oder neutrale Instanz – wer soll das schlingernde Schiff steuern?, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)* 1/2012, S. 34 f.
- <sup>29</sup> Ebd., S. 36-39.
- <sup>30</sup> Ebd., S. 35, 36, 41, 43, 50.
- <sup>31</sup> Nettelback, Joachim: Gegen die Herrschaft der Zahlen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.8.2015, S. 12. (In seiner Rezension über das Buch von Alain Supiot: *La Gouvernance par les nombres: Cours au College de France 2012-2014*, Fayard 2015.)
- <sup>32</sup> Sáinz de Vicuna, Antonio: Restructuring In A Monetary Union: Legal Aspects, Rn. 13.10-13.19, in: *Sovereign Debt Management*, hrsg. von Rosa M. Lastra und Lee Buchheit, Oxford 2014, S. 180-183.
- <sup>33</sup> Gros, Daniel: Restructuring In A Monetary Union: Economic Aspects, Rn. 14.33-14.35, in: *Sovereign Debt Management*, hrsg. von Rosa M. Lastra und Lee Buchheit, Oxford 2014, S. 200.
- <sup>34</sup> Pauly, Louis W.: *The Political Economy of Global Financial Crises*, in: *Global Political Economy*, hrsg. von John Ravenhill, Oxford 2014, S. 215.
- <sup>35</sup> Gros: Restructuring In A Monetary Union, Rn. 14.18-14.20, S. 197 f; Wolf, Martin: *The Shifts and the Shocks*, New York 2014, S. 50-51.
- <sup>36</sup> Gerken, Lüder / Kullas, Matthias / van Roosebeke, Bert: Eine Staatsinsolvenzordnung für die Euro-Zone, *cepStudie*, August 2015, S. 22.
- <sup>37</sup> Gros: Restructuring In A Monetary Union, Rn. 14.32-14.37, S. 200-201.

- <sup>38</sup> IWF Länderbericht Nr. 15/186 vom 14.7.2015, S. 1-3.
- <sup>39</sup> Vgl. <http://jubileedebt.org.uk/news/imf-made-e2-5-billion-profit-greece-loans>, Stand: 22.10.2015.
- <sup>40</sup> Vgl. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/staatsverschuldung-griechenland-zahlt-mini-zinsen-a-1011070.html>, Stand: 22.10.2015.
- <sup>41</sup> Vgl. EuGH, Rs. C 370 / 12 (Pringle), Rn. 135-139.
- <sup>42</sup> Vgl. EuGH, Rs C-62/14 (Gauweiler u. a.) – Schlussanträge des Generalanwalts Pedro Cruz Villalón, Rn. 235.
- <sup>43</sup> EuGH, Rs C-62/14, (Gauweiler u. a.) Rn. 103-118 mit einer Aufzählung der zu beachtenden Kriterien.
- <sup>44</sup> Steinbach, Armin: „Haircut“ für Griechenland? (Un-)mögliche Frisuren eines Schuldenschnitts, VerfBlog, 2015/7/13, <http://www.verfassungsblog.de/haircut-fuer-griechenland-un-moegliche-frisuren-eines-schuldenschnitts/#.VgQ7SZcbgsQ>, Stand: 22.10.2015.
- <sup>45</sup> Gerken / Kullas / van Roosebeke: Eine Staatsinsolvenzordnung für die Euro-Zone, S. 15-18.
- <sup>46</sup> Ebd., S. 8.
- <sup>47</sup> Ebd., S. 27-34.
- <sup>48</sup> Ebd., S. 9 f.



# GREXIT, BREXIT – QUO VADIS EUROPA?

**CHRISTIAN M. STIEFMÜLLER** || Im Sommer 2015 befindet sich die Europäische Union auf breiter Front in der Defensive. Zwei Jahre vor seinem fünfzigsten Geburtstag steht das europäische Projekt, einst als historisches Vorbild für die nachhaltige Befriedung eines ganzen Kontinents gefeiert, vor der Zerreißprobe. Die Krise in Griechenland und die Diskussion über einen Austritt Großbritanniens haben, jede für sich, das Potenzial, eine Kernspaltung der EU auszulösen – mit unabsehbaren sozialen, wirtschaftlichen und politischen Konsequenzen. Um künftigen Generationen ein prosperierendes, friedliches Europa zu hinterlassen, sind die verantwortlichen Politiker in den Mitgliedsländern jetzt gefordert, dem antieuropäischen Populismus entgegenzutreten und einen neuen Konsens für gemeinsame europäische Lösungen zu erarbeiten.

## DAS EUROPÄISCHE PROJEKT ZWISCHEN SKYLLA UND CHARYBDIS

„Grexit“ und „Brexit“ – zum ersten Mal seit dem Ausscheiden Grönlands 1985 sieht sich die Europäische Union nach Jahren des Wachstums mit der möglichen Perspektive konfrontiert, dass der als irreversibel propagierte europäische Einigungsprozess durch den Austritt eines Mitgliedstaates zum Stillstand gebracht wird. Zeitgleich, aber nur bedingt miteinander verknüpft, stellen beide ernsthafte, möglicherweise existenzielle Gefahren für die Errungenschaften der vergangenen sechzig Jahre dar.

Dass die Überschuldung eines kleinen Mitgliedstaates an der südöstlichen Peripherie der Union binnen weniger Monate zu einer existenziellen Krise der Eurozone eskalieren konnte, ist auch heute, gute fünf Jahre nach ihrem Ausbruch, für viele Beobachter kaum fassbar. Dabei waren Bedenken an der Zuverlässigkeit der gemeldeten volkswirtschaftlichen Kennzahlen bereits zur Zeit des Eintritts Griechenlands in die 3. Phase der Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Januar 2001 laut geworden und seither auch nicht mehr verstummt. Zur Zerreißprobe für die Eurozone wurde die griechische Krise, als die internationalen Kapitalmärkte im Oktober 2009 in kurzer Zeit die Kreditrisiken in der Eurozone einer grundlegenden Neubewertung

und Differenzierung unterzogen.<sup>1</sup> Die südeuropäischen Peripherieländer Spanien, Portugal und Italien sowie das durch die Bankenkrise von 2008 geschwächte Irland gerieten in einen Negativkreislauf von Herabstufungen und rapide ansteigenden Risikoaufschlägen, der die Konstruktionsfehler der Eurozone offenbarte und ihren Zusammenhalt zu sprengen drohte. Die Krise Griechenlands hatte damit einen Raum mit rund einem Viertel der Unionsbürger und mehr als 20 % des europäischen BIP<sup>2</sup> erfasst. Die Frage, ob der Bestand der WWU als Ganzes nur durch den (vertraglich nicht vorgesehenen) Austritt eines Mitgliedstaates gewährleistet bzw. wie ein solcher verhindert werden könnte, beherrscht seither die rechtliche und volkswirtschaftliche Diskussion in Europa.

Die zweite akute Bedrohung der Europäischen Union, der mögliche Austritt Großbritanniens, geht dagegen bislang auf vergleichsweise kleiner Bühne vor sich. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Diskussion in erster Linie national geprägt und innenpolitisch getrieben ist. Sie folgt aus einem Diskurs, der seit dem EU-Beitritt des Landes 1973 mit zunehmender Erbitterung und verhärteten Fronten geführt wird. In ihren Auswirkungen steht sie einem möglichen Grexit jedoch in nichts nach. Im Gegenteil: Der „Brexit“ betrifft die EU-28 in ihrer Gesamtheit

und würde die zweitgrößte europäische Volkswirtschaft mit 13 % der Unionsbevölkerung und 18 % ihrer Wirtschaftsleistung aus dem Verbund herausbrechen. Der Verlust an wirtschaftlicher und politischer Geltung und Gestaltungskraft wäre wohl für beide Seiten enorm. Dennoch findet die öffentliche Debatte geradezu im Selbstgespräch statt – weder die EU-Institutionen noch die europäische Öffentlichkeit scheinen geneigt, das nun angekündigte Referendum in Großbritannien zum Anlass für eine breite Diskussion und über die Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft nehmen zu wollen. Damit wird eine wertvolle Chance vergeben, mit den auch in anderen EU-Mitgliedstaaten im Aufschwung befindlichen euroskeptischen Kräften in eine konstruktive Auseinandersetzung einzutreten und auch die schon längst als selbstverständlich betrachteten Errungenschaften des europäischen Einigungsprojekts wieder gebührend in Erinnerung zu rufen.

## WANDERER, KOMMST DU NACH SPARTA ...

### Der Weg in die griechische Krise

Zu Recht wird in der Diskussion regelmäßig auf die Geburtsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und den Vertrag von Maastricht hingewiesen. Dass die vertraglichen Vorgaben (heute Art. 120-126 AEUV) und der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) als Korrektive für wirtschaftspolitisches Fehlverhalten von Mitgliedstaaten nicht ausreichen würden, war schon seinen Verfassern bekannt<sup>3</sup> und wurde auch schon lange vor dem Ausbruch der Krise so kommentiert.<sup>4</sup> Es muss allerdings den Mitgliedstaaten insgesamt angelastet werden, dass die ohnehin schwachen Fundamente in der Folge weiter unterspült wurden, beispielsweise durch die Aussetzung der Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich im Jahre 2003 und die darauf folgende Aufweichung des SWP.<sup>5</sup> Der Beitritt Griechenlands wurde nur durch eine Dispensierung durch den Rat<sup>6</sup> überhaupt ermöglicht, denn Staatsschulden und Budgetdefizite des Landes lagen seit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht kontinuierlich über den darin festgelegten Obergrenzen.<sup>7</sup> Begünstigt durch historisch günstige Kreditzinsen

lief die Verschuldung des griechischen Staatshaushaltes in der Folge aus dem Ruder und erreichte zum Jahresende 2009 ca. 300 Mrd. Euro (130 % des BIP). Die an Eurostat gemeldeten Kennzahlen waren nicht nur fehlerhaft, wie von der Behörde bereits 2004 konstatiert wurde,<sup>8</sup> sondern auch mit Hilfe von Derivatgeschäften mit internationalen Banken gezielt manipuliert.<sup>9</sup>

Trotz alledem zeichneten die volkswirtschaftlichen Kennzahlen auch während der Periode vor 2009 das Bild einer wenig wettbewerbsfähigen Wirtschaft mit einem konstant hohen Leistungsbilanzdefizit, die auf externe Kapitalzufuhr angewiesen war, um den steigenden Binnenkonsum zu finanzieren.<sup>10</sup> Dennoch bewegten sich die Anleihezinsen des Landes zwischen 2002 und 2007 in einem engen Korridor von rund 20-30 bps über dem Referenzwert der deutschen zehnjährigen Bundesanleihe.<sup>11</sup> Ein derart anhaltendes und systematisches „Mispricing“ ist nur erklärbar, wenn man davon ausgeht, dass Anleger die Nichtbeistandsklausel des Art. 125 AEUV seit ihrer Einführung durch den Vertrag von Maastricht 1992 geflissentlich ignoriert beziehungsweise als „totes Recht“ betrachtet und stattdessen einen de facto-Haftungsverband der Eurozone-Mitglieder vorausgesetzt hatten.<sup>12</sup>

Erst die Revision der Defizitzahlen durch die neugewählte PASOK-Regierung im Oktober 2009 führte zu einer Serie von Herabstufungen der griechischen Staatsschulden durch die internationalen Ratingagenturen und einen entsprechenden Anstieg des Zinsniveaus. Der Antrag der griechischen Regierung auf Finanzhilfe an EU und IWF am 23. April 2010 setzte schließlich einen Dominoeffekt in Gang: Zwischen April 2010 und Juni 2012 suchten nacheinander Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Zypern um Finanzhilfen nach. Bis zum Frühjahr 2012 waren Hilfskredite in der Höhe von insgesamt ca. 500 Mrd. Euro beantragt bzw. vergeben, davon ungefähr die Hälfte an Griechenland. Während Irland zwischenzeitlich sein Notkreditprogramm beenden konnte und sowohl Portugal als auch Zypern wieder Zugang zu den Finanzmärkten erlangt haben, hat sich die Lage Griechenlands seit 2012 weiter verschärft. Die von einer Troika aus EZB, Kommission und IWF begleiteten Strukturreformen

und Sparprogramme konnten die Rezession nicht beenden. 2014 war das BIP des Landes gegenüber dem Beginn der Krise 2009 um ein Viertel gesunken, die Arbeitslosenrate von 9,6 % auf 26,5 % in die Höhe geschneit. Nach fünf Jahren teils harter Einschnitte sind breite Kreise der Bevölkerung erschöpft, verarmt und desillusioniert. Jeder zweite Grieche unter 25 Jahren ist ohne Arbeitsplatz. Die zunehmende innenpolitische Volatilität führte nach mehreren Regierungswechseln im Januar 2015 zu Neuwahlen.

Nach dem Wahlsieg der neu formierten Syriza-Partei beschleunigte sich die Kapitalflucht weiter: In den zwölf Monaten bis Mai 2015 wurden Guthaben von insgesamt ca. 65 Mrd. Euro aus dem Land abgezogen, die Verbindlichkeiten gegenüber der EZB erreichten mit ca. 150 Mrd. Euro neue Höchststände.<sup>13</sup> Als Griechenland Ende Juni Kapitalverkehrskontrollen und Bargeldrationierung einführen musste und die Bevölkerung am 5. Juli 2015 im Rahmen eines Referendums eine Fortsetzung des Spar- und Reformkurses ablehnte, schien ein Grexit erneut unmittelbar bevorzustehen. Stattdessen einigten sich die Parteien schließlich am 12. Juli auf ein drittes Hilfspaket in der Höhe von 86 Mrd. Euro, das am 15. Juli vom griechischen Parlament genehmigt wurde. Regierungschef Tsipras konnte diese Abstimmung nur mit Unterstützung der Opposition gewinnen und kündigte einen Monat später Neuwahlen an.

### Griechenlands ungelöste Probleme

Bei den Wahlen am 20. September 2015 konnte sich die regierende Syriza-Partei zusammen mit ihrem Koalitionspartner, der rechtspopulistischen ANEL, bei nur 57 % Wahlbeteiligung erneut eine Regierungsmehrheit sichern. Dass es der Regierung Tsipras gelungen ist, die Unterstützung einer Mehrheit der Wähler zu behalten, obgleich sie das aufgrund des Referendums erteilte Mandat in ihren Verhandlungen mit den europäischen Partnern nicht durchsetzen konnte, mag einigen Politikern, nicht zuletzt in Großbritannien, zu denken geben. Geblieben sind ihr jedoch die zahlreichen weiterhin ungelösten Probleme des Landes:

**Internationale Wettbewerbsfähigkeit:** In den Jahren bis 2011 lag das Leistungsbilanzdefizit

des Landes im Durchschnitt jährlich bei ca. 10 % des BIP, ein Höchstwert unter den OECD-Ländern. Das Defizit konnte zwar seither auf ca. 2 % reduziert werden, doch leidet die Wettbewerbsfähigkeit des Landes im internationalen Vergleich unter teils veralteten Strukturen und niedriger Produktivität.<sup>14</sup>

**Geringe Investitionen:** Griechenland verzeichnet seit Jahren die niedrigste Investitionsrate aller EU-Mitgliedstaaten: Mit derzeit ca. 10,6 % liegt sie ungefähr bei der Hälfte des Durchschnitts der EU-28.<sup>15</sup> Der Bestand an Direktinvestitionen aus dem Ausland beträgt im langjährigen Durchschnitt nur etwa 8-10 % des griechischen BIP und liegt damit weit unter den europäischen und internationalen Vergleichswerten.<sup>16</sup>

**Schuldentragfähigkeit:** Die Verschuldung des Landes liegt nach wie vor bei ca. 180 % des BIP, ein Wert, der auch nach Ansicht des IWF langfristig nicht tragbar ist<sup>17</sup> und jede konjunkturelle Erholung im Keim zu ersticken droht.

**Ineffizienz des Staatsapparats:** Eine eingehende Untersuchung der OECD aus dem Jahr 2011<sup>18</sup> beschreibt gravierende Mängel in der Organisation der öffentlichen Verwaltung und ihren Abläufen, die wesentlich dazu beitragen, dass Reformen nicht oder unzureichend durchgeführt wurden.

**Abgabewesen:** Lückenhafte Steuergesetzgebung, fehlende Steuermoral, inadäquate Organisation und Ausstattung der Steuerbehörden sowie Korruption verursachen Einnahmeausfälle für den griechischen Staat, die mit bis zu 6 % des BIP beziffert werden.<sup>19</sup> Zu Jahresende 2014 hatte die Finanzverwaltung Außenstände von 76 Mrd. Euro.<sup>20</sup>

**Korruption:**<sup>21</sup> In der aktuellen Untersuchung von Transparency International<sup>22</sup> liegt Griechenland, gemeinsam mit Italien und Rumänien, auf dem 60. Rang (von 175 Staaten) und zählt damit zu den Schlusslichtern in der EU. In den Berichten der Europäischen Kommission<sup>23</sup> des IWF<sup>24</sup> und der OECD<sup>25</sup> wird Korruption regelmäßig als eines der Haupthindernisse für die nachhaltige Modernisierung der Wirtschaft identifiziert.

Ohne eine rasche Verabschiedung von Reformen, unterstützt durch ein massives Investitionsprogramm, ist eine Wendung zum Besseren,

z. B. bei Investitionen und Arbeitsplätzen, auf absehbare Zeit nicht in Sicht. Es droht eine Entsolidarisierung, sowohl innerhalb der griechischen Bevölkerung als auch auf europäischer Ebene. Griechenland könnte, als „lost cause“ aufgegeben, zuletzt doch noch einem Grexit entgegendriften.

## HINTERGRÜNDE, RECHTLICHE BEWERTUNG UND AKTUELLE LAGE: BREXIT

### Britain – Europe’s „odd man out“

Die Ursachen für das historisch ambivalente Verhältnis der britischen Bevölkerung zur Europäischen Union erschließen sich aus einer Betrachtung der britischen Nachkriegsgeschichte. Nach dem Kriegsende stand Großbritannien vor dem wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenbruch, der nicht zuletzt durch Zuwendungen aus dem Marshallplan und Darlehen der USA und Kanadas abgewendet werden konnte. 1948 betrug die Staatsverschuldung 238 % des BIP. Das Land, dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit infolge des Krieges erschöpft war, fand sich außerstande, die Lasten der Verwaltung und Verteidigung seines weltweiten Kolonialreiches weiter zu tragen. Zwischen 1947 und 1970 wurde ein Großteil der britischen Überseegebiete in die Unabhängigkeit entlassen. Die Hinwendung zum europäischen Festland, die schließlich im Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften am 1. Januar 1973 gipfelte, war daher aus der Sicht vieler Briten eine „Vernunftheirat“ aus wirtschaftlicher Notwendigkeit. In außen- und sicherheitspolitischen Fragen verfolgte Großbritannien dagegen weiterhin eine enge transatlantische Bindung mit den USA.

Gerade in konservativen Kreisen ist nach wie vor eine Lesart der Geschichte verbreitet, die in Deutschland und Frankreich in erster Linie die historischen Rivalen Großbritanniens sieht und als natürliche Verbündete allein die (englischsprachigen) Ex-Kolonien Nordamerikas und des Commonwealth. Dementsprechend vertritt traditionell auch keine der beiden britischen Großparteien, Konservative und Labour, in ihrem Parteiprogramm ein eindeutiges Bekenntnis zur europäischen Identität Großbritanniens und zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Es

war in der Tat der europaskeptische Flügel der Labour Party, der nach dem Wahlsieg Harold Wilsons über die konservative Regierung Edward Heaths 1975 das erste britische EU-Referendum durchsetzte. Die damals geäußerten Bedenken klingen aus heutiger Sicht vertraut, wenngleich mit umgekehrten politischen Vorzeichen: die Aufgabe nationaler Souveränität, insbesondere in der Wirtschaftspolitik, sowie die hohen Kosten der Gemeinsamen Agrarpolitik. Nach oftmals kontroversen internen Debatten unterstützten letztlich beide Großparteien mehrheitlich die Befürworter und die Briten stimmten am 5. Juni 1975 mit einer Mehrheit von 67 % für den Verbleib.

Die Spaltung der öffentlichen Meinung ist seit diesem ersten Referendum erhalten geblieben. Vor allem in der Konservativen Partei hat sich eine radikal euroskeptische Strömung verstetigt, die seit der Amtszeit Margaret Thatchers die Linie der Partei mehr und mehr dominiert. So kann auch der Beginn des britischen Exzeptionalismus in der Europäischen Union mit dem 1984 von der Regierung Thatcher verhandelten Verwaltungskostenausgleich („Brittenrabatt“) recht genau datiert werden. Während sich das Land danach weiterhin intensiv an der Entwicklung und Liberalisierung des Binnenmarktes beteiligte, verweigerte es sich weitestgehend den Bestrebungen der übrigen Mitgliedstaaten, die europäische Integration in anderen Politikbereichen voranzutreiben. Bei den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht 1992 lehnte Großbritannien die Teilnahme an der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sowie das Protokoll über die Sozialpolitik ab.<sup>26</sup> Wenig später endete auch die Beteiligung Großbritanniens am Europäischen Wechselkursmechanismus mit dem erzwungenen Ausscheiden des Pound Sterling am 16. September 1992 („Black Wednesday“). Als die Schengener Abkommen von 1985 und 1990 im Oktober 1997 durch ein Zusatzprotokoll zum Vertrag von Amsterdam in den Acquis übernommen wurden, behielt sich Großbritannien eine Opt-out-Regelung vor.<sup>27</sup> Anlässlich des Vertrages von Lissabon ließ sich die britische Regierung 2007 ein weitreichendes Opt-out zum III. Teil, Titel 5 des Vertrages („Raum der Freiheit, des Friedens und des Rechts“, Art. 67-89 AEUV) zusichern,<sup>28</sup> das im

Juli 2013 von der konservativ-liberalen Koalitionsregierung von David Cameron en bloc ausgeübt wurde.<sup>29</sup> Zuletzt war Großbritannien einer von drei EU-Mitgliedstaaten, die den Europäischen Fiskalpakt im März 2012 nicht unterzeichneten.

### Der Ruf nach einem „new settlement“

Die öffentliche Diskussion über die Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft hat in Großbritannien seit 2010 unter dem Eindruck der Eurokrise sowie einer Zuspitzung der Debatte über EU-Binnenmigration und Asylpolitik wieder deutlich an Fahrt gewonnen. Aktiv daran beteiligt ist auch die britische Tagespresse, die sich zwischenzeitlich zu 70 % einer euroskeptischen Linie verschrieben hat.<sup>30</sup> Angesichts der rasch steigenden Popularität der dezidiert anti-europäischen UK Independence Party (UKIP), die sich bei den EU-Parlamentswahlen im Mai 2014 mit 27 % der Stimmen als landesweit stimmenstärkste Partei gegen Labour und Konservative durchsetzte, hat die Konservative Partei deren Forderung nach einem Referendum über die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens in ihr Programm übernommen und sich nach ihrem Wahlsieg im Mai 2015 zur Abhaltung eines solchen verpflichtet.

Bereits in seiner „Bloomberg-Rede“ im Januar 2013<sup>31</sup> hatte Premierminister David Cameron dazu die Eckpfeiler eines Forderungskatalogs für eine Neuverhandlung grundlegender Aspekte der EU-Verträge formuliert. Diese Anliegen, die in der Folge vor allem von Interessensvertretungen der City<sup>32</sup> und euroskeptischen Think Tanks<sup>33</sup> weiter kommentiert und ergänzt wurden, lassen sich im Wesentlichen in folgenden fünf Kategorien zusammenfassen:

#### Weitere Liberalisierung des Binnenmarktes:

Eine weitere Öffnung bzw. Deregulierung der nationalen Märkte wird insbesondere in den Bereichen Dienstleistungen, Energieversorgung und digitale Dienste gefordert. Dabei steht naturgemäß der Finanzsektor im Zentrum des britischen Interesses. Die City of London ist der bedeutendste Finanzplatz Europas und fungiert als globaler „Gateway“ für europäische Unternehmen und Finanzinstitute. Daher ist auch die Abhängigkeit der britischen Wirtschaft insgesamt vom Finanzsektor größer als in jeder an-

deren G7-Volkswirtschaft: Bis zu 10 % des BIP und rund 40 % der britischen Exporte entfallen auf diesen Bereich.<sup>34</sup> Während die britische Regierung die Regulierungsinitiativen nach der Krise von 2008 noch weitgehend mitgetragen hatte, trafen einige der weitergehenden Vorhaben der EU in der City auf erbitterten Widerstand<sup>35</sup> und verstärkten die Wahrnehmung, dass London im Wettbewerb der Finanzplätze zugunsten der kontinentaleuropäischen Rivalen benachteiligt und langfristig marginalisiert werden sollte.

**Rückführung von Kompetenzen:** Britische Euroskeptiker fordern eine Rückverlagerung von Kompetenzen von der EU an die Mitgliedstaaten und damit die Aufgabe des programmatischen Ziels einer „immer engeren Union“.<sup>36</sup> Diese Formulierung soll aus den Verträgen getilgt, eine Teilnahme Großbritanniens an der gemeinsamen Währung sowie an einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik ausgeschlossen, Kompetenzen in weiteren Bereichen, z. B. der Arbeits- und Sozialpolitik (Arbeitszeitrichtlinie<sup>37</sup>) durch eine Änderung der EU-Verträge ausdrücklich auf die Mitgliedstaaten zurückübertragen werden. Das Beharren auf einer formalen Vertragsänderung erklärt sich aus dem Misstrauen der Euroskeptiker, die grundsätzlich die Anerkennung des Vorrangs von Unionsrecht gegenüber nationalem Recht – obwohl vom House of Lords aufgrund der Judikatur des EuGH<sup>38</sup> ausdrücklich anerkannt – verweigern und den mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Mehrheitsentscheid des Rates im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) vehement ablehnen.

**Einwanderung:** In der emotional stark belasteten Frage der Migrationspolitik sollten den Mitgliedstaaten verstärkt Rechte eingeräumt werden, die Aufenthaltsberechtigung von EU-Zuwanderern und deren Zugang zu Sozialleistungen erheblich einzuschränken. Hier ist zu bemerken, dass die britische Einwanderungspolitik traditionell zwischen Großzügigkeit und Abschottung oszilliert, mit heftigen Ausschlägen in beide Richtungen. Im Verlauf der Fünfziger- und Sechzigerjahre kam es im Gefolge des British Nationality Act von 1948 zu Einwanderungswellen, insbesondere aus Indien und Pakistan sowie aus den afrikanischen und karibischen Gebieten des Commonwealth. Als die rechtli-

chen Bedingungen angesichts wachsender Widerstände in der einheimischen Bevölkerung ab 1962 wieder verschärft wurden,<sup>39</sup> nahm der Zustrom deutlich ab. Eine ähnliche Entwicklung war anlässlich der EU-Osterweiterung 2004 zu beobachten. Damals verzichtete Großbritannien auf Übergangsfristen zur Freizügigkeit des Personenverkehrs und wurde zu einem Anziehungspunkt für Zuwanderer aus den osteuropäischen Beitrittsländern. Zwischen 2004 und 2014 stieg die Zahl der in Großbritannien lebenden ausländischen Staatsbürger um mehr als 70 % auf ca. 5 Mio.<sup>40</sup> Diese Entwicklung war von der britischen Regierung unterschätzt worden<sup>41</sup> und schürte in der Folge, vor allem im Gefolge der Rezession ab 2007, Ressentiments in der britischen Bevölkerung. Populistischen Zündstoff bekam die Debatte durch medienwirksame Fälle, z. B. den Fall Chindamo, wo ein britisches Gericht die Deportation eines rechtskräftig verurteilten EU-Bürgers in seinen Herkunftsstaat verweigerte.<sup>42</sup>

**Grundrechte:** Auch im Inland äußerst umstritten ist die Forderung der britischen Euroskeptiker nach einem Austritt aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Zwar ist Großbritannien als Gründungsmitglied des Europarates bereits seit 1950 auch Signatarstaat, die Umsetzung in nationales Recht erfolgte jedoch erst 1998 durch den Human Rights Act. Auch hier war ein Gerichtsurteil Auslöser einer hitzigen Debatte, namentlich die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Jahr 2005, dass die Aberkennung des Wahlrechts eines verurteilten und inhaftierten Schwerverbrechers<sup>43</sup> ein unzulässiger Eingriff in dessen Grundrechte (Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK) darstellt. Die britische Regierung weigert sich seit Jahren, diese Entscheidung des EGMR umzusetzen. Um die Interpretation der Grundrechte wieder allein britischen Gerichten vorzubehalten, soll die EMRK nach den Vorstellungen der Euroskeptiker durch eine „British Bill of Rights“ ersetzt werden. Dieses Vorhaben dürfte sich aber zwischenzeitlich am parteiübergreifenden Widerstand von Parlamentariern, Juristen und Menschenrechtsaktivisten festfahren haben.

**Last but not least geht es auch um Geld,** nämlich um die in Großbritannien nach wie vor

weit verbreitete Ansicht, dass die EU mit einem überdimensionierten Budget und aufgeblähten, ineffizienten Strukturen Aufgaben an sich gezogen hat, die von den Mitgliedstaaten im Sinne der Subsidiarität besser und kostengünstiger wahrgenommen werden können. Daher wird auch, zum wiederholten Male, eine Kürzung der britischen EU-Budgetbeiträge gefordert.

Sowohl die großangelegte, zweijährige „Balance of Competences“-Review der konservativ-liberalen Regierung<sup>44</sup> als auch unabhängige Gutachten des Parlaments<sup>45</sup> und externer Experten<sup>46</sup> haben zwischenzeitlich die Grenzen des Machbaren für das von David Cameron geforderte „new settlement“ aufgezeigt. In dem Maße, als die erzielbaren Ergebnisse und die hochgesteckten Erwartungen der Euroskeptiker weiter divergieren, steigt die Gefahr, dass der Premierminister – gegen seinen erklärten Willen – auf einen Brexit zusteuert.

## FOLGENABSCHÄTZUNG

Es steht außer Zweifel, dass die Europäische Union, nicht zuletzt infolge der Staatsschuldenkrise, in den letzten Jahren massiv an Attraktivität nach außen und an Unterstützung von innen verloren hat. Island hat im April 2013 die Rücknahme seines Beitrittsgesuchs aus dem Jahr 2009 beschlossen und diese im März 2015 formell vollzogen. Die Ereignisse in der Ukraine haben die außen- und verteidigungspolitischen Schwachstellen der EU schonungslos offenbart, Gleiches gilt für die Asylpolitik angesichts der aktuellen Flüchtlingskrise. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 konnten euroskeptische und populistische Kräfte an beiden Rändern des politischen Spektrums massive Zugewinne für sich verbuchen. Vor diesem Hintergrund kann ein Austritt von EU-Mitgliedsstaaten, ob ganz oder teilweise, zunächst nur diese euroskeptischen Kreise darin bestärken, dass das europäische Modell seine Anziehungs- und Gestaltungskraft verloren hat.

## Ein Ende mit Schrecken?

Auf den ersten Blick erscheint der potenzielle Austritt eines Mitgliedslandes, das gerade einmal 2,2 % der Gesamtbevölkerung der EU und 1,3 % des gemeinsamen BIP beträgt, kein un-

mögliches Unterfangen. Ein Ausscheiden Griechenlands aus der WWU würde dem Land währungspolitische Spielräume zurückgeben, um die notwendigen Strukturanpassungen rasch und effektiv durchzuführen und die Wirtschaft nach einer kurzen Radikalkur wieder auf einen Wachstumspfad zurückzuführen. Gleichzeitig würde die Eurozone in dieser Version der Ereignisse nicht nur ihre Glaubwürdigkeit als stabiler Währungsraum wiedergewinnen, sondern auch, indem sie die Täuschung und Disziplinlosigkeit der griechischen Verantwortlichen – auch rückwirkend – ahndet, ihre Ernsthaftigkeit in der Durchsetzung der gemeinsamen rechtlichen Spielregeln unter Beweis stellen.

In der Realität sprechen allerdings mehrere Gründe gegen dieses Szenario: Ein Austritt oder Ausschluss aus der WWU – ohne gleichzeitig die EU zu verlassen – ist vertraglich nicht vorgesehen. Dies liegt auch in der Natur einer Währungsunion und unterscheidet diese wesentlich von einem System fester Wechselkurse.<sup>47</sup> Ein Austritt könnte daher allenfalls vertraglich (*actus contrarius*) oder aber faktisch, z. B. durch die Einstellung der Liquiditätshilfen, bewirkt werden. In Wirklichkeit sind jedoch beide Ansätze kaum realisierbar: Eine vertragliche Einigung würde monatelange Verhandlungen erfordern und währenddessen massive Verwerfungen an den Kapitalmärkten verursachen. Eine *de-facto*-Einstellung der Liquiditätshilfen wiederum würde wohl zu einer ungeordneten Insolvenz des Landes führen.

Die wahrscheinlichen direkten Kosten eines Grexit für die europäischen und internationalen Kreditgeber wären beträchtlich. Zum einen wäre davon auszugehen, dass ein Großteil der Staatsschulden, einschließlich der aktuell ausstehenden Hilfskredite, d. h. ca. 300 Mrd. Euro, abgeschrieben werden müssten. Gleiches gälte wohl auch, zumindest teilweise, für die Forderungen der EZB, die zuletzt rund 150 Mrd. Euro betragen. Zum anderen ist davon auszugehen, dass die EU nicht umhin käme, dem Land weitere Überbrückungskredite zur Verfügung zu stellen, um die zu erwartenden sozialen Härten etwas abzufedern und den Neuanfang zu ermöglichen. Die Belastung der mitgliedstaatlichen Haushalte wäre in der Summe letztlich deutlich höher als durch die Hilfspakete.

Zu den möglichen indirekten Kosten eines Grexit gibt es verschiedene Ansichten. Eine Reihe von Beobachtern ist überzeugt, dass die seit 2009 eingeführten Instrumente, insbesondere OMT und ESM, ausreichend wären, um ein Übergreifen der Krise auf die südeuropäische Euro-Peripherie zu verhindern. Andere verweisen auf den Umstand, dass eine Währungsunion, die das Ausscheiden eines Mitgliedstaates zulässt, sich selbst auf ein System fester Wechselkurse reduziert, das als solches auch jederzeit, insbesondere bei externen Schocks, von den Marktteilnehmern in Frage gestellt werden kann. Die Erfahrungen von 1992 und Dezember 2009 sprechen jedoch eher dafür, dass im Falle eines Grexit zumindest kurzfristig mit einer weiteren Periode hoher Volatilität gerechnet werden müsste. Langfristig wäre auch eine Verstärkung erhöhter Risikoprämien für die bonitätsschwächeren Mitgliedstaaten und damit eine dauerhafte Verschlechterung ihrer Kapitalkosten zu erwarten, die letzten Endes zumindest teilweise die erstrebten Vorteile der WWU zunichte machen würde.

### Better Off Out?

Die rechtliche Umsetzung des Brexit wäre, im Gegensatz zum Grexit, vertraglich eindeutig geregelt. Art. 50 Abs. 3 EUV Verfahren sieht vor, dass die Verträge spätestens zwei Jahre nach der formellen Austrittserklärung automatisch außer Kraft treten. Am Ende dieses zweijährigen Verhandlungsprozesses stünde Großbritannien also vor der Wahl, sich entweder als Mitglied von EWR bzw. EFTA anderen europäischen Staaten wie Norwegen und der Schweiz in einem Freihandelsabkommen mit der EU anzuschließen oder aber als Drittstaat eine komplette Neuordnung seiner Wirtschaftsbeziehungen mit Kontinentaleuropa zu versuchen.<sup>48</sup> Die möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen sind aus heutiger Sicht schwierig zu beziffern, da sich die künftige Position des Landes im Falle eines Brexit erst über mehrere Jahre hinweg herauskristalisieren würde. Allgemein wäre jedoch zu erwägen:

Großbritanniens Leistungsbilanz ist seit 1984 durchwegs negativ und erreichte mit 72 Mrd. Pfund im Jahr 2013 einen historischen Höchststand. 45 % der britischen Exporte gehen in die

EU, umgekehrt ist Großbritannien Abnehmer von gerade einmal 7 % der EU-Exporte.<sup>49</sup> Die meisten bekannten Schätzungen erwarten infolge des erschwerten Zugangs zum europäischen Binnenmarkt einen nachhaltig negativen Effekt auf das britische BIP im Bereich von -1 % bis -3 %.<sup>50</sup> Dabei noch nicht berücksichtigt sind dynamische Effekte, beispielsweise die deutlich schwächere Verhandlungsposition des Landes beim Abschluss bilateraler Handelsabkommen mit Drittstaaten.<sup>51</sup>

Die britische Wirtschaft repräsentiert ca. 4 % des globalen BIP, aber rund 6 % des Bestandes an ausländischen Direktinvestitionen (1,663 Mrd. Dollar). Davon entfallen ca. 30 % auf den Finanzsektor, das entspricht ca. 17 % des britischen BIP. Rund die Hälfte des FDI in den britischen Finanzsektor stammt von EU-Investoren. Ein Brexit würde ausländische Investitionen in den britischen Finanzsektor gefährden und könnte Kapital aus der City of London abziehen und damit den Erfolg des britischen Finanzsektors aufs Spiel setzen.<sup>52</sup> Dasselbe gilt auch in anderen Bereichen, z. B. bei Versorgungs- und Verkehrsbetrieben sowie in der Automobil- und Luftfahrtindustrie, wo Unternehmen aus der EU mit Direktinvestitionen in Großbritannien stark präsent sind.

Ein Kursverlust des Pound Sterling könnte zwar grundsätzlich die Nachfrage für britische Exportgüter stimulieren. Der Preis für diesen kurzfristigen Vorteil wäre jedoch der mögliche Verlust des Status des Pound Sterling als internationale Reservewährung und die damit einhergehende Nachfrage von Zentralbanken und Großanlegern nach in Pound-Sterling-denominierten Wertpapieren.

Durchaus absehbar wäre auch eine Zunahme der regionalen Spannungen innerhalb des Vereinigten Königreichs. In Schottland, wo die proeuropäisch orientierte SNP bei den Unterhauswahlen 2015 einen Erdrutschsieg erzielte, wäre ein erneutes Referendum über den Verbleib in der britischen Union wahrscheinlich. Wales und Nordirland sind Nettoempfänger aus dem EU-Budget und würden Zuwendungen verlieren, die von England ausgeglichen werden müssten. Zudem würde in Nordirland an der politisch ohnehin hoch empfindlichen Grenze zur Republik eine neue EU-Außengrenze entstehen.

Schließlich könnte der Brexit auch in England selbst zu einer Verschärfung des Wohlstandsgefälles zwischen Nord und Süd beitragen.<sup>53</sup>

Auch für die EU hätte ein Austritt Großbritanniens wohl gravierende Folgen. Die unmittelbaren wirtschaftlichen Auswirkungen wären vor allem in Deutschland und den Benelux-Ländern deutlich spürbar, die neben Irland am engsten mit der britischen Wirtschaft verflochten sind. Wenn die City of London nicht länger Teil des Binnenmarktes wäre, würde das auch für die Kapitalmärkte Kontinentaleuropas tiefgreifende Veränderungen nach sich ziehen. Es ist zwar unwahrscheinlich, dass Finanzplätze wie Frankfurt, Paris oder Dublin in absehbarer Zeit die Drehscheibe London vollständig ersetzen könnten. Eher ist jedoch zu erwarten, dass Teile des globalen Geschäftes dauerhaft an andere internationale Standorte wie New York oder Singapur abwandern.

Noch schwerer wiegende Auswirkungen hätte der Brexit jedoch für die weltpolitische Geltung und Wirkungsmöglichkeiten der Union. Zwar steuert Großbritannien in außen- und sicherheitspolitischen Fragen traditionell ohnehin einen sehr selbständigen Kurs. Als EU-Mitgliedstaat ist das Land, eine von zwei europäischen Atommächten und Mitglied des UN-Sicherheitsrates, jedoch stets im Wege der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, Titel V, Art. 21-46 EUV) in die europäischen Abstimmungs- und Meinungsbildungsprozesse eingebunden und spielt dort, sowohl aufgrund der starken, historisch bedingten Vernetzung des Landes als auch durch seine „special relationship“ mit den USA und den anderen angelsächsischen Demokratien, eine wesentliche Rolle. In der Wirtschaftspolitik verleiht das Land der EU in internationalen Gremien und Organisationen wie den G-20, IWF und Weltbank, WTO, OECD, FSB und anderen beträchtliches zusätzliches Gewicht, das zu verlieren die globalen Gestaltungsmöglichkeiten der EU deutlich verringern würde.

## GEMEINSAME WEGE AUS DER KRISE

Viele der Fragen, die David Cameron in seiner Bloomberg-Rede aufgeworfen hat, sind berechtigt. Doch die EU ist nicht das Problem, sondern Teil der Lösung. Die großen Probleme,

denen sich Europa heute gegenüber sieht, können nicht durch eine geschwächte Union bewältigt werden, die sich vor jeder neuen Herausforderung zunächst erneut ihrer eigenen Existenzberechtigung versichern muss. Auch wenn viele Briten es heute nicht wahrhaben wollen: Die Europäische Union ist ein valides Ziel an sich, weil die europäischen Nationalstaaten, einschließlich Großbritannien, im 21. Jahrhundert auf sich allein gestellt nicht mehr in der Lage sein werden, ihre Ziele – Wohlstand, Stabilität, Freiheit und Demokratie – nachhaltig zu verwirklichen.

Es ist richtig, dass langfristige Stabilität und Wohlstand nur durch die Sicherung der wirtschaftlichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit aller EU-Mitgliedstaaten gewährleistet werden können. Dazu müssen die Finanzwirtschaft stabilisiert und der Standort Europa weiter gestärkt werden. Die sicherlich notwendigen weiteren Reformen der internationalen Finanzarchitektur sollten in erster Linie durch aktives Engagement der EU in den maßgeblichen internationalen Gremien auf globaler Ebene verfolgt werden, um einerseits das innereuropäische Konfliktpotenzial zu entschärfen und andererseits die sehr reale Gefahr von „regulatory arbitrage“ hintanzuhalten.

Die Verhandlungen über ein 3. Hilfspaket für Griechenland sollten auf der Grundlage der Einigung vom 12. Juli zügig abgeschlossen und die vereinbarten Strukturreformen umgesetzt werden. Flankierende Maßnahmen sind jedoch unabdingbar. An einer Restrukturierung der als untragbar eingestuften Staatsschuld Griechenlands mit einer Verlängerung der Laufzeiten und Tilgungsprofile sowie Zinssenkungen führt wahrscheinlich kein Weg vorbei. Insgesamt sind die nationalen und regionalen Ungleichgewichte innerhalb der EU weiterhin zu groß,<sup>54</sup> die wirtschaftliche Abkoppelung insbesondere in den süd- und osteuropäischen Mitgliedstaaten führt zur Abwendung weiter Teile der Bevölkerung. Die Ängste der reicheren Mitgliedstaaten vor einer unbeschränkten Transferunion sind verständlich. Eben deshalb ist es notwendig, dem defensiven Kriseninstrument ESM einen „ERP-Fonds“ für Griechenland und andere strukturschwache Mitgliedstaaten zur Seite zu stellen.<sup>55</sup> Ein solcher Fonds könnte etwa nach

dem Muster des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) gestaltet werden und unter der Verwaltung der EIB (und EBRD) Investitionszuschüsse, F&E-Förderungen und andere Instrumente für Modernisierungs- und Expansionsprojekte bereitstellen.

Eine weitere Vertiefung der Eurozone ist unabdingbar. Daher ist auch der Bericht der Fünf Präsidenten<sup>56</sup> über die erforderlichen Schritte grundsätzlich zu unterstützen, auch wenn derzeit eine neue vertragliche Grundlage, wie sie mancherorts gefordert wird,<sup>57</sup> nicht praktikabel sein mag. Strukturelle, institutionelle und praktische Defizite müssen behoben und die demokratische Legitimation auf europäischer Ebene weiter gestärkt werden. Vor allem das Europäische Parlament darf nicht nach jedem Wahlgang zum Gegenstand einer fruchtlosen Debatte über die beschämend niedrige Wahlbeteiligung und den stetig steigenden Anteil radikaler, oft euroskeptischer Parteien degradiert werden. Das im Vertrag von Lissabon (Art. 223 AEUV) erteilte Mandat sollte ernst genommen und die Vorschläge für eine Reform des Europäischen Parlaments<sup>58</sup> wieder aufgenommen werden. Auch das direkte Engagement der Bürger muss sichtbarer gewürdigt werden. Dazu bedarf es mehr Glaubwürdigkeit im Umgang mit direktdemokratischen Instrumenten, z. B. der Europäischen Bürgerinitiative (Art. 11 Abs. 4 AEUV). Es ist zu hoffen, dass die Verweigerung der Registrierung der geplanten Bürgerinitiative zum transatlantischen Handelsabkommen TTIP durch die Kommission hier einen Tiefpunkt darstellt. Wenn sich die europäischen Bürger zu Wort melden, ist es die Pflicht sowohl der nationalen Regierungen als auch der europäischen Institutionen zuzuhören. Die europäische Politik ist gefordert, mehr als bisher einen Wettbewerb der Ideen zuzulassen.

Ein „Two Speed Europe“ ist kein Beweis der Schwäche, sondern des Bewusstseins um die Notwendigkeit eines differenzierten Eingehens auf die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten. Es gilt eine Balance zu finden zwischen den Erfordernissen eines gemeinsamen Binnenmarktes und unterschiedlichen Auffassungen über die Grenzen dessen, was den Märkten zur freien Gestaltung überlassen werden soll. Die Verantwortung, diese Abgrenzung zu treffen, liegt bei den

europäischen Regierungen als Herren der Verträge. Der Binnenmarkt darf weder von den wirtschaftspolitischen Überzeugungen der aktuellen Regierungen einzelner Mitgliedstaaten vereinnahmt werden, noch darf es bei der Gestaltung des Verhältnisses zwischen den beiden „Kreisen“ zur gezielten Benachteiligung des einen oder anderen kommen.<sup>59</sup>

In Großbritannien wäre es höchste Zeit für die proeuropäischen Kräfte in Politik, Wirtschaft und Medien, den direkten Dialog mit der Zivilgesellschaft zu suchen. Da die beiden Lager in aktuellen Umfragen Kopf an Kopf liegen,<sup>60</sup> könnte die Passivität der proeuropäischen Seite<sup>61</sup> letztlich gravierende Folgen haben. Es ist legitim und notwendig für ihre europäischen Partner, diesen Dialog behutsam, aber entschieden zu unterstützen. Dazu zählt auch, die Errungenschaften und alltäglichen Beiträge der EU zum Wohlstand Großbritanniens mehr als bisher im Bewusstsein der Bevölkerung zu verankern.

Viele der Anliegen hinter den Forderungen der britischen Euroskeptiker können auch ohne Vertragsänderung verwirklicht werden. So sind Projekte wie das „Better Regulation“-Programm oder die Kapitalmarktunion grundsätzlich sinnvoll und begrüßenswert, solange sie nicht als Hebel für eine Rückabwicklung der Finanzmarktregulierung oder Bankenunion dienen.<sup>62</sup> An anderer Stelle hat z. B. die aktuelle Judikatur des EuGH<sup>63</sup> Gestaltungsspielräume zur Steuerung der Binnenmigration eröffnet, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Grundfreiheiten konstruktiv und pragmatisch genutzt werden können. Wenn die EU und Großbritannien sich im Vorfeld des geplanten Referendums auf das Erarbeiten pragmatischer Lösungen für einige der dringendsten Anliegen der Euroskeptiker konzentrieren, könnte der derzeit so konfrontativ geführten Debatte viel von ihrer Schärfe genommen werden.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die EU hat als wirtschaftliches Projekt begonnen, ist aber heute – so wie es ihre Gründer erhofft hatten – bereits viel mehr. Dennoch bleiben der wirtschaftliche Erfolg und die Sicherung des Wohlstandes weiterhin der Kern ihres Grundversprechens an die europäischen Bürger.

Daher ist die erste Priorität, die Eurozone wieder stabil, erfolgreich und attraktiv zu machen. Zentrifugale Kräfte werden erst dann nachlassen, wenn sich die Wirtschafts- und Währungsunion nach überstandener Krise wieder als Erfolgsmodell präsentiert.

Auch wenn der Euro derzeit auf seinem hastig nachgebesserten Fundament einigermaßen sicher zu ruhen scheint, bleibt Europa angesichts der hohen Verschuldung seiner staatlichen und privaten Haushalte weiterhin verwundbar.<sup>64</sup> Solange Anleger nicht überzeugt sind, dass die Währungsunion von der unbedingten Unterstützung ihrer Bevölkerung getragen wird, ist zu erwarten, dass ihr Zusammenhalt auch in der Zukunft von den Märkten wieder getestet wird. Daher muss weiter an der Integration der Eurozone gearbeitet werden.

Die gemeinsamen Interessen aller EU-Staaten überwiegen bei Weitem die potenziellen Differenzen zwischen Eurozonen-„Ins“ und „Outs“. In den wenigen Bereichen, wo es Anlass zu Spannung und möglichen Zielkonflikten geben könnte, sind pragmatische Lösungen möglich. Es besteht kein Grund, eine Zuspitzung zuzulassen, die letztlich nur nationalen Interessensgruppen kurzfristigen Nutzen verspricht.

---

**|| MMag. CHRISTIAN M. STIEFMÜLLER, MBA**

Managing Director, Centre for Economics and Public Administration, London

## ANMERKUNGEN

- <sup>1</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2010/11, S. 68-88, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/aktuellesjahrgutachten-2010-110.html>
- <sup>2</sup> Griechenland, Zypern, Portugal, Spanien und Italien sowie Irland. Quelle: Europäische Kommission, Statistical Annex of European Economy, Spring 2015, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2015/2015-sa-spring\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/2015-sa-spring_en.htm)
- <sup>3</sup> Ausschuss zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion: Report on Economic and Monetary Union in the European Community („Delors-Bericht“), Luxemburg 1989, S. 20-25 und 29-30, [http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documentation/chapter13/19890412en235repeconommetry\\_a.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter13/19890412en235repeconommetry_a.pdf)
- <sup>4</sup> Z. B. Patterson, Ben / Amati, Simona: Absorption asymmetrischer Schocks, Europäisches Parlament (Generaldirektion Wissenschaft) Arbeitspapier ECON 104 (PE 167.739), September 1998, [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/104\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/104_de.pdf)
- <sup>5</sup> Vgl. auch Hummer, Waldemar: Von der amerikanischen „Subprime-Crisis“ (2007) zum permanenten „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (2013 ff.), in: Die Finanzkrise aus internationaler und österreichischer Sicht, Vom Rettungspaket für Griechenland zum permanenten Rettungsschirm für den Euro-Raum, hrsg. von Dems., Innsbruck 2011, S. 254-259.
- <sup>6</sup> Entscheidung 2000/427/EG des Rates vom 19.6.2000, ABL L 167 vom 7.7.2000, S. 19-21.
- <sup>7</sup> Alogoskoufis, George: Greece's Sovereign Debt Crisis: Retrospect and Prospect, in: London School of Economics (Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe) GreeSE Paper 54/2012, <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/CMS%20pdf/Publications/GreeSE/GreeSE-No54.pdf>
- <sup>8</sup> Eurostat: Report by Eurostat on the revision of the Greek government deficit and debt figures, 22.11.2004, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/5765001/GREECE-EN.PDF/2da4e4f6-f9f2-4848-b1a9-cb229fcabae3?version=1.0>
- <sup>9</sup> Eurostat: Report on the EDP methodological visits to Greece 2010, 22.10.2010, S. 15-20, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/3991231/Greece-2010-methodological-visits-report.pdf>
- <sup>10</sup> International Monetary Fund: Greece: Selected Issues, in: IMF Country Report 7/27, 19.12.2006.
- <sup>11</sup> Gibson, Heather D. / Hall, Stephan G. / Tavlas, George S.: The Greek financial crisis: growing imbalances and sovereign spreads, in: Bank of Greece Working Paper 124/2011, <http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/Paper2011124.pdf>
- <sup>12</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Konsequenzen aus der Griechenlandkrise für einen stabileren Euroraum, Sondergutachten 7/2015, S. 10-19, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/sondergutachten/sg2015.pdf>
- <sup>13</sup> Wall, Mark / Stringa, Marco: Greek crisis Q&A, Deutsche Bank Research Data Flash, 19.6.2015, [https://institutional.deutscheawm.com/content/\\_media/Greek\\_Crisis\\_2015\\_06\\_19.pdf](https://institutional.deutscheawm.com/content/_media/Greek_Crisis_2015_06_19.pdf)
- <sup>14</sup> Böwer, Uwe / Michou, Vasiliki / Ungerer, Christoph: The Puzzle of the Missing Greek Exports, in: European Commission Economic Papers 518/2014, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/ecp518\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/ecp518_en.htm); OECD: Economics Survey: Greece, November 2013, S. 4-5, [http://www.oecd.org/eco/surveys/GRC\\_Overview\\_Eng\\_2013.pdf](http://www.oecd.org/eco/surveys/GRC_Overview_Eng_2013.pdf)
- <sup>15</sup> Eurostat: Statistical Annex of European Economy, Spring 2015.
- <sup>16</sup> UNCTAD, World Investment Report 2015, [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf)
- <sup>17</sup> International Monetary Fund: Greece: An Update of IMF Staff's Preliminary Public Debt Sustainability Analysis, in: IMF Country Report 15/186, 14.7.2015.
- <sup>18</sup> OECD: Greece: Review of the Central Administration, in: OECD Public Governance Reviews, 2.12.2011, [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/greece-review-of-the-central-administration\\_9789264102880-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/greece-review-of-the-central-administration_9789264102880-en)
- <sup>19</sup> OECD Economic Surveys Greece, November 2013, overview, S. 13-15, [http://www.oecd.org/eco/surveys/GRC\\_Overview\\_Eng\\_2013.pdf](http://www.oecd.org/eco/surveys/GRC_Overview_Eng_2013.pdf)
- <sup>20</sup> Karnitschnig, Matthew / Stamouli, Nektaria: Greek Scorn for Taxes Slows Reform, in: Wall Street Journal, 26.2.2015, S. A8.
- <sup>21</sup> Transparency International: National Integrity System Assessment: Greece, 12.2.2013, [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/nis\\_greece\\_2012](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/nis_greece_2012)
- <sup>22</sup> Transparency International: Corruption Perception Index 2014, 03.12.2014, <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi2014>
- <sup>23</sup> Europäische Kommission: Reindustrializing Europe, Member States' Competitiveness Report 2014, in: SWD 278/2014, S. 123-128, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/6748/attachments/1/translations/en/renditions/native>
- <sup>24</sup> International Monetary Fund: Greece: Fifth Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, and Request for Waiver of Non-observance Criterion and Rephasing of Access, in: IMF Country Report 14/151, 16.5.2014.
- <sup>25</sup> Siehe OECD Economic Surveys Greece, S. 13-15.

- <sup>26</sup> Letzteres wurde 1997 im Vertrag von Amsterdam in den EGV übernommen (Art. 137 EGV, heute Art. 153 AEUV) und ist daher seit 1999 auch in Großbritannien geltendes Recht.
- <sup>27</sup> Art. 4 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union (heute Art. 4 Protokoll Nr. 19 zum Vertrag von Lissabon).
- <sup>28</sup> Protokoll Nr. 21 zum Vertrag von Lissabon ermöglicht Großbritannien ein Opt-out zum III. Teil, Titel 5 „Raum der Freiheit, des Friedens und des Rechts“ (Art. 67-89 AEUV), durch den die seit dem Vertrag von Maastricht als 3. Säule bekannte polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in das EU-Vertragsrecht übernommen wurde.
- <sup>29</sup> 35 der insgesamt 133 Maßnahmen, einschließlich des Europäischen Haftbefehls, wurden allerdings bereits zum 1.12.2014 durch ein Opt-In gemäß Art. 10 Abs. 5 Protokoll Nr. 36 zum Vertrag von Lissabon wieder in Kraft gesetzt; vgl. dazu Miller, Vaughne: *The UK's 2014 Jurisdiction Decision in EU Police and Criminal Justice Proposals*, in: House of Commons Library Standard Note SN/IA/6268, 20.3.2012, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06268>
- <sup>30</sup> Daily Telegraph, The Times, The Sun, Daily Mail, Daily Express und Daily Star auf Basis der durchschnittlichen monatlichen Auflage (Quelle: Audit Bureau of Circulation, Januar 2015).
- <sup>31</sup> Cabinet Office, *EU Speech at Bloomberg*, <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>
- <sup>32</sup> The City UK: *EU Reform: Detailed proposals for a more competitive Europe*, 30.6.2015, <http://www.thecityuk.com/research/our-work/reports-list/eu-reform-detailed-proposals-for-a-more-competitive-europe>
- <sup>33</sup> U. a. Ruparel, Raoul / Booth, Stephen: *A blueprint for reform of the European Union*, in: Open Europe Report 6/2015, 9.6.2015, <http://openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/a-blueprint-for-reform-of-the-european-union>; Moynihan, John / Hallum, Andrew / Elliott, Matthew u. a.: *Change, or go: How Britain would gain influence and prosper outside an unreformed EU*, London 2014, <http://forbritain.org/cogwholebook.pdf>
- <sup>34</sup> Office for National Statistics: *An International Perspective on the UK – Gross Domestic Product*, 24.4.2014, <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/elmr/an-international-perspective-on-the-uk/gross-domestic-product/index.html>
- <sup>35</sup> Z. B. Beschwerden der britischen Regierung vor den europäischen Gerichtshöfen gegen das Leerverkaufsverbot für Staatsanleihen (EuGH 22.1.2014, C-270/12, United Kingdom vs. Parliament and Council), die Finanztransaktionssteuer (EuGH 30.4.2014, C-C209/13, United Kingdom vs. Council), die Bonusobergrenze für Bankgehälter (EuGH 20.11.2014, C-507/13, United Kingdom vs. Parliament and Council), sowie über die Standortvorschriften für das Clearing von Derivaten (EuG 5.3.2015, T-496/11, United Kingdom vs. ECB).
- <sup>36</sup> Abs. 1 der Präambel zum AEUV, Abs. 13 der Präambel zum EUV sowie Art. 1 Abs. 2 EUV.
- <sup>37</sup> Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.11.2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, ABl. L 2003 / 299, 18.11.2003, S. 9-19.
- <sup>38</sup> EuGH 19.6.1990, C-213/89, Factortame I, Slg. 1990, I-2433; EuGH 25. 07. 1991, C-221/89, Factortame II, Slg. 1991, I-3905; EuGH 05. 03. 1996, C-46/93, Factortame III, Slg. 1996, I-1029.
- <sup>39</sup> Commonwealth Immigrants Act 1962 und Immigration Act 1972.
- <sup>40</sup> Etwas mehr als die Hälfte der in Großbritannien lebenden Ausländer sind EU-Bürger, 42 % davon sind Bürger der osteuropäischen Erweiterungsstaaten; Eurostat: *Migration and Migrant Population Statistics*, May 2015, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics); sowie Vargas Silva, Carlos: *Briefing: Migration Flow of A8 and other EU Migrants to and from the UK*, Migration Observatory at the University of Oxford, 10.4.2014, <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/briefings/migration-flows-a8-and-other-eu-migrants-and-uk>
- <sup>41</sup> Watt, Nicholas / Wintour, Patrick: *How immigration came to haunt Labour: The inside story*, in: The Guardian, 24.3.2015, <http://www.theguardian.com/news/2015/mar/24/how-immigration-came-to-haunt-labour-inside-story>
- <sup>42</sup> LC (Learco Chindamo) vs. Secretary of State for the Home Department, IA/13107/2006, 17.8.2007.
- <sup>43</sup> EGMR U 6.10.2005, Hirst vs. United Kingdom (No. 2), Nr. 74025-01.
- <sup>44</sup> Die „Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union“ (Juli 2012-Dezember 2014) besteht aus 32 Einzelberichten der Fachministerien zu ihren jeweiligen Kompetenzbereichen, <https://www.gov.uk/guidance/review-of-the-balance-of-competences>
- <sup>45</sup> Miller, Vaughne: *Leaving the EU*, in: House of Commons Library Research Paper RP 13/42, 1.7.2013, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP13-42>
- <sup>46</sup> Z. B. Emerson, Michael (Hrsg.): *Britain's Future in Europe – Reform, renegotiation, repatriation or secession?*, in: Centre for European Policy Studies, 15.3.2015, S. 139-145, <http://www.ceps.eu/publications/britain%E2%80%99s-future-europe-reform-renegotiation-repatriation-or-secession>

- <sup>47</sup> Weder di Mauro, Beatrice: Dissenting Opinion, in: Jahresgutachten 2010/11, hrsg. vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden 2010, S. 99.
- <sup>48</sup> Miller, Vaughne: Leaving the EU, in: House of Commons Library Research Paper RP 13/42, 1.7.2013, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP13-42>
- <sup>49</sup> Office of National Statistics: United Kingdom Balance of Payments – The Pink Book 2014, 31.10.2014, <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/bop/united-kingdom-balance-of-payments/2014/index.html>
- <sup>50</sup> Z. B. Pain, Garry / Young, Nigel: The macro-economic impact of UK withdrawal from the EU, in: National Institute of Economic and Social Research, Economic Modelling 21/2004, S. 387-408, <http://www.niesr.ac.uk/sites/default/files/publications/1-s2.0-S0264999302000688-main.pdf>; Dhingra, Swati / Ottaviano, Gianmarco / Sampson, Thomas: Should We Stay or Should We Go? The economic consequences of leaving the EU, in: London School of Economics (Centre for Economic Performance) CEP Election Analysis Paper EA022, 23.3.2015, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/EA022.pdf>
- <sup>51</sup> Centre for European Reform: The economic consequences of leaving the EU: The final report of the CER commission on the UK and the EU single market, Juni 2014, [http://www.cer.org.uk/sites/default/files/smc\\_final\\_report\\_june2014.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/smc_final_report_june2014.pdf)
- <sup>52</sup> Standard & Poors Rating Services: Brexit risk for the UK and its Financial Services sector: It's complicated, in: Standard & Poors Direct, 23.6.2015, [http://www.standardandpoors.com/spf/upload/Events\\_US/BrexitRiskForTheUKAndItsFinancialServicesSectorItsComplicated.pdf](http://www.standardandpoors.com/spf/upload/Events_US/BrexitRiskForTheUKAndItsFinancialServicesSectorItsComplicated.pdf)
- <sup>53</sup> Springford, John: Disunited Kingdom: Why Brexit endangers Britain's poorer regions, in: Centre for European Reform Policy Brief, 7.4.2015, [http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2015/pw\\_disunited\\_js\\_april15-11076.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2015/pw_disunited_js_april15-11076.pdf)
- <sup>54</sup> Europäische Kommission: Reindustrializing Europe: Member States' Competitiveness Report 2014, in: SWD 278/2014, S. 123-128, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/6748/attachments/1/translations/en/renditions/native>
- <sup>55</sup> Eichengreen, Barry: Griechenland braucht einen Marshallplan, in: Handelsblatt, 3.7.2015, [http://www.handelsblatt.com/politik/international/barry-eichengreen-zur-schuldenkrise-griechenland-braucht-einen-marshallplan/v\\_detail\\_tab\\_print/12006770.html](http://www.handelsblatt.com/politik/international/barry-eichengreen-zur-schuldenkrise-griechenland-braucht-einen-marshallplan/v_detail_tab_print/12006770.html)
- <sup>56</sup> Juncker, Jean-Claude / Tusk, Donald / Dijsselbloem, Jeroen / Draghi, Mario / Schulz, Martin: Completing Europe's economic and monetary union, 22.6.2015, [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf)
- <sup>57</sup> Von Bogdandy, Armin / Callies, Christian / Enderlein, Henrik u. a.: Mobil, gerecht, einig, in: Die Zeit, 17.10.2013, S. 30.
- <sup>58</sup> Vgl. zuletzt Europäisches Parlament: The Electoral Reform of the European Parliament: Composition, Procedure and Legitimacy, Bericht an den Ausschuss für Konstitutionelle Angelegenheiten vom 16.2.2015, PE-510.002/2015.
- <sup>59</sup> Grant, Charles: Could Eurozone integration damage the Single Market?, in: CER Bulletin 103/2015, S. 4-5.
- <sup>60</sup> Survation: Polling on new EU Referendum question shows „leave“ lead for first time since November 2014, 5.9.2015, <http://survation.com/new-polling-on-new-proposed-eu-referendum-question-shows-leave-lead-for-first-time-since-november-2014>
- <sup>61</sup> Balls, Ed: The risk of fumbling the Europe poll, in: Financial Times, 21.7.2015; Dathan, Matt: Five reasons why Britain could be sleepwalking to an EU exit as early as next year, in: The Independent, 14.5.2015; Wintour, Patrick: Jeremy Corbyn: Labour will campaign for UK to stay in the EU, in: The Guardian, 17.9.2015, S. 1, <http://www.theguardian.com/politics/2015/sep/17/jeremy-corbyn-labour-campaign-for-uk-stay-in-eu>
- <sup>62</sup> Springford, John / Tilford, Simon / Whyte, Philip: The economic consequences of leaving the EU: The final report of the CER commission on the UK and the EU single market, in: Centre for European Reform, 9.6.2014, S. 57-66, <http://www.cer.org.uk/publications/archive/report/2014/economic-consequences-leaving-eu>
- <sup>63</sup> Z. B. hat der EuGH zuletzt die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, Bürger anderer EU-Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen von Sozialleistungen auszuschließen, grundsätzlich bejaht (EuGH 15.9.2015, C-67/14, Alimanovic, zuvor bereits EuGH 11.11.2014, C-333/13, Dano).
- <sup>64</sup> McKinsey Global Institute: Debt and (not much) Deleveraging, Februar 2015, S. 2-8, [http://www.mckinsey.com/insights/economic\\_studies/debt\\_and\\_not\\_much\\_deleveraging](http://www.mckinsey.com/insights/economic_studies/debt_and_not_much_deleveraging)



**VERANTWORTLICH**

**Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser**

Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München

**HERAUSGEBER**

**Kea-Sophie Stieber**

Referentin für Europäische Integration, Europa- und Völkerrecht, Bürgerrechte und Verfassungsstaat der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München



## Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen

Die „Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen“ werden ab Nr. 14 parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: [www.hss.de/mediathek/publikationen.html](http://www.hss.de/mediathek/publikationen.html). Ausgaben, die noch nicht vergriffen sind, können dort oder telefonisch unter 089/1258-263 kostenfrei bestellt werden.

- Nr. 01 Berufsvorbereitende Programme für Studierende an deutschen Universitäten
- Nr. 02 Zukunft sichern: Teilhabegesellschaft durch Vermögensbildung
- Nr. 03 Start in die Zukunft – Das Future-Board
- Nr. 04 Die Bundeswehr – Grundlagen, Rollen, Aufgaben
- Nr. 05 „Stille Allianz“? Die deutsch-britischen Beziehungen im neuen Europa
- Nr. 06 Neue Herausforderungen für die Sicherheit Europas
- Nr. 07 Aspekte der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union
- Nr. 08 Möglichkeiten und Wege der Zusammenarbeit der Museen in Mittel- und Osteuropa
- Nr. 09 Sicherheit in Zentral- und Südasiens – Determinanten eines Krisenherdes
- Nr. 10 Die gestaltende Rolle der Frau im 21. Jahrhundert
- Nr. 11 Griechenland: Politik und Perspektiven
- Nr. 12 Russland und der Westen
- Nr. 13 Die neue Familie: Familienleitbilder – Familienrealitäten
- Nr. 14 Kommunistische und postkommunistische Parteien in Osteuropa – Ausgewählte Fallstudien
- Nr. 15 Doppelqualifikation: Berufsausbildung und Studienberechtigung – Leistungsfähige in der beruflichen Erstausbildung
- Nr. 16 Qualitätssteigerung im Bildungswesen: Innere Schulreform – Auftrag für Schulleitungen und Kollegien
- Nr. 17 Die Beziehungen der Volksrepublik China zu Westeuropa – Bilanz und Ausblick am Beginn des 21. Jahrhunderts
- Nr. 18 Auf der ewigen Suche nach dem Frieden – Neue und alte Bedingungen für die Friedenssicherung
- Nr. 19 Die islamischen Staaten und ihr Verhältnis zur westlichen Welt – Ausgewählte Aspekte
- Nr. 20 Die PDS: Zustand und Entwicklungsperspektiven
- Nr. 21 Deutschland und Frankreich: Gemeinsame Zukunftsfragen
- Nr. 22 Bessere Justiz durch dreigliedrigen Justizaufbau?
- Nr. 23 Konservative Parteien in der Opposition – Ausgewählte Fallbeispiele
- Nr. 24 Gesellschaftliche Herausforderungen aus westlicher und östlicher Perspektive – Ein deutsch-koreanischer Dialog
- Nr. 25 Chinas Rolle in der Weltpolitik
- Nr. 26 Lernmodelle der Zukunft am Beispiel der Medizin
- Nr. 27 Grundrechte – Grundpflichten: eine untrennbare Verbindung

- Nr. 28 Gegen Völkermord und Vertreibung – Die Überwindung des zwanzigsten Jahrhunderts
- Nr. 29 Spanien und Europa
- Nr. 30 Elternverantwortung und Generationenethik in einer freiheitlichen Gesellschaft
- Nr. 31 Die Clinton-Präsidentschaft – ein Rückblick
- Nr. 32 Alte und neue Deutsche? Staatsangehörigkeits- und Integrationspolitik auf dem Prüfstand
- Nr. 33 Perspektiven zur Regelung des Internetversandhandels von Arzneimitteln
- Nr. 34 Die Zukunft der NATO
- Nr. 35 Frankophonie – nationale und internationale Dimensionen
- Nr. 36 Neue Wege in der Prävention
- Nr. 37 Italien im Aufbruch – eine Zwischenbilanz
- Nr. 38 Qualifizierung und Beschäftigung
- Nr. 39 Moral im Kontext unternehmerischen Denkens und Handelns
- Nr. 40 Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat
- Nr. 41 Indien heute – Brennpunkte seiner Innenpolitik
- Nr. 42 Deutschland und seine Partner im Osten – Gemeinsame Kulturarbeit im erweiterten Europa
- Nr. 43 Herausforderung Europa – Die Christen im Spannungsfeld von nationaler Identität, demokratischer Gesellschaft und politischer Kultur
- Nr. 44 Die Universalität der Menschenrechte
- Nr. 45 Reformfähigkeit und Reformstau – ein europäischer Vergleich
- Nr. 46 Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? Direkte Demokratie in der Diskussion
- Nr. 47 Die Zukunft der Demokratie – Politische Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts
- Nr. 48 Nachhaltige Zukunftsstrategien für Bayern – Zum Stellenwert von Ökonomie, Ethik und Bürgerengagement
- Nr. 49 Globalisierung und demografischer Wandel – Fakten und Konsequenzen zweier Megatrends
- Nr. 50 Islamistischer Terrorismus und Massenvernichtungsmittel
- Nr. 51 Rumänien und Bulgarien vor den Toren der EU
- Nr. 52 Bürgerschaftliches Engagement im Sozialstaat
- Nr. 53 Kinder philosophieren
- Nr. 54 Perspektiven für die Agrarwirtschaft im Alpenraum
- Nr. 55 Brasilien – Großmacht in Lateinamerika
- Nr. 56 Rauschgift, Organisierte Kriminalität und Terrorismus
- Nr. 57 Fröhlicher Patriotismus? Eine WM-Nachlese
- Nr. 58 Bildung in Bestform – Welche Schule braucht Bayern?
- Nr. 59 „Sie werden Euch hassen ...“ – Christenverfolgung weltweit
- Nr. 60 Vergangenheitsbewältigung im Osten – Russland, Polen, Rumänien

- Nr. 61 Die Ukraine – Partner der EU
- Nr. 62 Der Weg Pakistans – Rückblick und Ausblick
- Nr. 63 Von den Ideen zum Erfolg: Bildung im Wandel
- Nr. 64 Religionsunterricht in offener Gesellschaft
- Nr. 65 Vom christlichen Abendland zum christlichen Europa –  
Perspektiven eines religiös geprägten Europabegriffs für das 21. Jahrhundert
- Nr. 66 Frankreichs Außenpolitik
- Nr. 67 Zum Schillerjahr 2009 – Schillers politische Dimension
- Nr. 68 Ist jede Beratung eine gute Beratung? Qualität der staatlichen Schulberatung in Bayern
- Nr. 69 Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU
- Nr. 70 Frauen in der Politik
- Nr. 71 Berufsgruppen in der beruflichen Erstausbildung
- Nr. 72 Zukunftsfähig bleiben! Welche Werte sind hierfür unverzichtbar?
- Nr. 73 Nationales Gedächtnis in Deutschland und Polen
- Nr. 74 Die Dynamik der europäischen Institutionen
- Nr. 75 Nationale Demokratie in der Ukraine
- Nr. 76 Die Wirtschaftsschule von morgen
- Nr. 77 Ist der Kommunismus wieder hoffähig?  
Anmerkungen zur Diskussion um Sozialismus und Kommunismus in Deutschland
- Nr. 78 Gerechtigkeit für alle Regionen in Bayern –  
Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land
- Nr. 79 Begegnen, Verstehen, Zukunft sichern –  
Beiträge der Schule zu einem gelungenen kulturellen Miteinander
- Nr. 80 Türkische Außenpolitik
- Nr. 81 Die Wirtschaftsschule neu gedacht – Neukonzeption einer traditionsreichen Schulart
- Nr. 82 Homo oecologicus – Menschenbilder im 21. Jahrhundert
- Nr. 83 Bildung braucht Bindung
- Nr. 84 Hochschulpolitik: Deutschland und Großbritannien im Vergleich
- Nr. 85 Energie aus Biomasse – Ethik und Praxis
- Nr. 86 Türkische Innenpolitik – Abschied vom Kemalismus?
- Nr. 87 Homo neurobiologicus – Ist der Mensch nur sein Gehirn?
- Nr. 88 Frauen im ländlichen Raum
- Nr. 89 Kirche im ländlichen Raum – Resignation oder Aufbruch?
- Nr. 90 Ohne Frauen ist kein Staat zu machen – Gleichstellung als Motor für nachhaltige Entwicklung
- Nr. 91 Der Erste Weltkrieg – „In Europa gehen die Lichter aus!“
- Nr. 92 Deutsch als Identitätssprache der deutschen Minderheiten
- Nr. 93 Frankreichs Grandeur – Einst und Jetzt

- Nr. 94 Alphabetisierung – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe
- Nr. 95 Linksextremismus in Deutschland – Bestandsaufnahme und Perspektiven
- Nr. 96 Ländliche Kultur – unterschätzt!
- Nr. 97 Armut im ländlichen Raum? Analysen und Initiativen zu einem Tabu-Thema
- Nr. 98 Gegen das große Unbehagen –  
Strategien für mehr Datensicherheit in Deutschland und der Europäischen Union
- Nr. 99 Wem gehört das Sterben? Sterbehilfe und assistierter Suizid
- Nr. 100 Frankreich im Umbruch – Innerer Reformdruck und außenpolitische Herausforderungen
- Nr. 101 Fachkräftesicherung im ländlichen Raum
- Nr. 102 Brexit und Grexit – Voraussetzungen eines Austritts