

**Stellungnahme Öffentliche Anhörung zur Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)
99. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, am 31. Mai 2021, 13:00 Uhr**

Prof. Dr. Stefan Kadelbach, Frankfurt am Main

I. Gegenstand

Die vier Gesetzesentwürfe, die Gegenstand der Anhörung sind, gelten der Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Sie betreffen Zustimmungsgesetze zum Übereinkommen zur Änderung des ESM-Vertrages vom 2.2.2012 und zum geänderten Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds vom 21.5.2014, beide unterzeichnet am 27.1.2021, ferner ein Zweites Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes (ESM-FinG) sowie ein Gesetz zur Änderung des Bundesschuldengesetzes und anderer Gesetze. Im Vordergrund dieser Stellungnahme steht die Reform des ESM, aus der sich die Notwendigkeit der anderen drei Gesetzesvorhaben ergibt.

Der neue ESM-Vertrag (ESMV)¹ wurde von den Mitgliedern der Euro-Zone unterzeichnet und steht den Mitgliedstaaten des alten ESMV zum Beitritt offen. Seine Ziele sind

- eine Präzisierung der Kompetenzen der an der europäischen Stabilitätsarchitektur beteiligten Institutionen, insbesondere des ESM selbst und der EU-Kommission;
- die verbindliche Vereinbarung von Umschuldungsklauseln (*collective action clauses*) mit eingliederiger Aggregation für Staatsschuldtitel mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr (Art. 12 III ESMV);
- die Neuregelung der Bedingungen für eine Inanspruchnahme Vorsorglicher Finanzhilfen (Art. 14 i.V.m. Anh. III ESMV);
- die Einführung einer Letztsicherung (*backstop*) für den Einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund – SRF) (Art. 18 a ESMV) und
- eine Erleichterung der Übertragung von Rechten und Pflichten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) auf den ESM (Art. 40 IV ESMV).

II. Rechtsfragen

1. Rahmenbedingungen im Recht der Europäischen Union

Nach der politischen Abkehr von Plänen, den ESM als Europäischen Währungsfonds unter das Dach der EU zu ziehen, wurde beschlossen, die Reform auf dem in Art. 136 III des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgezeichneten Weg eines Handelns der Mitgliedstaaten, d.h. durch völkerrechtlichen Vertrag ins Werk zu setzen. Dies ist, wie im *Pringle*-Urteil des EuGH bestätigt,² unionsrechtlich möglich, wenn die Mitgliedstaaten zuständig sind, die unionsrechtliche Loyalitätspflicht beachten und den Vorrang des Unionsrechts wahren.

Im Hinblick auf die Kompetenzlage wurden gelegentlich Zweifel geäußert, ob nicht die nun expliziten Zuständigkeiten des ESM für die makroökonomische und finanzielle Beurteilung der Mitgliedstaaten (Art. 3 I 2 ESMV) mit den Koordinierungskompetenzen der Kommission für die Wirtschaftspolitik (Art. 121 AEUV) kollidieren könnte. Indessen bleiben die Zuständigkeiten des ESM auf seine Aufgaben beschränkt und laufen auch nicht auf eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten hinaus. Im Übrigen handelt der ESM im Zusammenwirken mit der Kommission (Art. 3 I 3 ESMV), so dass

¹ Artikelangaben beziehen sich, soweit nichts anderes vermerkt ist, auf die Neufassung.

² EuGH, Rs. C-370/12, *Pringle*, EU:C:2012:756.

diese ihre Zuständigkeiten wahren kann. Was die Letztsicherung für die Bankenunion angeht, so ist das zugrunde liegende System auf die Kompetenz der Union für den Binnenmarkt (Art. 114 AEUV) gestützt, die eine völkerrechtliche Ergänzung nicht sperrt.

Mit Blick auf die Organleihe der Kommission und die Einsetzung des EuGH als Schiedsgericht (Art. 273 AEUV) ergeben sich gegenüber der bisherigen Vertragsfassung keine grundlegend neuen Aspekte. Zwar soll die Kommission im Rahmen bestimmter Finanzierungsinstrumente die mit den Mitgliedstaaten vereinbarten Memoranda of Understanding (MoU) nach der Vertragsreform gemeinsam mit dem ESM (und nicht mehr in dessen Namen) unterzeichnen (Art. 13 IV ESMV), doch ist fraglich, ob dies zu einer Verschiebung von Verantwortlichkeiten vom ESM auf die EU führen würde. Dass das Europäische Parlament in die Arbeit des ESM nicht eingebunden wird, mag europapolitisch bedauerlich sein, ist mit dem Unionsrecht aber vereinbar und liegt in der Logik der völkerrechtlichen Lösung.

Ob das Recht der EU im Übrigen gewahrt bleibt, wurde immer wieder einmal mit Blick auf unionsrechtliche Geheimhaltungsvorschriften (Art. 339 AEUV, 88 SRB-VO³) in Zweifel gezogen, weil im Rahmen der Letztsicherung in der Bankenunion sensible Informationen an politische Entscheidungsträger übermittelt werden sollen. Solche Übermittlungen werden indessen, soweit sie den ESM betreffen, teils bereits nach geltendem Recht für möglich gehalten, teils lässt sich ihnen etwa bei Beteiligung staatlicher Parlamente mit entsprechenden Vorkehrungen beugen.

Im Ergebnis bestehen gegen den neuen ESMV keine durchgreifenden unionsrechtlichen Bedenken.

2. Verfassungsrecht

Verfassungsrechtlich stellen sich Fragen nach den nötigen Mehrheiten für die Zustimmung zum reformierten ESMV, nach der Wahrung der Mitspracherechte des Bundestages im Rahmen von Entscheidungen des ESM und nach der Einhaltung der budgetären Grenzen, welche die haushaltsrechtliche Gesamtverantwortung des Bundestages nach der Rspr. des BVerfG zieht.

a) Zustimmungsquorum für den neuen ESMV

Wegen der Nähe des ESMV zum Kompetenzbestand der EU ist Art. 23 I GG anwendbar. Die Begründung zum Entwurf des Vertragsgesetzes führt daher als verfassungsrechtliche Grundlagen Art. 59 II 1 und 23 I 2 GG an. Damit ist aber noch nicht gesagt, dass von dem Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit auszugehen ist. Vielmehr kommt es darauf an, ob zugleich die Voraussetzungen des Art. 23 I 3 GG erfüllt sind. Danach wäre die qualifizierte Mehrheit (Art. 79 II GG) nötig, wenn der betreffende Rechtsakt einer Verfassungsänderung oder -ergänzung gleichkäme oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglichte. Das ist der Fall, wenn Hoheitsrechte übertragen werden oder das bestehende Kompetenz- oder Institutionengefüge der EU substantiell verändert wird.

Wenn auch nach Ansicht des BVerfG eine Übertragung von Hoheitsrechten durch den ESMV von 2012 nicht stattgefunden hat,⁴ stimmte ihm doch der Bundestag mit Zweidrittelmehrheit zu.⁵ Der Änderungsvertrag wäre daher nur mit dieser Mehrheit ratifizierungsbedürftig, wenn dem ESM über den ursprünglichen Vertrag hinaus mit verfassungsändernder Wirkung Hoheitsrechte übertragen würden,

³ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens über die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds, Abl. 2014 Nr. L 225/1.

⁴ BVerfGE 153, 74 Rn. 123 – Europäisches Patentgericht.

⁵ Vgl. BVerfGE 132, 195 Rn. 35 – ESM I.

die von der ersten Zustimmung noch nicht umfasst waren. Von den Zielen des ESMV kommen insoweit die neu gefasste Rollenbeschreibung des ESM, die veränderten Konditionen für vorsorgliche Finanzhilfen und die Letztsicherung für den SRF in Frage.

Die neu gefassten Zuständigkeiten des ESM im Rahmen der bereits bestehenden Instrumente umfassen nach dem Änderungsvertrag u.a. die Verfolgung und Bewertung der makroökonomischen und finanziellen Lage (Art. 3 I 2 ESMV), eine klarere Aufgabenbeschreibung bei der Aushandlung von MoU, wo diese vorgesehen sind (s. Art. 13 III ESMV), und bei der Überwachung von Konditionalitäten (Art. 13 VII, 14 VI ESMV). Dies ist aber nur eine vertragliche Beschreibung der laufenden Geschäftstätigkeit, in der für sich besehen keine verfassungsrechtlich relevante Verschiebung von Zuständigkeiten zu sehen sein wird.

Bei den vorsorglichen Finanzhilfen wird künftig auf ein MoU zugunsten einer einseitigen Absichtserklärung verzichtet, wenn der beantragende Mitgliedstaat die Stabilitätskriterien einhält, seine Wirtschaft keine makroökonomischen Ungleichgewichte und eine tragfähige Außenwirtschaftsposition aufweist und zu angemessenen Bedingungen Zugang zu den Kapitalmärkten hat (Art. 14 III i.V.m. Anh. III ESMV). Die Absichtserklärung, ein auch im Recht des Internationalen Währungsfonds übliches Mittel, unterliegt einer Überprüfung durch die Kommission auf die Einhaltung des Unionsrechts und konkret gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat erlassener Rechtsakte und sonstiger Erklärungen. Hierzu gehören auch die in den EU-Verträgen niedergelegten Bedingungen der „stabilitätsgerichteten Ausrichtung der Wirtschafts- und Währungsunion“, die das BVerfG für verfassungsrechtlich wesentlich erachtet.⁶ Worin man auch den Sinn einer Finanzhilfe für Staaten sehen mag, die sich ohnehin in einer gesunden wirtschaftlichen und fiskalischen Lage befinden, ein hinreichend substanzieller Kompetenzzuwachs für den ESM oder ein Abweichen von den Stabilitätskriterien ist mit dieser Regelung nicht verbunden.

Dagegen liegt in der Zuweisung der schon länger geplanten Letztsicherung im Rahmen der Bankenunion (Art. 18 a ESMV) eine neue Zuständigkeit des ESM. Die Frage ist, ob diese von solchem Gewicht ist, dass sie das gesteigerte Zustimmungserfordernis des Art. 23 I 3 GG auslöst. Sieht man, wie es zuweilen vertreten wird, die neue Stufe der Letztsicherungsfazität für Kreditinstitute als den Mitgliedstaaten verbliebene Kompetenz für die Wirtschaftspolitik, ist es denkbar, in ihr eine verfassungsrechtlich relevante Übertragung von Zuständigkeiten und damit eine gegenüber dem ursprünglichen Vertrag ins Gewicht fallende Änderung der Kompetenzausstattung des ESM zu sehen. Bei der Einschätzung dieser Frage gilt es aber zu bedenken, dass der ESM auch eine Zuständigkeit verliert, da die Letztsicherung die zwischenzeitlich eingeführte direkte Bankenrekapitalisierung ersetzen soll. Der ESM soll mit dem SRF stattdessen einen solventen Schuldner erhalten, der die erhaltenen Beträge aus nachträglich zu erhebenden Beiträgen des Bankensektors erstatten muss. Der SRF beruht aber in Art. 114 AEUV bereits auf einer unionsrechtlichen Kompetenz zur Absicherung der Bankenunion, so dass die Mitgliedstaaten diese Befugnis bereits übertragen haben.⁷ Auch eine Neuordnung des Integrationsprogramms der EU findet nicht statt (s. o. Abschn. II.1).

Um letzte Zweifel auszuschließen und um eine breite politische Mehrheit zu sichern mag es sinnvoll sein, eine qualifizierte Mehrheit anzustreben. Rechtlich geboten erscheint mir dies nicht.

⁶ BVerfGE 135, 317 Rn. 180 – ESM II.

⁷ Vgl. BVerfGE 151, 202 Rn. 294 f. – Bankenunion.

b) Mitwirkungsrechte des Bundestages

Infolge der Rspr. des BVerfG bedürfen Entscheidungen, zu denen der Vertrag den Gouverneursrat oder das Direktoriums des ESM ermächtigt, die sich aber als Änderung des ESMV darstellen, der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften. Dazu gehören Änderungen der Zugangskriterien zur vorsorglichen Finanzhilfe (Art. 14 I ESMV), der Kriterien für die Nutzung der Letztsicherung (Art. 18 a I und VI ESMV) und die Festlegung der Modalitäten für die Übertragung von Hilfen der EFSF (Art. 40 IV ESMV), die jeweils erst in Kraft treten können, wenn der „Abschluss [des] jeweiligen nationalen Verfahrens notifiziert“ worden ist. Dem entspricht Art. 2 des ZustG zum ESMV. Ferner ist es erforderlich, dass gegen die Stimme der Bundesrepublik keine Entscheidungen getroffen werden, welche die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments berühren, und dass die Legitimation des Handelns der deutschen Vertreter in den Organen des ESM durch den Bundestag aufrechterhalten wird. Die Tätigkeit des ESM muss parlamentarisch kontrolliert werden können, was fortlaufende Mitwirkungsrechte bei der Anwendung des ESMV nötig macht. Dem trägt das geänderte ESM-FinG Rechnung, das festlegt, in welchen Fällen das Plenum, das Sondergremium oder der Haushaltsausschuss zu beteiligen sind (§§ 4 bis 6 ESM-FinG). Die Unterrichtsrechte sind für die Letztsicherung ergänzt worden und knüpfen an die zu Art. 23 II GG entwickelten Grundsätze an (§ 7 IV a ESM-FinG).⁸

Von besonderem Interesse ist das schon bisher bestehende Dringlichkeitsverfahren (Art. 4 IV ESMV). Es ist für Entscheidungen im Rahmen der Letztsicherung gesondert geregelt und sieht vor, dass nach einer durch übereinstimmende Voten der Kommission und der EZB festgestellten akuten Gefährdung der Tragfähigkeit des Euro-Währungsgebietes das Abstimmungsquorum im Gouverneursrat von der Einstimmigkeit auf 85 % der Anteile abgesenkt werden kann (Art. 18 a VI ESMV). Kompetenzen können auf begrenzte Zeit dem Geschäftsführenden Direktor des ESM übertragen werden (Art. 18 a V ESMV). Die normative Erwartung ist, dass dieser Zeitraum zwölf, maximal 24 Stunden nicht überschreitet (Erwgr. 15b ESMV). Auch im Dringlichkeitsverfahren muss der Bundestag seine Rechte wahrnehmen können (§§ 4 I Nr. 2 a, 6 III 3 ESM-FinG). In solchen Fällen kann die Bundesregierung eine besondere Eilbedürftigkeit geltend machen, das Haushaltsrecht wird dann vom Haushaltsausschuss ausgeübt (§ 4 IV ESM-FinG).⁹ Die geforderten Mitwirkungsrechte des Bundestages werden danach auch insoweit durch das Gesetzespaket gewahrt.

c) Haftungsobergrenzen

Würden die Grenzen überschritten, welche das BVerfG finanziellen Verpflichtungen im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Gestaltungsfähigkeit des Bundestages gezogen hat, dürfte er eine Zustimmung nicht erteilen. Indessen werden die Kapitalausstattung und die Anteilsstruktur des ESM durch die Vertragsänderung insgesamt gegenüber dem ursprünglichen Vertrag nicht erweitert, so dass auch diese Anforderung beachtet wird.

III. Ergebnis

1. Die vier Gesetzesvorhaben zur ESM-Reform sind europarechtlich unbedenklich.
2. Die neue Aufgabe des ESM für die Letztsicherung der Bankenunion könnte es nahelegen, eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag anzustreben, zwingend geboten erscheint mir dies jedoch nicht. Die Grundsätze zur haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages werden eingehalten.

⁸ Dazu BVerfGE 131, 152 Rn. 94 ff. – ESM/Euro-Plus-Pakt; BVerfG 2 BvE 4/15, Beschl. v. 27.4.2021, Rn. 93 ff.

⁹ Vgl. BVerfGE 130, 318 Rn. 123, 147 – Sondergremium.

Frankfurt am Main, den 27. 5. 2021

gez. Kadelbach