

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags zur ESM Reform (Übereinkommen zur Änderung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus)

**Montag, den 31. Mai 2021, von 13:00 Uhr bis 15:00 Uhr, in Berlin, Paul-Löbe-Haus,
Sitzungssaal 4.900 (Europasaal)**

Schriftliche Stellungnahme, Klaus Regling, Geschäftsführender Direktor (ESM)

Im Juni 2018 bereiteten die Staats- und Regierungschefs auf dem Euro-Gipfel im inklusiven Format den Weg für umfassende Maßnahmen zur Stärkung der Bankenunion, der Wirtschafts- und Währungsunion, sowie des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Zweck dieser Reformen ist es – angesichts fortbestehender wirtschaftlicher und finanzieller Risiken – die Stabilisierung und Widerstandsfähigkeit des Euroraums zu verbessern. Damit werden die Mitgliedstaaten gemeinsam mit den europäischen Institutionen auf künftige Krisen angemessener reagieren können, um der gemeinsamen Währung einen zusätzlichen Stabilisierungsanker zu geben.

Dank der kontinuierlichen Arbeit der Eurogruppe, mit der politischen Unterstützung durch den Euro-Gipfel, wurde am 27. Januar 2021 das Übereinkommen zur Änderung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus unterzeichnet. Die Weiterentwicklung des ESM ist ein wichtiger Beitrag zu einer vertieften Wirtschafts- und Währungsunion.

Die zentralen Pfeiler der ESM-Reform

Erstens – Die Letztsicherungsfazilität für den Einheitlichen Abwicklungsfonds

Die Reform sieht die Einführung einer Letztsicherungsfazilität beim ESM zur Absicherung des Einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) vor. Dank der maßgeblichen Reduzierung von Risiken im Bankensektor in den vergangenen Jahren ist die vorzeitige Einführung zum Anfang des Jahres 2022 möglich. Die Letztsicherung stellt einen zusätzlichen Stabilisierungsmechanismus der Bankenunion dar, welcher das allgemeine Vertrauen in die Absicherung des europäischen Bankensystems erhöhen wird.

Gemäß dem abgeänderten ESM-Vertrag kann der Einheitliche Abwicklungsfonds ein Darlehen im Rahmen der Letztsicherung beim ESM beantragen, wenn dessen eigene Ressourcen aufgebraucht sind. Folglich handelt es sich bei diesem Instrument um ein letztes Mittel, das nur aufgerufen werden kann, wenn die vorhergehenden Mechanismen der Bankenabwicklung und die eigenen Ressourcen des Abwicklungsfonds voll ausgeschöpft wurden. Ein solches Darlehen muss anschließend innerhalb von drei bis fünf Jahren durch den Abwicklungsfonds zurückgezahlt werden, wobei dies über die Beiträge des Bankensektors zum Fonds finanziert wird. Somit werden die europäischen Steuerzahler nicht durch den Ausfall von Banken belastet, was einen großen Fortschritt im Vergleich zur vergangenen Finanzkrise darstellt. Folglich ist die Letztsicherung mittelfristig fiskalisch neutral.

Im Gegenzug zur Einrichtung der Letztsicherungsfazilität wird folgerichtig das bisherige Instrument zur direkten Bankenrekaptalisierung abgeschafft.

Zweitens – Klärung des Zugangs und der Konditionalität für die präventive Kreditlinie

Die bestehende „Vorsorgliche bedingte Kreditlinie“ wurde überarbeitet, damit sie effektiver und einfacher eingesetzt werden kann. Die Zugangskriterien und die mit der Kreditlinie einhergehende Konditionalität wurden klarer definiert. Zu den Kriterien zählen in erster Linie die Erfüllung der quantitativen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, sowie der fortbestehende Zugang des Staates zu den Kapitalmärkten.

Die Einhaltung der Zugangsbedingungen wird mindestens halbjährlich überprüft. Obschon kein „Memorandum of Understanding“ unterzeichnet wird, stellt die angepasste vorsorgliche Kreditlinie keine Aufweichung von Konditionalität dar, da die Kriterien von vornherein strenger sind als bei anderen Instrumenten und ihre Einhaltung Grundlage für einen möglichen Kredit ist.

Die so gestaltete vorsorgliche Kreditlinie signalisiert dem Markt, dass das betroffene Land keine fundamentalen, strukturellen Schwächen aufweist. Die Zugangskriterien sind so formuliert, dass nur Mitgliedstaaten mit gesunden wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen sie erfüllen.

Die Zugangsvoraussetzungen und das Verfahren für die „Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen“ ändern sich nicht. Daher wird durch die Vertragsänderung die vorsorgliche Kreditlinie effektiver gestaltet, gleichzeitig aber der handlungspolitische Spielraum des ESM nicht eingeschränkt. Kreditlinien stehen weiterhin zur Verfügung, um das Abrutschen eines Mitgliedstaates in den Verlust an Marktzugang und damit verbundene Kosten zu verhindern.

Drittens – Die Rolle des ESM in der Krisenvorsorge und der Implementierung von Krisenprogrammen

Der ESM soll in Zukunft eine wichtigere Rolle in der Ausarbeitung, Verhandlung und Überwachung von Anpassungsprogrammen von Mitgliedern des Euroraums einnehmen. Die Europäische Kommission wird weiterhin maßgeblich daran mitwirken, indem sie die politische Arbeit leitet und die Koordinierung aller Maßnahmen verantwortet. Der ESM wird vorrangig die Analyse der Schuldentragfähigkeit und Rückzahlungsfähigkeit durchführen, an der Ausgestaltung der Konditionalität teilnehmen, und gemeinsam mit der Kommission die Einhaltung der Bedingungen überwachen. Das „Memorandum of Understanding“ mit dem betroffenen Mitgliedstaat wird in Zukunft vom Geschäftsführenden Direktor des ESM und einem Vertreter der Europäischen Kommission unterzeichnet.

Um jederzeit in der Lage zu sein, ein Anpassungsprogramm mit zu verhandeln, wird der ESM in Zukunft die makroökonomische und finanzielle Lage seiner Mitglieder – einschließlich der Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Schulden – regelmäßig verfolgen, bewerten und relevante Informationen und Daten analysieren.

Das Arbeitsverhältnis zwischen dem ESM und der Europäischen Kommission ist mittels einer Kooperationsvereinbarung geregelt, wobei die entsprechenden Mandate – unter Wahrung der jeweiligen Rechtsgrundlagen – aufeinander abgestimmt sind.

Viertens – Der ESM als Mittler zwischen Mitgliedstaaten und privaten Investoren

In Zukunft kann der ESM auf Wunsch eines betreffenden ESM-Mitglieds den Dialog zwischen diesem Mitglied und seinen privaten Anlegern auf freiwilliger, informeller, unverbindlicher, vorübergehender und vertraulicher Basis unterstützen. Durch den ständigen Kontakt des ESM mit wichtigen Akteuren auf den Kapitalmärkten des Euroraums ist der ESM für diese Rolle gut geeignet.

Ein weiteres Element der Reform ist die Einführung von Umschuldungsklauseln mit einstufigem Mehrheitserfordernis („*Single Limb Collective Action Clause*“). Diese Regelung trägt zur Finanzstabilität bei, da sie spekulativem Verhalten vorbeugt. Unter der aktuellen mehrstufigen Entscheidungsstruktur können Holdout-Investoren spekulative Positionen aufbauen, die eine geordnete Neustrukturierung von einzelnen Schuldtiteln unmöglich macht. In einer extremen Krisensituation, in der die Schuldentragfähigkeit eines Staates vom Markt angezweifelt wird, führt dies zu erhöhter Unsicherheit und – falls eine Umstrukturierung von Schulden notwendig sein sollte – zu einer ungleichen Verteilung der Verluste und einer zusätzlichen Belastung des Krisenmechanismus. Durch das einstufige Mehrheitserfordernis wird diesem Verhalten vorgebeugt, da über alle Anleihen hinweg in einem Votum über die Umschuldung abgestimmt wird und somit spekulatives Verhalten in Bezug auf einzelne Schuldtitel nicht zielführend und maßgeblich ist.

Risikominderung durch die ESM-Reform

Mittels dieser neuen und angepassten Instrumente sorgt die ESM-Reform auch dafür, dass die Haftungsrisiken für ESM-Mitglieder deutlich reduziert werden. Bei der Bankenrekapitalisierung wird das existierende Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung gestrichen und durch die weniger risikobehaftete Letztabsicherung des Abwicklungsfonds ersetzt. Die verpflichtende Rückzahlung eines Letztsicherungsdarlehens durch den Bankensektor stellt sicher, dass die ESM-Mitglieder nicht für etwaige Abwicklungen aufkommen müssen. Zudem ist der Umfang der Letztsicherung seitens des ESM auf maximal 68 Milliarden Euro beschränkt.

Auch die Anpassung des vorsorglichen Finanzhilfeinstruments stellt keine Risikoerhöhung dar. Die Bereitstellung von Kreditlinien ist zum einen Mitgliedstaaten mit stabilen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen vorbehalten, und ist zum anderen an Konditionen gebunden. Die Vereinheitlichung des Zugangs zu präventiven Kreditlinien dient auch der Vorbeugung einer Eskalation kleinerer Krisen.

Der Kapitalanteil Deutschlands am ESM wird durch das ESM-Änderungsübereinkommen nicht verändert.

Informations- und Beteiligungsrechte der ESM-Mitglieder

Der ESM wird auch nach der Umsetzung der Reform weiterhin die Informations- und Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente, entsprechend dem ESM-Vertrag, der zusätzlichen Auslegungserklärung und der ESM-Satzung, wahren. Hierbei gilt es gleichzeitig, die besondere Vertraulichkeit marktsensitiver Informationen – insbesondere im Rahmen von Letztsicherungsdarlehen – zu beachten.

Der ESM als eine zentrale Institution der Währungsunion

Stärkung der Schuldentragfähigkeit

Der ESM entfaltet seine Wirkung nicht nur durch die Durchführung von Programmen, sondern stärkt auch die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung im Euroraum. Bereits die Verfügbarkeit des ESM als potentiellen Kreditgeber letzter Instanz für die Mitgliedstaaten stärkt das Vertrauen der Finanzmärkte in die Stabilität des Währungsraumes. Dies zeigt sich auch in der aktuellen Krise, die zu einem Anstieg der Staatsverschuldung in allen Ländern des Euroraums führt. Hierbei hat der ESM mit der zusätzlichen Kreditlinie „*Pandemic Crisis Support*“ gezeigt, dass er situationsbedingt mit neuen Instrumenten reagieren kann. Dies wirkt sich auch positiv auf die Finanzmärkte und somit auf die Nachhaltigkeit der Staatsverschuldung aus.

Stärkung der Währungsunion

Die Währungsunion stärkt die Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Europa und Deutschland. Die Währungsunion ist heute stabiler und weniger krisenanfällig als das vor zehn Jahren der Fall war. Dank eines breiten und abgestimmten Reform-Paketes wurde die Eurokrise überwunden. Die beiden Rettungsschirme, die EFSF und der ESM, haben dabei eine wichtige Rolle gespielt. Sie haben ihr Mandat, zur Finanzstabilität des Euroraums und seiner Mitglieder beizutragen, erfolgreich erfüllt und sind heute fester Bestandteil der Währungsunion.

Die vorliegende ESM-Reform ist ein wichtiger nächster Schritt, um Gefahren für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt effektiver abwenden zu können. Durch die Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz des ESM und der eingesetzten Mittel wird die Krisenresilienz des Euroraums weiter gefestigt und die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vorangetrieben.