



Susanne Wixforth, 25.5.2021

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 31. Mai 2021 - Erörterung der mit der Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus in Verbindung stehenden Gesetzesentwürfe

EXECUTIVE SUMMARY

Die Vertiefung der Währungsunion kann ohne effektive Ausgestaltung des fiskal- und wirtschaftspolitischen Handlungsrahmens nicht vorangetrieben werden. Ihr derzeitiger Schwachpunkt ist ihre eigentümliche Konstruktion: Sie ist von einer zentralisierten Geldpolitik gekennzeichnet, der die nationale Fiskalpolitik ihrer 19 Mitgliedstaaten gegenübersteht.

Des Weiteren gilt es auf dem Weg zur Vollendung der Währungsunion eine Balance zwischen Risikoteilung und Risikoreduktion zu schaffen, sodass eine Sozialisierung der Schulden des Finanzsektors – egal ob auf nationaler oder gemeinschaftlicher Ebene – möglichst verhindert wird. Der ESM als Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsmechanismus ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Um die offenen Flanken der Europäischen Währungsunion zu schließen, sollte sich die zukünftige europäische Geld- und Fiskalpolitik an folgenden Eckpunkten ausrichten:

- Schaffung einer kongruenten Aufsicht und Regulierung für den Finanzsektor sowie einer EU-Ratingagentur.
- Rechtsangleichung im Bereich der Banken-Insolvenzregeln
- Schaffung eines automatischen Stabilisators zur Abfederung auseinandelaufender Konjunkturzyklen.
- Schaffung eines Kreditgebers „letzter Instanz“, um europäischen Staatsanleihen die Einstufung eines „safe asset“ zu garantieren. Dazu ist ein Abrücken von Umschuldungsklauseln erforderlich.
- Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie der Definition des Begriffs der Strukturreformen.
- Verbesserung der demokratischen Legitimation bei der Erstellung und Umsetzung von Reformprogrammen.

I. Die Säulen der Bankenunion

Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 hat die Fragilität der Europäischen Währungsunion deutlich gemacht. Durch fehlende Instrumente wurde aus der Krise des Finanzsektors eine Krise der öffentlichen Haushalte einzelner ESM-Mitglieder. Die konsequente Antwort war einerseits die Gründung Europäischer Regulierungsbehörden zur Finanzmarktüberwachung in Form von ESRB, EBA, EIOPA, ESMA. Andererseits wurde eine Rettungsfazilität, die Europäische Finanzstabilitätsfazilität (ESFS), ins Leben gerufen, um das Ausscheiden mehrerer Euroländer zu verhindern. Sie wurde 2012 vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abgelöst. Sein Mandat ist die Wahrung der Finanzstabilität im Euroraum, indem er Finanzhilfe für ESM-Mitglieder mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen zur Verfügung stellt. Der ESM wird deshalb auch als Herzstück der Eurozonenreform bezeichnet.

Um eine Krisenübertragung vom Finanzsektor auf die öffentlichen Haushalte zu verhindern, wurden der einheitliche Aufsichtsmechanismus (SSM), der einheitliche Abwicklungsmechanismus (SRB) sowie der Abwicklungsfonds (SRF) geschaffen. Letzterer wird durch Beiträge aller europäischen Banken finanziert und soll eine Bankenabwicklung ermöglichen, ohne auf staatliche Hilfen zurückgreifen zu müssen.

Ergänzend leitete die EZB 2012 einen neuen geldpolitischen Pfad, der sogenannten unkonventionellen Geldpolitik, für die Währungsunion ein. Mit dem Handlungsgrundsatz „whatever it takes“ und dem „outright monetary transaction“-Programm ist die EZB de-facto „buyer of last resort“.

All diese Mechanismen sind Ausdruck einer zunehmenden europäischen Solidarität, ohne die wahrscheinlich Griechenland, Zypern, Irland und Portugal die Europäische Währungsunion verlassen hätten müssen. Mit rund 80 Mrd € hat der ESM das höchste eingezahlte Kapital von allen internationalen Finanzinstitutionen, ein Grund für das ausgezeichnete Rating und die niedrigen Marktzinsen bei Anleihebegebung.

II Status quo des Europäischen Währungsunion

Durch die Reform des ESM wird das Umkippen einer Krise des Finanzsektors in eine Staatsschuldenkrise erschwert, indem eine gemeinsame Letztsicherung für den SRF ins Leben gerufen wird. Die Letztsicherung ersetzt das bisherige Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung, das vom Gouverneursrat des ESM beschlossen worden war. Damit wird die Rolle des ESM als permanente Rettungsinstitution gefestigt.

Die Reform der vorsorglichen ESM-Finanzhilfe („precautionary credit line“) soll in Not geratenen Mitgliedstaaten schnelleren Zugang zur Finanzmitteln ermöglichen. Diese Funktion wird jedoch stark relativiert (siehe Erläuterungen unter Punkt III), indem die Restrukturierung von Staatsanleihen weiter vereinfacht und somit eine Staatsinsolvenz nicht ausgeschlossen ist. Darüber hinaus legt Annex III des ESM-Vertrages die qualitativen und quantitativen Konditionalitäten als Voraussetzung für die Inanspruchnahme fest. Sie orientieren sich im Wesentlichen an den Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Der ESM kann somit nicht als „Kreditgeber letzter Instanz“ wie die Notenbanken der USA, von UK oder Japan fungieren.

Schließlich fehlt eine EU-Fiskalkapazität als makroökonomischer Stabilisator. Dies ist möglicher Weise auf den immer noch bestehenden politischen Dissens zurückzuführen. Von den Befürwortern ist die Europäische Fiskalkapazität die selbstverständliche Voraussetzung, um ein europäisches Stabilisierungsinstrument in symmetrischen und asymmetrischen Krisen in der Hand zu haben. Dafür spricht, dass die Finanzmärkte allein auf die Ankündigung europäischer Stabilisierungsprogramme wie Next Generation EU positiv reagierten.

Gegner hingegen führen ins Treffen, dass ein solches Instrument der Vergemeinschaftung der Schulden diene und daher Artikel 123 und 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) widerspreche. Im Übrigen sei der Stabilitäts- und Wachstumspakt das richtige Instrument, um die makroökonomische Stabilität der Euro-Länder zu gewährleisten. Die ergänzenden Verordnungen (Two und Six Pack) zur haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken sowie die Sanktionierung bei übermäßigen Haushaltsdefiziten stellen sicher, dass der Euro nicht ins Trudeln kommt.

Dass dies nicht der Fall ist, hat die Covid-19 Krise vor Augen geführt. 2020 wurde die Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gezogen, wodurch die umstrittene Schuldenbremse vorläufig (bis 2022) außer Kraft gesetzt ist. Aus Sicht des DGB ein wichtiger und bis jetzt erfolgreicher Schritt. Dadurch konnten die Mitgliedstaaten Programme zur Abfederung der negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Krise auflegen und eine Krisenverstärkung durch prozyklische Sparprogramme erfolgreich vermieden werden. Der EWSA warnte bereits vor einer vorzeitigen Rückkehr zu den Regeln vor der Pandemie. Dies würde Sparmaßnahmen in den am stärksten betroffenen Ländern auslösen und den Nutzen von Next Generation EU schmälern. Neue Fiskalregeln sollten erst nach einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit wieder in Kraft gesetzt werden.

In diesem Zusammenhang verweist der DGB auf die Empfehlungen des Europäischen Fiskalausschusses, dass präzisiert werden sollte, wann und zu welchen Be-



dingungen die Aufhebung der Ausweichklausel bzw eine grundsätzliche Überprüfung der Fiskalregeln erfolgen sollte. Denn es hat sich erwiesen, dass die Regeln zur Sicherung der Euro-Stabilität zu komplex sind und eine unzulängliche, einseitige Ausrichtung aufweisen.

Nicht ohne Grund wurde der Sanktionsmechanismus des fiskalpolitischen Rahmenwerkes wegen der befürchteten negativen Krisenverstärkung und der Auslösung antieuropäischer Stimmung in dem betroffenen Mitgliedstaat bis heute nicht angewandt. Hinzu kommt, dass die Kriterien zum Staatsdefizit und zur Schuldenquote in den 90er Jahren ihre Rechtfertigung gehabt haben mögen. Damals betrug die durchschnittliche Verschuldung der Euroländer 60%, inzwischen liegt sie bei 100%. Die Zinsen sind deutlich niedriger als vor 30 Jahren und werden auch in Zukunft weit darunter bleiben, weshalb sich die Schuldentragfähigkeit der Euro-Staaten erhöht. Deshalb wird eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowohl aus fiskal- als auch als geldpolitischen Gründen nicht nur vom DGB befürwortet, sondern beispielsweise auch vom Direktor des ESM und CEO des ESRB.

III Reform des ESM und Bewertung

Die ESM Reform hat folgende Eckpunkte:

1. Die Einrichtung einer Letztsicherung (backstop) für den Einheitlichen Europäischen Bankenabwicklungsfonds, sollten die Einzahlungen der Banken nicht ausreichen. Dafür wird eine Kreditlinie in Höhe von 68 Mrd € zur Verfügung gestellt. Sie tritt funktional an die Stelle des 2014 eingeführten Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung. Zielgröße für die Letztsicherung ist 1% der Bankeneinlagen in den Euroländern bis 2024. Die Letztsicherung ist als ein schnell einsetzbares Notfallinstrument konzipiert, das innerhalb von 12-24 Stunden eine Auszahlung organisieren kann. Ein wesentliches Element, um das Übergreifen einer Finanzkrise auf den Staatshaushalt zu verhindern, ist die Rückzahlungspflicht der für die Bankenabwicklung aufgewendeten Mittel durch alle Euro-Raumbanken. Für die Auszahlung sind Kriterien vorgesehen, u.a. die Grundsätze des Mittels der letzten Wahl, die mittelfristige Haushaltsneutralität sowie die Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens für die Bankenabwicklung.
2. Während bislang die Troika bzw das Quartett aus EU-Kommission, IWF, EZB und ESM die Einhaltung der makroökonomischen Konditionalitäten prüften, soll in Zukunft diese Rolle der EU-Kommission gemeinsam mit dem ESM zukommen. In diesem Zusammenhang erhält der ESM neue Analysebefugnisse betreffend Schuldentragfähigkeit und Rückzahlungsfähigkeit der ESM Mitglieder, um im Notfall eine schnelle Entscheidung betreffend Mit-telrückzahlung und Konditionalitäten treffen zu können.

3. Quantitative Kriterien für die Kreditgewährung aus der vorsorglichen Kreditlinie werden ex- ante im Annex III des ESM-Vertrages festgelegt. Die Auszahlung soll schneller erfolgen, die Reformprogramme in einem „letter of intent“ statt in einem MoU vereinbart werden.
4. Um die geordnete Beteiligung des Privatsektors sicherzustellen werden nunmehr standardisierte Umschuldungsklauseln mit einstufiger Aggregation verwendet – sie sollen den Einfluss von unwilligen Gläubigern („hold outs“) verringern.

Die strikte Einhaltung des Rechtsrahmens der EU, des integrierten Rahmens für haushaltspolitische und makroökonomische Überwachung insbesondere des Stabilitäts- und Wachstumspakts, des Rahmens für makroökonomische Ungleichgewichte und die wirtschaftspolitische Steuerung der EU bleiben dabei die erste Verteidigungslinie der Europäischen Kommission gegen Vertrauenskrisen bei der vorgesehenen kontinuierlichen Prüfung der Schuldentragfähigkeit der ESM-Staaten.

Diese Ausrichtung ist aus Sicht des DGB aus den unter Punkt II angeführten Gründen bedauerlich. Neben der Neudefinition der Kriterien sollte auch danach getrachtet werden, das negative Stigma der Konditionalitäten durch die Bindung der Auszahlungen an die Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur zu überwinden und die schädliche einseitige Ausrichtung auf Stabilität ohne Rücksicht auf Wachstum zu beheben. Der DGB schlägt daher einen Übergang zu einer wirtschaftspolitischen Steuerung vor, die auch den sozialen und territorialen Zusammenhalt iS von Art 3 EUV fördert. Eine klare Zweckbindung ist natürlich unerlässlich. Dabei sollte aber die Auszahlung von Darlehen in Zukunft der Stärkung der sozialen Strukturen – von Sozialversicherungssystemen über arbeitsrechtliche Schutznormen und Stärkung der Mitbestimmung und Tarifbindung zu sozialer Infrastruktur im Gesundheits- und Bildungswesen – dienen..

Eine solche Neuausrichtung der Strukturreformen schlug auch der Europäische Fiskalausschuss vor, um der Tendenz zur Kürzung öffentlicher Investitionen, wenn die öffentlichen Finanzen unter Druck geraten, entgegenzuwirken. Der Fiskalausschuss empfiehlt außerdem, eine goldene Regel für öffentliche Investitionen, sowie bestehende Mängel der Haushaltsregeln zum Schutz staatlicher Investitionen nachzubessern, einschließlich der Schaffung einer zentralen Fiskalkapazität. Beide Vorschläge entsprechen der langjährigen Forderung des DGB, wobei die goldene Regel helfen würde, eine Verstetigung öffentlicher Zukunftsinvestitionen auf not- wendigem Niveau – im Einklang mit den Defizitregeln – sicherzustellen.

Was das Festhalten an einer Umschuldungsklausel zur geordneten Restrukturierung von Staatsschulden betrifft, so sieht der DGB dies kritisch, egal ob ein einstufiges

oder zweistufiges Mehrheitserfordernis der Gläubiger vorgesehen wird. Große Wirtschaftsräume, wie die USA, Japan, Kanada aber auch das ehemalige EU-Mitglied UK statten ihre Staatsanleihen aus gutem Grund nicht mit einer Umschuldungsklausel aus. Denn dadurch werden erst Zweifel an der Zahlungsfähigkeit des begebenden Mitgliedstaates genährt und wird ein Schuldenschnitt nicht ausgeschlossen. Dieses Risiko der Zahlungsunfähigkeit schlägt sich in der Risikoprämie nieder und erschwert die wirtschaftliche Lage gerade in jenen Euroländern, die am stärksten von einer Krise wie gegenwärtig die Covid 19 Krise betroffen sind. Mit der Reform des ESM verpflichten sich die Mitgliedstaaten zu einer weiteren Vereinfachung des Umschuldungsverfahrens. Unter dem Titel „Marktdisziplin“ wird damit eine Staatsinsolvenz im Euroraum technisch weiter vorbereitet, statt sie auszuschließen. Es fehlt somit weiterhin ein „Kreditgebers letzter Instanz“ zur Vollendung der Währungsunion. Eine Rolle, die der EZB zukommen sollte. Nur so ist auch das übergeordnete Ziel erreichbar, die internationale Rolle des Euro zu stärken.

Parlamentarisches Zustimmungserfordernis

Der ESM ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den 19 Euroraum-Ländern. Seine Reform bedarf daher der Zustimmung aller Vertragsparteien und der Ratifizierung durch deren nationale Parlamente. Das BVerfG hat bereits festgestellt, dass beim ESM-Vertrag keine Hoheitsrechte übertragen worden sind (2 BvR 739/17), somit eine Ratifizierung mit einfachem Bundesgesetz unter Beachtung bestimmter Auflagen genügt. Ein Verstoß gegen Art 123 und Art 125 AEUV liege nicht vor, da keine Nachschusspflicht und keine Primärmarktkäufe vorgesehen sind.

Das gesamte gezeichnete Kapital beläuft sich auf 705 Mrd €, die Obergrenze für die Kreditvergabe beträgt 500 Mrd €. Das eingezahlte Kapital von rund 80 Mrd € darf nicht zur Kreditgewährung verwendet werden, es dient dem Erhalt des Triple A Ratings und wird vom ESM in liquide Assets hoher Qualität investiert. Jedes Mitglied haftet für Verlust in Höhe seines Anteils am Stammkapital, das wurde in der von Deutschland vorgelegten Auslegungserklärung klargestellt, die alle Vertragspartner unterzeichneten. Für Deutschland ist die Haftung mit 190 Mrd € begrenzt. Mit der Reform des ESM ändert sich nichts an der Haftung der Vertragsparteien. Die deutsche Haftungszusage bleibt unverändert und in ihrer Höhe begrenzt. Auch führt die Darlehensgewährung im Rahmen der Letztsicherung nicht zwangsläufig zu einem Ausfall, da zumindest langfristig ein Ausgleich durch den gesamten Euroraum-Bankensektor vorgesehen ist.

Eine dergestalt begrenzte Kreditaufnahmebefugnis und Haftung ist demnach keine unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigung, die Schuld Deutschlands gegenüber der EU bleibt berechenbar. Der Bundestag bleibt Herr seiner Entschlüsse. Die vom BVerfG aufgestellten Bedingungen sind im ESM-Vertrag enthalten. Eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag ist deshalb aus Sicht des DGB nicht erforderlich.

Legitimationsfrage bei der Programmumsetzung

Eine andere Frage ist die demokratische Legitimierung der zukünftigen makroökonomischen Überwachungsprogramme, die laufende Kontrollfunktion von ESM, EZB und Europäischer Kommission, sowie die Sanktionsmöglichkeiten. Sie werden wie schon bei den Troika- Maßnahmen starke Eingriffe in nationale Strukturen und Systeme mit sich bringen, während sie auf europäischer Ebene mit sehr schwacher demokratischer Legitimation ausgestattet sind. Letztere ist bei den Europäischen Institutionen, wie Gouverneursrat und Direktorium des ESM, nur sehr indirekt ableitbar. Noch indirekter ist dies bei den Aufgaben, die vom ESM-Vertrag auf die EU-Kommission delegiert werden.

In diesem Zusammenhang ist auch das negative Stigma zu sehen, das den Reformprogrammen im Rahmen der verschiedenen Fazilitäten – EMS, OMT und Darlehen aus NGEU anhaftet. So wurde die Inanspruchnahme des OMT von verschiedenen Mitgliedstaaten überlegt und dann wegen der negativen ex-ante Konditionalitäten und der als Eingriff in nationale Kompetenzen bis hin zu Verfassungsrechtsbruch empfundenen Reformprogramme wieder verworfen (ua Irland , Spanien und Portugal). Das OMT-Instrument wurde von den Mitgliedstaaten bis heute nicht angefragt. Ebenso blieb bis jetzt die neue ESM-Pandemiebekämpfungsfazilität, die mit 240 Mrd € ausgestattet ist, unangetastet, obwohl sie keine weitere Konditionalität als den Mitteleinsatz für Gesundheitsausgaben vorsieht. Wie es mit den Darlehen aus NGEU steht, deren Vergabe an das Europäische Semesterverfahren gebunden ist, bleibt abzuwarten.

Insgesamt bleibt es bei einem unausgewogenen Kräfteverhältnis der EU-Institutionen. Die parlamentarische Kontrolle bei der Programmerstellung und Implementierung bleibt eingeschränkt, ebenso die Einbindung von Sozialpartnern und Zivilgesellschaft. Der ESM wird mit wenigen Ausnahmen (zB EuGH-Zuständigkeit bei Schlichtungsverfahren) in kein vorhandenes System der Gewaltenteilung eingebunden. Das Direktorium des ESM veranlagt das eingezahlte Grundkapital nach eigenem Ermessen, ebenso die Anleihebegebung. Trotz der Finanzgeschäfte des ESM ist keine Prüfung durch den EU-Rechnungshof vorgesehen, sondern erfolgt diese durch externe Prüfer, die der Gouverneursrat beauftragt.

Aus diesen Erwägungen kommt daher dem Parlamentsvorbehalt im Rahmen der bestehenden Systematik (Zustimmung durch Gesetz, Beschluss des Plenums, Zustimmung bzw Stellungnahmen des Haushaltsausschusses) insbesondere zu den Maßnahmen nach §§ 4 bis 7 ESM-Finanzierungsgesetz besondere Bedeutung zu.