



Göttingen, 28. Mai 2021

**Stellungnahme**  
**für die Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses**  
**des Deutschen Bundestags am 31. Mai 2021 zur ESM-Reform**  
(BT-Drucks. 19/29645, 19/29566, 19/29586, 19/29572)

1. Die Euro-Staaten haben sich für eine intergouvernementale Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) entschieden. Der politischen Einigung in der Euro-Gruppe vom Dezember 2018 folgten Verhandlungen, die mit der Unterzeichnung des Übereinkommens zur Änderung des Vertrags zur Einrichtung des ESM am 27. Januar 2021 (BT-Drucks. 19/29645, S. 10 ff.) abgeschlossen wurden. Hintergrund der ESM-Vertragsänderung ist vor allem der politische Wille der Euro-Staaten, dem ESM die neue Aufgabe einer finanziellen **Letztsicherung für den Einheitlichen Bankenabwicklungsfonds (SRF)** der Bankenunion zuzuweisen (common backstop) und das bestehende, bislang nicht genutzte **Finanzhilfeinstrument vorsorglicher Kreditlinien** materiell zu verändern, um es für die ESM-Mitgliedstaaten im Krisenkontext attraktiver zu machen.
2. Das Änderungsübereinkommen zum Intergovernmental Agreement (IGA, BT-Drucks. 19/29566) schafft die völkerrechtlichen Voraussetzungen für die beabsichtigte Konstruktion der Letztsicherung, indem es Regeln für die Vergemeinschaftung von nachträglich erhobenen SRF-Beiträgen schafft. Die Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes (BT-Drucks. 19/29572) ist eine innerstaatliche Folgeänderung aufgrund des ESM-Änderungsvertrages, mit dem sich der Bund verpflichten wird, neue Schuldtitel nur noch mit Umschuldungsklauseln mit einstufigem Mehrheitserfordernis auszugeben.
3. Der ESM-Änderungsvertrag ermöglicht weitere **autonome Vertragsänderungen** durch Beschlüsse des ESM-Gouverneursrates oder des -Direktoriums (Art. 14 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2, Art. 18a Abs. 1 UAbs. 2 Satz 3 und Abs. 6 UAbs. 3 Satz 3; Art. 40 Abs. 4 ESMV-neu). Nach dem Grundgesetz müssen die gesetzgebenden Körperschaften diesen Vertragsänderungen mit Bundesgesetz zustimmen. Mit den neuen und geänderten ESM-Ausgaben erhalten ESM-Gouverneursrat und -Direktorium zudem neue Entscheidungsbefugnisse, die mit Blick auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages durch erweiterte parlamentarische Mitwirkungsrechte gespiegelt werden müssen. Das zweite ESM-FinG-Änderungsgesetz (BT-Drucks. 19/29586) soll die Änderungen des ESM-Vertrages für die diesbezüglichen parlamentarischen Beteiligungs- und Informationsrechte nachvollziehen.
4. Die Änderung des **Finanzhilfeinstruments vorsorglicher Kreditlinien** bedeutet im Hinblick auf die Variante der Precautionary Conditioned Credit Line (PCCL) eine Änderung des ESM-

Konditionalitätskonzepts. Nach dem bisherigen Konzept sind Finanzhilfen an wirtschaftspolitische Maßnahmen und Reformen im betroffenen Euro-Staat geknüpft („strenge Auflagen“ iSd Art. 136 Abs. 3 Satz 2 AEUV). Zu deren nachprüfbarer Erreichung muss sich eine Vertragspartei schriftlich gegenüber dem ESM verpflichten. Das obligatorische Memorandum of Understanding (MoU) wird von der Kommission unterschrieben. Dieses MoU wird mit der Vertragsänderung nunmehr entfallen und durch eine einseitige Absichtserklärung ersetzt werden. Der Finanzhilfeempfänger sichert darin zu, die Zugangskriterien (Anhang III ESMV-neu) dauerhaft einzuhalten und gibt seine wirtschafts- und finanzpolitischen Pläne bekannt.

5. Das Konditionalitätskonzept ist verfassungsrechtlich konstitutiv für die Errichtung und das Funktionieren des ESM in der Wirtschafts- und Währungsunion. Für den Deutschen Bundestag war das zwingende **Junktum von Finanzhilfe und Konditionalität** ein tragendes Motiv für die Ratifikation des ESM-Vertrages im Jahr 2012. Ergänzend kommt hinzu, dass auch das ESM-Risikoprofil verändert wird, was der Änderungsvertrag durch semantische Kontinuität zu camouflieren sucht („ex ante-Konditionalität“). Bei der Bewertung ist auch die Standardisierung der Konditionalität für die Enhanced Conditions Credit Line (ECCL) im Rahmen des Pandemic Crisis Support Instrument zu berücksichtigen.
6. Einen kritischen Blick verdienen schließlich die **Zugangskriterien**, für die die Einhaltung der „quantitativen haushaltspolitischen Referenzwerte“ (Defizitquoten) zentrale Bedeutung hat. Der Kriterienkatalog ist ersichtlich an der Normallage in der Wirtschafts- und Währungsunion ausgerichtet. In der Covid-19-Pandemie sind die **defizitbegrenzenden Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts** jedoch seit März 2020 einstweilen **ausgesetzt**. Es ist nicht geklärt, ob die Zugangskriterien in Anhang III Nr. 2 ESMV-neu absolut oder akzessorisch, in dem Sinn, dass deren Aussetzung zugleich eine Suspendierung als Zugangskriterium bedeutet, zu verstehen sind. Für die zweitgenannte Auslegung spricht, dass mit Blick auf die gegenwärtigen pandemiebedingt hohen Defizitquoten der Euro-Staaten die PCCL kaum zur Anwendung kommen dürfte. Dies widerspricht dem Willen der ESM-Mitgliedstaaten, die das Finanzhilfeeinstrument praxistauglicher machen wollen. Der Vertragswortlaut gestattet zudem ein Beurteilungsermessen („in der Regel“). Hier könnte eine begleitende **Auslegungserklärung** angezeigt sein, um Zweifel auszuräumen.
7. Mit den Regelungen zur **Letztsicherung** wird die strukturelle Verschränkung von supranationalem und intergouvernementalem Unionsrecht gegenständlich. Die Bankenunion ist weitestgehend unionsrechtlich konstruiert, benötigt aber bislang schon wegen fehlender Unionskompetenz eine intergouvernementale Ergänzung durch das IGA. Die supranationale Bankenabwicklung kann jedoch mangels angemessener Finanzausstattung ihre Aufgaben unter ungünstigen Rahmenbedingungen vermutlich nicht erfüllen. Zugleich fehlt es an der unionalen Kompetenz und dem politischen Willen, den Finanzierungsmangel etwa durch eine noch höhere Bankenabgabe oder aus Steuermitteln zu beheben. Die Europapolitik weicht deshalb auf die intergouvernementale Struktur des im ESM organisierten Finanzsondervermögens aus und verknüpft diese mit den Regelungen über die Wirtschafts- und Währungsunion.
8. Würde dieses Vorgehen nach unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Maßstäben beurteilt, wäre der Funktionszusammenhang zwischen ESM und Bankenunion nicht mehr abgebildet. Die supranationale Bankenunion kann nur mit einer intergouvernementalen Ergänzung erwartungsgemäß funktionieren. Weitergehend kann die Bankenunion mit der Letztsicherung des ESM im Rücken möglicherweise ganz anders in der „Bankenkrise“ operieren, weil der Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (SRB) seine Strategie mit einem anderen Finanzvolumen kalkulieren kann. Mit anderen Worten, die völkerrechtliche Bindung durch den ESM-Änderungsvertrag ist unionsrechtlich induziert.

9. Damit verändern sich die **Risikostruktur des ESM** sowie die Szenarien und die Wahrscheinlichkeit seiner Inanspruchnahme. Die Möglichkeit des ESM, die nominale Obergrenze der Letztsicherung zu erhöhen, deutet auf zukünftige Dynamiken der neuen Kompetenz hin. Im übertragenen Sinn lässt sich von einer substantiellen Erweiterung des Integrationsprogramms sprechen, die eine Folge der früheren Integrationsentscheidung ist, eine Bankenunion in der Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage von Art. 127 Abs. 6 AEUV ins Werk zu setzen. Durch den neuen Verantwortungs- und Finanzierungszusammenhang wird das demokratische Selbstbestimmungsrecht der Bundesrepublik und das Vertrauen in die ratifizierte Normativität des supranationalen Unionsrechts aufgerufen.
10. Eine wertende **Gesamtschau der Inhalte des ESM-Änderungsvertrages** zeigt die verfassungsrelevante Qualität der Neuerungen: (i) Das ESM-Mandat wird um die finanzielle Absicherung des für die unionsrechtliche Bankenabwicklung zuständigen SRB erweitert, (ii) der Anwendungsbereich des ESM-Vertrages wird auf Nicht-Euro-Mitgliedstaaten („beteiligte Mitgliedstaaten“) erweitert, (iii) das Finanzhilfeeinstrument der PCCL wird mittels einer Umstellung auf „ex ante-Konditionalität“, dem Verzicht auf „Auflagen“ und einer Zuständigkeitsänderung im Überwachungsverfahren mit Auswirkungen auf das Stabilitätskonzept der Wirtschafts- und Währungsunion verändert, (iv) durch die Letztsicherungsfazilität und die PCCL wird das ESM-Risikoprofil verändert und die Wahrscheinlichkeit seiner Inanspruchnahme erhöht, (v) die intensive Verschränkung des ESM-Verfahrensrechts mit dem geltenden Unionsrecht führt zu einer Verknüpfung mitgliedstaatlicher Kompetenz in der Wirtschaftspolitik mit der unionalen Kompetenz für den Binnenmarkt und die Währungsunion, (vi) das ESM-Direktorium kann dem Geschäftsführenden Direktor neue Entscheidungskompetenz übertragen, (vii) eine Entscheidungsfrist von zwölf bis 24 Stunden für die Darlehensgewährung in konkreten Abwicklungsfällen wird eingeführt und (viii) die Geheimhaltungspflichten der Mitglieder des ESM-Direktoriums in konkreten Abwicklungsfällen der Letztsicherung werden verändert.
11. Diese Änderungen des ESM-Vertrages erreichen eine Intensität, besonders in der Verschränkung des intergouvernementalen und des supranationalen Unionsrechts, die mit der klassischen Ratifikation eines völkerrechtlichen Änderungsvertrages aus der Perspektive parlamentarischer Beteiligung an überstaatlicher Willensbildung und der Mitwirkung an EU-Angelegenheiten nicht angemessen adressiert wäre. Die Inhalte des ESM-Änderungsvertrages haben **Verfassungsrelevanz** im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG. Sie lassen sich tatbestandlich als „vergleichbare Regelung“ einordnen, die das Grundgesetz ändert oder – hilfsweise – dessen Änderung ermöglicht. Hieraus folgt die Notwendigkeit, dass der Deutsche Bundestag dem Änderungsvertrag mit **Zweidrittelmehrheit** zustimmen muss.
12. Das **Zustimmungsgesetz zum IGA** hingegen unterliegt nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG dem Zustimmungserfordernis der einfachen Mehrheit. Die zur ESM-Vertragsänderung akzessorische Änderung soll vor dem Hintergrund der Verfassungsrechtslage nach dem BVerfG-Urteil aus dem Jahr 2019 (BVerfGE 151, 202, 369 ff.) die vorgezogene Einführung der gemeinsamen Letztsicherung ermöglichen.
13. Die Änderungen des ESMFinG schreiben die **Mitwirkungsrechte des Bundestages** in den bekannten Bahnen fort. Das Dringlichkeitsverfahren (Art. 18 Abs. 5 ESMV-neu) erhöht den Druck auf die parlamentarische Rationalität im „System intergouvernementalen Regierens“.

gez. Schorkopf