



Protokoll der 99. Sitzung

Haushaltsausschuss

Berlin, den 31. Mai 2021, 13:00 Uhr

– Virtuelle Sitzung per Webex-Videokonferenz –

Vorsitz: Peter Boehringer, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziges Tagesordnungspunkt

Seite 5

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen
vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags
vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Euro-
päischen Stabilitätsmechanismus**

BT-Drucksache 19/29645

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss Digitale Agenda
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen
Union

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde [SPD]
Abg. Peter Boehringer [AfD]
Abg. Otto Fricke [FDP]
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE.]
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge

BT-Drucksache 19/29566

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Finanzausschuss

Ausschuss Digitale Agenda

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde [SPD]

Abg. Peter Boehringer [AfD]

Abg. Otto Fricke [FDP]

Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE.]

Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

c) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes

BT-Drucksache 19/29586

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss Digitale Agenda

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde [SPD]

Abg. Peter Boehringer [AfD]

Abg. Otto Fricke [FDP]

Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE.]

Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes und anderer Gesetze

BT-Drucksache 19/29572

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde [SPD]

Abg. Peter Boehringer [AfD]

Abg. Otto Fricke [FDP]

Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE.]

Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

**Per Webex-Videokonferenz zugeschaltet waren folgende Mitglieder:**

	Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Mitglieder aus mitberatenden Ausschüssen
CDU/CSU	Berghegger, Dr. André Radomski, Kerstin Rehberg, Eckhardt Rief, Josef Stefinger, Dr. Wolfgang (stv.Mitgl.) Uhl, Markus	Michelbach, Dr. h. c. Hans (Finanzausschuss) Radwan, Alexander (Finanzausschuss) Stetten, Christian Frhr. von (Finanzausschuss)
SPD	Dilcher, Esther Rohde, Dennis Schwarz, Andreas	
AfD	Boehringer, Peter Münz, Volker	Glaser, Albrecht (Finanzausschuss) Hollnagel, Dr. Bruno (Finanzausschuss) Weyel, Prof. Dr. Harald (Ausschuss für die Angelegen- heiten der Europäischen Union)
FDP	Dürr, Christian Fricke, Otto Innen, Ulla Stark-Watzinger, Bettina	Herbrand, Markus (Finanzausschuss) Schäffler, Frank (Finanzausschuss) Ullrich, Gerald (Ausschuss für die Angelegen- heiten der Europäischen Union)
DIE LINKE.	Löttsch, Dr. Gesine Perli, Victor	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Kindler, Sven-Christian	Brantner, Dr. Franziska (Ausschuss für die Angelegen- heiten der Europäischen Union) Paus, Lisa (Finanzausschuss)



Per Webex-Videokonferenz zugeschaltet waren folgende Sachverständige:

Prof. Dr. Claudia M. Buch

Deutsche Bundesbank

Lucas Guttenberg

Jacques Delors Centre - Hertie School

Prof. Dr. Stefan Kadelbach, LL.M.

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main

Dr. Elke König

Vorsitzende des Einheitlichen Abwicklungsausschusses
(Single Resolution Board – SRB), Brüssel

Dr. Thorsten Pöttsch

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

Klaus Regling

Geschäftsführender Direktor des ESM

Prof. Dr. Frank Schorkopf

Georg-August-Universität Göttingen

Susanne Wixforth

Deutscher Gewerkschaftsbund



Vors. **Peter Boehringer** (AfD) eröffnet die Sitzung.

Einzigster Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus

BT-Drucksache 19/29645

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge

BT-Drucksache 19/29566

c) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes

BT-Drucksache 19/29586

d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes und anderer Gesetze

BT-Drucksache 19/29572

Hierzu wurde verteilt:

*Ausschussdrucksachen 19(8)8694, 19(8)Zu_8694
(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)*

Der **Vorsitzende** führt aus, der Haushaltsausschuss habe einvernehmlich beschlossen, zu den mit der Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in Verbindung stehenden Gesetzentwürfen der Bundesregierung eine öffentliche Expertenanhörung durchzuführen.

Im Einzelnen handele es sich hierbei um den

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus

BT-Drucksache 19/29645

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge

BT-Drucksache 19/29566

c) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes

BT-Drucksache 19/29586

d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes und anderer Gesetze

BT-Drucksache 19/29572

Der **Vorsitzende** heißt alle Anwesenden zu dieser Anhörung willkommen, insbesondere die eingeladenen Sachverständigen.

Nachfolgend bittet er die Sachverständigen, die Qualität der Verständigung zu bestätigen:

Frau Prof. Dr. Claudia M. Buch
Deutsche Bundesbank

Herr Lucas Guttenberg
Jacques Delors Centre - Hertie School

Herr Prof. Dr. Stefan Kadelbach, LL.M.

Johann Wolfgang Goethe-Universität
Frankfurt/Main

Frau Dr. Elke König
Vorsitzende des Einheitlichen Abwicklungsausschusses (Single Resolution Board - SRB)



Herr Dr. Thorsten Pöttsch
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
(BaFin)

Herr Klaus Regling
Geschäftsführender Direktor des ESM

Herr Prof. Dr. Frank Schorkopf
Georg-August-Universität Göttingen

Frau Susanne Wixforth
Deutscher Gewerkschaftsbund

Der **Vorsitzende** stellt fest, dass die Verbindung via Webex stabil sei und dankt den Sachverständigen für ihre Teilnahme sowie ihre schriftlichen Stellungnahmen (*Anlage 1 und 2*), die einen wichtigen Beitrag zu der Arbeit des Haushaltsausschusses darstellten.

Für die Bundesregierung begrüßt er die Parlamentarische Staatssekretärin Bettina Hagedorn aus dem Bundesfinanzministerium (BMF).

Er gibt nachfolgend noch einige organisatorische Hinweise zum Ablauf der Anhörung bekannt.

Die heutige Sitzung finde erstmals in dem rein virtuellen Format einer Webex-Konferenz statt. Er bittet diejenigen, die zugeschaltet seien und gerade nicht sprechen würden, ihr Mikrofon ausgeschaltet zu lassen. Auch bittet er die aus den Abgeordnetenbüros zugeschalteten Referentinnen und Referenten, ihre Kamera auszuschalten, da sich dadurch die Qualität der Übertragung verbessere.

Falls Wortmeldungen nicht ohnehin bereits im Vorfeld an das Ausschussekretariat übermittelt worden seien, könnten diese per virtuellem „Handheben“ in die Kamera deutlich gemacht werden. Ein Redewunsch könne auch über die Chatfunktion angemeldet werden.

Das Sekretariat des Haushaltsausschusses werde ein Protokoll der Anhörung erstellen, welches zusammen mit den eingegangenen Stellungnahmen auf der Homepage des Deutschen Bundestages veröffentlicht werde.

Die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen seien zu den Ausschussdrucksachen 8694 und Zu_8694 zusammengefasst und verteilt worden. Sie dienten als Grundlage für die Beratungen.

Für die Anhörung seien zwei Stunden vorgesehen. Die Abgabe von Eingangsstatements sei nicht vorgesehen. Der Ausschuss trete daher sofort in eine

erste Fragerunde ein.

Gemäß der bei Anhörungen des Haushaltsausschusses in der Vergangenheit praktizierten Verfahrensweise könne auch in dieser Anhörung jede Fraktion in jeder Fragerunde einmal das Fragerecht ausüben. Die bewährte Regel, dass jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder eine Frage an zwei Sachverständige stellen könne, gelte auch bei dieser Anhörung. Weitere Fragen seien dann in der nächsten Fragerunde möglich.

Er bittet die Obleute, soweit das nicht bereits geschehen sei, für ihre Fraktion die Koordination der weiteren Fragerunden zu übernehmen und die Fragesteller per Chatfunktion zu benennen. Das gelte auch, wenn Kolleginnen oder Kollegen aus den mitberatenden Ausschüssen Fragen stellen möchten.

Um bei sechs Fraktionen in einer zweistündigen Anhörung drei vollständige Runden zu ermöglichen, sollten Frage und Antwort zusammen nicht mehr als fünf Minuten einnehmen.

Um den Sachverständigen möglichst viel Zeit für ihre Ausführungen einräumen zu können, sei eine knappe und präzise Fragestellung erforderlich.

Schließlich wolle er noch darauf aufmerksam machen, dass die Anhörung live im Parlamentsfernsehen übertragen werde und anschließend auf der Internetseite des Deutschen Bundestages in der Mediathek abgerufen werden könne. Auf diese Weise werde auch unter Corona-Bedingungen der Zugang für die Öffentlichkeit zu dieser Anhörungssitzung gewährleistet.

Nach diesen organisatorischen Hinweisen werde er in die inhaltliche Arbeit einsteigen und bittet den Kollegen Rehberg, seine ersten Fragen zu stellen.

Abg. **Eckhardt Rehberg** (CDU/CSU) kündigt an, seine Fragen an Herrn Regling und Herrn Professor Kadelbach richten zu wollen.

Die Hilfsprogramme des ESM, wie die vor einem Jahr aktiviert Kreditlinie ECCL (Enhanced Conditions Credit Line), würden von den Mitgliedstaaten aktuell nicht nachgefragt. Er sehe eine gewisse Konkurrenzsituation durch das EZB-Anleiheprogramm oder das Aufbauinstrument „NextGenerationEU“. Er möchte von Herrn Regling wissen, in



welcher Rolle er den ESM zukünftig sehe. Auch interessiere er sich dafür, welche Bedeutung der ESM innerhalb der Architektur der Eurozone spielen und welchen Einfluss die ESM-Reform dabei habe werde.

An Herrn Professor Kadelbach richte er die Frage, ob mit der ESM-Reform die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) hinsichtlich der Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages eingehalten würden und ob es verfassungs- bzw. europarechtliche Bedenken gegen diese Reform gebe.

Klaus Regling (Geschäftsführender Direktor des ESM) bestätigt, dass die Programme des ESM zurzeit nicht nachgefragt würden. Er gebe jedoch zu bedenken, dass immer noch 280 Mrd. Euro aus früheren Krediten in fünf Ländern ausstünden. Dies erfordere seitens des ESM ein aktives Kreditmanagement und eine aktive Begleitung dieser Programmländer, die weiterhin ihren Schuldendienst leisten müssten.

Eine Konkurrenzsituation zu Programmen der Europäischen Kommission sehe er nicht. Vielmehr hätten sich die Rahmenbedingungen in den letzten zehn Jahren grundlegend verändert. Die damals vorhandenen makroökonomischen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten habe man zielgerichtet mit konditionierten ESM-Programmen korrigiert.

In Folge der Corona-Pandemie und der daraus resultierenden schweren Wirtschaftskrise seien neue Programme auf den Weg gebracht worden. Ein aktives Handeln der Europäischen Kommission sei in dieser Ausnahmesituation richtig und notwendig, da alle Mitgliedstaaten von diesem symmetrischen Schock betroffen seien und nicht nur die Euro-Länder, für die der ESM etwas tun könnte. Er denke u. a. an das Pandemic Crisis Support-Instrument des ESM, deren vorsorgliche Kreditlinien aber bislang noch nicht nachgefragt worden seien. Das Vorhandensein eines solchen Instrumentes und damit die Möglichkeit, Kreditlinien ziehen zu können, wirkten sich bereits positiv auf die Märkte aus.

Die Rolle des ESM innerhalb der Struktur der Währungsunion werde durch die Änderungen des ESM-Vertrages bestärkt. Dies gelte sowohl für den Backstop als auch für mögliche künftige Anpassungsprogramme. Der ESM sei eher ein Kriseninstrument. Er verfüge nicht über die Instrumente, die die Europäische Kommission derzeit zum Einsatz

bringe. Sollten zukünftig wieder ESM-Kredite nachgefragt werden, würden der ESM gemeinsam mit der Europäischen Kommission diese Programme definieren, verhandeln und beaufsichtigen. Die in der Vergangenheit hierfür zuständige temporäre Hilfskonstruktion der „Troika“ existiere nicht mehr.

Prof. Dr. Stefan Kadelbach, LL.M. (Uni Frankfurt/Main) macht vorab deutlich, er habe hinsichtlich des Gesetzespakets zur Reform des ESM keine durchgreifenden verfassungs- oder europarechtlichen Bedenken.

Zur Thematik, ob und inwieweit die Rechte des Deutschen Bundestages tangiert seien, stellten sich drei Fragen. Die erste sei die nach den notwendigen Mehrheiten für das Zustimmungsgesetz zum geänderten ESM-Vertrag. Die zweite Frage betreffe die laufenden Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages und die letzte Frage thematisiere die Haftungsobergrenze für die haushaltsrechtliche Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages. Eine qualifizierte Mehrheit wäre nur dann nötig, wenn der betreffende Rechtsakt einer Verfassungsänderung/-ergänzung gleichkäme oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermögliche. Das wäre der Fall, wenn Hoheitsrechte übertragen würden oder das bestehende Kompetenz- oder Institutionengefüge der EU substantiell verändert würde.

Nach Ansicht des BVerfG habe eine Übertragung von Hoheitsrechten durch den ESM-Vertrag nicht stattgefunden. Dennoch hätten ihm der Deutsche Bundestag und der Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit zugestimmt. Der Änderungsvertrag wäre nur dann mit dieser Mehrheit ratifizierungsbedürftig, wenn dieser für sich gesehen dieses Zustimmungserfordernis auslösen würde. Das sehe er jedoch nicht. Dazu seien drei Punkte in Betracht zu ziehen. Zum einen sei dies die Neufassung der Zuständigkeiten des ESM und der Europäischen Kommission. Hierdurch finde jedoch keine Verschiebung von Kompetenzen in dem Sinne statt, dass von einer Übertragung von Hoheitsrechten oder einer Änderung des Integrationsprogramms auszugehen wäre.

Des Weiteren sei die Neuregelung der vorsorglichen Finanzhilfen so gefasst, dass die vom BVerfG formulierten Kriterien der Ausrichtung der Wirtschafts- und Währungsunion eingehalten würden.



Zwar werde künftig auf ein Memorandum of Understanding hinsichtlich der vorsorglichen Finanzhilfen für die PCCL (Precautionary Conditioned Credit Line) verzichtet, dennoch seien die Empfängerländer weiterhin den Stabilitätskriterien verpflichtet.

Schließlich sei die Zuweisung der Letztsicherung als neue Aufgabe des ESM zu bedenken. Völlig neu sei diese Aufgabe jedoch nicht. Der ESM habe auch bislang schon direkte Bankenrekapitalisierungen durchgeführt. Die Bankenunion kenne auch heute schon eine Letztsicherung in Gestalt des Single Resolution Fund (SRF). Diese Zuständigkeiten hätten die Mitgliedsstaaten bereits übertragen.

Die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages seien im Sinne des BVerfG durch das ESM-Finanzierungsgesetz vollumfänglich berücksichtigt worden.

Der **Vorsitzende** bittet nun den Kollegen Rohde, für die SPD-Fraktion die Fragen zu stellen.

Abg. **Dennis Rohde** (SPD) möchte von Frau Professor Buch wissen, ob sie in der geplanten Reform des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) aus Sicht der Deutschen Bundesbank einen volkswirtschaftlichen Nutzen erkennen könne. Ihm gehe es dabei zum einen um den Finanzmarkt im engeren Sinne, aber auch um den Nutzen für die Gesamtwirtschaft.

An Herrn Dr. Pöttsch richtet Abg. Rohde die Frage, wie er die Einrichtung des Common Backstop im Rahmen der ESM-Reform beurteile.

Prof. Dr. Claudia M. Buch (Deutsche Bundesbank) beantwortet die Frage des Abg. Rohde aus der Perspektive der Finanzstabilität. Dabei wolle sie sich auf die Letztsicherungsfunktion des ESM konzentrieren. Diese Letztsicherung spiele eine sehr wichtige Rolle dafür, dass Finanzstabilität gewährleistet sei. Finanzstabilität heiße, dass das Finanzsystem seine Rolle für die Realwirtschaft wahrnehmen könne. Dies müsse auch in Zeiten des strukturellen Wandels und hoher Unsicherheit in der Realwirtschaft gegeben sein. Bekanntlich komme eine ganze Reihe von Herausforderungen auf das Bankensystem zu. Es gehe dabei u. a. um die Folgen der Corona-Pandemie, die Folgen des Klimawandels sowie die zunehmende Digitalisierung im Bankensektor, welche Geschäftsmodelle in Frage stellten.

Die Finanzstabilitätspolitik sowie die Finanzaufsicht täten alles dafür, um Schieflagen im Finanzsystem zu verhindern. Dies sei sehr stark präventiv orientiert, man müsse aber auch darauf vorbereitet sein, dass es zu krisenhaften Entwicklungen kommen könnte. Genau in diesen Fällen müsse die Sanierung und Abwicklung auch größerer Banken möglich sein, ohne das Finanzsystem zu destabilisieren und ohne den Einsatz von Steuergeldern erforderlich zu machen. Dazu diene zum einen das Bail-in-Instrument, welches dem Single Resolution Board (SRB) zur Verfügung stehe, wonach neben den Eigentümern auch die Gläubiger zur Übernahme von Verlusten herangezogen werden könnten. Damit sinke die Wahrscheinlichkeit, dass staatliche Mittel eingesetzt werden müssten. Damit würden Marktverzerrungen abgebaut, was klare volkswirtschaftliche Vorteile eines funktionierenden Abwicklungsregimes seien. Selbst wenn es mit dem vorliegenden Gesetzentwurf um eine fiskalische Letztsicherung gehe, wirke dies präventiv, sodass die Banken keine zu großen Risiken eingingen. Wenn ausreichend Mittel zur Finanzierung einer Abwicklung bereitstünden, schaffe dies eine Marktdisziplin und die richtigen Anreize. Bei der genauen Ausgestaltung müsse aber selbstverständlich abgewogen werden zwischen der fiskalischen Letztsicherung und dem Risiko, dass die Märkte erwarteten, dass der Fiskalsektor einspringe. Das neue ESM-Gesetz enthalte Anforderungen, durch die eine richtige Anreizsetzung erfolge. Je besser letztlich die Letztsicherung sei, desto glaubwürdiger sei ein Abwicklungsregime. Umso geringer sei am Ende die Wahrscheinlichkeit, dass die Mittel tatsächlich genutzt würden. Zusammenfassend könne somit unterstrichen werden, dass die fiskalische Letztsicherung durch den ESM wesentlich dafür sei, dass die volkswirtschaftlichen Funktionen erfüllt würden.

Dr. Thorsten Pöttsch (BaFin) begrüßt die Einführung eines Common Backstop. Damit werde das gesamte Abwicklungsregime wesentlich gestärkt. Der Common Backstop verbessere die Finanzierungsmöglichkeiten einer Abwicklung, klar sei aber, dass es sich dabei nur um ein letztes Mittel (Last Resort) handeln könne. Grundsätzlich sollte somit eine Abwicklung auch ohne die Nutzung des Common Backstop auskommen, d. h. nur in ganz außergewöhnlichen Situationen sollte es zur Nutzung des Common Backstop kommen.



In Hinblick auf die Ausgestaltung des Common Backstop führt Herr Dr. Pötzsch aus, dass diese seiner Ansicht nach sehr gut gelungen sei. Die Hürde für eine Nutzung des Common Backstop sei außerordentlich hoch. So müsse u. a. zunächst der Single Resolution Fund (SRF) aufgebraucht sein. Auch gebe es weitere Sicherungsvorkehrungen (Safeguards) dafür, dass die Gefahr eines Verbleibens des Schadens bei den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern verringert werde. Die mittelfristige fiskalische Neutralität stelle sicher, dass die verwendeten Mittel von der „Industrie“ getragen würden. Auch für die Glaubwürdigkeit des Abwicklungsregimes sei es außerordentlich wichtig, dass das gesamte Abwicklungsregime letztlich ohne Steuergelder auskommen solle. In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, dass die Verringerung von Risiken im Bankensektor generell die Risiken verringere, die durch eine Abwicklung entstünden (Stichwort „Erhöhte Kapitalanforderungen MREL/TLAC“). Nicht zuletzt sei die Ausgestaltung auch deshalb gelungen, weil der Deutsche Bundestag auf vielfältige Weise eingebunden sei. Dies sei gut, verfassungsrechtlich angelegt und notwendig.

Der **Vorsitzende** bittet den Kollegen Fricke, für die FDP-Fraktion die Fragen zu stellen.

Abg. **Otto Fricke** (FDP) richtet seine erste Frage an den geschäftsführenden Direktor des ESM, Herrn Regling. Laut der griechischen Zeitung To Vima habe Herr Regling gesagt, dass er beim Thema „Reform des Stabilitätspaktes“ Notwendigkeiten sehe. Die Beratungen dazu würden noch im laufenden Jahr beginnen. In diesem Zusammenhang wolle er Herrn Regling fragen, wie er die Zugangskriterien zum ESM und insbesondere bei der PCCL sehe, wenn der Vertragswortlaut bei der Frage unklar sei, welche Defizitgrenzen gelten würden. Die Defizitgrenzen seien vereinfacht gesagt seit März 2020 ausgesetzt. Er frage, ob diese Aussetzung weiterhin gelte oder ob die Formulierung „in der Regel“ so zu verstehen sei, dass der ESM der Ansicht sei, dass man sich auch in Zukunft nicht an die Defizitkriterien halten müsse. Alternativ könnten die Stabilitätskriterien geändert werden, wie es in der Zeitung To Vima angeklungen habe.

Seine zweite Frage richtet Abg. Fricke an Herrn Professor Schorkopf. Es liege eine Verwebung von intergouvernementalem und supranationalem Recht vor. Gleichzeitig gebe es die aus seiner Sicht

etwas unklare Regelung des Artikels 23 des Grundgesetzes. Vor diesem Hintergrund hätte er gerne gewusst, ob der Deutsche Bundestag dem Änderungsvertrag ohne Zweidrittelmehrheit zustimmen könne.

Klaus Regling (Geschäftsführender Direktor des ESM) stellt klar, dass der Stabilitätspakt ein großes Thema für die nächsten 18 Monate sein werde. Dies hänge auch damit zusammen, dass derzeit die Drei-Prozent-Grenze ausgesetzt sei. Nach Ansicht der Europäischen Kommission und der Eurogruppe gelte dies bis zum nächsten Jahr, danach dann aber nicht mehr. Richtig sei die Berichterstattung in der griechischen Zeitung To Vima, wonach er der Ansicht sei, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert werden müsse. Dafür gebe es mehrere Gründe, die zunächst gar nichts mit der Corona-Pandemie zu tun hätten. Der Grund liege vielmehr darin, dass es zu viele Ausnahmen gebe. Ferner gebe es methodologische Probleme mit der Berechnung von Output Gaps. Wenn der Abg. Fricke nun richtigerweise die Verknüpfung zur Reform des ESM-Vertrages herstelle, wonach die PCCL als eine Voraussetzung habe, dass der Stabilitätspakt eingehalten werde, dann gelte dies in der jeweiligen Form des Stabilitätspaktes. Diese könne eventuell einstimmig geändert werden. Ohne einstimmige Änderung gelte der alte Stabilitätspakt weiter. Dann würden auch die alten Kriterien weiter gelten. Aus ökonomischer Sicht halte er es aber für erforderlich, einiges an Änderungen vorzunehmen. Dies heiße aber nicht, dass man sich auch in Zukunft nicht mehr an das Defizitkriterium halten müsste. Von der rechtlichen Seite her sei zu unterstreichen, dass die jeweilige Form des Stabilitätspakts gültig sei.

Prof. Dr. Frank Schorkopf (Uni Göttingen) antwortet, dass die Bundesregierung selbst den Gesetzentwurf zur Ratifikation des ESM-Änderungsvertrags auf die Grundlage des Artikels 59 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes stelle. Diese Norm regle die Übertragung von Hoheitsrechten. Darüber hinaus habe der Abg. Fricke die Verschränkung des intergouvernementalen und des supranationalen Rechts sowie die Frage der Zweidrittelmehrheit angesprochen. Seiner Ansicht nach komme es in der Tat zu einer strukturellen Verschränkung von supranationalem Unionsrecht mit dem intergouvernementalen ESM-Recht. Dies sehe man in der Bankenunion und der



Letztsicherung daran, dass im Zuge der Letztsicherung das, was dort beschlossen werde, immer unionsrechtskonform sein müsse. Ein Blick in Anhang 4 Ziffer 2 Buchstabe g) zeige, wie eine Pflicht der Unionsrechtskonformität des Handelns aufgestellt werde. Dies sei ein starkes Indiz dafür, dass supranationales Unionsrechts und intergouvernementales ESM-Recht hier miteinander verschränkt würden. Es liege auf der Hand, dass der ESM hier einbezogen werde etwas zu leisten, was das Unionsrecht so nicht könne. Auch mit Blick auf das Konditionalitätskonzept, welches seiner Ansicht nach durch die vorsorgliche Kreditlinie PCCL geändert werde, wodurch eine ex ante-Konditionalität eingeführt werde, werde deutlich, dass der in der Tat etwas schwierig auszulegende Absatz 1 Satz 3 des Artikels 23 des Grundgesetzes seiner Ansicht nach hier aktiviert sei. Er verweise diesbezüglich auf die Ausführungen in seiner schriftlichen Stellungnahme. Er sei daher der Auffassung, dass das Ratifikationsgesetz zum Änderungsvertrag eine Zweidrittelmehrheit im Deutschen Bundestag erfordere.

Der **Vorsitzende** bitte sodann die Kollegin Dr. Löttsch, für die Fraktion DIE LINKE. die Fragen zu stellen.

Abg. **Dr. Gesine Löttsch** (DIE LINKE.) kommt auf den Bericht des Bundesrechnungshofs zu sprechen, über den die Medien am Wochenende berichtet hätten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofs würden mit der Einrichtung eines Common Backstop für den Einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) beim ESM Bankenrisiken auf der Ebene der öffentlichen Mittel vergemeinschaftet. Sie richtet an Frau Wixforth sowie an Herrn Guttenberg die Frage, ob sie diese Meinung des Bundesrechnungshofes teilen.

Susanne Wixforth (DGB) macht deutlich, dass der Deutsche Gewerkschaftsbund diese Ansicht nicht teile. Man sehe im Gegenteil die Schaffung eines Common Backstops, also einer Letztsicherung für den Einheitlichen Europäischen Bankenabwicklungsfonds als wichtige zusätzliche Feuerwand, um ein Übergreifen von Krisen des Finanzsektors auf den Staatshaushalt zu verhindern. Man begrüße ihn deshalb als ein weiteres Mittel, um eine Sozialisierung der Finanzschulden zu verhindern. Zu bedauern sei allerdings, dass weiterhin an den Umschuldungsklauseln festgehalten werde und diese sogar noch vereinfacht würden. Dadurch werde natürlich

eine Staatsinsolvenz nicht ausgeschlossen, sodass auf europäischer Ebene weiterhin ein Kreditgeber letzter Instanz fehle.

Lucas Guttenberg (Jacques Delors Centre - Hertie School) schließt sich dieser Einschätzung an. Er glaube, diese Formel von der Vergemeinschaftung von Bankenrisiken laufe fehl. Man müsse bedenken, dass das einzige Instrument, mit dem der ESM tatsächlich direkt Bankenrisiken übernommen hätte, das Instrument zur Bankendirektrekapitalisierung, jetzt abgeschafft werde und im Gegenzug der Common Backstop eingerichtet werde, bei dem es genau keine direkte Beziehung zwischen ESM und den betroffenen Finanzinstituten geben werde. Die Kredite gingen an das SRB, das diese Kredite zurückzahlen müsse. Die Rückzahlungsfähigkeit des SRB liege alleine in der Fähigkeit des europäischen Bankensystems insgesamt, den SRF wieder aufzufüllen. Das heißt, es gebe keinen direkten Zusammenhang mehr zwischen den Risiken einzelner Finanzinstitute und den Krediten des ESM an das SRB. Deswegen halte er diese Formulierung des Bundesrechnungshofs für fehl am Platz. Er finde es auch schade, dass diese Formulierung der Vergemeinschaftung, die politisch aufgeladen sei, vom Bundesrechnungshof immer wieder in verschiedenen Arenen ins Feld geführt und sich nicht auf sachliche Argumente bezogen werde.

Der **Vorsitzende** bittet nun den Kollegen Glaser, für die AfD-Fraktion die Fragen zu stellen.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) richtet seine Fragen an Herrn Professor Schorkopf, da dieser in seinem Gutachten ausgeführt habe, dass die Änderungen des ESM-Vertrages eine Intensität besonders in der Verschränkung der intergouvernemental und supranationalen Unionsrecht erreichen würden, die mit der klassischen Ratifikation eines völkerrechtlichen Änderungsvertrages aus der Perspektive der parlamentarischen Beteiligung an der überstaatlichen Willensbildung und der Mitwirkung an EU-Angelegenheiten nicht angemessen adressiert wären. Er bittet um Vertiefung dieser Ausführungen durch den Sachverständigen. Zudem erkundigt er sich, ob es richtig sei, dass mögliche Verluste aus einer Letztsicherung durch Kapitalabruf seitens des ESM auszugleichen wären, wenn es zu einer größeren Bankenkrise käme. Falls ja, bestünde dann nicht die Gefahr, dass sich der Deutsche Bundestag einer solchen Inanspruchnahme gar nicht mehr entziehen könnte.



Prof. Dr. Frank Schorkopf (Uni Göttingen) erwidert auf die zweite Frage, dass die allgemeinen Regeln gelten würden. Der ESM stelle diese Abforderung aus seinem Kapital in Höhe von 500 Mrd. Euro bereit. Ein Großteil sei davon noch vergeben, werde aber zurückgeführt. Wenn die Kapazität nicht ausreiche, müsse überlegt werden, wie diese aufgestockt werden könne, da die Letztsicherung in ihrem Potenzial von 68 bis 70 Mrd. Euro auch begrenzt sei. Die Frage, was passiere, wenn die Mittel nicht ausreichten, gelte allerdings nicht nur für den ESM, sondern für alle Institutionen. Dafür sehe er aktuell aber keinen Ansatz. Es gebe Berichte, wie bspw. auch vom BRH, wonach die Mittel nicht ausreichen würden. Dies falle in das volkswirtschaftliche Portfolio, wozu er nichts weiter sagen wolle.

Auf die Frage zur Verschränkung teilt er mit, die Wirtschafts- und Währungspolitik seien getrennt, auch wenn sie in gewisser Weise miteinander verschränkt seien. Er sehe in der ESM-Reform eine ganz starke Verschränkung. Der ESM werde benutzt, um Probleme, die in der supranationalen Union auftauchten, auszugleichen und zu verbessern, eine Rückfallposition zu bilden und Glaubhaftigkeit zu unterstützen. Es sei nicht einfach nur ein Statement, so wie Märkte erwarteten, dass schon irgendjemand eintreten werde, sondern es sei eine rechtliche Verschränkung, die dort stattfinde. Diese rechtliche Verschränkung müsse innerstaatlich durch den Artikel 23 des Grundgesetzes ein Stück weit gespiegelt werden, dafür habe der verfassungsändernde Gesetzgeber diese Norm schließlich gemacht. Man müsse das Ganze als eine Gesamtschau betrachten. Es handele sich zwar um vier Gesetzentwürfe. Im Kern sei es letztendlich der Änderungsvertrag zum ESM-Vertrag. Dann könne man sich im Seitenblick auch die parlamentarischen Beteiligungsrechte anschauen, die dann daraus folgten und die auch signifikant geändert werden müssten.

Der **Vorsitzende** bittet den Kollegen Kindler, für die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN die Fragen zu stellen.

Abg. **Sven-Christian Kindler** (B90/GR) bedankt sich eingangs für die zugesandten Stellungnahmen. Er habe zwei Fragen an Herrn Guttenberg. Einerseits habe man gesehen, dass die vorsorgliche Kreditlinie PCCL neue ex-ante Zugangskriterien bekommen habe. Dies sei Teil der Reform des ESM. Er frage nach, für wie sinnvoll bzw. kontraproduktiv der

Sachverständige diese Kriterien halte angesichts dessen, dass diese Kreditlinien auch den Ländern, die unverschuldet in Not geraten seien, zur Verfügung stehen sollten. Dies stehe in Verbindung mit den klaren Vorgaben aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt. Herr Regling habe die Reformbedürftigkeit angesprochen, die er im Übrigen teile.

Zudem habe man in der Pandemie gesehen, wie SURE oder das Wiederaufbauinstrument angenommen worden seien. Der ESM habe auch eine Kreditlinie in Aussicht gestellt. Aber kein einziger Mitgliedstaat habe diese trotz der aus seiner Sicht günstigen Bedingungen in Anspruch genommen. Er interessiere sich dafür, was aus Sicht des Sachverständigen die Gründe dafür seien und was dies für die Reformfähigkeit und Einsatzfähigkeit des ESM bedeute.

Lucas Guttenberg (Jacques Delors Centre - Hertie School) teilt bezüglich der Reform des PCCL mit, dass das ausgegebene Ziel, diese Kreditlinien handlungsfähiger zu machen, aus seiner Sicht nicht erfüllt worden sei. Bereits unter dem jetzigen ESM-Vertrag gebe es die Möglichkeit, vorsorgliche Kreditlinien nur auf der Basis von Ex-Ante-Konditionalitäten zur Verfügung zu stellen. Artikel 12 des ESM-Vertrages besage bereits heute, dass die kontinuierliche Erfüllung von Anforderungskriterien auch Konditionalität im Sinne des ESM-Vertrages sei. Von daher sei die Darstellung, dass das nun möglich sei, zwar eine willkommene Klarstellung, aber im Grunde nichts Neues. Neu seien die sehr starken quantitativen Kriterien, die es einzuhalten gelte, damit Mitgliedstaaten Zugang zu PCCL erhalten könnten. An dieser Stelle würde er Herrn Regling ein Stück weit widersprechen. Das Problem liege im Annex III im neuen ESM-Vertrag. Dort stehe eben genau nicht mehr, dass die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfüllt werden müssten. Dies sei die Regel bisher in der Guideline der PCCL. Anstelle dessen sollten nun quantitative Kriterien wie 3 und 60 Prozent und auch ein gewisser Verringerungspfad für die Verschuldung gelten. Selbst wenn die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts geändert werden sollten, stünden diese dann immer noch im ESM-Vertrag. Er glaube, dass diese Vorgaben als Zugang für die PCCL gerade bspw. im Nachgang der Pandemie in den nächsten Jahren sehr schwer zu erfüllen sein würden. So sei es bspw. sehr unwahrscheinlich, dass Mitgliedstaaten in den zwei Jahren bevor sie



eine solche PCCL in Anspruch nehmen wollten, ihre Schulden verringerten, einfach weil man wisse, dass in Krisen der Schuldenstand schon rein mechanisch nicht sinken könne. So schlosse man die meisten Mitgliedstaaten von diesem Instrument in einer Situation aus, in der sie vermutlich am dringendsten darauf angewiesen seien, selbst wenn sie nicht selber von der Krise getroffen seien, sondern nur durch Marktpaniken in Mitleidenschaft gezogen würden. Deswegen sei seiner Meinung nach die Reform in dieser Hinsicht leider ein Rückschritt.

Zu der Frage, wieso kein Land die ESM-Kreditlinien in Anspruch genommen habe, müsse man sehen, dass es Nachfragen nach Kredithilfen von europäischer Ebene, sowohl von SURE als auch des Kreditanteils des Wiederaufbauinstrumentes gegeben habe. Auch diese hätten Bedingungen, die ähnlich stark oder sogar stärker als die der ESM-Pandemie-Kreditlinie seien. Dass die ESM-Kreditlinien nicht in Anspruch genommen worden seien, habe damit zu tun, dass der ESM politisch in manchen Mitgliedstaaten quasi verbrannt sei. Mit dieser Situation müsse man sich auseinandersetzen. Wenn die nächste Krise komme und es keine anderen Kreditinstrumente als den ESM gebe, würden Mitgliedstaaten im Zweifelsfall Anträge zu spät stellen und dann werde es teuer für alle werden. Dies sei ein Risiko, mit dem man umgehen müsse.

Der **Vorsitzende** bittet nun den Kollegen Dr. Berghegger, für die CDU/CSU-Fraktion die Fragen zu stellen.

Abg. **Dr. André Berghegger** (CDU/CSU) möchte zwei Fragen an Frau Dr. König bezüglich der Letztsicherung des ESM beim SRF stellen. Die erste Frage drehe sich letztendlich um die Wahrscheinlichkeit, dass die Letztsicherung überhaupt in Anspruch genommen werde. Deshalb bitte er um Darlegung einiger Gedanken zur aktuellen Lage der europäischen Banken. Wie sehe die Situation dort insbesondere vor dem Hintergrund der Risiken in den Bankbilanzen und der gestiegenen Anforderungen an Eigenmittel bzw. berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten aus. Hinsichtlich des SRF erkundigt er sich, wie weit und hinsichtlich welcher Zielmarke dieser gefüllt sei sowie welchen Fall der SRF vom Volumen derzeit ohne ESM abdecken könnte.

Dr. Elke König (Single Resolution Board) teilt auf

die Frage zur Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme der Letztsicherung mit, dass es sich dabei aus ihrer Sicht um ein vorsorgliches Instrument handele. Sie unterstreicht, dass die Letztsicherung ein Instrument sei, bei dem das Risiko für den ESM deutlich geringer sei als das Risiko aus der sogenannten direkten Bankenrekapitalisierung, die abgelöst werde von dem Kredit an den SRM. Dieser Kredit an den SRM müsse letztlich aus den Beiträgen von etwas über 3.000 Banken in Europa zurückgezahlt werden.

Die Corona-Pandemie werde auch im Bankenbereich Spuren hinterlassen. Momentan beobachte man gemeinsam mit der Bankenaufsicht SSM die Bilanzen sehr genau. Überraschend habe man im Jahr 2020 festgestellt, dass die Kredite, die ein erhöhtes Ausfallrisiko hätten (Non-Performing-Loans), in den Bankbilanzen gesunken seien. Ein Ausblick auf die nächsten ein bis zwei Jahre sei schwierig. Wenn Zahlungsmoratorien wegfielen und wieder Insolvenzanträge gestellt werden müssten, sei zu erwarten, dass es zu mehr Kreditausfällen kommen werde. Es sei aber sehr schwer zu beurteilen, ob diese Kreditausfälle dann direkt Bankbilanzen belasteten oder nicht eher zulasten staatlicher Budgets gingen.

Im Hinblick auf die Eigenmittel berichtet sie, dass im Jahr 2020 die Eigenmittel der Banken leicht gestiegen seien. Dies sei auch darauf zurückzuführen, dass die EZB alle Banken dazu angehalten habe, keine Dividenden auszuschütten. Aus Sicht des SRB seien aber die sogenannten Mindestanforderungen an Verbindlichkeiten und Eigenmittel (MREL) wichtiger als die ganz allgemeine Orientierung am Eigenkapital. In einigen Mitgliedstaaten habe man aber immer noch Steigerungsbedarf beim Eigenkapital. Die Schere zwischen den Anforderungen des SRB und den vorhandenen Mitteln sei zwischenzeitlich deutlich geschlossen worden. Das SRB sei vorsichtig optimistisch, dass die Anforderungen bis 2024 für fast alle Banken und Mitgliedstaaten erfüllt seien. Insgesamt könne man feststellen, dass die Risiken im Bankenmarkt deutlich gesenkt worden seien. Man wäre vermutlich auch nicht so gut durch die Corona-Pandemie gekommen, wenn an dieser Stelle nicht so viel Arbeit geleistet worden wäre.

Aktuell umfasse der SRF einen Betrag in Höhe von 42 Mrd. Euro. Im Juli werde man die Zuführungen des Jahres 2021 erhalten, wodurch der SRF dann



auf rund 52 Mrd. Euro ansteigen werde. Sie gehe davon aus, dass Ende des Jahres 2023 der Zielbetrag von vermutlich über 70 Mrd. Euro erreicht sein werde. Hintergrund dafür sei der deutliche Anstieg der gedeckten Einlagen, der ja für den SRB die Ausgangsbasis sei.

Der **Vorsitzende** bittet nun den Kollegen Schwarz, für die SPD-Fraktion die Fragen zu stellen.

Abg. **Andreas Schwarz** (SPD) greift Informationen auf, wonach der Erlass eines Abwicklungskonzeptes des SRB durch die Reform vor größere Herausforderungen gestellt werde. Er bittet Herrn Dr. Pöttsch, diese Herausforderung zu beschreiben, und fragt, ob diese seiner Einschätzung nach auch leistbar seien. Außerdem möchte er wissen, ob es bei der BaFin Risikoszenarien gebe, welche die Anwendung des Instruments der Letztsicherung als Ultima ratio für den deutschen Finanzsektor in näherer Zeit sähen. Oder könne man von einem stabilen Umfeld ausgehen?

Dr. **Thorsten Pöttsch** (BaFin) antwortet dem Abg. Schwarz, letztendlich gehe es um die Frage, ob das Abwicklungsregime glaubwürdig sei, in dem es einen stabilen Prozess darstelle. Der vorgesehene Prozess auf nationaler und europäischer Ebene sei komplex, und es müssten mehrere Beteiligte eng, kurz und schnell zusammenarbeiten. Dies bedeute aber nicht zwangsläufig, dass die Prozesse nicht funktionierten. Er könne bestätigen, dass die BaFin und der SRB in allen Krisenfällen sehr gut kooperierten. Natürlich müsse man vorbereitet sein, weshalb gewisse Krisenübungen aktiviert würden, um die Verbindungen und Kommunikationskanäle sowie eine kurzfristige Entscheidungsfindung sicherzustellen. Hierin bestehe eine Herausforderung. Er versichert, trotz der Komplexität sei die Funktionsfähigkeit gegeben, der SRB habe dies auch schon eindrucksvoll unter Beweis gestellt.

Er führt aus, der Bankensektor sei generell wesentlich stabiler und widerstandsfähiger als noch vor einigen Jahren. Es gebe andere Eigenkapitalanforderungen und andere Überwachungen. Inzwischen existiere ein funktionsfähiges Regime, womit die implizite Staatsgarantie früherer Zeiten weg falle. Es sei jetzt klargestellt, dass erst die Eigentümer und die Gläubiger, dann gegebenenfalls der SRF herangezogen würden, und erst zuletzt noch ein Backstop gezogen werden könne. Er erinnert daran, dass

viele der vergangenen Krisen nicht vorhergesagt gewesen seien, der deutsche Bankensektor sei jedoch widerstandsfähig und die Behörden besser aufgestellt.

Der **Vorsitzende** bittet nun den Kollegen Glaser, für die AfD-Fraktion die Fragen zu stellen.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) verweist auf eine Aussage des BRH, wonach die Letztsicherung des ESM auch Liquiditätshilfen für die Banken in Abwicklung zur Verfügung stelle. Er fragt Frau Dr. König, ob dies zutreffe. Außerdem möchte er wissen, welche Rolle hierbei die Idee einer European Resolution Liquidity bei der EZB spiele und welche rechtlichen Probleme eine solche Lösung mit sich brächte.

Dr. **Elke König** (Single Resolution Board) bestätigt, der Backstop könne unter sehr restriktiven Bedingungen auch als Liquiditätshilfe eingesetzt werden. Es sei jedoch zu beachten, dass man dabei von einer Bank spreche, die bereits abgewickelt worden sei. Der Liquiditäts-Support diene dazu, diese Entscheidung – nachdem die Rekapitalisierung vorgenommen worden sei – umzusetzen, nicht um eine schlingende Bank am Leben zu halten. Der SRB gehe folglich davon aus – und dies sei bereits in der Verordnung über den SRM vorgesehen –, dass dieser Liquiditäts-Support grundsätzlich ein sehr geringes Risiko darstelle. Trotzdem seien noch eine Reihe von Konditionen vorgesehen – inklusive der Zusage, dass man sich um Sicherheiten der Bank bemühen werde, gestützt auf die Sicherheitsbewertung des Systems der Europäischen Zentralbanken. Der Unterton im Bericht des BRH sei deshalb für sie nicht ganz nachvollziehbar.

Die Frage einer grundsätzlichen Liquiditätshilfe für Europa, in der die EZB der „lender of last resort“ sein könne – wie sie bspw. in Großbritannien über die Bank of England oder auch in den USA im Grundsatz bestehe –, werde auf europäischer Ebene in verschiedenen Varianten weiterhin diskutiert. Die Idee führe aber zu vielen Fragezeichen, welche mit dem Vertrag über die EZB zusammenhängen. Sie sehe in dieser Frage deshalb derzeit keine große Bewegung. Andererseits könne sie sich nur schwer vorstellen, dass eine Abwicklungsentscheidung im Zweifel an Liquidität scheitern werde. Diese würde bedeuten, dass eine entsprechende Bank im nationalen System in die Insolvenz geschickt werden müsse. Sie könne auch Stimmen, die ein „moral



hazard“ befürchteten, nicht nachvollziehen. Die Bankenabwicklung beziehe sich immer auf eine „gone concern“-Situation und nicht darauf, dass eine Bank in Schwierigkeiten munter weitermache wie bisher.

Der **Vorsitzende** bittet den Kollegen Schäffler, für die FDP-Fraktion die Fragen zu stellen.

Abg. **Frank Schäffler** (FDP) erkundigt sich bei Herrn Professor Schorkopf, ob die Bundesregierung den Gesetzentwurf nicht bereits mit der Absicht einer Zweidrittelmehrheit in den Deutschen Bundestag und das parlamentarische Verfahren hätte einbringen müssen und was daraus folge.

Er verweist darauf, dass die Letztsicherung um zwei Jahre vorgezogen worden sei. Er möchte von Professor Buch wissen, ob dies dem Prinzip von Risiko und Haftung entspreche. Schließlich sei der „Topf“ noch nicht voll und werde deshalb mit Steuergeld abgesichert. Er fragt, ob es nicht sinnvoller gewesen wäre, den Topf zu vergrößern und die Banken mehr einzahlen zu lassen.

Prof. Dr. Frank Schorkopf (Uni Göttingen) schließt sich der Sichtweise des Abg. Schäffler an. Die Bundesregierung habe die Frage der Zweidrittelmehrheit jedoch anders bewertet. In ihrer Begründung beziehe sie sich auf Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes und folge der auch bereits in anderen EU-Angelegenheiten vertretenen Auffassung, dass eine einfache Mehrheit ausreiche. Die Unterschiede im Verfahren machten jedoch viel aus. Das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit habe nicht nur eine Legitimationsfunktion, sondern auch eine Warnfunktion. Der Gedanke dahinter sei, dass man nicht Beschlüsse in EU-Angelegenheiten fasse und erst am Ende die Veränderung bemerke. Im Unterschied zu sonstigen Verfassungsänderungen gebe es in EU-Angelegenheiten kein Zitiergebot, welches jedem Abgeordneten eine Grundgesetzänderung bewusst mache. Stattdessen gebe es hier den Verfassungswandel, die „unbenannte Verfassungsänderung“. Dies wolle Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes abbilden und entsprechende demokratische Legitimation generieren. Das Parlament könne die Eingangsformel zum Gesetz ändern. Schwierig sei die Frage einzuschätzen, wie das Zustandekommen einer Zweidrittelmehrheit ohne entsprechende Änderung zu bewerten sei. Im Grunde sei die Funktion nicht erfüllt worden, weil

sich das Parlament nicht im Klaren darüber sei, dass es auf Grundlage einer Zweidrittelmehrheit gehandelt habe. Ob es als Rechtsfolge im Ergebnis eine Rolle spiele, vermöge er nicht zu beurteilen.

Prof. Dr. Claudia M. Buch (Deutsche Bundesbank) erinnert daran, dass in den letzten Jahren viel geschehen sei, um mit Banken in Schieflage umzugehen. Außerdem verfüge das System über sehr viel mehr Haftungsmasse durch neue Anforderung an die Banken zu systemischen Risiken sowie durch den MREL (Kontinuierlicher Aufbau der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten). Dies alles senke das Risiko, dass Steuergelder in Anspruch genommen werden müssten. Dies bestätige auch das Financial Stability Board (FSB). Zweifellos müsse die Frage gestellt werden, wie die Anreizwirkungen austariert würden. So könne ein zu großzügiger Backstop die Erwartung wecken, dass öffentliche Mittel die Verluste auffingen. Die ESM-Reform treffe diese Abwägung mit einer Reihe von positiven Elementen, die die Anreizwirkungen auffingen. Dies betreffe die fiskalische Neutralität, welche den Bankensektor verpflichte, im Fall des Falles die Mittel nachträglich zurückzuzahlen. Die Mittel stellten zudem immer nur die Ultima ratio dar, wenn alle anderen Finanzierungsquellen ausgeschöpft seien. Und das maximale Kreditvolumen sei angeknüpft an die Ausstattung des SRF. Damit bestünden ausreichende Safeguards. Jedes Abwicklungsregime sei letztlich jedoch nur so gut wie die Resilienz und die Stabilität der Realwirtschaft des Bankensektors insgesamt. Deshalb müsse dafür gesorgt werden, dass die Banken nachhaltig gut kapitalisiert seien. Auch die Insolvenzprobleme des Unternehmenssektors seien – gerade im Zuge der Pandemiefolgen – wichtig, weil sie Einfluss auf die Verluste der Banken nähmen. Die notleidenden Forderungen seien in Europa zwar sehr stark reduziert worden, aber man könne sich nicht zurücklehnen, sondern müsse Risiken, die sich im System aufbauen könnten, im Blick behalten. Insgesamt betrachte sie das vorliegende Paket als sinnvoll.

Der **Vorsitzende** bittet sodann die Kollegin Dr. Löttsch, für die Fraktion DIE LINKE. die Fragen zu stellen.

Abg. **Dr. Gesine Löttsch** (DIE LINKE.) stellt zwei Fragen an Frau Wixforth. Sie wolle von ihr wissen, inwieweit die Gewerkschaften die ESM-Reform kritisch betrachten. Darüber hinaus interessiere sie



sich dafür, was aus der Sicht von Frau Wixforth notwendig sei, um die Währungsunion voranzubringen und zu vollenden.

Susanne Wixforth (DGB) führt aus, dass die Gewerkschaften das Festhalten an den Umschuldungsklauseln für problematisch hielten. Der ESM sei grundsätzlich ein wichtiger Schritt für die Vollendung der Bankenunion. Zur Vollendung der Währungsunion hingegen könne er wenig beitragen. Der ESM sei politisch „verbrannt“. Dies lasse sich nicht dadurch ändern, dass die Überprüfung der Schuldentragfähigkeitsregeln nun von der Europäischen Kommission und dem ESM vorgenommen werden solle. Es bedürfe stattdessen einer Änderung der wirtschaftspolitischen Steuerung. Zunächst seien die Bedingungen für die Strukturprogramme zu ändern. Die Definition einer Strukturreform sei anzupassen. In der Vergangenheit seien die Reformprogramme durch den ESM als Eingriff in die nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten aufgefasst worden. Soziale Infrastrukturen seien als Teil von Stabilitätsmaßnahmen abgebaut worden. Dies habe in der Bevölkerung zu wenig Akzeptanz für die Maßnahmen geführt. Insoweit gebe es Anpassungsbedarf und die nationalen Parlamente sowie das Europäische Parlament müssten mehr einbezogen werden. Gleiches gelte für die Zivilgesellschaft sowie die Sozialpartner. Des Weiteren sei eine klare Zweckbindung der ESM-Mittel grundsätzlich zu begrüßen. Über diesen Weg dürften den Mitgliedstaaten aber keine weiteren Bedingungen mit politischer Zielrichtung gemacht werden. Auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt sei zu reformieren. Dies gelte etwa für die angepeilte Grenze der Staatsverschuldung bei 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Die Schuldenquote der Mitgliedstaaten betrage zwar nunmehr 100 Prozent, gleichzeitig seien die Zinsen aber gesunken. Dadurch sei die Schuldentragfähigkeit der nationalen Haushalte erhöht. Auch der Europäische Fiskal-ausschuss schlage eine Reform der Schuldenregel vor. Hierbei könnte etwa die Ausstiegsklausel wieder außer Kraft gesetzt werden. Im Annex III des ESM-Vertrages seien immer noch die veralteten Schuldenquoten enthalten. Eine Änderung des Stabilitätspaktes habe nicht automatisch eine Auswirkung auf den völkerrechtlichen ESM-Vertrag.

Der **Vorsitzende** bittet nun den Kollegen Kindler, für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Fragen zu stellen.

Abg. **Sven-Christian Kindler** (B90/GR) richtet seine beiden Fragen an Frau Professor Buch. In ihrer Stellungnahme habe Frau Professor Buch dargelegt, dass die Nutzung des Common Backstop unwahrscheinlicher sei je stabiler der Bankensektor aufgestellt sei. Er bittet hierzu um weitere Ausführungen, auch vor dem Hintergrund, dass Bankenverbände monieren würden, sie würden durch zusätzliche Sicherungsmaßnahmen stärker belastet. Als zweite Frage wolle er wissen, inwieweit der ESM vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie und der Klimakrise zu reformieren sei. Mit den jetzt diskutierten Umsetzungsgesetzen würden politische Ziele aus dem Jahr 2018 umgesetzt. Mit der Corona-Pandemie und der Klimakrise seien nun weitere Herausforderungen aufgetreten. Er wolle von Frau Professor Buch wissen, wie hierauf zu reagieren sei, um die Stabilität des europäischen Bankensystems zu erhalten.

Prof. Dr. Claudia M. Buch (Deutsche Bundesbank) führt zum Common Backstop aus, dass dieser wahrscheinlicher dann gebraucht werde, wenn das Bankensystem instabil sei. Maßnahmen zur Risikominimierung und zum Aufbau von Sicherheiten, wie etwa Basel III, führen daher dazu, die Nutzung des Common Backstop unwahrscheinlicher zu machen. Aufgrund der Reformen der letzten zehn Jahre sei das Bankensystem mit deutlich mehr Eigenkapital in die Corona-Pandemie hineingeraten. Durch die umfangreichen fiskalischen Maßnahmen sei auch der Bankensektor vor den Folgen der Pandemie geschützt worden. Vorhandene Rücklagen hätten somit zum Teil noch gar nicht angetastet werden müssen. Während der Pandemie habe es aufsichtsrechtliche Erleichterungen gegeben. Diese dürften aber nicht endlos fortgeführt werden. Es sei dann wieder von dem Krisenmodus in den Präventionsmodus überzugehen. Hier seien dann mikropotenzielle und auch systemische Risiken in den Blick zu nehmen. Bisher seien die Verluste durch die Pandemie noch nicht bei den Banken angekommen. Der in seiner Solvenz geschwächte Unternehmenssektor sei daher genau zu beobachten. Daneben existierten weitere Verwundbarkeiten im System, etwa im Immobiliensektor. Auch das niedrige Zinsniveau setze Anreize für die Aufnahme von Risiken. Der Klimawandel stelle auch den Bankensektor vor Herausforderungen. Es gebe Unsicherheiten bezüglich der politischen Maßnahmen. Ein resilientes Finanzsystem könne aber die Realwirtschaft gut begleiten. Man müsse insgesamt auf



Schief lagen vorbereitet sein. Mit diesen müsse man umgehen können, ohne die Finanzstabilität zu gefährden oder die öffentlichen Haushalte zu belasten.

Der **Vorsitzende** bittet nun den Kollegen Radwan, für die CDU/CSU-Fraktion die Fragen zu stellen.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU) stellt eine Frage an Frau Professor Buch und eine weitere an Herrn Regling. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sei derzeit ausgesetzt. In welchem Zeitfenster solle der Pakt aus Sicht der Deutschen Bundesbank wieder eingesetzt werden? Von Herrn Regling wolle er wissen, inwieweit es sinnvoll sei, in Zukunft bestimmte haushalterische Ausnahmen einzuführen. Dies könnten etwa Mittel im Kampf gegen den Klimawandel sein. Diese könnten in der fiskalischen Bewertung dann unberücksichtigt bleiben. Neben Regeln und Ausnahmen sei die Durchsetzung enorm wichtig. Er wolle wissen, was aus Sicht von Herrn Regling auf europäischer Ebene zur Sicherung der Durchsetzung getan werden sollte.

Prof. Dr. Claudia M. Buch (Deutsche Bundesbank) wolle den Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht weiter kommentieren. Die einzelnen Maßnahmen lägen im Bereich der politischen Gestaltung. Das Aussetzen des Pakts sei aber an die Krisensituation geknüpft. Insoweit gelte für alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen in diesem Kontext, dass irgendwann der Übergang in den Präventionsmodus gelingen müsse. Dies könne dann geschehen, wenn man die Pandemie hinter sich lassen könne. Einen genauen Zeitpunkt könne sie hier nicht vorhersagen. Bei der Fiskalpolitik komme es stark auf die Qualität der Ausgaben an. Die Mittel müssten auch da ankommen, wo sie hin sollten. Dass die Mittel wachstumsfördernd wirkten, sei ein wichtiger Teil der makroökonomischen Betrachtung der Situation.

Klaus Regling (Geschäftsführender Direktor des ESM) schließt sich den Ausführungen von Frau Professor Buch an. Zur Frage führt er aus, dass das System insgesamt vereinfacht werden solle, um eine höhere Glaubwürdigkeit auch an den Finanzmärkten zu erzielen. Zusätzliche Ausnahmen von bestehenden Regeln seien kontraproduktiv. Besser seien einfachere Regeln, die dann nachvollziehbar seien. Mit einem Regelwerk könne man nicht verschiedene Ziele erreichen. Das Hauptziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts sei es gewesen, die Tragfähigkeit der Schulden zu erreichen. Weitere

Ziele, wie Wachstumsförderung oder die Transformation zu einer grünen digitalen Wirtschaft, ließen sich nicht zwangsläufig mit einer Regel erreichen. Hier müssten weitere Ansätze hinzukommen. Es komme, wie bereits Frau Professor Buch ausgeführt habe, insbesondere auf die Struktur der Staatseinnahmen und -ausgaben an. Auch der EU-Haushalt könne bei der grünen und digitalen Transformation helfen. Es sei zu fragen, worauf sich der Stabilitäts- und Wachstumspakt konzentrieren sollte. Hier bleibe seiner Ansicht nach die Schuldentragfähigkeit an oberster Stelle. Insofern sei die Vereinfachung der Regeln angezeigt. Die Durchsetzung der Maßnahmen sei ein heikles Thema. Es gehe hier an die Souveränität der einzelnen Staaten. Die Möglichkeit der Androhung von Sanktionen durch den Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission habe den Maßnahmen zur Wirksamkeit verholfen. Eine andere, unabhängige Institution werde man europarechtlich aber nicht einsetzen können. Die Zuständigkeit der Europäischen Kommission sei im EU-Vertrag festgelegt. Eine Neuzuweisung der Kompetenz bedürfe einer Änderung der EU-Verträge mit all ihren tatsächlichen und rechtlichen Hürden.

Der **Vorsitzende** bittet den Kollegen Rohde, die Fragen für die SPD-Fraktion zu stellen.

Abg. **Dennis Rohde** (SPD) richtet zwei Fragen an Frau Professor Buch. In Bezug auf den Common Backstop wolle er wissen, was in diesem Zusammenhang der Wegfall der direkten Bankenrekapitalisierung bedeute. Im Rahmen der ESM-Reform werde dem ESM eine erweiterte Analysebefugnis zuteil. Zusammen mit der Europäischen Kommission solle der ESM die Schuldentragfähigkeit und Rückzahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten beurteilen. Hier bitte er Frau Professor Buch um eine Einschätzung dieses neuen Werkzeuges.

Prof. Dr. Claudia M. Buch (Deutsche Bundesbank) führt zum Wegfall der direkten Bankenrekapitalisierung aus, dieses Instrument sei obsolet geworden. Es sei eine Übergangslösung gewesen, bis das Sanierungs- und Abwicklungsregime in Kraft sei. Dies sei mittlerweile der Fall. Es gebe mehr Handlungsinstrumente und die Haftungsmasse sei erhöht worden. Auch die institutionellen Voraussetzungen seien geschaffen worden. Daher sei in der Folge das Instrument wieder zurückzunehmen, da es sonst in Konflikt mit den geschaffenen Regelungen



gen stünde. Diese Regelungen böten einen konsistenten Rahmen zur Abwicklung und Sanierung von Banken. Die neue analytische Kapazität des ESM sei sinnvoll. Für die politischen Prozesse spiele die Europäische Kommission aber weiterhin eine wichtige Rolle. Hier gelte es, ein System zwischen analytischen und politischen Aspekten auszutarieren. Dabei sei es sinnvoll, vom ESM makroökonomische Analysen anstellen zu lassen. Dies könne zu einer entpolitierten Entscheidung führen. Daneben spiele der ESM bei einstufigen Aggregationsklauseln eine Vermittlerrolle. Auch dies sei sinnvoll. Es bleibe aber abzuwarten, welche Praxis sich hier etabliere. Insgesamt sei für die Stabilität wichtig, dass es insgesamt um die makrowirtschaftliche, realwirtschaftliche Lage sowie um die Lage des Finanzsektors gehe. Insoweit sei es sinnvoll, auch die analytischen Fähigkeiten zu bündeln. Mit dem European Systemic Risk Board (ESRB) habe man eine Institution, die eng mit dem ESM zusammenarbeite. Hier würde ein Teil dieser analytischen Arbeit geleistet werden.

Der **Vorsitzende** bittet sodann den Kollegen Ullrich, die Fragen für die FDP-Fraktion zu stellen.

Abg. **Gerald Ullrich** (FDP) fragt zunächst Frau Professor Buch nach der Letztsicherung. Diese sei einerseits recht niedrig bemessen und andererseits wundere ihn, dass überhaupt für alle Eventualitäten eine feste Summe benannt sei. Deshalb wolle er wissen, ob sie auch Szenarien für denkbar halte, in denen die Letztsicherung nicht mehr ausreichend sei und ob sie ggf. von den ESM-Gremien erwarte, den genannten Betrag zu erhöhen.

Sodann fragt er Herrn Professor Schorkopf, ob dieser es für möglich halte, dass der ESM durch das gegenwärtige Risikomanagement und die neue Letztsicherungsstruktur eher in Anspruch genommen werde, als in der bisherigen Struktur.

Prof. Dr. Claudia M. Buch (Deutsche Bundesbank) führt aus, dass wohl niemand exakt beantworten könne, welchen Umfang der Sicherungsmechanismus haben müsse, um für alle Eventualitäten gerüstet zu sein. Es handele sich bei diesen Überlegungen um theoretische Extremsituationen und es sei Aufgabe des ESM, genau solche Situationen zu verhindern. Man müsse diese Frage daher von einem Präventionsgedanken aus betrachtet angehen. Es sei Aufgabe der Finanzmarktstabilitätsanalyse, makroökonomische Schocks frühzeitig zu erkennen. Dazu

gebe es auch in Deutschland entsprechende Instrumente. Außerdem sei es wichtig, genügend Haftungsmasse im System vorzuhalten. Aus diesem Grund befürworte sie auch, dass die sogenannte Phase 3 nicht weiter gestreckt werde. Risikomanagement habe letztlich immer etwas mit Glaubwürdigkeit zu tun und – so paradox das klingen möge – ein Abwicklungsregime sei umso glaubwürdiger, je besser die fiskalische Letztsicherung ausgestaltet sei, um diese nie nutzen zu müssen.

Prof. Dr. Frank Schorkopf (Uni Göttingen) antwortet, dass der ESM nunmehr eine neue, eine zweite Aufgabe bekommen habe. Die Letztsicherung sei neu und ersetze frühere Brückeninstrumente, was nachvollziehbar sei und die Inanspruchnahme sei derzeit auch eher unwahrscheinlich. Jedoch müsse man entgegenhalten, dass man diese Aufgabe hinzugefügt habe, weil man befürchte, sie eines Tages doch nutzen zu müssen. Es sei eine Lehre vergangener Finanzkrisen, dass auch das Unwahrscheinliche eintreten könne. Nicht zuletzt die Corona-Pandemie führe zu Veränderungen in der Bankenstruktur, sodass man nicht umhin komme, eine substantielle Veränderung des gesamten Risikomanagements zu konstatieren.

Der **Vorsitzende** bittet nun Kollegen Glaser, für die AfD-Fraktion die Fragen zu stellen.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) fragt den ESM-Direktor, ob nach dessen Kenntnis die Aussetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes Auswirkungen auf die Zugangsstrukturen zum ESM-Produkt PCCL habe.

Klaus Regling (Geschäftsführender Direktor des ESM) nutzt seine Antwortmöglichkeit zunächst, um vor dem Hintergrund der Frage seine divergierende Meinung gegenüber den Aussagen von Frau Wixforth und Herrn Guttenberg zum Ausdruck zu bringen. Er erwarte und begrüße bei einer ESM-Reform auch eine damit einhergehende Veränderung der Zugangskriterien zu PCCL. Dazu bedürfe es einer Änderung des Annex III des ESM-Vertrages, die zwar eine Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten voraussetze, aber keiner weiteren Ratifizierung im Anschluss mehr bedürfe. Insofern hingen die Zugangskriterien schlichtweg von den Details einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ab.

Der **Vorsitzende** bittet die Kollegin Dr. Löttsch, für die Fraktion DIE LINKE. die Fragen zu stellen.



Abg. **Dr. Gesine Löttsch** (DIE LINKE.) befragt erneut Frau Wixforth und Herrn Guttenberg und möchte ihre Positionen zu den Umschuldungsklauseln und hier besonders zu den Vorschlägen einer Risikoverteilung, v. a. durch Eurobonds erfahren.

Susanne Wixforth (DGB) hält die Umschuldungsklauseln nicht für geeignet, letztlich eine Staatsinsolvenz abzuwenden, sondern halte die Etablierung eines Kreditgebers letzter Instanz für notwendig. Die EZB könne für die Europäische Union diese Funktion übernehmen, analog zu Beispielen in anderen Staaten. Das Fehlen einer solchen Instanz bedeute, dass das Risiko einer Staatsinsolvenz immer bei der Refinanzierung eingepreist bleibe und dadurch ein Wettbewerbsnachteil für die deutsche Wirtschaft entstehe.

Lucas Guttenberg (Jacques Delors Centre - Hertie School) hält es im unwahrscheinlichen Falle einer Umschuldung für sinnvoll, nicht von einzelnen Gläubigerentscheidungen abhängig zu sein. Damit werde verhindert, dass einzelne ein ganzes System unterlaufen könnten. Auch mit Bezug auf die Ausführungen des ESM-Direktors weist er auf die qualifizierte Mehrheit hin, mit der man bereits vieles organisieren könne. Er erklärt ferner, dass auch der Annex III einer Entscheidung nationaler Parlamente unterliege und somit ein ratifizierungsähnliches Verfahren umfasse. Insofern sei die Frage nach der Konsistenz des Vorgehens insgesamt berechtigt.

Der **Vorsitzende** bittet nun Kollegen Kindler, für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Fragen zu stellen.

Abg. **Sven-Christian Kindler** (B90/GR) befragt ebenfalls Lucas Guttenberg. Ihn interessiere dessen Einschätzung zum Verhältnis der Europäischen Kommission zum ESM bei den Themen Schuldentragfähigkeit und makroökonomische Analysen der

Teilnehmerstaaten. Darüber hinaus wolle er nach zukünftigen Einsatzmöglichkeiten des ESM fragen. Dieser habe sich während der Pandemie im Gegensatz zu anderen Hilfsinstrumenten in der EU weniger bewähren können. Vor diesem Hintergrund stelle sich die Frage nach Reformen, Anpassungen und auch einer stärkeren Einbindung des Europäischen Parlaments.

Lucas Guttenberg (Jacques Delors Centre – Hertie School) führt hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Kommission und dem ESM aus, dass dies ein neu aufgekommenes Problem sei, das noch auf eine Lösung warte. Da beide erstmalig gleichberechtigt verhandeln sollten, entstehe zwischen den Institutionen ein Kompetenzwirrwarr. So würden unnötigerweise beide Einrichtungen mit eigenen Schuldentragfähigkeitsanalysen beauftragt, was auch an den Märkten zu Verwirrung führe. Dies sei eher ein Rückschritt. Da die unterschiedlichen Systeme alle dasselbe Ziel verfolgten, sei es aus seiner Sicht ratsam, mittelfristig alles in einen Instrumentenkasten unter der Organisationshoheit der Europäischen Kommission zusammenzufassen, klare Regeln zu formulieren und einheitliche, transparente Entscheidungsprozesse ohne Einstimmigkeitszwang einzuführen. Für eine funktionierende Finanzarchitektur in Europäischen Union und Eurozone halte er daher eine Vereinheitlichung ohne das Label „ESM“ für besser. Solange es aber diese Alternative noch nicht gebe, begrüße er die fortgesetzte Arbeit des ESM.

Der **Vorsitzende** beendet die Anhörung, dankt allen Beteiligten und verweist auf die zweite und dritte Lesung zu allen entsprechenden Gesetzesentwürfen am 11. Juni 2021.

Schluss der Sitzung: 14:46 Uhr

gez.

Peter Boehringer, MdB
Vorsitzender

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 31. Mai 2021

zum

- Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drs. 19/29645),
 - Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge (BT-Drs. 19/29566),
 - Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes (BT-Drs. 19/29586),
 - Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes und anderer Gesetze (BT-Drs. 19/29572)
- zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Claudia M. Buch**
Deutsche Bundesbank
- **Lucas Guttenberg**
Jacques Delors Centre - Hertie School
- **Prof. Dr. Stefan Kadelbach, LL.M.**
Universität Frankfurt am Main
- **Dr. Elke König**
Vorsitzende des Einheitlichen Abwicklungsausschusses
(Single Resolution Board – SRB)
- **Dr. Thorsten Pöttsch**
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)
- **Klaus Regling**
Geschäftsführender Direktor des ESM

**Stellungnahme zu der mit der Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in
Verbindung stehenden Gesetzentwürfen**

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des

Deutschen Bundestages am 31. Mai 2021

Prof. Dr. Claudia M. Buch

Vizepräsidentin

Deutsche Bundesbank

**1. Die Reform des ESM leistet einen Beitrag zum Umgang mit Schieflagen im
Bankensektor und stärkt die Finanzstabilität.**

Am 30. November 2020 hat sich die Eurogruppe auf eine Reform des ESM geeinigt. Die Reform umfasst unter anderem eine neue Funktion des ESM als fiskalische Letztsicherung (Backstop) für den Single Resolution Fund (SRF). Das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung entfällt im Gegenzug. Die Einführung der Backstop-Funktion erfolgt bereits zum 1. Januar 2022 und damit zwei Jahre früher als ursprünglich geplant.

Diese Stellungnahme betrachtet die ESM Reformen aus Perspektive des Finanzstabilitätsmandats der Deutschen Bundesbank. Hierbei steht die Backstop Funktion des ESM für den SRF im Vordergrund. Durch die ESM-Reform steht dem SRF eine Kreditlinie des ESM in Höhe von 68 Mrd. EUR als Ultima Ratio zur Verfügung. Die Kredite des ESM müssen ex post über Abgaben des Bankensystems regulär innerhalb von 3 Jahren zurückgezahlt werden, mit Möglichkeit einer Verlängerung der Frist auf 5 Jahre (ESM 2021a, ESM 2021b).

Eine Bewertung dieser ESM Reform sollte die erheblichen strukturellen Herausforderungen, die in den kommenden Jahren auf den Bankensektor zukommen werden, berücksichtigen. Die Folgen der Corona Pandemie, der Klimawandel und die darauf ausgerichteten mitigierenden Politikmaßnahmen beschleunigen den realwirtschaftlichen Strukturwandel und erfordern ein funktionierendes und stabiles Finanzsystem. Die Digitalisierung von Finanzdienstleistungen setzt bestehende Geschäftsmodelle im Bankensektor unter Druck (FSB 2020).

Ein funktionierendes System für den Umgang mit möglichen Schieflagen im Bankensektor ist daher entscheidend. Die Sanierung und Abwicklung von Banken muss möglich sein, ohne das Finanzsystem zu destabilisieren und ohne den Einsatz von Steuergeldern zu erfordern. Glaubwürdige Abwicklungsregime sorgen für die richtigen Anreize und begrenzen systemische Risiken.

Die Schaffung eines Backstops für den SRF ist ein wichtiges Element, das zur Glaubwürdigkeit der bestehenden Mechanismen beiträgt. Ausreichende Mittel zur Finanzierung einer

Abwicklung steigern deren Erfolgsaussichten und erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass die notwendigen Maßnahmen rechtzeitig ergriffen werden. Dies verbessert den Umgang mit Schieflagen im Bankensektor und steigert das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Abwicklungsregimes.

Wie hoch die finanziellen Mittel sind, die in einem Abwicklungsfall benötigt werden, hängt letztlich von der Resilienz des Bankensektors als Ganzem und von der realwirtschaftlichen Lage ab. Flankierend zur Reform des ESM sollten daher Projekte vorangetrieben werden, die Ansteckungsrisiken senken und die Widerstandskraft der Banken erhöhen – letzteres beinhaltet vor allem die konsequente Umsetzung von Basel III, den verstärkten Abbau notleidender Forderungen durch die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen (EU KOM 2020, Rat der Europäischen Union 2017) sowie die anstehende Überarbeitung des Abwicklungsrahmenwerks.

2. Die Wirksamkeit von Abwicklungsregimen für Banken in Bezug auf die Finanzstabilität hängt von deren Glaubwürdigkeit ab.

Seit Anfang 2016 besteht in der EU als Ergänzung des Single Supervisory Mechanism (SSM) mit dem Single Resolution Mechanism (SRM) ein europäisches Abwicklungsregelwerk für Banken. Mit diesem werden bestimmte Zuständigkeiten für die in der Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) enthaltenen Regelungen auf die europäische Ebene übertragen. Dies ermöglicht die geordnete Abwicklung auch systemrelevanter Institute, ohne dabei die Finanzstabilität zu gefährden und grundsätzlich ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten.

Ein glaubwürdiges Abwicklungsregime entfaltet seine Wirkung präventiv, indem es die Marktdisziplin stärkt und bei den Banken Anreize schafft, Risiken zu reduzieren.¹ Das Bail-in-Instrument ermöglicht es den Abwicklungsbehörden, auch außerhalb von Insolvenzverfahren, neben den Eigentümern die Gläubiger von Banken zur Übernahme von Verlusten heranzuziehen (Deutsche Bundesbank 2017). Dies senkt die Wahrscheinlichkeit, dass im Falle einer Schieflage von Banken staatliche Mittel eingesetzt werden. Implizite Staatsgarantien für systemrelevante Institute und die damit verbundenen Refinanzierungsvorteile sinken, Marktverzerrungen zu Gunsten dieser Institute werden abgebaut.

Der Zugang eines in Abwicklung befindlichen Instituts zum SRF ist ein wesentliches Element des EU-Abwicklungsregimes (SRB 2021c). Denn eine Abwicklung dürfte nur dann glaubhaft durchgeführt werden, wenn die Finanzierung der Abwicklungsinstrumente gewährleistet ist und Liquiditätsrisiken im Zuge einer Abwicklung gering sind. Der Einsatz von Mitteln des SRF ist dabei an Bedingungen geknüpft. So dürfen diese Mittel nur unterstützend für Abwicklungsinstrumente verwendet werden und nur dann, wenn ein Bail-in in Höhe von mindestens 8% der gesamten Verbindlichkeiten einschließlich Eigenmittel (Total Liabilities and Own Funds, TLOF) geleistet wurde. Der Beitrag des Fonds darf 5% der TLOF des Instituts in Abwicklung nicht übersteigen.

¹ Für eine ausführliche Darstellung vgl. FSB (2021).

Neben Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (Minimum Requirements for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL) können weitere Verbindlichkeiten der Banken grundsätzlich zu einem Bail-in herangezogen werden. Ende des Jahres 2020 verfügten Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB insgesamt über MREL in Höhe von rund 31% ihrer risikogewichteten Aktiva. Davon wurden etwa 60% mit Eigenmitteln erfüllt. Im Schnitt erfüllen die Banken damit die ab Anfang 2024 geltenden MREL-Anforderungen, jedoch mit Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern.²

Der SRF hat ein gesetzliches Zielvolumen, das bis Ende 2023 erreicht werden muss, von mindestens 1% der gedeckten Einlagen aller in der Bankenunion ansässigen Kreditinstitute. Dies entspricht rund 60 Mrd. €. ³ Ende 2020 verfügte der SRF über Mittel in Höhe von etwa 42 Mrd. € (SRB 2021b). Der ESM Backstop für den SRF kann als Ultima Ratio erst dann in Anspruch genommen werden, wenn die Mittel des SRF aufgebraucht sind und keine alternativen Finanzierungsmöglichkeiten bestehen.

Die Notwendigkeit, Mittel des SRF zu nutzen und den ESM Backstop in Anspruch nehmen zu müssen, hängt von den Verlusten eines in Abwicklung befindlichen Instituts und den verwendeten Abwicklungsinstrumenten ab. In welchem Umfang das Instrument des Bail-in genutzt werden kann, wird von der Höhe des haftenden Kapitals, der Verlusttragfähigkeit der Investoren und der Verteilung der bail-in-fähigen Verbindlichkeiten im Finanzsystem bestimmt. Drohen durch ein Bail-in Ansteckungseffekte, können bestimmte Verbindlichkeiten diskretionär vom Bail-in ausgeschlossen werden. Darüber hinaus hängt die Verwendung der Mittel des SRF und des Backstops zur Bereitstellung von Liquidität davon ab, wie werthaltig die Aktiva einer Bank in Abwicklung sind, in welchem Maße diese frei verfügbar sind (unencumbered assets) und wie die Märkte die Werthaltigkeit einschätzen.

In der Summe senkt die mögliche Nutzung des ESM als fiskalischem Backstop für den SRF die Wahrscheinlichkeit, dass eine Abwicklung an deren Finanzierung scheitert. Dies stärkt die Glaubwürdigkeit des SRM. Entsprechend kommt die jüngst vorgelegte Evaluierung des Financial Stability Board (FSB) zu den too-big-to-fail (TBTF) Reformen der G20 zu dem Ergebnis, dass glaubwürdige Regime zur Sanierung und Abwicklung von Banken über ausreichende Mittel zur Finanzierung einer Abwicklung verfügen müssen (FSB 2021). Hierzu kann ein öffentlicher Finanzierungsmechanismus mit ex-post Beiträgen der Industrie eingesetzt werden (FSB 2016, FSB 2018). Zudem sollten im Rahmen der Abwicklungsplanung Hindernisse für die Abwicklung, auch für den Fall systemischer Krisenszenarien, abgebaut werden.

3. Die Ausgestaltung des fiskalischen Backstops muss die richtigen Anreize setzen, und die ESM Reform sollte perspektivisch durch weitere Maßnahmen flankiert werden.

Die Ausgestaltung eines fiskalischen Backstops muss dessen Anreizwirkungen abwägen: Einerseits kann eine zu großzügige Ausgestaltung Erwartungen der Märkte wecken, dass in

² Zahlen zu MREL für SRB Banken aus SRB (2021a). Zahlen zu Eigenmitteln für SSM Banken in Q4 2020 aus SSM (2021).

³ In der Übergangsphase existieren bilaterale Loan Facility Agreements (LFA) zwischen den Mitgliedsstaaten und dem SRB als Backstop.

einer Krise letztlich doch vermehrt öffentliche Mittel bereitstehen und eingesetzt werden, um Verluste im Finanzsystem aufzufangen. Andererseits kann das Fehlen einer fiskalischen Letztsicherung erfolgreiche Abwicklungen weniger wahrscheinlich machen, so dass sich Risiken weiter aufbauen können. Der Einsatz öffentlicher Mittel könnte dann letztlich dennoch notwendig werden; der Abbau von Marktverzerrungen würde behindert.

Fiskalische Neutralität durch die rechtliche Verpflichtung einer nachträglichen Rückzahlung durch den Bankensektor ist ein zentrales Element, um diese Anreize angemessen auszutarieren. Über die Anforderung, dass Kredite des ESM nach maximal 5 Jahren zurückgezahlt sein müssen, trägt die ESM Reform der mittelfristigen fiskalischen Neutralität Rechnung. Der geplante ESM Backstop ist als Ultima Ratio angelegt, d.h. er kommt erst dann zum Einsatz, wenn andere Finanzierungsquellen ausgeschöpft sind, und er weist eine vorab definierte Obergrenze auf.⁴ Denn das maximale Kreditvolumen des ESM an den SRF wird während der Aufbauphase der SRF-Mittel bis Ende 2023 an den Zielwert des SRFs für die jeweiligen Jahre gekoppelt.

Die ESM Reform ist somit ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung der Glaubwürdigkeit des SRM, und ihre Ausgestaltung trägt möglichen Fehlanreizen Rechnung.

Zudem sind weitere flankierende Maßnahmen sinnvoll, gerade mit Blick auf die bisher in ihrem Umfang noch nicht bekannten Lasten durch die Pandemie, die auf die Banken zukommen dürften:⁵

Stärkung der Resilienz der Banken: Je besser die Banken kapitalisiert sind, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Abwicklungsfall eintritt und umso geringer sind die dann benötigten finanziellen Mittel. Daher ist es entscheidend, dass die aktuell bestehenden aufsichtlichen Erleichterungen, die zur Bekämpfung der Pandemiefolgen gewährt wurden, nicht dauerhaft werden. Die konforme Umsetzung der Basel III Reformen und des Output-Floors in europäisches Recht sollte nicht noch einmal verschoben werden. Um zu verhindern, dass systemische Krisen das bestehende System überfordern, ist zudem ein starker makroprudenzieller Rahmen entscheidend dafür, dass Ansteckungseffekte im System angemessen berücksichtigt werden. Dieser wirkt auch präventiv. Die bisher erreichten Fortschritte hinsichtlich des strukturellen Kapitalisierungsniveau im Bankensystem sollten daher nicht geschwächt werden. Letztlich sollten alle relevanten Risiken und Verwundbarkeiten, einschließlich makroökonomischer und fiskalischer Risiken, angemessen in der Regulierung berücksichtigt werden.

Solvenzprobleme im Unternehmenssektor: In welchem Umfang Mittel des SRF im Falle von Abwicklungen notwendig werden, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Eine wichtige Rolle spielen notleidende Forderungen im Bankensystem, da diese maßgeblich für die Höhe der Verluste im Bankensektor sind. Seit der europäischen Staatsschuldenkrise wurden erhebliche Fortschritte gemacht: zwischen 2014 und 2019 wurden die Bestände

⁴ Diese kann nur unter Zustimmung des Bundestages geändert werden.

⁵ Vgl. einen aktuellen Bericht des ESRB (2021a) zu den Kanälen, über den die Pandemie auf den Finanzsektor wirkt und den damit verbundenen Unsicherheiten. Zum Risiko ansteigender Unternehmensinsolvenzen und der möglichen Konsequenzen für den Bankensektor, vgl. ESRB (2021b). Zu den möglichen Auswirkungen auf kleinere Banken im SSM, vgl. SSM (2020).

notleidender Forderungen relativ zu den gesamten ausstehenden Krediten in der Bankenunion von 7,8% auf 3,2% reduziert (European Commission Services 2020). Gerade mit Blick auf die möglichen Folgen der Pandemie sind Pläne der Europäischen Kommission, den Abbau notleidender Forderungen durch Maßnahmen wie die Förderung von Sekundärmärkten zu verbessern, sehr zu begrüßen.

Überarbeitung der BRRD: In der anstehenden Überarbeitung des Krisenmanagement-Rahmenwerks sollten bestehende Schwachstellen adressiert werden (EU KOM 2021). Insbesondere in Deutschland weisen die Investitionen in MREL-fähige Instrumente eine starke Konzentration innerhalb des Bankensektors auf. Diese starke Vernetzung kann zu einem Abwicklungshindernis werden, wenn der Einsatz des Bail-in-Instruments starke Ansteckungseffekte befürchten lässt. Daher sollten Investitionen in MREL-Instrumente zwischen denjenigen Banken begrenzt werden, für die nach dem Abwicklungsplan eine Abwicklung vorgesehen ist (AFS 2018, Deutsche Bundesbank 2019). Schließlich ist es sinnvoll, die Anforderungen an die Gläubigerbeteiligung in nationalen Insolvenzverfahren und in einer Abwicklung anzugleichen, um einheitliche Anreize zu setzen.⁶

Obwohl weiterhin punktueller Verbesserungsbedarf beim Abwicklungsregime besteht, ist der institutionelle Fortschritt seit der globalen Finanzkrise groß (Gelpert und Véron 2021). Den Abwicklungsbehörden steht ein breiteres Spektrum an Möglichkeiten zur Verfügung, mit Banken in Schieflage umzugehen. Die Glaubwürdigkeit des neuen Rahmenwerks hängt aber letztlich auch von der Bereitschaft ab, eine über die Anteilseigner hinausgehende Verlusttragung von Gläubigern umzusetzen. Nur wenn die neuen Regeln konsequent angewendet werden, werden Finanzstabilität und öffentliche Haushalte nachhaltig geschützt.

4. Quellen

Ausschuss für Finanzstabilität (2018): „Fünfter Bericht an den Deutschen Bundestag zur Finanzstabilität in Deutschland“. Juni 2018. Berlin.

Deutsche Bundesbank (2017): „Der institutionelle Rahmen der Bankenabwicklung in der EU“. Finanzstabilitätsbericht 2017. S. 34ff. Frankfurt a.M.

Deutsche Bundesbank (2019): „Regulierung zur Abwicklung systemrelevanter Banken: Stand und offene Punkte“, Finanzstabilitätsbericht 2019“. S. 78ff. Frankfurt a.M.

European Commission Services (2020): „Monitoring report on risk reduction indicators“. November 2020. Brüssel.

Europäische Kommission (2020): „Communication from the Commission: Tackling non-performing loans in the aftermath of the COVID-19 pandemic“. 16.12.2020. Brüssel.

⁶ Hierzu sollten die Vorgaben an die Gläubigerbeteiligung in der KOM-Bankenmitteilung 2013 für Abwicklungsbeihilfen aus öffentlichen Mitteln (liquidation aid) analog zur BRRD/SRM-VO angeglichen werden. Vgl. dazu Deutsche Bundesbank (2017).

Europäische Kommission (2021): “Consultation strategy Banking Union: Review of the bank crisis management and deposit insurance framework (BRRD/SRMR/DGSD review)”. Februar 2021. Brüssel.

European Stability Mechanism (2021a): “ESM Members sign revised Treaty, entrusting the institution with new tasks”. 27.01.2021. <https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-members-sign-revised-treaty-entrusting-institution-new-tasks> Luxemburg.

European Stability Mechanism (2021b): “How much could the ESM lend to the Single Resolution Fund?” Abgerufen am 27.05.2021. <https://www.esm.europa.eu/content/how-much-could-esm-lend-single-resolution-fund> Luxemburg.

European Systemic Risk Board (2021a): „Financial stability implications of support measures to protect the real economy from the COVID-19 pandemic”. Februar 2021. Frankfurt a.M.

European Systemic Risk Board (2021b): “Prevention and management of a large number of corporate insolvencies”. April 2021. Frankfurt a.M.

Financial Stability Board (2016): “Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank (“G-SIB”)”. 18.08.2016. Basel.

Financial Stability Board (2018): “Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan”. 21.06.2018. Basel.

Financial Stability Board (2021): “Evaluation of the effects of too-big-to-fail reforms: Final Report”, 31 March 2021. Basel.

Gelpern, Anna und Véron, Nicolas (2021): „European Banking Reform Should Embrace a Unitary Approach to Failed Banks”. CESifo Forum 1 / 2021 January Volume 22. Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2017): “Schlussfolgerungen des Rates zum Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa”. 11.07.2017. Brüssel.

Single Resolution Board (2021a): „SRB MREL Dashboard – Q4.2020”. Mai 2021. Brüssel.

Single Resolution Board (2021b): “Ex-ante contributions”. Abgerufen am 27.05.2021. <https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0> Brüssel.

Single Resolution Board (2021c): „What is the Single Resolution Fund?” Abgerufen am 27.05.2021. <https://srb.europa.eu/en/content/single-resolution-fund> Brüssel.

Single Supervisory Mechanism (2020): “COVID-19: the impact on Europe’s smaller banks”. 18.11.2020. Frankfurt a.M.

Single Supervisory Mechanism (2021): “Publication of supervisory data: Supervisory banking statistics”. Abgerufen am 27.05.2021. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/statistics/html/index.en.html> Frankfurt a.M.

Lucas Guttenberg, stellvertretender Direktor, Jacques Delors Centre

Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses zur ESM-Reform am 31. Mai 2021

Trotz einiger grundlegender Konstruktionsfehler ist die Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) insgesamt als positiver Beitrag zur Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion zu bewerten. Dies liegt in der im geänderten Vertrag enthaltenen Möglichkeit zur Letztsicherung des Einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) durch den ESM begründet. Diese ist für die Glaubwürdigkeit des europäischen Abwicklungsregimes von zentraler Bedeutung. Gleichwohl sind die weiteren Elemente der Reform nicht geeignet, die Krisenresilienz der Eurozone zu stärken. Insbesondere die Verschärfung der Zugangskriterien zur vorsorglichen Kreditlinie PCCL ist problematisch. Darüber hinaus enthält die Reform keine Antwort auf die durch die Pandemie aufgeworfene Frage, inwiefern ESM-Kredite für Mitgliedstaaten politisch überhaupt noch als Kriseninstrument in Frage kommen. Um den ESM für die Zukunft nutzbar zu machen, sind deshalb weitere Reformschritte nötig, die in einer Neuaufstellung des ESM unter dem Dach der EU-Kommission münden sollten.

Letztsicherung für den SRF

Mehr als sieben Jahre nach der einstimmigen Festlegung von Eurogruppe und ECOFIN vom 18. Dezember 2013 auf die Einrichtung einer Letztsicherung für den SRF setzt die ESM-Vertragsreform diesen Beschluss nun endlich um. Die erhebliche Verzögerung bei der Umsetzung hat in weiten Teilen der Eurozone immer wieder für Irritationen gesorgt: Während weitere zentrale Bestandteile der Bankenunion, insbesondere die gemeinsame Aufsicht und das gemeinsame Abwicklungsregime, zeitnah das Licht der Welt erblickten, wurde sich für die Letztsicherung sehr viel mehr Zeit gelassen. Dabei ist sie ein zentraler Bestandteil der Architektur der Bankenunion: Das Versprechen, Bankenabwicklungen in Zukunft ohne Belastungen der Steuerzahler:innen durchführen zu können, lässt sich nur halten, wenn für die entsprechenden Abwicklungsmaßnahmen auch die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen. An dieser Stelle steigert die Letztsicherung, über die bei Bedarf kurzfristig zusätzliche Mittel zur bereitgestellt werden können, die Glaubwürdigkeit des Abwicklungsregimes erheblich.

In der konkreten Umsetzung der Letztsicherung sind dabei wesentliche Elemente eingebaut, um die Konsistenz des Abwicklungsregimes zu wahren und weiter zu stärken: Der ESM vergibt im Rahmen der Letztsicherung weder Kredite an Mitgliedstaaten zur Rekapitalisierung von Banken noch beteiligt er sich direkt an einzelnen Instituten. Das für letzteren Zweck vorgesehene Instrument zur Direktrekapitalisierung von Banken wird gar abgeschafft. Der ESM vergibt im Rahmen der Letztsicherung ausschließlich Kredite an den Einheitlichen Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board, SRB). Die Rückzahlung bestreitet das SRB aus der Gesamtheit seiner Einnahmen, also aus den Beiträgen der Banken im gesamten Teilnahmegebiet. Damit ergibt sich keinerlei direktes finanzielles Risiko für den ESM aus den Abwicklungsvorgängen oder aus der spezifischen Lage einzelner Institute – vielmehr wird die Rückzahlungsfähigkeit des SRB durch die Solvabilität des europäischen Bankensektors als Ganzes determiniert.

In diesem Zusammenhang ist allerdings kritisch zu sehen, dass trotz dieser fehlenden direkten Betroffenheit durch einzelne Abwicklungsvorgänge dem ESM de facto ein umfangreiches Mitspracherecht bei der über die Letztsicherung ermöglichten Abwicklungsvorgänge eingeräumt wird. Dies schafft eine Zweiklassengesellschaft in der Bankenabwicklung: Abwicklungen, die vor einer vollen Ausschöpfung des SRF stattfinden, unterliegen nicht dem Zustimmungsvorbehalt der ESM-Gremien, Abwicklungen während der Inanspruchnahme der Letztsicherung hingegen schon. Da die ESM-Gremien politisch beschickt werden, führt dies zu einer Politisierung des Abwicklungsregimes, sobald die Letztsicherung aktiviert wird. Dies steht im Gegensatz zur immer auch und gerade von Deutschland geforderten Unabhängigkeit des SRB bei Abwicklungsentscheidungen. Ebenfalls

problematisch ist das Kriterium der Permanenz des Rechtsrahmens des Abwicklungsregimes als Voraussetzung für die Nutzung der Letztsicherung. Dadurch wird das EU-Abwicklungsrecht, das der ordentlichen Gesetzgebung und damit im Rat einem qualifizierten Mehrheitserfordernis unterliegt, faktisch wieder dem Einstimmigkeitsprinzip unterworfen. Dies ist integrationspolitisch ein Rückschritt und könnte sich in Zukunft rächen, wenn das Abwicklungsregime geändert werden soll, aber einzelne Mitgliedstaaten notwendige Reformen aufgrund von Partikularinteressen blockieren könnten.

Verschärfung der Zugangskriterien zu vorsorglichen Kreditlinien

Erklärtes Ziel der Reform ist es, die Effektivität der vorsorglichen Kreditlinien des ESM zu erhöhen. Diesen Anspruch können die vorliegenden Rechtstexte jedoch nicht erfüllen. Die Reform erschwert den Zugang zur Precautionary Conditioned Credit Line (PCCL) und lässt den Zugang zur Enhanced Conditions Credit Line (ECCL) unverändert. Es ist nicht ersichtlich, wie dies in der Summe zu einer höheren Effektivität führen können soll.

Derzeit gelten für die PCCL eine Reihe von Zugangskriterien. Zwar muss der Mitgliedstaat formal ein Memorandum of Understanding (MoU) mit der Kommission aushandeln, um Zugang zur PCCL zu bekommen. Es ist aber aus dem ESM-Vertrag und der Guideline zu den vorsorglichen Kreditlinien nicht ersichtlich, dass dieses MoU mehr Auflagen als die fortdauernde Einhaltung der Zugangskriterien enthalten muss. Dafür gibt es zwei gewichtige Anhaltspunkte: Erstens schließt die Definition von Konditionalität in Artikel 12 ESM-V ausdrücklich die „kontinuierliche Erfüllung zuvor festgelegter Anspruchsvoraussetzungen“ ein. Zweitens regelt die Guideline, dass sich Länder in einer ECCL zu korrektiven Maßnahmen verpflichten müssen, um die Zugangsvoraussetzungen zur PCCL wieder zu erfüllen. Es wäre wenig logisch, wenn im Ergebnis eine PCCL anspruchsvoller wäre als eine ECCL, obwohl letztere für Staaten mit einer weniger stabilen wirtschaftlichen Gesamtsituation vorgesehen ist.

Daher ist die jetzt explizite Festlegung, dass eine PCCL keiner Ex-Post-Konditionalität bedarf, keine Neuerung, sondern eine Konkretisierung des Status Quo. Auch der formale Wegfall eines MoU zugunsten eines Letter of Intent (LoI) ändert wenig: „Letter of Intent“ ist im Rahmen der Programme des Internationalen Währungsfonds bereits heute der gängige Begriff für die Verpflichtungserklärung von Empfängerländern; LoIs sind genauso wie MoUs das Ergebnis von Verhandlungen. Es ist wenig plausibel, dass dies zu einer substanziellen Erleichterung des Zugangs führen kann. Dagegen ist die in Annex III des geänderten ESM-Vertrags vorgesehene Änderung der Zugangskriterien als tiefgreifende Verschärfung zu bewerten, die den Zugang zur PCCL erheblich erschweren wird.

Bisher ist die Einhaltung der Verpflichtungen von Mitgliedstaaten innerhalb des Stabilitäts- und Wachstumspaktes Zugangsvoraussetzung. Dies bedeutet, dass die länderspezifischen Vorgaben von Kommission und Rat an die Mitgliedstaaten eingehalten werden müssen. Diese Vorgaben folgen keinem Automatismus, sondern beinhalten zu Recht auch ökonomischen und politischen Entscheidungsspielraum. Beispielsweise erfüllen derzeit alle Mitgliedstaaten dieses Kriterium, weil die Durchsetzung der Regeln aufgrund der Pandemie – ebenfalls völlig zu Recht – ausgesetzt ist. Die Reform ersetzt dieses flexible Kriterium nun durch ein sehr viel schärferes: Mitgliedstaaten müssen in den beiden Jahren vor der Inanspruchnahme die *numerischen* Kriterien der Fiskalregeln erfüllen, d.h. sie dürfen – jeweils im Durchschnitt der beiden Jahre – kein nominales Defizit über 3% des BIP aufweisen und müssen ihr strukturelles Haushaltsziel (MTO) einhalten und einen Schuldenstand von unter 60% oder eine Reduzierung um jährlich 1/20 des Abstands zur 60% erreichen.

Die Inanspruchnahme von vorsorglichen Kreditlinien ist vor allem dann sinnvoll, wenn im Nachgang von regionalen oder EU-weiten Krisen panikartige Bewegungen in den Finanzmärkten entstehen und Länder mit eigentlich gesunden Volkswirtschaften in Mitleidenschaft gezogen werden könnten. Es ist allerdings völlig illusorisch, dass Mitgliedstaaten die jetzt vorgesehenen Hürden in einer solchen Situation regelmäßig werden erfüllen können. Sehr viel wahrscheinlicher ist, dass sich die Notwendigkeit einer PCCL genau dann stellt, wenn diese Kriterien systematisch verletzt werden: In einem Abschwung steigt in der Regel der Schuldenstand oder sinkt jedenfalls nicht. Länder in dieser

Situation von vornherein von der PCCL auszuschließen, führt das Instrument ad absurdum und macht es faktisch unbrauchbar. Dies wird auch nicht dadurch besser, dass diese Kriterien „in der Regel“ angelegt werden sollen. Das impliziert zwar einen gewissen politischen Spielraum für Ausnahmen. Allerdings geht es hier nicht um speziell gelagerte Ausnahmefälle, sondern um den systematischen Ausschluss eines zentralen Anwendungsszenarios.

Stärkere Rolle des Geschäftsführenden Direktors des ESM

Die Reform stärkt substantiell die Rolle des Geschäftsführenden Direktors (Managing Director, MD) des ESM in der Vorbereitung, der Verhandlung und der Überwachung künftiger ESM-Programme und schwächt damit die Rolle der Europäischen Kommission. Dies schafft ohne Not ein großes Potenzial für Verantwortlichkeitsüberschneidungen und Reibungsverluste.

Aus den Erfahrungen mit den Anpassungsprogrammen der letzten Krise ist nicht ersichtlich, warum eine Änderung der Verhandlungsarchitektur zugunsten des MD notwendig ist. Die Kommission trat in diesen Programmen ganz überwiegend als treue Agentin der ESM-Entscheidungsgremien auf und setzte deren Vorgaben in den Verhandlungen um, zumal die Gremien alle Verhandlungsschritte sehr engmaschig begleiteten. Es ist völlig unklar und wurde auch nie gesondert begründet, warum dies in Zukunft nicht mehr der Fall sein sollte. Die jetzt vorgesehene Rolle des MD schafft Doppelverantwortlichkeiten: MD und Kommission müssen sich nun stets einigen. Bestenfalls ändert dies nichts am Status Quo; sehr viel wahrscheinlicher ist allerdings, dass dies zu Reibungs- und Informationsverlusten führen wird und die politische und operative Verantwortung weniger klar verteilt ist als bisher.

Wenig überzeugend ist insbesondere die Rollenverteilung bei der Analyse der Schuldentragfähigkeit antragstellender Mitgliedstaaten. Hier sollen Kommission und MD zu einer gemeinsamen Haltung finden; kommt es nicht dazu, soll die Kommission die Tragfähigkeit der Schulden bewerten, der MD die Rückzahlungsfähigkeit des Mitgliedstaates. Diese Abgrenzung ist bestenfalls schwammig und es ist davon auszugehen, dass hier im Zweifel einfach zwei unterschiedliche Tragfähigkeitsanalysen auf dem Tisch liegen und für Unsicherheit sorgen werden.

Generell führt die gestärkte Rolle des MD zu einer Schieflage: Die Kommission ist eine unabhängige Institution, die über geordnete Entscheidungsprozesse zu einer institutionellen Haltung beispielsweise über die Schuldentragfähigkeit eines Mitgliedstaates kommt. Der MD ist hingegen der erste Angestellte der ESM-Entscheidungsgremien. Zwar behauptet der geänderte Vertrag, MD und Mitarbeiter:innen würden in Zukunft „unabhängig“. Allerdings ist dies eine weitgehend wertlose Formulierung, ist der MD doch in allen Belangen bis hin zu Personal- und Budgetfragen an die Vorgaben der Entscheidungsgremien und damit der Mitgliedstaaten gebunden. Er kann außerdem vom Gouverneursrat jederzeit mit qualifizierter Mehrheit entlassen werden. Eine stärkere Rolle des MD läuft damit auf eine noch stärkere Rolle der im ESM-Kontext ohnehin schon sehr starken Mitgliedstaaten hinaus. Dies gibt Partikularinteressen einzelner Mitgliedstaaten noch mehr Gewicht und geht im Zweifel zu Lasten einer gesamteuropäischen Perspektive. Es ist daher nicht zu erwarten, dass die Reform zu einer besseren Qualität der Programme und ihrer Überwachung führen wird.

Bewertung und Ausblick

In einer Gesamtbewertung der Reform sind neben den drei oben ausführlich beschriebenen Bereichen auch noch die weiteren Elemente der Reform zu betrachten; positiv fällt hier die Einführung von Collective Action Clauses mit einstufiger Aggregation ins Gewicht, die das Holdout-Potential einzelner Gläubiger im Fall einer sehr unwahrscheinlichen Privatsektorbeteiligung reduzieren wird. Insgesamt überwiegen die insbesondere durch die Letztsicherung entstehenden Vorteile der Reform die zweifellos bestehenden Nachteile. Daher ist eine Zustimmung des Bundestages zur Reform wünschenswert.

Allerdings ist aus heutiger Sicht auch völlig klar, dass die vor der Pandemie ausgehandelten Maßnahmen den Ansprüchen an eine umfassende ESM-Reform keinesfalls gerecht werden können und dass deshalb in den kommenden Jahren dringend weitere Reformschritte beschlossen werden müssen.

Die Pandemie hat gezeigt, dass die Inanspruchnahme von ESM-Krediten in einigen Mitgliedstaaten mit erheblichen politischen Kosten verbunden ist. Während Mitgliedstaaten in großem Umfang das Kreditprogramm SURE in Anspruch genommen haben und viele Regierungen angekündigt haben, auch das Kreditabteil der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) nutzen zu wollen, wurde die Pandemie-Kreditlinie des ESM bisher verschmäht. Dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil die ESM-Linie zumindest vergleichbare, wenn nicht sogar weniger stringente Bedingungen mit sich bringt als SURE und ARF.

Aus deutscher Sicht mag dieses Missverhältnis zwischen den Instrumenten irritieren. Man sollte es allerdings keinesfalls ignorieren: Es weist darauf hin, dass ESM-Programme einen Abschreckungseffekt auf Mitgliedstaaten ausüben. Dies würde in einer künftigen Krise sehr wahrscheinlich dazu führen, dass ESM-Unterstützung nicht zum ökonomisch besten, sondern zum letztmöglichen Zeitpunkt angefragt wird. Das stellt ein Stabilitätsrisiko für die Eurozone als Ganzes dar.

Um diesem Risiko zu begegnen, sollten die Instrumente des ESM unter das Dach der EU-Kommission verlagert werden und gemeinsam mit SURE, dem ARF-Kreditabteil und dem Zahlungsbilanzinstrument für Nichteurostaaten zu einem kohärenten Kredithilfe-Werkzeugkasten zusammengeführt werden. Wie bei SURE und ARF sollte über Kreditzusagen im Rat mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden. Die Rechtsgrundlagen für eine solche weitergehende Reform bestehen; es läge an Kommission und Mitgliedstaaten, sie gerade im Hinblick auf eine möglicherweise nach der Pandemie drohende Schieflage einzelner Mitgliedstaaten zügig zu nutzen.

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 gesehen 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 Letztsicherungsfazilität 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

Stellungnahme des Ausschusses für die Einheitliche Abwicklung (SRB) zur Schaffung einer gemeinsamen Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

Diese Stellungnahme wurde auf Anfrage des Deutschen Bundestags im Zusammenhang mit einer öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses zur Reform des ESM erstellt. Die Anhörung, an welcher die Vorsitzende des SRB als Expertin teilnimmt, findet am 31. Mai 2021 statt.

Kernbotschaft: die Einrichtung einer Letztsicherung (*Common Backstop*), welche durch den ESM bereitgestellt wird, ist ein unverzichtbarer Baustein zur Vollendung der zweiten Säule der Bankenunion. Der *Common Backstop* erhöht die Widerstandsfähigkeit des Rahmenwerks zur Bankenabwicklung, ohne jedoch dessen Grundprinzipien wie Bail-in und den Schutz der Steuerzahler zu untergraben. Allein die Schaffung einer Letztsicherung verringert die schlussendliche Aktivierung einer solchen erheblich. Außerdem ist sie fiskalisch neutral konzipiert, was ausschließt, dass Steuerzahler mittelfristig Verluste tragen müssen. Der ESM und der SRB werden während der Laufzeit der Vereinbarung Informationen austauschen, die dem ESM im Falle einer Inanspruchnahme des *Common Backstop* eine schnelle Entscheidungsfindung ermöglichen, ohne in die Abwicklungsentscheidung des SRB einzugreifen und unter Wahrung der erforderlichen Vertraulichkeit.

Der SRB begrüßt die während des Treffens der Eurogruppe am 30. November 2020¹ erzielte politische Einigung hinsichtlich der Reform des ESM sowie der vorzeitigen Einführung² des *Common Backstop* für den SRF. Der *Common Backstop* soll ab Anfang 2022 in Form einer revolvingierenden Kreditlinie des ESM gegenüber dem SRF einsatzbereit sein und darf eine nominale Obergrenze von 68 Mrd. €³ nicht überschreiten.

Indem der *Backstop* alle Verwendungszwecke des SRF abdeckt, stärkt er erheblich die Krisenbereitschaft und Kapazität des SRB, um auch die Abwicklung komplexer Banken unter schwierigen Marktbedingungen mit minimalen Auswirkungen auf Realwirtschaft, Finanzstabilität und öffentliche Mittel durchzuführen.

Bereits zu Beginn der Bankenunion stellten die Mitgliedstaaten fest, dass auch unter dem neuen Regelwerk zur Bankenabwicklung der SRF allein in außergewöhnlichen Umständen möglicherweise nicht die Finanzstabilität wahren kann, weshalb sie bereits im Jahre 2013 die Einführung eines *Common Backstop*s beschlossen⁴. Die Ergänzung des SRF durch finanzielle Mittel aus dem ESM stärkt die Glaubwürdigkeit des Rahmenwerks zur Bankenabwicklung weiter, da temporäre öffentliche Unterstützung gewährleistet ist, sofern im Falle einer Abwicklungsentscheidung für deren Finanzierung die vorhandenen Mittel des SRF nicht ausreichend sind.

Bereits während der Staatsschuldenkrise spielte der ESM durch die Bereitstellung von Finanzhilfen eine bedeutende Rolle bei der Wahrung der Finanzstabilität in der Eurozone. Das neue Instrument der Kreditvergabe, der *Common Backstop*, ermöglicht es dem ESM, dem SRB Kredite zur Unterstützung der Abwicklungsdurchführung zur Verfügung zu stellen. Der *Common Backstop* ersetzt das sogenannte *Direct Recapitalisation Instrument* (DRI), ein Programm mit einem Gesamtbetrag von 60 Mrd. €, das Banken direkte finanzielle Unterstützung für deren Rekapitalisierung bereitstellte. Diese Neuerung reduziert erheblich das potentielle Kreditrisiko des ESM, da der SRB als Intermediär agiert und die Zurückzahlung jeglicher Kredite an den SRB durch Beitragszahlungen aller Banken in der Bankenunion abgesichert ist.

Die Ausgestaltung des *Common Backstop* basiert auf zwei Grundprinzipien: dass (1) die Letztsicherung mittelfristig haushaltsneutral sein muss und sie (2) nur als ultima ratio eingesetzt wird. SRB und ESM führen vor Erteilung der Auszahlungsgenehmigung zur Wahrung der fiskalischen Neutralität eine gemeinsame Bewertung der Rückzahlungskapazität des Bankensektors durch, um sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel gemäß dem vereinbarten Zeitplan zurückgezahlt werden können. Deshalb entwickeln beide Institutionen aktuell eine gemeinsame fundierte Methodik zur adäquaten Bewertung der Rückzahlungskapazität der Banken, um zu

¹ [Stellungnahme der Eurogruppe](#) zur Reform des ESM und der vorzeitigen Einführung des *Backstop*s für den SRF.

² Der *Backstop* wird zwei Jahre früher als im ursprünglich vorgesehenen Zeitplan eingeführt, d.h. vor Ende der Übergangsphase, in welcher die nationalen Kammern des SRF bis Ende 2023 fortschreitend vergemeinschaftet werden.

³ Teilnehmende Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone werden parallel eigene revolvingierende Kreditlinien bereitstellen, da diese nicht Vertragsparteien des ESM Vertrags sind.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/21899/20131218-srm-backstop-statement.pdf>

garantieren, dass die Mitgliedstaaten schlussendlich nicht dazu gezwungen sind, für Bankenabwicklungen mit Steuergeldern aufzukommen. Gemäß dem gemeinsamen Rahmenwerk zur Bankenabwicklung, kann der SRB auf die Anteilseigner und Gläubiger eines abgewickelten Instituts zurückgreifen und nachträgliche außerordentliche Beiträge zum SRF vom Bankensektor erheben, um über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren die Abwicklungskosten zu decken. Zweitens ist die Inanspruchnahme der Letztsicherung an die Bedingungen geknüpft, dass die finanziellen Mittel des SRF vollständig aufgebraucht, Bankensonderbeiträge unzureichend oder nicht sofort verfügbar sowie jegliche alternative Finanzierungsmittel erschöpft sind.

Die Ausgestaltung der gemeinsamen Letztsicherung sowie die vorgesehenen Schutzmechanismen, wie beispielsweise der Bail-in von Anteilseignern und Gläubigern entsprechend der in der SRMR und BRRD vorgesehenen Gläubigerhaftung, werden die Gefahr eines systematischen Fehlverhaltens (*moral hazard*) unterbinden. Dadurch wird die Möglichkeit von Bail-outs, durch welche mögliche Verluste permanent auf den ESM übertragen werden könnten, ausgeschlossen.

Außerdem leisten die effektiven Instrumente und Befugnisse des EU-Rahmenwerks zur Krisenbewältigung einen erheblichen Beitrag dazu, die Wahrscheinlichkeit sowie die Kosten von Bankenabwicklungen zu verringern, was auch eine geringere Inanspruchnahme finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln miteinschließt. Innerhalb der Bankenunion wurde der SRB damit betraut, die Abwicklung von in den Mitgliedsstaaten der Bankenunion niedergelassenen Banken vorzubereiten und durchzuführen sowie den SRF zu verwalten. In der Abwicklungsplanung hat der SRB erhebliche Fortschritte erzielt; alle Banken sind gehalten, die volle Abwicklungsfähigkeit bis 2023 zu erreichen. Zur Veranschaulichung sei auf die folgenden Punkte hingewiesen, welche der vorzeitigen Einführung der Gemeinsamen Letztsicherung vorangehen:

- **Fortschritt bei der Abwicklungsplanung:** der SRB hat bedeutende Fortschritte hinsichtlich der Abwicklungsplanung sowie hinsichtlich der Anzahl verbindlicher MREL-Zielvorgaben sowohl auf konsolidierter als auch auf individueller Ebene erzielt. Zum heutigen Zeitpunkt sind nahezu alle Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB durch einen individuellen Abwicklungsplan abgedeckt, was es dem SRB erlaubt, zusammen mit den nationalen Abwicklungsbehörden Abwicklungsstrategien für Banken in Schieflage zu entwickeln und gleichzeitig die Finanzstabilität und die Gelder der Steuerzahler zu schützen.
- **Kontinuierlicher Aufbau der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL):** eine ausreichende Kapazität an MREL ist von entscheidender Bedeutung, da nur so sichergestellt ist, dass Banken ausreichend interne Finanzmittel ihrer Anteilseigner und Gläubiger zur Verfügung haben, um Verluste zu absorbieren und das Institut im Abwicklungsfall zu rekapitalisieren. Deshalb sei an dieser Stelle auf den stetigen Aufbau an MREL-Kapazitäten im Bankensektor hingewiesen, der zu einem stetigen Anstieg bei der Erfüllung der MREL-Ziele geführt hat⁵. So beläuft sich aktuell (Planungszyklus 2020) der Gesamtbetrag der MREL-Ziele inklusive der kombinierten Kapitalpufferanforderung (CBR) auf 26,0% des Gesamtrisikobetrags (TREA), (1774 Mrd. €) von denen 17,08% TREA (1165 Mrd. €) nachrangig sind. Ausstehende MREL-Instrumente beliefen sich im vierten Quartal 2020 auf 31,24% TREA (2131 Mrd. €). Das durchschnittliche MREL-Defizit inklusive CBR (gem. den zwingenden Anforderungen zum 1.1.2024) beläuft sich auf 0,58% TREA (39.6 Mrd. €). Das durchschnittliche MREL-Defizit inclusive CBR (gem. dem verbindlichen Zwischenziel für 2022) beläuft sich auf 0,07% TREA (5 Mrd. €).
- **Anstieg der verfügbaren Mittel im SRF:** Der SRF leistet einen entscheidenden Beitrag zur Eindämmung von Risiken und Kosten einer Abwicklung. Aktuell umfasst der SRF einen Betrag in Höhe von 42 Mrd. € und wird im Juni 2021 voraussichtlich zusätzliche 10,4 Mrd. € von 3018 Instituten erheben, was den SRF auf rund 52 Mrd. € ansteigen lassen wird. Der SRF ist auf einem guten Weg, den Zielbetrag (mindestens 1 Prozent der gedeckten Einlagen) bis 2023 zu erreichen. Angesichts der erheblich gestiegenen gedeckten Einlagen ergeben aktuelle Berechnungen einen Zielbetrag von mindestens 70 Mrd. € bis Ende 2023.

⁵ Alle Zahlen für das 4. Quartal 2020.

Vor diesem Hintergrund, befinden sich Banken und Behörden gleichermaßen in einer deutlich besseren und gefestigteren Position, um finanziellen Turbulenzen zu widerstehen, als während bzw. unmittelbar nach der Finanzkrise in 2007/08. Die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme des *Common Backstop* ist in idiosynkratischen Szenarien als niedrig einzustufen.

Anträge und Entscheidungen über Kredite und Auszahlungen im Rahmen des Common Backstop trifft der SRB – abhängig von der beantragten Summe - in seiner Präsidiums- bzw. Plenarsitzung und der ESM im ESM-Direktorium. Der ESM wird als Beobachter an allen relevanten Tagesordnungspunkten der Präsidiums- bzw. Plenarsitzung des SRB teilnehmen, wenn dort eine Abwicklungsentscheidung vorbereitet oder vollzogen wird, für welche der Einsatz der Letztsicherung notwendig ist. Durch eine Teilnahme des ESM an diesen Sitzungen können technische Aspekte des Einsatzes des Backstop erläutert werden sowie die Auszahlung durch den Austausch verfügbarer Informationen zu den Auszahlungskriterien mit dem ESM beschleunigt werden. Dieser Austausch darf die umgehende und effiziente Vorbereitung der Abwicklungsentscheidung durch den SRB nicht verzögern. Zudem unterliegen jegliche vertrauliche Informationen den verbindlichen Vertraulichkeitsanforderungen gemäß Art. 34 des ESM-Vertrags sowie geltendem EU-Recht (insbesondere Art. 88 der SRMR). Zusätzlich müssen geeignete Mechanismen zum Informationsaustausch unter Wahrung der Vertraulichkeit geschaffen werden. Ein ausreichender Informationsaustausch mit dem ESM hilft außerdem bei der Erstellung des Rückzahlungsplans sowie bei der Vorbereitung der jeweiligen Entscheidungen.

Falls Kredite aus der Letztsicherung an den SRB vergeben wurden, wird der ESM darüber hinaus im Rahmen seines Frühwarnsystems (EWS) regelmäßig die Rückzahlungsfähigkeit des SRB anhand des vereinbarten Rückzahlungsplans bewerten. Hierzu wird der SRB relevante Informationen bereitstellen.

Die Prozesse zur Entscheidungsfindung sind vornehmlich regelbasiert und beinhaltet den adäquaten Austausch relevanter Informationen vorbehaltlich der Vertraulichkeitsanforderungen. Organisatorische und zeitliche Abläufe sind an die Anforderungen der SRMR angelehnt. Die Governance-Regelungen sollen einen schnellen und eindeutigen Entscheidungsprozess ermöglichen, beinhalten allerdings auch einige Schutzmechanismen.

Abschließend, ist besonders hervorzuheben, dass die Inanspruchnahme des *Common Backstop* des ESM an strenge Bedingungen und Schutzmechanismen geknüpft ist. Die folgende Auflistung soll einen Überblick verschaffen und die wichtigsten Elemente beschreiben, welche eine Finanzierung von Verlusten durch die öffentliche Hand verhindern sollen. So dient die Erfüllung der folgenden Auszahlungskriterien dem ESM-Direktorium als Basis zur Entscheidungsfindung:

- Ultima ratio: i) die verfügbaren finanziellen Mittel des SRF, welche noch nicht anderen Abwicklungsentscheidungen zugewiesen wurden, sind erschöpft; ii) nachträglich erhobene Beiträge sind nicht ausreichend oder unmittelbar verfügbar; und iii) die Finanzierungsbedingungen für alternative Finanzierungsformen sind unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten inakzeptabel.
- Mittelfristige fiskalische Neutralität: garantiert durch nachträglich vom Bankensektor erhobene Beiträge innerhalb des festgelegten Zeitrahmens; basierend auf eine adäquate Bewertung der Rückzahlungskapazität.
- Vollumfängliche Beachtung der SRMR und BRRD
- Verfügbarkeit der beantragten Mittel: die Mittel aus dem ESM müssen verfügbar sein.
- Vollumfängliche Erfüllung der Verpflichtungen der Beitragsübermittlung an den SRF: Alle durch die Abwicklung betroffenen Vertragspartner der zwischenstaatlichen Vereinbarung (IGA) müssen ihre Beiträge an den SRF überwiesen haben
- Kein Zahlungsausfall des SRB aufgrund bereits aufgenommener Kredite
- Beständigkeit des Rechtsrahmens hinsichtlich der Auszahlungskriterien: fundamentale Änderungen im Rechtsrahmen können zudem eine Überprüfung des *Common Backstop* zur Folge haben.
- Schutzmechanismen: bevorzogter Gläubigerstatus des ESM, Verpfändungen zugunsten des ESM und die sogenannte "*acceleration clause*" dienen als Schutzmechanismen.

BaFin | Postfach 50 01 54 | 60391 Frankfurt

E-Mail

Herr Peter Boehringer
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

GZ: AG 4-AZB 1505-2021/0003 (Bitte stets angeben)

27.05.2021

Stellungnahme zur Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) betreffend die Einrichtung einer Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 31. Mai 2021

von Dr. Thorsten Pöttsch,
Exekutivdirektor Geschäftsbereich Abwicklung der BaFin

Die Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus, mit der u.a. das Ziel verfolgt wird, eine Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) einzurichten, stellt einen wichtigen Baustein zur Stärkung des Abwicklungsregimes dar.

Im Jahr 2014 wurden mit der EU-Abwicklungsrichtlinie in der EU einheitliche Vorschriften für die Anwendung von Abwicklungsinstrumenten und die Ausübung von Abwicklungsbefugnissen erlassen. Diese Vorschriften sind seit 2016 in einem einheitlichen Verfahren für die Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen für die Mitgliedstaaten der EU-Bankenunion im Rahmen des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) etabliert. Neben den Vorschriften zur Abwicklung wurde für den SRM ein einheitlicher Abwicklungsfonds (SRF) eingeführt, der über Beiträge des Bankensektors im Euro-Währungsgebiet finanziert wird. Mittel aus dem Fonds können die Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen unterstützen, sofern alle einschlägigen rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Während in der Finanzkrise 2007/2008 Steuermittel zur Rettung angeschlagener Kreditinstitute eingesetzt wurden, sieht das Abwicklungsregime vor, dass in erster Linie die Eigentümer und Gläubiger der Institute für Verluste haften. Die zuständigen Abwicklungsbehörden prüfen im Rahmen der laufenden Abwicklungsplanung für jedes einzelne Kreditinstitut, ob im Falle einer Schieflage Abwicklungsmaßnahmen im öffentlichen Interesse notwendig und verhältnismäßig sind. Ein öffentliches Interesse an der Anwendung

Abwicklung

Hausanschrift:
Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht
Marie-Curie-Str. 24-28
60439 Frankfurt | Deutschland

Kontakt:
Vorzimmer A
Referat
Fon +49 (0)2 28 41 08- 5101
Fax +49 (0)2 28 41 08- 65101
VorzimmerA@bafin.de
www.bafin.de

Zentrale:
Fon +49 (0)2 28 41 08-0
Fax +49 (0)2 28 41 08-123

Dienstsitze:
53117 Bonn
Graurheindorfer Str. 108

53175 Bonn
Dreizehnmorgenweg 13-15
Dreizehnmorgenweg 44-48

60439 Frankfurt
Marie-Curie-Str. 24-28
Lurgiallee 10

Zugang für die rechtswirksame Übersendung qualifiziert elektronisch signierter Dokumente (§ 3a VwVfG) ausschließlich über:
ges-posteingang@bafin.de

von Abwicklungsmaßnahmen ist insbesondere dann gegeben, wenn ein Institut für die Realwirtschaft kritische Funktionen erbringt, die nicht in kurzer Frist durch Wettbewerber im Markt substituiert werden können. Ein weiterer wichtiger Grund für das öffentliche Interesse an der Abwicklung ist, dass das Ausscheiden des Instituts aus dem Markt im Wege eines normalen Insolvenzverfahrens die Stabilität der Finanzwirtschaft gefährdet würde, etwa durch Ansteckungseffekte zwischen Finanzinstituten aufgrund direkter und indirekter Vernetzungen. Institute, bei denen kein öffentliches Interesse an einer Abwicklung besteht, können im Rahmen einer Liquidation im normalen Insolvenzverfahren aus dem Markt ausscheiden.

Wird in der Abwicklungsplanung die Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen für den Fall der Schieflage des Instituts festgelegt, trifft die Abwicklungsbehörde Vorkehrungen, damit in erster Linie die Eigentümer und Gläubiger für eingegangene Risiken haften. Neben den von der Bankenaufsicht auferlegten Anforderungen an die Höhe der Eigenmittel, die zur Verlusttragung gedacht sind, müssen Institute, die für die Abwicklung vorgesehen sind, Anforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten) erfüllen. Diese Anforderung setzt die Abwicklungsbehörde in einer Höhe fest, die für die Verlusttragung und Rekapitalisierung des Instituts bei einer Abwicklung notwendig ist.

Kommt es in einem konkreten Krisenfall dennoch dazu, dass die Eigenmittel und verlusttragenden Verbindlichkeiten des Instituts nicht ausreichen, um die Abwicklung zu finanzieren, gibt es mit dem gemeinsamen europäischen Abwicklungsfonds (SRF) eine von der Finanzindustrie vorfinanzierte Absicherung der Finanzierungslücke. Der SRF umfasst derzeit ca. EUR 42 Mrd. und wird zum Ende des Jahres 2023 voraussichtlich seine Zielgröße von ca. EUR 70 Mrd. (entspricht 1 % der gedeckten Einlagen) erreicht haben. Mittel aus dem SRF dürfen nur für die in der SRM-Verordnung festgelegten Zwecke unter den dort geregelten strengen Voraussetzungen verwendet werden.

Die Letztsicherung des SRF ist trotz dieser umfangreichen Vorsorgen nötig, um die Glaubwürdigkeit des Abwicklungsregimes zu stärken. Die Letztsicherung dient dazu, selbst für seltene Ausnahmesituationen eine Lösung zu verankern, da im Fall einer Krise eine Abwicklung ohne Zeitverzug umgesetzt werden können muss. Als Beispiel für eine seltene Ausnahmesituation, in der die privaten Mittel eines Instituts und die Mittel des SRF nicht ausreichen, um eine Abwicklung zu finanzieren, ist denkbar, dass die Abwicklung mehrerer Institute gleichzeitig oder in kurzem zeitlichen Abstand nötig wird.

Die Mittel der Letztsicherung können dann die Zeit überbrücken, bis der SRF über ex-post Beiträge der Finanzindustrie wieder aufgefüllt ist. Weiterhin können die Mittel der Letztsicherung eingesetzt werden, um die Liquidität eines Instituts unmittelbar nach der Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen zu sichern, bevor dieses das Vertrauen des Marktes zurückgewonnen hat und sich im Interbankenmarkt refinanzieren kann.

Bisher wurde der SRF noch nicht in Anspruch genommen. Zusammen mit dem SRF stärkte die Letztsicherung das Vertrauen des Marktes in das Abwicklungsregime.

Die Letztsicherung kann nur für dieselben gesetzlich geregelten Zwecke wie der SRF in Anspruch genommen werden und nur dann, wenn alle Voraussetzungen für die SRF Nutzung gegeben sind. Wie der SRF werden auch die Mittel der Letztsicherung von Finanzinstituten finanziert. Das Darlehen des ESM an den SRB überbrückt die Zeit, bis der SRB über ex-post Beiträge die Mittel zur Ablösung des Darlehens erhoben hat.

Die ESM Kreditlinie kann nur unter strengen Auflagen in Anspruch genommen werden. Zu den Auszahlungsvoraussetzungen und Schutzvorkehrungen gehören unter anderem:

- Es handelt sich um das „Mittel der letzten Wahl“, welches die Einhaltung der Haftungskaskade voraussetzt und voraussetzt, dass auch die Mittel des SRF erschöpft sind.
- Eine nominale Obergrenze der Kreditlinie von 68 Milliarden Euro ist vereinbart.
- Ein einvernehmlicher Beschluss des ESM Direktoriums in Bezug auf einen konkreten Abwicklungsfall, zu dem der SRB alle relevanten Informationen vorlegen muss, ist Voraussetzung zur Gewährung des Darlehens.
- Kredite dürfen nur gewährt werden, wenn die Rückzahlungsfähigkeit des SRB vom ESM Direktorium als ausreichend erachtet wird.
- Der ESM richtet einen angemessenen Warnmechanismus ein, um sicherzustellen, dass er im Rahmen der Letztsicherungsfazilität fällige Rückzahlungen fristgerecht erhält.

- Die Letztsicherungsfazilität und ihre Inanspruchnahme setzen die Erfüllung der Bedingung der Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens für die Bankenabwicklung im Zusammenhang mit den Abwicklungsinstrumenten und dem Rahmenwerk über die Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten voraus.

Fazit

Der einheitliche Abwicklungsmechanismus wurde geschaffen, um zukünftig eine gegenseitige Verschärfung von Banken- und Staatsschuldenkrisen in der Währungsunion zu vermeiden und um über die Möglichkeit der Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen zur Wahrung der Finanzstabilität in der Währungsunion beizutragen.

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.

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

Zu_8694

19. Wahlperiode

Ergänzung
der Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 31. Mai 2021

zum

- Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drs. 19/29645),
 - Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge (BT-Drs. 19/29566),
 - Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes (BT-Drs. 19/29586),
 - Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes und anderer Gesetze (BT-Drs. 19/29572)
- zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Frank Schorkopf**
Georg-August-Universität Göttingen
- **Susanne Wixforth**
Deutscher Gewerkschaftsbund



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 Schuldtitle 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 **Junktim 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 Finanzhilfelinstrument 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 **Risikostuktur 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 Finanzhilfelinstrument 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

Susanne Wixforth, 25.5.2021

**Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch
den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundes-
tages am 31. Mai 2021 - Erörterung der mit
der Reform des Europäischen Stabilitätsmecha-
nismus in Verbindung stehenden Gesetzesent-
würfe**

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 auseinanderlaufender 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 Anleihegebung.

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-telauszahlung 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 Euroaum 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.