

Das Recht der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion



Stoffsammlung Wintersemester 2019/ 2020

Dr. Thomas Steffen

Staatssekretär in Berlin

(Stand November 2019)

Das Recht der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Schwerpunkt: Staatsschuldenkrise ab 2010 & aktuelle Entwicklungen

A) Einleitung und Übersicht der bisherigen Entwicklungen in der Eurozone

- (1) Ursprung und Auswirkungen der Staatsschuldenkrise ab dem Jahr 2010
 - a) Vertiefungsdiskurs: Rechtliche und fiskalische Grundlagen der WWU
 - b) Fallstudie I zu Irland: Bankenkrise und Staatsschulden
 - c) Fallstudie II zu Zypern: Bankenkrise und Gläubigerbeteiligung
- (2) Die institutionelle Entwicklung: Von Hilfskrediten zu Rettungsschirmen
 - a) Reichweite und Anwendung des Art. 122 des Lissabon-Vertrages
 - b) Politische Hintergründe zum Europäischen Stabilitätsmechanismus
 - c) Die Rechtsprechung von BVerfG und EuGH zum ESM
 - d) Vertiefungsthemen: Rettungsschirme, Transferunion und Eurobonds
- (3) Ausgestaltung von EFSF, EFSM und ESM und Verknüpfung mit der Geldpolitik
- (4) Ursprung und Entstehen der Europäischen Bankenunion 2012 bis 2015
- (5) Verlassen der Eurozone und „Grexit“: Rechtliche und tatsächliche Probleme

B) Exkurs: Aktuelle Entwicklungen sowie politische Ziele in der Eurozone

- (1) Die Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus – ESM
 - a) ESM/ EWF – Ein neues Krisenpräventionsmandat
 - b) Überlegungen für eine geordnete Staatsschuldenrestrukturierung
 - c) Vorstellungen der Institutionen und rechtliche Grenzen
- (2) Der Stand eines neuen Investitions- und Stabilisierungsbudgets (BICC) für die Eurozone
- (3) Die Europäischen Fiskalregeln: Von der Anwendung zur möglichen Überarbeitung
Vertiefungsthema: Sind die Maastricht-Kriterien noch zeitgemäß?
- (4) Die dritte Säule der Bankenunion: Kommt die neue Einlagensicherung für die Eurozone?

Anlage 1: Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 7. Mai 2010

Anlage 2: Deutscher Ermächtigungsrahmen zur EFSF (StabMechGesetz)

Anlage 3: Deutsches Non-Paper zu einem Timeout Griechenlands 2015

Anlage 4: Summing-Up der erweiterten Eurogruppe vom 7. September 2018

Anlage 5: Ergebnis der Eurogruppe vom 13. Juni 2019 zum Eurozonenbudget

Anlage 6: Schlussfolgerungen des Eurogruppen-Vorsitz vom 9. Oktober 2019

A) Einleitung und Übersicht der bisherigen Entwicklungen in der Eurozone

(1) Überblick über die Staatsschuldenkrise der Jahre 2010 bis 2015

Der Euro ist seit dem 1. Januar 1999 die gemeinsame Währung in inzwischen 19 EU-Mitgliedstaaten, die zusammen die Eurozone bilden. Deren Grundlage und Ziel ist Preis- und Finanzstabilität (Präambel EUV und Art. 119 AEUV), doch seit 2009/2010 geriet die Währungsunion immer mehr in eine Vertrauenskrise in den Kapitalmärkten und bei den EU-Bürgern. Diese sogenannte Euro-Krise oder auch Staatsschuldenkrise innerhalb der europäischen Union vereinte ab dem Jahr 2010 Aspekte einer Staatsschuldenkrise, einer Bankenkrise und einer Finanzkrise. Die vorausgegangene globale Finanzkrise seit 2007 begünstigte das Eskalieren der Euro-Krise. Die globale Finanzkrise wiederum hatte ihren Ursprung in der US-Immobilienkrise und weitete sich zu einer weltweiten Bankenkrise aus. Die Schulden der meisten Staaten in der Europäischen Union wurden immer weiter in die Höhe getrieben. Die Unterstützungen für ihre Banken, die Konjunkturförderung, die Kosten der steigenden Arbeitslosigkeit und sinkende Steuereinnahmen führten dazu, dass viele Mitgliedsländer die geltenden Maastricht-Kriterien nicht mehr einhalten konnten, auch weil sie über keine fiskalischen Puffer in ihren nationalen Haushalten verfügten.

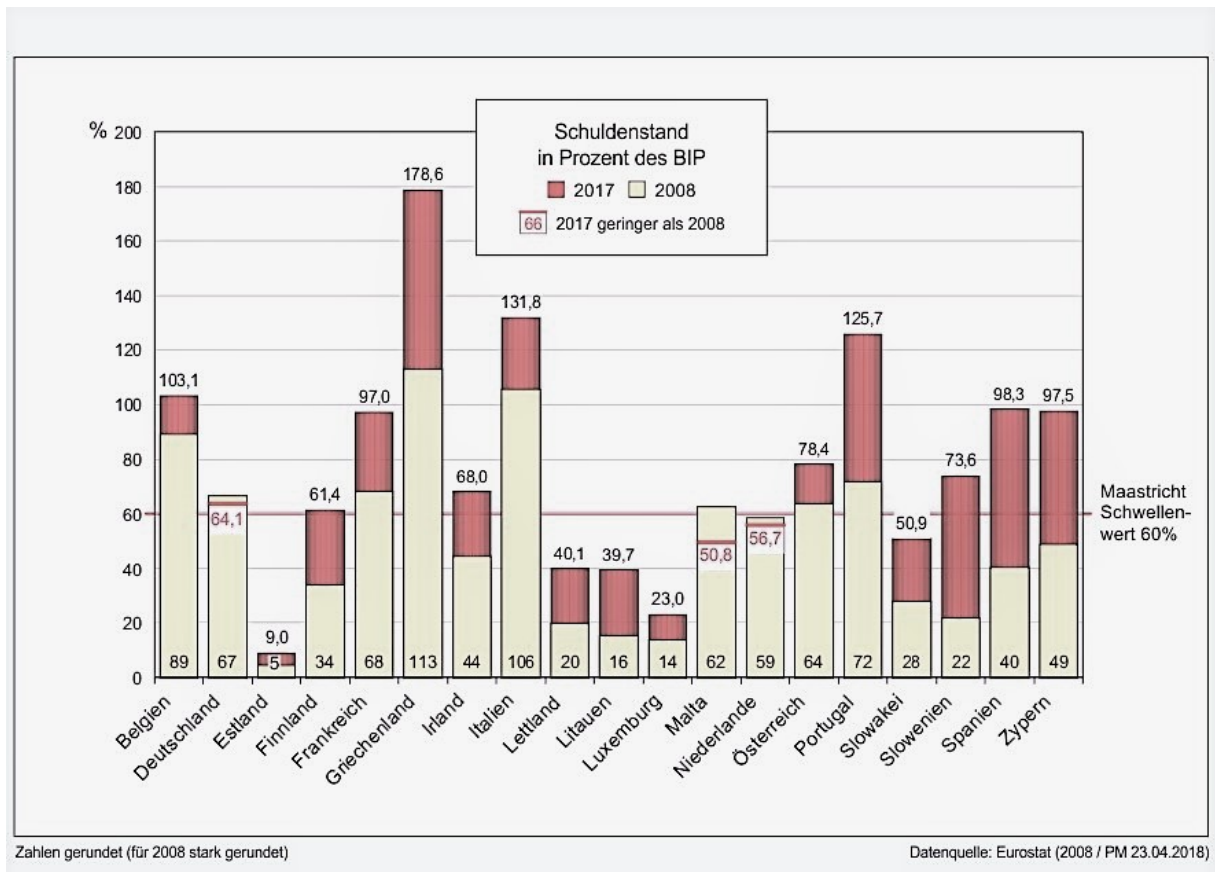
Die Lösung der Krise erforderte ab 2010 weitreichende wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen in der EU und in den Euro-Mitgliedstaaten. Denn eine Reihe verschuldeter Euro-Länder konnte die Refinanzierung ihrer eigenen Schulden nicht mehr gewährleisten und war auf die Unterstützung der Euro-Partner, der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Internationalen Währungsfonds (IWF) angewiesen. Die Euro-Krise wurde zunehmend zur Vertrauens- und Bewährungsprobe für ganz Europa. Sie hat wichtige, für die Europäische Union existenzielle Fragen aufgeworfen, die nicht nur die Finanzierung von hochverschuldeten Staaten beziehungsweise das Verhältnis zwischen Politik und Finanzmärkten, sondern auch die rechtlichen und demokratischen Grundlagen der Europäischen Union und der Eurozone betreffen. Das Ziel der nachfolgenden Zusammenstellung ist es, die politischen und ökonomischen Fragen vor allem unter rechtlichen Aspekten zu beurteilen.

a) Vertiefungsdiskurs: Rechtliche und fiskalische Grundlagen der WWU

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hatten sich am 7. Februar 1992 durch den Vertrag von Maastricht gegenseitig zu den EU-Konvergenzkriterien (zumeist Maastricht-Kriterien genannt) verpflichtet. Diese Kriterien bestehen aus fiskalischen und monetären Vorgabewerten. Die Kriterien hatten und haben das vorrangige Ziel, in der EU und insbesondere in der entstehenden Eurozone eine Harmonisierung der Leistungsfähigkeiten der einzelnen nationalen Wirtschaftsräume zu fördern und damit auch eine grundsätzliche wirtschaftliche Stabilität und Solidität der EU zu erreichen. Heute befindet sich die Mehrzahl der Konvergenzkriterien in Art. 126 und Art. 140 AEU-Vertrag (AEUV) in Verbindung mit Protokoll Nr. 12 zum AEUV:

- Das Haushaltsdefizit darf nicht mehr als drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen.
- Die Gesamtverschuldung der einzelnen Staaten darf die Marke von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten.

Diese rechtlichen Vorgaben wurden allerdings nicht immer eingehalten bzw. unterschiedlich politisch interpretiert und angewendet. Eine Reihe von Ländern hatte schon bei ihrem Eintritt in die Euro-Gemeinschaft einen Gesamtschuldenstand, der deutlich über 60 Prozent lag, Griechenland legte der EU-Kommission sogar geschönte Zahlen vor. Bereits die Entscheidung über die Aufnahme einzelner Länder in die Eurozone war damit wesentlich durch politische Erwägungen geprägt. Selbst Deutschlands gesamtstaatliche Schulden liegen über dem Grenzwert von 60 Prozent und werden nach 17 Jahren voraussichtlich 2019 diesen Grenzwert wieder unterschreiten (BMF-Pressemitteilung 6.7.2018). Zur Veranschaulichung:



Der Schuldenberg in der Eurozone betrug Ende 2012 rund 8,6 Billionen Euro, bei einem jährlichen Bruttoinlandsprodukt von rund 9,8 Billionen Euro (Quelle: Statistica 2018). Nicht nur Deutschland forderte deshalb, Finanzhilfen in der Schuldenkrise mit klarer Konditionalität in Form von Sparanstrengungen, aber auch Strukturreformen zur Wiederherstellung der Wirtschaftskraft in den Empfängerländern zu verknüpfen („*Solidarität gegen Solidität*“). Dabei haben die Euroländer 2012 nicht etwa gespart, sondern nur etwas weniger Schulden aufgenommen. So steigerten die 17 Länder der Eurozone laut Eurostat ihre Schuldenlast um 375 Milliarden Euro. Acht Euro-Staaten verbuchten 2012 sogar ein höheres Defizit als ein Jahr zuvor. Die Staatsverschuldung der Eurozone entspricht deshalb knapp 90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Gegenüber dem ersten Quartal 2012 erhöhte sich der öffentliche Schuldenstand als Prozent des BIP sowohl im Euroraum von 88,2 auf 92,2 Prozent als auch in der EU 27 (von 83,3 auf 85,9 Prozent). Im Vergleich zum ersten Quartal 2012 wiesen vierundzwanzig Mitgliedstaaten am Ende des ersten Quartals 2013 einen Anstieg und drei einen Rückgang der Verschuldungsquote auf. Die höchsten Anstiege

der Quote meldeten Griechenland (+24,1) mit einer Verschuldungsquote von 160 Prozent der Wirtschaftsleistung, Irland (+18,3), Spanien (+15,2), Portugal (+14,9) sowie Zypern (+12,6).

Im Frühjahr 2010 spitzte sich die Lage dramatisch zu, als Griechenland das Ausmaß seiner bis dahin verschleierte Haushaltsdefizite und seines Schuldenstandes nicht mehr verheimlichen konnte. Es wurde deutlich, dass das Land seine Schulden nicht mehr selbst bezahlen konnte, die Zinssätze für griechische Staatsanleihen waren auf dem Kapitalmarkt unbezahlbar geworden. Im April 2010 musste Griechenland Finanzhilfen beantragen, um eine eigene (ungeordnete) Staatsinsolvenz abzuwenden.

Mit dieser Offenbarung war das Vertrauen in die Kreditwürdigkeit des Landes zutiefst erschüttert. Banken, Versicherungen und Privatanleger versuchten möglichst schnell, Staatsanleihen von Griechenland, aber auch von Irland und Portugal zu verkaufen, aus Angst, bei einem Staatsbankrott ihr Geld zu verlieren. Neue Staatsanleihen konnten die Länder nur zu sehr hohen Zinsen aufliegen, sich also nur zu schlechten Konditionen Geld leihen. Gleichzeitig begannen die Ratingagenturen, die die Kreditwürdigkeit von Unternehmen und Staaten bewerten, die betreffenden Länder herabzustufen, was die Zinsen noch weiter steigen ließ. Dieser Teufelskreis führte nicht nur Griechenland, sondern auch Irland und Portugal an den Rand der Zahlungsunfähigkeit. Griechenland erhielt deshalb als erstes Land zwischen März und Mai 2010 Hilfszusagen über insgesamt 110 Mrd. Euro.

03/05/2010 - Following euro area and IMF agreement of 2 May on a three-year financial support programme for Greece with a total of € 110 billion, Commissioner Rehn and IMF Managing Director Strauss-Kahn said they were confident that Greece would rise to the challenge and succeed.

Trotz des anfänglichen Optimismus wurden Ende 2010 ein Hilfspaket auch für Irland im Umfang von 85 Milliarden und im Mai 2011 für Portugal in Höhe von 78 Milliarden Euro erforderlich (Quelle: ESM/Explainers). Damit war klar, dass die Krise den gesamten Euro-Raum betraf und eine Lösung gefunden werden musste, die über ad hoc Finanzhilfen für Griechenland hinausging. Die beiden nachfolgenden Fallstudien sollen zeigen, wie strukturelle Abhängigkeiten einer Volkswirtschaft und steigende Schulden zusammenhängen.

b) Fallstudie zu Irland: Bankenkrise und Staatsschulden

Irland ist mit 4,5 Millionen Einwohnern eines der kleinsten Länder der EU und wurde von der Finanzkrise früh und heftig getroffen, da es eng mit dem US-amerikanischen Finanzmarkt verflochten war. Seine Wirtschaftsleistung schrumpfte bereits seit 2008. Anders als Griechenland litt Irland nicht an strukturellen Problemen des öffentlichen Sektors, sondern an seinen Abhängigkeiten vom heimischen Bankensektor und geriet nach der Finanzkrise vor allem durch Hilfen für diesen Sektor in eine Schulden Spirale. Im September 2010 hatte Dublin die Allied Irish Bank gerettet. Alleine diese Rettung hatte die Neuverschuldung des Landes 2010 auf 32 Prozent seiner Wirtschaftsleistung hochgetrieben. Nach Griechenland kam Irland als zweites Land im Herbst 2010 unter den Rettungsschirm der EU. Die EU-Finanzminister aller 27 EU-Staaten billigten Hilfen von 85 Milliarden Euro für das verschuldete Land. Im Gegenzug verpflichtete sich das Land, strenge Vorgaben der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank sowie des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu erfüllen und sich bis auf weiteres der Fiskalkontrolle durch die sogenannte Troika aus EU-Kommission, Europäischer

Zentralbank (EZB) und IWF zu unterwerfen. Die irische Regierung ging in der Folge daran, durch Einsparungen und neue Abgaben ihre Staatsschulden wieder abzubauen. Außerdem versuchte sie mit

Credit agency Moody's has tonight downgraded Ireland's debt rating to the junk status of Ba1.

Moody's said it reduced the rating by one notch because there was a 'growing likelihood' that Ireland will need more bailout aid in late 2013 when the current bailout ends.

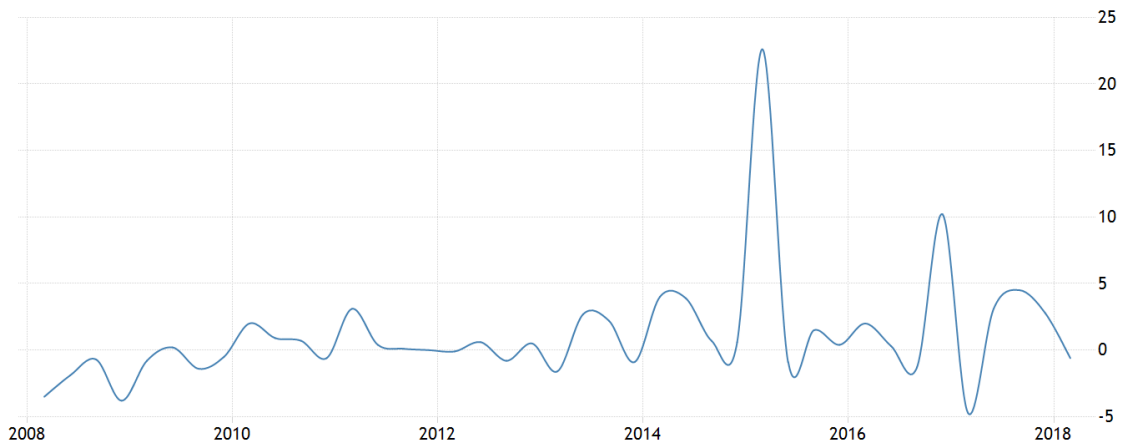
Programmen zur Wirtschaftsförderung in zukunftsträchtigen Bereichen die ökonomische Basis des Landes zu erweitern. Dennoch stufte die Ratingagentur Moody's die irischen Staatsanleihen im Juli 2011 herab mit der Annahme, Irland werde in absehbarer Zeit weitere Finanzhilfen benötigen, um seinen Sanierungskurs fortzusetzen (Quelle: Moody's;

RTE news).

Es kam jedoch nicht zu einer Aufstockung des Rettungspakets für Irland durch die Eurogruppe. Stattdessen akzeptierte die irische Notenbank, dass ein Schuldschein der irischen Regierung in Staatsanleihen umgetauscht wird. Dadurch konnte die Rückzahlung auf rund 40 Jahre gestreckt werden und Irland etwa 20 Milliarden Euro einsparen. Irlands Wirtschaft ging es zunehmend besser. 2011 wurde seit der Krise zum ersten Mal wieder ein Wachstum erzielt. Allerdings kämpfte Irland lange noch mit einem Haushaltsdefizit. 2012 lag es bei immer noch beachtlichen 7,7 Prozent.

Am 15. Dezember 2013 verließ Irland nach drei Jahren das EU-Rettungsprogramm. Als erstes Euro-Krisenland behauptete sich Irland wieder an den Finanzmärkten. Einen Monat später ließ sich das Land erstmals nach drei Jahren Geld von privaten Investoren. Die positive Entwicklung schlägt sich auch auf ihre Bonitätsnote nieder. Die Rating-Agentur Moody's hob die Kreditwürdigkeit Irlands auf das sogenannte Investmentgrade-Niveau an. Damit galten irische Staatsanleihen wieder als relativ sichere Anlageformen, da sich die Note nicht mehr im sogenannten Ramschbereich befand. Es folgten weitere Heraufstufungen. Im März 2014 feierte der einstige Euro-Krisenstaat ein erfolgreiches Comeback an den Finanzmärkten, obwohl die Wirtschaft Ende 2013 überraschend geschrumpft war. Wie das nationale Statistikamt mitteilte, sank das Bruttoinlandsprodukt von Oktober bis Dezember um 2,3 Prozent. Die Regierung platzierte gleichwohl eine Zehnjahres-Anleihe zu einem rekordtiefen Zins. Dies zeigte die Rückkehr des Vertrauens in das Land. Ein Jahr später äußerte sich die irische Zentralbank weiter positiv in ihrer Prognose. Irland ist, auch dank Strukturreformen, eines der wachstumsstärksten Euro-Länder. Zur Veranschaulichung des Trends und der damit verbundenen Volatilitäten:

IRELAND GDP GROWTH RATE



SOURCE: TRADINGECONOMICS.COM | CENTRAL STATISTICS OFFICE IRELAND

c) Fallstudie zur Schuldenkrise in Zypern: Bankenkrise und Gläubigerbeteiligung

Zypern musste nach Griechenland, Irland, Portugal und Spanien als fünftes und letztes Land der Euro-Zone im Juni 2012 einen Antrag auf Finanzhilfen stellen. Zypern ist mit 1,1 Mio. Einwohnern und etwa 17,5 Milliarden Euro Wirtschaftsleistung eine der kleinsten Volkswirtschaften der Eurozone. Seine Wirtschaft ist eng mit dem benachbarten Griechenland verbunden. Besonders der sehr große zyprische Bankensektor hat unter der Griechenlandkrise gelitten. Zypern galt auch als Steueroase und hat beträchtliche Gelder insbesondere aus Russland angezogen, weshalb Deutschland und andere Länder darauf drängten, Hilfszahlungen u.a. mit Maßnahmen gegen die Geldwäsche zu verknüpfen. Nach langen Vorbereitungen und Krisentreffen hatten sich am 16. März 2013 die Euro-Finanzminister und der Internationale Währungsfonds auf ein entsprechendes Hilfsprogramm für Zypern geeinigt.

Auf dieser Grundlage sollte Zypern 10 Milliarden Euro aus dem Krisenfonds ESM erhalten. Das Geld war sowohl für die Rekapitalisierung von Banken als auch zur Finanzierung des Staatshaushalts vorgesehen. Allerdings war – im Vergleich z.B. zu Griechenland – von Anfang an Voraussetzung, dass Zypern einen Eigenanteil beiträgt. Um diesen Anteil aufzubringen, war zunächst eine Sonderabgabe der Bankkunden in Zypern geplant. Bei Einlagen unter 100.000 Euro sollte ein Einmal-Beitrag von 6,75 Prozent fällig werden. Bei allen Anlagen darüber sollten es 9,9 Prozent sein. Ziel war, insgesamt 5,8 Milliarden Euro einzunehmen. Außerdem umfasste das Hilfspaket die Bedingung, dass Zypern seine Körperschaftsteuer erhöhe. Statt bisher zehn Prozent sollten 12,5 Prozent erhoben werden (zur politischen und rechtlichen Sensibilität vgl. Art. 113 AEUV mit der Steuersouveränität der Mitgliedstaaten). Auch auf Kapitaleinkünfte sollte es höhere Abgaben geben. Der aufgeblähte Bankensektor sollte bis 2018 auf Normalmaß schrumpfen. Die zyprische Regierung bekam zudem die Auflage, Ausgaben in Höhe von 4,5 Prozent der Wirtschaftsleistung einzusparen und Staatsfirmen zu privatisieren.

Wie politisch sensibel jedoch ein Eingriff in Einlagen von Bankkunden war, zeigt die damalige Entwicklung: Eine EU-Richtlinie aus dem Jahr 1994 (Richtlinie 94/19/EG) führte Mindestanforderungen an die Einlagensicherung ein, die dann als Reaktion auf die Finanzkrise 2008 geändert wurde (Richtlinie 2009/14/EG). Insbesondere wurde die Deckungssumme in zwei Schritten auf 100.000 Euro bis Ende 2010 angehoben. Die Kommission hatte im Juli 2010 einen Legislativvorschlag zur Neufassung der Einlagensicherungsrichtlinie vorgelegt. Im Dezember 2013 haben sich Rat und Europäisches Parlament auf Basis dieses Vorschlags auf einen Richtlinienentwurf geeinigt. Diese Richtlinie wurde am 12. Juni 2014 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 49).

Auch vor diesem Hintergrund lehnte am 19. März 2013 das zyprische Parlament den Rettungsplan von Eurostaaten und IWF und die darin vorgesehene Zwangsabgabe auf Sparguthaben, mit der Zypern den Eigenbeitrag von 5,8 Milliarden Euro aufbringen sollte, ab. Ohne Perspektive auf einen Rettungsplan garantierte daraufhin die Europäische Zentralbank die laufende Nothilfe und damit Liquidität für zyprische Banken nur noch bis zum 25. März 2013. Nun wurde ein neues Hilfspaket geschnürt, bei dem die Guthaben über 100.000 Euro in Zypern deutlich stärker belastet werden. Dafür blieben die Guthaben unter 100.000 Euro unangetastet. In der Nacht auf den 25. März einigten sich die Finanzminister und Zypern in letzter Minute auf dieses neue Rettungspaket (Quelle: Consilium.Europa.eu).

The programme will contain a decisive approach to addressing financial sector imbalances. There will be an appropriate downsizing of the financial sector, with the domestic banking sector reaching the EU average by 2018. In addition, the Cypriot authorities have reaffirmed their commitment to step up efforts in the areas of fiscal consolidation, structural reforms and privatisation.

Von den zehn Milliarden Euro an Hilfgeldern stammten neun Milliarden Euro von den Euro-Partnern und eine Milliarde vom Internationalen Währungsfonds. Das Geld ging allein an den zyprischen Staat, nicht unmittelbar an die Banken des Landes. Den geforderten Eigenanteil brachte der Inselstaat auf, indem er die zweitgrößte Bank des Landes, Laiki, in die Abwicklung schickte. Inhaber von Guthaben und Anleihen mit mehr als 100.000 Euro bei Laiki und der Bank of Cyprus mussten deutliche Verluste hinnehmen. Sowohl EuG wie auch EuGH haben die Vereinbarkeit mit EU-Recht geprüft, vgl. EuG vom 10.11.2014 (T-289/13, EU: T.2014:981 u.a.) sowie EuGH vom 20.09.2016 (C-8/15 P bis C-10/15 P, C-105 P bis C 109/15 P– Ledra Advertising).

Laiki wurde in eine sogenannte Bad Bank mit faulen Einlagen überführt. Garantierte Einlagen (unter 100.000 Euro) gingen an die Bank of Cyprus, dem größten Geldinstitut des Landes. Kunden der Bank of Cyprus zahlten auf ihre Vermögen, die über der 100.000-Euro-Grenze liegen, de facto eine Abgabe von 37,5 Prozent. Die Bankkunden erhielten im Gegenzug Anteile der Bank of Cyprus. Sie wurden damit gezwungenermaßen Anteilseigner der Bank und trugen mit ihren Einlagen zur geforderten Erhöhung des Eigenkapitals der Bank bei. Weitere 22,5 Prozent der Guthaben, die die Marke von 100.000 Euro übersteigen, wurden eingefroren und standen ebenso zur Rettung der Bank bereit.

Unter dem Gesichtspunkt der Lastenteilung und Heranziehung von privaten Gläubigern war der Fall Zypern ein Wendepunkt, der nur mit tiefen Rechtseingriffen funktionieren konnte. Um die damit verbundene Kapitalflucht aus Zypern zu verhindern, wurde die Grundfreiheit bzw. das Recht auf freien Kapitalverkehr in Art. 63 AEUV eingeschränkt und der Zahlungsverkehr in den kommenden Wochen strikt kontrolliert. Im EU-Recht heißt es dazu:

Art. 66
(ex-Artikel 59 EGV)

Falls Kapitalbewegungen nach oder aus dritten Ländern unter außergewöhnlichen Umständen das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion schwerwiegend stören oder zu stören drohen, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Europäischen Zentralbank gegenüber dritten Ländern Schutzmaßnahmen mit einer Geltungsdauer von höchstens sechs Monaten treffen, wenn diese unbedingt erforderlich sind.

Dafür mussten die EU-Staaten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der EZB zustimmen. Am 12. April 2013 haben die Euro-Finanzminister in Dublin das Hilfsprogramm für Zypern und die damit verbundenen Auflagen bestätigt. Der Rahmen für die Hilfskredite wurde nicht angehoben, obwohl Zyperns Finanzlücke inzwischen größer war als zunächst angenommen. Das Land musste nun mehr als 13 Milliarden Euro durch eine Beteiligung von Bankkunden an der Rettungsaktion, Privatisierungen und Einsparungen aufbringen. Mit großer Mehrheit hat der Bundestag am 18. April 2013 das Rettungspaket für Zypern von neun Milliarden Euro beschlossen.

Im Endergebnis enthielt das vom zyprischen Parlament gebilligte zweite Hilfsprogramm härtere Bedingungen als das erste, abgelehnte Paket und schloss die Abwicklung der Laiki-Bank ein, des zweitgrößten zyprischen Kreditinstituts. Trotz der tiefgreifenden Einschnitte machte der Staat bereits zu Beginn des zweiten Krisenjahres bemerkenswerte Fortschritte bei der fiskalischen Konsolidierung und hatte die Erwartungen zum Teil sogar übererfüllt. Die Staatsverwaltung erfüllte die Reformauflagen

der Troika ohne größere Rückschläge, obwohl Zyperns Bankenkrise insbesondere durch die enge Verflechtung mit Griechenland noch lange nicht überwunden war. Für viele Milliarden Euro hatten zyprische Banken griechische Staatsanleihen gekauft, die weiter an Wert verlieren sollten.

Mit einer erfolgreichen Versteigerung von Fünf-Jahres-Anleihen kehrte Zypern im Juni 2014 an den Kapitalmarkt zurück. Die Inselrepublik habe sich 750 Millionen Euro geliehen, verkündete Staatspräsident Nikos Anastasiades. Die Nachfrage der Anleger habe mit zwei Milliarden mehr als doppelt so hoch gelegen wie das Angebot. Der Zinssatz fiel mit 4,75 Prozent niedriger aus als Experten angenommen hatten, dennoch musste Zypern mehr bieten als zuletzt Portugal oder Irland. Anfang 2015 hob das Land nach knapp zwei Jahren die meisten Kapitalkontrollen wieder auf, die während der Krise eingeführt wurden. Wer aus Zypern ausreiste, durfte wieder bis zu 10.000 Euro mitnehmen.

(2) Die institutionelle Entwicklung: Von bilateralen Hilfskrediten zu Rettungsschirmen

Seit Mai 2010 versuchten die Euro-Staaten, EZB und IWF mit immer neuen Maßnahmen, die Schuldenkrise in den Griff zu bekommen. Als erstes Paket billigten die Staats- und Regierungschefs der EU am 7./8. Mai 2010 bei einem Sondergipfel in Brüssel bilaterale Hilfen für Griechenland sowie die Einführung eines temporären Rettungsschirms (Text in **Anlage 1**). Die Euro-Finanzminister arbeiteten ab dem 9. Mai diesen Schirm weiter aus. Sein Ziel war es, den Euro nachhaltig zu stabilisieren und Spekulationen auf eine Zahlungsunfähigkeit weiterer verschuldeter Euro-Staaten zu stoppen. Er bot den Euro-Ländern zur Abwehr einer Schuldenkrise als Ultima-Ratio die Möglichkeit, auf ein gemeinsames Kreditprogramm zurückzugreifen. Dadurch sollten sie temporär nicht mehr auf die (volatilen) Kapitalmärkte angewiesen sein. Im Gegenzug für Hilfen mussten sich finanziell angeschlagene Euroländer zu zusätzlichen Reform- und Konsolidierungsmaßnahmen verpflichten. Der temporäre Rettungsschirm war auf drei Jahre angelegt und beinhaltet Kreditermächtigungen im Umfang von maximal 750 Milliarden Euro. Diese setzten sich aus drei Elementen zusammen:

1. Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) als zwischenstaatliche Vereinbarung, die über nationale Garantien von 440 Milliarden Euro verfügte und in diesem Rahmen Geld leihen und in Form von Krediten an die Krisenländer weitergeben konnte.
2. Der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), der durch den EU-Haushalt selbst abgesichert war und 60 Milliarden Euro umfasste.
3. Kredite des IWF in Washington. Dieser stellte Kredite bis zu 250 Milliarden Euro für den Euro-Rettungsschirm zur Verfügung.

a) Reichweite und Anwendung des Art. 122 des Lissabon-Vertrages

Die Einordnung von Rettungsschirmen im EU-Recht war schwierig. Als Grundlage für den neuen EU-Hilfsmechanismus wurde Artikel 122 des Lissabon-Vertrages herangezogen. Er erlaubt finanziellen

Council Regulation 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European Financial Stability Mechanism:

Where a Member State is in difficulties or is seriously threatened with severe difficulties caused by natural disasters or exceptional occurrences beyond its control, the Council, on a proposal from the Commission, may grant, under certain conditions, Union financial assistance to the Member State concerned.

Beistand der Union "aufgrund von außergewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen". Grundlage für einen finanziellen Beistand zugunsten aller Mitgliedstaaten und damit auch der Staaten, die an der gemeinsamen Währung beteiligt sind, bildet Art. 122 Abs. 2 AEUV.

Nach dem in Art. 5 EUV und Art. 7 AEUV festgeschriebenen Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung bedarf die Union einer solchen besonderen Kompetenzgrundlage. Danach kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, einem Mitgliedstaat, der aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren.

Ob die Probleme, die sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entziehen, von diesem selbst verursacht sind, spielt nach dem Wortlaut keine Rolle. Dennoch wurde argumentiert, dass Beistand nur in solchen Situationen gewährt werden dürfe, die auch finanziell gesunde Staaten in ihrer Zahlungsfähigkeit bedrohten. Auf eine solche Einschränkung hat der Gesetzgeber bei der Formulierung von Art. 122 Abs. 2 AEUV aber verzichtet. Die Einschätzung der Lage und der Notwendigkeit eines Beistands liegt daher bei den politischen Organen der Union. Träger des finanziellen Beistandes ist nach den Festlegungen des Art. 122 Abs. 2 AEUV aber ausschließlich die EU. Art. 122 AEUV kam damit für den EFSM im EU-Haushalt, nicht aber als Rechtsgrundlage für bilaterale Kredite der Mitgliedstaaten an Griechenland und später an Irland u.a. in Betracht. Hierzu brauchte es eines zwischen den Mitgliedstaaten abgeschlossenen, intergouvernementalen Instruments wie der EFSF.

b) Hintergründe zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität EFSF

Bilaterale Kredite sowie intergouvernementale Vereinbarungen bedingen Entscheidungen der jeweiligen nationalen politischen Instanzen. In Deutschland waren Bundestag (und Bundesrat) deshalb von Anfang an eng in das Rettungsbemühen eingebunden. Ende Mai 2010 stimmten Bundestag und Bundesrat dem Gesetz zur Euro-Stabilisierung und dem ersten Euro-Rettungspaket zu. Nach intensiven Debatten sprachen sich 319 von 587 anwesenden Abgeordneten für das Gesetz aus. Der deutsche Anteil am Notfallpaket sollte damals auf maximal 148 Milliarden Euro beschränkt sein – entsprechend dem 28-Prozent-Anteil der Bundesrepublik an der Europäischen Zentralbank (Deutscher Ermächtigungsrahmen für EFSF in **Anlage 2**).

Die EFSF verkaufte eigene Anleihen am Markt, um mit den aufgenommenen Mitteln in Not geratene Länder zu unterstützen. Sie bezieht ihre Bonität aus den zugrunde liegenden Staatsgarantien ihrer Mitgliedsländer und war damit von Anfang an auch abhängig von der Bonität ebenjener Länder, die in der Krise selbst unter Druck standen. So verständigten sich die 27 Staats- und Regierungschefs der EU auf ihrem Frühjahrsgipfel am 24. und 25. März 2011 in Brüssel auf eine deutliche „Übersicherung“ der EFSF, damit die EFSF die Rating-Bestnoten erhalten und behalten konnte. Die Garantien aller Eurostaaten für die EFSF belaufen sich seitdem auf 780 Milliarden Euro, so dass die ausgereichten Garantien die erlaubten EFSF-Verbindlichkeiten von 440 Milliarden Euro klar übersteigen. Am 29. September 2011 stimmte der Bundestag nach langer Diskussion der Aufstockung der EFSF zu. Deutschland muss für 211 Milliarden Euro bürgen.

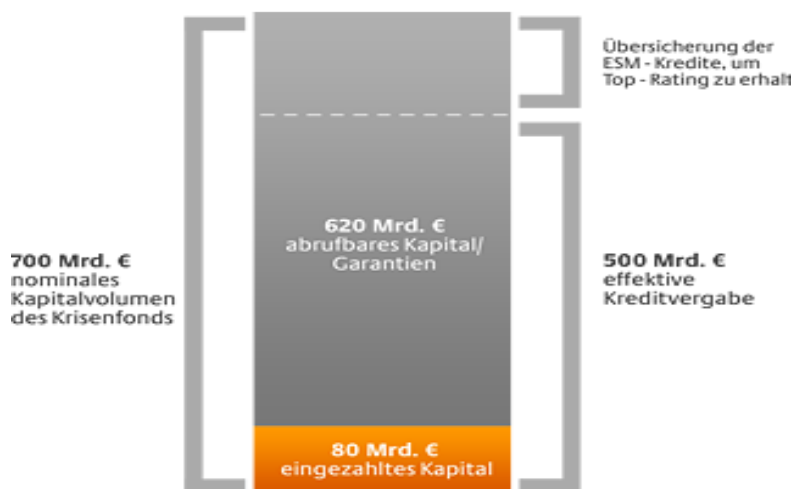
Die Diskussion über ein ausreichendes Volumen der EFSF war damit aber noch nicht beendet. Am 26. Oktober 2011 einigten sich die Euro-Staaten auf einen sog. Kredithebel für den Rettungsfonds EFSF, um dessen Schlagkraft zu erhöhen und gefährdete größere Staaten wie Italien und Spanien aus der Schusslinie der Finanzmärkte zu holen und dennoch die Obergrenze der Garantien der 17 Euro-Staaten nicht zu erhöhen. Hinter dem Kredithebel steckte die Idee, die Finanzmittel des EFSF als eine Art Versicherung zu nutzen, anstatt sie als direkte Kredite zu vergeben oder selbst Staatsanleihen von Krisenländern zu kaufen. Die Presseerklärung der EFSF vom 29. November 2011 verdeutlicht dies:

Brussels/Luxembourg – Euro area Finance Ministers agreed on 29 November on the terms and conditions to extend EFSF's capacity by introducing sovereign bond partial risk participation and a Co-Investment approach. Ministers also adopted amended EFSF guidelines concerning intervention in the primary and secondary debt markets and precautionary credit lines in order to use leverage. Klaus Regling CEO of EFSF commented "Both options are designed to enlarge the capacity of the EFSF so that the new instruments available to the EFSF can be used efficiently".

Under the partial risk protection, EFSF would provide a partial protection certificate to a newly issued bond of a Member State. The certificate could be detached after initial issue and could be traded separately. It would give the holder an amount of fixed credit protection of 20-30% of the principal amount of the sovereign bond. The partial risk protection is to be used primarily under precautionary programmes and is aimed at increasing demand for new issues of Member States and lowering funding costs.

Diese Versicherung sollte private Investoren dazu bewegen, weiterhin Staatsanleihen von Euro-Ländern zu kaufen, da zugleich die EFSF zumindest einen Teil des Ausfallrisikos übernehmen konnte. Denn sollte ein Land das Geld nicht zurückzahlen können, das ihm der Investor durch den Kauf der Staatsanleihe geliehen hat, würde die EFSF einspringen. Durch dieses Vorgehen sollten die zu diesem Zeitpunkt noch nicht verplanten 250 bis 275 Milliarden Euro der EFSF bis zu einer Billion Euro vervielfacht werden.

Neben den Bemühungen zur Ertüchtigung der zeitlich begrenzten EFSF wurde bereits auf dem Frühjahrsgipfel am 24. und 25. März 2011 auch ein dauerhafter Krisenmechanismus, der Europäische Stabilitätsmechanismus ESM, beschlossen, der den temporären bis Mitte 2013 ersetzen sollte. Ziel für den ESM war und ist, mit 700 Milliarden Euro Garantievolumen ein Darlehensvolumen von „frischen“ 500 Milliarden Euro zur Verfügung zu stellen, was der damaligen gemeinsamen Obergrenze von EFSF (440 Milliarden Euro) und EFSM (60 Milliarden Euro) entsprach. Deutschland bürgt für maximal 190 Milliarden Euro. Die eigentliche Neuerung war die Finanzierungsstruktur: Erstmals mussten die Staaten über 4 Jahre zusätzlich zu ihren Garantien insgesamt 80 Milliarden Euro in bar einzahlen, auf Deutschland entfiel eine Bareinzahlung in Höhe von 22 Milliarden. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Grundstruktur des ESM (Quelle: Bundesfinanzministerium)



Am 8. Oktober 2012 kamen die damals 17 Finanzminister des Euro-Währungsgebiets zur konstituierenden Sitzung des ESM-Gouverneursrates zusammen und haben damit den permanenten Rettungsschirm ESM offiziell gestartet. Der ESM löst den bisherigen Rettungsschirm EFSF ab. Er perpetuiert den Ultima-Ratio Ansatz und die strikten Auflagen für Empfängerländer. Der ESM hat seinen Sitz in Luxemburg. Die wesentlichen Entscheidungen trifft ein Gouverneursrat, der sich aus den Finanzministern der Euro-Staaten zusammensetzt. Zum Vorsitzenden des ersten Gouverneursrats wurde Jean-Claude Juncker gewählt. Geschäftsführer des ESM ist bis heute der Deutsche Klaus Regling. Nach seinem Start erhielt der ESM, vor allem wegen seines eingezahlten Kapitals, von der Rating-Agentur Fitch die Bestnote AAA.

Rettungsschirme waren aber nicht die einzige systemische Antwort auf die Eurokrise. Auf dem EU-Gipfel im März 2011 wurde auch einer Verschärfung des geltenden Euro-Stabilitätspaktes zugestimmt. Defizitsündern drohen mit dem Fiskalpakt nun nicht nur Geldstrafen, wenn die jährliche Neuverschuldung drei Prozent der Wirtschaftsleistung übersteigt, sondern auch wenn die Gesamtverschuldung über 60 Prozent der Wirtschaftsleistung liegt. Mit dem "Pakt für den Euro" wollen sich die Euro-Länder zudem in der Sozial-, Steuer- und Haushaltspolitik eng abstimmen. Dieser Euro-Plus-Pakt ergänzt das Europäische Semester mit der seit 2011 jährlichen Abstimmung der nationalen Haushaltsplanung sowie die im Rahmen des sog. „Six-Pack“ vereinbarte Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (vgl. VO 1175/2011, VO 1177/2011, VO 1173/2011, RL 2011/85/EU, VO 1176/2011, VO 1174/2011).

Der „freiwillige“ Fiskalpakt sieht ehrgeizige Vorgaben für nationale Schuldenbremsen vor. So regelt der Pakt in Art. 3 Abs. 1 b), dass das mittelfristige Haushaltsziel der Vertragsparteien ein gesamtstaatliches strukturelles Defizit von 0,5 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht übersteigt, solange die Schuldenquote nicht deutlich unter 60 % liegt. Damit geht er deutlich über die Anforderungen des bestehenden präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspaktes hinaus. Die Umsetzung der Schuldenbremse in nationales Recht muss durch Bestimmungen verbindlicher und dauerhafter Art, vorzugsweise mit Verfassungsrang, erfolgen, d.h. die Einhaltung und Befolgung der nationalen Schuldenregeln muss gewährleistet sein.

Die Umsetzung der Schuldenbremse in nationales Recht kann durch eine Klage vor dem EuGH durchgesetzt werden. Bei Nichtumsetzung einer Entscheidung des EuGH können dem betreffenden Mitgliedstaat Sanktionen auferlegt werden. Die Eröffnung und alle weiteren Beschlüsse im Rahmen eines Defizitverfahrens erfolgen hinsichtlich der Nichteinhaltung des Defizitkriteriums quasi-automatisch (umgekehrte qualifizierte Mehrheitsentscheidung). Quasi-automatische Beschlüsse mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit, die nach der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Rahmen des sogenannten „Sixpack“ erst bei Sanktionen zum Tragen kommen, werden damit auf die Einleitung des Defizitverfahrens ausgeweitet.

Während ESM und Six-Pack Änderungen im EU-Recht beinhalten und auch vom Europäischen Parlament beschlossen wurden, basiert der Euro-Plus-Pakt auf freiwilliger Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Im Vorfeld des Gipfels vom 8. und 9. Dezember 2011 hatten sich Kanzlerin Angela Merkel und der damalige französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy eigentlich auf eine Änderung der Europäischen Verträge als Lösung geeinigt. Mit diesem Vorhaben konnten sie sich nicht bei allen EU-Mitgliedern durchsetzen. Als Alternative beschlossen die 17 Eurostaaten deshalb, den neuen, intergouvernementalen Euroraum-Vertrag auf den Weg zu bringen, jedoch weiterhin mit dem Ziel einer künftigen EU-Rechtsänderung in Art. 16:

ARTIKEL 16

Binnen höchstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten dieses Vertrags werden auf der Grundlage einer Bewertung der Erfahrungen mit der Umsetzung des Vertrags gemäß dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union die notwendigen Schritte mit dem Ziel unternommen, den Inhalt dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen.

Dieser Pakt sollte aus der EU eine Fiskalunion machen mit verbindlicheren Regeln für die Haushaltspolitik. Mit dem neuen Vertrag sollten sich die Länder zu einer besseren Haushaltsdisziplin verpflichten. Er bedeutet einen Eingriff in die Budgethoheit der Länder. Ziel der einheitlichen "Schuldenbremse" in der jeweiligen Verfassung war und ist zu verhindern, dass Länder auf Dauer wieder mehr ausgeben, als sie einnehmen. Überschreitet ein Land die Schuldenobergrenze, ist ein Korrekturmechanismus vorgesehen. Die EU-Kommission muss dann Gegenmaßnahmen oder Strafen vorschlagen. Diese kann nur eine Zweidrittelmehrheit der EU-Finanzminister stoppen. Außerdem müssen Staaten, deren Gesamtschulden mehr als 60 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung betragen, ihre Schulden zukünftig nach festen Regeln abbauen.

Am 29. Juni 2012 stimmten Bundestag und Bundesrat mit großer Mehrheit dem europäischen Fiskalpakts für mehr Haushaltsdisziplin und dem ESM-Rettungsschirm zu. Der Abstimmung waren langwierige Verhandlungen zwischen Opposition und Regierung vorausgegangen. Am Ende stimmte im Bundestag eine Zwei-Drittel-Mehrheit aus CDU, FDP, SPD und Grünen für die beiden Maßnahmen und im Bundesrat 15 der 16 Bundesländer.

c) Die Rechtsprechung von BVerfG und EuGH zum ESM

BVerfG

Das Bundesverfassungsgericht war immer wieder mit der Rettungspolitik befasst. So entschied es bereits am 7. Mai 2010 in einem Eilverfahren gegen den Antrag auf einstweilige Anordnung zum Stopp der Kredite an Griechenland (2 BvR 987/10). Gegen den ESM reichten die Linksfraktion und einzelne Abgeordnete der CSU, SPD und FDP beim Bundesverfassungsgericht Klage ein. Diese Klage wuchs zur größten Verfassungsbeschwerde in der Geschichte der Bundesrepublik an: rund 37.000 Bürger hatten sich ihr angeschlossen (Quelle: Bündnis für Verfassungsbeschwerde zu ESM und Fiskalvertrag). Der Rettungsschirm ESM und der Fiskalpakt höhlen nach Auffassung der Kläger unter anderem das Haushaltsrecht des Bundestags nach Art. 110 GG aus, weil die Entscheidungen des ESM-Gremiums über Milliardenhilfen nicht demokratisch legitimiert seien.

Die gesamte Palette des Euro-Krisenmanagements wurde Gegenstand des Gerichtsverfahrens: Die Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM, der Fiskalpakt sowie die nationalen Zustimmung- und Begleitgesetze, das Zustimmungsgesetz zu Art. 136 Abs. 3 AEUV, mit dem der ESM erstmals ins Primärrecht aufgenommen wurde, das Target2-System sowie das sogenannte Sixpack. Die dagegen eingesetzten Rechtsmittel waren das Organstreitverfahren (angestrengt durch die Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag) sowie die Verfassungsbeschwerde.

Auch mit dem Urteil vom 12. September 2012 (2 BvR 1390/12) hatte der Zweite Senat eine einstweilige Anordnung gegen die Ratifizierung des ESM-Vertrages und die Ausfertigung der innerstaatlichen Zustimmung- und Begleitgesetze unter zwei Maßgaben abgelehnt. Wichtig war eine klare Haftungsbegrenzung: Es musste sichergestellt werden, dass sämtliche deutschen Zahlungsverpflichtungen aus dem ESM-Vertrag auf den Anteil der Bundesrepublik am genehmigten Stammkapital in Höhe von 190 Mrd. Euro beschränkt bleiben. 190 Mrd. Euro entsprechen rd. 27% vom Stammkapital in Höhe von insgesamt rd. 700 Mrd. Euro; 21,7 Mrd. Euro davon eingezahlt und 168,3 Mrd. Euro abrufbar.

Zudem bekräftigte das Gericht die Rolle des Parlaments. Keine einzige Vereinbarung zum ESM darf die Mitwirkung des Bundestages behindern. So dürften die Regeln zur Unverletzlichkeit der Unterlagen des ESM sowie die berufliche Schweigepflicht aller für den ESM tätigen Personen einer Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates nicht entgegenstehen.

Am 14. September 2012 haben die Finanzminister der Euro-Staaten die vom Bundesverfassungsgericht formulierten Auflagen gebilligt. Die Inhalte waren dann Gegenstand einer Auslegungserklärung der ESM-Mitglieder vom 27. September 2012 sowie einer einseitigen Erklärung der Bundesrepublik Deutschland, die am 26. September 2012 vom Bundeskabinett gebilligt worden war. Damit war nach Auffassung des Gerichts die Gefahr einer unbegrenzten Zahlungspflicht in völkerrechtlich verbindlicher Weise ausgeschlossen worden. Am 27. September 2012 hat Bundespräsident Gauck die Ratifikationsurkunde zum ESM unterzeichnet. So konnte der ESM am 8. Oktober 2012 starten.

Angesichts der vorangegangenen Eilentscheidung war absehbar, dass Karlsruhe 2014 auch im Endurteil grünes Licht geben würde (Urteil vom 18. März 2014 - 2 BvR 1390/12). Bis auf zwei Zustimmungsgesetze (zu Art. 136 Abs. 3 AEUV sowie zur Einrichtung des ESM) hielt das höchste deutsche Gericht die Klagen gegen alle anderen Rechtsakte sogar für unzulässig. Karlsruhe verneinte bei diesen Beschwerden das Vorliegen einer rügefähigen Grundrechtsposition, die die Kläger auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG stützten, den sogenannten materiellen Gehalt des Wahlrechts. Nach Auffassung der Beschwerdeführer sei die demokratische Selbstregierung des Volkes dauerhaft derart eingeschränkt, dass

zentrale politische Entscheidungen nicht mehr selbständig getroffen werden könnten (Rz. 125). Eine solche Entleerung des Wahlrechts hielt Karlsruhe jedoch nur für gegeben, wenn eine parlamentarische Repräsentation des politischen Willens der Bürger rechtlich oder praktisch unmöglich wäre. Aus Art. 38 GG leitet sich nach Auffassung des Gerichts jedenfalls kein "Anspruch auf Demokratie" ab, sondern lediglich ein Schutz demokratischer Grundsätze, die der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG unterliegen. Eine diesbezügliche Aushöhlung erschloss sich den Richtern nach dem Beschwerdevortrag nicht. Der zulässige Teil der Klagen wurde als unbegründet zurückgewiesen. Das Budgetrecht stelle ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar, das auch im Rahmen intergouvernementaler Systeme zu beachten sei. Dies mache Blankoermächtigungen in Form von Bürgerschafts- oder Leistungsautomatismen unzulässig. Trotz der durch ESM und Fiskalvertrag eingegangenen Verpflichtungen bleibe die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages aber hinreichend gewahrt. Insoweit fügt sich der Richterspruch konsequent in die Rechtsprechung zu Integrationsverantwortung und Integrationsbeschränkungen in der Tradition des Maastricht- (2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92; E 89, 155) und Lissabon-Urteils (2 BvE 2/08; E 123, 267) ein.

Allerdings wird dem Gesetzgeber auferlegt, dass der Legitimationszusammenhang zwischen dem ESM und dem Parlament bestehen bleiben muss. Leitsatz: *„Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages setzt voraus, dass der Legitimationszusammenhang zwischen dem Europäischen Stabilitätsmechanismus und dem Parlament unter keinen Umständen unterbrochen wird.“* Im Hinblick auf den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-V) ergeben sich daraus zwei Anforderungen. Zum einen soll die gegenwärtige "Sperrminorität" der Bundesrepublik mit ihrem Kapital- und Stimmrechtsanteil von 25,72% (2014) – die wichtigsten Entscheidungen verlangen mindestens 80% der abgegebenen Stimmen (Art. 4 Abs. 5 ESMV) – auch im Falle eines Beitritts neuer Mitglieder erhalten werden. Dies wird durch die erforderliche Einstimmigkeit bei ESM-Beitritten gewährleistet. Zum anderen muss eine Aussetzung der Stimmrechte Deutschlands ausgeschlossen werden, die für den Fall droht, dass ein – theoretisch möglicher – Kapitalabruf nicht fristgerecht und vollständig erfüllt wird (Art. 4 Abs. 8 ESM-V).

Da die bei Kapitalabrufen zu wahrende Zahlungsfrist im dringlichsten Fall lediglich sieben Tage beträgt (Art. 9 Abs. 3 S. 4 ESMV), stellt dies ebenso hohe Anforderungen an die Prognosegüte des Bundeshaushaltsplans wie an das Liquiditätsmanagement des Bundes. Hinsichtlich des ersten Punktes gab Karlsruhe zu bedenken, dass weder das Notbewilligungsrecht der Exekutive nach Art. 112 GG noch die Aufstellung eines Nachtragshaushalts – trotz seiner verfahrensrechtlichen Vereinfachungen nach Art. 110 Abs. 3 GG – in jedem Fall geeignet sind, eine vollständige und fristgerechte Begleichung der deutschen Zahlungsverpflichtungen zu gewährleisten (Rz. 207).

Wirklich entscheidungstragend wurden diese Bedenken allerdings nicht, da der Haushaltsplan nach den Grundsätzen der Vollständigkeit, Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit ohnehin immer mit größtmöglicher Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit aufzustellen ist und die Richter überdies den Prognosen des Haushaltsgesetzgebers vertrauten, wonach sich die deutschen Verpflichtungen auf das anfänglich eingezahlte Stammkapital beschränken (Art. 8 Abs. 2 S. 2 ESM-V). Ebenso vertrauten die Verfassungshüter auf die Leistungsfähigkeit der Finanzagentur Deutschland GmbH, im Rahmen der gesetzlich bewilligten Haushaltsmittel jederzeit fristgerechte Einzahlungen zu leisten.

Die Charakterisierung des ESM insgesamt gelingt Karlsruhe nicht ganz spannungsfrei. Einerseits handle es sich ersichtlich um eine "Ausnahmevorschrift", mit der die Stabilitätsorientierung nicht aufgegeben werde (Rz 180), andererseits hält es seine Einrichtung für eine "grundlegende Umgestaltung"

der Wirtschafts- und Währungsunion durch die zunehmende Lösung vom Prinzip der Eigenständigkeit nationaler Haushalte. An dieser Stelle wird der Unterschied zur Rechtsauffassung des EuGH deutlich, wonach der neu eingeführte Art. 136 Abs. 3 AEUV lediglich eine Bestätigung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten mit bloß klarstellender Funktion und ohne konstitutive Bedeutung sei. Da das höchste deutsche Gericht den Einschätzungsspielraum des inländischen Gesetzgebers respektiert und im ESM-Vertrag keine unauflösbare Bindung sieht, bleiben unterschiedliche Interpretationen in diesem Punkt bislang ohne rechtliche Folgen.

EuGH

Auch der EuGH hatte im November 2012 über eine Rettungspolitik zu entscheiden, die im Wesentlichen aus der Gewährung von Krediten an Mitgliedstaaten bestand, die an den Finanzmärkten nicht mehr zu bezahlbaren Zinsen Finanzmittel aufnehmen können. Die Darlehen wurden zunächst von den Mitgliedstaaten direkt und dann von der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität EFSF gewährt, bevor der dauerhafte Europäische Finanzstabilitätsmechanismus ESM die Kreditgeberrolle übernahm, der auf Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages im Oktober 2012 errichtet worden war. Der EuGH hatte also zu befinden über eine Kreditgewährung unter strengen wirtschaftspolitischen Auflagen, die sicherstellen sollten, dass der betroffene Mitgliedstaat finanzpolitisch wieder auf solideren Kurs zurückfindet.

Die Entscheidung, mit welcher die Luxemburger Richter Abschluss und Ratifikation des Europäischen Stabilitätsmechanismus für europarechtskonform erklärten (Urt. v. 27.11.2012, Az. C-370/12), fiel klar aus. Sie bestätigt diejenigen, die bereits seit 2010 die Auffassung vertreten haben, dass die EU-Verträge den Mitgliedstaaten und den Organen der Europäischen Union ausreichend Spielraum in der Rettungspolitik gewähren. Damit wiesen die Richter des EuGH alle Einwände des irischen Abgeordneten Thomas Pringle zurück, der vor dem höchsten Gericht seines Landes gegen den Rettungsschirm geklagt hatte.

Von den vielfältigen europäischen Rechtsfragen, welche die Rettungspolitik aufwarf und bis heute aufwirft, war eine besonders umstritten: Dürfen Euromitgliedstaaten Kredite gewährt werden, obwohl Art. 125 Abs. 1 AEUV eine (automatische) Haftung der Mitgliedstaaten untereinander sowie eine Schuldenübernahme ausschließt, um die haushaltspolitische Eigenverantwortlichkeit der Länder sicherzustellen? Der EuGH hat – in seiner Entscheidung des gesamten Plenums aller 27 Richter – diese zentrale Frage beantwortet und die rechtliche Zulässigkeit der Euro-Rettungspolitik bejaht. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Rettungspolitik keine Währungspolitik darstellt. Sie ist vielmehr dem Bereich der Wirtschaftspolitik zuzuordnen, für welche die EU keine ausschließliche Kompetenz besitzt (Art. 5 Abs. 1 AEUV). Die Mitgliedstaaten dürfen dementsprechend untereinander auch völkerrechtliche Verträge wie zum ESM schließen, soweit diese die Regeln der EU nicht beeinträchtigen.

Die Prüfung des Gerichts „hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Beschlusses ... berühren könnte“ (Rz. 76), heißt es im Urteil zu jener Gesetzesänderung, die den Weg für den ESM frei machte. Das Urteil nimmt Kritik an der Euro-Rettung in einem entscheidenden Punkt den juristischen Wind aus den Segeln: Der ESM verstoße nicht gegen das sogenannte Haftungsverbot, heißt es. „Die am ESM beteiligten Staaten haften nicht für die Schulden anderer Länder“ (Rz. 146). Der Empfängerstaat „bleibt gegenüber seinen Gläubigern für seine finanziellen Verbindlichkeiten haftbar“ (Rz. 138). Hilfen würden somit zu neuen Schulden gegenüber dem ESM.

So verbiete der EU-Vertrag nicht, dass Länder einander finanzielle Unterstützung gewähren, betonten die Richter. Im Gegenzug müsse das Empfängerland aber sparsam wirtschaften: Die mit der Hilfe verbundenen Auflagen müssten „geeignet [sein], ihm einen Anreiz für eine solide Haushaltspolitik zu bieten. Zitat Rz. 135: „*Wie der Entstehungsgeschichte des Vertrags von Maastricht zu entnehmen ist, soll Art. 125 AEUV sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten auf eine solide Haushaltspolitik achten (siehe den Entwurf eines Vertrages zur Änderung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Hinblick auf die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/91, S. 22 und 52). Das Verbot in Art. 125 AEUV gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben, was ihnen einen Anreiz geben soll, Haushaltsdisziplin zu wahren. Die Einhaltung einer solchen Disziplin trägt auf Unionsebene zur Verwirklichung eines übergeordneten Ziels bei, und zwar dem der Aufrechterhaltung der finanziellen Stabilität der Unionswährung.*“ (Hervorhebungen durch den Verf.).

Das Verbot zum Erwerb von Schuldtiteln durch die EZB und die Zentralbanken der Euro-Mitgliedstaaten umgehe der ESM ebenfalls nicht. Dies gelte „nur“ für die nationalen Zentralbanken sowie die Europäische Zentralbank, erklärte der EuGH. Wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten einem anderen Mitgliedstaat unmittelbar oder über den ESM finanziellen Beistand leisteten, sei das genannte Verbot nicht tangiert.

Rz. 125: „*Hierzu ist festzustellen, dass sich Art. 123 AEUV speziell an die EZB und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten richtet. Wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten einem anderen Mitgliedstaat finanziellen Beistand leisten, fällt dies somit nicht unter das genannte Verbot.*“

Auch mit seinen Einwänden gegen das Schnellverfahren im EUV, mit dem die Staaten in Art. 136 des AEUV die primärrechtlichen Grundlagen für den ESM schufen, drang der irische Abgeordnete nicht durch – unter anderem, weil die Kompetenzen der EU durch den neuen Schirm dem Gerichtsentscheid zufolge nicht ausgeweitet würden. Der Europäische Rat durfte im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 des EUV die Vorschrift des Art. 136 AEUV um einen neuen Abs. 3 ergänzen, welcher die Errichtung des ESM durch die Mitgliedstaaten der Eurozone ausdrücklich vorsieht (Beschluss 2011/199). Diese Änderung berührt weder eine Kompetenz der Union selbst, da ein solcher Mechanismus bisher nicht vorgesehen war, noch überträgt sie der EU eine Zuständigkeit. Letzteres wäre im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nicht zulässig gewesen.

Mit Spannung war erwartet worden, ob der EuGH die Einfügung von Art. 136 Abs. 3 AEUV überhaupt für erforderlich halten würde. Wären die Luxemburger Richter zu dem Ergebnis gekommen, dass erst die Einfügung des Art. 136 Abs. 3 AEUV eine Ausnahme von der so genannten "No-Bailout-Klausel" (Art. 125 Abs. 1 AEUV) schafft, hätten sie damit implizit die Rechtswidrigkeit der Rettungspolitik bis zur Einführung dieser Vorschrift, d.h. der Griechenlandhilfen und der EFSF-Darlehen, festgestellt. In großer Deutlichkeit hat der EuGH entschieden, dass die so genannte "No-Bailout-Klausel" einer solchen konditionierten Kreditgewährung auch ohne den neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV nicht entgegenstand. Die Funktion der Vorschrift, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten auf eine solide Haushaltspolitik achten, werde durch derartige Kredite nicht beeinträchtigt (zur Gesamthematik des Bailout vgl. auch das Gutachten unter www.bundestag.de/blob/417328/.../pe-6-105-15-pdf-data.pdf).

d) Vertiefungsthemen: Rettungsschirme, Transferunion und Eurobonds

Im Laufe der Eurokrise sind viele Lösungen zur Sicherung der Stabilität diskutiert worden. Die Eurozone als neue Transferunion wurde als eine mögliche Option gehandelt. Die Idee besagt, dass in einer solchen Union Staaten oder Bundesländer bestehende Unterschiede bei der finanziellen Ausstattung ausgleichen. Der in Art. 107 GG geregelte Länderfinanzausgleich in Deutschland ist ein Beispiel für eine solche Regelung. Bei diesem unterstützen Bundesländer mit überdurchschnittlichen Steuereinnahmen jene mit geringeren Einnahmen. Auf europäischer Ebene würde das bedeuten, dass EU-Staaten finanziell füreinander haften oder direkte Zahlungen leisten – also Geld „transferieren“. In einer Transferunion wären solche Geldflüsse fest institutionalisiert. Das unterscheidet sie von den einzeln vereinbarten Nothilfen für andere EU-Länder. Eine Transferunion wäre ein erheblicher Schritt in Richtung eines europäischen Bundesstaates. Sie würde ähnlich funktionieren wie Eurobonds und ist deshalb bis heute genauso umstritten (siehe zuletzt: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit: Die EU auf dem Weg in eine Transferunion? SWP Studie 8, Juni 2018).

Eurobonds wiederum sind eine Art von Staatsanleihe, die ebenfalls als mögliche Lösung in der Eurokrise kontrovers diskutiert wurde und in verschiedenen Ausprägungen bis heute diskutiert wird. Bei dieser Art Anleihe würden EU-Staaten gemeinsam Schulden am Finanzmarkt aufnehmen, die aufgenommenen Mittel je nach Bedarf unter sich aufteilen und gemeinsam für die Rückzahlung und Zinsen dieser Schulden haften. Bisher gibt jeder Staat eigene Staatsanleihen aus, leiht sich also selbst Geld am Markt und zahlt dafür je nach eigener Bonität unterschiedliche Zinsen. Staaten, deren Haushalte vom Finanzmarkt als stabil angesehen werden, müssen nur geringe Zinsen bezahlen. Denn eine Rückzahlung der Gelder gilt als sehr wahrscheinlich. Dies gilt zum Beispiel für Deutschland.

Staaten, die als potenzielle Krisenländer angesehen werden, müssen (risiko-orientiert) hohe Zinsen zahlen. Bei einem Vertrauensverlust im Markt wirkt dies krisenverschärfend. Mit Eurobonds gäbe es einen einheitlichen Zinssatz für alle Euro-Länder. Davon würden vor allem Staaten profitieren, die relativ hohe Zinsen zahlen müssen. Sie könnten dann zu deutlich besseren Konditionen Geld leihen. Die Refinanzierungsprobleme dieser Staaten wären also vermutlich durch Eurobonds gelöst. Allerdings würden auf diese Weise die neuen Schulden vergemeinschaftet. Das bedeutet, dass Eurobonds die solideren Staaten wahrscheinlich Milliarden kosten würden, da sie für die Staatsschulden anderer Länder mit haften müssten.

Das Bundesfinanzministerium rechnete 2011 für die Einführung von Eurobonds mit Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt in Milliardenhöhe. Im ersten Jahr kämen auf den Bundesetat höhere Zinskosten von bis zu 2,5 Milliarden Euro zu, im zweiten Jahr seien sie schon doppelt so hoch. Im zehnten Jahr würde die Mehrbelastung zwischen 20 und 25 Milliarden Euro liegen. Das Ministerium ging bei seinen Berechnungen davon aus, dass die Zinsen für Eurobonds verglichen mit Bundesanleihen um rund 0,8 Prozentpunkte steigen. In ähnlicher Größenordnung lagen die Anleihen, die die EU-Kommission verkaufte, um ihren Anteil am damaligen europäischen Rettungsschirm zu finanzieren, über dem deutschen Zinsniveau.

Die Befürworter sehen in den Eurobonds den „billigsten“ Weg aus der Krise. Durch sie würden die Märkte beruhigt und die Spekulationen gegen einzelne Länder beendet. Dann könnten die notwendigen Sanierungen der Staatshaushalte angegangen werden. Eurobonds-Gegner befürchten, dass ein gemeinsamer Zinssatz für alle Euro-Staaten den Schuldenstaaten die Motivation nehmen würde, ihre Haushalte in Ordnung zu bringen. Mitte 2012 richtete sich die Kritik der Bundesregierung deshalb gegen ein Papier des damaligen EU-Ratsvorsitzenden Van Rompuy, der in einem Papier zusammen mit

EZB-Präsident Draghi, EU-Kommissionspräsident Barroso und Euro-Gruppen-Chef Juncker einen Altschuldentilgungsfonds und die Vergemeinschaftung der Schulden in der Euro-Zone forderte. Am 26. Juni 2012 lehnte Bundeskanzlerin Merkel nach Medienberichten die Einführung von Eurobonds im Bundestag ab. Eine gesamtschuldnerische Haftung, also auch Euro-Bonds, werde es nicht geben *"solange ich lebe"*.

Die Diskussion neuer Anleiheformen geht weiter. So wird zur Stabilisierung der Eurozone derzeit gefordert, SBBS (Sovereign Bond-Backed Securities) einzuführen. Präsident Juncker hat sich im September 2017 dafür ausgesprochen; am 24. Mai 2018 hat die Kommission einen Regulierungsvorschlag zu SBBS vorgelegt (Quelle: EU-Kommission). Dabei wird das Ziel verfolgt, über die Verbriefung von Staatsanleihen und die Tranchierung in Senior und Junior Bonds eine Anlageklasse zu schaffen, die es Banken in Form der risikoärmeren Senior Bonds erlaube, ein sicheres und gleichzeitig diversifiziertes Portfolio von Staatsanleihen zu halten. Außerdem soll verhindert werden, dass es im Krisenfall zu einer Kapitalflucht von finanziell schwächeren in finanziell solidere Staaten kommt. Dadurch soll eine bessere Resilienz erreicht und die Notwendigkeit für Bankenrettungen verringert werden. Davon würden alle Staaten in der Eurozone profitieren. Der Vorschlag sieht im Gegensatz zu Eurobonds keine explizite gemeinsame Haftung der Mitgliedstaaten für ihre Staatsschulden vor, da die Anleihen nach wie vor von den einzelnen Staaten emittiert werden.

Der wissenschaftliche Beirat beim BMF hat gleichwohl in einem Brief an Minister Schäuble vom 20. Januar 2017 vor der Einführung von SBBS gewarnt (Quelle: Bundesfinanzministerium): *„Das Instrument der SBBS ist besonders anfällig für politische Einflussnahme. Es ist zwar prinzipiell privatwirtschaftlich konstruiert, aber bei einem deutlichen Renditeanstieg von Anleihen einzelner Staaten, der politisch als nicht mehr akzeptabel erscheint, würde schnell der Ruf nach staatlicher Intervention in die Preisbildung entstehen. Mit dem Verweis auf vermeintliches Marktversagen wäre damit stets ein wohlfeiles Argument gegeben, um alles Notwendige dafür zu tun, dass auch finanziell weniger solide Staaten ihre Anleihen zu günstigen Konditionen absetzen können. Zudem kann sich bei einer staatlichen oder privaten, aber auf Betreiben der europäischen Politik errichteten Verbriefungsinstitution die Erwartung bilden, dass im Zweifel Zahlungsausfälle aus Reputationsgründen vermieden und somit die Anleger entschädigt werden – auf Kosten der Gemeinschaft der beteiligten Mitgliedstaaten. Das Ergebnis einer solchen Intervention wäre die Einführung von Eurobonds durch die Hintertür.“*

(3) Ausgestaltung von EFSF, EFSM und ESM und Verknüpfung mit EZB:

EFSF steht für "Europäische Finanzstabilisierungsfazilität". Dabei handelt es sich um eine Aktiengesellschaft mit Sitz in Luxemburg, die als vorläufiger Stabilisierungsmechanismus für den Euro fungiert. Die EFSF besteht seit Mai 2010 und war aktiv bis Juni 2013. Bis dahin sollte sie parallel zu dem als Nachfolger geplanten Europäischen Stabilitätsmechanismus bestehen. Die EFSF versorgte Griechenland, Irland und Portugal mit günstigen Krediten. Das Geld dafür borgte sich der Fonds am Kapitalmarkt. Es wurde nur ausgezahlt, wenn sich die betroffenen Länder zu Struktur- und Sparmaßnahmen verpflichten. Die Euro-Länder stellten anteilig Garantien bereit. Außerdem kann der Fonds auch Staatsanleihen von Krisenstaaten aufkaufen, damit deren Kurse nicht ins Bodenlose fallen. Zusätzlich kann er einem hoch verschuldeten Land vorsorglich Kredite und Darlehen zur Rekapitalisierung seiner Finanzinstitute bereitstellen.

Die EFSF konnte Kreditausfallbürgschaften in Höhe von bis zu 440 Milliarden Euro übernehmen. Im März 2011 haben die Eurostaaten eine deutliche „Übersicherung“ der EFSF beschlossen. Die Garantien aller Eurostaaten für die EFSF belaufen sich nach dieser Änderung auf 780 Milliarden Euro und übersteigen damit die maximalen EFSF-Verbindlichkeiten (440 Milliarden Euro). Auf Deutschland entfällt ein maximales Garantievolumen in Höhe von bis zu 211 Milliarden Euro.

Die Abkürzung EFSM steht für "Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus". Der EFSM ist ein EU-Gemeinschaftsinstrument aller Mitgliedstaaten. Er ist Teil des temporären Euro-Rettungsschirms und steuerte zu diesem 60 Milliarden Euro bei. Der deutsche Finanzierungsanteil entspricht dem Anteil am EU-Haushalt in Höhe von rund 20 Prozent. Aktiviert wurde der EFSM durch einen Mehrheitsbeschluss des Europäischen Rats. Mit der Ablösung durch den permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) fiel der EFSM ersatzlos weg.

Die Abkürzung ESM steht für "Europäischer Stabilitätsmechanismus". Es handelt sich dabei um einen dauerhaften Rettungsschirm zur Stabilisierung des Euros, der den vorübergehenden Schirm bis Mitte 2013 ablöste. Ziel war, seine Arbeit schon möglichst Mitte 2012 parallel zum EFSF aufzunehmen. Seine Aufgabe ist es, Mitglieder der Eurozone zu unterstützen, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind, um so zur Stabilisierung des Euro-Währungsgebietes beizutragen. Sein Stammkapital beträgt 700 Milliarden Euro. Kredithilfen soll er bis zur Obergrenze von 500 Milliarden Euro zur Verfügung stellen können. Dabei steuern die Euroländer erstmals nicht mehr nur Bürgschaften bei, sondern zahlen Stammkapital in bar ein. Es werden also unmittelbar die nationalen Staatshaushalte belastet. Deutschland steht dabei mit 190 Milliarden gerade. Rund 22 Milliarden zahlte es ein, für weitere 168 Milliarden Euro sind Garantien ausgereicht.

Trotz all dieser weitreichenden Krisenmaßnahmen war 2012 die Eurokrise nicht ausgestanden. Am 26. Juli 2012 sprach Mario Draghi als Präsident der Europäischen Zentralbank einen Satz, den einige als Wendepunkt in der Eurorettung sehen (Quelle: ecb.europe.eu): *„When people talk about the fragility of the euro and the increasing fragility of the euro, and perhaps the crisis of the euro, very often non-euro area member states or leaders, underestimate the amount of political capital that is being invested in the euro. And so we view this, and I do not think we are unbiased observers, we think the euro is irreversible. And it’s not an empty word now, because I preceded saying exactly what actions have been made, are being made to make it irreversible. But there is another message I want to tell you. Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough.“*

Anfang August 2012 kündigte Mario Draghi dann an, die Zentralbank sei bereit, Staatsanleihen im "nötigen" Umfang kaufen. So sollte der Druck der Finanzmärkte auf Krisenstaaten sinken. Ein Termin für den Kauf wurde nicht veröffentlicht. Draghi stellte allerdings als Bedingung für den Eingriff der EZB: Länder, deren Anleihen gekauft würden, müssten einen Antrag beim Euro-Rettungsschirm EFSF stellen und sich damit Reformen unterwerfen, bevor die EZB tätig würde.

Der EZB-Chef bekannte sich erneut zur Gemeinschaftswährung: "Der Euro ist unumkehrbar." Dies gab Mario Draghi am 6. September 2012 nach einer Sitzung des EZB-Rats bekannt. Das Ziel war – wie bereits im August angekündigt – südeuropäische Krisenländer mit maximaler Kraft zu unterstützen. Verschuldete Länder, die ihre Anleihen auf dem Kapitalmarkt nur noch zu hohen Zinsen verkaufen konnten, sollten sie künftig an die EZB verkaufen, um die Schulden nicht unnötig zu erhöhen. Dabei kauft die EZB die Anleihen auf dem Sekundärmarkt, d.h. von Banken und nicht direkt von den Ländern, was die EU-Verträge nicht zulassen. Das Ziel der EZB Maßnahme sollte sein, dass die Rekordzinsen für das Leihen frischen Geldes, die Länder wie Italien und Spanien immer mehr unter Druck brachten, wieder sinken.

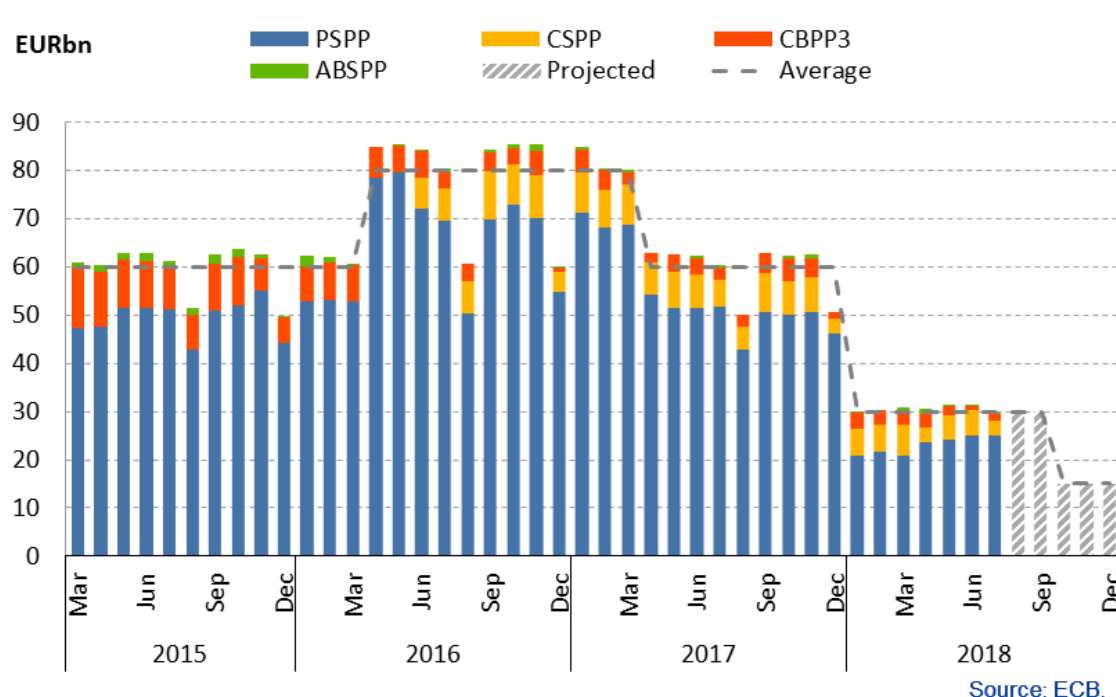
Dieses neue Kaufprogramm Outright Monetary Transactions (OMT) wurde vom 23-köpfigen EZB-Rat gegen die Stimme von Bundesbank-Präsident Jens Weidmann beschlossen, der darin einen Verstoß gegen das Verbot einer Staatsfinanzierung durch die unabhängige EZB sah. Kritiker fürchten bis heute, dass eine solche Erhöhung der Geldmenge langfristig zu steigender Inflation führt. Zudem bemängeln sie, dass die Zentralbank mit ihrem Beschluss gegen den Vertrag von Lissabon und den Maastricht-Vertrag verstoße, wonach es der Notenbank verboten ist, Staaten zu finanzieren. Sie würde auch mit der EU-Vorgabe brechen, dass die EZB in erster Linie dem stabilen Geldwert verpflichtet ist. Und sie setze den Steuerzahler ohne demokratische Legitimation einem enormen Risiko aus (Übersicht in: Prof. André Schmidt, BaköV 30.1.2014).

Draghi stellte wiederholt klar, dass es keinen Automatismus, sondern klare Bedingungen für die Hilfen gebe: Ein Land, das Anleihen an die EZB verkauft, müsse einen Hilfsantrag beim Euro-Rettungsfonds EFSF/ESM stellen. Die Folge eines solchen Schrittes wäre gewesen, dass die betreffende Regierung ein Sanierungsprogramm auflegen und sich Kontrolle durch EZB, EU und gegebenenfalls auch durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) gefallen lassen müsste. Diese Konditionalität und die Abhängigkeit von den anderen Regierungen des Eurosystems mag ein Grund dafür sein, dass OMT nicht zur Anwendung kam. Auch der deutsche Finanzminister Schäuble zog im April 2014 auf einer Diskussionsveranstaltung in Zweifel, ob die deutsche Bundesregierung OMT-Anleihekäufe zulassen würde (Quelle: FAZ vom 24. Mai 2014). Minister Schäuble sagte mit Blick auf das für OMT-Anleihekäufe erforderliche EFSF-/ESM-Programm mit der Möglichkeit zu Primärmarktkäufen, die EZB könne eine Entscheidung über OMT-Anleihekäufe *„gar nicht treffen, weil sie sich an Voraussetzungen gebunden hat, über die sie nicht verfügt. Denn ESM-Entscheidungen sind einstimmig, und wir werden natürlich ein solches Programm nach dieser Ankündigung der EZB nicht beschließen.“*

Der OMT-Beschluss war Gegenstand mehrerer verbundener Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Mit Beschluss vom 14. Januar 2014 richtete es mehrere Vorlagefragen an den EuGH. Das Bundesverfassungsgericht sah OMT als überwiegend wirtschaftspolitische Maßnahme an, die gegen Art. 119 und 127 AEUV, aber auch Art. 123 AEUV verstoße. Der EuGH hat am 16. Juni 2015 geurteilt, dass das OMT-Programm rechtmäßig sei. Am 21. Juni 2016 schloss sich das Bundesverfassungsgericht dieser Sichtweise weitgehend an. Es setzte zugleich Bedingungen: Keine Ankündigung von OMT-Ankäufen, Begrenzung des Volumens und Beschränkung auf Anleihen von Staaten, die sich

noch selbst am Markt finanzieren können. Zudem müsse zwischen Ausgabe und Ankauf eine gewisse (Halte-) Frist liegen, und die Anleihen müssten wieder verkauft werden, sobald sich die Lage verbessert habe. OMT kam jedoch bisher nie zum Einsatz.

Die Europäische Zentralbank kündigte bald weitreichende geldpolitische Maßnahmen an, um die niedrige Inflation in der Eurozone zu bekämpfen. Seit Ende 2014 bis voraussichtlich Ende 2018 (so Draghi nach der Sitzung des EZB-Rates am 13.09.2018) sorgt die EZB mit einem erweiterten (*expanded*) Kaufprogramm dafür, dass Banken mehr Darlehen vergeben und so die Wirtschaft ankurbeln. Dazu kauft die EZB neben Staatsanleihen auch sogenannte Kreditverbriefungen sowie Pfandbriefe auf. Mit dem Programm soll die Inflation auf ein Niveau nahe bei zwei Prozent zurückfinden. So kaufte sie 2015/2016 monatlich zumeist für 60 Milliarden Euro Staatsanleihen und andere Wertpapiere aus den Euro-Ländern auf:



Bei dieser sogenannten quantitativen Lockerung (QE) druckt die Notenbank frisches Zentralbankgeld und kauft damit Wertpapiere. Damit will die EZB nach dem Vorbild der US-Notenbank Fed über die Kreditvergabe der Banken die Konjunktur ankurbeln. Denn angesichts fallender Inflationsraten fürchteten viele Analysten ein Abgleiten der Wirtschaft im Währungsraum in eine Deflation, eine Spirale fallender Preise und rückläufiger Investitionen. Auch dieses Ankaufprogramm ist Gegenstand eines Verfahrens in Karlsruhe und einer erneuten Vorlage in Luxemburg (2 BvR 859/15 vom 18.7.2017). Der gesamte, damit verbundene und immer noch nicht aufgelöste Spannungsbogen zwischen ökonomischen Bedürfnissen und rechtlichen Grenzen kommt in der Frage zum Ausdruck: „Dürfen Verfassungsrichter denken oder müssen sie sich lächerlich machen, wenn sie über ökonomische Zusammenhänge urteilen?“ (Flassbeck, 11.9.2017 in Verfassungsblog.de).

(4) Ursprung und Entstehen der Europäischen Bankenunion 2012 bis 2015

Die Rettungsfälle Irland, Zypern und später Spanien zeigten, dass eine der Krisenursachen in der engen Verflechtung zwischen Staaten und Banken lag. Nach den Vorschlägen von Kommissionspräsident Barroso sollte sich die EU zu einer Bankenunion weiterentwickeln (State of the Union Rede 2012; Quelle: ec.europa.eu/soteu2012). Nach diesen Plänen würde eine Bankenunion dreierlei beinhalten:

Erstens soll es ein einheitliches Regelwerk für alle Banken in der EU geben. Eine europäische Bankenregulierungsbehörde würde über die Einhaltung der Regeln wachen. Die nationalen Bankenaufsichten würden also durch eine europäische Bankenaufsicht abgelöst. Zweitens sollte es eine gemeinsame europäische Einlagensicherung geben. Das wäre ein Fonds, der die Sparguthaben der Bankkunden garantiert, sollte eine Bank pleitegehen. Dadurch könnten einzelne Banken leichter aufgefangen werden, weil die Risiken breiter verteilen wären. Drittens sollte es einen gemeinsamen Fonds zur Abwicklung maroder Banken geben. Auf diese Weise könnte die Verbindung zwischen den Staatsfinanzen eines Landes und seinem Bankensektor zumindest gelockert werden. Bislang war all dies auf nationaler Ebene organisiert und damit auch die Haftung, wenn eine Bank pleitegeht. Kritiker warnten bereits früh davor, dass deutsche Sparer bei einer solchen Bankenunion auch für die Einlagen anderer europäischer Sparer mithaften müssten (z.B. Fahrenschon, ifo Schnelldienst 14/2012, 15)

Die Staats- und Regierungschefs der 27 EU- und 17 Euroländer einigten sich in einer Marathonsitzung vom 28.-29. Juni 2012 in mehreren Eckpunkten über das weitere Vorgehen in der Eurokrise. Demnach sollte es im Kampf gegen die Schuldenkrise erstmals eine zentrale Bankenaufsicht für die Währungs-gemeinschaft geben. Die gemeinsame Kontrolle wurde bei der Europäischen Zentralbank angesiedelt. Sobald diese Bankenaufsicht eingerichtet war, sollte der Euro-Rettungsfonds die Möglichkeit haben, angeschlagene Banken auch direkt (also nicht mehr durch Kredite an den jeweiligen Sitzstaat) mit Kapital zu versorgen. Auf diese Weise sollte der sog. Teufelskreislauf (*vicious circle*) zwischen angeschlagenen Banken und Staatsfinanzen durchbrochen werden.

Die Finanzminister der Euro-Länder konkretisierten in ihrer monatlichen Sitzung am 9. Juli 2012 die allgemeinen Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs vom EU-Gipfel am 28.-29. Juni 2012. Man einigte sich darauf, die Instrumente der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und künftig auch des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) auf der Grundlage der existierenden Richtlinien („Guidelines“) möglichst flexibel zu nutzen. Finanzielle Hilfen sollte es weiterhin nur geben, wenn ein formeller Antrag gestellt wird. Außerdem müssten konkrete Auflagen in einer Vereinbarung (Memorandum of Understanding – MoU) rechtlich fixiert sein und die Erfüllung dieser Auflagen regelmäßig kontrolliert werden. Die Kommission sollte im Herbst 2012 Vorschläge für eine europäische Bankenaufsicht unter Beteiligung der Europäischen Zentralbank EZB vorlegen. Diese europäische Bankenaufsicht war dann Voraussetzung für eine mögliche direkte Bankenrekapitalisierung durch den ESM.

Ihre Arbeit sollte die neue Europäische Aufsicht schrittweise bis zum Ende 2013 aufnehmen. Ursprünglich war der Start sogar für den 1. Januar 2013 vorgesehen. Denn Frankreich und die "Südländer" hatten darauf gedrungen, die Aufsicht bereits früh einzuführen und so auch die direkte Hilfe für kriselnde Banken aus dem Euro-Schutzschirm ESM zu ermöglichen. Deutschland und andere Länder dagegen warnten vor dem überstürzten Start einer neuen Behörde, die dann Gefahr läuft, nicht zu funktionieren. Dabei hatten sich die EU-Finanzminister erst im Dezember 2012 abschließend auf die

Regeln und den Zeitplan für eine gemeinsame Bankenaufsicht geeinigt. Durch die Europäische Bankenaufsicht wurden alle großen oder grenzüberschreitend tätigen Banken einer einheitlichen Kontrolle unterworfen. Kleinere Bankinstitute blieben unter nationaler Kontrolle. Allerdings soll die neue Aufsicht auch bei diesen kleineren Banken einschreiten können, wenn sie staatliche Hilfe benötigen. Angesiedelt wurde die Aufsicht bei der Europäischen Zentralbank und gilt für die Euro-Länder, andere EU-Staaten können sich freiwillig anschließen (Opt-in). Der rechtliche Rahmen musste mit dem Europäischen Parlament vereinbart werden und auch der Deutsche Bundestag musste den Beschlüssen der EU-Finanzminister zustimmen. Am 12. April 2013 bestätigten die Finanzminister bei ihrem Treffen in Dublin die gemeinsame Bankenaufsicht. Die Aufsicht für Banken des Eurogebiets sollte nunmehr bis 2014 bei der Europäischen Zentralbank eingerichtet werden und das Vertrauen internationaler Anleger in europäische Geldhäuser erhöhen.

Diese Aufsicht ist heute ein Kernstück und Säule I einer europäischen Bankenunion. Aber die Bankenunion beruht nicht nur auf einer Säule, sondern auf dreien: Dem gemeinsamen Regelwerk und der Bankenaufsicht, der gemeinsamen Bankenabwicklung (Single Resolution Mechanism, SRM) und einer zumindest harmonisierten EU-Einlagensicherung. Doch der Säule I kam von Anfang an besondere Bedeutung zu. Am 3. November 2013 ist die „Verordnung zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“ (SSM-Verordnung) in Kraft getreten. Die SSM-Verordnung wurde durch die am 16. April 2014 von der EZB erlassene SSM-Rahmenverordnung ergänzt, welche die Grundsätze der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden innerhalb des SSM regelt. Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) hat schließlich am 4. November 2014 seine Arbeit aufgenommen.

Der SSM ist heute ein Netzwerkverbund der Bankaufsichtsbehörden: Er besteht aus der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten (National Competent Authorities, NCAs). Der EZB wurde die unmittelbare Aufsicht über die bedeutenden Kreditinstitute (significant institutions) im Euroraum übertragen. Die Bedeutung eines Kreditinstituts wird anhand verschiedener Kriterien beurteilt: maßgeblich sind u. a. die Größe gemessen am Gesamtwert der Aktiva (über 30 Mrd. €), das Verhältnis der Aktiva des Instituts zum Bruttoinlandsprodukt des Niederlassungsmitgliedstaats (über 20 %) oder direkte Finanzhilfen durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). In jedem Fall werden die drei größten Institute eines Mitgliedstaats unmittelbar durch die EZB beaufsichtigt. Die EZB hat zudem die finale Entscheidungskompetenz unabhängig von der Bedeutung des Instituts bei den sogenannten gemeinsamen Verfahren, d. h. bei Erteilung und Entzug der Banklizenz sowie bei der Prüfung des Erwerbs qualifizierter Beteiligungen (über 10 %). Die nationalen Aufsichtsbehörden bereiten diese Beschlüsse der EZB vor. Die unmittelbare Aufsicht über die weniger bedeutenden Institute (less significant institutions) verbleibt bei den nationalen Aufsichtsbehörden.

Der unmittelbaren Aufsicht durch die EZB unterstehen zurzeit 117 bedeutende Institute beziehungsweise Institutsgruppen im Euroraum, 21 von ihnen haben ihren Hauptsitz in Deutschland. Zum Vergleich: 1.457 deutsche Institute werden als weniger bedeutende Kreditinstitute unmittelbar von der BaFin in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank beaufsichtigt (Stand November 2019; Quelle: bankingsupervision.europa.eu/banking/list).

Die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden arbeiten bei der Wahrnehmung der ihnen jeweils übertragenen Aufgaben eng zusammen. Die nationalen Behörden stellen der EZB alle Informationen zur Verfügung, die sie zur Erledigung der ihr durch die SSM-Verordnung übertragenen Aufgaben benötigt, und sie unterstützen die EZB etwa bei den Vor-Ort-Prüfungen der Banken. Bei der

Beaufsichtigung von bedeutenden Instituten werden sogenannte Joint Supervisory Teams für die einzelnen Institute gebildet, die mit Mitarbeitern der EZB und der nationalen Aufsichtsbehörden gemischt besetzt werden. Die konkrete Zusammensetzung der JSTs richtet sich nach der Bedeutung, der Komplexität, dem Geschäftsmodell und dem Risikoprofil des beaufsichtigten Instituts sowie dem Umfang der Geschäftsaktivitäten in den einzelnen SSM-Mitgliedstaaten. Die EZB kann sich im Hinblick auf weniger bedeutende Institute auch durch die nationalen Aufsichtsbehörden über wesentliche Aufsichtsverfahren und wesentliche Aufsichtsbeschlüsse berichten lassen. Insoweit nimmt die EZB die ihr übertragenen Befugnisse zur Sicherstellung der Anwendung hoher Aufsichtsstandards und kohärenter Aufsichtsergebnisse wahr (mittelbare Aufsicht). Die EZB hat auch die Möglichkeit, die Aufsicht über ein weniger bedeutendes Institut insgesamt an sich zu ziehen. Zudem kann sie gegenüber den national zuständigen Behörden Verordnungen, Leitlinien oder allgemeine Weisungen erlassen, um einheitliche hohe Aufsichtsstandards im Euroraum zu gewährleisten.

Die Rechtsgrundlagen für die konkrete Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden im SSM sind die „Verordnung des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“ (SSM-Verordnung) sowie die „Verordnung der Europäischen Zentralbank vom 16. April 2014 zur Errichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus“ (SSM-Rahmenverordnung).

Wichtiger noch als das Sekundärrecht war von Anfang an die Vorgabe des AEUV, welche Institution als Aufsichtsbehörde überhaupt in Frage kommt: Das EU-Recht legt in Art. 127 Abs. 6 AEUV fest, dass (nur) die EZB mit besonderen Aufgaben der Aufsicht betraut werden darf: *„Der Rat kann einstimmig durch Verordnungen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Zentralbank besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen der Europäischen Zentralbank übertragen.“*

Diese Vorgabe des EU-Primärrechts zugunsten der EZB konnte daher nicht durch eine sekundärrechtliche Regelung in der SSM-Verordnung abgeändert werden. Damit kann nur der EZB-Rat als Organ der EZB Beschlüsse mit Außenwirkung für die EZB fassen. Aufsichtsentscheidungen müssen daher durch den EZB-Rat getroffen werden, der im Übrigen auch für geldpolitische Entscheidungen zuständig ist. Innerhalb der EZB muss aber zwischen der Geldpolitik und der Aufsichtsfunktion getrennt werden, um so Unabhängigkeit als Zentralbank zu bewahren. Aus diesem Grund wird die zusätzliche Funktion durch ein Aufsichtsgremium erfüllt, in dem je ein Vertreter der beteiligten Staaten, vier EZB-Vertreter sowie ein Präsident sitzen. Ein Lenkungsausschuss arbeitet dem Gremium vor. In das Kontrollsystem wurde zudem ein Vermittlungsausschuss integriert. Dieser soll Streitfälle lösen, falls der EZB-Rat die Vorschläge des Aufsichtsgremiums nicht akzeptiert.

Die eher dünne Rechtsgrundlage zugunsten der EZB im AEUV hat früh zum Weiterdenken angeregt. So äußerte sich die Vizepräsidentin der Bundesbank im Ifo Schnelldienst 17.1.2013: *„Der geplante einheitliche Aufsichtsmechanismus wird vorerst nur auf Art. 127 Abs. 6 AEUV gestützt. Dieses Vorgehen mag pragmatisch sein, es ist aber auch mit einer Reihe von rechtlichen und institutionellen Problemen verbunden. Wir sollten daher die europäische Bankenaufsicht zumindest mittelfristig auf ein besseres Fundament stellen und an seiner Statik arbeiten. Da dies letztendlich nur über eine Vertragsänderung erfolgen kann, sollte die Politik die hierzu erforderlichen Bemühungen in Kauf nehmen.“*

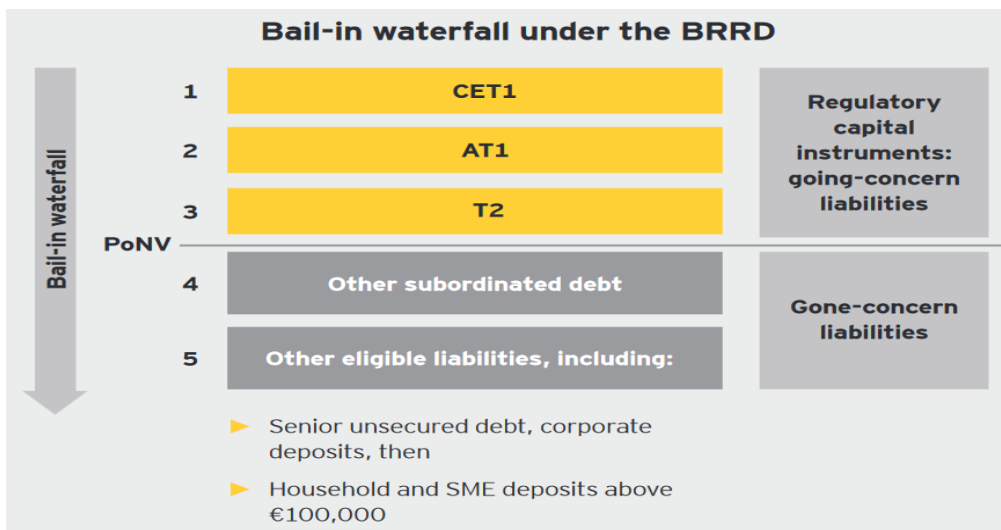
Auch Bundesfinanzminister Schäuble warb beim o.g. Ministertreffen in Dublin dafür, Geld- und Aufsichtsfragen strikt zu trennen und auf eine neue vertragliche Grundlage zu stellen.

Intensiv diskutiert wurde auch die Rechtsgrundlage für den einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus, der inzwischen die Säule II der Bankenunion darstellt: Neben Art. 114 AEUV kommt erneut ein intergouvernementales Abkommen (IGA) zum Tragen (Text IGA in: ris.bka.gv.at). Die EU-Kommission hatte lange Art. 114 AEUV allein als ausreichend angesehen. Ein Memo der Kommission vom 15. April 2014 führt dazu schließlich aus: „... *in order to avoid any risk of legal challenges at the request of the Council, certain elements related to the functioning of the Single Resolution Fund, namely the transfer of the contributions collected by the national resolution authorities to the Fund and the mutualisation of the financial resources available in the national compartments, are regulated in an Intergovernmental Agreement (IGA) between the participating Member States. The IGA complements the SRM Regulation and is in consonance with the aim and objectives of the Regulation.*“

Die Instrumente des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) sind seit 2016 anwendbar. Dann werden mögliche Abwicklungsentscheidungen für Banken unter direkter EZB-Aufsicht sowie für alle grenzüberschreitend tätigen Banken mit Sitz in einem am SRM teilnehmenden Mitgliedstaat in einer neu geschaffenen einheitlichen Abwicklungsinstitution getroffen, dem Single Resolution Board (SRB). In den übrigen Fällen bleibt grundsätzlich die nationale Abwicklungsbehörde zuständig. In einem gemeinsamen Abwicklungsfonds, dem Single Resolution Fund (SRF), sollen bis zum 31. Dezember 2023 rund 55 Mrd. € gesammelt werden. Diese Bankenabgaben werden seit 2015 von den Mitgliedstaaten erhoben, ab 2016 auf nationale Kammern des Fonds transferiert und dort schrittweise vergemeinschaftet.

Bei der Abwicklungsfinanzierung gibt es eine klare Haftungskaskade, die private Investoren einbezieht. Damit wird dem Grundsatz Rechnung getragen, dass in der Marktwirtschaft Risiko und Haftung zusammengehören. Vor einer möglichen Nutzung des Abwicklungsfonds ist deshalb eine private Verlustbeteiligung in Höhe von mindestens 8 % der Bilanzsumme vorgeschrieben. Vorrangig werden damit die Anteilseigner und Gläubiger einer Bank für die Kosten einer Abwicklung herangezogen (sog. „Bail-in“). Bestimmte Verbindlichkeiten, wie die gesetzlich gesicherten Einlagen oder besicherte Verbindlichkeiten, sind von der Bail-in-Anwendung ausgenommen.

Diese Ausnahmen sind eng begrenzt. Hierdurch ergibt sich ein sog. Wasserfall der Haftung. Zur Veranschaulichung (Quelle: Ey.com):



Die Ressourcen des Fonds und die damit verbundene Haftung des Bankensektors bilden eine weitere Schutzmauer zur Entlastung des Steuerzahlers. Für eine Übergangszeit sind innerhalb des SRF degressiv ausgestaltet sogenannte nationale Kammern eingerichtet, die eine nationale Haftung für Abwicklungsfälle bezwecken. Sollten während der Aufbauphase des Fonds die Mittel (noch) nicht ausreichen, gibt es verschiedene Möglichkeiten, den zusätzlichen Bedarf zu decken – z. B. über Sonderabgaben der Banken oder Kreditaufnahmen des SRF.

Falls die Beteiligung der Eigentümer und Gläubiger sowie die bereits in den SRF einbezahlten Mittel nicht ausreichen, soll als Ultima Ratio jeder Mitgliedstaat bei Bedarf, d.h. in einem konkreten Abwicklungsfall in seinem Hoheitsgebiet, seine nationale Kammer im SRF mit einer Kreditlinie unterstützen. Zum Schutz der Steuerzahler ist der Kredit mittelfristig fiskalisch neutral, d.h. er wird durch Erhebung von Sonderbeiträgen des betroffenen nationalen Bankensektors zurückgezahlt. Die Kreditlinie ist zudem auf die Größe der jeweiligen nationalen Kammer begrenzt und kann nur gezogen werden, wenn der Mitgliedstaat vorher explizit seine Zustimmung erteilt. Die Haushaltssouveränität der Mitgliedstaaten bliebe damit gewährleistet. Der SRM kann keine Entscheidungen zu Lasten der Budgets der Mitgliedstaaten treffen. Ebenso wenig gibt es eine Gemeinschaftshaftung der teilnehmenden Mitgliedstaaten für den Fonds.

Abgerundet wird die Bankenunion derzeit durch harmonisierte Regelungen der Einlagensicherung. Die Anforderungen an jeweilige nationale Einlagensicherungssysteme werden mit der überarbeiteten Einlagensicherungsrichtlinie (Deposit Guarantee Schemes Directive 2014/49/EU) weiter angepasst. Alle EU-Länder sind verpflichtet, bankenfinanzierte Einlagensicherungsfonds aufzubauen, damit im Entschädigungsfall Bankeneinlagen bis zu 100.000 € garantiert sind. Zudem wird die Auszahlungsfrist schrittweise von 20 auf sieben Arbeitstage verkürzt. Damit sollen das Vertrauen und der Schutz der Bankkunden weiter gestärkt werden. Ob es darüber hinaus eine gemeinsame Europäische Einlagensicherung mit einem Entschädigungsfonds geben wird, ist weiter politisch umstritten (siehe auch B 4).

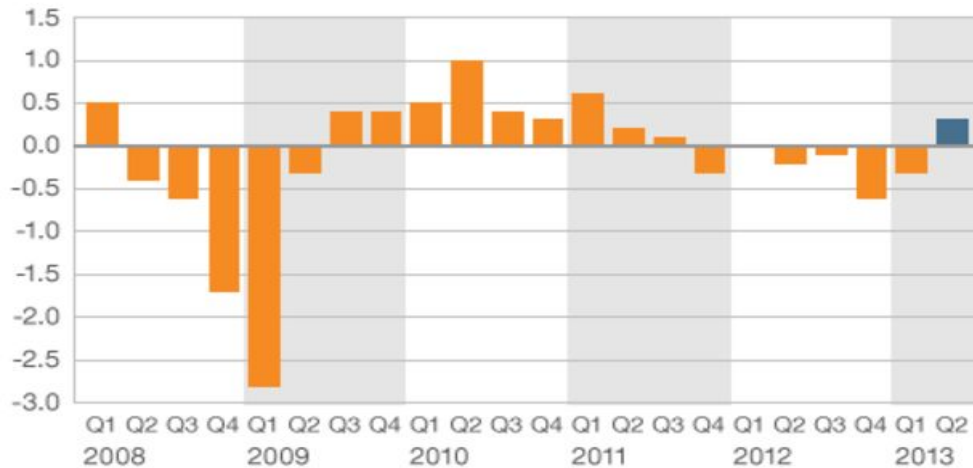
(5) Verlassen der Eurozone und „Grexit“: Rechtliche und tatsächliche Probleme

Die Frage des Ausscheidens aus der gemeinsamen Währung ist vor 2015 nur vereinzelt, aber kaum öffentlich diskutiert worden. Die Frage wurde erst durch die neu und heftig aufflammende Griechenland-Krise 2015 virulent, obwohl sich die Lage zuvor ab 2013 verbessert hatte. Anfang des Jahres

steckte der Euroraum noch in der Rezession. Nur Deutschland konnte ein geringes Wachstum verzeichnen. Im August hat dann die Wirtschaft in der Eurozone die Rezession überwunden. Sie verzeichnet ein erstes Plus seit eineinhalb Jahren. Im zweiten Quartal gab es ein Wachstumsplus von 0,3 Prozent. Die EU-Kommission prognostizierte ein leichtes Plus, die Arbeitslosenquote sankt leicht.

Growth in the Eurozone

Quarterly GDP, % change on previous quarter



Source: Eurostat

Im Oktober war der Weg frei für den Aufbau der gemeinsamen europäischen Bankenaufsicht. Irland und Spanien kündigten an, dass sie ab Jahresende ohne neue Hilfen des Rettungsschirms auskommen wollten. Portugal verließ den Rettungsschirm. 2014 setzte sich die wirtschaftliche Erholung der Eurozone fort. Auch für das Jahr 2014 legten Weltbank und IWF optimistische Prognosen vor. Und tatsächlich gab es im Frühjahr viele gute Konjunkturnachrichten. Die Bundesregierung erhöhte ihre Prognose für 2014, im letzten Vorjahresquartal wuchs die deutsche Wirtschaft stärker als erwartet - und auch die Eurozone insgesamt schien aus dem Tal zu kommen. Das EU-Parlament verabschiedete im April mit breiter Mehrheit einheitliche Regeln zur Abwicklung und Sanierung von Banken. Damit war auch die Säule II der Bankenunion perfekt, mit der in Zukunft eine Finanzkrise vermieden werden soll - nach mehrjährigen Verhandlungen.

Im Juli senkte die Europäische Zentralbank den Leitzins auf das neue historische Tief von 0,15 Prozent. Die Senkung vom bisherigen Wert von 0,25 Prozent war eine von mehreren Maßnahmen, mit denen die EZB die Wirtschaft vor allem in den Krisenländern Europas weiter stützte. Europas Banken müssen zudem einen Strafzins bezahlen, wenn sie Geld bei der EZB parken, statt es in Form von Krediten an Unternehmen und Verbraucher weiterzugeben. Dafür wurde der Einlagezins erstmals unter die Nulllinie gesenkt.

Die insgesamt positiven Entwicklungen in der Eurozone wurden 2015 durch politische Entscheidungen überschattet: Neuwahlen in Griechenland. Bereits Ende 2014 stockten die Auszahlungen an Griechenland über die letzte Kredittranche des eigentlich noch bis 30. Juni 2015 laufenden zweiten Hilfsprogramms. Die Eurogruppe verlängerte mehrfach Fristen, aber eine Einigung mit Griechenland über die damit verbundenen Reformen scheiterte.

Nach der fehlgeschlagenen Präsidentenwahl, die Ministerpräsident Samaras im Dezember 2014 vorgezogen hatte, waren für den 25. Januar 2015 Neuwahlen angesetzt. Das radikale Linksbündnis Syriza mit seinem Chef Alexis Tsipras ging bei diesen Parlamentswahlen als Sieger hervor. Tsipras erklärte, sich dem Diktat der Geldgeber nicht länger unterwerfen zu wollen. Die Zeit der "desaströsen Sparpolitik" und der Vorgaben der Troika aus EU, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds sei vorbei. Kaum im Amt nahm Tsipras gleichwohl Gespräche mit den europäischen Partnern auf, bekräftigte aber auch - bis heute - die Forderungen nach einem Schuldenschnitt für Griechenland. Eindrücke der damaligen Situation ergeben sich aus der Rede von Bundesminister Schäuble am 1.7. 2015 im Bundestag (Quelle: BMF, Protokolle BT).

Der Präsident der griechischen Republik ordnete für den 5. Juli 2015 ein Referendum gemäß Artikel 44 der griechischen Verfassung an, nachdem das Parlament auf Vorschlag der Regierung mit absoluter Mehrheit dafür votiert hatte. Die Wähler waren aufgerufen, die folgende Frage zu beantworten:

Soll der von der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds der Eurogruppe am 25. Juni vorgelegte Entwurf einer Vereinbarung, der aus zwei Teilen besteht, welche einen einheitlichen Vorschlag darstellen, angenommen werden? Das erste Dokument ist überschrieben «Reforms for the completion of the Current Program and Beyond» (Reformen für die Beendigung des laufenden Programms und darüber hinaus) und das zweite «Preliminary Debt sustainability analysis» (Vorläufige Schuldentragfähigkeitsanalyse). Mögliche Antworten waren: NICHT ANGENOMMEN / NEIN und ANGENOMMEN / JA. Bei einer Wahlbeteiligung von 62,50 % lehnte das Referendum die Maßnahmen mit 61,31 % der gültigen Stimmen ab.

Das griechische Nein („Oxi“) zum Reformprogramm verursachte eine Blockade und rückte einen griechischen Austritt aus der Währungsunion in greifbare Nähe. Grexit ist ein Neologismus, der sich aus den Wörtern „Greece“ (Griechenland) und „exit“ (Austritt) zusammensetzt. Das Kürzel bezeichnet den Austritt Griechenlands aus der Eurozone und die Rückkehr zur Drachme. Wirtschaftlich war ein solcher Austritt ein nur schwer kalkulierbares Risiko, auch europapolitisch und europarechtlich stand die EU vor schwierigen Entscheidungen, die den Charakter der Währungsunion verändert hätten. In dieser schwierigen Situation befürwortete Deutschland deshalb einen zeitlich befristeten Austritt (Timeout, **Anlage 3**).

Juristisch wird die Mitgliedschaft in der Eurozone als "unwiderruflich" angesehen. Denn der Wortlaut von Art. 140 AEUV sagt:

(3) Wird nach dem Verfahren des Absatzes 2 beschlossen, eine Ausnahmeregelung aufzuheben, so legt der Rat aufgrund eines einstimmigen Beschlusses der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und des betreffenden Mitgliedstaats auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Europäischen Zentralbank den Kurs, zu dem dessen Währung durch den Euro ersetzt wird, unwiderruflich fest und ergreift die sonstigen erforderlichen Maßnahmen zur Einführung des Euro als einheitliche Währung in dem betreffenden Mitgliedstaat.

Diese Unwiderrufbarkeit soll verhindern, dass einzelne Euro-Mitgliedstaaten auf den Finanzmärkten solange unter Druck gesetzt werden, bis sie trotz der damit verbundenen hohen Kosten zur nationalen Währung zurückkehren.

Angesichts der Verweigerungshaltung Griechenlands wurden in den Institutionen der EU und den nationalen Hauptstädten Artikel 140 zum Trotz rechtliche Möglichkeiten geprüft, wie ein griechischer Euro-Austritt organisiert werden könnte. Drei Varianten kamen in Betracht (siehe auch *swp-berlin.org vom 9.7.2015*): Erstens könnte Griechenland über Art. 50 EUV die EU und damit auch die Eurozone verlassen. Jedoch hatte niemand ein Interesse daran, das Land auch noch aus der EU zu treiben. Vor allem aber benötigt ein Austritt ein längeres und aufwendiges Verfahren, wie der aktuelle Brexit zeigt (im Vertrag vorgesehen sind zwei Jahre plus Ratifikation in den Mitgliedstaaten) – Zeit, die einem Krisenland nicht bleibt. Zweitens könnte über ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren die Unwiderrufbarkeit des Euros im EU-Vertrag aufgehoben werden. Aber auch dies wäre ein Prozess von mehreren Jahren, während die Einführung eines neuen Zahlungsmittels in Griechenland kurzfristig hätte erfolgen müssen.

Drittens wären sekundärrechtliche Lösungen möglich: So hätte entweder der Beschluss aus dem Jahr 2000 zur Einführung des Euros in Griechenland aufgehoben werden können. Das Land hätte dann wieder den Status eines EU-Mitglieds „mit Ausnahmeregelungen“ gehabt. Oder die EU nutzte ihre Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV), die es ihr erlaubt, im Rahmen der Ziele ihrer Verträge zu handeln, auch wenn kein explizites Verfahren vorgesehen ist. Beide Möglichkeiten haben den Vorteil, dass sie zeitlich kurzfristig durchgeführt werden können. Anders als Vertragsänderung oder EU-Austritt war und ist die Zulässigkeit eines Euro-Austritts über diesen Weg aber europarechtlich umstritten.

Für alle Varianten galt und gilt, dass Griechenland selbst bei einer politischen Einigung aller anderen EU-Staaten nicht gegen seinen Willen aus der Eurozone hätte ausgeschlossen werden können. Ob Vertragsänderung, sekundärrechtlicher Beschluss oder EU-Austritt – jeder dieser Wege erfordert eine explizite Zustimmung Griechenlands. Die griechische Regierung hatte aber, auch im Zusammenhang mit dem Referendum vom 5. Juli 2015, durchgängig betont, dass das Land Mitglied der Währungsunion bleiben möchte. Vereinzelt wurde aus dem Gesellschaftsrecht argumentiert, dass ein Staat ausgeschlossen werden kann, der auf Dauer bewusst Obstruktion betreibt (vgl. die Diskussionsbeiträge in Hans Seidel Stiftung „Brexit und Grexit“, AMZ 102). Eine gemeinsame Währung könne nur in einem Vertrauensverhältnis erfolgreich sein. Bei fortgesetzt opportunistischem Verhalten eines Partners müsse es daher Möglichkeiten des Ausschlusses geben. Demgegenüber verwahrte sich der damalige griechische Finanzminister Yanis Varoufakis gegen einen erzwungenen Grexit. Er bezeichnete im Juni 2015 die Mitgliedschaft Griechenlands in der Eurozone als nicht verhandelbar und drohte rechtliche Schritte gegen einen möglichen Ausschluss an.

Auch nach dem ablehnenden Referendum gab es keinen rechtskonformen Weg, Griechenland aus der Eurozone auszuschließen. Falls es jedoch in der darauf folgenden Woche nach intensiven Verhandlungen nicht doch noch zu einem einvernehmlichen neuen, also dritten Hilfsprogramm gekommen wäre und in der Folge die EZB ihre Notkredite an griechische Banken eingestellt hätte, wären dem Land nur die Insolvenz und der gleichzeitige Zusammenbruch des Bankensystems geblieben. Die Regierung wäre damit über faktische Zwänge gezwungen gewesen, eine Parallelwährung einzuführen, um seine Wirtschaft vor dem Totalkollaps zu retten. Ein solches ungeordnetes Verfahren hätte den ohnehin großen Schaden eines Grexits im Vergleich zu einem geordneten Verfahren noch einmal erhöht. Erst die zahlreichen Sondertreffen der Eurogruppe vom 7., 11. und 12. Juli sowie der Eurogipfel am 12./13. Juli 2015 brachten die Einsicht Griechenlands und Verständigung auf ein neues Reformprogramm mit dem Verbleib in der Eurozone.

B) Exkurs: Aktuelle Entwicklungen sowie politische Ziele in der Eurozone

- 1) Die Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus – ESM
 - a) ESM/EWF – Ein neues Krisenpräventionsmandat
 - b) Rahmenwerk für eine geordnete Staatsschuldenrestrukturierung
 - c) Vorstellungen der Institutionen und rechtliche Grenzen
- (2) Die Diskussion eines neuen Stabilisierungs- oder Investitionsfonds für die Eurozone
- 3) Die Europäischen Fiskalregeln: Von der Anwendung zur möglichen Überarbeitung
Vertiefungsthema: Sind die Maastricht-Kriterien noch zeitgemäß?
- (4) Die dritte Säule der Bankenunion: Eine neue Einlagensicherung für die Eurozone?

(1) Die Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus – ESM

Der ESM als „Ultima Ratio“ (Hilfen nur, wenn unabdingbar zur Wahrung der Finanzstabilität der Euro-Zone) mit klarer Konditionalität zur Wahrung der Finanzstabilität der Eurozone und ihrer Mitgliedstaaten ist heute in Art 136 Abs. 3 AEUV kodifiziert und hat sich bewährt. Gleichwohl wird als Lehre aus der Krise überlegt, seine Kernfunktionen – Stabilitätshilfen an Euro-Mitgliedstaaten – im Rahmen einer Fortentwicklung des ESM zu einem Europäischen Währungsfonds (EWF) zu stärken (vgl. Koalitionsvertrag 2018, 19. Wahlperiode, Zeilen 246-249). De lege ferenda und um den verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen, wäre eine Verankerung im Unionsrecht gemäß dem Modell der EIB und damit eine Änderung des EU-Vertrages denkbar. Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des ESM (Schaffung eines Europäischen Währungsfonds) waren lange streitig (vgl. Erklärung der Eurogruppe vom Juni 2018 sowie Summing-Up der Eurogruppe vom September 2018 in **Anlage 4**):

a) ESM/EWF – Ein neues Krisenpräventionsmandat

Der Verlauf der Eurokrise hat gezeigt, dass neben akutem Krisenmanagement auch vorausschauende Krisenprävention gefragt ist. Es bietet sich daher an, einem reformierten ESM bzw. EWF ein Mandat für die Krisenprävention zu geben. Er könnte damit zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten beitragen, um sie weniger anfällig für Krisen zu machen. Wachstumsschwächen, Wettbewerbsdefizite und Risiken im nationalen Bankensektor in Ländern der Währungsunion sollten frühzeitig identifiziert werden. Um dem ESM/EWF eine zielgenaue Einschätzung von Länderrisiken zu ermöglichen, sollte die Analyse auf objektiven ökonomischen Indikatoren aufbauen, die spezifische Fehlentwicklungen in Ländern signalisieren (Konvergenzindikatoren). Seine Länderberichte sollen dabei öffentlich gemacht werden, um durch die Risikoanalyse eine reale Preisbildung bei Staatsanleihen zu unterstützen und Marktteilnehmern eine größere Transparenz - und damit Marktdisziplin - bei ihren Kauf- und Investitionsentscheidungen zu ermöglichen (entsprechend der vom EuGH genannten „Marktlogik“ im Urteil v. 27.11.2012, Az. C-370/12).

ESM/EFW könnten damit einen Beitrag zur frühzeitigen Risikoreduktion leisten und die Wahrscheinlichkeit von Stabilitätshilfen reduzieren. Der ESM/EFW müsste seine Analysen mit den betroffenen Mitgliedstaaten besprechen. Vorbild sind hier die sogenannten Artikel IV-Konsultationen des IWF, mit denen der IWF Länderrisiken analysiert und offenlegt. ESM/EFW und IWF könnten Konsultationen auch gemeinsam durchführen. Solche Analysen müssten aber unabhängig erfolgen. Eine Entpolitisierung (auch und gerade im Vergleich zur aktuellen Europäischen Kommission) könnte die Effizienz eines neuen Krisenpräventionsmandates stärken.

Sollte es doch wieder zu einem Hilfsprogramm kommen, müsste der ESM/ EFW künftig federführend – in Zusammenarbeit mit KOM, EZB und, sofern möglich, mit IWF – die Kernfrage beantworten, ob ein Land seine Schulden noch tragen kann oder nicht (sog. Schuldentragfähigkeitsanalyse, verbunden mit einem Vorschlag zur Kosten- und Lastenteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor), bevor die notwendige Konditionalität verhandelt werden kann. Mit dieser Aufgabenverlagerung zum ESM könnten Programme weiter entpolitisiert und besser an den fachlichen Reformnotwendigkeiten ausgerichtet werden (Ziel: „Ownership“ des betroffenen Staates stärken). Zwar ist eine gewisse Politisierung nicht zu vermeiden, da die ESM-Mitgliedstaaten und Parlamente zustimmen müssen. Trotzdem wäre eine stärkere Ausrichtung der Programme rein nach den fachlichen, ökonomischen und fiskalischen Reformnotwendigkeiten möglich, da das ESM-Management die Freiheit hat, sein Personal ohne politische Einflussnahme zusammenzustellen. Damit wäre – ggf. unterstützt durch zusätzliche Governance-Reformen im Rahmen des Krisenpräventionsmandates – eine ausreichende Unabhängigkeit des ESM/EFW bei den Schuldentragfähigkeitsanalysen und der Aushandlung/ Überwachung der Konditionalität gewährleistet.

b) Überlegungen für eine geordnete Staatsschuldenrestrukturierung

Sollte eine EFW-Analyse Zweifel an der Schuldentragfähigkeit eines Landes ergeben und ein Hilfsprogramm nötig sein, braucht es vorhersehbare Verfahren zur Kostentragung und Lastenteilung. Erfahrungen mit ad hoc-Lösungen für Griechenland 2012 und für Zypern 2013 sprechen dafür, ein Rahmenwerk zur geordneten Beteiligung von privaten Gläubigern in den ESM-Vertrag zu integrieren. Ein derartiges Rahmenwerk hätte positive Effekte:

- Privaten Investoren würden Anreize gesetzt, die Risiken bereits beim Erwerb von Staatsanleihen von Euro-Mitgliedstaaten genauer zu analysieren und abzuwägen („Marktlogik“). Dies würde mit Blick auf die Fiskalpolitik die disziplinierende Wirkung der Märkte erhöhen.
- Die Anreize für eine solide Haushaltspolitik würden verstärkt. Ein Rahmenwerk für eine geordnete Schuldenrestrukturierung könnte den Stabilitäts- und Wachstumspakt stärken und die No-Bail-Out-Klausel des AEUV besser untermauern.
- Die Ressourcen des ESM würden geschont. Damit würde verhindert, dass die Europäischen Steuerzahler nach Gewährung von öffentlichen Hilfen den weit überwiegenden Teil des Ausfallrisikos tragen.
- Mit der Gewährung eines angemessenen Übergangszeitraumes hätten die Euro-Mitglieder genügend Zeit, sich durch den Abbau von übermäßigen Staatsschulden und der Durchführung von Strukturreformen auf die neuen Regeln einzustellen. Ein Rahmenwerk für geordnete Schuldenrestrukturierungen wäre damit nicht zwangsläufig mit destabilisierenden Wirkungen verbunden, wie dies von Einigen befürchtet wird.
- Ohne starke Anreize gegen eine übermäßige Staatsverschuldung von großen Volkswirtschaften („too big to be saved“) besteht bei starken exogenen Schocks das Risiko von ungeordneten

Staatsinsolvenzen, die mit negativen „spill overs“ auf die Währungsunion verbunden wären. Ein Verfahren zur geordneten Beteiligung von privaten Gläubigern kann diese Risiken nach der Übergangszeit vermindern und besitzt damit eine langfristig stabilisierende Wirkung.

Die derzeitigen Regelungen im ESM-Vertrag (Erwähnung der Möglichkeit einer Schuldenrestrukturierung in Ausnahmefällen nur in der Präambel Nr. 12 des Vertrags) besitzen weiterhin einen ad-hoc-Charakter und können die notwendige Anreizfunktion nicht ausreichend entfalten. Durch zusätzliche Änderungen im ESM-Vertrag kann sichergestellt werden, dass ein Euro-Mitgliedstaat mit nicht tragfähiger Staatsverschuldung nur nach einer Beteiligung der privaten Gläubiger Stabilitätshilfen in Anspruch nehmen kann.

Selbst bei tragfähiger Staatsverschuldung könnte - einem Vorschlag der Deutschen Bundesbank folgend (Rede Jens Weidmann, 21. RWI-Wirtschaftsgespräch Essen, 29.11.2017) – eine automatische Verlängerung der Laufzeiten der Staatsanleihen um die Dauer des Programms erwogen werden. Dies würde die privaten Investoren mit Blick auf nie ganz auszuschließende spätere Restrukturierungen an Bord halten.

c) Vorstellungen der Institutionen und rechtliche Grenzen

Ein Großteil der Euro-Mitgliedsländer sowie die EU-Institutionen möchten den ESM-Vertrag vor allem für eine verstärkte gemeinsame Haftung öffnen, insbesondere den ESM als Letztsicherung für den Europäischen Abwicklungsmechanismus SRF nutzen (hierzu die Ausführungen zur Bankenunion). Eine derartige einseitige Ausrichtung der Verhandlungen dürfte kaum akzeptabel sein. Im Rahmen eines überzeugenden Gesamtpakets sollten auch die o.g. Vorschläge für eine effektive Krisenprävention und Staatsschuldenrestrukturierung auf dem Tisch bleiben. Eine zeitliche Abschichtung – z.B. eine vorzeitige Einigung auf die Letztsicherung für den Abwicklungsmechanismus (vgl. Eurogruppen-Erklärung Juni 2018) – birgt Risiken; denn der ESM-Vertrag ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der mit Zweidrittel-Mehrheit des Deutschen Bundestages beschlossen und ratifiziert worden ist (siehe oben A) (2) b). Eine mehrfache Verhandlung und Änderung des ESM-Vertrages wäre weder politisch noch ökonomisch noch rechtlich ratsam.

Zur Vertiefung der WWU legte die EU-Kommission am 6. Dezember 2017 im Rahmen des sog. Nikolauspakets einen VO-Vorschlag zur Errichtung des Europäischen Währungsfonds vor. Dazu erklärte Präsident Juncker: *„Nach den Krisenjahren ist es nun an der Zeit, Europas Zukunft in unsere Hände zu nehmen. Dank des robusten Wirtschaftswachstums können wir heute weiter voranschreiten und Maßnahmen für eine enger vereinte, effizientere und demokratischere Wirtschafts- und Währungsunion ergreifen, die allen Bürgerinnen und Bürgern zugutekommt. Das Dach sollte man am besten dann reparieren, wenn die Sonne scheint.“* (Quelle: europa.eu/rapid/press-release).

Durch eine auf Art. 352 AEUV gestützte Verordnung will die Kommission den ESM ins Unionsrecht überführen. Der so errichtete EWF soll den ESM ersetzen und als Rechtsnachfolger in alle seine Rechte und Pflichten eintreten. In einem Annex des VO-Vorschlags ist das Statut des EWF geregelt, das in weiten Teilen den Inhalt des ESM-Vertrags übernimmt. Änderungen gegenüber dem ESM-Vertrag betreffen insbesondere die folgenden Gesichtspunkte:

- Wichtige Beschlüsse des Gouverneursrates und des Direktoriums müssten vom Rat (nur Euro-Mitglieder und qualifizierte Mehrheit) genehmigt werden, der Rat kann in dringenden Fällen einen abweichenden Beschluss fassen (Art. 3 VO).
- Teilweiser Übergang von der Einstimmigkeit zur verstärkten qualifizierten Mehrheit (85%) insb. bei Gewährung von Stabilitätshilfen (Art. 5 Abs. 7 Statut); DEU, FR und IT besäßen dabei derzeit noch jeweils eine Sperrminorität.
- Der EWF würde Common Backstop des Single Resolution Fund (SRF); eine Kreditlinie/Garantie des EWF an den SRF ist zunächst auf EUR 60 Mrd. begrenzt, kann jedoch durch den Gouverneursrat ohne Konditionalität erhöht werden (Art. 22 Statut); die Kreditlinie kann faktisch automatisch gezogen werden (keine Vetomöglichkeit für EWF-Mitgliedstaaten).
- Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sollen Informationsrechte erhalten (Art. 5, 6 VO).

Dieser VO-Vorschlag zur Errichtung des EWF muss auf seine europa- und verfassungsrechtlichen Risiken hin überprüft werden. Denn es bestehen Zweifel, ob entsprechende Regelungen vor dem BVerfG Bestand haben würden. Jedenfalls dürften sie neuerliche Verfahren vor dem BVerfG und EuGH provozieren. Nach einer ersten Prüfung lassen sich insbesondere folgende Einschätzungen treffen:

Fraglich ist bereits, ob der ESM ohne EU-Vertragsänderung in das Unionsrecht überführt werden könnte. Die Ergänzungskompetenz des Art. 352 AEUV dürfte hiesigen Erachtens keine ausreichende Kompetenzgrundlage bieten. Darüber hinaus bestehen Zweifel an der Anwendbarkeit des Art. 352 AEUV mit Blick auf eine möglicherweise abschließende primärrechtliche Zuständigkeitsregelung für Stabilitätshilfen und die Beschränkung des VO-Vorschlags auf die Euro-Mitgliedstaaten. Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt Art. 352 AEUV auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung keine ausreichende Kompetenzgrundlage dar. Darüber hinaus wirft der VO-Vorschlag weitere rechtliche Probleme auf:

Der EuGH hatte in der *Pringle*-Entscheidung zunächst festgestellt, dass die Verträge der Union keine spezielle Zuständigkeit für die Schaffung eines Stabilitätsmechanismus wie des ESM einräumen und in diesem Zusammenhang auf die sehr eingeschränkten Kompetenzen der EU im Bereich der Wirtschaftspolitik hingewiesen. Bewusst offen gelassen hat der EuGH, ob die Errichtung des ESM auf Art. 352 AEUV hätte gestützt werden können. Rz. 67 sagt: „Zu der Frage, ob die Union auf der Grundlage von Art. 352 AEUV einen Stabilitätsmechanismus schaffen könnte, der dem durch den Beschluss 2011/199 ins Auge gefassten Mechanismus entspricht, genügt die Feststellung, dass die Union ihre Zuständigkeit nach diesem Artikel nicht ausgeübt hat und dass die genannte Bestimmung ihr jedenfalls keine Pflicht zum Tätigwerden auferlegt (vgl. Urteil vom 31. März 1971, Kommission/Rat, „AETR“, 22/70, Slg. 1971, 263, Randnr. 95).“

Die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 352 AEUV sind zwar sehr weit gefasst, seine Inanspruchnahme darf der Sache nach jedoch nicht zu einer Vertragsänderung führen. Er kann insbesondere nicht zur Ausdehnung der der EU nach den EU-Verträgen übertragenen Zuständigkeiten und Befugnisse genutzt werden. Die Ergänzungskompetenz ermächtigt lediglich zu einer Abrundung bereits grundsätzlich übertragener Zuständigkeiten und Befugnisse.

Wesentliche Änderungen der Zuständigkeiten und Befugnisse der EU sind dem Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV vorbehalten, das seinerseits zwischen dem ordentlichen und dem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren unterscheidet, wobei Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV ausdrücklich bestimmt, dass das vereinfachte Verfahren zu keiner Ausdehnung der Zuständigkeiten der Union führen darf. Wenn bereits das vereinfachte Änderungsverfahren für das Primärrecht zu keiner Kompetenzerweiterung der EU führen darf, dann gilt das erst recht und umso mehr für die Ergänzungskompetenz des Art. 352 AEUV, die lediglich zum Erlass von Sekundärrecht ermächtigt.

Die Überführung des ESM ins Unionsrecht würde dagegen zu einer sehr weitreichenden Übertragung von Finanzmitteln der Mitgliedstaaten sowie erheblicher zusätzlicher Kompetenzen im Bereich der Wirtschaftspolitik auf die EU mit erheblichen finanziellen, wirtschaftlichen und politischen Folgen für die Mitgliedstaaten führen. Auch fügt sich ein EWF weder in das Institutionengefüge der EU-Verträge noch in die grundsätzlich über den EU-Haushalt gesteuerten Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen der EU ein.

Es müssen daher weiterhin Zweifel bestehen, dass der ESM ohne Vertragsänderung in das Unionsrecht überführt werden kann. Im Einzelnen sprechen insbesondere folgende Gesichtspunkte für die Notwendigkeit einer Vertragsänderung und damit einer Fortentwicklung des Lissabon-Vertrages:

- Die Mitgliedstaaten haben sich ausweislich des Art. 120 AEUV bewusst dafür entschieden, dass die Wirtschaftspolitik in ihrer Verantwortung verbleibt. Sie haben der EU daher nur sehr eingeschränkte Kompetenzen (Erlass von Koordinierungsmaßnahmen) übertragen. Die Überführung des ESM ins Unionsrecht würde es der Union ermöglichen, in entscheidender Weise in die Wirtschaftspolitik der Mitglieder einzugreifen, die vom ESM Finanzhilfen erhalten. Die vertragliche Kompetenzverteilung würde in diesen Fällen deutlich zugunsten der EU verändert werden.
- Die Überführung des ESM ins Unionsrecht würde zu einer auch im Verhältnis zum EU-Haushalt erheblichen und dem Umfang nach nie zuvor vollzogenen Vergemeinschaftung von finanziellen Mitteln der Staaten führen. Die finanziellen Mittel der EU würden erheblich erhöht, ohne dass der Eigenmittelbeschluss (also die Einnahmenseite der EU) geändert werden würde.
- Die Vorgabe des Art. 310 AEUV, dass alle Einnahmen und Ausgaben der Union in den EU-Haushalt einzustellen sind sowie das Ratifizierungserfordernis in Art. 311 AEUV für den Eigenmittelbeschluss weisen darauf hin, dass Festlegungen über die Finanzierung der Aufgaben der Union einer spezifischen Rechtsgrundlage sowie einer besonderen Legitimation bedürfen und nicht über die Ergänzungskompetenz des Art. 352 AEUV umgangen werden dürfen.
- Die ausdrückliche Nennung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (EFRE, ESF, Kohäsionsfonds, ELER) im AEUV machen deutlich, dass die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge für die Verwendung der finanziellen Mittel der EU ausdrückliche Rechtsgrundlagen für erforderlich gehalten haben.
- Die Vertragsregelungen über die EIB (Art. 308 f. AEUV) verdeutlichen, dass Unionseinrichtungen, die eine erhebliche finanzielle Beteiligung der Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Haushalts erfordern und über eine von Unionsorganen grundsätzlich unabhängige Entscheidungsstruktur verfügen, einer ausdrücklichen primärrechtlichen Grundlage bedürfen. Das aufgrund der *Meroni/ESMA*-Rechtsprechung (EuGH C-270/12 vom 22.1.2014) aufgenommene Erfordernis der Genehmigung wichtiger Entscheidungen des EWF durch den Rat vermag nicht zu kaschieren, dass es sich beim EWF um eine grundsätzlich mit institutioneller, funktioneller und finanzieller Autonomie ausgestattete Unionseinrichtung handeln würde.

- Schließlich bestätigt auch der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, dass die Mitgliedstaaten zur Schaffung des ESM befugt waren und dabei davon ausgegangen sind, dass diese Kompetenz gerade nicht auf die EU übertragen worden ist.

Zweifel an der Anwendbarkeit des Art. 352 AEUV gibt es auch aus anderen unionsrechtlichen Gründen: Auf der Grundlage des Art. 352 AEUV kann die Union (Einstimmigkeit im Rat) Rechtsakte erlassen, wenn ein Tätigwerden der Union in einem in den Verträgen festgelegten Politikbereich erforderlich erscheint, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen und die hierfür erforderlichen Befugnisse in den Verträgen nicht vorgesehen sind:

Zwar dient der ESM der Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion und damit der Verwirklichung eines Vertragsziels (Art. 3 Abs. 4 AEUV). Die Finanzkrise und der intergouvernemental geschaffene ESM sprechen für die Erforderlichkeit einer solchen Einrichtung. Auch fehlt es, wie der EuGH festgestellt hat, an einer speziellen Zuständigkeit der EU für die Schaffung eines dauerhaften Stabilitätsmechanismus wie des ESM.

Die EU-Verträge sehen jedoch in Art. 122 AEUV (ad-hoc-Hilfen an Staaten) und Art. 143 AEUV (Zahlungsbilanzhilfen an Nichteuro-Mitglieder) ausdrückliche und spezifische Kompetenzen für Stabilisierungshilfen an Staaten vor. Insoweit spricht vieles dafür, dass die Herren der Verträge eine abschließende Regelung für Stabilitätshilfen an Mitgliedstaaten getroffen haben, die nicht über Art. 352 AEUV umgangen werden darf.

Art. 122 AEUV und 143 AEUV sind spezifische und differenzierte Kompetenzgrundlagen für Stabilisierungshilfen, die gerade keinen dauerhaften Stabilisierungsmechanismus vorsehen. Art. 136 Abs. 3 AEUV spricht auch dafür, dass die Mitgliedstaaten davon ausgegangen sind, dass auf EU-Ebene keine Kompetenz zur Schaffung eines dauerhaften Stabilisierungsmechanismus für die Euro-Mitglieder besteht.

Der EuGH hat zwar grundsätzlich anerkannt, dass auch bei unzureichenden Befugnissen von Art. 352 AEUV Gebrauch gemacht werden kann. Dies darf jedoch mit Blick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und der eindeutigen Beschränkung der Kompetenzen der EU im Bereich der Wirtschaftspolitik auf Koordinierungsmaßnahmen (Art. 5 Abs. 1 AEUV) nicht dazu führen, dass die vertragliche Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und der EU konterkariert wird. Es bestehen daher auch insoweit Zweifel, ob Art. 352 AEUV für einen dauerhaften Stabilitätsmechanismus herangezogen werden kann.

Zudem ist die Anwendbarkeit des Art. 352 AEUV nur für die Euro-Mitgliedstaaten zweifelhaft. Denn Art. 352 AEUV ist eine Rechtsgrundlage, die grundsätzlich nur für Rechtsakte genutzt werden kann, die sich an alle EU-Mitglieder richtet. Es sind daher alle 28 bzw. zukünftig 27 Staaten berechtigt, im Rat über Rechtsetzungsvorschläge auf der Grundlage des Art. 352 AEUV abzustimmen. Auch Art. 288 AEUV sieht vor, dass Verordnungen unmittelbar in jedem Mitgliedstaat zu gelten haben.

Der VO-Vorschlag der Kommission zur Errichtung des EWF betrifft jedoch ausschließlich die Euro-Mitglieder als Vertragsstaaten des ESM. Die Kommission begründet die Anwendbarkeit des Art. 352 AEUV damit, dass Rechtsakte auf bestimmte Mitglieder beschränkt werden können, wenn objektive Gründe vorliegen. Der objektive Grund wäre in diesem Fall der Zweck des ESM, die Stabilität des Eurowährungsgebiets zu gewährleisten. Gegen die Argumentation der KOM spricht die Systematik der

EU-Verträge, die in Art. 136 Abs. 1 AEUV eine spezifische Koordinierungskompetenz für die Eurostaaten und in Art. 20 EUV das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit vorsehen und im Übrigen davon ausgehen, dass Rechtsakte sich an alle Mitgliedstaaten richten, soweit nicht spezifische Rechtsgrundlagen etwas anderes vorsehen. Die Anwendbarkeit des Art. 352 AEUV erscheint daher auch in dieser Hinsicht unionsrechtlich angreifbar.

Aus deutscher verfassungsrechtlicher Sicht scheint eine Vertragsänderung und Schaffung einer eigenständigen Rechtsgrundlage ebenfalls dringend erforderlich. Denn das BVerfG könnte angesichts der europarechtlichen Ausgangslage ansonsten eine Ultra-Vires-Situation annehmen, da es das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu den Fundamentalprinzipien der Abgrenzung zwischen deutschem und EU-Recht zählt (grundlegend in BVerfGE 123, 267, 395 ff. – „Lissabon“, jüngst erneut in BVerfGE 142, 123 Rn. 143 ff. – „OMT“). Entsprechend intensiv hat das BVerfG die Vorschrift des Art. 352 AEUV in der Lissabon-Entscheidung untersucht und mit strengen Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren zur Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene versehen (Zustimmung Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 GG).

In seiner OMT-Entscheidung vom 21. Juni 2016 (2 BvR 2728/13 u.a.; BVerfGE 142, 123 ff.) hat das BVerfG ausgeführt, eine Ultra-Vires-Verletzung liege vor, wenn das Integrationsprogramm des Zustimmungsgesetzes in hinreichend qualifizierter Weise überschritten werde und der betreffenden Maßnahme daher die demokratische Legitimation fehle (a.a.O. Rn. 143 ff.). Dafür müsse die Kompetenzüberschreitung offensichtlich und im Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten von struktureller Bedeutung sein (a.a.O. Rn. 147 f.).

Selbst der vom BVerfG für die „Offensichtlichkeit“ an Entscheidungen des EuGH angelegte (großzügige) Willkürmaßstab setzt aber voraus, dass die Kompetenz für die EU-Maßnahme mit methodischen Standards begründbar ist. Es erscheint nach o.g. Ausführungen schwer begründbar, dass Art. 352 AEUV etwa nach Wortlaut, Geschichte, Systematik und Zielsetzung eine Überführung des ESM in die Verträge tragen würde. Es läge nahe, dass die Kompetenzverschiebung für das BVerfG auch erhebliches Gewicht haben würde, da ein Gebrauchmachen von Art. 352 AEUV gerade die eigentlich erforderliche Vertragsänderung umgehen würde.

Da das BVerfG den Beitritt Deutschlands zum ESM nur unter Zurückstellung erheblicher Bedenken (und kritischer Würdigung auch des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV) akzeptiert hat, erscheint schwer vorstellbar, dass das Gericht eine so signifikante Änderung im ESM-Rechtsregime, die letztlich auch mit einem erheblichen Machtzuwachs der Kommission und Einflussverlust der Mitgliedstaaten verbunden sein dürfte, jedenfalls ohne Schaffung einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage akzeptieren würde.

Dies sollte umso schwerer wiegen, als die EU Kommission selbst als Grund für die Neuregelung die wegen nationaler Parlamentsbeteiligung „langwierigen Prozesse“ nennt (VO-Entwurf S. 3). Genau deshalb könnte sich beim BVerfG der Eindruck verstärken, dass eine - für das BVerfG nach dem Demokratieprinzip kritische - Verlagerung weg von den nationalen Parlamenten bezweckt ist. Die geplante größere Einbeziehung des Europäischen Parlamentes ändert nichts an diesem Befund, da das BVerfG das EP schon wegen fehlender Stimmrechtsgleichheit nicht für vergleichbar demokratisch legitimiert hält (vgl. zur EP-Sperrklausel BVerfGE 135, 259 ff.).

Ob das BVerfG bei Schaffung einer eigenständigen Rechtsgrundlage die Übertragung des ESM in das Unionsrecht billigen würde, ist offen. In seiner ESM-Entscheidung vom 12. September 2012 hat das BVerfG zugunsten der Regelung des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV ausgeführt, diese Regelung setze selbst keinen Stabilitätsmechanismus ins Werk, sondern eröffne lediglich den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, solche auf völkervertragsrechtlicher Grundlage zu installieren. Damit würden „jedenfalls keine Kompetenzen auf die Organe der EU übertragen“, sondern nur Mitgliedstaaten-Kompetenzen aufgegriffen (a.a.O. Rn. 236).

Auch inhaltlich dürfte das BVerfG mit hoher Wahrscheinlichkeit in dem Vorschlag den Versuch sehen, langfristig eine (unzulässige) Transferunion unter Kontrolle der Kommission zu begründen. Besonders kritisch dürften dabei der geplante Übergang zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit (Art. 3 Abs. 4 des VO-Vorschlags, Art. 5 Abs. 7 des Annexes) sein, der es letztlich erlauben könnte, die Budgethoheit des Bundestages zu umgehen (siehe oben), außerdem die Kombination eines neuen EWF mit dem sogenannten Common Backstop und einem möglichen *automatischen* Ziehungsrecht, das den Mitgliedstaaten deutlichen Einfluss auf die Mittelgewährung nehmen würde.

Formulierungen im Vorschlag der Kommission, die beispielsweise schon jetzt auf künftige Erhöhungen des EWF-Volumens und Ausweitungen seiner Instrumente hindeuten, könnten diesen Eindruck verstärken. Beispiel Erwägungsgrund 39 des VO-Vorschlags: „*zu Beginn*“ *solle das „genehmigte Anfangskapital“ das genehmigte Stammkapital des ESM widerspiegeln*; Ankündigung möglicher Ausweitung der Finanzierungsinstrumente des EWF in Erwägungsgrund 71: „*In der Zukunft könnte dem EWF auch die Entwicklung neuer Finanzinstrumente übertragen werden, z. B. um politische Initiativen in Verbindung mit der Schaffung einer Stabilisierungsfunktion zu unterstützen*“.

Das BVerfG hatte in seiner Entscheidung vom 12. September 2012 nicht nur größten Wert auf die unbedingte Einhaltung der Obergrenze der deutschen Zahlungspflichten gelegt (Rn. 239 ff.), sondern auch schon die jetzige Höhe der Gewährleistungssumme sehr kritisch gewürdigt. Schließlich könnte dem BVerfG eine Beanstandung der Neuregelung umso leichter fallen, als mit dem heutigen ESM ein funktionsfähiges Instrument zur Euro-Stabilisierung schon vorhanden ist.

An verschiedenen Stellen sowohl des VO-Entwurfs wie auch des Annexes würden bislang in Einstimmigkeit zu treffende Entscheidungen zugunsten qualifizierter Mehrheiten aufgeweicht. So unterwirft Art. 3 VO-Entwurf die Entscheidungen des Gouverneursrates einer anschließenden Entscheidung des Rates (mit qualifizierter Mehrheit, vgl. VO-Entwurf Art. 3 Abs. 4; ohne Sperrminorität).

Dies könnte schon jetzt dazu führen, dass jedenfalls in Fällen des Dringlichkeitsverfahrens (Art. 3 Abs. 2 VO-Entwurf), in denen der Rat die Entscheidung des Gouverneursrats sogar in der Sache abändern kann, Hilfen auch gegen den Willen Deutschlands gewährt werden. Das BVerfG hat in seiner ESM-Entscheidung vom 12. September 2012 (BVerfGE 132, 195 ff., Rn. 207 ff.) das Budgetrecht als zentrales Element demokratischer Willensbildung bekräftigt und daraus abgeleitet, dass der Bundestag nach wie vor der Ort bleiben muss, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch bei internationalen Verbindlichkeiten (a.a.O. Rn. 211; Rn. 228: Offenhalten des demokratischen Prozesses). Eine Situation, in der gegen den deutschen Vertreter im Rat über die Gewährung von EWF-Mitteln entschieden werden könnte, erscheint hiermit nicht vereinbar.

Gleiches gilt auch für diejenigen Regelungen im Annex, die bspw. für Freigaben von Hilfstranchen, Überprüfungen des Memorandum of Understanding oder der Art der gewährten Finanzhilfe statt wie

bislang Einstimmigkeit künftig eine „verstärkte qualifizierte Mehrheit“ von 85% ausreichen lassen (vgl. Art. 5 Abs. 7 Annex). Das BVerfG hat nicht nur gefordert, dass jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme im Einzelnen vom Bundestag zu billigen ist (a.a.O. Rn. 214), sondern dass auch „weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln“ bestehen muss (a.a.O. Rn. 214). Dies erscheint jedenfalls bei Aufnahme künftiger Euro-Mitgliedstaaten nicht mehr gewährleistet.

Jedenfalls sofern deren Beitritt zur Eurozone letztlich nicht mehr einseitig von Deutschland verhindert werden könnte (Beschluss über den Beitritt mit qualifizierter Mehrheit, Art. 140 Abs. 2 AEUV), dürfte das BVerfG die Sicherungsmechanismen als nicht hinreichend ansehen. Zu beachten ist auch, dass das BVerfG sogar die innerstaatliche Ausgestaltung der BT-Beteiligungsrechte (Plenum/ Haushaltsausschuss) sorgfältig gewürdigt hat; umso kritischer dürfte es grundlegende und nicht mehr korrigierbare Aufweichungen der Einflussnahmemöglichkeiten des Bundestages sehen.

Die Eurogruppe hat sich am 13. Juni 2019 auf eine intergouvernementale Weiterentwicklung des ESM verständigt. Gleichzeitig hat sie auch die Grundzüge eines neuen Eurozonenbudgets beschlossen.

(2) Die bisherige Diskussion eines Stabilisierungs- oder Investitionsfonds für die Eurozone

Als weiteres Stabilitätsthema im Rahmen der Debatte zur Vertiefung der Währungsunion spielen die Fiskalfragen (Stichworte: Eurozonenbudget/Fiskalkapazität/Stabilisierungsfunktion, aber auch Fiskalregeln) eine wichtige Rolle. Angesichts eines schwindenden Konsenses über die Anwendung der Haushaltsregeln in der Währungsunion und einer kontroversen Diskussion über die Möglichkeiten, die wirtschaftliche Stabilität und die Umsetzung von Strukturreformen in Ländern zu unterstützen, besteht Bedarf an einer klaren Positionierung. Der Koalitionsvertrag 2018 enthält zu dieser Frage folgende Aussagen:

„Wir wollen die EU finanziell stärken, damit sie ihre Aufgaben besser wahrnehmen kann. Dafür werden wir bei der Erstellung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens Sorge tragen. Dabei befürworten wir auch spezifische Haushaltsmittel für wirtschaftliche Stabilisierung und soziale Konvergenz und für die Unterstützung von Strukturreformen in der Eurozone, die Ausgangspunkt für einen künftigen Investivhaushalt für die Eurozone sein können.“

Es ist damit die Frage verbunden, welche Instrumente die Ziele des Koalitionsvertrages unter ökonomischen und rechtlichen Aspekten bestmöglich umsetzen könnten.

a) Was sind die Determinanten makroökonomischer Stabilität?

Makroökonomische Stabilität einer Volkswirtschaft wird durch ein Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren erreicht. Dies gilt ebenso für die Währungsunion als Ganzes. Eine effektive Stabilisierungsfunktion lässt sich entsprechend nur durch eine entsprechend umfangreiche Strategie erreichen. Dazu gehören insbesondere:

- Förderung der Produktivität eines Mitgliedstaats zur Unterstützung des langfristigen Wachstums
- Strukturelle Resilienz und wirtschaftliche Diversifikation
- Wettbewerbsfähigkeit jedes Mitgliedstaats als Voraussetzung für Erfolg im europäischen Binnenmarkt und in der globalen Wirtschaft;

- Hohe Qualität öffentlicher Institutionen/Verwaltung/des Rechtssystems einschließlich des Insolvenzregimes
- Attraktivität für Investitionen und Vertrauen potentieller Investoren
- Nachhaltiges Wachstum, d.h. keine kurzfristigen BIP-Erhöhungen z.B. durch nur kurzfristig angelegte Interventionen
- Solide Staatsfinanzen.

b) Welche Instrumente zur Unterstützung der makroökonomischen Stabilität existieren?

Nationale Ebene: Die Grundlage für eine stabile Volkswirtschaft wird in dem betreffenden Mitgliedstaat selbst gelegt (vgl. Art. 121 AEUV: „Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse ...“). Dazu gehören Reformen zur Unterstützung der oben genannten Punkte in der Arbeits- und Sozialpolitik, Bildung, demografischen Entwicklung sowie Beseitigung von Investitionshemmnissen. Diese Bereiche liegen in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, und werden von europäischer Ebene durch das Europäische Semester und länderspezifische Empfehlungen bzw. das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren flankiert.

Eine solide Haushaltspolitik, im Sinne der Umsetzung der Regeln des europäischen fiskalischen Rahmenwerks (siehe unten), fördert nicht nur Vertrauen von Investoren und Marktteilnehmern, sondern schafft auch fiskalische Spielräume, um knappe Steuergelder nicht übermäßig für Zinszahlungen verwenden zu müssen und auf Situationen eines wirtschaftlichen Abschwunges und negativer exogener Schocks fiskalpolitisch angemessen reagieren zu können. Stabile und wettbewerbsfähige Mitgliedstaaten sind damit Voraussetzung für eine prosperierende Währungsunion.

Europäische Ebene: Die Solidität der Währungsunion basiert auf der Konstruktion aus vergemeinschafteter Geldpolitik und regelgebundener nationaler Fiskalpolitik, ergänzt um ein Verfahren zur Vermeidung von Ungleichgewichten und Blasenbildung (vgl. Art. 119 Abs. 3 AEUV). Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht nachhaltige Staatsfinanzen vor, die im Abschwung Puffer für nationale Interventionen erlauben.

Ein integrierter EU-Binnenmarkt stärkt das Wachstumspotential der Mitgliedstaaten und trägt durch Verbindung der Produktions- und Absatzmärkte zur Schockabsorption bei. Weitere Reformen zu seiner Vertiefung können hierzu beitragen (Stichworte Kapitalmarktunion, Arbeitskräftemobilität, digitaler Binnenmarkt; aber auch: Risikoabbau im Finanzmarktbereich mit „Vollendung“ der Bankenunion).

Mit dem sogenannten Juncker-Fonds (EFSI) ist bei der Europäischen Investitionsbank eine wichtige europäische Risikokapitalfazilität eingerichtet worden, die bei Marktversagen auch risikoreiche Investitionen in Europa unterstützt (siehe unter eib.org/de/efsi). Dies entfaltet bereits eine stabilisierende Wirkung. Die Projektfinanzierung der EIB stabilisiert zusätzlich durch günstige Kredite auch in schwierigen wirtschaftlichen Zeiten.

Der EU-Haushalt wirkt ebenfalls stabilisierend. Der EU-Haushalt entwickelt eine beträchtliche Verteilungswirkung: Ärmere Mitgliedstaaten erhalten mehrere Prozent ihres BIP jedes Jahr als Zuschüsse aus dem Haushalt. In einigen Mitgliedstaaten trägt er maßgeblich zu einer stabilen öffentlichen Investitionstätigkeit auch in Abschwungphasen bei durch teils sehr geringe nationale Ko-Finanzierungsraten (z.B. Portugal erhält laut KOM etwa 25,8 Mrd. Euro aus den Strukturfonds bis 2020, etwa 2 % des jährlichen BIP für die Periode 2014-2018 und etwa 77 % an den öffentlichen Investitionen).

Auch die auf dem Bruttonationaleinkommen basierte Einnahmeseite des EU-Haushalts führt zu einer Verteilung der Finanzierungslasten auf Basis der Leistungsfähigkeit mit unterjähriger und auch rückwirkender Anpassungsmöglichkeit.

Sollte ein Mitgliedstaat der Eurozone dennoch erneut in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten geraten, steht zudem der ESM mit seinen Instrumenten weiter zur Verfügung. Die laufende Debatte zur WWU-Vertiefung widmet sich deshalb zurecht der Frage, wie der ESM seine Aufgaben noch besser wahrnehmen kann u.a. mit dem Stichwort „Krisenprävention“ (s.o.).

c) Welche Anforderungen an einen möglichen neuen Fonds gibt es?

Abgesehen von der offenen Frage, welche zusätzliche Stabilisierungsfunktion ein neuer Fonds konkret beitragen soll, müsste er übergeordneten Vorgaben Genüge tun. Grundsätzlich gilt, dass eine belastbare Rechtsgrundlage vorhanden sein muss und weitere Vorgaben des Vertragsrahmens (z.B. die No-Bailout-Klausel des Art. 125 AEUV) eingehalten werden müssen. Für Deutschland hat zudem die Rechtsprechung des BVerfG besondere Relevanz. Die Rechte nationaler Parlamente müssten gewahrt werden. Dies bedeutet u.a., dass schuldenfinanzierte Instrumente ausscheiden. Der Koalitionsvertrag 2018 betont, dass Haftung und Kontrolle zusammen verbleiben müssen (Textzeilen 242, 243).

Darüber hinaus hat die EU Kommission in ihren Beiträgen wichtige Grundsätze formuliert, die für die dauerhafte Tragfähigkeit einer Stabilisierungsfunktion entscheidend sein sollen. Wichtig sind demnach a) keine Überschneidung/Dopplung bestehender Instrumente; b) fiskalische Neutralität ohne permanente Transfers; c) Vermeidung von Fehlanreizen und Beitrag zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen.

d) Stärkung der Instrumente des EU-Haushalts zur Förderung der finanz- und wirtschaftspolitischen Koordinierung

Um im Rahmen des EU-Rechts schneller handlungsfähig zu sein, bietet es sich an, auf bestehenden Instrumenten aufzubauen: Der EU-Haushalt hat bereits heute mit den Strukturfonds eine starke investive Komponente. Er ist durch die makroökonomische Konditionalität mit der finanz- und wirtschaftspolitischen Koordinierung verknüpft. Die EU Kommission kann etwa einen Mitgliedstaat aufrufen, die Strukturfonds-Mittel umzuprogrammieren, um diese stärker für die Umsetzung drängender struktureller Herausforderungen zu nutzen.

Diese makroökonomische Konditionalität könnte aber seitens der Kommission weit konsequenter ausgestaltet werden. Denn EU-finanzierte Projekte müssen sich am individuellen Reformbedarf eines Landes orientieren. Diese Aspekte könnten darüber hinaus mit spezifischen Haushaltsmitteln im Rahmen der Kohäsionspolitik weiter ausgebaut werden, um Projekte der Mitgliedstaaten zu finanzieren, die Wachstumspotential und Resilienz der Mitgliedstaaten entscheidend verbessern helfen.

Der EU-Haushalt bietet den Vorteil, dass er ohne Verschuldungskapazität arbeitet und daher unvorhergesehene finanzielle Risiken ausschließt. Auch Transferelemente wären so begrenzt. Er baut auf etablierten Verfahren auf. Arbeiten würden sich in laufende Verwaltungs- und Kontrollprozesse einbetten und so Fehlanreize und Mitnahmeeffekte minimieren helfen.

Auch der Koalitionsvertrag 2018 setzt das Thema in den Kontext von EU-Haushalt und Mehrjährigem Finanzrahmen. Die genannten Ziele soziale Konvergenz, Förderung von Strukturreformen und

wirtschaftliche Stabilisierung ließen sich durch eine konsequentere Ausrichtung der Strukturfonds auf die Reformunterstützung abbilden. Dem Investitionsaspekt wäre durch einen auf den Strukturfonds basierenden Ansatz ebenfalls Genüge getan.

Die Forderung nach einem *eurozonenspezifischen* Instrument stellt jedoch eine hohe Herausforderung dar. Denkbar wäre, zunächst mit „spezifischen Haushaltsmitteln“ für alle EU-Mitgliedstaaten zu beginnen, ggfs. mit unterschiedlichen Schwerpunkten für Ins und Outs. Im Rahmen von erforderlichen Vertragsänderungen kann hierauf mit einem gesonderten Eurozoneninstrument aufgebaut werden. Auch dies entspräche dem Koalitionsvertrag von 2018, der von einem „Ausgangspunkt“ für einen zukünftigen Investivhaushalt für die Eurozone spricht. Vor diesem Hintergrund hat die Eurogruppe am 13. Juni 2019 die Grundzüge eines neuen Eurozonenbudgets – BICC beschlossen (**Anlagen 5 und 6**).

(3) Die Europäischen Fiskalregeln: Von der Anwendung zur möglichen Überarbeitung

Der Bedarf nach einem neuen Stabilisierungsfonds auf Europäischer Ebene und die Stabilität nationaler Finanzen hängen eng zusammen. Denn eine effektive Schockabsorptionsmöglichkeit bereits auf nationaler Ebene würde die Bedeutung eines neuen EU-Fonds relativieren. Eine einheitliche Geldpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion ist nur dann auf Dauer erfolgreich umsetzbar, wenn die Mitgliedstaaten selbst stabile öffentliche Finanzen, insbesondere eine tragfähige Staatsverschuldung, aufweisen. Diese Tragfähigkeit der nationalen Staatsfinanzen ist grundsätzlich auf mehreren Wegen erreichbar:

Erstens kann ein Marktmechanismus einen Mitgliedstaat bei übermäßiger Schuldenaufnahme disziplinieren; gerät die Tragfähigkeit in Zweifel, steigt der Zins und ein Staat kann weniger neue Kredite aufnehmen. Allerdings reagieren Märkte zuweilen erratisch und ein erforderliches klares Restrukturierungsregime für Staatsschulden, das die Marktlogik stärkt, existiert (noch) nicht. Zweitens könnten nach den Erfahrungen der letzten Jahre Märkte u.U. erwarten, dass übermäßige Schulden eines Mitglieds von anderen übernommen werden. Allerdings schüfe eine solche Schuldenvergemeinschaft enorme Fehlanreize für eine eigenverantwortliche Politik. Drittens sind stabile öffentliche Finanzen primär über gemeinsame glaubwürdige Regeln zu erreichen. Eine umfassende Einhaltung der Regeln durch alle Akteure ist deshalb essentiell. Dies erfordert eine wesentlich effektivere Anwendung und bessere Kontrolle des nationalen Fiskalverhaltens auf europäischer Ebene.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt gibt den Rahmen für die nationalen Fiskalpolitiken vor und die Kommission überwacht seine Einhaltung. Werden die Regeln jedoch zunehmend gedehnt bzw. ihre Umsetzung nur schwach kontrolliert, gerät das Fundament der WWU ins Wanken. Eine Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und seiner Umsetzung ist notwendig. Drei sich ergänzende Elemente würden den Fiskalrahmen der WWU wieder glaubwürdiger machen:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> a) Transparente und verständliche Regeln, die die Mitgliedstaaten in die Verantwortung für ihre fiskalischen Ergebnisse nehmen; b) Politisch neutrale interne „Governance“, die ausschließlich der Vertragserfüllung verpflichtet ist; c) Unabhängige externe Kontrolle, die die Regeleinhaltung mit Blick auf die finanzpolitische Tragfähigkeit prüft. |
|--|

In einem Gesamtpaket umgesetzt, könnten diese Elemente die finanzpolitische Koordinierung umfassend stärken und eine tragfähige Basis für eine dauerhaft stabile WWU legen. Ein solches Maßnahmenpaket kann als umfassende Forderung vorgebracht werden, die für weitere Integrationsschritte in der WWU und eine Vertragsreform unabdingbar wäre. Es können auch einzelne Elemente bspw. als Gegengeschäfte für Zugeständnisse an anderer Stelle (z.B. Stabilisierungsfonds) eingebracht werden. Letztlich kann das Maßnahmenpaket auch als „Kompass“ für anstehende Richtungsentscheidungen in der laufenden europapolitischen Diskussion dienen. Hierzu im Einzelnen:

Ergebnisorientierte Regeln => Strukturelles Haushaltssaldo max. - 0,5%, Schuldenstand max. 60% /BIP, Fokus auf Schuldenabbauregel; bei Überschreitung attestiert KOM automatisch Nichteinhaltung

Ziel des ersten Elements ist es, die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für solide Finanzpolitik zu stärken, eine wirksame Fiskalaufsicht auf EU-Ebene sicherzustellen und Anreize für die Einhaltung der Obergrenzen für Defizit und Schuldenstand zu setzen. Dazu sollte der Fokus der EU-Haushaltsüberwachung zurückverlagert werden weg von der über die Jahre immer prominenter gewordenen selektiven Verantwortung der Mitgliedstaaten für nur einzelne Fiskalgrößen (*Inputs*) hin zu fiskalischen Gesamtergebnissen (*Outcome*).

Denn letztlich bestimmen die Haushaltsdefizite und der Schuldenstand die langfristige Tragfähigkeit und Stabilität. Bei isolierter Betrachtung nur einzelner Bestimmungsgrößen (bspw. nur Ausgabenseite) und Schaffung immer neuer, komplexer Ausnahmetatbestände bei den Konsolidierungserfordernissen (bspw. für Investitionen, Strukturreformen) verliert die Überwachung ihr eigentliches Ziel aus den Augen und die Verantwortung der Mitgliedstaaten wird geschwächt.

Nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV berücksichtigt die Kommission, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats. Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates näher erläutert, in dem es heißt es, dass „allen sonstigen Faktoren gebührende ... Beachtung [zu schenken ist], die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission vorgelegt hat“ (vgl. Bericht der Kommission zu Italien vom 22.2.2017 COM (2017) 106 final).

Bei offensichtlicher Nichteinhaltung des Schuldenstandskriteriums ist eine Analyse der einschlägigen Faktoren angesagt, da die Schuldendynamik stärker als das Defizit durch Faktoren beeinflusst werden kann, die außerhalb der Kontrolle der Regierung liegen. Dies wird in Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates anerkannt, wonach bei der Bewertung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums die einschlägigen Faktoren ungeachtet des Umfangs der Nichteinhaltung zu berücksichtigen sind. Aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Dynamik und die Tragfähigkeit der Verschuldung sind bei der Bewertung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums zumindest die folgenden drei Faktoren zu berücksichtigen (und in der Vergangenheit berücksichtigt worden):

1. Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels oder des dorthin führenden Anpassungspfads; 2. Strukturreformen, die bereits durchgeführt wurden oder in einem Strukturreformplan vorgesehen sind und von denen erwartet wird, dass sie dank ihrer Wachstumswirkung die Tragfähigkeit der

Verschuldung mittelfristig stärken und dazu beitragen, die Schuldenquote auf einen zufriedenstellenden Abwärtskurs zu bringen. 3. Ungünstige makroökonomische Bedingungen und insbesondere niedrige Inflation, die die Verringerung der Schuldenquote und die Einhaltung der Bedingungen des SWP stark erschweren können.

Da Krisenanfälligkeit oftmals in früheren Politikfehlern des betreffenden Staates (mit-) begründet liegt, ist die Beurteilung, für welche haushaltswirksamen Entwicklungen ein Mitgliedstaat selbst verantwortlich ist, weit auszulegen. Nur Naturkatastrophen sollten als externe Ereignisse außerhalb der Steuerungskompetenz des Mitgliedstaates berücksichtigt werden.

Zusätzlich ist eine Konjunkturbereinigung ökonomisch sinnvoll und erfolgt auch im Rahmen der deutschen Schuldenbremse. D.h. bei der Bewertung der Haushaltsergebnisse werden konjunkturbedingte Schwankungen der Staatseinnahmen und -ausgaben herausgerechnet. Um den Raum für politische Gestaltung bei der Konjunkturbereinigung zu begrenzen, muss eine vereinbarte Berechnungsmethode kohärent auf alle Mitgliedstaaten angewendet werden und mittelfristig Bestand haben.

Kennzahlen für die Haushaltsüberwachung wären damit die strukturellen Haushaltssalden sowie die Schuldenstandsquoten der Mitglieder. Die Einhaltung der vereinbarten Obergrenzen von i.d.R. - 0,5% bzw. 60% des BIP oder die Erfüllung des festgelegten Abbaupfades wären Basis für eine Kommissionbewertung. Verfehlen Mitgliedstaaten die Zielvorgaben, müsste die EU Kommission automatisch die Nichteinhaltung der Regeln feststellen.

Eine derart regelgebundene Fiskalüberwachung durch die Kommission ist mit den EU-Verträgen, der Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge und dem Institutionengefüge in Europa vereinbar und sie reflektiert den Geist des Stabilitätspaktes in der Version von 2005:

Erstens verbleiben Mitgliedstaaten in der Gesamtverantwortung für ihre öffentlichen Finanzen. Exkulpationsmöglichkeiten und Spielraum für politische Intervention gegenüber der Kommission sind klar begrenzt. Eigenanreize zur Regeleinhaltung steigen. Zweitens kann der Rat die ihm zugedachte politische Rolle nur auf Basis einer objektiv-technischen Bewertung durch die Kommission wirksam ausüben. Denn ihm obliegt es, die Finanzpolitik der Mitglieder in der Gesamtschau zu bewerten und dabei ggf. auch Ermessensspielräumen zu nutzen. Kohärenz ist dabei nur gesichert, wenn die von der Kommission vorgelegte Entscheidungsgrundlage unverzerrt ist. Drittens sorgt eine Konzentration des Regelwerks auf wenige, klar definierte Determinanten und auf das fiskalische Gesamtergebnis für die allseits geforderte Transparenz und Vereinfachung des Haushaltsüberwachungsverfahrens.

De-politisierte Überwachung => Selbstbindung der KOM in der Haushaltsüberwachung; Bewertung der Haushaltslage/ Regeleinhaltung auf technischer Ebene

Ziel des zweiten Elements ist es, die Haushaltsüberwachung seitens der Kommission wieder stärker kriterien-geleitet und damit politisch unabhängiger auszuüben. Nur wenn sie das Regelwerk objektiv und gleichmäßig auf alle Mitgliedstaaten anwendet, kann die Kommission ihrer Rolle als Hüterin der Verträge gerecht werden. Um sich selbst vor tatsächlicher oder vermeintlicher politischer Einflussnahme zu schützen, sollte die Kommission die Beurteilung der Haushaltslage der fachlich/ technischen Ebene überlassen.

Hierzu könnte die Kommission im Rahmen einer Selbstbindung die Rolle der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (ECFIN) in der Haushaltsüberwachung stärken und so die Unabhängigkeit ihrer Bewertung unterstreichen. Konkret könnte die Kommission sich verpflichten, von ECFIN erarbeitete Länderbewertungen in ihrem Kollegium grundsätzlich unverändert zu beschließen. Etwaige Änderungen an der von ECFIN erstellten Bewertung dürfte das Kollegium nur aus Rechtsgründen, nicht aber aus politischen Erwägungen, vornehmen. Praktisch kann eine solche Selbstbindung über entsprechende Leitlinien des KOM-Präsidenten oder über die KOM-Geschäftsordnung erfolgen. Dies erfordert den Willen der Kommission, keine Entscheidung des Rates.

Eine Auslagerung der Haushaltüberwachung an eine externe Stelle oder der Aufbau einer zusätzlichen parallelen Überwachungsinstitution (bspw. beim ESM) erschiene mit Geist und Wortlaut der EU-Verträge schwer vereinbar, jedenfalls solange vor einer Vertragsreform das Primärrecht der EU Kommission genau diese Aufgabe zuschreibt.

Unabhängiger Wächter => politisch und operativ unabhängige europäische Evaluierungsstelle prüft Umsetzung der Fiskalregeln mit klarem Fokus auf finanzpolitische Tragfähigkeit

Ziel des dritten Elements ist es, eine bessere Regelbindung über wirksame Kontrolle durch eine unabhängige externe Stelle zu erreichen. Eine solche finanzpolitische Evaluierungsstelle sollte als unabhängiger Akteur das europäische Haushaltsüberwachungsverfahren begleiten.

Mit klarer Ausrichtung auf fiskalische Tragfähigkeit kann eine unabhängige Evaluierungsstelle eine bessere Umsetzung der europäischen Haushaltsregeln durch die Mitgliedstaaten befördern und die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge stärken. Sie würde die Kommission von politischem Druck seitens der Mitgliedstaaten und anderer Interessensgruppen entlasten.

Praktisch könnte die Evaluierungsstelle in Vorbereitung der Länderbewertungen öffentlich Stellungnahmen an die Kommission übermitteln sowie im Nachhinein die Umsetzung der Regeln und Empfehlungen überwachen. Im konkreten Anwendungsfall könnte dies bspw. auch bedeuten, der Kommission eine Rückweisung nationaler Haushalte oder eine Verfahrenseskalation zu empfehlen, wenn die Evaluierungsstelle die Haushaltspolitik eines Mitgliedstaates als nicht tragfähig bewertet.

Institutionell und rechtlich gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, eine unabhängige Evaluierungsstelle aufzubauen. Wichtig ist ihre politische und organisatorische Unabhängigkeit. Denkbar wären u.a. eine Weiterentwicklung des Netzwerkes unabhängiger nationaler Fiskalräte, ein aus Vertretern der (nationalen, europäischen) Rechnungshöfe zusammengesetztes Gremium oder eine am Independent Evaluation Office des IWF angelehnte Struktur. Die Wirksamkeit der Evaluierungsstelle hängt von der genauen Ausgestaltung ab.

Ein bereits 2015 von der Kommission rein unilateral beschlossener „Europäische Fiskalrat“ (Quelle: ec.europa.eu Presse vom 19.10.2016) genügt weder den Anforderungen an die Unabhängigkeit noch ist sein Mandat (u.a. Bewertung der Finanzpolitik im Aggregat der *gesamten* Eurozone) zielführend. Obwohl der konkrete Name für eine unabhängige Evaluierungsstelle nach o.g. Muster nachrangig ist, erscheint die Bezeichnung „Europäischer Fiskalrat“ verbraucht.

Vertiefungsthema: Sind die Maastricht-Kriterien noch zeitgemäß?

Die Maastricht-Kriterien erklären sich in historischer Betrachtung: Bei der Festlegung der Defizitlimite zu Beginn der 90er-Jahre rechneten die EU-Staaten mit einem jährlichen nominalen BIP-Wachstum von 5 %. Unter diesen Voraussetzungen würde ein nominales Budgetdefizit von 3 % die Staatsverschuldung auf dem damaligen EU-Durchschnitt von ca. 60 % des BIP stabilisieren ($(100 \% : 5) * 3 = 60 \%$).

Die heutige Ausgangslage ist eine andere. Der Kern eines funktionierenden europäischen Fiskalrahmens darf deshalb eine Rückbesinnung bzw. eine legislative Reformierung der Maastricht-Kriterien in Art. 126 AEUV i.V.m. Protokoll 12 nicht ausschließen. Die Kriterien sollten den heutigen Wachstums- und Schuldengegebenheiten angepasst und dynamisch miteinander verknüpft werden. Ziel ist, ein Absenken der Schuldenstände auf unter 60 % des BIP sicherzustellen. Konkret könnte dies bedeuten:

- Grundsätzlich liegt das Defizitkriterium nicht bei 3%, sondern nur noch bei 2 % des BIP
- Bei einem Schuldenstand von über 80 % des BIP liegt das Defizitkriterium bei 1,5 % des BIP
- Bei einem Schuldenstand von über 100 % des BIP liegt das Defizitkriterium bei 1 % des BIP

Zudem könnten folgende Reformschritte unternommen werden:

- Abschaffung der relevanten Faktoren bei der Bewertung der Eröffnung eines Defizitverfahrens und damit zwingend Eröffnung eines Defizitverfahrens, wenn die Maastricht-Kriterien überschritten werden – dies gilt *unabhängig* von der Lage im Konjunkturzyklus.
- Ermessen besteht hier insoweit, als dass einzig heranziehbar Ausnahmeregelungen zur Eröffnung eines Defizitverfahrens die Klausel für außergewöhnliche Ereignisse außerhalb der Kontrolle des Mitgliedstaats sowie ein schwerwiegender Wirtschaftsabschwung sind.
- Keine Wiederholung von Verfahrensschritten im Defizitverfahren und Festlegung von angemessenen Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte.
- Als Mittel in der letzten Eskalationsstufe des Defizitverfahrens verbleiben verbindliche Druckmittel auf Staaten etwa in Form von Einzahlungen in den ESM (für Euro-Mitglieder) oder in den EU-Haushalt (für Nicht-Euro-Mitglieder), teurerer Verschuldung am Markt z.B. durch nachrangige Anleihen sowie Stimmrechteentzug bei EU-Gesetzgebungsverfahren für Euro-Mitglieder.

Als präventive Komponente wäre jeder Mitgliedstaat verpflichtet, in seinem Fiskalrahmen (entsprechend dem EU-Fiskalpakt) Regeln zu verankern und tatsächlich anzuwenden, die ein Überschreiten der Vorgaben des korrektiven Arms auch in wirtschaftlich schlechten Zeiten verhindern. Die konkrete Ausgestaltung liegt in der Verantwortung des Mitgliedstaates. Hierdurch wird den Staaten im Sinne der Subsidiarität weitgehende Flexibilität bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Fiskalregeln gewährt. Sie können dabei ihr spezifisches Wissen vor Ort nutzen und die länderspezifischen Gegebenheiten einfließen lassen.

Überwachung und Durchsetzung erfolgt auf nationaler Ebene durch gestärkte unabhängige Institutionen. Auf europäischer Ebene werden das Europäische Semester und das Verfahren zur Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung beibehalten und es werden „best-practice“-Vergleiche

durchgeführt. Auf nationaler wie europäischer Ebene soll eine größtmögliche Öffentlichkeitswirksamkeit hergestellt werden, auch um investierende Marktteilnehmer zu informieren („Marktlogik“).

Im Rahmen der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion werden unabhängig von diesen Vorschlägen Ansätze zur weiteren Entkopplung der Risiken des Bankensektors von Risiken des öffentlichen Sektors diskutiert. Von der Umsetzung solcher Ansätze wie auch der Fortentwicklung des ESM hin zu einem Europäischen Währungsfonds sind eine Stärkung der Marktdisziplin und damit ein zusätzlicher Anreiz für eine nachhaltige Finanzpolitik zu erwarten:

- Eine graduelle Ent-Privilegierung von Staatsanleihen in Abhängigkeit von der Höhe des Schuldenstands, um eine angemessene Risikobepreisung sicherzustellen. Zudem könnten Großkreditgrenzen für die Bankbilanzen festgelegt werden, die ebenfalls von der Höhe des Schuldenstands eines Staates abhängig sind.
- Die Stärkung bzw. Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit des No-bail-out-Verbots in Art. 125 AEUV. Dies beinhaltet einen Mechanismus zur Umstrukturierung von Schulden inklusive einer vorzunehmenden Privatsektorbeteiligung und einer automatischen Verlängerung der Laufzeiten von Staatsanleihen ab Antragstellung für Finanzhilfe durch den ESM (Weidmann, a.a.O.).

(4) Die dritte Säule der Bankenunion: Kommt die neue Einlagensicherung für die Eurozone?

Der Status quo der Bankenunion lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Die gemeinsame Bankenaufsicht unter der Ägide der EZB hat im November 2014 ihre Arbeit aufgenommen. Für die Abwicklung von in Schwierigkeiten geratenen Banken wurde ein gemeinsamer Mechanismus eingerichtet, wobei das Single Resolution Board ab 2016 einsatzfähig war und der aus Bankbeiträgen finanzierte gemeinsame Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) in den nächsten Jahren schrittweise aufgefüllt wird. Beide Elemente: Aufsicht und Abwicklung sind wichtige Schritte in Richtung eines integrierten und widerstandsfähigeren Bankenmarktes in Europa. In beiden Fällen wurden Kompetenzen an die europäische Ebene übertragen und mit dem SRF ein neuer, gemeinsamer Fonds geschaffen, um eine Abwicklung finanziell flankieren zu können.

Verglichen damit erfolgten die Änderungen bei den Einlagensicherungssystemen noch graduell. Die letzte Reform der Einlagensicherungsrichtlinie (VO 2014/49 EU), die bis Anfang Juli 2015 umzusetzen war, hat die Anforderungen an die Sicherungssysteme in Europa weiter harmonisiert. Hierbei lag ein besonderer Schwerpunkt auf dem Verbraucherschutz, der etwa durch Anforderungen an Verbraucherinformationen zu Einlagensicherungssystemen oder Vorgaben für eine schnellere Erstattung im Schadensfall gestärkt wurde.

Die größte Neuerung sind jedoch die einheitlichen Vorgaben zur Finanzierung von Einlagensicherungssystemen, die nun erstmals Bestandteil gemeinschaftlicher Regeln geworden sind. Sicherungssysteme sollen vorab finanziert sein und die jeweiligen Einlagensicherungsfonds bis 2024 eine einheitliche Zielausstattung erreichen. Wenngleich die Vorgaben damit harmonisiert sind, bleiben die Fonds jedoch separat; die nationale Struktur der Einlagensicherungssysteme bleibt bestehen. In dieser Hinsicht unterscheidet sich diese Reform der Einlagensicherungssysteme von den Bereichen Aufsicht und Abwicklung, wo im Sinne neuer und weitreichender Europäischer Kompetenzen reformiert wurde.

Die Diskussion über die Zukunft der Einlagensicherung hat nicht zuletzt durch den Bericht der fünf Präsidenten zur Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion Fahrt aufgenommen und identifizierte die Einlagensicherung als einen der verbleibenden Bereiche der Bankenunion, die der Vervollständigung harren. Ziel sei die Einführung eines zentralisierten europäischen Einlagensicherungssystems (*European Deposit Insurance System – EDIS*). Während eine solche gemeinsame Einlagensicherung in der EU weiter kontrovers diskutiert wird, liegen auch Vorschläge zur Ergänzung der Einlagensicherungssysteme mit kurz- und mittelfristiger Perspektive auf dem Tisch. Diese zielen auf Ergänzungen der bestehenden Systeme, um die Finanzkapazität der nationalen Sicherungssysteme durch zusätzliche Unterstützungsmöglichkeiten zu stärken. Zu den Ideen zählen u.a. a) die Stärkung eines Netzwerks der nationalen Systeme inklusive Optionen für eine bilaterale Kreditvergabe, b) die Schaffung eines Rückversicherungssystems oder c) der Zugang zu einem gemeinsamen staatlichen Rettungsschirm.

Die erste Variante wäre die Stärkung eines europäischen Netzwerks von Einlagensicherungssystemen durch Möglichkeiten zur gegenseitigen Kreditvergabe. Die Neufassung der Einlagensicherungsrichtlinie sieht diese Option bereits auf freiwilliger Basis vor (VO 2014/49/ EU, Erwägungsgrund 37). Außerdem enthält sie Vorgaben für die Kreditaufnahme, etwa um sicherzustellen, dass die eigenen angesammelten Mittel und gegebenenfalls nachträglich zu erhebende Beiträge zuerst verwendet werden, dass der Kredit einen Höchstbetrag nicht überschreitet und binnen fünf Jahren zurückgezahlt werden muss. Ein System mit stärkerer gegenseitiger Kreditvergabe würde aber auch Fragen aufwerfen. Wenn etwa Unterstützung ad hoc beantragt werden sollte, d.h. wenn der Ernstfall eingetreten ist, könnten andere nationale Systeme sich bei der Kreditvergabe zurückhalten, weil sie befürchten, dass ein solcher Schock möglicherweise kein völlig isoliertes Problem ist.

Falls Beistands- bzw. Kreditvergabevereinbarungen vorab ausgehandelt werden, setzt dies einen weitreichenden Informationsaustausch zwischen den nationalen Systemen voraus, etwa zu verfügbaren Kapazitäten, Beiträgen und den Bedingungen, unter denen Unterstützung gewährt wird. Nur so lassen sich die Risiken für die Beteiligten sinnvoll einschätzen. Auch könnte ein Kooperationsforum oder ein Vermittler erforderlich sein, um solche Arrangements auszuhandeln, bzw. hierbei eine Koordinierungsrolle spielen. Zudem ist die Motivation, als Kreditgeber zu fungieren, möglicherweise begrenzt, solange noch eigene Mittel angesammelt werden müssen, um die Vorgaben zur Zielausstattung zu erfüllen. So haben etwa einige Länder erst vor kurzer Zeit vorab finanzierte Systeme eingerichtet.

Ein weiterer Vorschlag ist die Einrichtung einer gemeinsamen Finanzierungsmöglichkeit, die als zusätzliche Sicherung dienen könnte. Hierfür gibt es verschiedene Ideen, z.B. ein Rückversicherungssystem (Bericht der fünf Präsidenten) oder der Zugang zu einem gemeinsamen staatlichen Rettungsschirm für nationale Systeme. Diese Varianten unterscheiden sich konzeptionell. Mit dem Rückversicherungsmodell würde eine Instanz geschaffen, die einen Teil der Risiken und potenziell der Verluste übernimmt. Die Konditionen, unter denen der Rückversicherer einspringt, würden im Voraus zwischen Rückversicherer und dem individuellen Sicherungssystem vereinbart, wobei Letzteres eine Prämie für diese Versicherungsleistung zahlt. Die Systeme in den Mitgliedstaaten würden weiterhin als Erste für Verluste einstehen und das Rückversicherungssystem nur unter den vereinbarten Konditionen einspringen. Ein Rückversicherer als zusätzliches Element könnte sogar für ein stärkeres systemisches Monitoring sorgen und damit das Risikomanagement und die Widerstandsfähigkeit des Systems verbessern, auch weil ein Rückversicherer Informationen über mehrere Versicherungsnehmer hätte. Die Vereinbarungen könnten differenzierte Prämien für nationale Systeme erlauben, entsprechend unterschiedlicher Risiken.

Als Teil der Debatte um Zustand und Zukunft der Eurozone hat die Diskussion um die Einlagensicherung wieder Fahrt aufgenommen. Der Eurogipfel hat hierzu am 29. Juni 2018 erklärt (consilium.europa.eu/ Rz. 1): *„Die im Rat erzielte Einigung über das Bankenpaket dürfte es den beiden gesetzgebenden Organen ermöglichen, das Paket vor Ende des Jahres anzunehmen, wobei dessen Ausgewogenheit insgesamt gewahrt wird. Es sollte – unter Beibehaltung aller Elemente des Fahrplans von 2016 in der richtigen Reihenfolge – mit der Ausarbeitung eines Fahrplans für die Aufnahme politischer Verhandlungen über das europäische Einlagenversicherungssystem begonnen werden.“*

Vor allem die EU-Kommission drängt weiterhin darauf, eine gemeinsame europäische Einlagensicherung aufzubauen. Einen entsprechenden Verordnungsvorschlag hat sie bereits im Herbst 2015 vorgelegt. Als Rechtsgrundlage stützt sich die EU-Kommission aber erneut – wie ursprünglich beim Bankenabwicklungsfonds SRF – auf Artikel 114 des AEUV. Dieser Artikel erlaubt die Angleichung von Rechtsvorschriften zur Verbesserung des Binnenmarkts. Entscheidungen darüber werden im EU-Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Folglich könnte EDIS gegen den Willen einzelner Mitgliedsstaaten durchgesetzt werden.

Die Anwendbarkeit des Artikels 114 AEUV als Rechtsgrundlage für eine gemeinsame EU-Einlagensicherung ist jedoch fraglich. So kommt ein Gutachten des Centrums für Europäische Politik (cep.eu/cep input 2/2016) zu dem Schluss, dass sich die EDIS-Verordnung nicht auf die Binnenmarktcompetenz nach Artikel 114 AEUV stützen darf. Denn die EU-Einlagensicherung würde den Binnenmarkt der 27/28 EU-Staaten in zwei Teile spalten – in den Euroraum mit seiner einheitlichen EU-Einlagensicherung und die verbleibenden EU-Staaten, welche den Einlagenschutz weiterhin auf nationaler Ebene organisieren müssten. Außerdem sei das wesentliche Ziel der EU-Einlagensicherung eine höhere Finanzstabilität und nicht die Verbesserung des Binnenmarktes – so die CEP-Studie. Ein Gutachten von Prof. Matthias Herdegen kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass Artikel 114 AEUV nicht anwendbar ist (https://www.bvr.de/Presse/Deutsche_Kreditwirtschaft/Gutachten_bestaetigt_unzureichende_Rechtsgrundlage_fuer_ein_Europaeisches_Einlagensicherungssystem_EDIS). Bereits die Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD) habe den Einlegerschutz in der EU ausreichend harmonisiert. Eine darüber hinausgehende Zentralisierung sei von Artikel 114 AEUV nicht gedeckt.

Zwar kommt der Juristische Dienst des EU-Ministerrats zu dem Ergebnis, dass Artikel 114 AEUV anwendbar sei – allerdings nur mit Einschränkungen: Die Annahmen der EU-Kommission zu den positiven Auswirkungen einer gemeinsamen europäischen Einlagensicherung müssten auch wirklich zutreffen. Doch dafür gibt es noch keinen validen Anhaltspunkt. Denn bislang hat die Kommission keine Auswirkungsstudie zu EDIS vorgelegt. Auch eine Konsultation, bei der die betroffenen Unternehmen, Verbraucherorganisationen und Verbände ihre Einschätzungen und Einwände einbringen können, gibt es bislang nicht. Ob EDIS halten kann, was die EU-Kommission verspricht, ist deshalb fraglich. Bevor weitere Entscheidungen in Richtung einer EU-Einlagensicherung unternommen werden, harren zumindest drei Punkte der Klärung:

Erstens sollte die EU-Kommission eine Auswirkungsstudie sowie eine öffentliche Konsultation durchführen. Vor einer Entscheidung über die Vergemeinschaftung des Einlegerschutzes muss der Nachweis erbracht werden, dass EDIS die Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts tatsächlich verbessert, die Finanzstabilität stärkt und das Vertrauen der Sparer Euroraum erhöht. Die zuständige Berichtstermin im EU-Parlament, Esther de Lange, hatte die EU-Kommission daher zurecht aufgefordert, eine Auswirkungsstudie vorzulegen (EP Working Document 16.6.2016 unter III).

Zweitens sind konkrete Maßnahmen zur Offenlegung und zum Abbau der Risiken in den Bankensektoren der Euroländer erforderlich. Sind die Risiken nämlich erst einmal auf die EU-Einlagensicherung abgewälzt, haben die Profiteure der Vergemeinschaftung keinerlei Interesse mehr an risikomindernden Maßnahmen. Die EU-Finanzminister haben deshalb in ihrer „Roadmap“ 2016 ausreichende Fortschritte bei der Reduzierung von Risiken in den Bankbilanzen zur Bedingung für weitere politische Verhandlungen gemacht. Denn Europäische Banken ächzen unter der Last an notleidenden Krediten (Non Performing Loans, NPLs) – rund 879,8 Mrd. EUR (Stand Ende 2016). Dabei ist diese Last sehr unterschiedlich verteilt:

Zehn Länder haben eine NPL-Quote von über 10 % – mehr als viermal so hoch wie in Deutschland (2,5 %). Im Schnitt liegt die NPL-Quote der europäischen Banken mit 5,1 % deutlich zu hoch, um von einer gesunden Bankenlandschaft zu sprechen. Befürchtet wird schon seit langem, dass der hohe NPL-Anteil nicht nur die Banken in der Kreditvergabe beschränkt, sondern in der Folge große Teile der europäischen Wirtschaft lähmt.

Seit Mitte 2017 kommt Bewegung in die Diskussion über den Abbau von notleidenden Krediten in Europa. Nach dem EZB-Leitfaden zur NPL-Verwaltung in Banken und der Bestandsaufnahme der Regelungen für notleidende Kredite in Europa hat der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (EcoFin) der Europäischen Union auf seiner Tagung am 11. Juli 2017 durch seine EU-Finanzminister einen NPL-Aktionsplan beschlossen. Den Banken sollen stärkere Anreize für einen proaktiven NPL-Abbau – ohne die negativen Effekte von Notverkäufen – geboten werden. Die Maßnahmen sollen neben dem Abbau bestehender, die Vermeidung der Entstehung künftiger Bestände an NPL adressieren. Eine konkrete Maßnahme, die geprüft wird, ist zum Beispiel die Entwicklung einer „Blaupause“ für die mögliche Einrichtung nationaler Vermögensverwaltungsgesellschaften für NPL. Die wesentlich weitergehende Idee einer paneuropäischen Bad Bank war damit vom Tisch.

Der erste Teil eines Konsultationspapiers der EU Kommission vom 10. Juli 2017 widmet sich dem Sekundärmarkt für NPL. Die Kommission hält die Veräußerung von NPL für einen wesentlichen Faktor zur Problembewältigung, identifiziert aber einen NPL-Markt in Europa, der im internationalen Vergleich unterentwickelt sei und geringe Handelsvolumina, wenige Investoren und große Unterschiede zwischen den preislichen Erwartungen von Verkäufern und Käufern aufweise. Ein Vorteil bei Forderungsverkäufen ist laut Kommission, dass Investoren aufgrund fokussierter Anreizstrukturen sowie Spezialisierung oftmals effizienter im Management und Servicing notleidender Kredite vorgehen könnten. Die Kommission attestiert dem NPL-Markt allerdings derzeit eine hohe Informationsasymmetrie zwischen Käufer- und Verkäufer, die zusätzlich zur Unsicherheit über zukünftige Zahlungsströme effektive Preisfindungsprozesse behindere. Einschränkend weist die Kommission jedoch auf den Schuldner- und Datenschutz hin, die bei aller Marktförderung gewahrt werden müssten.

Im zweiten Abschnitt werden Unterschiede der gerichtlichen zur außergerichtlichen Verwertung von besicherten Darlehen thematisiert. Ziel der Kommission ist letztlich eine harmonisierte, vertragsbasierte Möglichkeit der Inbesitznahme und des Verkaufs von Darlehenssicherheiten im Falle eines Kreditausfalls („*accelerated loan security- ALS*“), ohne den Gerichtsweg beschreiten zu müssen. Vorteile ergäben sich für Banken durch einen deutlich reduzierten und besser vorhersehbaren Zeitrahmen in der Verwertung, größeren Einfluss auf Verwertungsmaßnahmen und Risikosenkung bei der Bewilligung neuer Kredite. Durch ein breiteres Spektrum an Sicherheitsoptionen und so einen besseren Zugang zu Kreditfinanzierungen profitierten demnach auch Kreditnehmer von der vorgeschlagenen

Lösung. Für private Haushalte eigne sich diese Lösung jedoch nicht, weshalb der Fokus der ALS auf unternehmerischen Finanztransaktionen liegt.

Drittens bedarf es einer stabilen Rechtsgrundlage. Die Taktik der EU-Kommission, unter Anwendung des Artikels 114 AEUV einzelne Mitgliedsstaaten und ihre berechtigten Interessen zu überstimmen, schwächt das Ansehen und die Akzeptanz der EU beträchtlich. Deshalb sind die Erwägungen im EU-Ministerrat, bei EDIS ggf. erneut den Weg eines zwischenstaatlichen Abkommens einzuschlagen, ein Schritt in die richtige Richtung.

Dieser Schritt würde dem Beispiel der Europäischen Bankenabwicklung und des Europäischen Abwicklungsfonds SRF (*Single Resolution Fund*) folgen, wo ebenfalls neben Art. 114 AEUV ein zwischenstaatliches Abkommen (*Intergovernmental Agreement – IGA*) als Rechtsgrundlage dient. Ein solches Abkommen erfordert Einstimmigkeit. Die Bundesregierung und andere Regierungen hätten damit ein Vetorecht. Schon allein angesichts der Tragweite des Projekts EDIS mit einem Volumen von geschützten Einlagen im Euroraum von insgesamt über 5 Billionen Euro (Quelle: EC report 2015, [ec.europa.eu/science hub](http://ec.europa.eu/science_hub)) wäre dies angemessen.

Im November 2019 hat Bundesfinanzminister Olaf Scholz Vorschläge zur Bankenunion und zu EDIS gemacht und dabei gleichzeitig Fortschritte beim Abbau der notleidenden Kredite, bei der regulatorischen Behandlung von Staatsanleihen und bei der Steuerharmonisierung eingefordert (Quelle: non-paper BMF unter www.finanz-szene.de/news/06-11-19-bankenunion).

Anlage 1: Erklärung der Staats- und Regierungschefs zu Beginn der Krise im Mai 2010

Brussels, 7 May 2010

**STATEMENT OF THE HEADS OF STATE OR GOVERNMENT
OF THE EURO AREA**

1/ Implementation of the support package for Greece

In February and in March, we committed to take determined and coordinated action to safeguard financial stability in the euro area as a whole. Following the request by the Greek government on April 23 and the agreement reached by the Eurogroup on May 2, we will provide Greece with 80 billion euros in a joint package with the IMF of 110 billion euros. Greece will receive a first disbursement in the coming days, before May 19. The programme adopted by the Greek government is ambitious and realistic. It addresses the grave fiscal imbalances, will make the economy more competitive, and will create the basis for stronger and more sustainable growth and job creation. The Greek Prime Minister has reiterated the total commitment of the Greek government to the full implementation of these vital reforms. The decisions we are taking reflect the principles of responsibility and solidarity, enshrined in the Lisbon Treaty, which are at the core of the monetary union.

2/ Response to the current crisis

In the current crisis, we reaffirm our commitment to ensure the stability, unity and integrity of the euro area. All the institutions of the euro area (Council, Commission, ECB) as well as all euro area Member States agree to use the full range of means available to ensure the stability of the euro area. Today, we agreed on the following:

- First, consolidation of public finances is a priority for all of us and we will take all measures needed to meet our fiscal targets this year and in the years ahead in line with excessive deficit procedures. Each one of us is ready, depending on the situation of his country, to take the necessary measures to accelerate consolidation and to ensure the sustainability of public finances. The situation will be reviewed by the Ecofin Council on the basis of a Commission assessment by the end of June at the latest. We have asked the Commission and the Council to strictly enforce the recommendations addressed to Member States under the Stability and Growth Pact.
- Second, we fully support the ECB in its action to ensure the stability of the euro area.
- Third, taking into account the exceptional circumstances, the Commission will propose a European stabilization mechanism to preserve financial stability in Europe. It will be submitted for decision to an extraordinary ECOFIN meeting that the Spanish presidency will convene this Sunday May 9th.

3/ Strengthening economic governance

We have decided to strengthen the governance of the euro area. In the context of the Task Force headed by the President of the European Council, we are prepared to:

-

broaden and strengthen economic surveillance and policy coordination in the euro area, including by paying close attention to debt levels and competitiveness developments;

-

reinforce the rules and procedures for surveillance of euro area Member States, including through a strengthening of the Stability and Growth Pact and more effective sanctions;

-

create a robust framework for crisis management, respecting the principle of Member States' own budgetary responsibility.

The President of the European Council decided to accelerate the work of the Task Force. The Commission will present its proposals next week on May 12.

4/ Regulation of the financial markets and the fight against speculation

Finally, we agreed that the current market turmoil highlights the need to make rapid progress on financial markets regulation and supervision. Increasing transparency and supervision in derivatives markets and dealing with the role of rating agencies are among the key priorities for the EU. We also agreed on intensifying the work on crisis management and resolution in the financial sector and on a fair and substantial contribution of the financial sector to the costs of crises. The work on assessing whether more steps are necessary in view of recent speculation against sovereign debtors should be sped up. The President of the European Council therefore intends to discuss these issues at the June European Council, on the basis, where needed, of Commission proposals.

Anlage 2: Das neue deutsche Stabilisierungsgesetz

Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz - StabMechG)

Ausfertigungsdatum: 22.05.2010

"Stabilisierungsmechanismusgesetz vom 22. Mai 2010 (BGBl. I S. 627), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2012 (BGBl. I S. 1166) geändert worden ist"

§ 1 Gewährleistungsermächtigung

Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, für Finanzierungsgeschäfte, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität zur Durchführung von unter der Voraussetzung der Absätze 2 und 3 gewährten Notmaßnahmen zugunsten eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes tätigt, Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 211,0459 Milliarden Euro zu übernehmen. Notmaßnahmen im Sinne von Satz 1 sind Darlehen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität an den betroffenen Mitgliedstaat, einschließlich solcher, die der Mitgliedstaat zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten verwendet, vorsorgliche Maßnahmen sowie Ankäufe von Staatsanleihen dieses Mitgliedstaates am Primärmarkt oder Sekundärmarkt. Gewährleistungen nach Satz 1 können nur bis zum 30. Juni 2013 übernommen werden. Zu diesem Zeitpunkt verfällt die Ermächtigung für den nicht ausgenutzten Teil des Gewährleistungsrahmens. Eine Gewährleistung ist auf den Höchstbetrag dieser Ermächtigung in der Höhe anzurechnen, in der der

Bund daraus in Anspruch genommen werden kann. Zinsen und Kosten sind auf den Ermächtigungsrahmen nicht anzurechnen.

(2) Notmaßnahmen im Sinne von Absatz 1 können auf Antrag eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes zum Erhalt seiner Zahlungsfähigkeit ergriffen werden, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt zu wahren. Die Gefährdung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes ist vor der Gewährung von Notmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes unter Ausschluss des betroffenen Mitgliedstaates gemeinsam mit der Europäischen Zentralbank und nach Möglichkeit mit dem Internationalen Währungsfonds einvernehmlich festzustellen. Vorsorgliche Maßnahmen, Kredite zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten und der Aufkauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt erfolgen unter diesen Voraussetzungen zur Verhinderung von Ansteckungsgefahren. Der Aufkauf von Staatsanleihen eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes am Sekundärmarkt erfordert zudem die Feststellung außergewöhnlicher Umstände auf dem Finanzmarkt durch die Europäische Zentralbank.

(3) Notmaßnahmen werden an strenge Auflagen gebunden, die der betroffene Mitgliedstaat grundsätzlich im Rahmen eines wirtschafts- und finanzpolitischen Programms vor Gewährung der Notmaßnahme mit der Europäischen Kommission unter Mitwirkung der Europäischen Zentralbank und nach Möglichkeit mit dem Internationalen Währungsfonds vereinbart und die von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes einstimmig gebilligt werden. Sollte wegen der Natur der Notmaßnahme die Vereinbarung aller erforderlichen Auflagen vor Beginn der Notmaßnahme nicht möglich sein, ist diese Vereinbarung unverzüglich und vor Abschluss der Notmaßnahme nachzuholen.

(4) Vor Übernahme von Gewährleistungen durch das Bundesministerium der Finanzen muss dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages der Vertrag über die Zweckgesellschaft vorgelegt werden.

(5) Der Gewährleistungsrahmen nach Absatz 1 kann unter den Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages um bis zu 20 Prozent der in Absatz 1 genannten Summe überschritten werden.

Anlage 3: Deutsches Non-Paper zu Griechenland aus 2015

10 July 2015

Comments on the latest Greek proposals

On 9 July 2015 Greece has submitted a list of proposals. These proposals are based on and even fall behind the latest aide memoire that was drafted by the Troika to conclude the review under EFSF. However Greece was not able to conclude the review.

These proposals lack a number of paramount important reform areas to modernize the country, to foster long term economic growth and sustainable development. Among these, labour market reform, reform of public sector, privatisations, banking sector, structural reforms are not sufficient.

This is why these proposals can not build the basis for a completely new, three year ESM program, as requested by Greece. We need a better, a sustainable solution, keeping the IMF on board. There are 2 avenues now:

1. The Greek authorities improve their proposals rapidly and significantly, with full backing by their Parliament. The improvements must rebuild confidence, ensure debt sustainability upfront and the successful implementation of the program - so as to ensure regained market access after completion of the program. Improvements include:

a) transfer of valuable Greek assets of [50 bn] Euros to an external fund like the Institution for Growth in Luxembourg, to be privatized over time and decrease debt; b) capacity-building and de-politizing Greek administrative tasks under hospices of the COM for proper implementation of the program; c) automatic spending cuts in case of missing deficit targets.

In parallel, a set of financing elements would be put together to bridge the time gap until a first disbursement under the enhanced program could be made. This means the existing risk of not concluding a new ESM program should rest with Greece, not with Eurozone countries.

2. In case, debt sustainability and a credible implementation perspective can not be ensured upfront, Greece should be offered swift negotiations on a time-out from the Eurozone, with possible debt restructuring, if necessary, in a Paris Club - like format over at least the next 5 years. Only this way forward could allow for sufficient debt restructuring, which would not be in line with the membership in a monetary union (Art. 125 TFEU).

The time-out solution should be accompanied by supporting Greece as an EU member and the Greek people with growth enhancing, humanitarian and technical assistance over the next years. The time-out solution should also be accompanied by streamlining all pillars of the Economic and Monetary Union and concrete measures to strengthen the governance of the Eurozone.

Anlage 4: Summing-Up der erweiterten Eurogruppe vom 7. September 2018**Eurogroup**

The President

Brussels, 17 September 2018

ecfin.cef.cpe(2018)5165967

To the members of the Eurogroup

Subject: Eurogroup in inclusive format of 7 September 2018

Dear colleagues,

I would like to share with you the main content and course of our discussions at the Eurogroup meeting in inclusive format of 7 September in Vienna. Our meeting was attended by Commission Vice-President Valdis Dombrovskis and Commissioner Pierre Moscovici, ECB Executive Board Member Benoît Coeuré, as well as ESM Managing Director Klaus Regling and Elke König, Chair of the Single Resolution Board.

Deepening EMU: follow up to the June Euro Summit, including common backstop issues

The Eurogroup discussed the follow-up to the June Euro Summit and how to organise the work in the coming months in order to prepare the December Euro summit. The Euro Summit statement of 29 June foresees that work should start on a roadmap for beginning political negotiations on the European Deposit Insurance Scheme, adhering to all elements of the 2016 roadmap in the appropriate sequence, and that the Eurogroup will prepare the terms of reference of the common backstop and agree on a term sheet for the further development of the ESM by December 2018. In addition, the statement foresees that the Eurogroup will discuss further all the items mentioned in my letter of 25 June to the President of the European Council.

We agreed to start with a discussion on the common backstop to the SRF, where work is already more advanced. Subsequently, we will focus on the ESM reform, its toolkit and role, on debt sustainability issues, we will review the progress with risk reduction, discuss the work that should start on a roadmap for beginning political discussions on EDIS, and will also discuss liquidity in resolution. The Eurogroup will also discuss instruments for competitiveness, convergence and stabilisation purposes. We agreed on a proposed sequencing of topics, while acknowledging that political decisions on a comprehensive package would be taken in the December Eurogroup.

The Eurogroup also discussed specific issues related to the common backstop to the Single Resolution Fund (SRF), namely the conditions for a possible early introduction and the decision making. On the first point, we took stock of the work carried out at technical level on the conditions that could allow implementation before 2024, including on the relevant risk reduction conditions and potential changes that may be needed to the Inter-Governmental Agreement on the SRF. Regarding the second point, we agreed that the ESM Board of Directors could take decisions on the use of the common backstop, with procedures allowing swift and efficient decision making in order to fit the timeline of resolution, whilst respecting national constitutional requirements.

Yours sincerely, Mario Centeno

Anlage 5: Ergebnis der Eurogruppe vom 13. Juni 2019 zum neuen Eurozonenbudget

Term sheet on the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness (BICC)

In line with the mandate of the Euro Summit of December 2018, the Eurogroup in inclusive format agreed on the main features of the budgetary instrument for convergence and competitiveness (BICC) for euro area, and for ERM II Member States on a voluntary basis. The instrument will strengthen the Economic and Monetary Union by supporting a higher degree of convergence and competitiveness within the euro area and participating Member States, hence contributing to the overall cohesion of the Union. It will help to strengthen the potential growth and to enhance the resilience and adjustment capacities of our economies as well as the mechanisms of economic governance.

General principles

- The instrument should as a rule support both structural reforms and public investment through a coherent package reflecting the key objective to increase the degree of convergence and competitiveness within the euro area.
- Structural reforms and public investment projects should reflect the strategic guidance on the use of the instrument provided by euro area Member States, through the Eurosummit and the Eurogroup, and set out in the European Semester.
- The instrument is applicable to all euro area Member States, and to ERM II Member States on a voluntary basis. The Eurogroup will ensure that the views of participating ERM II Member States are taken into account as part of the governance framework of the instrument. Appropriate specific arrangements should be defined for non-euro area Member States not participating in the instrument when the financial arrangements for the BICC will be decided.

Key features

- The Eurosummit and the Eurogroup will give strategic guidance on the key reform and investment priorities for the convergence and competitiveness of the euro area and will review these priorities annually. The priorities will be reflected in a strengthened Euro Area Recommendation.
- Participating Member States will submit duly substantiated reform and investment proposals, reflecting the strategic guidance as above. The proposals will include the estimation of the costs of investments and, where appropriate, of structural reforms, the justifications for the estimated costs, as well as the timeline for implementation of the structural reforms and investments, with the relevant milestones and targets.
- With a view to ensuring ownership at the national level, a minimum national co-financing rate will be set as a percentage of the total cost of the investment and reforms.

The national co-financing rate could vary based on a predictable and transparent commonly agreed procedure defined ex-ante involving euro area Member States.

- The support from the instrument will be delivered in the form of grants (i.e. direct financial contribution). The amount of the support that a Member State can benefit from will be determined based on the cost estimate.
- The allocation of funds per country will be determined on the basis of a transparent methodology, taking into account parameters reflecting the overarching aim of the instrument and legal basis. The available funds per country should be within an acceptable range of the contributions of that country. Further work is needed on these issues.
- Member States' access to financing will depend on the implementation of structural reforms and investments, the respect of the applicable macro-economic conditionality foreseen in the Common Provisions Regulation and the respect of horizontal rules applying to the implementation of the EU budget (e.g. Financial Regulation). Member States will receive the financial support in instalments, subject to the fulfilment of agreed milestones.
- The Commission will assess the Member States' proposals on the basis of transparent criteria. Member States will report on the implementation of reform and investment commitments regularly, in the context of the European Semester.
- The relevant preparatory committees of the Eurogroup will be involved in the discussion of the assessment of Member States' proposals and monitoring of progress, in full respect of the Commission's responsibilities for the implementation of the instrument and of the budget. The Eurogroup in the relevant format will also discuss the assessments and the progress reports.
- In case of unsatisfactory implementation of the reforms and investments, payments will be suspended, and cancelled in case this situation persists.

Financing and governance

- The instrument will be part of the EU budget. Its size will be determined in the context of the MFF.
 - The Commission will be responsible for budgetary implementation and the European Parliament for giving the discharge, after the Council has given its recommendation. Implementation will be subject to the scrutiny of the European Court of Auditors.
 - The instrument will be adopted in accordance with the legislative procedure, as foreseen by the Treaties, on the basis of the relevant Commission proposal to be amended.
 - The Eurogroup considers that the arrangements for the governance framework for the euro area Member States should be codified in an additional act.
 - The Eurogroup's understanding is that this agreement on the features of the budgetary instrument for convergence and competitiveness does not pre-judge the discussion on the Convergence Facility and the Technical Support Instrument, which the Commission has proposed under the Reform Support Programme.
-

Anlage 6: Schlussfolgerungen Mário Centeno zur Eurogruppe vom 9. Oktober 2019

Good morning,

Only two years ago, a fiscal capacity for the euro was a purely academic endeavour. Last night, after 11h of negotiations, we turned it into reality in the form of a **budgetary instrument** for the euro area – the so-called BICC. In December 2018, we launched the BICC. Last night, the BICC has finally landed. We have a new pillar in the foundations supporting the euro.

At about midnight, ministers agreed on all the critical elements of governance and financing, which make BICC an innovative tool, different from other EU funds. I am now in a position to give an overall picture of how it will work. Let me go into some detail.

The **governance** of BICC is quite simple: the euro area governments set the direction of travel and the Commission will implement and manage the instrument.

A discussion on strategic priorities by the Eurosummit and Eurogroup will kick-start the cycle for selecting projects eligible for BICC financing. A **strengthened Euro Area Recommendation** will then follow, setting out the strategic priorities. Let me tell you why I say strengthened Euro Area Recommendation. This is because, from now on, there will be funds attached to this exercise.

Member States will submit proposals of **packages of reforms and investments** in Spring each year, together with their national reform programmes. This is coherent with the European Semester and the planning for national budgets.

The **Eurogroup** will be involved in assessing these packages, based on Commission feedback, and before the approval by the college. This will take into account the Euro Area Recommendation, and the Country Specific Recommendations. This is all consistent and connected.

We will include participating **ERM II** Member States in our meetings on the BICC, and - to the largest extent possible - we will consider their views.

Let me move to the **financing** elements, which as you know tends to complicate discussions. Yesterday was no different. As a starting point, we expect the BICC to make use of the euro area share of the **financial envelope** originally proposed by the Commission for the Reform Delivery Tool. Leaders will decide the amount in the context of the EU budget, so no surprises here.

On top of that, to provide scope to go beyond this envelope, we will introduce a so-called **enabling clause** in the relevant Regulation. This will cater for the possibility of Member States providing additional financing in the future.

To do so, we will need an **Inter-Governmental Agreement - an IGA**. This mention is not the end of the issue but it could be a new beginning in terms of resources. Our deputies will continue discussions on the need, on the modalities and content, and the size of the IGA. The EWG will submit a report to the Eurogroup in time to allow for a final decision in the context of the EU budget negotiations.

We also agreed on the **distribution** of the BICC funds. The criteria used to distribute at least 80% of BICC funds per Member State will be the population and the inverse of GDP per capita. In other words, we take into account the size of a country measured by the number of citizens, and there is a bias towards countries where convergence needs are greatest. But this is not a cohesion fund. It is an instrument for all members of the euro area. Each and every Member State will receive funding – even the wealthiest Member States get back at least 70% of what they put in.

Another key difference between BICC and other EU budget instruments is **flexibility**. We can use up to 20% of the funds more freely to react to country specific challenges through ambitious packages of reforms and investments.

Countries will have to put skin in the game when it comes to financing. They will have to **co-finance** 25% of their selected projects.

In case of **severe economic circumstances**, we would accept to cut this national co-financing requirement in half. That would protect investment when we need it the most.

And finally, we agreed on a separate standalone instrument for countries that have not yet adopted the euro. This is the Convergence and Reform Instrument. I will include a reference to this in my letter to President Tusk to inform discussion on the EU Budget.

We also agreed to define appropriate arrangements for non-euro area Member States not participating in the BICC. This should take the form of a dedicated instrument or a financial arrangement to address their full financial liability towards BICC.
