

Haushaltsausschuss
unkorrigiertes
Stenografisches Protokoll

62. Sitzung

Montag, den 19. September 2011, 11.30 Uhr bis 14.30 Uhr

Sitzungsort: Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,

Anhörungssaal: 3.101

Vorsitz: Petra Merkel (Berlin), MdB

TAGESORDNUNG:

EINZIGER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Öffentliche Anhörung zum

- Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur
Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines
europäischen Stabilisierungsmechanismus**

BT-Drucksache 17/6916

- Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
**Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer
Stabilisierungsmaßnahmen sichern und stärken**

BT-Drucksache 17/6945

Ein Fragenkatalog wurde nicht beschlossen.

Die Liste der eingeladenen Sachverständigen ist aus der Anlage
ersichtlich.

dazu: Ausschussdrucksache 17(8)3167

(Anlage 1)

Ausschussdrucksache 17(8)zu3167

(Anlage 2)

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung
Innenausschuss
Rechtsausschuss
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und
Technologie
Ausschuss für die Angelegenheiten der
Europäischen Union

Berichterstatter/in:
Abg. Carsten Schneider (Erfurt) (SPD)
Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE.)
Abg. Priska Hinz (Herborn)
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Mitberichterstatter/in:
Abg. Norbert Barthle (CDU/CSU)
Abg. Otto Fricke (FDP)

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)

Montag, 19. September 2011, 11:30 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Barthle, Norbert		Brand, Michael	.....
Brackmann, Norbert		Brandl Dr., Reinhard	.....
Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.		Brinkhaus, Ralph	.....
Frankenhauser, Herbert	Flosbach, Klaus-Peter	
Funk, Alexander	Holzenkamp, Franz-Josef	.....
Herrmann, Jürgen		Kiesewetter, Roderich	.....
Kalb, Bartholomäus	Kudla, Bettina	
Karl, Alois	Maag, Karin	.....
Klein, Volkmar	Meister Dr., Michael	.....
Kruse, Rüdiger		Michelbach Dr. h.c., Hans	.....
Luther Dr., Michael		Rupprecht (Weiden), Albert	.....
Mattfeldt, Andreas		Schnieder, Patrick	.....
Rehberg, Eckhardt		Spahn, Jens	.....
Schirmbeck, Georg		Tillmann, Antje	
Schulte-Drüggelte, Bernhard		Vogelsang, Stefanie	.....
Willsch, Klaus-Peter		Weiß (Emmendingen), Peter	.....

Stand: 14. September 2011
Tagungsbüro / Referat ZT 4 - Logistik - Luisenstr. 32-34 Telefon 227-32659

off


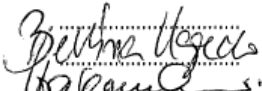

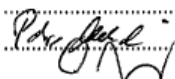

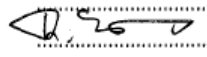
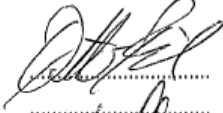
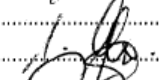

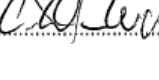

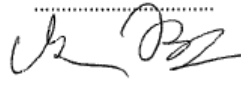
Tagungsbüro

Seite 2

Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)
Montag, 19. September 2011, 11:30 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
SPD		SPD	
Brandner, Klaus		Arndt-Brauer, Ingrid	.....
Brinkmann (Hildesheim), Bernhard	Bartol, Sören	
Danckert Dr., Peter	Binding (Heidelberg), Lothar	.....
Hagedorn, Bettina		Bellmann, Gerd	.....
Hagemann, Klaus		Evers-Meyer, Karin	.....
Kahrs, Johannes	Hinz (Essen), Petra	.....
Merkel (Berlin), Petra		Poß, Joachim	.....
Schneider (Erfurt), Carsten		Roth (Heringen), Michael	.....
Schurer, Ewald	Scheelen, Bernd	.....
Schwanitz, Rolf		Sieling Dr., Carsten	.....
FDP		FDP	
Fricke, Otto		Ahrendt, Christian	.....
Haustein, Heinz-Peter	Link (Heilbronn), Michael	.....
Koppelin Dr. h.c., Jürgen		Piltz, Gisela	.....
Thomae, Stephan		Ruppert Dr., Stefan	.....
Toncar, Florian		Schnurr, Christoph	.....
Winterstein Dr., Claudia		Spatz, Joachim	.....
		Büschmann, Marco	

Stand: 14. September 2011
Tagungsbüro / Referat ZT 4 - Logistik - Luisenstr. 32-34 Telefon 227-32659

off.

Tagungsbüro

Seite 3

Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)
Montag, 19. September 2011, 11:30 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Bartsch Dr., Dietmar		Bluhm, Heidrun	.....
Bockhahn, Steffen	Höll Dr., Barbara	.....
Claus, Roland		Kipping, Katja	.....
Leutert, Michael	Kunert, Katrin	.....
Lötzsch Dr., Gesine	Sharma, Raju	.....
<u>BÜ90/GR</u>		<u>BÜ90/GR</u>	
Dörner, Katja		Nouripour, Omid	.....
Hinz (Herborn), Priska		Ostendorff, Friedrich	.....
Kindler, Sven-Christian		Sarrazin, Manuel	
Lindner Dr., Tobias	Schick Dr., Gerhard	.....

Stand: 14. September 2011
Tagungsbüro / Referat ZT 4 - Logistik - Luisenstr. 32-34 Telefon 227-32659

Anwesenheitsliste der Sachverständigen
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 19. September 2011
– Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Änderung des Gesetzes
zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen
Stabilisierungsmechanismus, BT Drucksache 17/6916 –
und
– Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP „Parlamentsrechte im Rahmen
zukünftiger europäischer Stabilisierungsmaßnahmen sichern und stärken“,
BT-Drucksache 17/6945 –


Sachverständige/r

Unterschrift


Prof. Dr. Michael Heise
Chefvolkswirt Allianz



Dr. Jens Weidmann
Präsident der Deutschen Bundesbank



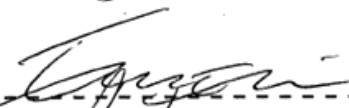
Klaus Regling
Geschäftsführer der Europäischen
Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)



Prof. Dr. Christian Calliess
Freie Universität Berlin



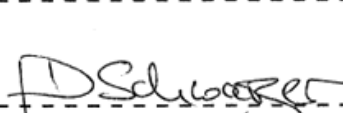
Prof. Dr. Henrik Enderlein
Hertie School of Governance



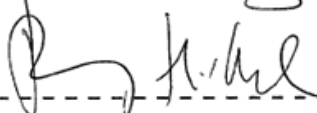
Prof. Dr. Christoph M. Schmidt
Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung



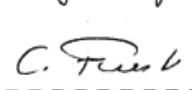
Dr. Daniela Schwarzer
Stiftung Wissenschaft und Politik






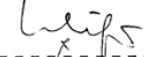
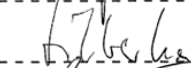


Prof. Dr. Rudolf Hickel
Universität Bremen



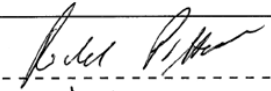

Prof. Dr. Clemens Fuest
University of Oxford



Anwesenheitsliste
der Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 19. September 2011
 – Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im
 Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, BT Drucksache 17/6916 –
 und
 – Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP „Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer
 Stabilisierungsmaßnahmen sichern und stärken“, BT-Drucksache 17/6945 –

<u>Name</u> (in Druckschrift)	<u>Fraktion</u>	<u>Ausschuss</u>	<u>Unterschrift</u>
Corentz	FDP	EU Ausschuss	
Spiegel	B90/fin	EU-Ausschuss	
Holzhaus	B90/SU	EU-A | MA HHA	
Schäfer, Axel	SPD	EU-Fraktion	
SILBERHORN	CIC	EU/RECHT	
Zöllner	SPD	Finanzen	
König	CDU	FA	

- 2 -

<u>Name</u> (in Druckschrift)	<u>Fraktion</u>	<u>Ausschuss</u>	<u>Unterschrift</u>
Pitterle Richard	LINKE	Finanzierung	
König Stephan	CDU/CSU	RA	

(Beginn: 11.31 Uhr)

Vorsitzende Petra Merkel: Liebe Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Sachverständige! Ich begrüße Sie alle zur 62. Sitzung des Haushaltsausschusses.

Ich rufe den **einzigen Punkt der Tagesordnung** auf:

Öffentliche Anhörung zum

- Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus

- BT-Drucksache 17/6916 -

- Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmaßnahmen sichern und stärken

- BT-Drucksache 17/6945 -

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Innenausschuss

Rechtsausschuss

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Berichterstatter:

Abg. Carsten Schneider (Erfurt) (SPD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abs. Priska Hinz (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Norbert Barthle (CDU/CSU)

Abg. Otto Fricke (FDP)

Mit dem Gesetzentwurf soll das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisie-

rungsmechanismus geändert werden; den meisten hier im Raum ist es als „StabMech-Gesetz“ bekannt. Nur wenn das Parlament den Änderungen zustimmt, kann der Euro-Rettungsschirm bzw. die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität, kurz: EFSF, so ausgeweitet werden, wie dies die Staats- und Regierungschefs der Euro-Zone mit ihren Beschlüssen vom 21. Juli 2011 vorgesehen haben.

Mit dem parallel zu beratenden Antrag zeigen die Koalitionsfraktionen auf, welchen Weg sie gehen wollen, um die Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmaßnahmen zu sichern und zu stärken. Welch entscheidende Bedeutung den Parlamentsrechten und konkret dem Haushaltsrecht zukommt, hat jüngst das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 7. September 2011 deutlich gemacht, durch das auch die Rolle des Haushaltsausschusses gestärkt worden ist.

Ich darf bei dieser Gelegenheit daran erinnern, dass der Haushaltsausschuss im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum geltenden StabMech-Gesetz eine stärkere Parlamentsbeteiligung im Gesetz verankert hat, als dies im Entwurf vorgesehen war. Beim Griechenland-Paket hatte sich das Parlament kurz vor der Übernahme von Gewährleistungen mit einer Unterrichtung des Haushaltsausschusses begnügt. In Bezug auf die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität ist nun aber festgelegt, dass sich die Bundesregierung um das Einvernehmen des Haushaltsausschusses bemühen muss. Das Bundesverfassungsgericht hat dies im Wege einer verfassungskonformen Auslegung zu einem Zustimmungsvorbehalt des Haushaltsausschusses gemacht. Das Gericht hat generell festgestellt, dass immer dann, wenn das Budgetrecht berührt ist, die parlamentarische Beteiligung von essenzieller Bedeutung ist.

Eine starke parlamentarische Kontrolle wird auch von vielen Bürgerinnen und Bürgern, die ihre Sorgen in zahlreichen Zuschriften und Gesprächen an uns Abgeordnete herantragen, erwartet. Die Bürger erwarten - und zwar mit Recht -, dass die Mitglieder des Bundestages alles tun, um eine möglichst gute Informationsbasis für die anstehenden Entscheidungen zu schaffen, damit diese Entscheidungen in transparenter und nachvollziehbarer Weise getroffen werden können. Auch diesem Zweck dient die heutige öffentliche Anhörung.

Mein herzlicher Dank gilt allen Sachverständigen, die unserer Einladung gefolgt sind, schriftliche Stellungnahmen vorbereitet haben und uns heute für Fragen zur Verfügung stehen. Zusätzlich darf ich Herrn Professor Dr. Heise zu seinem heutigen Geburtstag gratulieren. Schönen Dank, dass Sie diesen gemeinsam mit uns feiern!

(Beifall)

Ausdrücklich willkommen heiße ich auch die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse des Deutschen Bundestages, die Mitglieder des Bundesrates, unter anderem Frau Staatsministerin Emilia Müller, Staatsministerin für Bundes- und Europaangelegenheiten des Freistaates Bayern und Bevollmächtigte des Freistaates Bayern beim Bund, und Herrn Minister Peter Friedrich, Minister für Bundesrat, Europa- und internationale Angelegenheiten des Landes Baden-Württemberg und Bevollmächtigter des Landes Baden-Württemberg beim Bund, sowie die Beauftragten weiterer Mitglieder des Bundesrates.

Bevor wir mit den Fragen beginnen, will ich noch einige organisatorische Anmerkungen machen. Herr Regling kann leider nur bis 13.30 Uhr an der Anhörung teilnehmen. Dies gilt ebenso für Herrn Dr. Weidmann. Daher sollten die Fragen an diese beiden Sachverständigen zu Beginn der Sitzung gestellt werden. Wir sollten also berücksichtigen, dass der Zeitrahmen begrenzt ist.

Die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen wurden in der Ausschussdrucksache 3167 und in der Ausschussdrucksache zu 3167 zusammengefasst und vor dem Sitzungssaal ausgelegt. Die Stellungnahmen sind zudem im Internet abrufbar.

Von der heutigen Sitzung wird ein stenografisches Protokoll gefertigt. Die Sitzung wird live im Parlamentsfernsehen und im Web-TV des Bundestages übertragen. Sie wird danach auch im Videoarchiv abrufbar sein.

Eingangsstements der Sachverständigen sind nicht vorgesehen.

Wir beginnen gleich mit der ersten Frageunde. In dieser Fragerunde kommen zunächst die haushaltspolitischen Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen als Berichterstatter zu Wort. Danach und gegebenenfalls nach jeder weiteren Fraktionsrunde werde ich einer Vertreterin oder einem Vertreter des Bundesrates das Wort erteilen.

Gemäß unserer bewährten Praxis kann auch in den weiteren Fragerunden jede Fraktion einmal das Fragerecht ausüben. Ich bitte die Obleute bzw. die haushaltspolitischen Sprecher, die Wortmeldungen aus ihren Fraktionen zu koordinieren und mir die nächsten Fragestellerinnen und Fragesteller, auch diejenigen aus den mitberatenden Ausschüssen, zu melden. Die Vertreter des Bundesrates bitte ich, ihre Wortmeldungen direkt an mich zu richten.

Last, but not least: Auch in dieser Anhörung gilt unsere bewährte Regel, dass man entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen darf. Weitere Fragen können dann in der nächsten Runde gestellt werden.

Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Frau Vorsitzende, eine kurze Bemerkung: Sie haben Herrn Professor Dr. Heise zu seinem heutigen Geburtstag gratuliert. Der guten Ordnung halber und nach Rücksprache mit dem stellvertretenden Ausschussvorsitzenden möchte ich Ihnen zu Ihrem gestrigen Geburtstag ganz herzlich gratulieren.

(Beifall - Abg. Carsten Schneider (Erfurt) (SPD) überreicht der Vorsitzenden einen Blumenstrauß)

Vorsitzende Petra Merkel: Auch noch mit Blumen. Danke sehr! Nichtsdestotrotz legen wir los.

Norbert Barthle (CDU/CSU): Ich möchte im Namen der CDU/CSU-Fraktion zunächst einmal allen Sachverständigen dafür danken, dass sie so schnell und kurzfristig bereit waren, uns für diese Anhörung zur Verfügung zu stehen. Ich will mich auch bei den Kolleginnen und Kollegen der übrigen beteiligten Fraktionen und der mitberatenden Ausschüsse dafür bedanken, dass wir bei der Planung dieser Anhörung sehr konstruktiv zusammenarbeiten und uns über die Verfahren einigen konnten. Das ging sehr unproblematisch vonstatten; das muss man an dieser Stelle einmal betonen. Dafür mein herzliches Dankeschön! Ich freue mich auch, dass der Bundesrat sein Interesse angemeldet hat und anwesend ist. Ich freue mich auf die Fragen, die seine Vertreter zu diesem Thema stellen werden.

Ich will zu diesem Gesetzentwurf keine langen Vorreden halten. Dieses Gesetz soll

dazu dienen, dass die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität in ihren Möglichkeiten erweitert wird. Es soll weiterhin dazu dienen, dass das Instrumentarium und das Volumen erweitert werden, damit wir künftig in der Lage sind, entsprechende Ansteckungsgefahren im Euro-Raum wirksamer zu bekämpfen.

Wir sind gut beraten, wenn wir die bei Herrn Regling begrenzt zur Verfügung stehende Zeit nutzen, um unsere Fragen zu stellen. Herr Regling, wie schätzen Sie die künftige Situation der EFSF bezüglich des Ratings ein? Die EFSF genießt ein Spitzenrating. Sehen Sie es so, dass die Kosten für die Refinanzierungen dieser Fazilität auch künftig stabil bleiben, oder könnte mangelnder Sparwillen in einigen Euro-Ländern die Zinsen hochtreiben?

Meine zweite Frage bezieht sich auf den zweiten Teil unserer Anhörung: Hat die geplante wesentlich stärkere Parlamentsbeteiligung Ihrer Einschätzung nach Einfluss auf die Glaubwürdigkeit und auf das Rating der EFSF?

Sachverständiger Klaus Regling (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität): Herr Barthle, das mittlerweile seit einem Jahr bestehende Triple-A-Rating der EFSF ist im Moment stabil und wird auch nicht infrage gestellt. Manchmal wird in den Medien behauptet: Frankreich, eines der sechs Triple-A-Länder, sei gefährdet. Wenn Frankreich heruntergestuft würde, dann hätte das natürlich Auswirkungen auf unsere Kreditvergabemöglichkeit. - Man muss hier aber feststellen, dass Frankreich, anders als zum Beispiel die Vereinigten Staaten, nie auf irgendeiner sogenannten Negative Watch List stand und somit auch nicht unter besonderer Beobachtung der Ratingagenturen steht. Dies ist nämlich immer der erste Schritt für eine dann möglicherweise folgende Herab- oder Heraufstufung. Das ist aber überhaupt nicht geplant. Die Ratingagenturen haben dies ausdrücklich schriftlich bestätigt. Als diese Gerüchte aufkamen, haben sie sie sofort im Keim erstickt. Insofern sehe ich an dieser Stelle keine Gefahr.

Es war und bleibt sicherlich richtig, dass die EFSF ein Triple-A-Rating hat und immer anstrebt. Wir haben mit der EFSF nämlich ein Kriseninstrument geschaffen: Die EFSF gibt nur in Krisenzeiten Anleihen heraus und nicht in normalen Zeiten. Wir wissen nun

einmal, dass viele Investoren in Krisenzeiten nur Triple-A-Anlagen tätigen.

Ihre zweite Frage betraf die Diskussion über die verstärkte Parlamentsbeteiligung, die nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen Mitgliedsländern stattfindet. Ich glaube nicht, dass das Einfluss auf das Triple-A-Rating hat; denn das ist davon unabhängig. Wenn an den Märkten der Eindruck entstünde - ich will ausdrücklich sagen, dass ich diesen Eindruck bisher nicht habe -, dass die EFSF durch sehr intensive Parlamentsbeteiligung - womöglich durch unterschiedliche Grade der Beteiligung oder durch unterschiedliche Ablaufprozesse in den einzelnen Mitgliedstaaten - nur noch schwer handhabbar wird, dann kann es natürlich sein, dass dies Einfluss auf die Markteinschätzung hat; es hätte allerdings keinen Einfluss auf das Rating.

Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Bevor ich Ihnen, Herrn Dr. Weidmann, zwei Fragen stelle, möchte ich Ihnen für Ihre Stellungnahme, die sehr klar und pointiert formuliert ist, danken. Ich bin mir nur nicht ganz sicher, ob Ihrer Ansicht nach der vorliegende Gesetzentwurf tatsächlich ausreichend ist.

Als Erstes möchte ich gern auf die Sekundärmarktaktivitäten zu sprechen kommen. Diese sollen schließlich im Hinblick auf den Regling-Fonds - ich nenne ihn einmal so; entschuldigen Sie, Herr Regling - möglich sein. Ich frage mich, wie das in Bezug auf die EZB, die bisher im Sekundärmarkt tätig war, funktionieren soll. Soll es ein Nebeneinander geben, oder soll das Ihrer Meinung nach ausschließlich Sache des Regling-Fonds werden?

Zweitens: Reicht das Volumen des Fonds überhaupt aus? Wenn ich sehe, dass die EZB pro Woche 20 Milliarden Euro ausgibt, dann bekomme ich den Eindruck, dass aufgrund der Mittelverbundung des Fonds von knapp 200 Milliarden Euro nicht mehr viel übrig ist. Aus diesem Grund habe ich Sorge, dass er Weihnachten leer ist. Wie beurteilen Sie insbesondere das Volumen des Fonds? Ist es ausreichend, um tatsächlich zwei Jahre lang überzeugend am Markt tätig sein zu können?

Sachverständiger Dr. Jens Weidmann (Deutsche Bundesbank): Ich möchte mit der Feststellung beginnen, dass die Sekundärmarktkäufe durch die Notenbank aufgrund

der möglichen Verwischung der Verantwortlichkeiten für Geld- und Fiskalpolitik besonders kritisch zu bewerten sind. Die Bundesbank hat gegenüber Sekundärmarktkäufen generell eine skeptische Haltung, weil sie dieses Instrument für nicht kosteneffizient hält; diesbezüglich komme ich gleich auf Ihre Frage zurück. Es handelt sich im Grunde nicht um eine direkte Finanzierung eines Staates, sondern um eine mittelbare Beeinflussung der Finanzierungskosten über den Markt. Letztlich ersetzt man private Gläubiger durch staatliche Gläubiger und kann auf diese Art schleichend eine gemeinschaftliche Haftung für die bestehenden Staatsschulden einführen.

Weiterhin sehen wir es kritisch, dass die Konditionalität, also die wichtige Verknüpfung der Hilfen mit Bedingungen und Anreizen, bei den Sekundärmarktkäufen relativ schwer durchzusetzen ist, unabhängig davon, wer diese Käufe durchführt: die Europäische Zentralbank oder die EFSF. Man läuft auch Gefahr, über Sekundärmarktkäufe private Investoren vom Markt zu verdrängen; denn diese Investoren sind nur dann am Markt, wenn sie für das Halten als riskant eingeschätzter Anleihen durch eine entsprechende Risikoprämie eine Kompensation bekommen.

Ich möchte auf Ihre ursprüngliche Frage zurückkommen. Unsere Empfehlung wäre, sich auf andere Instrumente zu fokussieren. Dann stellt sich die Frage, ob das Volumen ausreicht, nicht in dem Maße, wie Sie es jetzt hier angedeutet haben. Es gibt effizientere Mittel zur Hilfe als die Sekundärmarktkäufe.

(Klaus Hagemann (SPD): Welche?)

- Beispielsweise die Vereinbarung von Kreditprogrammen, die vorgesehen sind und die auch in der bisherigen Form eine Rekapitalisierung von Finanzinstitutionen erlauben, oder auch die vorsorglichen Kreditlinien, deren zusätzliche Einführung jetzt vorgesehen ist. Das sind direkte Finanzierungen eines Staates und nicht wie beim SMP indirekte Stützungsmaßnahmen.

Otto Fricke (FDP): Die erste Frage zum Thema „Euro-Bonds im Lichte des Verfassungsgerichtsurteils“ geht, weil man auch Alternativen betrachten muss, an Herrn Professor Fuest: Welche - ich will es einmal vorsichtig formulieren - Risiken sehen Sie, unabhängig von der gegenwärtigen Verfassungsrechtsprechung, bei Euro-Bonds?

Die zweite Frage geht an Herrn Weidmann. Es gibt in der deutschen Bevölkerung die Sorge, dass Deutschland durch die Sekundärmarktaktivität, durch das Agieren der EZB, entsprechend seinem Anteil in eine erhöhte Haftung gerät. Gibt es über die Sekundärmarktaktivität hinaus Handlungsmöglichkeiten oder tatsächliche Aktivitäten der EZB, mit denen Deutschland in eine zusätzliche Haftung geraten kann oder sogar schon geraten ist?

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (University of Oxford): Zunächst einmal käme es darauf an, wie man die Euro-Bonds konstruiert. Dazu gibt es unterschiedliche Vorstellungen.

Eine Möglichkeit ist, Euro-Bonds bis zu einer bestimmten Grenze - sagen wir einmal: bis zu einer Höhe von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts - auszugeben. Wenn man so vorgehe, würde das Ausfallrisiko bei den verbleibenden Bonds ansteigen. Nehmen wir Italien, dessen Schulden 120 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen: Wenn man annimmt, dass Italien zunächst einmal selbst die Euro-Bonds bedienen müsste, bevor beispielsweise Deutschland sie bedient, würde das Ausfallrisiko bei den verbleibenden Anleihen ansteigen. Die Frage wäre dann, ob es für die kurzfristige Finanzmarktstabilität besser wäre, wenn wir die umlaufenden Anleihen in solche mit geringem Ausfallrisiko und solche mit drastisch erhöhtem Ausfallrisiko unterteilen. Wahrscheinlich wäre dies nicht besser, weil die Kapitalmarktnervosität dadurch kurzfristig noch größer würde.

Langfristig ergibt sich das Problem, dass damit die finanzpolitische Souveränität aufgegeben wird. Das heißt, Herr Schäuble würde sozusagen die Kreditkarte in Brüssel abgeben. Das könnte dann so funktionieren: Immer wenn Geld ausgegeben wird, diskutiert man im Rahmen der Koordination darüber, ob das zulässig ist. Aber letztlich - das wissen wir - ist der Effekt einer solchen Koordination beschränkt. Das heißt, andere Staaten könnten deutsches Geld ausgeben und den deutschen Steuerzahler belasten. Insofern ist klar, dass das ein sehr großes ökonomisches Risiko darstellt.

Es kommt ein grundlegendes Problem hinzu. In dieser Krise ist zu viel und nicht zu wenig Kapital in die Peripherie der Euro-Zone geflossen. Durch Euro-Bonds würden

wir den Kapitalfluss noch einmal erhöhen, also die Ursache der Krise - zu hohe Verschuldung in der Peripherie und schlechte Investition dieses Geldes - verstärken. Daher ist es aus volkswirtschaftlicher Sicht hilfreich, dass die entsprechende Debatte ein bisschen in den Hintergrund getreten ist.

Sachverständiger Dr. Jens Weidmann (Deutsche Bundesbank): Grundsätzlich haften wir bei den geldpolitischen Geschäften im Eurosystem in der Höhe unseres Kapitalanteils, also in Höhe von 27 Prozent. Das gilt auch für die Käufe im Rahmen des SMP. Die Geldpolitik hat im Übrigen weitere Maßnahmen ergriffen, um die Lage an den Finanzmärkten zu stabilisieren. Dazu zählen beispielsweise die Vollzuteilungen, längerfristige Refinanzierungsgeschäfte, aber auch Änderungen am Sicherheitenrahmen des Eurosystems bei den Refinanzierungsgeschäften. Auch durch diese Geschäfte erhöhten sich die Risiken in den Bilanzen des Eurosystems.

Roland Claus (DIE LINKE): Meine Fragen richten sich an die Sachverständigen Rudolf Hickel und Daniela Schwarzer.

Herr Hickel, Sie sprechen in Ihrer Stellungnahme im Zusammenhang mit der Facility-Konstruktion von einem „Kauf von Zeit“ und sagen, dass die begleitenden Maßnahmen nicht ausreichen. Ich möchte Sie bitten, darzustellen, warum Sie die begleitenden Maßnahmen für unzureichend halten und welche weitergehenden Maßnahmen notwendig wären, um dem Stabilisierungsprozess mehr Gewähr zu verleihen.

Die zweite Frage geht an Daniela Schwarzer. Ich denke, es ist hier unstrittig, dass die Regulierungsdefizite an den Finanzmärkten zumindest ein Teil unseres Problems sind. Bei der Einführung des entsprechenden Gesetzes hat Bundesminister Schäuble gesagt: Wir werben bei den Finanzmärkten und der Bevölkerung um Verständnis für diese Schritte. - Das war ein bisschen verräterisch. Die Frage lautet: Welche Regulierungsmöglichkeiten, die über die bisher eingeführten hinausgehen, halten Sie für möglich und sinnvoll, um die Regulierungsdefizite zu überwinden oder zumindest teilweise abzubauen?

Sachverständiger Prof. Dr. Rudolf Hickel (Universität Bremen): Die Diskussion

scheint in die Richtung zu gehen, dass wir uns jetzt in operationeller Hinsicht unglaublich intensiv auf die EFSF konzentrieren, aber nicht darüber diskutieren, was das System eigentlich leisten kann, wo die Grenzen sind und wie es in eine umfassende Strategie eingebettet werden kann. Drei kurze Bemerkungen zu der Frage, welche Funktionen der Rettungsfonds, dessen Einrichtung ich im Prinzip für richtig und für eine gute Entscheidung halte, hat:

Die erste Funktion: Dank des Rettungsfonds brauchen wir keine Debatte über eine geordnete Insolvenz zu führen, sondern wir regeln das Problem der Zahlungsunfähigkeit Griechenlands gegebenenfalls im Rahmen der Anschlussfinanzierung für zu bedienende Gläubiger. Das ist schon einmal eine gute Funktion.

Die zweite Funktion des Rettungsfonds besteht darin, die Spekulanten bei der Anschlussfinanzierung sozusagen aus dem Geschäft herauszuhalten. Wir haben gesehen, wie die Spekulanten versucht haben, hier Einfluss zu nehmen. Zu den Tarnmitteln der Spekulanten gehören meistens Hedgefonds mit unheimlicher Triebkraft; darüber machen sie ihre Geschäfte.

Die dritte Funktion ist entscheidend. Es wird auch in vielen Stellungnahmen meiner Kolleginnen und Kollegen klar - ich teile diese Einschätzung -, dass es beim Rettungsfonds schlichtweg um einen Kauf von Zeit geht. Wenn Zeit gekauft wird, ist die entscheidende Frage: Was passiert eigentlich in dieser Zeit? Meine Sorge ist: Wenn man sich nur auf den Rettungsfonds konzentriert, könnte es zu dem kommen, was wir seit März 2010 erlebt haben: immer neue Debatten über Nachschläge bzw. Ergänzungen. Daraus ziehe ich folgende Konsequenzen:

Erstens. Ich finde es richtig, dass die Fazität des Rettungsfonds auf 440 Milliarden Euro effektiv ausgerichtet wird. Ich sage an dieser Stelle nichts zu der Frage - es ist schon vom Bundesbankpräsidenten angesprochen worden -, ob dieser Umfang des Fonds ausreicht; dazu habe ich einen Vorschlag gemacht.

Zweitens. Ich finde es richtig, dass der Rettungsfonds - Sie nennen ihn Reglingfonds, ich nenne ihn immer noch Rettungsfonds - im Grunde genommen operative Handlungsmöglichkeiten schafft. Ich bin ganz eindeutig der Meinung, dass bei diesem

Fonds der Sekundärmarkt handel zur Stabilisierung der Finanzmärkte und zur Vermeidung von Ansteckungsgefahren dazugehört. Der Fonds wirkt quasi wie eine Bank - von mir aus können Sie „europäischer Währungsfonds“ sagen -, der die Europäische Zentralbank endgültig von dieser Aufgabe entlastet.

Ich sage an dieser Stelle in Parenthese: Ich fand das Handeln der EZB und damit von Herrn Trichet sehr verantwortungsvoll; aber es erfolgte aus der Not heraus, weil es dafür im Euro-Land keine andere Instanz gibt. Die EFSF birgt die Chance, das sauber zu trennen. Damit findet die EZB zu einer ordentlichen Geldpolitik zurück. Das beendet die Vertrauenskrise, die durch die entsprechenden Aktivitäten der EZB erzeugt worden ist.

Eine weitere Bemerkung. Man sollte die Aktivitäten der EFSF in begleitende Maßnahmen einbetten. Mein Votum ist: Man sollte die EFSF zum Blühen bringen und sie nicht zu einem Rettungsring mit Bleigehalt machen, mit dem man untergeht. Das heißt vor allem Folgendes:

Erstens. Es muss eindeutig einen Haircut geben, aber verbunden mit Euro-Bonds. In einigen Papieren wird der Brady-Plan angesprochen. Ein Haircut ist die einzige Möglichkeit; denn der Fonds reduziert nicht den Schuldenstand Griechenlands, sondern verändert nur die Gläubigerstrukturen. Wir müssen zu einem klaren Schnitt kommen. Über die technischen Details muss man reden.

Zweitens. Man muss die restlichen Gläubigerforderungen mit Euro-Bonds auffangen.

Drittens. Es muss - das ist ganz wichtig - ein vernünftiges Sanierungskonzept geben. Das Sanierungskonzept, das wir beispielsweise jetzt in Griechenland zugrunde legen, ist im Grunde genommen ein Konzept der permanenten Krisenverschärfung. Wenn man eine Neuverschuldungsquote von - sagen wir einmal - maximal 7 Prozent vorgibt und auf der anderen Seite ein massives Einsparprogramm - die Bundesbank hat es sehr pointiert formuliert - und eine Erhöhung der Massensteuern, vor allem der Mehrwertsteuer, durchsetzt, dann braucht sich niemand zu wundern, dass es am Ende eine tiefe Rezession in Griechenland gibt und die Neuverschuldungsquote dort steigt; die Neuverschuldung geht weniger stark zurück als das Bruttoinlandsprodukt.

Hier braucht man eine mittelfristige Strategie. Wenn sie nicht durchsetzbar ist, dann

sehe ich ganz große Probleme und eine permanente Diskussion über eine Erweiterung und einen Umbau des Rettungsfonds auf uns zukommen.

Sachverständige Dr. Daniela Schwarzer (Stiftung Wissenschaft und Politik): Ich möchte die Frage hinsichtlich der Regulierungsdefizite unter drei Aspekten aufgreifen.

Erster Aspekt. Ich glaube, die Diskussion über dieses Thema wird sehr wichtig werden; denn wir werden in den nächsten paar Jahren sicherlich noch sehr viele öffentliche Gelder in die Stabilisierung des Bankensektors fließen sehen. Wegen dieser Entwicklung besteht die Gefahr, dass sich die öffentliche Meinung sehr stark gegen die Rettungsmechanismen und den Euro wendet. Darin sehe ich ein sehr großes politisches Problem.

Welche Baustellen sehe ich insgesamt? Die erste Überlegung muss sein: Wie sollte die Diskussion über eine Beteiligung der Banken an der Finanzierung von Rettungsmaßnahmen weitergehen? Die aktuelle Diskussion um die Finanzmarkttransaktionssteuer sollte auf jeden Fall auf europäischer Ebene geführt werden. Dazu gehört die Frage: Ist es richtig, die dadurch möglicherweise eingenommenen Mittel in europäische Stabilisierungsmechanismen zu stecken? Entsprechende Vorschläge liegen im Grunde seit 2008 auf dem Tisch. Darauf ist einzugehen.

Zweiter Aspekt: Eindämmung spekulativer Maßnahmen an den Märkten, Verbot von Leerverkäufen, CDS-Ban. Diesen Punkt, den wir, ausgehend von der deutschen Diskussion, auf europäischer Ebene sehr aktiv vorantreiben sollten, halte ich für wichtig.

Dritter Aspekt. Die Too-big-to-fail-Problematik ist meiner Ansicht nach auf europäischer Ebene noch nicht in ausreichendem Maße angegangen worden. Hier, aber auch im transatlantischen Verhältnis muss weiter daran gearbeitet werden.

Es gibt noch einen weiteren wichtigen Punkt, nämlich die Überprüfung der Finanzmarktaufsichtsstrukturen. Da ist die Europäische Union im Januar dieses Jahres mit der Einrichtung der vier Säulen der europäischen Finanzmarktaufsicht einen großen Schritt vorangegangen. Es ist im Gesetz festgelegt, wann diese Struktur überprüft wird, nämlich im Jahr 2013.

Ich sehe hier zwei Diskussionen aufkommen. Die erste Diskussion betrifft die Rolle

der europäischen Bankenaufsicht. Bei den letzten Stresstests gab es eine erste intensive Diskussion darüber, weil die EBA aus Sicht einiger nationaler Akteure ihre Kompetenzen überschritten hat, indem sie härtere Maßnahmen und Kriterien vorgesehen hatte. Ich halte es aber für richtig, die EBA weiter zu stärken. Die zweite Diskussion betrifft das European Systemic Risk Board, das die ersten Schritte nimmt. Auch hier ist sehr genau zu überprüfen, ob die Zusammensetzung und die Struktur stimmen und die Zugriffsbefugnisse ausreichen.

Priska Hinz (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Frau Schwarzer und eine Frage an Herrn Regling.

Frau Schwarzer, Sie haben die Reform des EFSF in Ihrer Stellungnahme als eine Stärkung des Krisenmechanismus beschrieben. Mich würde interessieren, was aus Ihrer Sicht die Grenzen dieses Krisenmechanismus sind und wie Sie in diesem Zusammenhang die Diskussion über Banklizenz, Zugang zur EZB und Euro-Bonds beurteilen.

An Herrn Regling habe ich folgende Frage: Bei dem Gesetz, das wir im Parlament beschließen wollen, müssen wir die Balance wahren zwischen der Parlamentsbeteiligung auf der einen Seite und einem notfalls schnellen Agieren der EFSF zur Beruhigung der Finanzmärkte auf der anderen Seite. Welche Art von Notmaßnahmen und Eilverfahren sehen Sie als wichtig an, damit die EFSF ihr Instrumentarium zur Geltung bringen kann?

Sachverständige Dr. Daniela Schwarzer (Stiftung Wissenschaft und Politik): Wo sind die Grenzen der EFSF im weiteren Krisenmechanismus? Ich denke, sie liegen ganz eindeutig in ihrem Volumen. Wenn wir einen Blick auf das EFSF-Volumen werfen und in dem Zusammenhang überlegen, wer im Rahmen des neuen Instrumentariums möglicherweise in die Lage geraten könnte, Stabilisierungskredite in Anspruch nehmen zu müssen - in welcher Form auch immer -, dann stellen wir fest: Sollte sich die Krise verschärfen, reicht das Volumen vielleicht noch für Italien.

Für mich ist bei der Bewertung des Volumens aber nicht nur relevant, welches Land absehbar wie viel an Hilfen braucht, sondern vielmehr die Frage, wohin diese Krise die Finanzmärkte noch treiben kann und wie sich

die Bilanz der letzten 16 Monate unter den bestehenden Mechanismen darstellt. Nach meiner Überzeugung befinden wir uns in einer Situation, in der wir von einer sich selbst erfüllenden Krise ausgehen müssen. Das haben wir gerade erlebt, und so kann es noch weitergehen.

Wenn die Theorie stimmt, dass eine Beruhigung an den Märkten nur erfolgen kann, wenn es ein ausreichendes Volumen an potenziellen Hilfskrediten oder Garantien gibt, dann bedeutet das für mich: Wir müssen an dieser Stelle weiterdenken und die Märkte quasi überholen. Dabei stellt sich die Frage, wie man das Volumen des Fonds aufstocken kann. Ich gehe nicht davon aus, dass es für die Mitgliedstaaten der Euro-Zone politisch akzeptabel und aus ökonomischer Sicht mit Blick auf das französische Rating machbar ist, das EFSF-Volumen im Rahmen der derzeit diskutierten Größen - Verdreifachung etc. - überhaupt noch aufzubauen.

Deshalb muss man die Fragen nach einer alternativen Finanzierung stellen. Sie haben den Vorschlag von Daniel Gros und Thomas Meyer zitiert, die EFSF mit einer Banklizenz auszustatten und ihr so eine Kreditlinie bei der EZB zu eröffnen. Ich halte diesen Vorschlag für überlegenswert; nicht, weil ich ihn ordnungspolitisch für wünschenswert halte, sondern weil ich mittlerweile glaube, dass die Krise in eine Phase geraten ist, in der das nötige Volumen anders nicht erreicht werden kann.

Sachverständiger Klaus Regling (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität): Die Frage nach der richtigen Balance zwischen Parlamentsbeteiligung auf der einen Seite und dem notwendigen schnellen Agieren mit einem Kriseninstrument auf der anderen Seite kann man folgendermaßen beantworten: Es hängt von dem Instrument ab, das in dem fraglichen Moment zur Disposition steht. Das normale Instrument bleibt auch weiterhin die Kreditvergabe an ein Land im Rahmen eines Anpassungsprogramms. So ist bislang verfahren worden; die EFSF unterstützt die Anpassungsprogramme von Irland und Portugal entsprechend.

In einem solchen Fall verfügen wir über einen Zeitraum von einigen wenigen Wochen. Wenn ein Land den Antrag auf Hilfe stellt, reist zunächst die sogenannte Troika - Kommission, EZB und IWF - in das betreffende Land, macht eine Bestandsaufnahme,

verhandelt die Konditionalität und stellt den benötigten Betrag fest. Das dauert eine gewisse Zeit. In diesem Zeitraum können parallel weitere Prozesse ablaufen: sowohl bei der EFSF im Hinblick auf die Kreditaufnahme als auch beim Parlament, um sich mit der Situation vertraut zu machen und entsprechende Maßnahmen vorzubereiten.

Bei den neuen Instrumenten steht nicht so viel Zeit zur Verfügung. Das ist ein Teil der Problematik. Im Falle einer Bankenrekapitalisierung oder bei einem Vorsichtsprogramm kann man sicherlich nicht davon ausgehen, dass man mehrere Wochen Zeit hat. Wir haben das bisher noch nicht praktiziert; deshalb muss man zunächst abwarten, wie schnell das möglicherweise auf die Beine gestellt werden soll. Ich würde aber vorsichtig schätzen, dass die Beteiligten eine oder zwei Wochen Zeit haben, um sich eine Meinung bilden und zu Beschlüssen kommen zu können.

Bei den Sekundärmarktoperationen hat man dann noch weniger Zeit. Hier wird es im Ernstfall um wenige Tage gehen, vielleicht sogar nur um einen oder zwei Tage. Da sollte man sich keine Illusionen machen. In diesem Zusammenhang wäre es natürlich sehr hilfreich, wenn sich die 17 beteiligten Parlamente interne Verfahren auferlegten, die es ermöglichen, rasch zu einem Ergebnis zu kommen - entweder durch Zustimmung oder Ablehnung; beides ist möglich.

Das Bundesverfassungsgericht hat für Deutschland die klare Vorgabe gemacht, dass der Haushaltsausschuss des Bundestages an dem Verfahren beteiligt werden soll. Ich schlage Ihnen vor, darüber nachzudenken, ob vielleicht auch mit Telefonkonferenzen der notwendigen Eilbedürftigkeit Genüge getan werden kann, um so sehr rasch zu Ergebnissen zu kommen.

Das heißt, die Vorgehensweise hängt insgesamt von den Instrumenten ab. Wir haben in vielen Bereichen so viel Zeit wie bisher. Wenn aber Interventionen am Sekundärmarkt erfolgreich sein sollen, steht nicht viel Zeit zur Verfügung.

Emilia Müller, Staatsministerin (Bayern): Ich habe eine Frage an Herrn Professor Calliess zu den Mitwirkungsrechten des Bundesrates. In Ihrer schriftlichen Stellungnahme empfehlen Sie als Anknüpfungspunkt für die Mitwirkungsrechte des Bundestages eine Orientierung am Art. 23 Grundgesetz, gege-

benenfalls in analoger Anwendung. Aus Sicht der Länder ergibt sich aus Art. 23 ein umfassendes Informationsrecht, wobei das Informationsrecht des Bundesrates mit dem des Bundestages identisch ist. Meine Frage lautet: Teilen Sie diese Einschätzung, und können diese Informationsrechte gemäß Art. 23 aus Gründen der Rechtsklarheit in dem künftigen Stabilitätsmechanismusgesetz festgeschrieben werden?

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Kurz zusammengefasst bin ich der Meinung, dass in dem gesamten zur Diskussion stehenden Kontext - sowohl was den Bundesrat als auch was den Bundestag angeht - der Art. 23, der Europaartikel des Grundgesetzes, im Vordergrund stehen sollte.

Es stellt sich die Frage, ob er immer unmittelbar anwendbar ist. Art. 23 Abs. 2 ist meiner Meinung nach unmittelbar anwendbar auf die Maßnahmen, sodass hier die Informationsrechte des Bundesrates - die umfassend sind und damit denen des Bundestages jedenfalls nach dem Grundgesetz entsprechen - auf diese Norm gestützt werden können.

Problematisch ist allerdings, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 7. September 2011 den Europaartikel mehr oder weniger ausblendet und einen ganz eigenen Weg geht. Dabei stützt es sich einmal mehr, wie bereits im Lissabon-Urteil, auf einen Aspekt, der an die Integrationsverantwortung anknüpft. Diese Integrationsverantwortung ist primär im Demokratieprinzip des Grundgesetzes angesiedelt, wohlge-merkt im allgemeinen Demokratieprinzip. Mit dem Urteil vom 7. September schlägt das Bundesverfassungsgericht einen Bogen von der Integrationsverantwortung hin zur Budgetverantwortung.

Dieser Weg des Bundesverfassungsgerichts über das allgemeine Demokratieprinzip bedeutet in der Konsequenz, dass Art. 23, der für die europarelevanten Maßnahmen eigentlich maßgeschneidert ist, nicht zur Anwendung kommt. Das Bundesverfassungsgericht schiebt hier - etwas zugespitzt formuliert - einen Riegel vor. Darin sehe ich das Problem.

Wenn man nun der Meinung des Bundesverfassungsgerichts - die hier ja maßgeblich ist, jedenfalls im Rahmen dessen, was das Urteil verbindlich vorschreibt - folgt, dann

stellt man fest, dass die Frage nach den Informationsrechten, jedenfalls denen des Bundesrates, schwierig zu beantworten ist; denn das Bundesverfassungsgericht verliert kein Wort zum Bundesrat. Das ist ein gewisses Dilemma; und ich sehe das durchaus kritisch. Insoweit würde ich Ihre Position mit Blick auf Art. 23 Abs. 2 Grundgesetz, also die Position des Bundesrates, stützen.

Ich sehe aber auch das Problem, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts diesen Weg - vorsichtig formuliert - zumindest erschwert. Hier besteht ein großer Auslotungsbedarf; denn man müsste in Analogie zur Regelung beim Bundestag Beteiligungsrechte des Bundesrates konstruieren, die aus dem Demokratieprinzip und der Budgetverantwortung fließen. Eine solche Konstruktion ist im Hinblick auf den Bundesrat aber ziemlich schwierig. Das Ganze ist zwar konstruierbar, es steht aber auf einer sehr unsicheren verfassungsrechtlichen Grundlage.

Insofern bedaure ich sehr, dass sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem normativen Kontext des Grundgesetzes gelöst hat.

Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen) (CDU/CSU): Vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts schadet es sicherlich nicht, dass sich aus den Reihen der Sachverständigen auch jemand im Verfassungsrecht auskennt.

Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Calliess: Im Gesetzentwurf ist nicht festgelegt, wie sich das Parlament nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtsurteils zu beteiligen hat. Hierzu gibt es einen Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP, der diese verfassungsrechtliche Lücke zu schließen sucht. Unter Ziffer 5 dieses Antrags finden wir die Formulierung:

Dem Plenum des Deutschen Bundestages bleibt es unbenommen, die Befugnisse des Haushaltsausschusses ... an sich zu ziehen ...

Das Verfassungsgericht hat sich meines Wissens nicht dazu geäußert, wer zuzustimmen hat: der Haushaltsausschuss oder das Plenum. Reicht diese Formulierung aus, oder muss hier noch nachgebessert werden? Genügt die abgestufte Form der Zustimmung, wie in diesem Änderungsantrag vorgesehen, oder muss man hier noch Rücksicht auf die Verfassung nehmen?

Meine zweite Frage ist keine verfassungsrechtliche, sondern eine gesetzestechnische. In § 1 Abs. 2 IntVG heißt es:

Der Bundestag ... soll über Vorlagen nach diesem Gesetz in angemessener Frist beraten und Beschluss fassen ...

So etwas habe ich bisher in noch keinem Gesetz gesehen. Das ist doch eine Selbstverständlichkeit. Kann man das nicht ersatzlos streichen?

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Zunächst zur Frage der Beteiligung des Bundestages: In der Tat ist das Urteil an dieser Stelle erstaunlich knapp gefasst, indem es ohne verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt - der eigentlich in Art. 23 Grundgesetz zu sehen wäre -, gestützt allein auf das Demokratieprinzip und auf die Budgetverantwortung, formuliert: Der Haushaltsausschuss muss vorher zustimmen.

Das Plenum taucht zwar an dieser entscheidenden Stelle des Urteils nicht auf, wohl aber an einer anderen Stelle. Dort wird deutlich gemacht, dass zumindest die grundlegenden und wesentlichen Entscheidungen im Plenum des Bundestages getroffen werden sollen. Vor diesem Hintergrund kann man den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts durchaus entnehmen, dass das Plenum zu beteiligen ist, zum Beispiel wenn über Nothilfen entschieden wird, wenn eine Ertüchtigung des Rettungsschirms Thema ist oder wenn andere wesentliche Entscheidungen getroffen werden müssen. Die Routinefragen hingegen könnten im Haushaltsausschuss entschieden werden.

Deshalb ist meines Erachtens der Fraktionsantrag sehr zu begrüßen; denn danach soll der § 1 Abs. 4 StabMechG in diesem Sinne neu formuliert werden. Mit dem abgestuften Modell - ich fasse es jetzt kurz; wir können gern noch näher darauf eingehen -, das dem Fraktionsantrag zugrunde liegt, wird sehr schön das hervorgehoben, was im Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht so deutlich wird. Man liest immer nur die Ausführungen zu § 1 Abs. 4 StabMechG am Schluss des Urteils. Wenn man aber den Gesamtkontext sieht, stellt man fest, dass in dem Stufenmodell des Antrags das abgebildet wird, was das Urteil eigentlich sagen möchte.

Mein einziger Kritikpunkt - ansonsten stimme ich dem Bundesverfassungsgericht voll zu - lautet insofern, dass der Bezug zum Art. 23 nicht hergestellt wird, der uns Hinweise geben könnte, wie wir die Beteiligungsrechte des Bundestags im Einzelfall ausgestalten könnten. Das wäre ganz hilfreich gewesen. Es hätte sich angeboten, beispielsweise an § 9 Abs. 4 des EUZBBG anzuknüpfen; an dieser Stelle hätte man Überlegungen anstellen können, wie der künftige § 1 Abs. 4 StabMechG formuliert werden soll. Mir liegt noch keine neue Fassung dieser Norm vor; Sie arbeiten vermutlich daran. Vor diesem Hintergrund halte ich den Ansatz des Fraktionsantrags, hier eine abgestufte Beteiligung vorzusehen, für sehr begrüßenswert und im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts auch für geboten.

Zu Ihrer zweiten Frage: Ich würde Ihnen, ohne das näher geprüft zu haben, durchaus zustimmen, dass es sich um eine Erwartung handelt, die ohnehin erfüllt werden muss und erfüllt werden wird. Manchmal hat es vielleicht auch politische Gründe, wenn hier eine gewisse Klarstellung erfolgt. Ich kann den Hintergrund der Norm jedoch nicht beurteilen; da wissen Sie vermutlich mehr als ich. Ich halte es aber nicht für zwingend.

Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Ich möchte eine Frage an Herrn Dr. Weidmann richten. Sie sind ja derjenige, der den besten Einblick in den Markt hat. In Ihrer Stellungnahme haben Sie eine sehr starke Position im Hinblick auf die Beteiligung privater Gläubiger an Sanierungsmaßnahmen eingenommen, zum Beispiel unter Ziffer 2 und Ziffer 4. Ich frage mich, ob es durch die am 21. Juli vereinbarte Gläubigerbeteiligung tatsächlich zu einer Entlastung des Schuldenstandes Griechenlands, das ja wahrscheinlich zum nächsten Anwendungsfall für den Fonds werden wird, kommt. Meine Interpretation ist, dass die griechischen Papiere der Banken zum größten Teil mit einer EFSF-Garantie unterlegt sind. Wie beurteilen Sie das?

Mein zweiter Punkt: Sie schließen nicht aus, dass es bei Nichterfüllung der Auflagen, nachdem das Geld einmal gezahlt wurde, was ja geschehen ist - diese Diskussion findet ja gerade in Griechenland statt -, kein weiteres Geld gibt. Was bedeutet das für die Märkte? Womit haben wir volkswirtschaftlich zu rechnen, wenn wir Griechenland kein

weiteres Kreditpaket genehmigen, also Griechenland pleitegehen lassen?

Sachverständiger Dr. Jens Weidmann (Deutsche Bundesbank): Ich möchte zu Beginn einen kurzen Schritt zurück gehen. Das, was in der Stellungnahme steht, bezieht sich auf den allgemeinen Rahmen, in dem wir operieren. Dieser Rahmen ist gekennzeichnet durch die Eigenverantwortung der nationalen Parlamente und Regierungen für die Fiskalpolitik, durch einen Haftungsausschluss, die sogenannte No-bail-out-Klausel, durch das Haftungsprinzip der Investoren und durch entsprechende Fiskalregeln. Die Bundesbank hat die Sorge, dass dieser Rahmen schleichend ausgehöhlt und inkonsistent wird, was am Ende zulasten der Glaubwürdigkeit der Maßnahmen gehen kann. Wir sprechen uns deshalb in der Stellungnahme grundsätzlich für die disziplinierende Wirkung durch den Markt aus.

Sie haben nun einen konkreten Fall angesprochen, zu dem sich die Bundesbank relativ skeptisch geäußert hat. Hier ist zu fragen: Worin besteht der Unterschied zwischen dem allgemeinen Rahmen und der Privatsektorbeteiligung, die am 21. Juli vereinbart wurde? Was ist der Unterschied zwischen einer Ex-ante-Betrachtung, bei der man die Regeln vorher erarbeitet und klar festlegt, und einer Ex-post-Betrachtung, bei der im Nachhinein noch andere Regeln eingeführt werden?

Wir haben uns in mehreren öffentlichen Äußerungen bezüglich der vorgesehenen Beteiligung des Privatsektors im Falle Griechenlands relativ skeptisch gezeigt, und zwar aus Sorge um die möglichen Ansteckungseffekte: weniger in Bezug auf direkte Ansteckungseffekte über die Exposures in den Bilanzen, sondern mehr in Bezug auf indirekte Ansteckungseffekte, also Vertrauenseffekte. Vor allem ging es aber darum, dass bei der konkret vorgesehenen Ausgestaltung die Entlastung im Vergleich zu der Haftung, die der Steuerzahler am Ende in Bezug auf den Schuldenstand Griechenlands eingeht, relativ gering ist: beispielsweise beim vorgesehenen Tausch von Anleihen und unter Berücksichtigung möglicher Verluste im Euro-System; denn die öffentliche Hand ist ja inzwischen einer der größten Gläubiger bei entsprechenden Programmen. Insofern hatten wir seinerzeit die vorgesehene Beteiligung des Privatsektors eher kritisch gesehen

und die Auffassung vertreten, dass es keine politische Entscheidung der hilfegewährenden Länder geben darf, sondern dass das vereinbarte Programm erfüllt und inklusive der Finanzierung exekutiert werden sollte. Natürlich entfele, wenn das Programm nicht umgesetzt würde, die Grundlage für weitere Zahlungen. Das ist wichtig, um einen konsistenten, glaubwürdigen Rahmen aufrechtzuerhalten und auch anderen Ländern Anreize für solide Finanzpolitik zu geben.

Wie glaubwürdig können denn die neuen Regeln im neuen Stabilitäts- und Wachstumspakt sein, wenn klar ist, dass man trotz mehrfacher Verfehlung der vereinbarten Regeln mit irgendeinem Hilfsprogramm rechnen kann und dann noch nicht einmal die getroffenen Verabredungen für dieses Hilfsprogramm einhalten muss? Diese Frage muss man sich stellen. Ich werde nicht öffentlich darüber spekulieren, was sich in diesem Fall ergibt. Ich glaube nicht, dass Ihnen hier irgendjemand verlässlich ein Szenario aufmalen kann, was in einem solchen Fall passieren könnte. Man muss aber wissen, dass das ein relativ unangenehmes Szenario sein wird, nicht nur für Griechenland, sondern auch für die anderen Beteiligten. Aber klar ist auch: Wenn man sich nicht an die Verabredungen hält, dann werden die Grundlagen für eine stabilitätsorientierte Gemeinschaft unterminiert und falsche Anreize für die Zukunft gesetzt.

Frau Vorsitzende, würden Sie mir eine kurze Anmerkung zu einer vorangegangenen Frage erlauben, nämlich zum Thema Banklizenz?

Vorsitzende Petra Merkel: Das ist eine große Ausnahme. Bitte sehr.

Sachverständiger Dr. Jens Weidmann (Deutsche Bundesbank): Ich lege großen Wert darauf, Sie in der gegenwärtigen Diskussion darauf hinzuweisen, dass meines Erachtens durch die Vergabe einer Banklizenz an die EFSF unter dem Deckmantel der Entlastung des Euro-Systems am Ende die monetäre Staatsfinanzierung festgeschrieben würde. Warum ist das so? Die EFSF finanziert sich im Moment ziemlich problemlos über die Emission Triple-A-gerateter Anleihen am Kapitalmarkt. Wenn man allerdings darüber hinausgehen und einen größeren Kredithobel benutzen möchte, dann heißt das, dass irgendjemand

anderes die Risiken dafür tragen muss. Ich habe die große Sorge, dass das in diesem Modell am Ende das Euro-System ist. Das wird letztlich auch ziemlich klar, wenn man sich vor Augen führt, dass der einzige Zweck der EFSF die Finanzierung von Staaten ist.

Wenn wir als Notenbank eine Institution finanzieren, die nur diesen Zweck hat, dann ist das natürlich nichts anderes als monetäre Staatsfinanzierung. Der Unterschied besteht nur darin, dass sich Staaten nicht direkt, sondern indirekt, über einen Umweg, der das Vorhaben nur halbwegs verschleiert, finanzieren. Das halte ich für einen sehr gefährlichen Weg.

Abgesehen davon habe ich aus aufsichtsrechtlichen Gründen Zweifel, ob die EFSF überhaupt eine Banklizenz bekommen würde. Mir leuchtet nämlich nicht ein, inwiefern die Finanzierung von Staaten ein Bankgeschäft sein soll. Wie sieht es mit dem Klumpenrisiko aus? Es gibt keine Einlagen, und man kann sich fragen, ob überhaupt Transformation stattfindet.

Mit diesen Ausführungen wollte ich Sie nur noch einmal auf die Gefahren dieses Weges hinweisen.

Florian Toncar (FDP): Ich möchte eine erste Frage an Herrn Professor Schmidt richten: In Ihrem Gutachten, Herr Professor Schmidt, äußern Sie sich ja sehr skeptisch im Hinblick auf die Wirksamkeit des Instrumentariums Interventionen am Sekundärmarkt durch Anleihekäufe. Ich möchte Sie bitten, uns darzustellen, wie viel Geld man eigentlich in die Hand nehmen müsste - egal, ob EZB oder eine reformierte EFSF -, um signifikant und nachhaltig das Preisniveau von Staatsanleihen eines Krisenlandes zu beeinflussen. Funktioniert das überhaupt mit 100 Milliarden oder 150 Milliarden Euro, oder sind die entsprechenden Effekte dann nach ein, zwei oder drei Wochen wieder verschwunden? Eine Antwort darauf würde mich interessieren, um generell die Tauglichkeit des Instruments beurteilen zu können.

Meine zweite Frage richtet sich an Professor Callies: Das Bundesverfassungsgericht hat nicht nur Vorgaben zur Parlamentsbeteiligung gemacht, sondern es hat sich auch zu materiell-rechtlichen Fragen geäußert, die im vorliegenden Fall zwar nicht verfahrensentscheidend waren, aber bei der Ausgestaltung des aktuellen Rettungsmechanismus zu beachten sind. Ansonsten wären

die Bemerkungen zu dem vorliegenden Fall unerheblich und wären in der Urteilsbegründung nicht aufgetaucht. Wir müssen das also auf der materiell-rechtlichen Seite umsetzen.

Die bemerkenswerteste Stelle in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ist die Aussage unter der Randnr. 129, dass sich den Bestimmungen über die Währungsunion im Vertrag entnehmen lässt,

dass die Eigenständigkeit der nationalen Haushalte für die gegenwärtige Ausgestaltung der Währungsunion konstitutiv ist, und dass eine die Legitimationsgrundlagen des Staatenverbundes überdehrende Haftungsübernahme für finanzwirksame Willensentschlüsselungen anderer Mitgliedstaaten - durch direkte oder indirekte Vergemeinschaftung von Staatsschulden - verhindert werden soll.

Ich würde von Ihnen als Verfassungsrechtler gerne wissen: Was ist eine direkte oder indirekte Vergemeinschaftung von Staatsschulden? Sind damit beispielsweise Anleiheaufkäufe durch die EZB gemeint? Wenn nein, warum nicht? Ist die Intervention der EFSF auf den Anleihemärkten - Primär- oder Sekundärmarkt - eine direkte oder indirekte Vergemeinschaftung von Staatsschulden? Wenn nein, warum nicht? Mich würde auch interessieren, wie Sie die direkte Kreditvergabe zulasten eines Sondervermögens einstufen. Könnte das damit gemeint sein? Insbesondere interessiert mich, wie Sie eine Abgrenzung begründen würden.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Wenn man sich entscheidet, auf dem Markt zu intervenieren und einen Preis zu stabilisieren, der fundamental in eine bestimmte Richtung geht, dann muss man, um ein Ende der Preisbewegung in die nicht gewünschte Richtung zu erreichen, im Prinzip bereit sein, sehr viele Mittel einzusetzen. Aus ökonomischer Sicht sind das fast unendlich viele Mittel.

Wir wissen, dass die EZB momentan ungefähr 10 Milliarden Euro pro Tag für die Stützung ausgibt. Man kann insofern die Frage wie folgt beantworten: Das scheint auszureichen, um eine gewisse Stabilisierung bei den Zinsen der betreffenden Länder zu erreichen. Aber wenn Sie den Fonds tat-

sächlich so ertüchtigen, wie vorgesehen, dann hat er gerade so viel Feuerkraft, wie Sie brauchen, um gegebenenfalls eine Umschuldung Griechenlands durchzuführen und Ansteckungseffekte auf Länder wie Portugal und Irland zu verhindern. Es ist keineswegs so, dass man über Sekundärmarktkäufe durch den so ertüchtigten Fonds rasch zu einer solchen Stabilisierung kommt, dass man das Aufkaufen dann sein lassen kann. Das wird nicht funktionieren. Deswegen sind ja mittlerweile Diskussionen darüber in Gang gekommen, dass man die EFSF - das klang auch hier an; Herr Weidmann hat es angesprochen - durch die EZB refinanzieren müsse. Ich wäre aber sehr skeptisch, ob über das Instrument der Sekundärmarktkäufe eine Stabilisierung erreicht werden kann. Die mögliche Feuerkraft des Fonds wäre nämlich sehr schnell erschöpft. Dann müsste die EZB wieder eingreifen. Es wäre also nichts gewonnen, außer dass man Pulver verschossen hätte, das man eigentlich für etwas Wichtigeres vorgesehen hatte.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Man muss zunächst einmal festhalten, dass das Bundesverfassungsgericht anerkannt hat, dass der Gesetzgeber einen Einschätzungsspielraum hat und nur evidente Verletzungen vor dem Verfassungsgericht gerügt werden können.

Dann wurden in dem Urteil Kriterien entwickelt - Sie haben zu Recht auf eine Passage Bezug genommen; es gibt noch viele weitere -, über die wir nun diskutieren können. Das Bundesverfassungsgericht hat sozusagen einen Stein ins Wasser geworfen. Es gibt einen Kernbereich - das ist ganz klar das Budgetrecht -, der durch Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz, die Ewigkeitsklausel, geschützt ist. Es geht also darum, eine Entleerung des Budgetrechts zu verhindern und dafür Sorge zu tragen, dass die Haushaltsautonomie des Bundestages gewährleistet bleibt. Das sind für mich entscheidende Kriterien. Diesen Kernbereich muss man erst einmal fassen.

Was dann auf europarechtlicher Ebene stattfindet, ist im Einzelnen anhand bestimmter Kriterien mit Blick auf diesen Kernbereich zu prüfen. Ich kann in diesem Kontext jetzt kein umfassendes Rechtsgutachten liefern, ich kann aber sagen, dass sich jedenfalls die Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfes und die darin vorgesehe-

nen Summen innerhalb der Grenzen, die das Bundesverfassungsgericht gesteckt hat, bewegen und nicht zu einer Entleerung des Budgetrechts führen. Das ist der erste Punkt; denn im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sprechen wir ja über entsprechende Ertüchtigungsmaßnahmen.

Allerdings sind bestimmte Bedingungen daran geknüpft, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil auch sehr deutlich gemacht hat:

Die Zuständigkeiten, die an die EFSF bzw. später an den ESM - das gilt parallel - übertragen werden, müssen inhaltlich bestimmt sein und dürfen nur zeitlich befristet übertragen werden.

Weitere Kriterien, die zu beachten sind, lauten: Der Bundestag muss seinen Einfluss wahren - Stichwort: Haushaltsautonomie und Ähnliches -, der Zweck muss bestimmt sein, und Konditionalität etc. müssen gewahrt bleiben.

Das sind entscheidende Kriterien. Ich verstehe, dass Sie eine konkrete Antwort wollen, aber die gibt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts leider nicht her. Vielmehr kreist es die Kriterien ein, mit denen wir arbeiten können. Ich will mich trotzdem vorwagen und einige Aspekte ansprechen.

Mit den Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil für die Griechenlandhilfe und den geltenden Rettungsschirm formuliert, kann man gut arbeiten. Daraus ergibt sich auch, wie künftige Rettungsmaßnahmen zu beurteilen sind. Der ESM wäre so, wie er ausgestaltet ist - Art. 136 Abs. 3 AEUV -, europarechtlich in Ordnung.

Der nächste Aspekt sind die Euro-Bonds. Da bewegen wir uns in einer Grauzone; da lässt uns das Urteil in gewissem Maße allein. Wir können höchstens sagen: Wenn sich Euro-Bonds so gestalten lassen, dass sie den Kriterien hinsichtlich der inhaltlichen Bestimmtheit genügen - der Höhe nach beschränkte Gewährleistungsermächtigungen und Vereinbarungen hinsichtlich der Konditionalität, das heißt, dass diese Euro-Bonds nur vorübergehend gewährt werden, nur eine Nothilfe darstellen -, und der jeweilige Mitgliedstaat seinen Haushalt wieder mit den europarechtlichen Vorgaben in Einklang bringt, wenn also die Kriterien, die für den ESM gelten, auch für Euro-Bonds gelten, dann kann man vielleicht auch über Euro-Bonds reden. Gleichwohl habe ich Zweifel,

dass Euro-Bonds mit dem Europarecht vereinbar sind, weil sie dem Bail-out-Verbot bzw. der No-bail-out-Klausel entgegenlaufen; ich formuliere das vorsichtig, weil die Frage der Reichweite sehr umstritten ist. Jedenfalls würden mit Euro-Bonds vielleicht die falschen Anreize gesetzt. Diese Frage können die Ökonomen aber besser beantworten als ich; hier geht es um die Moral-Hazard-Problematik etc.

Ich will damit sagen: Wir müssen anhand der Vorgaben detailliert prüfen, und zwar mit Blick auf den Kern des Budgetrechts. Dafür gibt das Urteil entsprechende Hinweise. In meinen Augen geht es primär darum - dafür haben wir ein paar Anhaltspunkte -, dass der Kern des Budgetrechts gewahrt wird. Es geht aber nicht um das gesamte Budgetrecht, um jede Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben. Das kann nicht von Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes erfasst sein. Das kann man im weiteren Bereich durch entsprechende Beteiligungsrechte des Bundestages auffangen.

Ich kann aber auch ganz klar sagen: Das Bundesverfassungsgericht würde es explizit als Eingriff in den Kernbereich des Budgetrechts ansehen, wenn der Weg in eine dem Bund-Länder-Finanzausgleich ähnliche Transferunion eingeschlagen würde. Das ist völlig klar; darüber braucht man gar nicht zu diskutieren. Dazwischen gibt es eine beträchtliche Grauzone, die bis zum Erlaubten reicht. Diese Grauzone ist die große Problematik.

Ich glaube, man könnte eine eigene Anhörung zur Zulässigkeit von Euro-Bonds durchführen. Wir haben schon gehört, dass es um die konkrete Ausgestaltung dieser Euro-Bonds geht; denn Euro-Bonds sind, wie wir wissen, nicht gleich Euro-Bonds.

Dr. Dietmar Bartsch (DIE LINKE): Ich habe als Erstes eine Nachfrage an Herrn Hickel und dann eine Frage an Herrn Weidmann.

Die Nachfrage bezieht sich darauf, dass Sie, Herr Hickel, gesagt haben - das steht auch in Ihrer Stellungnahme -, dass wir mit dieser Aktion Zeit kaufen. Sie haben dargelegt, dass Ausgabenreduzierungen und Steuererhöhungen offensichtlich keine Mittel zur Lösung sind. Dann haben Sie formuliert, dass wir eine mittelfristige Strategie brauchen, damit der Kauf von Zeit nicht sinnlos

war. Mich würde interessieren, was Ihre mittelfristige Strategie beinhalten würde.

Auch die Frage an Herrn Weidmann dreht sich im Kern um das Kaufen von Zeit. Offensichtlich sind die Leistungsbilanzungleichgewichte eine Ursache dafür, dass wir uns in der jetzigen Situation befinden. Wie sollte man Ihrer Meinung nach agieren, um Leistungsbilanzungleichgewichte einzudämmen bzw. abzubauen? Wie können wir das hinbekommen? Auch ich glaube, dass dies eine zentrale Frage ist. Ihre Position dazu würde mich interessieren.

Sachverständiger Prof. Dr. Rudolf Hickel (Universität Bremen): Ich möchte eine Vorbemerkung machen: In vielen Papieren ist die Rede davon - das wurde auch hier gesagt -, man dürfe die Finanzmärkte nicht beeinflussen, vor allem dürfe man keine Interventionen à la EFSF vornehmen, weil man dadurch die disziplinierende Kraft der Finanzmärkte außer Kraft setzen würde. Wie man das nach der Finanzmarktkrise von 2008 so locker formulieren kann, erschließt sich mir nicht. Wir debattieren doch über etwas ganz anderes: Es geht um das Management in der Euro-Zone. Das ist eine ganz entscheidende Frage. Wir spüren doch, dass nicht die Disziplinierungsfunktion der Finanzmärkte für die jeweiligen Staaten im Vordergrund steht, sondern dass die Finanzmärkte selber diszipliniert werden müssen. Das ist doch eine ganz wichtige Erkenntnis. Wer angesichts der CDS-Spekulationen gegen Griechenland und jetzt vor allem gegen Italien ernsthaft über die Effizienz der Finanzmärkte redet, redet über ein unglaublich wichtiges und schönes Theoriemodell. Die Praxis sieht aber ganz anders aus.

Vielleicht fasse ich das einmal so zusammen: Was erleben wir eigentlich? Wir befinden uns in einem krisenhaften, brutalen Lernprozess. Ich habe gehofft, dass er uns erspart bleibt. Wir lernen, dass uns die Gründungsfehler im Maastrichter Vertrag jetzt auf die Füße fallen. Im Maastrichter Vertrag kam das Problem Griechenland nicht vor; im Maastrichter Vertrag steht die No-bail-out-Klausel. Dazu sage ich noch einmal: Die Debatte, die wir über die Kompetenz der EFSF und vieles mehr führen - dabei geht es auch um die Rolle der Europäischen Zentralbank -, dreht sich im Grunde um die Frage, ob wir die No-bail-out-Klausel aufgeben und

durch ein vernünftiges, parlamentarisch abgesichertes System der Euro-Stabilisierung ersetzen.

Ganz schnell noch eine zweite Bemerkung: Das gilt übrigens auch für den Sekundärmarkt. - Frau Vorsitzende, ich nehme Ihr Kopfschütteln zur Kenntnis und beantworte die Frage; schließlich wirken Sie auf mich disziplinierend.

Die Frage ist: Reicht das aus, ja oder nein? Ich plädiere noch einmal nachdrücklich dafür - das steht auch in einigen Stellungnahmen meiner Kolleginnen und Kollegen -: Wir werden mit der EFSF und den vielen guten Vorschlägen, über die Sie diskutieren und die auch im Gesetzentwurf stehen, nur dann weiterkommen, wenn diese Maßnahmen von einer veränderten Sanierungsstrategie flankiert werden. Es kann nicht sein - bleiben wir bei Griechenland, aber auch bei Portugal -, dass man im Grunde genommen einen Kaufpreis verlangt, weil man glaubt, dass die Länder hinsichtlich ihrer Ausgabenpolitik diszipliniert werden müssen. Diesbezüglich besteht zwar ganz viel Handlungsbedarf; entscheidend ist aber, dass endlich einmal auch die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen berücksichtigt werden.

Eine Alternative - darüber wird bereits diskutiert - wäre ein Marshallplan. Ich finde, es wäre viel besser, wenn wir die Instrumente des Gemeinschaftshaushalts der EU und einige zusätzliche Instrumente nutzen würden. Beispielsweise könnten wir die deutsche Industrie fragen - ein solches Gespräch beim Bundeswirtschaftsminister ist sehr positiv verlaufen -, welchen Beitrag sie zur Stärkung bzw. zum Aufbau einer Wirtschaftsstruktur in Griechenland leisten will. Dann haben wir eine mittelfristige Strategie. Dann hätte es etwas gebracht, sich Zeit zu erkaufen. So muss es gehen.

Sachverständiger Dr. Jens Weidmann (Deutsche Bundesbank): Noch einmal zur Klarstellung: Ich argumentiere hier vor dem Hintergrund des bestehenden Rechtsrahmens. Ich halte es nicht für zielführend, wenn ich mir jetzt Gedanken darüber mache, ob man den Rechtsrahmen verändert. Als Chef der Notenbank orientiere ich mich an dem bestehenden Rechtsrahmen. Dazu gehört auch der Haftungsausschluss.

Ich möchte zur eigentlichen Frage von Herrn Bartsch kommen: Natürlich sind die Leistungsbilanzungleichgewichte ein Pro-

blem. Ursache dafür ist der Mangel an Wettbewerbsfähigkeit. Insofern dient das Zeitkaufen, das hier schon mehrfach angesprochen worden ist, natürlich nicht nur der Konsolidierung der Haushalte, sondern ermöglicht auch die Durchführung von Reformen für mehr Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum.

Dass das funktionieren kann, sieht man am Beispiel Irland. Irland ist mit einem Leistungsbilanzdefizit gestartet und hat durch einen Kurs der Lohnmoderation - Irland hat ohnehin eine etwas bessere Ausgangslage und Exportstruktur als Griechenland - inzwischen einen Leistungsbilanzüberschuss erreicht. Ich glaube, es ist wichtig, dass man sich in der Diskussion nicht auf Griechenland, das ich für einen Sonderfall halte, beschränkt, sondern klarmacht, dass das, was hier passiert, Sinn macht und funktionieren kann. Irland ist dafür ein gutes Beispiel. Auch die Entwicklung der öffentlichen Finanzen, die durch den Sonderfaktor Bankenrestrukturierung stark geprägt sind, verläuft in Irland inzwischen zufriedenstellend.

Manuel Sarrazin (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe zwei Fragen an Frau Dr. Schwarzer.

In der *BamS* konnten wir gestern den Zwischenruf eines prominenten CSU-Mitglieds lesen. Uli Hoeneß hat gesagt - Zitat -:

Dieses ganze populistische Geseiere muss jetzt endlich aufhören!

Ich fand das bemerkenswert. Ich möchte die Aussage von Uli Hoeneß mit dem Verfassungsgerichtsurteil in Verbindung bringen. Das Verfassungsgericht hat § 1 Abs. 4 Satz 3 des bisherigen StabMechG, wo es um die Parlamentsrechte geht, ausdrücklich in Kraft gelassen und damit im Notfall eine Abweichung vom üblichen Verfahren zugelassen. Es hat sich also - das war weise - für Handlungsfähigkeit *und* parlamentarische Kontrolle ausgesprochen. Wie sehen Ihrer Ansicht nach die Anforderungen an die EFSF und den Deutschen Bundestag aus, die erfüllt sein müssen, damit man auf der einen Seite eine demokratische und transparente Diskussion führen kann, andererseits aber nicht in - Zitat Uli Hoeneß - „populistisches Geseiere“ verfällt, was Spekulanten vielleicht die Möglichkeit bieten würde, die Preise für die Rettung in die Höhe zu treiben? Wie kann der Deutsche Bundestag Ihrer Meinung nach diesem Anspruch gerecht werden?

Die zweite Frage: Vor kurzem haben wir von der Europäischen Kommission eine Analyse der Haushaltsentwicklung in den einzelnen Staaten erhalten. Die wesentliche Aussage war, dass, wenn man Griechenland ausklammert, die Haushaltsentwicklung in den Euro-Staaten positiv verläuft, dass Staaten wie Italien und Spanien inzwischen sogar eigentlich Überschüsse erwirtschaften, dass diese Überschüsse aber durch die hohen Zinskosten aufgeessen werden, sodass die Staaten trotzdem wiederum in einem Defizit landen. Das heißt, Zinskosten können, so richtig sie sein mögen, um Anreize zur Gesundung der Haushalte zu bieten, die Gesundung gefährden. Daher möchte ich Sie fragen, ob es mithilfe von Euro-Bonds möglich wäre - wie auch immer sie ausgestaltet wären -, die Gesundung voranzutreiben, und man dadurch verhindern könnte, dass der Gesundungspfad verlassen wird.

Sachverständige Dr. Daniela Schwarzer (Stiftung Wissenschaft und Politik): Zunächst zur Rolle des Deutschen Bundestages hinsichtlich der Kontrolle der erweiterten EFSF - ich kann vieles aufgreifen, was bereits gesagt wurde -: Ich glaube, die größte Herausforderung besteht darin, sich parlamentarische Beteiligungsmöglichkeiten auszudenken, die nicht die Eigenschaft der EFSF als Krisenmechanismus gefährden. Darin liegt die Krux. Ich denke, dass die Aushandlung neuer Hilfspakete ohnehin eine Weile dauern wird. Dabei geht es auch um die Konditionalität usw. Das ist ein komplexer Verhandlungsprozess. Dabei kann und sollte das Parlament ausreichend beteiligt werden.

Bei den Themen Bankenstabilisierung und Sekundärmarktinterventionen sehe ich diese Beteiligung höchst skeptisch. Herr Regling formulierte die Idee einer telefonischen Konsultation. Der Vorschlag, dass Sie durch den Finanzminister informiert werden, ist pragmatisch; denn jede öffentliche Spekulation über den Einsatz dieser Instrumente karikiert die Wirkung, die man erzielen möchte.

Was kann man tun, um den Anpassungsprozess in den von der Verschuldungskrise besonders betroffenen Staaten zu stützen? Sie kamen auf das Thema Zinsniveau zu sprechen und haben die Euro-Bonds in die Diskussion eingebracht. Ich bin eine Befürworterin der Euro-Bonds - das sage ich vorweg -, aber natürlich nicht unter jeder Bedin-

gung. Ich denke sogar: Im Moment müssen wir den Fokus nicht auf die Euro-Bonds richten. Dafür gibt es zwei Gründe: Erstens wissen wir, dass Euro-Bonds politisch schwer zu realisieren sind; wir haben Verfassungsbedenken, Änderungen des EU-Vertrages wären erforderlich, und Ratifizierungsanforderungen müssten eingehalten werden. Zum Zweiten würde das die Kräfte binden, die wir brauchen, um die momentane Krise zu bewältigen.

Ich glaube aber, die Einführung von Euro-Bonds sollte als Fernziel formuliert werden. Ein entsprechendes politisches Commitment ist sinnvoll. Von Euro-Bonds verspreche ich mir, dass sie, sofern sie gut und richtig konstruiert sind, in einem zukünftigen Stabilisierungsmechanismus für die Euro-Zone den Erfolg bringen, den Sie impliziert haben, nämlich ein niedrigeres Zinsniveau für einen Sockel an Staatsverschuldung. Mir ist extrem wichtig, dass wir hier nicht pauschal über eine Vergemeinschaftung von Staatsverschuldung sprechen. Wir müssen vielmehr eine Konstruktion wählen, die es uns ermöglicht, den Marktmechanismus bezogen auf den Schuldenstand, der eine Obergrenze überschreitet, sehr viel besser zu kanalisieren. Das heißt, man würde einen Sockel an Staatsverschuldung von den marktgetriebenen, überhöhten Zinssätzen, die es in einigen Staaten derzeit gibt, ausnehmen.

Euro-Bonds machen für mich nur Sinn, wenn die Möglichkeit der Ausgabe von Euro-Bonds selbst an eine strikte Konditionalität geknüpft wird. Das bedeutet, dass ich gerade an dieser Stelle einen sehr viel stärkeren Mechanismus sehe als den gerade neu verhandelten Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Maßnahmen zur makroökonomischen Überwachung. Wir wissen alle, wie gut der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Vergangenheit funktioniert hat. Das heißt, wir kennen die politischen Hürden und seine Disziplinierungskraft. Es gibt jetzt zwar Änderungen und Verhärtungen; ich denke aber, dass die Teilung der Staatsverschuldung in einen Sockel, der gemeinsam garantiert ist, und einen Teil, der wirklich der Sanktion durch die Märkte ausgesetzt ist, als zusätzlicher Disziplinierungsmechanismus interpretiert werden kann.

Peter Friedrich, Minister (Baden-Württemberg): Mich interessiert in rechtlicher Hinsicht - das ist eine Frage an Professor

Calliess - und in ökonomischer Hinsicht - das ist eine Frage an Professor Enderlein -, wie sich der Haftungsfall auf den Verbund von Bund und Ländern mit Blick auf die Haushalte auswirken würde. Der Bundesrat trägt nach Art. 110 Grundgesetz bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes, nach Art. 114 Grundgesetz bei der Kontrolle des Haushaltsvollzuges und nach Art. 115 Grundgesetz bei der Übernahme von Gewährleistungen des Bundes Mitverantwortung. Da der Haftungsfall den Bundeshaushalt vor eine sehr deutliche Belastung stellen würde, wären - das ist uns klar - in einem solchen Fall Länderinteressen unmittelbar betroffen. Würde das nicht dazu führen, dass Art. 23 Abs. 5 Grundgesetz zur Geltung käme, dass also der Bundesrat zumindest zu informieren ist, wenn man solche Risiken eingeht?

Die nächste Frage richte ich an Professor Enderlein. Wenn es tatsächlich zu Transaktionen in den Größenordnungen kommt, wie sie hier zur Debatte stehen - sie wurden vom Bundesverfassungsgericht juristisch mit bewertet -, inwieweit kann dies eine Auswirkung auf den Steuerverbund von Bund und Ländern haben? Die Bundesregierung hat in den bisherigen Gesprächen mit dem Bundesrat die Position vertreten, das betreffe allein den Bundesetat, und insofern seien die Länder nicht betroffen.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Sie spielen auf Art. 23 Abs. 5 des Grundgesetzes an. Hier hätten Sie meine Zustimmung, wenn Art. 23 Abs. 5 nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anwendbar wäre. Das ist das Dilemma, das ich eben schon thematisiert habe. Ich halte Art. 23 Abs. 5 für anwendbar. Länderinteressen wären in der Tat zum Beispiel in einem Gewährleistungsfall berührt. Unter Umständen könnte der Bund in eine Haushaltsnotlage geraten, und die Länder wären dann über die Bundestreue zur solidarischen Unterstützung verpflichtet. Art. 23 Abs. 5 Satz 1 - er beinhaltet das Recht des Bundesrates zur Stellungnahme, die berücksichtigt werden muss - wäre also zumindest analog anwendbar. Er zielt letztlich wohl eher auf Rechtsetzungsakte ab, aber man könnte angesichts der rechtlich schwer fassbaren Maßnahmen der EFSF eine analoge Anwendung erwägen.

Allerdings haben wir das Problem, dass das Bundesverfassungsgericht einen anderen Weg geht, den Weg der Budgetverantwortung; Stichwort Demokratieprinzip. Dort kommt der Bundesrat bislang nicht vor. Nun kann man natürlich sagen, dass bei der Integrationsverantwortung Bundestag und Bundesrat angesprochen sind. Das Urteil lässt offen, ob die Budgetverantwortung auch mit dem Bundesrat zu tun hat. Sie könnten natürlich versuchen, in diese Richtung zu argumentieren, um ein Ergebnis, das Art. 23 Abs. 5 Satz 1 ähnlich ist, zu erreichen.

Ich bin ein großer Freund der Idee, diese Problematik grundsätzlich an Art. 23 Abs. 5 - unmittelbar oder analog - zu orientieren. Unmittelbar ist es - ich habe das vorhin gesagt - aufgrund von Abs. 2 möglich; denn es geht um eine Angelegenheit der Europäischen Union. Abs. 2 bezieht sich nicht nur auf Rechtsakte, sondern auf Angelegenheiten allgemein, sodass Abs. 2 meiner Meinung nach in diesen Fällen mit Blick auf die Informationsrechte sowieso anwendbar wäre. Beim Stichwort „Angelegenheiten der Europäischen Union“ drängt sich Art. 23 förmlich auf; schließlich geht es um die Wirtschafts- und Währungsunion. Die Institutionen der Europäischen Union sind hier aktiv. Das können wir jetzt nicht intergouvernemental bewältigen. Im Rahmen der alten Gestaltung der Europäischen Union - ich erinnere an die Tempelkonstruktion - waren die Innen- und Außenpolitik - ich sage es jetzt etwas vereinfacht - intergouvernemental organisiert; aber das hatte nicht die Konsequenz, dass wir gesagt haben, das sei keine Angelegenheit der Europäischen Union. Das intergouvernementale Element widerspricht nicht per se der Auffassung, dass es sich um eine Angelegenheit der Europäischen Union handelt. Daher hätte ich mir gewünscht, dass das Bundesverfassungsgericht Art. 23 des Grundgesetzes stärker in den Vordergrund rückt. Wir haben jetzt diese Probleme. Ich denke, man muss eine Antwort auf die Frage finden, welche Rolle der Bundesrat dabei spielt.

Ich will nur noch einmal sagen: Art. 23 Abs. 5 wäre meines Erachtens in diesem Fall analog anwendbar; aber in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2011 gibt es keinen Hinweis in diese Richtung.

Sachverständiger Prof. Dr. Henrik Enderlein (Hertie School of Governance): Herr Minister Friedrich, ich glaube, dass der gesamte Europäische Stabilisierungsmechanismus im Augenblick Risiken enthält, über deren Haftungsordnung noch keine institutionelle Klarheit geschaffen worden ist. Das gilt für die Risiken, die in der EZB liegen und die über den Bundeshaushalt mittelbar auch die Länder betreffen. Falls in Zukunft das geschieht, worüber im Augenblick viel diskutiert wird, nämlich der Einbau eines Hebelmechanismus in die EFSF-Konstruktion - auch darüber ist gerade schon gesprochen worden -, würden diese Risiken deutlich erhöht. Am Ende tut man so, als wären diese Contingent Liabilities, wie sie in der Fachsprache heißen, gar nicht vorhanden. Deshalb ist eine Beteiligung der Länder an diesen Risiken nicht vorgesehen.

Das Gleiche gilt für den Bundeshaushalt. Es ist nicht klar, wie sich im Ernstfall die Haftung für die Risiken in der EZB - für 27 Prozent steht Deutschland gerade - auf den Bundeshaushalt auswirken würde. Ich würde mir deshalb wünschen, dass wir die ganze Konstruktion transparenter gestalten. Ich plädiere dafür, die tatsächliche Haftungssumme der EFSF zu erhöhen, damit man sieht, welche Risiken im Augenblick getragen werden, und sie nicht in der EZB-Bilanz versteckt werden. Man könnte das Ganze - diesen Vorschlag gibt es - auch über eine gemeinschaftliche Haftung in der EFSF lösen; denn faktisch gibt es diese Gemeinschaftshaftung über die EZB und über andere Mittel bereits. Das wäre der transparentere und für den parlamentarischen Prozess wahrscheinlich viel klarere Weg.

Michael Stübgen (CDU/CSU): Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Calliess. Herr Calliess, Sie haben vorhin das von den Koalitionsfraktionen geplante abgestufte Beteiligungsmodell gelobt. Danke schön! Auch wir halten das für den richtigen Ansatz; dieses Modell hatten wir schon vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts entwickelt.

Ich habe eine konkrete Frage dazu. Sie schreiben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme, dass nach Ihrer Einschätzung alle wesentlichen Entscheidungen im Plenum gefällt werden müssen. Über Routinefragen solle, wie Sie schreiben, der Haushaltsausschuss entscheiden; das macht Sinn. Nach

dem Antrag der Koalitionsfraktionen sind wesentliche Entscheidungen solche, die die Gesamtfinanzen eines Programms betreffen. Ist das nach Ihrer Einschätzung ausreichend, oder müsste „wesentlich“ bezüglich der Möglichkeiten, die der EFSF-Vertrag den Finanzministern bietet, anders definiert werden?

Zweite Frage: Sie haben mit Recht darauf hingewiesen, dass das Verfassungsgericht uns in der Frage der Unterrichtungspflichten etwas im Unklaren lässt. Wäre Art. 23 des Grundgesetzes, der Europaartikel, als Grundlage genommen worden, wäre das alles klar gewesen. Das ist ja auch durch verschiedene Gesetze und das Lissabon-Urteil eindeutig ausgelegt. Jetzt müssen wir uns wahrscheinlich erschließen, welche Unterrichtungspflichten die Bundesregierung hat. Wenn der Bundestag sozusagen die Verantwortung für die Aktivierung eines Programms hat, dann müsste das nach meiner Einschätzung heißen, dass er natürlich über den Fortlauf des Programms unterrichtet werden muss. Im Koalitionsantrag wird vorgeschlagen, dass wir diese Unterrichtung auf den Haushaltsausschuss begrenzen. Ist das nach Ihrer Einschätzung ausreichend, oder müsste man da differenzieren?

Diese Frage stelle ich auch mit Blick darauf, dass Sie in Ihrer schriftlichen Stellungnahme anregen, eine Regelung für den Fall der Nichteinhaltung eines solchen laufenden Programms einzuführen. Wie stellen Sie sich das vor?

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Ich meine, nicht nur die Höhe des finanziellen Engagements ist wesentlich, sondern auch generell Änderungen des Gewährleistungsrahmens und weitere Hilfsinstrumente, die in Anspruch genommen werden. Sicherlich sollte der Übergang zum ESM ebenfalls von einer Zustimmung im Plenum abhängen. Man muss den ganzen Prozess mit allen wesentlichen Grundfragen sehen; es geht nicht nur um die einmalige Auszahlung und deren Höhe. Man könnte in einer Liste aufzuführen und präzisieren, was zu den wesentlichen Entscheidungen zählen sollte.

Hinsichtlich der Unterrichtungspflichten bin ich der Meinung, dass im Interesse der Flexibilität und der Beschleunigung in der Tat der Haushaltsausschuss - allerdings hatte ich vorgeschlagen, ihn etwas zu erweitern; ich

habe das „Stabilitätsausschuss“ genannt - entsprechend informiert werden sollte. Ich glaube, dass das Recht auf Information über alle operativen Maßnahmen der EFSF - dies umfasst auch die Auszahlung einzelner Tranchen - von entscheidender Bedeutung ist; denn anders kann wiederum das Plenum des Bundestags seine Rechte nicht wahrnehmen. Der Haushaltsausschuss wäre insofern der zentrale Filter - so nenne ich es jetzt einmal -, von dem aus unter Umständen etwas, was wesentlich ist, ins Plenum verwiesen werden könnte.

Ich hatte vorgeschlagen, den Haushaltsausschuss zu erweitern und Vertreter aus drei Ausschüssen zusammenzuführen; dadurch könnte das Ganze etwas beschleunigt werden. Das war nicht gefragt, aber dieses Thema hat mich sehr beschäftigt; denn die Effizienz des Handelns des Bundestages, die Schnelligkeit - wir haben es von Herrn Regling gehört - spielen unter Umständen eine große Rolle. Vor diesem Hintergrund könnte es sinnvoll sein, einen neuen Ausschuss, eben jenen Stabilitätsausschuss, zu konstruieren, der sich jeweils zu einem Drittel aus Vertretern des Haushaltsausschusses, des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union sowie des Rechtsausschusses zusammensetzen würde. Man könnte ihn auch noch um die Fraktionsvorsitzenden oder Parlamentarischen Geschäftsführer ergänzen, diese allerdings, so hatte ich vorgeschlagen, ohne Stimmrecht. In diesem Gremium wäre sehr viel Kompetenz des Bundestages gebündelt. Ich weiß, ich spreche jetzt hier als Theoretiker, der dies von außen betrachtet; dadurch fällt es mir leicht, diesen Vorschlag zu machen. Inwieweit das politisch machbar ist, ist eine Entscheidung, die Sie treffen müssen.

Verfassungsrechtliche Bedenken habe ich jedenfalls nach einer ersten Analyse nicht. Ich glaube, dass so ein Instrument durchaus hilfreich wäre, um die verschiedenen Fragen, die sich stellen - Haushaltsfragen, Rechtsfragen und EU-Fragen -, zu behandeln, mit Blick aufs Plenum zu sensibilisieren und die wichtige Rolle bezüglich der Informationen zu stärken.

Klaus Hagemann (SPD): Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Regling. In der Presse war ja zu lesen, dass Slowenien der Änderung des EFSF-Vertrages nicht zustim-

men wolle. Was würde dann geschehen? Welche Auswirkungen hätte das?

An Professor Enderlein richte ich eine Frage zum Stichwort „Griechenland“. Es ist ja gesagt worden, dass der Vertrag unwiderrufliche und unbedingte Garantien gibt. Jetzt finden Vertragsverhandlungen zwischen Griechenland und Finnland statt. Wie schätzen Sie das ein? Ist das tragbar? Welche Folgen hat das? Gefährdet das die Funktionalität der EFSF?

Sachverständiger Klaus Regling (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität): Es ist völlig klar: Die Änderung des EFSF-Vertrags kann nur in Kraft treten, wenn alle Mitgliedsstaaten der Währungsunion zugestimmt haben. Wenn ein Land nicht zustimmt, wird die Änderung nicht wirksam. Nun haben wir nicht nur aus Slowenien, sondern auch aus anderen Staaten Stimmen gehört, dass man eventuell nicht zustimmen wolle. Auch eine der Regierungsparteien in der Slowakei hat gesagt, sie werde nicht zustimmen. Allerdings haben alle EU-Finanzminister bei ihrem Treffen in Breslau am Wochenende erklärt, dass sie zuversichtlich sind, dass diese Probleme ausgeräumt werden und bis Anfang Oktober die Zustimmung aller 17 Länder herbeigeführt sein wird. Ich gehe davon aus, dass das gelingt, auch wenn es in einigen Ländern nicht einfach sein wird.

Sachverständiger Prof. Dr. Henrik Enderlein (Hertie School of Governance): Die Anforderung von Sicherheiten einzelner Länder in der EFSF konterkariert das komplette System. Ich kann deshalb überhaupt nicht nachvollziehen, warum die griechische Regierung diese Verhandlungen geführt hat. Ich kann auch nicht nachvollziehen, warum die finnische Regierung diese Verhandlungen aufgenommen hat. Denn entweder ist man in dieser Haftungsgemeinschaft mit begrenzten Garantien, wie sie in der EFSF im Augenblick vorgesehen sind, oder man ist es nicht. Solche Verhandlungen führen nicht in die richtige Richtung.

Damit komme ich zurück zu dem Punkt, den ich vorhin hier darzustellen versucht habe. Es besteht keine Transparenz bei den tatsächlichen Garantien in dieser Rettungskonstruktion. Deshalb versuchen einzelne Länder, sich über die Absicherung durch kollaterale Elemente herauszukaufen. Das kann nicht gut gehen; davor warne ich. Ich

würde die Mitgliedsländer auffordern, diese Verhandlungen, wenn sie es mit der EFSF-Konstruktion ernst meinen, zu beenden.

Vorsitzende Petra Merkel: Jetzt weichen wir von dem ab, was wir üblicherweise machen; aber ich lasse es zu. Es gibt zwei Fragen von zwei Abgeordneten aus der gleichen Fraktion. Kollege Koppelin startet.

Dr. h. c. Jürgen Koppelin (FDP): Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Fuest. Ich gehe davon aus, Herr Professor, dass Sie ein sehr guter Europäer sind. Nun haben Sie geschrieben, eine geordnete Insolvenz sei eine Möglichkeit, etwa für Griechenland. Darf ich einmal eine Stellungnahme dazu bekommen, wie aus Ihrer Sicht - selbstverständlich aus Ihrer Sicht als guter Europäer - solch eine geordnete Insolvenz ablaufen könnte?

Florian Toncar (FDP): Ich möchte eine Frage an Herrn Dr. Weidmann richten. Wir haben die Situation - das wird oft übersehen -, dass Staatsanleihen faktisch dadurch subventioniert werden, dass keine Eigenkapitalunterlegungspflicht besteht. Herr Dr. Weidmann, würden Sie es, wenn mit dem ESM eine Regelung in Bezug auf das reale Ausfallrisiko getroffen wird, für politisch richtig halten, zumindest perspektivisch, wenn möglich schrittweise, auch zu regeln, dass Staatsanleihen wie jedes andere Wertpapier mit einer risikoadäquaten Eigenkapitalunterlegung versehen werden müssen, oder wäre es klug, an der faktischen Verbilligung und Subventionierung von Krediten für Staaten festzuhalten?

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (University of Oxford): Ich hoffe sehr, dass ich ein guter Europäer bin, was immer das heißt.

Zum Thema „geordnete Insolvenz“: Zunächst einmal: Es ist so, dass die geordnete Insolvenz in Griechenland schon begonnen hat. Das ist keine Sache, bei der man sich entscheiden kann, ob man sie tut oder nicht. Wie gesagt: Sie hat bereits begonnen. Das zeigt, wie so etwas unter Umständen ablaufen kann. Das heißt, das Land verhandelt mit Banken. Wahr ist: Es gibt kein etabliertes, juristisch völlig abgesichertes Verfahren. Aber die geordnete Insolvenz scheint eine ganz zentrale Rolle zu spielen.

Bei allem Respekt vor dieser Diskussion müssen wir zur Kenntnis nehmen: Es ist schon fast tragisch, zu sehen, über welche Feinheiten in diesem Haus diskutiert wird - man debattiert, wann man wo zustimmen muss -, aber wir sind einer Zwangssituation ausgesetzt. Wir sind einer ähnlichen Zwangssituation ausgesetzt wie im Mai 2010, als es um das erste Hilfsprogramm ging. Man muss sich fragen: Was kann man eigentlich machen, außer zu helfen, außer zu zahlen, wenn die anderen so viel Geld ausgeben? Was kann der Bundestag beschließen? Wenn man keine Alternative, wie etwa ein geordnetes Insolvenzverfahren, hat, dann kann die Antwort nur lauten: Liebe Mitgliedstaaten in der Euro-Zone, gebt euer Geld aus! Wir zahlen. - Aber das kann ja wohl nicht beabsichtigt sein. Insofern ist ganz zentral, dass man eine Alternative hat. Diese Alternative kann nur darin bestehen, dass ein überschuldetes Land seinen Gläubigern - hoffentlich gibt es noch ein paar private Gläubiger, nicht nur die Steuerzahler - irgendwann sagen muss: Es tut uns leid, wir haben kein Geld mehr.

Nur: Eine geordnete Insolvenz ist nicht hinreichend dafür, um sich aus dieser Zwangslage zu befreien. Man kann „geordnete Insolvenz“ lange aufs Papier schreiben, man muss sie auch durchführen können. Damit man das tun kann, muss man aus meiner Sicht die zwei Ursachen der Zwangslage beseitigen, in der Sie sich befinden und die Sie dazu zwingt, zu dieser Geschichte Ja zu sagen, völlig egal, wie die Regelungen im Detail ausgestaltet werden.

Die erste Ursache ist, dass wir es mit einem sehr fragilen Finanzsektor zu tun haben. Die Politik hat den Banken jahrelang erlaubt, ohne Eigenkapitalunterlegung Staatsanleihen zu kaufen. Das muss aufhören. An Ihrer Stelle würde ich die Bundesregierung fragen: Was ist eigentlich auf diesem Gebiet im letzten Jahr getan worden, um das zu beenden und dafür zu sorgen, dass der Finanzsektor in eine Situation kommt, in der er eine Insolvenz absorbieren kann?

Die zweite Ursache ist die nach wie vor zu hohe Verschuldung und Neuverschuldung in den anderen Mitgliedstaaten. Was ist passiert, um dieses Problem in den Griff zu bekommen?

All das gehört zum Thema „geordnete Insolvenz“. Ich hoffe sehr, dass im Rahmen

dieses Beschlussverfahrens zumindest das getan wird, was aus Sicht des Bundestages möglich ist. Das ist nicht sehr viel. Aus meiner Sicht gehört aber unbedingt dazu, dass man sich dazu bekennt, so etwas wie eine geordnete Insolvenz bzw. ein entsprechendes Verfahren anzustreben, unabhängig vom Einzelfall.

Auch bei einer geordneten Insolvenz ist es wichtig, Auflagen zu machen und die Länder aufzufordern, im Rahmen eines solchen Verfahrens, das immer mit Hilfen verbunden ist, einen Teil ihrer finanzpolitischen Souveränität abzugeben. Ich finde es sehr beunruhigend, dass im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen ist, dass dies teilweise offenbar nicht mehr der Fall sein muss. Das ist etwas, worüber wir hier diskutieren sollten. Dass vorbeugend Kredite vergeben werden können, dass man Kredite vergeben kann, um Banken zu rekapitalisieren, ohne dass es in dem betreffenden Land ein Anpassungsprogramm geben muss, ist aus meiner Sicht ein großes Problem.

Sachverständiger Dr. Jens Weidmann (Deutsche Bundesbank): Herr Toncar, zu Ihrer Frage: Natürlich haben die jüngsten Entwicklungen auch zu einer Neubewertung des Risikos von Staatsanleihen geführt. Ich glaube, dieser Diskussion wird man sich stellen müssen, auch in Bezug auf die Eigenkapitalunterlegungspflichten bei Staatsanleihen. Das tun wir im Moment in den entsprechenden Gremien, beispielsweise im FSB. Die Frage, die sich anschließt, lautet: Wann ist der richtige Zeitpunkt, um die Ergebnisse dieser Diskussion umzusetzen? Schließlich können entsprechende Maßnahmen auch krisenverschärfend wirken. Der Punkt, den Sie erwähnt haben, ist in der Diskussion aber schon aufgegriffen worden.

Roland Claus (DIE LINKE): Ich habe je eine Frage an die Sachverständigen Klaus Regling und Jens Weidmann.

An Herrn Regling richte ich zunächst die Frage: Sind Sie in der Lage, in Kürze zu skizzieren, wie die Parlamentsbeteiligung im europäischen Vergleich geregelt ist? Wir reden heute über die Ausgestaltung des vorliegenden Gesetzentwurfes. Aber es wäre, glaube ich, für uns alle hilfreich, auch zu wissen, wie die Situation im europäischen Vergleich ist; denn hier geht es um ein europäisches Instrument.

Die Frage an Herrn Weidmann zielt auf den Sinn und die Chancen der Gründung einer interstaatlichen europäischen Ratingagentur; mit dem Facility-Konstrukt bewegen wir uns ja ein Stück in diese Richtung. Ich frage einmal ganz naiv: Müsste der, der so viel „schirmen“ kann, nicht auch raten dürfen? Wird die Gründung einer interstaatlichen europäischen Ratingagentur dadurch wahrscheinlicher oder nicht? Ich frage Sie dies auch vor dem Hintergrund, dass der Bundesfinanzminister immer wieder erklärt, ich solle ihn mit diesem Thema nicht mehr behelligen. Aber das hat er bis vor kurzem auch beim Thema Finanztransaktionsteuer gesagt, und ich bin da guter Hoffnung.

Sachverständiger Klaus Regling (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität): Ich kann Ihnen keinen abschließenden Vergleich vortragen, was in den 17 Mitgliedstaaten des Euro-Raums geschieht, weil in vielen Ländern, genau wie in Deutschland, noch um Lösungen gerungen wird. Wir wissen, wie es bisher abgelaufen ist. In Finnland zum Beispiel musste das Parlament zustimmen, wenn im Rahmen der bisherigen EFSF neue Länderprogramme aufgelegt wurden. Als es etwa um Portugal ging, wurde das finnische Parlament befragt. In anderen Ländern gibt es eine Pflicht zur Information des Parlaments oder einzelner Ausschüsse. Aber im Zuge der Änderung von EFSF I zu EFSF II wird natürlich in vielen Ländern darüber diskutiert, wie sich das entwickeln soll. Im Moment kann man darüber aber noch keinen abschließenden Überblick geben, weil diese Diskussion noch im Gange ist.

Sachverständiger Dr. Jens Weidmann (Deutsche Bundesbank): Zur Frage nach Sinn und Chancen einer europäischen Ratingagentur: Auf der einen Seite kann ich gut nachvollziehen, dass die Rolle der Ratingagenturen in der Krise durchaus kritisch bewertet wird, sowohl vor dem Hintergrund der oligopolistischen Strukturen als auch vor dem Hintergrund der Fehlbewertungen, die man konstatieren muss. Auf der anderen Seite bin ich eher skeptisch, ob man in der Lage ist, aufgrund einer politischen Initiative etwas auf die Beine zu stellen, was am Ende sinnvoller ist als das, was derzeit existiert.

Stellen Sie sich vor, eine politische Institution, die auch einem entsprechenden Druck ausgesetzt ist, nimmt Bewertungen vor, und

fragen Sie sich: Werden sich Anleger bei ihren Entscheidungen nach den Empfehlungen dieser Institution richten, oder werden sie sich am Ende doch eher nach den Empfehlungen der Ratingagenturen, die sie als unabhängig wahrnehmen, richten? Auch eine europäische Ratingagentur müsste am Markt bestehen können. Das wird sie nicht schaffen, wenn sie als politisches Konstrukt wahrgenommen wird. Dieses Thema erinnert ein bisschen an das Ungeheuer von Loch Ness: Es kommt in den Debatten regelmäßig zum Vorschein, verschwindet dann aber wieder. Bislang hat es noch nicht irgendwo Form angenommen. Insofern bin ich da eher skeptisch.

Priska Hinz (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Frau Schwarzer und eine Frage an Herrn Regling.

Frau Schwarzer, was sind aus Ihrer Sicht die notwendigen Merkmale einer wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung innerhalb der Euro-Zone und, darüber hinaus, innerhalb der Europäischen Union? Reicht das Sixpack, das beschlossen werden soll, schon aus, oder finden Sie, dass man darüber hinausgehen muss, um zu verhindern, dass wir immer wieder in krisenhafte Situationen kommen?

Herr Regling, was entgegnen Sie eigentlich auf den Vorwurf, dass die Ankäufe auf dem Sekundärmarkt, die die EFSF künftig tätigen kann, dazu führen werden, dass die entsprechenden Länder keine Haushaltsdisziplin mehr an den Tag legen werden, da die Ankäufe für sie Erleichterungen darstellen, und wie stellen Sie hier einen Zusammenhang zu haushalts- und wirtschaftspolitischer Koordinierung her?

Sachverständige Dr. Daniela Schwarzer (Stiftung Wissenschaft und Politik): Ihre Frage geht über das, worüber wir heute diskutieren, deutlich hinaus. Ich glaube, die EFSF ist ein Bestandteil der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung, die Sie angesprochen haben. Es geht um die Frage: Wie kann ein Mechanismus, der das, was wir derzeit erleben, in der Zukunft unmöglich macht, ausgestaltet werden? Ich glaube, die Euro-Zone braucht einen sehr starken Krisenmanagementmechanismus mit mindestens drei Säulen: Erstens brauchen wir den Liquiditätsfonds - ich nenne ihn jetzt einmal so -, die EFSF, zweitens brauchen wir ein

Insolvenzverfahren - ich würde zustimmen, dass wir das brauchen -, und drittens benötigen wir als zusätzliches Instrument in einer langfristigen Perspektive Euro-Bonds.

Was die haushalts- und wirtschaftspolitische Koordinierung betrifft, haben Sie das Sixpack erwähnt und konkret gefragt: Reicht das, was in diesem Rahmen getan wird? Ich glaube nicht, dass das reichen wird. Das ist ein wichtiger Schritt nach vorn. Aber damit sind nicht automatisch alle politischen Hürden bei der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vom Tisch. Zum einen greifen viele Koordinierungsmaßnahmen erst danach. Mit dem Europäischen Semester haben wir jetzt den Versuch, bereits sehr frühzeitig in nationale budgetpolitische Prozesse eingreifen zu können; ich glaube, hier werden wir noch dazulernen. Das zweite Jahr des Europäischen Semesters, 2012, wird sicherlich zeigen, ob dies der Königsweg ist.

Wir müssen eine große Gefahr in den Blick nehmen, die viel mit nationalen Parlamenten und Legitimation zu tun hat. Die Euro-Zone steuert auf ein Konstrukt bzw. einen Mechanismus zu, in dessen Rahmen sehr regelgebundene Politik gemacht wird und Ziele festgelegt werden. Auch in diesem Kreis wird lapidar gesagt: Ein Staat muss seine haushaltspolitische Souveränität für eine gewisse Zeit aufgeben. - In einigen Mitgliedstaaten, in denen es schon Hilfspakete gibt, können wir beobachten, wie groß das politische Sprengpotenzial solcher Schritte ist.

Um diese Herausforderungen zu bewältigen, müssen wir zum Ersten - das wird gemacht; man übt und kommt voran - für eine stärkere Einbindung der nationalen Parlamente in die europäischen Koordinierungsprozesse sorgen und uns zum Zweiten sehr ernsthaft mit der Frage nach einer größeren demokratischen Legitimation auf europäischer Ebene befassen. Die Idee, dass der Euro-Zonen-Gipfel die Wirtschaftsregierung ist, reicht für mich ganz eindeutig nicht aus. Meiner Ansicht nach muss das Europäische Parlament stärker einbezogen werden. Über das Forum Europaparlament muss auch die Debatte zwischen nationaler Ebene und europäischer Ebene gestärkt werden.

Sachverständiger Klaus Regling (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität): Frau Hinz, ich bin dankbar, dass Sie diese Frage

gestellt haben. Als Sachverständiger hat man keine Gelegenheit, auf das, was andere Sachverständige gesagt haben, zu reagieren. In meiner Antwort auf Ihre Frage kann ich allerdings Herrn Professor Fuest widersprechen, der vorhin den Eindruck erweckt hat, die EFSF würde Aufgaben und Risiken übernehmen, ohne dass das Land, das davon profitiert, Souveränität aufgeben muss. Das ist einfach falsch.

Es ist völlig klar - das wurde in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21. Juli dieses Jahres festgestellt -, dass jegliche Aktivität der EFSF - das gilt auch für die neuen Instrumente - nur bei Vorliegen angemessener Konditionalität ergriffen werden darf. Diese Feststellung gilt natürlich auch im Hinblick auf die Sekundärmarktinterventionen, nach denen Sie fragten. Es wird nicht einfach interveniert, und das betreffende Land kann tun und lassen, was es will, sondern es wird auch hier eine Konditionalität geben. Wenn die nicht gegeben ist, dann wird es auch keine Intervention am Sekundärmarkt geben können.

Emilia Müller, Staatsministerin (Bayern): Ich habe eine Nachfrage, die ich an Herrn Calliess richte. Herr Calliess, Sie sagten, intergouvernementales Handeln spreche nicht gegen EU-Vorhaben. Kann man dementsprechend schlussfolgern, dass die Wahl einer privatrechtlichen Konstruktion nicht die Kontrolle durch die Parlamente bzw. durch Bundestag und Bundesrat ausschließen kann? Kommt es auf die formale Rechtsform oder auf den tatsächlichen materiellen Regelungsgehalt an?

Wenn das Erfordernis der völkerrechtlichen Ratifikation nach Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz bestehen sollte, muss man dann nicht im Lichte des Lissabon-Vertrags nachfragen, ob wegen des EU-Bezugs nicht die Bestimmungen von Art. 23 Abs. 1 Grundgesetz greifen? Wie beurteilen Sie das Ratifikationsbedürfnis des EFSF-Rahmenvertrages aus der Perspektive sowohl von Art. 23 als auch von Art. 59 Abs. 2?

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Die Frage, auf welcher Grundlage der EFSF-Vertrag ratifiziert wird, ist durchaus umstritten. Zunächst denkt man natürlich wiederum an Art. 23 Grundgesetz, den Europaartikel. Voraussetzung dafür, dass man das auf dieser

Grundlage machen kann, wäre allerdings, dass an die EFSF Hoheitsrechte übertragen werden. Soweit ich das abschätzen kann, werden hier keine Hoheitsrechte übertragen.

Darüber hinaus könnte unter dem Stichwort „Integrationsverantwortung“ an das Lisabon-Urteil angeknüpft werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dort angedeutet, dass faktische Vertragsänderungen aufgrund der Integrationsverantwortung, die sich aus dem allgemeinen Demokratieprinzip ergibt - das ist also nicht rückgebunden an Art. 23 Grundgesetz -, unter Umständen einer Ratifikation bedürfen. Zumindest bedürfen sie der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat, was dem ja gleichkäme. Ich würde allerdings sagen - das ergibt sich auch aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts -, dass wir diese Situation bei der EFSF derzeit nicht haben. Im Urteil steht unter Randnummer 137:

Faktische Veränderungen, die die Verbindlichkeit dieses rechtlichen Rahmens in Frage stellen könnten, sind verfassungsgerichtlich derzeit nicht feststellbar ...

Vor diesem Hintergrund scheidet Art. 23 als Grundlage aus.

Unter Umständen käme Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz in Betracht. Allerdings muss man hier sehen, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 59 Abs. 2 ausgesprochen eng ist. Es spricht nur von völkerrechtlichen Verträgen. Bei der EFSF haben wir es aber eben mit einer privatrechtlichen Übereinkunft zu tun, die allerdings die Währungsunion gestaltet. Da hier Staaten privatrechtlich etwas gestalten, müsste man sich Gedanken darüber machen, ob diese Norm nicht analog anwendbar ist. Ich wäre durchaus dafür.

Hier gibt es wieder, wie vorhin auch schon, zwei Positionen. Die eine Position wird auch in der Wissenschaft vertreten, die andere ist die des Bundesverfassungsgerichts. Bei der Auslegung von Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz ist das Bundesverfassungsgericht zu meinem großen Erstaunen - ich habe das im *Handbuch des Staatsrechts* kritisiert - extrem eng, mit der Folge, dass wir immer wieder irgendwelche neuen Zustimmungsvorbehalte - bei den Auslandseinsätzen der Bundeswehr gibt es ein ähnliches Problem - erfinden müssen. Hier hat das Bundesverfassungsgericht immer eine Lösung außerhalb des Normenkontextes ge-

funden. Dafür gibt es Gründe. Zwingend erscheint mir das aber nicht. Da Sie mich jetzt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fragen, muss ich Ihnen also leider sagen: Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz wird für die EFSF nicht angeführt werden können. Ich persönlich könnte mir das durchaus vorstellen.

Wenn man die Auffassung vertreten würde, Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz sei auf die EFSF analog anwendbar, dann müsste auch noch berücksichtigt werden, ob es sich hier um einen Gegenstand der Bundesgesetzgebung handelt. Dass das der Fall ist, würde ich daran ablesen, dass hier der haushaltsrechtliche Parlamentsvorbehalt gemäß Art. 115 Grundgesetz in Rede steht. Man könnte auch argumentieren, dass es hier sogar um einen politischen Vertrag geht. So oder so - ein Gegenstand der Bundesgesetzgebung wäre jedenfalls gegeben. Aufgrund der analogen Anwendung des Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz ergibt sich, dass der Bundesrat dann beteiligt werden müsste - Stichwort: Einspruchsgesetz.

Das wäre dann nach meiner Auffassung die Konsequenz. Ich will aber noch einmal darauf hinweisen: Das Bundesverfassungsgericht geht hier einen anderen Weg.

Klaus-Peter Willsch (CDU/CSU): Meine Fragen richten sich an Professor Fuest.

Zunächst zur vorgesehenen Ausweitung des Volumens der EFSF. Bereits im Frühjahr ist die Diskussion darüber aufgekommen, dass wegen einer Übersicherung ein höherer Betrag aufgerufen werden muss, um die ganzen 440 Milliarden Euro mobilisieren zu können, nämlich 750 Milliarden Euro: 440 Milliarden Euro EFSF plus 60 Milliarden EFSM plus 250 Milliarden IWF.

Uns gegenüber wurden nach dem Gipfel vom 21. Juli 2011 die Schaffung neuer Verschuldungsinstrumente und die Erhöhung des Volumens unter anderem mit der Notwendigkeit begründet, dass Griechenland in die EFSF II überführt werden soll. Nach den Meldungen, die man hört, kann man zumindest momentan nicht gesichert davon ausgehen, dass das so kommen wird. Weil alle unisono sagen, dass für eine große Volkswirtschaft im Euro-Raum ohnehin kein Schirm aufgespannt werden kann, lautet meine Frage: Ist es für den Fall, dass für Griechenland keine zweite Tranche gezahlt wird oder es bei der bilateralen Hilfe bleibt,

überhaupt noch erforderlich, den Schirm auf dieses von mir eingangs genannte Volumen „aufzublasen“?

Zum Zweiten würden mich Ihre Einschätzung zu einem Bericht in der *FAZ* vom Samstag über das wirkliche Haftungsvolumen interessieren. In diesem Bericht wurde unter Bezug auf eine Arbeit von DB Research und des Ifo-Instituts das Gesamtrisiko für den deutschen Steuerzahler auf über 450 Milliarden Euro beziffert.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (University of Oxford): Zur ersten Frage, ob man den Schirm auf dieses Volumen steigern muss und was geschieht, wenn sich die Lage in Griechenland anders entwickelt, als wir das heute erwarten: Aus meiner Sicht ist die Größe dieses Schirms, ob man ihn jetzt also erweitert oder nicht, eine Ermessensfrage. Wir wissen nicht, welche Ansprüche an den Schirm gestellt werden. Insofern kann man jetzt nicht sagen, dass aus ökonomischer Sicht 750 Milliarden Euro richtig sind. Es ging ja vor allem darum, das Rating zu erhalten. Dafür braucht man eben Garantieren, die höher als die Geldsumme sind, die man ausreichen will.

Zu Ihrer zweiten Frage: Ich glaube, es ist richtig, dass die Risiken für den Bundeshaushalt höher sein können als das, was in der Diskussion war, und auch als das, was hier in dem Gesetzentwurf steht. Das alles sind natürlich Maximalszenarien. Ich verstehe, dass man sich hier Sorgen macht, aber ich will noch einmal daran erinnern, dass das eigentliche Problem weniger darin liegt, ob man hier 211 Milliarden Euro oder 400 Milliarden Euro hineinschreibt; vielmehr liegt es darin, dass Sie in einer Zwangslage sind. Kein verantwortlicher Parlamentarier wird jetzt sagen: „Wir machen Schluss mit der Rettungspolitik“, weil die Folge eine Kernschmelze im Finanzmarkt wäre. Wenn die Bundesregierung morgen sagt, sie brauche die doppelte Summe, dann werden Sie vermutlich auch zustimmen, wenn die Alternative dazu ein ganz schlimmes Szenario ist. Deshalb sage ich: Sie müssen dringend daran arbeiten, dass diese Zwangslage entfällt.

Dafür gibt es zwei Ansatzpunkte:

Der eine hat etwas mit den Finanzmärkten zu tun. Es ist unbedingt notwendig, dass die Banken robuster werden.

Der andere bezieht sich auf die Konditionalität. Sie haben schon gemerkt, dass Herr

Regling und ich das unterschiedlich sehen. Vielleicht habe ich unrecht, aber ich darf hier einmal kurz aus den Erläuterungen zum Gesetzentwurf zitieren. Dort steht:

Weiterhin kann die EFSF an einen Euro-Mitgliedstaat, auch ohne dass dieser einem umfassenden wirtschafts- und finanzpolitischen Anpassungsprogramm unterworfen wird, Darlehen ausreichen ...

Ich weiß nicht, ob das im Umkehrschluss bedeutet, dass man vielleicht nicht umfassenden Maßnahmen unterworfen wird. Jedenfalls hat man hier diesen Eindruck; der mag falsch sein. Ich hoffe, dass es so ist, wie Sie sagen, Herr Regling; aber man hat nach dieser Stelle nicht den Eindruck, dass der betreffende Staat sich wirklich unter allen Umständen einem Programm unterwerfen muss.

Herr Willsch, aus meiner Sicht sind das die Ansatzpunkte und nicht die Frage, ob Sie 211 Milliarden Euro, 250 Milliarden Euro oder 400 Milliarden Euro zustimmen. Sie müssen aus dieser Zwangslage herauskommen. Ansonsten läuft das Mitbestimmungsrecht des Bundestages ins Leere.

Vorsitzende Petra Merkel: Jetzt mache ich noch einmal eine Ausnahme, wobei ich nicht glücklich darüber bin. Wenn ich einmal eine solche Ausnahme zulasse, möchte ich nicht, dass das immer so praktiziert wird. Kollege Schneider und Kollege Schwanitz wollen jetzt jeweils eine Frage stellen. Wir machen das jetzt noch einmal so.

Rolf Schwanitz (SPD): Ich habe eine Nachfrage an Herrn Regling. Es geht um Ihren Vorschlag einer Telefonkonferenz, den Sie vorhin gebracht haben. Es ging ja um die neuen Instrumente und um die Frage, wie bei einem engen zeitlichen Rahmen - Sie sprachen von ein bis zwei Tagen - eine Beteiligung an Sekundärmarktoperationen stattfinden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil - unter Verweis auf das Demokratieprinzip - hohe Maßstäbe daran angelegt. Diese beinhalten meiner Wahrnehmung nach zwingend die entsprechende Kompetenz und die Möglichkeit zur Meinungsbildung und zur Entscheidung.

Das Thema Zeitenge ist ja nicht nur für das Parlament, sondern auch intergouvernemental, für die Exekutive, relevant. Ich bitte Sie, uns Ihre Vorstellung hinsichtlich der

Abläufe bei diesem Instrument - wir kennen die Richtlinie ja noch nicht - zu verdeutlichen. Wie soll das Ganze bei diesem engen Zeitbudget intergouvernemental - es geht um die Exekutive - ablaufen? Sind hier auch Telefonkonferenzen vorgesehen? Welcher Ablauf ist hier zu erwarten?

Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Ich würde gerne eine Frage an Herrn Heise stellen - er ist ja Vertreter des größten Anleihehändlers, nämlich von PIMCO aus dem Hause Allianz -: Wie beurteilen Sie den hier vorliegenden Rettungsmechanismus insbesondere in Bezug auf das Volumen und auch in Bezug auf die von Herrn Dr. Weidmann mehr oder weniger nicht präferierte Teilnahme am Sekundärmarkt? Wie sinnvoll sind also Sekundärmarktaktivitäten, die die EZB jetzt auch schon durchgeführt hat?

Sachverständiger Klaus Regling (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität): Bei Sekundärmarktinterventionen kann das Zeitfenster natürlich in der Tat sehr eng werden; darin sind wir alle uns einig. Das ist, glaube ich, auch die Antwort auf den Disens, den Herr Fuest und ich haben oder vielleicht auch nicht haben.

Der Europäische Rat hat klar gesagt: Bei diesem neuen Aufgabengebiet kann es nicht darum gehen, ein umfassendes Anpassungsprogramm zu installieren. - Das würde Wochen dauern. Das heißt aber eben nicht, dass es keine Konditionalität gibt. Es ist in dem Beschluss vom 21. Juli 2011 eindeutig festgehalten, dass eine angemessene Konditionalität immer gegeben sein muss.

Zu Ihrer Frage: Die Exekutive hat dann natürlich die Aufgabe, diese Konditionalität festzuschreiben - auch in einem engen Zeitfenster. Wir wissen, dass die EZB als Auslöser zu fungieren hat. Auch das hat der Europäische Rat deutlich gemacht. Ich werde mich mit meinen Mitarbeitern in Luxemburg also nicht morgens hinsetzen und entscheiden, dass Interventionen am Sekundärmarkt stattfinden sollen, sondern Auslöser ist die EZB, die ihre Arbeit, die sie bisher gemacht hat, in diesem Sinne fortsetzt. Sie ist dauernd am Markt und hat einen Eindruck davon, was sich in den verschiedenen Marktsegmenten abspielt, ob es also besonders enge Märkte, Marktverzerrungen, besondere Volatilitäten und all diese Dinge gibt. Dies fließt in die Entscheidung darüber ein, ob der Zeitpunkt

für eine Auslösung und für Sekundärmarktinterventionen durch die EFSF gekommen ist.

Wenn die EZB das tut, dann muss sich das Aufsichtsgremium der EFSF, die 17 Staatssekretäre, die Sache natürlich anschauen. Gegebenenfalls muss dies auch die Euro-Gruppe selbst tun, also die Finanzminister. Das ist noch nicht entschieden. Klar ist aber, dass hier nur einstimmig von allen 17 Mitgliedsstaaten des Euro-Raumes - entweder durch die Minister oder die Staatssekretäre - entschieden wird, dass es zu Sekundärmarktinterventionen kommen kann. Gleichzeitig wird dann auch die Konditionalität noch einmal festgelegt. Das wird im Extremfall schon ein, zwei Tage dauern.

Es stellt sich die Frage, wie die Legislative hier eingebunden werden kann. Wenn Sie und der Bundestag zu dem Ergebnis kommen, dass hier der Haushaltsausschuss mitentscheiden soll, und es sich um eine Woche handelt, in der hier Plenarsitzungen stattfinden und Sie alle in Berlin sind, dann ist das Problem natürlich relativ einfach zu lösen. Man kann aber nicht davon ausgehen, dass das immer so ist. Deshalb, denke ich, ist es unabdingbar, dass man sich Gedanken darüber macht, was passiert, wenn so etwas in einer Woche geschieht, in der Sie nicht alle in Berlin sind. Ich könnte mir vorstellen, dass Telefonkonferenzen, wie sie in der Euro-Gruppe gang und gäbe sind - sowohl bei den Ministern aus auch bei dem Board der EFSF -, ein guter Weg wären, um effizient zu arbeiten.

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Heise (Allianz SE): Als weltweit tätiger Anleiheinvestor beobachten wir zurzeit, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung weltweit abkühlt. Wir sehen mit Sorge, dass die Krise der Staatsfinanzen in manchen Euro-Ländern ein zusätzliches Vertrauensrisiko darstellt, was möglicherweise weitere negative Auswirkungen für die Konjunktur haben könnte. Deswegen ist dies ein Thema auf höchster politischer Ebene geworden, und deswegen hat diese Sitzung auch sehr große Bedeutung.

Grundsätzlich begrüßen wir, dass der Rahmen der EFSF ausgeweitet worden ist, dass also die Möglichkeit der Einflussnahme vergrößert und der Instrumentenkasten erweitert worden ist. Diese Krise wechselt ständig ihre Gestalt. Allein die Möglichkeit,

mit verschiedenen Instrumenten reagieren zu können, ist meines Erachtens ein wichtiger Beitrag.

Hinsichtlich des Volumens ist absolut klar, dass die EFSF in ihrer jetzigen Form für die GIP-Länder, also Griechenland, Irland und Portugal, ausreicht, aber nicht darüber hinaus. Wir sehen, dass nun auch in Italien Probleme auftreten. Italien hat eine Staatsverschuldung in Höhe von 1 900 Milliarden Euro in Form von Staatsanleihen - nur um das einmal ins Verhältnis zu den 440 Milliarden Euro zu stellen, über die wir reden und die zum Teil schon aufgebraucht sind. Um es beim Namen zu nennen: Für Italien kann die EFSF kein Modell sein. Auch Sekundärmarktkäufe, die man als Instrument grundsätzlich befürworten mag, wären meines Erachtens im Fall von Italien nicht zweckdienlich und nicht wirkungsvoll. Die Feuerkraft des Fonds wäre sehr schnell erschöpft.

Bei Ländern wie Italien darf es nicht darum gehen, auslaufende Staatsanleihen dieser Länder durch Kredite des Steuerzahlers in Europa zu ersetzen. Wir müssen es schaffen, diese Länder am Kapitalmarkt zu halten. Wir können nicht jede Zinsschwankung bei Staatsanleihen durch Sekundärmarktinterventionen ausgleichen. Wir müssen andere Wege suchen. Man kann vielleicht überlegen, Instrumente, die schon im Griechenlandpaket erprobt werden, auf größere Länder wie Italien anzuwenden. Man könnte zum Beispiel Anleihen dieser Länder mit 25 oder 30 Prozent über die EFSF teilbesichern und dafür von den Ländern eine Prämie kassieren. So würde ihre Bonität am Markt erhalten, sodass sie sich weiterhin Geld am Kapitalmarkt beschaffen können, zwar zu höheren Kosten, aber doch mit einer gewissen Sicherheit. Das wäre eine Möglichkeit der Flexibilisierung, die in diesen Erweiterungen angelegt ist und die für Italien gelten könnte.

Otto Fricke (FDP): Da Herr Weidmann und Herr Regling wohl diejenigen sind, die in ihrem täglichen Leben dem Markt am nächsten sind, also dem Bereich, über den wir hier reden, will ich grob skizzieren, wie ein mögliches Vorgehen aussehen könnte, und ihnen dann die Frage stellen, ob sie hier Widersprüche sehen oder etwas hinzufügen wollen.

Wenn in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit und/oder Vertraulichkeit ein Verfahren

zur Anwendung käme, in dem die Bundesregierung nicht über das Plenum und auch nicht über den Haushaltsausschuss ginge, sondern über ein wie auch immer geartetes möglichst kleines Gremium, in dem jede Fraktion vertreten wäre - das ist Teilausfluss des Demokratiegebotes, das in Deutschland gilt -, und dieser kleine Ausschuss auf unterschiedlichstem Wege reagieren könnte, also sowohl telefonisch als auch elektronisch, indem die entsprechenden Unterlagen versendet werden, und auch die Möglichkeit bestünde, in der Entscheidungsphase etwa Herrn Regling, Herrn Weidmann oder jemand aus deren Hause zu befragen, und diesem Gremium gleichzeitig die Möglichkeit gegeben wäre, zu sagen: „Wir sehen die Eilbedürftigkeit nicht als gegeben und verweisen das an den Ausschuss“, würde das dann ausreichen? Könnte man über diese Idee nachdenken, oder fehlt da noch etwas?

Sachverständiger Klaus Regling (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität): Meine Antwort ist einfach. Ja, das wäre sicherlich ein denkbare Modell.

Sachverständiger Dr. Jens Weidmann (Deutsche Bundesbank): Abgesehen von den rechtlichen Bewertungen, die ich nicht vornehmen möchte, wäre das natürlich ein Modell. Ich möchte Sie nur darauf hinweisen, dass Sie als Parlament am Ende darauf achten müssen, dass die Konditionalität, um die es hier im Wesentlichen ging, eingehalten wird. Das ist der zentrale Punkt. Insofern ist es entscheidend, dass Sie ausreichend Möglichkeiten und Zeit haben, sich in dieser Beziehung einzubringen. Das gilt für die konkreten Maßnahmen. Das gilt auch für den Rahmenvertrag, der in diesem Zusammenhang geschlossen wird.

Vorsitzende Petra Merkel: Ich danke Ihnen beiden, dass Sie hier waren.

Richard Pitterle (DIE LINKE): Meine erste Frage geht an Frau Dr. Schwarzer. Frau Schwarzer, in Ihrer Stellungnahme führen Sie als Alternative zur Aufstockung des Rettungsfonds auf die von der EU-Kommission ins Gespräch gebrachten 1,5 Billionen Euro den Umbau von EFSF bzw. ESM zu einer Bank an. Wir alle wissen: Viele Staaten mussten sich wegen der Bankenrettung verschulden. Nun leihen sich die Banken güns-

tig Geld bei der EZB und verleihen es zu hohen Konditionen an Euro-Staaten weiter. Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die mit dem EU-Recht konforme Forderung meiner Fraktion, die Abhängigkeit der Staatsfinanzen von den Finanzmärkten zu reduzieren, indem eine öffentliche Bank den Euro-Staaten direkt EZB-Kredite ausreicht, also ohne den Umweg über Geschäftsbanken?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Dr. Hickel. Herr Hickel, könnten Sie uns Ihre Vorstellung von einer Finanztransaktionsteuer aufzeigen und uns erläutern, welche stabilisierende Wirkung diese Steuer auf die Finanzmärkte haben könnte?

Sachverständige Dr. Daniela Schwarzer (Stiftung Wissenschaft und Politik): Ich kenne Ihren konkreten Vorschlag zur Staatsbank nicht. Ich sehe auf den ersten Blick spontan, wie ich jetzt reagieren muss - keinen systematischen Vorteil darin, hier nicht über die Geschäftsbanken zu gehen. Grundsätzlich glaube ich, dass diese Art von Finanzierungsmöglichkeit für die Geschäftsbanken nötig sein wird. Wir werden in den nächsten Monaten noch verstärkt darüber reden, wie das geschehen kann. Ich muss Ihnen aber ehrlich sagen, dass ich dazu jetzt nicht mehr sagen kann, weil ich Ihren Vorschlag im Detail nicht kenne und mir Ihre Argumente dazu nicht bekannt sind.

Sachverständiger Prof. Dr. Rudolf Hickel (Universität Bremen): In meiner Stellungnahme wird in einem Abschnitt am Schluss genau das dargestellt, Herr Abgeordneter, was Sie gefragt haben, nämlich: Welche Rolle spielen die Finanzmärkte? Auch mein Kollege Fuest ist heute schon darauf eingegangen, als er das Stichwort „Robustheit der Banken“ in die Debatte eingebracht hat.

Erster Punkt: Es ist klar - ich will es einmal zugespitzt formulieren -: Je besser wir die Finanzmärkte kontrollieren und regulieren können, damit sie ihre normale, ihre - wie Herr Ackermann neuerdings sagt - dienende Funktion wahrnehmen können, umso weniger Probleme haben wir mit der Rettung angeschlagener Länder.

Zweiter Punkt: Ich habe in meinem Katalog vorgeschlagen, die schlimmsten Brandbeschleuniger auszusetzen. Hier hat die Bundesregierung meines Erachtens zu Recht reagiert, indem sie ungedeckte Leerverkäufe

verboten hat. Noch viel wichtiger aber ist ein Verbot von Kreditausfallversicherungen, CDS, ohne dass überhaupt Kredite vorliegen. Ich möchte hier beschreiben, was in den letzten Monaten allein unter Nutzung dieses Instruments passiert ist. Wir müssen einfach begreifen, dass die Spekulanten, vor allem die Hedgefonds - das sind keine süßen, kleinen Spekulanten, sondern Manager -, durch Spekulationen über den Absturz eines Staates, sprich Griechenland, unglaublich viel Geld verdienen können. Die Spekulationen gegen Frankreich, die wieder beendet sind, haben phasenweise zu hohen Spekulationsgewinnen geführt.

Im Grunde genommen können wir zwei Erfahrungsbündel zusammennehmen: Einerseits haben wir es immer noch mit den Folgen der Finanzmarktkrise 2007 zu tun, vor allem wegen der Rolle der Finanzalchemisten und der von ihnen erfundenen Produkte; andererseits haben wir die neue Einsicht gewonnen, wie wichtig es ist, die Finanzmärkte zu regulieren. Ich wiederhole meinen Satz, weil ich mehrfach gelesen und gehört habe, die Finanzmärkte seien sozusagen dazu da, die Staaten zu disziplinieren: Wir müssen - umgekehrt - die Finanzmärkte disziplinieren.

Dritter Punkt: Die Finanztransaktionsteuer spielt hier eine ganz große Rolle. Ich will die Idee dieser Steuer nicht konzeptionell ausbreiten; das habe ich bereits in der Anhörung des Finanzausschusses getan. Aber die Finanztransaktionsteuer ist ein Beitrag, um, wie es James Tobin sagte, Sand ins Getriebe zu streuen. Heute geht es um mehr als nur um Sand im Getriebe. Die von mir vorgeschlagene Finanztransaktionsteuer ist ja auch keine Tobin-Steuer, weil sie sich auf Devisenumsätze beschränkt. Aber sie ist im Grunde genommen ein Beitrag dazu, uns Luft zu verschaffen und Ihnen als Parlamentarierinnen und Parlamentarier - Sie tun mir manchmal leid, weil Sie handeln müssen und dabei von den Finanzmärkten mit den übelsten Spekulationsinstrumenten getrieben werden - Gestaltungsspielräume zu eröffnen.

Gestern hat die Kollegin Weder di Mauro vom Sachverständigenrat einen unglaublich wichtigen Satz gesagt. Sie als Abgeordnete sind in der Situation, leider wieder einmal ohne Blaupause arbeiten zu müssen. Wir als Wissenschaftler versuchen, Ihnen dabei zu helfen und Sie zu informieren. Aber im Prinzip können Sie sich nicht auf eine verläss-

liche modellhafte Lösung verlassen. Bei diesen Konstellationen ist es ganz wichtig, dass man die Finanzmärkte bündigt. Das ist auch parlamentarisch-demokratisch ungemein wichtig; denn dann bekommt das Parlament, dann bekommen Sie wieder ein Stück Handlungsfähigkeit zurück, die Ihnen zurzeit von den Finanzmärkten genommen worden ist.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe zwei Fragen an Professor Enderlein.

Erstens. Sie führen in Ihrer schriftlichen Stellungnahme aus, dass mit den bisherigen Maßnahmen gerade in Bezug auf Griechenland die Strategie auf europäischer Ebene nicht gefruchtet hat und das Vertrauen nicht zurückgekehrt ist. Könnten Sie noch einmal kurz ausführen, was Sie für die Hauptgründe für das bisherige Scheitern der Strategie halten?

Zweitens. Es ist in der Anhörung schon mehrfach von Sachverständigen geäußert worden, dass das Volumen der EFSF auch in der Erweiterung wahrscheinlich nicht ausreichen wird. Was schlagen Sie nun vor? Soll das Volumen weiter erhöht werden, oder sollen alternative Maßnahmen ergriffen werden, damit genügend Mittel zur Verfügung stehen, um bestimmte Rettungsmaßnahmen durchführen zu können?

Sachverständiger Prof. Dr. Henrik Enderlein (Hertie School of Governance): Zur ersten Frage, was die bisherigen Rettungsmaßnahmen anbetrifft: Vor 16 Monaten hat dieses Haus die Maßnahmen zum Europäischen Stabilisierungsmechanismus beschlossen. Heute beschäftigt es sich mit ganz ähnlichen Fragestellungen. Die Frage ist: Warum hat das nicht funktioniert? Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme drei Elemente angeführt. Ein Element ist: Die Griechenlandproblematik ist bis heute ungeklärt. Griechenland ist weiter insolvent. Eine Beteiligung des Privatsektors, die jetzt vorgeschlagen worden ist, ändert zwar am Rand die Schuldenstruktur Griechenlands, senkt aber das griechische Schuldenniveau um keinen Cent.

Es gäbe drei Möglichkeiten. Die erste Möglichkeit ist: Man füttert Griechenland durch. Das ist in der augenblicklichen politischen Diskussion schwierig. Die zweite Möglichkeit ist: Man schickt Griechenland in eine

ungeordnete Insolvenz. Der Begriff „ungeordnet“ ist sehr wichtig. Die dritte Möglichkeit ist, eine geordnete Insolvenzstruktur herbeizuführen. Ich halte das inzwischen für schwierig; denn das Bundesverfassungsgericht erlaubt meines Erachtens nicht, über eine Gemeinschaftshaftung in der EFSF das zu tun, was notwendig wäre, nämlich eine Art Brady-Bonds-Solution, einen Anleihetausch mit Griechenland vorzunehmen, bei der man die ausstehende griechische Restschuld über EFSF-Anleihen garantieren und so dafür sorgen würde, dass die griechische Restschuld zumindest im Interbankenmarkt und auch bei der Europäischen Zentralbank als Sicherheit hinterlegt werden kann.

Da dieser Weg verbaut zu sein scheint, haben wir nur noch die Wahl zwischen zwei sehr ungünstigen Lösungen. Die eine ist die ungeordnete Insolvenz, und die andere ist, einem neuen Rettungspaket zuzustimmen, dann aber ohne Konditionalitäten, die man zwar einfordern kann, aber bei denen man am Ende keine wirkliche Handlungsmöglichkeit mehr haben wird, weil die einzige verbleibende Option ist, Griechenland der Euro-Zone zu verweisen oder an Griechenland zu appellieren, eigenständig auszutreten. Das wäre für Europa die schlechteste Lösung.

Ich komme zu der Frage nach dem Volumen der EFSF. Auch dazu sind eine ganze Reihe von Ausführungen in der Stellungnahme enthalten. Nach dem Griechenlandpaket hätte die EFSF noch ungefähr 280 Milliarden Euro zur Verfügung. Da die Europäische Zentralbank heute am Sekundärmarkt pro Woche ungefähr 10 bis 15 Milliarden Euro einsetzt, reicht dieses Geld je nach Marktlage und nach der Notwendigkeit der Begegnung einer spekulativen Attacke vielleicht noch sechs Monate. Das Geld müsste aber bis zum Einsatz des ESM im Sommer 2013 reichen. Ich sehe nicht, dass der vorgesehene Rahmen weit genug reicht, um diese Probleme zu lösen. Es liegt aber außer einer deutlichen Erhöhung des EFSF-Verfügungsrahmens kein Lösungsvorschlag vor, mit dem man das umgehen könnte, und darüber müsste im Parlament beraten werden.

Nicola Beer, Staatssekretärin (Hessen): Ich habe eine Nachfrage an Herrn Calliess. Mich treibt immer noch die Frage der parlamentarischen Kontrolle um. Die Parlamente sind unter dem Stichwort Integrationsverant-

wortung stärker in den Blickpunkt der Diskussion gerückt. Angesichts der Maßnahmen in den letzten Wochen und Monaten - Herr Weidmann hat bereits die Ankäufe am Sekundärmarkt durch die EZB angesprochen - kann man sich, diplomatisch ausgedrückt, die Frage stellen, auf welcher Seite der Gratwanderung wir uns im Hinblick auf die europäischen Verträge befinden. Art. 263 AEUV sieht Klagemöglichkeiten vor, die wir aber in der innerstaatlichen Anwendung bislang nicht operationabel gemacht haben. Wäre es nicht Zeit, entsprechende Regelungen vorzunehmen? Inwiefern könnte man solche Regelungen auch auf Konstrukte wie die EFSF oder den ESM anwenden, um für Parlamente und gegebenenfalls auch für Minderheiten im Parlament sicherzustellen, dass die Maßnahmen nur dann ergriffen werden, wenn die festgelegten Voraussetzungen nachweisbar erfüllt sind?

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Der Rechtsweg ist in einem solchen Kontext, glaube ich, immer der schlechteste Weg. Man muss sehen - das halte ich für einen wichtigen Aspekt des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 7. September -, dass das Recht hier an seine Grenzen stößt; denn es geht um einen Bereich, in dem inhaltlich sehr viel politisch gestaltet und verantwortet werden muss. Das Recht kann dabei nur einen gewissen Rahmen setzen.

Sie haben den möglichen Zugang zum Gericht auf europäischer Ebene angesprochen, also den Weg zum EuGH mit Blick auf die Frage, inwieweit europarechtliche Vorgaben verletzt sein könnten. Habe ich Ihre Frage richtig verstanden, dass der Bundestag Klagebefugnis haben soll? Bisher können nur die Mitgliedstaaten klagen. Sie müssten sozusagen einen innerstaatlichen Weg finden, wie die Bundesregierung als Vertreterin der Bundesrepublik Deutschland innerhalb der Europäischen Union verpflichtet werden könnte, für den Bundestag zu klagen.

Wir haben eine ähnliche Konstruktion bei der Subsidiaritätsklage, die in diesem Zusammenhang aber nicht einschlägig ist. Es geht meines Erachtens nicht um Fragen der Subsidiarität. Vielleicht lässt sich das konstruieren, aber das ist nicht der vorgesehene Weg. Der EuGH würde bei einer Subsidiaritätsklage sicherlich entsprechend reagieren. Letztlich geht es um eine inner-

staatliche Lösung zwischen Bundesregierung und Bundestag. Das ist allerdings ein verfassungsrechtliches Problem; es sei denn, man ändert den europäischen Vertrag und räumt wie bei der Subsidiaritätsklage auch nationalen Parlamenten generell eine Klagebefugnis ein.

Wenn Sie das einführen sollten, dann stellt sich die Frage, was der EuGH entscheiden könnte. Was wäre denn gewesen, wenn das Bundesverfassungsgericht dem EuGH die Frage nach der Europarechtskonformität der Rettungsmaßnahmen vorgelegt hätte? Ich denke, dass der EuGH auch angesichts der Meinungslage im Schrifttum in einer schwierigen Situation gewesen wäre und sich vor diesem Hintergrund, ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht, sehr zurückgehalten hätte.

Ein Dilemma ergibt sich für uns aus der Frage, wie die No-bail-out-Klausel des Art. 125 AEUV auszulegen ist. Ich glaube, eines ist in der Auslegung allen klar: Die Norm kann nicht gegen den Euro und den Fortbestand der Europäischen Union ausgelegt werden. Eine Auslegung, die dazu führt, dass das Gesamtsystem zerstört wird, führt sich ad absurdum. Das heißt, die vorgenommenen Rettungsmaßnahmen sind Notmaßnahmen, die nicht nur der Rettung Griechenlands und vielleicht auch der Banken dienen, sondern insbesondere der des Euro und der Europäischen Union. Die Kanzlerin hat das zu Recht immer wieder betont. Die Kompetenznorm für den künftigen Rettungsschirm ESM macht das sehr deutlich. Es geht nicht darum, einzelnen Staaten zu helfen, sondern darum, das Gesamtsystem des Euro, die Stabilität in der Euro-Zone und die Europäische Union zu erhalten. Es geht also um das große Ganze.

Ich glaube, dass sich auch der EuGH rein materiell-rechtlich einer solchen Argumentation nicht verschließen würde. Im Gegenteil: Wir können aus der Rechtsprechung ersehen, dass sich der EuGH ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht in einer solchen Notsituation aus der Entscheidung zurückziehen müsste. Selbst wenn Sie Klagegerecht hätten, wäre ich skeptisch, ob es etwas bewirken würde, weil es, wie ich eingangs sagte, um genuin politische Fragen geht.

Die einzige Möglichkeit ist - das ist auch umgesetzt worden, was ich sehr begrüße -, Art. 136 Abs. 3 zur Einführung des ESM, der Konditionalität und den jeweiligen Bedingun-

gen im Vertrag über die Arbeitsweise der EU zu verankern. Dadurch können Sie auch ein Gericht steuern. Der künftige ESM schafft klare Kriterien, aber diese Kriterien haben wir schon jetzt mit Blick auf die EFSF. Die EFSF als Notmaßnahme ist eigentlich durch den künftigen ESM nur bestätigt worden. Die Funktionen und die Konditionalität sind dieselben. Ich halte das für einen sehr wichtigen Aspekt. Es geht nicht um eine Transferunion, sondern um Notmaßnahmen. Das muss man immer wieder betonen, weil angesichts der Summen, um die es in der Debatte geht, sonst schnell dieser Eindruck entstehen könnte.

Es geht also nicht um eine Solidarität, wie wir sie im Bund-Länder-Verhältnis kennen, sondern es geht um eine Solidarität oder auch Loyalität, die wir als Mitgliedstaaten der Europäischen Union und ihrem Fortbestand schulden. Deswegen sind es aber auch nur Notmaßnahmen. Dort ist, glaube ich, auch die Grenze gesetzt. Das sieht der EuGH sicherlich genauso, zumindest nach dem Inkrafttreten von Art 136 Abs. 3 AEUV.

Das ist eine etwas längere Antwort geworden, aber Sie haben auch eine sehr sensible und heikle Frage angesprochen.

Bartholomäus Kalb (CDU/CSU): Daran schließt sich meine Frage an, aber ich richte sie an Professor Dr. Heise von der Allianz, auch wenn ich sie am liebsten an alle richten würde. Wir reden jetzt über die Details; aber die grundsätzliche Frage ist - sie wird uns auch von den Bürgern immer wieder gestellt -, ob wir einem System wie der EFSF oder später dem ESM zustimmen sollen. Welche Konsequenzen würde es Ihrer Meinung nach für die Banken, die Versicherung und die Realwirtschaft in der Euro-Zone haben, wenn es nicht zur Modifizierung der EFSF bzw. später zum ESM käme?

Norbert Barthle (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Professor Calliess. Wir reden bei der Ausweitung der EFSF über einen Gewährleistungsrahmen, der für Deutschland 211,0459 Milliarden Euro ausmacht. In Pressemeldungen wurde am vergangenen Wochenende ein Worst-Case-Szenario gezeichnet, in dem der Gewährleistungsrahmen unter Einrechnung aller theoretisch möglichen Fälle auf 400 Milliarden Euro erhöht wurde. Ich möchte in diesem Zusammenhang anmerken, dass ich das praktisch für

nicht relevant, weil ausgeschlossen halte, und dann zu meiner eigentlichen Frage kommen.

Wir haben im Bundeshaushalt Gewährleistungen mit einem Volumen von über 1 Billion Euro für Inlandsgeschäfte, Auslandskredite der KfW und Ähnliches mehr. Heute geht es um 211 Milliarden Euro für die EFSF. Sehen Sie aus rechtlicher Sicht einen Unterschied zwischen diesen und den ohnehin schon im Bundeshaushalt bestehenden Gewährleistungen? Ich frage das vor dem Hintergrund der Beteiligungsrechte des Bundesrates. Denn bislang sind mir als Berichterstatter zum Einzelplan 60 noch keine Nachfragen des Bundesrates zu diesen Gewährleistungen in Höhe von 1 Billion Euro bekannt geworden.

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Heise (Allianz SE): Ich denke, dass eine Nichtverabschiedung des erweiterten Rahmenvertrags für die EFSF sehr nachteilige Wirkungen hätte. Die Finanzmärkte zweifeln daran, dass die EFSF bzw. die Politik generell eine Lösung für die eskalierenden Probleme hat. Auf die Ausweitung dieses Rahmens und auf die neuen Instrumente, die man im Einzelnen sicherlich kritisch bewerten kann, zu verzichten, hätte durchaus nachteilige Wirkungen. Ich könnte mir vorstellen, dass die Entwicklung der Zinsprämien bzw. der Risikoprämien, die sich für Länder wie Irland oder zuletzt Portugal etwas verbessert hat, durchaus wieder in die andere Richtung gehen könnte; denn dieser Rahmen stellt grundsätzlich eine Möglichkeit dar, einem erneuten Aufflammen der Krise in diesen Ländern - wonach es zurzeit nicht aussieht, aber was man nicht ausschließen kann; wir reden über sehr volatile Finanzmärkte, die sich ihre eigene Meinung bilden - zu begegnen. Insofern glaube ich, dass das Risiko bei einer Nichtverabschiedung sehr hoch wäre.

Ich möchte auch betonen, dass in dem Paket sinnvolle Instrumente enthalten sind, die gegebenenfalls auch Teil einer geordneten Insolvenz sein könnten. Wenn beispielsweise die Möglichkeit gegeben ist, Rekapitalisierungen für Banken durchzuführen, dann ist das ein sehr wichtiger und notwendiger Rahmen, wenn Sie tatsächlich eine geordnete Insolvenz vorsehen wollen. Bei einer geordneten Insolvenz wären auch Fragen

der Beteiligung des Privatsektors zu berücksichtigen.

Mit Griechenland ist ein Schritt gemacht worden. Wir haben uns als Unternehmen auch dafür ausgesprochen. Die Reaktion der Märkte war eigentlich positiv. Das Ganze wird viel kritisiert; aber Sie müssen bedenken: Zu Beginn wollte man keine Abschreibungen und Schuldenkürzungen vornehmen, weil man befürchtete, dass das sehr schnell auf andere Länder übergreifen würde. Das ist verhindert worden. In Portugal und Irland hat sich die Entwicklung etwas erholt. Insofern ist die Möglichkeit solcher Umtauschprogramme für Anleihen durch die erweiterten Instrumente wesentlich besser.

Ich denke, man muss, wie gesagt, einen Hebel ansetzen. Man kann nicht die Strategie verfolgen, den Rahmen immer weiter auszudehnen. Das wird auch politisch schwer durchsetzbar sein. Man muss versuchen, mit den bereitgestellten Mitteln von 440 Milliarden Euro eine möglichst starke Hebelwirkung zu erzielen. Ich bin nicht der Meinung, dass die EZB der geeignete Hebel ist; denn dabei würde die parlamentarische Mitsprache aus meiner Sicht eher eingeschränkt. Das ist eine Ausweitung des Rahmens durch die Hintertür. Aber ich denke, im Griechenlandpaket gibt es Instrumente, die eine Hebelwirkung entfalten. Ein Instrument ist das Rückkaufprogramm für Griechenland. Die Zinskurve für Griechenland zeigt, dass im Grunde alles, was mehr als ein Jahr Laufzeit hat, unter 50 Prozent notiert. Das heißt, dass man mit einem Fondsvolumen von 20 Milliarden Euro für Rückkäufe Anleihen im Wert von 40 Milliarden Euro zurückkaufen kann. Die Schuldenlast Griechenlands würde sich über ein solches Instrument vermindern, ebenso wie durch die Optionen 3 und 4 im Anleiheumtausch für Griechenland. Auch dafür ist ein Haircut vorgesehen, der allerdings als zu gering bezeichnet wird. Das mag nach neuester Einschätzung der Fall sein, aber immerhin ist ein Haircut vorgesehen. Es ist nicht richtig, wie vorhin gesagt wurde, dass durch diese Umschuldungsoptionen keine Schuldenerleichterung für Griechenland gegeben ist. Sie werden im Nennbetrag geringer werden, abhängig davon, wie viele Unternehmen die Optionen 3 und 4 wählen. Natürlich hat Griechenland die Sicherheit der 30-jährigen Finanzierung, teilweise zu 3,5 Prozent Zinsen. Das kommt dadurch zustande, dass Sicherungskapital aus den

Mitteln des EFSF gegeben wird. Es ist also eine Hilfe der öffentlichen Hand für Griechenland. Aber sie wird helfen, die Finanzlage zu stabilisieren.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Mit Blick auf die Summen verstehe ich Ihre Frage. Es ist schwierig, den rechtlichen Ansatzpunkt zu sehen. Der rechtliche Ansatzpunkt ist meiner Auffassung nach die Tatsache, dass es hier um eine besonders sensible Frage geht, die sich in einer Norm, nämlich in Art. 23, dem Europaartikel des Grundgesetzes, spiegelt und vielleicht auch die Integrationsverantwortung des Parlaments als Gesetzgeber insgesamt betrifft.

Ich meine, dass wir angesichts der Tatsache, dass Europapolitik zunehmend zur Innenpolitik geworden ist, eine andere Wahrnehmung haben, und das nicht nur in rechtlicher Hinsicht. Das spiegelt sich auch in der politischen und der öffentlichen Debatte wider. Sie als Abgeordnete sind natürlich mit den Dimensionen, um die es hier geht, vertraut. Aber die entsprechenden Debatten werden eigentlich gar nicht so öffentlich geführt und sind nicht Teil der öffentlichen Diskussionsprozesse in Deutschland. Sie besitzen aber auch nicht die Relevanz von Innenpolitik, wie sie sich hier spiegelt, wenn es um Transfers geht; denn hier geht es um die Frage - hier liegt die besondere Brisanz; das beschäftigt die Öffentlichkeit sehr -, inwieweit sich die Europäische Union entgegen dem ursprünglichen Gedanken der No-bail-out-Klausel möglicherweise - so ist die Wahrnehmung - zu einer Transferunion entwickelt. Darüber muss eine öffentliche Debatte geführt werden. Deshalb begrüße ich es sehr, dass der Bundestag nicht nur im Haushaltsausschuss, sondern auch im Plenum seine Verantwortung wahrnimmt und eine solche Debatte - im Dialog mit der Regierung - führt, um die Bürger mitzunehmen und Akzeptanz für die entsprechenden Maßnahmen zu schaffen. Dazu gehört auch, diese Maßnahmen zu kritisieren und zu hinterfragen, wie viel wir können und wollen. Eine solche Debatte brauchen wir, damit sich die Debatte nicht gegen die Europäische Union und den Gedanken der europäischen Integration wendet.

In diesem Kontext sehe ich auch die Beteiligung des Bundesrates, die mit Blick auf die Budgetverantwortung des Bundestages -

darum geht es im Kern - natürlich ganz anders ist. Diese könnte über Art. 23 des Grundgesetzes sehr gut abgebildet werden; dazu habe ich vorhin etwas gesagt. Hier hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil den richtigen Weg eingeschlagen. Der Bundesrat war zwar nicht das Thema, wird aber unter Umständen analog zu Art. 23 Abs. 5 Satz 1 des Grundgesetzes - hier geht es um die Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates durch die Bundesregierung - eingebunden werden können. Auch das schafft Legitimation in wichtigen Fragen; das ist bedeutsam. Das ist die rechtliche Rückbindung. Sinn und Zweck des Art. 23 des Grundgesetzes ist, Legitimation für klassische exekutive Prozesse zu schaffen. Außenpolitik ist, wie wir alle wissen, klassischerweise *das* Gebiet der Exekutive, auf dem das Parlament allenfalls im Nachvollzug bei völkerrechtlichen Verträgen involviert ist, aber sozusagen nicht präventiv tätig ist. Aber die präventive Legitimation ist entscheidend. Da bietet Art. 23 des Grundgesetzes eine andere Perspektive.

Bettina Hagedorn (SPD): Herr Professor Dr. Enderlein, Sie haben vorhin ein paar Probleme skizziert. Ich möchte Sie mit einem weiteren Problem konfrontieren und Sie um Stellungnahme bitten, ebenso Herrn Professor Dr. Heise. Es geht darum, dass gemäß StabMechG vor der Gewährung einer Notfallmaßnahme die Feststellung der Gefährdung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt erforderlich ist. Der Vertrag verlangt lediglich ein MoU der Kommission und stellt in der Präambel Abs. 2 darauf ab, die Gefährdung eines Mitgliedstaates reiche aus. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen: Bedarf es künftig zur Gewährung von Hilfsmaßnahmen weiterhin grundsätzlich einer Gefährdung der Stabilität der Euro-Zone insgesamt, oder ist es ausreichend, dass ein Mitgliedstaat in Zahlungsschwierigkeiten gerät, und was passiert im Kollisionsfall?

Sachverständiger Prof. Dr. Henrik Enderlein (Hertie School of Governance): Dieser Punkt ist, glaube ich, in der jetzigen Fassung der beiden Texte nicht sehr glücklich formuliert. Wir haben in den vergangenen 16 Monaten erfahren, dass die Probleme eines einzigen Mitgliedstaats systemische Konsequenzen haben können. So würde ich das in

beiden Texten verstehen. Aus rein ökonomischer Sicht kann man sicherlich die Frage stellen, ob tatsächlich eine systemische Gefährdung des gesamten Euro-Raums vorliegt, wenn ein sehr kleines Mitgliedsland Probleme hat. Mein Verständnis der jetzigen Situation ist: Griechenland ist kein besonders großes Land, und trotzdem haben wir es mit einer systemischen Gefährdung zu tun. Wir haben es also mit zwei ähnlichen Punkten zu tun.

Die Frage, die Sie aufwerfen, hat aber eine etwas breitere Bedeutung. Obwohl ich kein Jurist bin, möchte ich die Bewertung des Bundesverfassungsgerichts hinterfragen. Wir gehen im Augenblick davon aus, dass wir nur als *Ultima Ratio*, wenn es also zu einer systemischen Gefährdung kommt, Hilfe leisten oder Notkredite zur Verfügung stellen dürfen. Ich frage mich, ob das der richtige Weg für die Zukunft des Euro-Raums ist, ob es richtig sein kann, dass wir uns ständig eine *Ultima-Ratio-Situation* vorgaukeln müssen, um überhaupt im Rechtsrahmen der Bundesrepublik Deutschland agieren zu können. Über diese Frage muss man im politischen Raum weiter diskutieren.

Ich will hier nur auf Folgendes hinweisen: Wenn das, was das Bundesverfassungsgericht zu Deutschland gesagt hat, auch in Griechenland Anwendung fände, dann könnten wir viele der Konditionalitäten, die wir einführen wollen, in Griechenland gar nicht umsetzen. Wenn das so ist, dann muss man sich fragen, ob es Länder zweierlei Kategorien im Euro-Raum gibt. Für die einen gilt der Schutz der parlamentarischen Haushaltshoheit und für andere nicht. Wenn das aber für alle gelten soll, dann muss man sich in der Bundesrepublik Deutschland auch die Frage stellen, ob das jetzige Urteil mit der Zukunft der Währungsunion tatsächlich kompatibel ist.

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Heise (Allianz SE): Ich meine, dass in Fällen von gemeinschaftlicher Haftungsübernahme - darum geht es bei allen Instrumenten - ein systemisches Risiko diagnostiziert werden muss; das halte ich für wichtig. Aber die Unterscheidung ist akademischer Natur. Obwohl Griechenland in wirtschaftlicher Hinsicht ein sehr kleines Land ist, das nur sehr wenig zur Wirtschaftsleistung in der EU bzw. der Euro-Zone beiträgt, bereitet es ganz offenkundig systemische Probleme.

Florian Toncar (FDP): Ich möchte zwei Fragen stellen, die sich auf das Thema Bonität beziehen. In Ermangelung eines Ratingexperten möchte ich die Fragen Herrn Professor Fuest stellen.

Erste Frage: Es wird der Eindruck erweckt, als ob ein größerer Garantierahmen, die Verdoppelung der Volumina, die potenziell garantiert werden können, eine höhere psychologische Wirkung erzielen und mehr Stabilität bringen würde. Einige haben anklingen lassen, dass eine entsprechende Erhöhung der Garantien noch vor uns liege. Die Frage, die ich als Nichtökonom stelle, ist, ob es nicht ökonomische Grenzen gibt, ab denen der Markt entsprechenden Zusagen keine Glaubwürdigkeit mehr beimisst und denjenigen, die solche Verpflichtungen eingehen, letzten Endes die Bonität absprechen wird. Ich bitte Sie, Herr Professor Fuest, deutlich zu machen, ob es solche Grenzen gibt, und wenn ja, wo sie erreicht sind, wo also die Bonität Deutschlands und das Vertrauen des Marktes in die Leistungsfähigkeit unserer Volkswirtschaft erschöpft sind.

Zweite Frage: Steht und fällt das Konzept EFSF letzten Endes mit der Bonität Frankreichs, also mit seinem Rating, oder ließe sich das Konzept EFSF auch bei schlechterer Bonität eines großen Garantiegebers wie etwa Frankreichs fortführen, wenn auch zu höheren Kosten, oder wäre das dann so teuer, dass es ökonomisch überhaupt nicht mehr tragfähig wäre?

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (University of Oxford): Zur ersten Frage, ob höhere Volumina die Stabilität und die Bonität steigern. Ich würde sagen: Sie verlagern sie. Wenn man das Garantievolumen erhöht, dann steigert das in der Tat die Bonität der EFSF. Gleichzeitig sinkt aber die Bonität der Bundesrepublik. Diesen Prozess können wir schon beobachten. Er wird durch die Flucht in die relative Sicherheit am Kapitalmarkt etwas überdeckt. Aber die Kreditausfallversicherungen der Bundesrepublik Deutschland sind - das ist die letzte Information, die ich habe - über 100 Basispunkte gestiegen. Das heißt, die Bonität der Bundesrepublik Deutschland wird heute so schlecht eingeschätzt wie noch nie. Das ist einfach eine Folge der zunehmenden Haftung.

Die Märkte wissen natürlich Folgendes - bei allem Respekt vor den hier zu fällenden

Beschlüssen -: Was wir hier beschließen, zum Beispiel eine Begrenzung der Haftung auf rund 211 Milliarden Euro, wird an dem Tag fallen, an dem die Kapitalmärkte das Vertrauen in Italien verlieren. Dann wird es wahrscheinlich fünf Minuten dauern, bis es einen Eilbeschluss gibt, dass die Europäische Zentralbank interveniert. Später übernimmt dann Deutschland die Haftung. - Die Zwangslage, in der wir uns befinden, kann sich noch dramatisch verschlechtern. Die Kapitalmärkte rechnen damit nüchtern. Ich habe in den letzten Wochen verschiedentlich mit Investoren in London gesprochen - da ich dort öfter bin, werde ich ab und zu eingeladen - und erfahren, dass sie das ganz nüchtern sehen. Niemand interessiert sich eigentlich für die Frage, ob eine etwas höhere oder kleinere Summe garantiert wird. Vielmehr geht es um die Frage, ob Deutschland politisch bereit ist, der Ausdehnung der Haftung zuzustimmen. Die allgemeine Einschätzung lautet: Sollte das nicht der Fall sein, werden die deutschen Vertreter im EZB-Rat überstimmt. - Das, was der Bundestag letztlich beschließt oder nicht, ist also für die Markteinschätzung nur von begrenzter Relevanz.

Steht und fällt das Konzept EFSF mit der Bonität Frankreichs? Wenn sich die Bonität Frankreichs verschlechtern würde, würden die Zinsen und die Kreditkosten einfach steigen. Die Markterwartung ist, dass im Zweifelsfall, wenn alles schiefgeht, die Europäische Zentralbank stets helfen würde. Das kann man gut oder schlecht finden, aber das hat einen gewissen stabilisierenden Einfluss.

Manuel Sarrazin (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Frau Dr. Schwarzer, Sie hatten in der Anhörung zum StabMechG vor gut einem Jahr gesagt, dass wir uns mit diesen Maßnahmen Zeit kaufen und dass wir die Zeit nutzen müssen, um flankierende Maßnahmen zu ergreifen. Ich möchte Sie fragen, ob nach Ihrer Einschätzung die Finanzmarktregulierung vorangekommen ist und wodurch sich die Haltung der Bundesregierung im Europäischen Rat ausgezeichnet hat, ob Deutschland dort eher auf der Bremse steht - das ist mein Eindruck - oder ob Deutschland - dieser Ansicht sind die Regierungsvertreter - wahnsinnig viel vorantreibt. Wenn man ein Verbot von Leerverkäufen bei CDS wirklich wollte, könnte man die Briten überstimmen.

Herr Enderlein, Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben: zu wenig und zu spät, trotzdem kein Grund für eine Ablehnung, im Gegenteil. - Damit fassen Sie das Dilemma ganz gut zusammen, das es so schwierig macht, den Menschen die Situation zu erklären. Wir machen etwas, was richtig und wichtig ist. Aber so zu tun, als wäre das das Ende der Fahnenstange, wäre wiederum falsch.

Mich interessiert Folgendes: Wir diskutieren seit einigen Monaten Vorschläge zur Verbesserung der EFSF. Schon im Februar hörte man aus Brüssel, dass diese auf dem Gipfel Ende März konsentiert werden sollten. Wir haben das erst im Juli geschafft, nachdem auch Italien von Spekulationen betroffen war. Sie haben in der Anhörung vor einem guten Jahr mehrfach gesagt, dass durch das zu späte Handeln die Kosten höher geworden seien. Meine Frage lautet daher: Wenn man sich schon Zeit kauft, wie fahrlässig ist es dann, notwendige Entscheidungen aufgrund des Verhaltens eines kleineren Koalitionspartners vier Monate hinauszuzögern?

Sachverständige Dr. Daniela Schwarzer (Stiftung Wissenschaft und Politik): Es ist richtig, dass ich im letzten Jahr die Entscheidung über das Griechenland-Paket und die EFSF befürwortet habe, allerdings mit dem Zusatz: Die Zeit muss genutzt werden. - Aus meiner damaligen Sicht war das keine ausreichende Lösung.

Sie haben gefragt, was konkret im Bereich der Finanzmarktregulierung fehlt. Ich habe vorhin ein paar Stichworte genannt und deutlich gemacht, wo ich Desiderate auf europäischer Ebene sehe. Das Thema Leerverkäufe, CDS, gehört ganz entscheidend dazu; Professor Hickel hat dazu etwas gesagt.

Stichwort „Finanztransaktionsteuer“: Deutschland treibt die Einführung einer solchen Steuer öffentlich voran. Wie es im Ecofin-Rat aussieht, kann ich nicht beurteilen. Ich befürworte eine solche Steuer aus zwei systematischen Gründen: Sie wäre Sand im Getriebe der Finanzmärkte und sorgte für eine Eindämmung der Aktivitäten auf diesen Märkten. Aus meiner Sicht stellte eine solche Steuer aber auch eine sinnvolle Einnahmequelle für einen Bankenrekapitalisierungsfonds dar.

Stichwort „Finanzmarktaufsicht“: Ich glaube, sagen zu können, dass Deutschland

nicht zu den Befürwortern starker Durchgriffsrechte gehörte. Es gab damals Reibereien zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat im Gesetzgebungsprozess. Die gefundene Lösung ist sicherlich ausbaufähig. Ich habe in meinem ersten Statement darauf verwiesen, dass mit der im Gesetz verankerten alle drei Jahre durchzuführenden Review des Rahmenwerks ein natürlicher Zeitpunkt gegeben ist.

Stichwort „Großbritannien“: Es ist an der Zeit, sich durch Großbritannien nicht mehr hemmen zu lassen. Insgesamt bildet sich die Euro-Zone immer stärker als Kern in dem Gefüge der EU 27 heraus. Institutionell, was die neuen Gesetze zur haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung anbelangt, aber auch im Bereich der Finanzmarktregulierung und der Finanzmarktaufsicht muss darüber nachgedacht werden, ob der Rahmen, den wir jetzt weiterentwickelt haben, zu dem passt, was wir in den letzten zwei Jahren erlebt haben. Ich denke, dass das nicht der Fall ist.

Noch kurz drei Punkte zu dem, was in den letzten 16 Monaten noch versäumt worden ist.

Erstens. Stichwort „Bankenrekapitalisierung“: Wir sind nicht für einen Schuldenschnitt bereit, wie er uns vielleicht für Griechenland nötig erscheinen mag.

Zweitens. Die Arbeit an einem Insolvenzverfahren, das ich mir wünsche, hat so nicht stattgefunden. Wir beschränken uns auf das, was im ESM dafür vorgesehen ist. Ich denke, das reicht nicht aus.

Drittens. Wir müssen heute sehen, dass die Ideen, die damals begleitend zum Griechenland-Paket entwickelt wurden, nämlich wie Griechenlands Weg aus der Schuldenfalle aussehen soll, nicht funktionieren. Wir haben die Diskussion über die Wachstumsstrategie EU 2020 im gleichen Jahr im Prinzip ad acta gelegt. Ich glaube, dass der Weg aus der Verschuldungskrise auch über eine stärkere Wachstumsentwicklung in den Ländern stattfinden muss. Die Debatte darüber ist noch nicht zu Ende geführt.

Sachverständiger Prof. Dr. Henrik Enderlein (Hertie School of Governance): Zu wenig, zu spät, das ist tatsächlich das Leitmotiv des Krisenmanagements der vergangenen 16 Monate gewesen. Wenn man sich anschaut, was heute in diesem Hause auf dem Tisch liegt, und sich überlegt, was ge-

schehen wäre, wenn dieses Haus diesem Maßnahmenpaket schon vor ungefähr einem Jahr zugestimmt hätte, also im Frühherbst 2010, dann muss man feststellen, dass die Krise sich nicht so entwickelt hätte, wie sie sich entwickelt hat. Das mag man als Spekulation abtun, aber ich erinnere daran, dass viele der Maßnahmen, die am Ende notwendig waren, am Anfang abgelehnt worden sind. Das hat dazu geführt, dass die Krise verschleppt worden ist.

Am Anfang hieß es: Kein Cent für Griechenland. - Dann hieß es: Kein Rettungsschirm. Griechenland bleibt die Ausnahme. - 72 Stunden später gab es die EFSF-Konstruktion. Dann hieß es: Die EFSF wird nie aktiviert, und sie wird auch nicht permanent sein. - Beide Prinzipien wurden dann im Herbst durchbrochen, als die EFSF aktiviert und beschlossen wurde, sie permanent in den Vertragsrahmen aufzunehmen. So setzt sich das fort. Meine Sorge ist, dass wir dadurch tatsächlich - Sie, Herr Sarrazin, haben es angesprochen - die Krisenkosten nach oben treiben. Heute sind wir an dem Punkt, dass nur noch die Anerkennung der Gemeinschaftshaftung dazu führt, dass die Märkte das begreifen, was auch Herr Fuest vorhin angesprochen hat, nämlich dass Deutschland, wenn es hart auf hart kommt, bereit ist, für die Schuldenlast auch anderer Länder einzustehen. Das ist weiß Gott nicht die optimale Lösung in dieser Krise, aber am Ende bleibt eben nur noch diese Lösung übrig. Man sollte sich an einem Tag wie heute einmal Gedanken darüber machen, ob es nicht sinnvoll ist, einen Schritt nach vorne zu tun.

Ich will versuchen, die Frage, die den kleinen Koalitionspartner betraf, politikwissenschaftlich zu beantworten. Es ist in einer Demokratie absolut legitim, dass eine Koalition mit unterschiedlichen Interessen unterschiedlich argumentiert. Wenn ich mir die politische Lage in Deutschland anschau, dann stelle ich aber auch eindeutig fest, dass es eine breite Mehrheit im Bundestag sowohl für diese EFSF-2.0-Lösung als auch - vielleicht ist die Mehrheit nicht so breit, aber es ist fast eine Mehrheit - für die Euro-Bonds-Lösung gibt. Diejenigen, die Regierungspolitik betreiben, müssen sich die Frage stellen, was wichtiger ist: die Handlungsfähigkeit Deutschlands in einem Raum mit 500 Millionen Menschen oder eine Splittergruppe - das gilt übrigens nicht nur für Deutschland, sondern auch für Finnland, die Slowakei und

andere Länder - von Personen, die das nicht wollen. Noch einmal: Dieses Interesse muss man sehr ernst nehmen. Man sollte in einer Demokratie immer abwägen, wie wichtig die Partikularinteressen sind und wie wichtig das Gesamtinteresse ist.

Ein abschließender Satz dazu: Ich bin mir ganz sicher, dass die FDP als proeuropäische Partei, als die sie sich in ihrer langen Geschichte erwiesen hat, am Ende diesem EFSF 2.0 und dem ESM zustimmen wird.

Vorsitzende Petra Merkel: Damit ist diese Runde zu Ende. Wir haben, wie häufig im Leben, zwei Entscheidungsmöglichkeiten, nämlich entweder zehn Minuten mehr Lebensqualität zu erreichen - dafür entscheiden wir uns selten - oder eine schnelle Frageunde durchzuführen. Letzteres betrifft die Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der FDP. Die Linke ist schon nicht mehr dabei. Sind die Grünen noch an Bord? - Gut. Wir versuchen, das schnell hinzubekommen.

Norbert Brackmann (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Herrn Professor Dr. Calliess. Wenn die Szenarien, die heute Morgen von Ihnen beschrieben wurden, tatsächlich bewirken, dass wir letztlich Verluste realisieren müssen, dann kann oder wird das dazu führen - über Summen möchte ich nicht spekulieren -, dass wir in die Situation kommen, die Summen aus dem laufenden Haushalt nicht mehr bedienen zu können, und damit automatisch in Konflikt mit Art. 115 des Grundgesetzes geraten. Nun gibt es nur eine einzige Ausstiegsklausel, nämlich dass wir mit der Bundestagsmehrheit eine Notsituation erklären. Diese Vorschrift ist seinerzeit aufgenommen worden, und in einer amtlichen Begründung sind dafür die Voraussetzungen genannt worden: Die Situation muss außergewöhnlich sein, sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen, und ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen. Sind Sie jetzt der Auffassung, dass bei einer Gewährung von Darlehen, Bürgschaften oder wie immer man das nennt, was wir jetzt machen, und mit einer mehrjährigen Diskussion, ob dabei Risiken entstehen, eine solche plötzlich auftretende Notsituation gegeben sein kann?

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Das ist eine schwierige Frage, die Sie mir stellen. Ich

darf mich diesbezüglich auf das Bundesverfassungsgericht berufen. Diese Frage ist extrem schwer zu beantworten. Man kann in diesem Kontext dem Recht nur rahmenartige Vorgaben entnehmen; der Rest unterliegt der politischen Debatte. Es zeigt sich, dass wir die Justiziabilität all der Begriffe, die wir in diesem Zusammenhang haben - das wissen wir aus der Historie des Haushalts und der Verfahren, die diesbezüglich vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt wurden; das ist auch ein schwieriger Ansatzpunkt im Rahmen der Schuldenbremse -, nur sehr begrenzt gewährleisten können. Deswegen sind für Juristen, was den gerichtlichen Weg betrifft, die Grenzen der Kontrolle erreicht. Es geht immer nur um Evidenzkontrolle. Vor diesem Hintergrund hat sich das Bundesverfassungsgericht - so ähnlich geht es auch mir - zurückgehalten, Summen zu nennen oder Konstellationen zu benennen, in denen vielleicht noch etwas zulässig ist oder in denen man eine bestimmte Grenze überschreitet.

Eines ist aber klar, nämlich dass der Rahmen gezogen ist. Damit möchte ich Ihnen antworten; denn die Antwort, die ich Ihnen jetzt gegeben habe, war natürlich unbefriedigend. Das verstehe ich völlig. Das Budgetrecht darf nicht entleert werden, die Haushaltsautonomie und die Möglichkeit des Bundestags, über den Haushalt Politik zu gestalten, dürfen nicht ad absurdum geführt werden. Das ist der Kernbereich, um den es geht. Diese Kriterien könnten Sie in die Fragestellung einbauen. Man kann als Jurist auf Ihre Frage nicht eindeutig antworten: So ist es. - Da stoßen wir an die Grenzen des Rechts. Deswegen bleibt meine Antwort etwas abstrakt.

Klaus Brandner (SPD): Meine Frage richtet sich an Frau Dr. Schwarzer. Herr Enderlein hat gerade die Anerkennung der Gemeinschaftshaftung eingefordert. Für uns ist völlig klar, dass ein streng konditionierter Rettungsschirm und ein besserer Ordnungsrahmen für den Finanzmarkt die Voraussetzungen für die Bewältigung der Finanzkrise sind. Gleichwohl ist die Stimmungslage im Land differenziert. Wir haben heute schon oft genug über die geordnete oder auch die ungeordnete Insolvenz gesprochen. Ich frage mich immer: Was sagen wir dem Bürger, wenn er fragt, welche Kosten auf ein Land zukommen, das eine geordnete Insolvenz

eines Mitgliedslandes durchführen würde? Was kommt auf uns zu, wenn sich ein solches Land aus der Gemeinschaftswährung verabschiedet? Welcher finanzielle und politische Rahmen wäre zu beachten, wenn diese beiden Szenarien eintreten würden?

Sachverständige Dr. Daniela Schwarzer (Stiftung Wissenschaft und Politik): Zunächst zur Frage der Kosten der geordneten Insolvenz: Im Moment sind wir meiner Ansicht nach nicht in dem Rahmen, wo wir von einer geordneten Insolvenz ausgehen können. Das bedeutet, dass ein sogenanntes Ring Fencing betrieben werden muss, also die Stabilisierung des Bankensektors im großen Stil und die Antizipation von Marktreaktionen. Es geht also um die indirekten Ansteckungseffekte, die sehr schwer abzuschätzen sind. Das heißt, dass man in einem solchen Moment, in dem ein ungeordneter Staatsbankrott nicht mehr auszuschließen ist, mit den enormen Ansteckungseffekten, die aus unserer Sicht hier am Tisch völlig irrational erscheinen mögen, umgehen muss. Deshalb war mein Plädoyer schon vor einem Jahr, dass man von der institutionellen und von der juristischen Seite einen möglichst geordneten Rechtsrahmen, ein klares Verfahren haben muss, gleichzeitig aber eine Rekapitalisierung im Bankensektor durchführen muss, sodass die Marktteilnehmer die Kosten der geordneten Insolvenz als möglichst gering betrachten können.

Was kostet der Ausstieg aus der Gemeinschaftswährung oder worin besteht die Gefahr eines solchen Ausstiegs? Zunächst einmal wäre auch das ein unschöner und ungeordneter Prozess. Es gibt kein Verfahren, wie ein Land aus der Euro-Zone austreten kann. Wir hätten es also höchstwahrscheinlich, juristisch gesehen, mit einem Austritt aus der Europäischen Union zu tun. Die Kosten für das Land selber wären ungeheuer hoch. Eine neue nationale Währung hätte höchstwahrscheinlich eine äußerst geringe Kreditwürdigkeit auf den Märkten. Es stellt sich die Frage, was beispielsweise mit Krediten passiert, die im Inland in Euro gehalten werden, wenn diese neue Währung nur einen schwachen Wert hätte bzw. nach ihrer Einführung einen Wertverlust hinnehmen müsste. Für das Land selbst sind die Kosten unkalkulierbar.

Für die Euro-Zone würde ich davon ausgehen, dass wir mit enormen indirekten Ansteckungseffekten zu rechnen hätten, weil

die Marktteilnehmer in diesem Moment davon ausgehen müssen, dass das Versprechen auf dauerhafte Zugehörigkeit zur Euro-Zone nicht eingehalten wird. Damit könnten andere Staaten an der Peripherie einem enormen Marktdruck ausgesetzt werden.

Es würde ein politischer Flurschaden entstehen, wenn ein Land unter sehr schlechten Bedingungen aus der Euro-Zone ausscheidet. Wir hätten es dann mit einer politischen Krise in der Euro-Zone insgesamt zu tun. Selbst wenn Griechenland nicht aus der EU austritt, aber ein neues Geldwesen ohne juristische Grundlage einführt, hätten wir ein Problem im Binnenmarkt. Die politischen und institutionellen Effekte für die EU würden weit über den Euro hinausreichen. Ich schätze sie als so immens ein, dass ich diese Option in der jetzigen Situation der Krise nicht weiter diskutieren würde. Wenn sich in einer ruhigen Phase ein Land überlegt, ob es aus der EU austritt, dann kann das geschehen; denn das ist eine Option, die der Vertrag vorsieht. Aber das im Moment als Antwort auf die Schuldenkrise zu sehen, halte ich für äußerst gefährlich.

Vorsitzende Petra Merkel: Das war die letzte Fragerunde; denn Herr Thomae hat verzichtet. Schönen Dank, auch mit Blick auf die Uhr.

Ich bedanke mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen und bei den Sachverständigen. Schönen Dank, dass Sie da waren. Ich bedanke mich auch bei den Stenografen, deren Arbeit jetzt noch nicht beendet ist. Sie müssen sich jetzt daranmachen, alles, was hier gesagt worden ist, zu Papier zu bringen, damit wir es in die Beratungen im Haushaltsausschuss einfließen lassen können.

Uns allen noch einen schönen Tag und einen guten Start in die Woche.

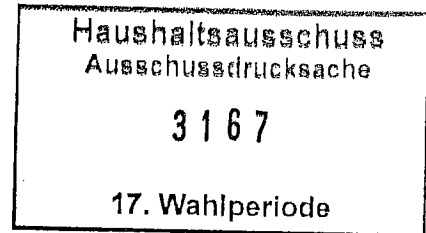
(Schluss: 14.28 Uhr)



Petra Merkel (Berlin)
Vorsitzende

Anlage 1

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –



Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 19. September 2011 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Änderung des
Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines
europäischen Stabilisierungsmechanismus, BT-Drs. 17/6916
zusammen mit dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
„Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungs-
maßnahmen sichern und stärken“, BT-Drs. 17/6945
zugeleitet wurden

- **Klaus Regling**
Geschäftsführer der Europäischen
Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)
- **Prof. Dr. Christian Calliess**
Freie Universität Berlin
- **Dr. Daniela Schwarzer**
Stiftung Wissenschaft und Politik
- **Prof. Dr. Rudolf Hickel**
Universität Bremen
- **Prof. Dr. Clemens Fuest**
University of Oxford

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestags
zur Änderung des Gesetzes von Gewährleistungen
im Rahmen eines europäischen Stabilitätsmechanismus

Montag, 19. September 2011, Berlin
Schriftliche Stellungnahme, Klaus Regling,
CEO der European Financial Stability Facility (EFSF)

Die Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten beschlossen am 7. Mai 2010, im Rahmen eines umfassenden Massnahmenpakets zur Wahrung der Finanzstabilität der gesamten Währungszone die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) einzurichten. Die EFSF ist ein temporärer Rettungsmechanismus mit Sitz in Luxemburg, dessen Aktionäre die Euro-Staaten sind. Sie verfügt aktuell über ein Ausleihungsvolumen von etwa € 240 Milliarden, abgesichert durch € 440 Milliarden Garantien der Euro-Länder. Im März 2011 verständigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, das Kreditvolumen der EFSF auf € 440 Milliarden anzuheben und der EFSF Anleihekäufe von Staaten innerhalb eines makroökonomischen Anpassungsprogramms am Primärmarkt zu ermöglichen. Im Juli 2011 wurde eine politische Einigung erzielt, das EFSF-Aufgabenspektrum um folgende Instrumente zu erweitern: vorsorgliche Kreditlinien, Darlehen an Regierungen zur Kapitalisierung von Finanzinstituten in Nicht-Programm-Ländern sowie Interventionen am Sekundärmarkt.

Die EFSF refinanziert sich zur Kreditvergabe am Kapitalmarkt. Sie begibt eigene Schuldtitel, die mit dem Toprating „AAA“ der großen Ratingagenturen ausgestattet sind. Derzeit hat die EFSF drei Kredite herausgelegt: € 3,6 Milliarden an Irland sowie € 3,7 Milliarden und € 2,2 Milliarden an Portugal. Insgesamt belaufen sich die finanziellen Zusagen im Zuge der derzeitigen makroökonomischen Anpassungsprogramme auf € 17,7 Milliarden an Irland und auf € 26 Milliarden an Portugal. Die EFSF soll Mitte 2013 in den permanenten Stabilitätsmechanismus ESM übergehen. Dieser soll über ein Kapital von insgesamt € 700 Milliarden verfügen, davon € 80 Milliarden eingezahltes Kapital, verteilt über fünf Jahre, und € 620 Milliarden abrufbares Kapital.

Die Euro-Staaten schließen mit der Einrichtung von EFSF/ESM eine strukturelle Lücke im Konzept der Währungsunion. Die EU-27 verfügt seit 1988 über das Instrument der Zahlungsbilanzhilfe. EU-Staaten, die Schwierigkeiten haben, die Einfuhren von Gütern und Dienstleistungen zu bezahlen und Auslandsschulden zu bedienen, können vorübergehende Finanzhilfe erhalten. Im Gegenzug verpflichten sie sich, strukturelle Reformen und Sparmaßnahmen durchzuführen, um ihre Zahlungsprobleme zu beheben. Länder, die den Euro eingeführt haben, können von dieser Zahlungsbilanzhilfe nicht profitieren.

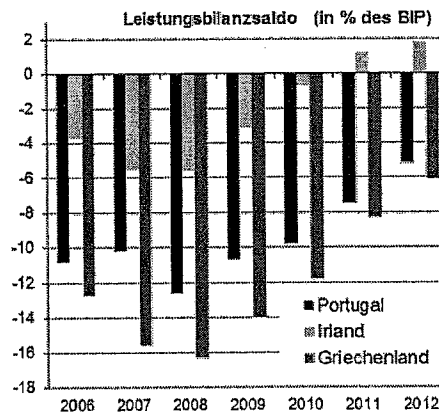
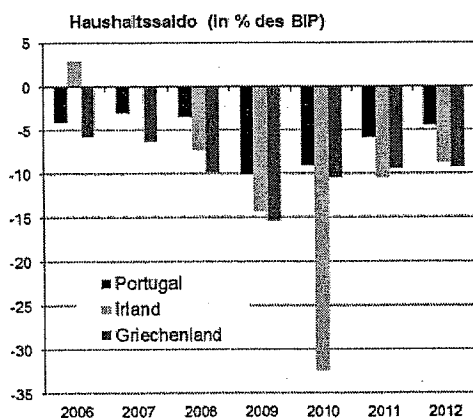
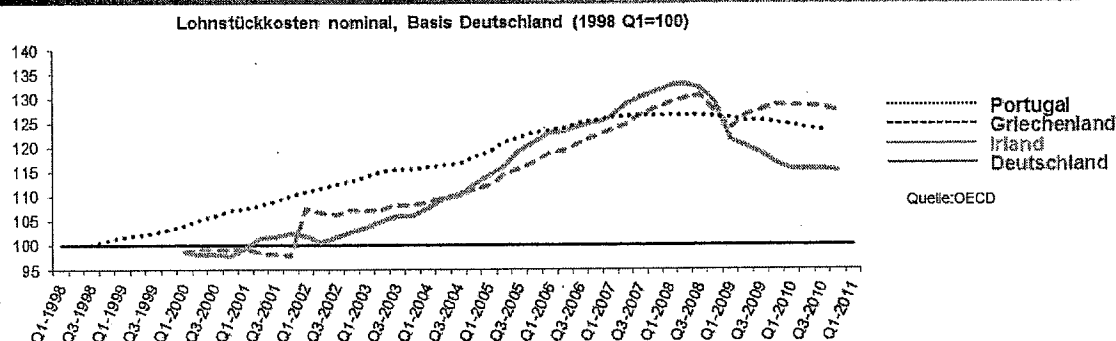
Vorbild für das Instrument der Zahlungsbilanzhilfe in der EU und für EFSF/ESM in der Währungsunion ist das Konzept des Internationalen Währungsfonds (IWF). Angeschlagenen Staaten wird mit Hilfe von Krediten Zeit eingeräumt, ihre Budgets zu sanieren und die Wirtschaft wieder wettbewerbsfähig zu machen. Der IWF verfolgt diese Politik seit 60 Jahren mit Erfolg. Die Deutsche Bundesbank erhielt für ihre anteiligen Finanzierungen von IWF-Programmen Zinsen und musste zu keinem Zeitpunkt Abschreibungen vornehmen.

EFSF und ESM sind aber keine ‚Kopien‘ des Währungsfonds. Beide Stabilisierungsinstrumente sind nicht für die Formulierung makroökonomischer Anpassungsprogramme in angeschlagenen Staaten zuständig. Das übernehmen, wie auch das Monitoring der Stabilisierungsprogramme, die Europäische Kommission, der IWF und

die Europäische Zentralbank. Europa vermeidet mit dieser Aufgabenteilung Doppelarbeit. Auf der anderen Seite würden EFSF und ESM mit der Möglichkeit der Rekapitalisierung von Finanzinstituten und Interventionen am Sekundärmarkt über Instrumente der Krisenprävention verfügen, die der IWF nicht hat.

Die internationalen Hilfsprogramme für Irland und Portugal, unter Einbindung der EFSF, entfalten positive Wirkung (siehe Graphik). Laut Troika-Bericht von Mitte Juli 2011 kommt Irland mit den Reformen schneller voran als geplant. Das Land erwirtschaftet, getragen vom Export und neu gewonnener Wettbewerbsfähigkeit, einen Leistungsbilanzüberschuss, das Staatsdefizit sinkt schneller als im Anpassungsprogramm vorgegeben. Auch die Restrukturierung des Bankensektors erfolgt rascher als gefordert. Private Investoren beteiligten sich zuletzt an der Bank of Ireland. Ferner wurden die Fusionen (Allied Banks und EBS Building Society sowie Anglo Irish Bank und INBS) vorzeitig umgesetzt. Die Märkte haben das mit einem deutlichen Rückgang der Zinsen von 14% auf rund 8,5% während der letzten zwei Monate honoriert.

Anpassungen in Euro-Staaten zeigen erste Erfolge



Auch Portugal bescheinigen die internationalen Kreditgeber einen erfolgreichen Kurs zur Sanierung der öffentlichen Finanzen. Das Defizit soll im laufenden Jahr auf 5,9% des BIP von zuvor 9,1% sinken. Bis 2013 soll die Neuverschuldung die Maastricht-Obergrenze von 3% unterschreiten. Zugleich macht die Troika deutlich, Portugal müsse den Reformkurs fortsetzen, um die Wirtschaft offener und wettbewerbsfähiger aufzustellen. Dazu seien weitere Strukturmaßnahmen nötig. Hervorzuheben für Portugal: Das Reformprogramm wird von der neu gewählten Regierung und der Opposition unterstützt.

Unter dem Druck der Märkte forcieren auch andere Euro-Staaten Reform- und Konsolidierungsanstrengungen. Zuletzt verabschiedete Italien ein zusätzliches Sparprogramm über € 54 Milliarden. Die Regierung in Rom hat als Ziel, bis 2013 einen

ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Italien, Spanien, Portugal und Frankreich haben angekündigt, nationale Schuldenbremsen nach deutschem Vorbild in ihren Verfassungen zu verankern. Die Ratingagentur Moody's hat im Fall Spaniens die Einrichtung der Schuldenbremse als positiv für die Kreditwürdigkeit des Landes hervorgehoben.

Anders als Irland und Portugal ist Griechenland, das ebenfalls finanzielle Unterstützung der internationalen Kreditgeber erhält, ein Sonderfall. Das Land hat nicht nur kurzfristige Liquiditätsprobleme. Deshalb werden im geplanten zweiten Rettungspaket für Griechenland private Gläubiger auf freiwilliger Basis mit einbezogen, um die Schuldenlast zu verringern.

Dieses Vorgehen, den Privatsektor je nach Solvenz des Empfängerlandes einzubeziehen, orientiert sich ebenfalls am IWF-Ansatz. Grundlage für die Beteiligung privater Gläubiger ist eine Schuldentragfähigkeitsanalyse. Stellt diese einen vorübergehenden Liquiditätsengpass fest, wird der Privatsektor ermutigt, sein finanzielles Engagement aufrechtzuerhalten. Ist das Land überschuldet, werden die privaten Gläubiger unmittelbar einbezogen. In solchen Fällen wird die Gewährung öffentlicher Hilfen an eine Lastenteilung geknüpft. Private Gläubiger müssen einen teilweisen Forderungsverzicht (haircut) hinnehmen. Die Einführung standardisierter Umschuldungsklauseln (CACs) ab 2013 in Schuldverschreibungen der Euro-Staaten wird die Schulden-Restrukturierung im Währungsraum erleichtern.

Europa arbeitet nicht nur an der Bewältigung der Schuldenkrise. Auch die Krisenprävention wird verbessert. Das „Europäische Semester“ ist ein neuer Ansatz, um Reformprogramme und Haushalte der Mitgliedstaaten zu begutachten, bevor die nationalen Parlamente sie verabschieden. Dies soll es ermöglichen, Probleme früh aufzudecken und schädliche Spillover-Effekte zu unterbinden. Ende des Monats wollen die europäischen Institutionen - Rat, Europa-Parlament, EU-Kommission - zudem ein Gesetzespaket (sechs Legislativakte) verabschieden, um den Stabilitätspakt zu verschärfen und die makroökonomische Überwachung in den Währungsmitgliedern zu stärken. Das Legislativ-Paket wird vom „Euro-Plus-Pakt“ flankiert, der nationale Bereiche abdeckt, die nicht von wirtschaftspolitischen Empfehlungen der EU erfasst sind, wie etwa die Verankerung nationaler Schuldenbremsen.

Die Staats- und Regierungschefs werden im Oktober auf Vorschlag von EU-Präsident Herman Van Rompuy ferner Vorschläge beraten, um Entscheidungsstrukturen und Kommunikation der Eurozone zu verbessern. Im Bereich Finanzmarktaufsicht setzt Europa die Reformagenda fort. Bereits vollzogen sind unter anderem die Schaffung neuer europäischer Aufsichtsbehörden für Banken, Versicherungen und Wertpapiermärkte sowie die Einrichtung des Europäischen Systemrisikorats (ESRB), um Fehlallokationen und schädliche Blasen, wie in Irland und Spanien, frühzeitig zu identifizieren und zu korrigieren.

Schlussbemerkung:

Europa hat seit Ausbruch der Schuldenkrise umfassende Maßnahmen zur Krisenprävention und Krisenbewältigung auf den Weg gebracht. Bei vollständiger Umsetzung auf nationaler und europäischer Ebene wird die Währungsunion in Zukunft besser funktionieren. Sollte es dennoch zu Liquiditätsengpässen individueller Staaten kommen, kann ein Rettungsmechanismus mit flexiblen Instrumenten – Kredite, präventive Kreditlinien, Interventionen am Primär- und Sekundärmarkt, Rekapitalisierung von Finanzinstituten – helfen, die notwendigen Anpassungsmaßnahmen in einzelnen Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Es wird „Zeit gekauft“, bis diese Anpassungsmaßnahmen ihre Wirkung entfalten. Alle Instrumente sowie Interventionen von EFSF und ESM sind an strikte Auflagen geknüpft. Die Währungsunion wird daher keine Transferunion; es wird keinen dauerhaften „Länderfinanzausgleich“ von reich nach arm geben. Es wird Hilfe zur Selbsthilfe finanziert, damit ein Land nach Überbrückung der Probleme aus eigener Kraft wieder an den Kapitalmarkt zurückkehren kann – ein Konzept, das sich beim IWF seit 60 Jahren bewährt hat und jetzt bei Irland und Portugal positive Wirkung zeigt.



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Christian Calliess, Boltzmannstr. 3, 14195 Berlin



Freie Universität Berlin

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Europarecht

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Boltzmannstraße 3
Postanschrift: Van't-Hoff-Str. 8
14195 Berlin

Telefon +49 30 838-51456

Fax +49 30 838-53012

E-Mail europarecht@fu-berlin.de

Bearb.-Zeichen Ca/Ma

15. September 2011

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

am Montag, den 19. September 2011

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BT-Dr. 17/6916) und zum Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (BT-Dr. 17/6945)

Die beiden Vorlagen (BT-Dr. 17/6916 und BT-Dr. 17/6945) entsprechen verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie sie zuletzt auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 7.9.2011 konkretisiert hat.¹

Soweit der Deutsche Bundestag seine ihm zustehenden Beteiligungsrechte hinsichtlich der EFSF (bzw. künftigen ESM) auf Ausschussebene wahrnimmt, sollte dies durch einen neu einzurichtenden „Stabilitätsausschuss“, bestehend aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses, des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union sowie des Rechtsausschusses, ergänzt um die Fraktionsvorsitzenden oder Parlamentarischen Geschäftsführer, erfolgen.

¹ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10.

I. Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BT-Dr. 17/6916)

1. Zu Art. 1 § 1 Abs. 1 S. 1 des Gesetzesentwurfs

Die Regelung setzt den Rahmen der Gewährleistungsermächtigung mit 211, 0459 Milliarden Euro in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise fest. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt dem Gesetzgeber hinsichtlich des Gewährleistungsvolumens und der Bewertung der Eintrittsrisiken ein Einschätzungsspielraum zu, den das Gericht anhand des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG) nur auf eine evidente Überschreitung äußerster Grenzen hin kontrolliert.² Diese Evidenzschwelle könnte dann überschritten sein, wenn im Gewährleistungsfall die Haushaltsautonomie für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe, mithin eine Entleerung des Budgetrechts in seinem Kernbereich droht.

2. Zu Art. 1 § 1 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 und Abs. 3 des Gesetzesentwurfs

In dieser Regelung werden die reformierten Befugnisse der EFSF sowie deren Vergabemodus europarechtskonform und verfassungsrechtskonform aufgenommen.

a) Europarechtskonformität

Mit Art. 1 § 1 Abs. 1 S. 1 des Gesetzesentwurfs wird das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt, für Finanzierungsgeschäfte, welche die im Rahmen des sog. Rettungsschirms gegründete Zweckgesellschaft des EFSF tätigt, um bestimmte Notmaßnahmen zugunsten eines Euro-Staates durchzuführen, Gewährleistungen zu übernehmen. Diese Gewährleistungen für Finanzierungsgeschäfte der Zweckgesellschaft lassen sich formal von etwaigen Gewährleistungsübernahmen für Verbindlichkeiten von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes unterscheiden. Durch die in Art. 1 § 1 Abs. 1 S. 2 des Gesetzesentwurfs geregelten Notmaßnahmen werden somit keine Verbindlichkeiten eines Euro-Staates übernommen. Die so durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der EFSF organisierten Finanzhilfen verstoßen daher formal nicht gegen den als „No-Bail-Out-Klausel“ bekannt gewordenen Art. 125 AEUV, sofern sie als vorübergehende Nothilfen der Stabilität des Euro insgesamt dienen und unter der Bedingung der Wiederherstellung eines europarechtskonformen Haushalts gewährt werden.³ Für die Zukunft, insbesondere mit Blick auf den ESM, bestätigt der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV diese Rechtslage.

² BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 (Rn. 130 und Ls. 5).

³ Ausführlich Calliess, Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro – Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft?, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 62,

Da auch die durch die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes am 21. Juli 2011 im Vergleich zur bestehenden Regelung neu beschlossenen Notmaßnahmen nach Art. 1 § 1 Abs. 2 S. 3 des Gesetzesentwurfs nur „zur Verhinderung von Ansteckungsgefahren“ erfolgen, zielen auch diese auf den Erhalt der Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt ab und sind somit rechtmäßig.

b) Verfassungsrechtskonformität

Verfassungsrechtlich zwingend ist – in Übereinstimmung mit dem Europarecht – weiterhin die durch die Regelung des Art. 1 § 1 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs gewährleistete strenge Konditionalität der Notmaßnahmen. Die Regelung genügt den Vorgaben des BVerfG an die inhaltliche Bestimmtheit.

Über den Gesetzesentwurf hinaus wäre in rechtspolitischer Perspektive zu erwägen, ob der Bundestag nicht eine Regelung für den Fall anstoßen sollte, dass der betreffende Mitgliedstaat dem festgelegten Programm zur europarechtlich gebotenen Wiederherstellung der Stabilität seines Haushalts nicht nachkommt. Um insoweit einen „moral hazard“ zu vermeiden und Anreize zur Haushaltssanierung aufrechtzuerhalten, empfiehlt es sich im Rahmen der zu schließenden Vereinbarung über die Notmaßnahmen und damit im präventiven Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat ein Umschuldungsprogramm für den Fall festzulegen, dass die Haushaltssanierung scheitert. Mit Blick auf die Zukunft bietet insoweit der neu gefasste Art. 136 Abs. 3 AEUV Ansätze zu einem abgestuften Vorgehen. Danach stehen Nothilfen schon jetzt unter der Bedingung strenger Konditionalität, einschließlich der Kontrolle des nationalen Haushalts. Künftig sollten Nothilfen nur unter der zusätzlichen Bedingung gewährt werden, dass der betreffende Mitgliedstaat freiwillig den Weg in die Umschuldung geht, falls er den ihm auferlegten Programm nicht nachkommen kann. Soweit mit Blick auf die Einführung sog. „Collective Action Clauses“ ab 2013 nicht schon erfolgt, ist ein geeigneter verfahrensrechtlicher Rahmen für das sich anschließende Vorgehen in der Zukunft zu schaffen, möglicherweise in einem Protokoll zu den europäischen Verträgen.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend für den Vergabemodus der Notmaßnahmen, ist die Sicherung hinreichender Einflussmöglichkeiten des Bundestages. Verfassungsrechtlich unabdingbar sind daher die in Art. 1 § 1 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen, einvernehmlich zu treffenden Feststellungen.

insbes. S. 48 f., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers> (= Zeitschrift für europarechtliche Studien 2011, S. 213 ff.).

II. Anmerkungen zum Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP hinsichtlich der Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmaßnahmen (BT-Dr. 17/6945)

Was die konkrete Beteiligung des Bundestages angeht, ist Art. 1 § 1 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs mit Blick auf das Urteil des BVerfG offengeblieben.

1. Vorgaben des Urteils des BVerfG vom 7.9.2011 und ihre Bewertung

Die im Lissabon-Urteil zu Recht betonte Integrationsverantwortung des Bundestages wird im Urteil um eine Budgetverantwortung ergänzt. Die verfassungsrechtlich einschlägigen Maßstabnormen der Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG konstituieren ein Prinzip der dauerhaften Haushaltsautonomie, nach welchem der Deutsche Bundestag seiner Budgetverantwortung nur durch hinreichend bestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen, die seiner fortdauernden Einflussnahme unterliegen, gerecht werden kann.

Konkret folgert das Urteil, dass der Bundestag bzw. sein Haushaltsausschuss künftig der Übernahme von Gewährleistungen vorher zustimmen muss, in diesem Sinne soll der geltende § 1 Abs. 4 StabMechG verfassungskonform ausgelegt werden.

Jedoch bleibt insoweit manches unklar, unter anderem:

a) Gemäß § 1 Abs. 4 Satz 1 StabMechG a.F. musste sich die Bundesregierung vor der Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen der EFSF „bemühen“, Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages herzustellen. Die Formulierung ist insoweit mehrdeutig, als ihr nicht klar zu entnehmen ist, wie zu verfahren ist, wenn das Einvernehmen, um dessen Herstellung sich die Bundesregierung „bemüht“, nicht erzielt werden kann. Nach Auffassung des Zweiten Senats ist diese gesetzliche Vorgabe nun zur Gewährleistung der parlamentarischen Haushaltsautonomie verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass die Bundesregierung grundsätzlich verpflichtet ist, vor Übernahme von Gewährleistungen jeweils die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen.⁴

Das Gericht führt an anderer Stelle zu Recht aus, dass jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden müsse und ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auch bei der Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln zu sichern sei.⁵ Vor diesem Hintergrund ist es überraschend, dass das BVerfG sich hinsichtlich § 1 Abs. 4 StabMechG a.F. darauf beschränkt, den Umfang der Bindungswirkung der

⁴ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 (Rn. 139 -141).

⁵ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 (Rn. 122-128).

Stellungnahme des Haushaltsausschusses vor der Übernahme von Gewährleistungen zu erweitern, nicht aber unter bestimmten Umständen eine Entscheidung des Plenums einfordert.

Im Lichte der allgemeinen Überlegungen des BVerfG⁶ sollten sowohl die grundlegende Entscheidung, ob und unter welchen Bedingungen ein Staat Hilfen aus dem Rettungsschirm erhalten kann, als auch alle weiteren wesentlichen Entscheidungen hinsichtlich der Nothilfen im Plenum und nicht in einem Ausschuss gefällt werden. Die Regierung wäre dadurch in der Pflicht, den Bundestag zu überzeugen und könnte ihrer Europapolitik auf diesem Wege eine gesteigerte demokratische Legitimation verschaffen. Eine solche Legitimation ist unabdingbar, wenn man verhindern will, dass die EU im Ergebnis zwar nicht an der Euro-Krise, aber an der erodierenden Akzeptanz der Bürger zerbricht.

Routinefragen zur Auszahlung einzelner Tranchen lassen sich sodann unter Verzicht auf eine Erörterung im Plenum allein im zuständigen Ausschuss entscheiden.

b) Ein zweites Problem ist in der Tatsache zu sehen, dass das Gericht die von ihm als verfassungskonforme Auslegung bezeichnete Vorgabe für die Interpretation des Art. 1 Abs. 4 Satz 1 StabMechG weder verfassungsrechtlich genauer herleitet, noch mit Blick auf ihre Folgen einordnet. So bleibt offen, ob eine Statuierung der Pflicht der Bundesregierung, die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen, mit dem derzeitigen Wortlaut der Norm in Einklang zu bringen ist.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass der Fraktionsantrag die Beteiligung des Bundestages mit Art. 1 § 1 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs im Lichte des Urteils neu regeln will.

c) Insbesondere ist dem an dieser Stelle äußerst knappen Urteil nicht zu entnehmen, aufgrund welcher verfassungsrechtlichen Vorgaben sich die Auslegung des Gerichts ergibt; insbesondere wird kein Bezug zu den Beteiligungsrechten aus Art. 23 GG hergestellt.

Diese Norm (samt der sie konkretisierenden Begleitgesetze) sollte, wo erforderlich in analoger Anwendung, der eigentliche Anknüpfungspunkt für eine Ausgestaltung der Parlamentsrechte sein. Insoweit könnte für die Zukunft von Interesse sein, dass die Vorschrift des § 9 Abs. 4 S. 4 EUZBBG in Übereinstimmung mit der Formulierung des § 1 Abs. 4 Satz 1 StabMechG die Bundesregierung bei Vorhaben der EU vor der abschließenden Entscheidung im Rat ebenfalls verpflichtet, sich um ein Einvernehmen mit dem Bundestag zu bemühen. Daher liegt es nahe § 1 Abs. 4 Satz 1 StabMechG in Anlehnung an § 9 Abs. 4 EUZBBG zu ändern. Aus dem dort niedergelegten Verfahren ergibt sich im Ergebnis eine regelmäßige Bindungswirkung der Bundesregierung an die Entscheidung des Bundestages, von der nur ganz ausnahmsweise abgewichen werden kann.⁷ Ob allerdings das als Ausnahme zu verstehende Abweichungsrecht

⁶ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 (Rn. 122-128).

⁷ Ausführlich Calliess, Integrationsverantwortung und Begleitgesetze nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 56, S. 28 f., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers> (= Zeitschrift für Gesetzgebung 2010, S. 1 ff.).

der Bundesregierung im Kontext der Budgetverantwortung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Anwendung kommen kann, wird wegen der knappen Begründung und der unzureichenden normativen Verankerung durch das Gericht nicht hinreichend deutlich. Da Art. 23 Abs. 3 GG samt seiner einfachgesetzlichen Konkretisierungen Ausdruck des erforderlichen Kompromisses zwischen notwendiger Handlungsfähigkeit der Exekutive und gebotener Beteiligung des Bundestages ist, könnte sich der Bundestag bei der Ausgestaltung seiner Rechte an der insoweit einschlägigen Verfassungsvorschrift orientieren.

Demgegenüber verfolgt das BVerfG wohl einen anderen – im Urteil freilich nicht wirklich transparent gemachten – Ansatz, der sich vom Europartikel des Grundgesetzes lösen und die Zustimmung des Bundestages über die im Lissabon-Urteil statuierte Integrationsverantwortung für den Bereich des Haushalts in einer entsprechenden Budgetverantwortung verorten will.

3. Schlussfolgerungen mit Blick auf den Antrag

Das dem Antrag zugrundeliegende abgestufte Beteiligungsmodell des Bundestages an Entscheidungen der EFSF entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom September 2011 konkretisiert hat.

a) Die Inanspruchnahme einer jeden Notmaßnahme, wie sie Art. 1 § 1 Abs. 1 S. 2 des Gesetzesentwurfs definiert, verlangt daher im Einzelnen die vorherige Zustimmung des Parlamentsplenums durch Beschluss. Auf Grund des erhöhten Gewährleistungsvolumens sowie der erweiterten Instrumente der EFSF genügt die vorherige Zustimmung allein des Haushaltsausschusses verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Auch die – insoweit freilich nicht auf den ersten Blick zu erschließenden – Ausführungen des BVerfG⁸ verdeutlichen, dass die Beteiligungsrechte des Bundestages in Relation zur konkreten Ausgestaltung der Bestimmtheit der Höhe, des Zweckes, des Vergabemodi, des möglichen Empfängerkreises sowie des Zeitraumes der Gewährleistungübernahme stehen. Deswegen ist es auch verfassungsrechtlich geboten, dass – wie es der Fraktionsantrag auch vorsieht – Änderungen des Gewährleistungsrahmens, der Hilfsinstrumente sowie der Übergang zum ESM ebenfalls einem vorherigen Zustimmungsbeschluss im Plenum unterliegen.

b) Der vorgesehenen Ausnahmeregelung für Fälle besonderer Vertraulichkeit oder Eilbedürftigkeit sind im Lichte des Urteils vom 7.9.2011 enge Grenzen zu ziehen. Der Bundestag hat organisatorische Vorkehrungen zu treffen, die weitestgehend eine vorherige Zustimmung zumindest auf Ausschussebene gewährleisten. Nur soweit dies nicht möglich ist, kommen nachträgliche Rechte des Bundestages in Betracht.

⁸ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 139 -141 einerseits sowie Rn. 122-128 andererseits.

c) Weiterhin sichert der Fraktionsantrag den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangten hinreichenden parlamentarischen Einfluss⁹ auf die der EFSF zur Verfügung stehenden Instrumente, indem er eine vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses zu deren operativen Leitlinien vorsieht. Die vorgesehene Zustimmung durch den Haushaltsausschuss zu nicht den Gewährleistungsrahmen erhöhenden Änderungen der den Programmstaaten auferlegten Konditionen entspricht ebenfalls dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe. Hinsichtlich der Auszahlung einzelner Tranchen sichert das Recht des Bundestagplenums, die Bundesregierung zu einer diesbezüglichen Neubewertung zu veranlassen, einen verfassungsrechtlich hinreichenden parlamentarischen Einfluss ab. Dem Bundestag obliegt im Rahmen seiner Einflussnahme insbesondere die Prüfung, ob betreffende Mitgliedstaaten die ihnen auferlegten Auflagen erfüllen. Sollte der gesetzlich unregelmäßige Fall eintreten, dass ein Mitgliedstaat Konditionen nicht erfüllt und sich zukünftig ein Umschuldungsprogramm empfiehlt, so hat ebenfalls das Plenum über die dann erforderliche Neuausrichtung der Notmaßnahmen zu entscheiden.

d) Das zeitnahe und umfassende Informationsrecht des Haushaltsausschusses zu allen operativen Maßnahmen der EFSF, insbesondere der Auszahlung einzelner Tranchen, ist die verfassungsrechtlich unabdingbare Grundlage des Bundestages für die Wahrnehmung seiner Rechte.

e) Soweit der Fraktionsantrag Befugnisse des Haushaltsausschusses vorsieht, ist es rechtspolitisch überlegenswert, diese zukünftig einem neu einzurichtenden gemischten „Stabilitätsausschuss“ aus Vertretern des Haushaltsausschusses, des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union sowie des Rechtsausschusses, ergänzt um die Fraktionsvorsitzenden oder Parlamentarischen Geschäftsführer (ohne Stimmrecht), zu übertragen. Nach einer ersten Einschätzung wäre dies rechtlich auf Grund der dem Bundestag zukommenden Geschäftsordnungsautonomie zulässig, bedarf jedoch ggf. einer vertieften Analyse der konkreten verfassungsrechtlichen Anforderungen.

f) Das unbeschränkte Befassungsrecht des Plenums ist aus Gründen der Parlamentsöffentlichkeit sowie zur Wahrung der Abgeordnetenrechte verfassungsrechtlich geboten. Es ist als Minderheitenrecht derart auszugestalten, dass einzelnen Abgeordneten das Antragsrecht zukommt, der Befassungsbeschluss sodann eine Parlamentsmehrheit erfordert.

⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 (Leitsatz 3 lit. c).

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org

SWP

SWP Ludwigkirchplatz 3-4 10719 Berlin

Dr. Daniela Schwarzer
daniela.schwarzer@swp-berlin.org

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der 62. Sitzung des Haushaltsausschusses am 19.09.2011 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus

1. Generelle Einschätzung zur Erweiterung des EFSF-Instrumentariums

Der Eurozonen-Gipfel am 21. Juli 2011 hat beschlossen, das Instrumentarium der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zu erweitern und sie flexibler einsetzbar zu machen. So soll die EFSF künftig präventiv tätig werden, in dem er vorsorgliche Kreditlinien zur Verfügung stellt. Sie soll Darlehen an Staaten zur Refinanzierung ihrer Finanzinstitute gewähren und in außergewöhnlichen Fällen und in enger Koordinierung mit der Europäischen Zentralbank (EZB) Staatsanleihen von Eurozonen-Mitgliedstaaten auf den Sekundärmärkten aufkaufen kann.

Grundsätzlich sind diese Maßnahmen sinnvoll und sollten in den permanenten Krisenmechanismus ESM übernommen werden. Folgende Gründe lassen sich anführen: Versteht man die marktgetriebene Entwicklungen in der Eurozone seit Anfang 2010 als Ausdruck einer „sich selbst erfüllenden Krise“, legt dies zwei Schlussfolgerungen für die Gestaltung der Rettungs-/Stabilisierungsmechanismen nahe. Erstens ist präventives Eingreifen erforderlich, um die Spirale einer marktgetriebene Liquiditätskrise (die sich bis zur Solvenzkrise weiterentwickeln kann) frühzeitig zu durchbrechen. Dies ist Teil der Strategie, direkte (etwa über den Bankensektor) und indirekte Ansteckungseffekte (etwa über die Märkte) einzuhegen. In dieser Logik muss das potenzielle Vergabevolumen (siehe weiter unten) allerdings so groß sein, dass der Mechanismus in den Augen der Marktteilnehmer grundsätzlich in der Lage ist, auch die großen, unter Druck geratenen Staaten zu stützen (Italien/Spanien). Lässt sich diese Wahrnehmung etablieren, kann Nervosität und Spekulation in den Märkten reduziert werden.

Die Möglichkeit für die EFSF am Sekundärmarkt zu intervenieren, entlastet die Europäische Zentralbank, die insbesondere seit Verschärfung der Krise an den Finanzmärkten ab Juli 2011 entscheidend dazu beigetragen hat, dass sich diese nicht weiter eskaliert ist. Aus institutioneller Sicht ist es mit Blick auf die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank eine begrüßenswerte Entwicklung, dass die Intervention an den Bondmärkten auf die EFSF übergeht. Gleichzeitig geht damit ein wichtiges „Druckelement“ der Zentralbank verloren, die, so scheint es, durch die Möglichkeit, ihre Bondaufkaufprogramme einzustellen, erheblichen Reformdruck auf die Regierungen der Mitgliedstaaten ausüben kann. Entsprechenden Druck können auch die EFSF bzw. die in ihr vertretenen Regierungen ausüben, nur greifen hier die im Eurozonen-Governance-Kontext auch an andere

Stelle hinlänglich bekannten politischen Restriktionen. Entscheidend ist, dass die EFSF im Rahmen der Bondaufkaufprogramme ähnlich rasch entscheidungs- und handlungsfähig ist, wie die EZB. Zudem sollten nur Anleihen grundsätzlich solventer Staaten aufgekauft werden. Wird dieser Grundsatz gebrochen, besteht die Gefahr, dass der EFSF Verluste realisieren muss. Vom Verlauf der Krise abhängig ist, ob sich u.a. durch den Übergang der Bondmarktinterventionen auf den EFSF, Fragen nach dem Interventionsvolumen der Fazilität schon in Bälde stellen könnten.¹

Die Möglichkeit, Kredite zur Bankenrekapitalisierung an Eurozonen-Regierungen zu vergeben ist grundsätzlich zu begrüßen. Hier stellt sich allerdings die Frage, ob nicht künftig auch eine direkte Rekapitalisierungsmöglichkeit ins Auge gefasst werden sollte. Dies könnte sich im Zusammenhang mit der (v.a. unter dem neuen ESM angestrebten) grundsätzlich systematisch richtigen Idee, einen Schuldenschnitt für überschuldeten Staaten anzustreben, als sinnvolle, flankierende Option erweisen: Bislang wird befürchtet, dass ein Schuldenschnitt das Bankensystem destabilisieren könnte. Eine Rekapitalisierung durch den EFSF könnte im Zweifel schneller vor sich gehen und überdies verhindern, dass sich durch nationale Kapitalspritzen für den Bankensektor die Schulden/BIP-Quote der betroffenen Mitgliedstaaten weiter verschlechtert.

2. Die Diskussion um eine weitere Aufstockung von EFSF/ESM und Alternativen

Im Nachgang zum Gipfel am 21. Juli 2011 entwickelte sich eine Diskussion um eine möglicherweise notwendige weitere Aufstockung des EFSF, unter anderem angetrieben durch die Vorschläge von Kommissionspräsident Manuel José Barroso, das Volumen auf 1 bis 1,5 Milliarden € zu erweitern. Überlegungen zu einer derartigen Vergrößerung des derzeitigen und zukünftigen Rettungsfonds sind vermutlich von der Frage getragen, wie groß das Volumen sein müsste, um ein glaubhaftes Versprechen abzugeben, dass im Notfall auch Italien und Spanien ausreichende Unterstützung bekommen würden, und dieses Versprechen selbst die Marktreaktionen eindämmen würde.

Zwei Argumente sind diesem Gedanken entgegen zu setzen. Erstens ist es politische unrealistisch, dass die Regierungen und nationalen Parlamente der „Geberländer“ in der Eurozone zu einer weiteren und so massiven Aufstockung bereit sind, da die nationalen Garantiesummen und damit Ausfallrisiken im gleichen Maße wie das EFSF/ESM-Volumen steigen würden. Selbst wenn es zu einem entsprechenden Gipfelbeschluss käme, wäre die parlamentarische Ratifizierung mehr als zweifelhaft. Zweitens stellt die Konstruktion des EFSF/ESM seine Aufstockung selbst in Frage: Der EFSF/ESM beruht darauf, dass eine ausreichend starke Zahl von AAA-Kern-Staaten die Länder in der Peripherie der Eurozone unterstützen. Eine größere Garantiesumme oder gar die Vergabe von Krediten an Länder wie Italien könnte daher Länder wie Frankreich destabilisieren. In diesem Fall

¹ Die bislang zugesagten EFSF-Kredite belaufen sich auf 48,5 Mrd. € (26 Mrd. € im Rahmen des Portugalpakets, 22,5 Mrd. € für Irland), das Restvergebenvolumen liegt bei einem Kreditvergebenvolumen von 440 Mrd. € somit bei 391,5 Mrd. €. Die EZB scheint derzeit mit rund 10 Mrd. € wöchentlich an den Bondmärkten zu intervenieren.

wäre der EFSF kein Stabilitätsgarant, sondern ein Kanal der Ansteckungseffekte in der Eurozone. Im Ergebnis würde die Last auf Deutschland deutlich ansteigen und die Glaubwürdigkeit des Mechanismus wäre so beschädigt, dass es der erwartungsstabilisierende Effekt gegenüber den Marktteilnehmern erodieren würde.

Da die Einschätzung richtig ist, dass der EFSF/ESM an sich nicht unbedingt ausreichend groß ist, um die erhoffte Stabilität in die Finanzmärkte zu bringen, drängt sich die Frage nach Alternativen auf. Vorgeschlagen wurde beispielsweise, dem EFSF/ESM Zugang zu einer unlimitierten Kreditlinie bei der Europäischen Zentralbank zu verschaffen, und ihn so de facto in eine Bank umzuwandeln. Der Umgang mit der Staatsverschuldung der Mitgliedstaaten würde in diesem Fall bei den Mitgliedstaaten bleiben. Mittelfristig würde dies auch dazu beitragen, die institutionelle Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank wieder zu stärken.

3. Grundsätzliche Implikationen für die Eurozone

Die Reform der EFSF (und entsprechend des noch nicht ratifizierten ESM) stärkt den Krisenmechanismus als Teil der Economic-Governance-Struktur der Eurozone.

Entscheidend ist neben der Frage nach Volumen und Instrumenten der Aspekt der Einsatzfähigkeit. Hierbei ist in allen Mitgliedstaaten der Eurozone darauf zu achten, dass ein demokratisch vertretbares, aber die Aktionsfähigkeit des EFSF nicht hemmendes Maß an demokratischer Beteiligung festgelegt wird. Die Beteiligung des Haushaltsausschusses bei der Verabschiedung neuer Hilfspakete erscheint als sinnvoll gangbarer Weg. Bei Interventionen am Sekundärmarkt können politische Hürden, das Öffentlich-Werden der Intention zu intervenieren sowie öffentliche Spekulationen über Interventionsvolumina kontraproduktiv wirken.

Die Reform des EFSF wird vermutlich nicht das Ende der Reform von Krisenmanagement- und Governance-Mechanismen in der Eurozone sein. Parallel müssen weitere Maßnahmen zur Ausgestaltung der Eurozone vorangebracht werden. Bedarf besteht hier in folgenden Bereichen: die weitere Stärkung der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung (u.a. mit den Zielen, Defizite zu reduzieren und mittelfristig die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen zu verbessern, Wachstum in der Eurozone zu fördern und Divergenzen abzubauen, sowie die demokratische Legitimation der entsprechenden Mechanismen und Maßnahmen zu erhöhen), Maßnahmen/Mechanismen zur Rekapitalisierung der Banken, weitere Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung sowie eine Review der seit Anfang 2011 bestehenden europäischen Finanzaufsichtsstrukturen. Nur wenn diese Themen parallel bearbeitet werden, kann der Krisenmechanismus sein eigentliches Ziel erreichen, nämlich weniger denn als Feuerwehr, sondern als wirksamer Präventionsmechanismus zu wirken.

✉ Universität Bremen · IAW -- Postfach 33 04 40 · 28334 Bremen

An die Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags

Frau Petra Merkel

Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen:

Datum: 20.09.11

iaw
Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

**Forschungsleiter
Finanzpolitik**
Prof. Dr.
Rudolf Hickel
FB Wirtschaftswissenschaft

Universitätsallee 22 (Seekamp-Gelände)
28359 Bremen

Telefon +49 (0)421 218 - 3278/3281
Fax +49 (0)421 218 - 26 80
eMail hickel@uni-bremen.de
www www.iaw.uni-bremen.de
Handy: 01715301125

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung durch den Haushaltsausschusses zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“ sowie „Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmechanismen sichern und stärken“

Redaktionelle Anmerkung: *Wegen der knappen Zeit seit der Einladung zur Teilnahme an der Anhörung beschränkt sich diese Stellungnahme auf einen Überblick!*

1. Die Ausgangslage: Die drei wichtigen Entscheidungen zur Einrichtung und Optimierung der „Rettungsfonds“ für von der Zahlungsunfähigkeit bedrohte Mitgliedsländer in der Euro-Währungsunion sind: Am 7. Juni 2010 ist die Zweckgesellschaft „Europäische Finanzstabilisierungsfazilität“ (EFSF) mit einem Kreditrahmen bis maximal 440 Mrd. € gegründet worden. Die Regierungschefs der Eurozone haben dann am 11. März 2011 beschlossen, nach der Beendigung dieser befristeten Zweckgesellschaft zum 30. Juni 2013 den unbefristeten „Europäischen Stabilisierungsmechanismus“ (ESM) mit einem effektiven Ausleihvolumen von 440 Mrd. € folgen zu lassen. Nachdem die bisherigen Entscheidungen auf den Finanzmärkten nicht zur Beruhigung geführt hatten, sondern massive Spekulationen gegen zahlungsunfähige Mitgliedsländer zunahmen, ist auf dem Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs der Eurozone und der EU-Organen am 21. Juli 2011 die EFSF-Zweckgesellschaft ausgebaut worden. Deren Effektivierung dienen: Neben neuen Instrumenten zur Stabilisierung der Finanzmärkte die Ausweitung des effektiven Garantierahmens.

Festgelegt wurde eine Übersicherung der 440 Mrd. € um 120%, damit die daraus zu vergebenden Kredite eine Bestnote (AAA) erhalten. Dies führt zu einer Ausweitung der Gewährleistungermächtigung Deutschlands entsprechend dem Anteil am Kapital der Europäischen Zentralbank von derzeit 123 Mrd. € auf 211, 0459 Mrd. €. Dazu dient der vorliegende Gesetzentwurf. Bestärkt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. 9. 2011 werden Richtlinien zu den bisher vernachlässigten Beteiligungsrechten des Deutschen Bundestags hinzugefügt.

2. Ökonomische Bewertung der geplanten Effektivierung der EFSF

2.1. Rahmen zur Kreditübernahme durch die EFSF: Notwendiger Kauf von Zeit

Der Rettungsfonds dient dem Ziel, Ländern des Euro-Währungssystems im Fall der fiskalisch nicht mehr gegebenen Möglichkeit, zu tilgende Kredite an die Gläubiger auszubezahlen, zu helfen. Dafür werden unter der Voraussetzung des Abbaus der Neuverschuldung durch Einspar- und Steuermaßnahmen Kredite durch die EFSF den entsprechenden Ländern zur Verfügung gestellt.

- Positiv zu bewerten ist die durch den Rettungsschirm ermöglichte Abkoppelung der betroffenen Länder, die ihre öffentlichen Kredite nicht mehr bedienen, von den durch Spekulanten dominierten Finanzmärkten. Dazu dienen der EFSF-Fonds sowie dessen Nachfolgeeinrichtung ESM ab dem 1. Juli 2013

- Allerdings dient diese Umfinanzierung per Kreditvergabe ausschließlich dem Kauf von Zeit. Nach dieser Rettungslogik muss also innerhalb der Zeitvorgabe eine Sanierung erfolgreich abgeschlossen werden. Es ist jedoch abzusehen, dass innerhalb der derzeitigen Befristung vor allem mit den harten Auflagen zum Abbau der öffentlichen Neuverschuldung dieses Ziel nicht zu erreichen sein wird. Nur mit einem grundlegenden Wechsel von einer kurzfristigen Einspar- und Steuerpolitik zu einem Aufbau einer Wirtschaftsstruktur (gerade auch im Exportsektor) sollte ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum ermöglicht werden.

- Die Kredithilfen, die durch die Mitgliedsländer im EFSF-System zur Verfügung gestellt werden, verschieben im Rahmen der Auszahlung zu tilgender Staatsschulden lediglich die Gläubigerstruktur. Gläubiger wird jetzt der Rettungsfonds.

Im Zentrum steht die Wiederherstellung der Zahlungsunfähigkeit des Krisenlandes. Ein effektiver

Schuldenabbau und dadurch eine schnell spürbare Entlastung des Staatshaushalts beispielsweise in Griechenland werden nur durch einen Schuldenschnitt zu Lasten der Gläubiger erreichbar sein.

Empfehlung: Die Ausweitung der Gewährleistungs- und damit Haftungssumme der Bundesrepublik Deutschland auf 211,0459 Mrd. € zur Sicherung einer Bestnote für die durch die EFSF vergebenen Kredite ist unter der Bedingung sinnvoll: Die mit Hilfe des Rettungsfonds erkaufte Zeit reicht nicht aus. Sie muss durch weitere Instrumente ergänzt werden - vor allem um die Realisierung einer nachhaltigen Sanierungsstrategie (siehe unter 3.).

Erweiterung des Kreditvolumens der EFSF

Die EFSF ist auf 440 Mrd. € an effektiv zu vergebenden Krediten bei Absicherung von Bestnoten begrenzt. Müssten zusammen mit derzeit Griechenland, Irland und Portugal auch noch Spanien und Italien in den Rettungsfonds aufgenommen werden, dann würde das Gesamtvolumen jedoch bei weitem nicht ausreichen. Es gibt Vorschläge, die Deckelung aufzuheben. Das hätte den Vorteil, dass Spekulanten nicht mehr durch Angriffe auf Euroländer die Stabilität des Fonds testen könnten. Allerdings ist eine Erhöhung der EFSF politisch in den Mitgliedsstaaten derzeit nicht durchsetzbar. Deshalb hat unter anderem Thomas Mayer, Chefökonom der Deutschen Bank, vorgeschlagen, zusätzlich zum vorgegebenen Volumen einen Zugang für Kredite der EFSF bei der Europäischen Zentralbank zu schaffen. Die Kredite könnten auch zur Finanzierung von Anpassungsprogrammen eingesetzt werden. Um die geldpolitische Hoheit nicht zu verlieren, müsste die Liquiditätswirkung durch geldpolitische Maßnahmen der EZB neutralisiert werden.

2.2. Zusätzliche Instrumente zur Effektivierung des Rettungsfonds: Dringend erforderlich

Die auf dem Sondergipfel der Euromitgliedsländer und der EU-Organe am 21. Juli 2011 beschlossenen Instrumente, die dem EFSF-System eine Präventionspolitik zur Stabilisierung der Finanzmärkte ermöglichen, weisen in die richtige Richtung. Diese Instrumente sind:

- Präventive Maßnahmen zugunsten eines Euro-Mitgliedlandes in Form der Bereitstellung vorsorglicher Kreditlinien;
- Vergabe von Darlehen an Staaten zur Refinanzierung ihrer Finanzinstitute (drohende Bankenkrise);
- Bei Gefahr der Finanzmarktstabilität für einen Euro-Mitgliedstaats und gegen die Ansteckungsgefahr Kauf von Anleihen dieses Landes auf dem Sekundärmarkt.

Mit dem Kauf von wertverlustigen Anleihen übernimmt die EFSF - künftig der ESM - die Aufgabe, die bisher zwangsläufig die EZB wahrnehmen musste. Die EZB hat seit Mai 2010 im Umfang von mehr als 130 Mrd. € Anleihen auch zuletzt von Italien aufgekauft. Dies musste die EZB tun, weil ein anderes Institut für diese Gemeinschaftsaufgabe der Finanzmarktstabilisierung nicht zur Verfügung stand. Durch gegensteuernde Maßnahmen zur Abschöpfung der Liquidität wurde allerdings die Geldpolitik nicht belastet. Dennoch hat diese schwer vermittelbare, angemessene Politik zum Vertrauensverlust in die Geldmengensteuerung geführt. Um auch wieder das Vertrauen in die EZB zurückzugewinnen, schafft die neue Arbeitsteilung zwischen der EZB und der EFSF-Zweckgesellschaft Klarheit. Durch die operative Tätigkeit wird der Rettungsfonds zu einem funktionsfähigen „Europäischen Währungsfonds“ (EWF) weiterentwickelt.

Empfehlung: Diese unter strengen Auflagen einzusetzenden Instrumente sind sinnvoll. Sie führen zu einer Kompetenzerweiterung von EFSF/ ESM, die der Stabilisierung auf den Finanzmärkten dient und die Ansteckungsfahrt reduziert.

2.3. Parlamentarische Fundierung der Rettungsfonds

Grundsätzlich müssen künftig die Stabilisierungsmaßnahmen parlamentarisch fundiert werden. Denn die Übernahme von Krediten schafft ein potenzielles Ausgabenrisiko. Derartige Risiken fallen eindeutig unter die haushaltspolitische Verantwortung des Parlaments. Die von Spekulanten getriebenen Finanzmärkte verlangen immer wieder extrem schnelles Handeln. Diese operative Flexibilität muss sichergestellt werden. Allerdings ist die Aufgabe des Parlaments, die Regeln dieser operativen Reserve zu beraten und verbindlich zu beschließen. Die Kompetenzerweiterung bei der EFSF sollte grundlegend in einem durch den Bundestag zu verabschiedenden Gesetz geregelt werden. Eine Richtlinie reicht hier nicht aus. Im Prinzip ist eine Lösung auf der Basis von vier Stufen, die auch der vorgelegte Entwurf zu einer Richtlinie vorsieht, festgeschrieben umzusetzen:

- Die vorherige, grundlegende Zustimmung des Deutschen Bundestags zu den Instrumenten der Gewährleistungen ist sicherzustellen. Dabei verfügt das Parlament über das Recht, beispielsweise den Anleihekauf auf dem Primär- und Sekundärmarkt zu untersagen.

- Die operativen Maßnahmen werden durch den Haushaltsausschuss bewilligt und

kontrolliert.

- Die Zustimmung des Haushaltsausschusses zu veränderten Bedingungen für laufende Programme ist erforderlich. Dazu gehört auch als Antwort auf die unvermeidbar unter großer Eile zu treffenden Maßnahmen die nachträgliche Billigung des Parlaments einzuholen.
- Das Parlament kann die Befugnisse, an die EFSF sowie den Haushaltsausschuss abgegeben worden sind, wieder an sich ziehen (Befassungsrecht des Parlaments).

Empfehlung: Die mit der Richtlinie geplante parlamentarische Fundierung der Euro-Stabilisierungspolitik sollte mit den vier Stufen gesetzlich verankert werden.

3 Die Rettungsfonds ergänzende Maßnahmen zur Stabilisierung des Eurolands

Die Rettungsfonds (EFSF / künftig EMS) ermöglicht den Kauf von Zeit bei Abkoppelung der Refinanzierungsmaßnahmen für zahlungsunfähige Staaten im Euroland von den Finanzmärkten. Um jedoch diese begrenzte Zeit erfolgreich zu nutzen, müssen innerhalb eines Gesamtkonzepts weitere Maßnahmen realisiert werden:

- Ein spürbarer Teilverzicht der Gläubiger („Hair cut“) bei Staatsanleihen sollte verbindlich geregelt werden. Damit ließe sich der effektive Bestand an Staatsschulden und somit die Zinsbelastung eines Krisenlandes abbauen. Bei einem Gläubigerschnitt um 40% würde der in diesem Jahr der zu erwartende Schuldenstand auf 175 Mrd. € reduziert. Der am 21. Juli 2011 auf dem Sondergipfel vereinbarte, freiwillige Gläubigerverzicht mit einem Renditeverlust von 21% reicht bei weitem nicht aus. Der Verzicht auf 20% vom Nominalwert und die Ausgabe einer neuen Staatsanleihe für die 80% führt nicht zur ausreichenden Entlastung der Krisenstaaten. Übrigens sind mit den durch die EFSF-Zweckgesellschaft verbürgten neuen Staatsanleihen die Eurobonds bereits eingeführt worden. Gegenüber dem viel niedrigen Marktwert und den bereits vorgenommenen höheren Abschreibungen bei den Banken und Versicherungen bringt der freiwillige Gläubigerverzicht am Ende Vorteile.

- Bei der Einführung von Eurobonds, mit denen die Gemeinschaft die Haftung für die Staatsanleihen übernimmt, überwiegen die Vorteile. Die Berechnungen eines aus deutscher Sicht erhöhten

Zinssatzes – Schätzungen gegen infolge der Durchschnittsrechnung von einem Anstieg der Zinssätze auf Staatsanleihen um 2,3 % aus - sind das Ergebnis einer unrealistischen, mechanistischen Betrachtung. Übersehen wird, dass Eurobonds wegen des großen ökonomischen Raums als ein wichtiges Anlageprodukt in anderen Ländern nachgefragt werden. Die oftmals eingebrachte Sorge, dadurch könnte ein Fehlverhalten („Moral hazard“) induziert werden, spricht nicht gegen Eurobonds. Denn schließlich müssen für alle Instrumente, auch den Rettungsfonds, Bedingungen aufgestellt werden, die in den zu unterstützenden Ländern einzuhalten sind.

- Schließlich muss, wie bereits ausgeführt, die Sanierungsstrategie von einer die Gesamtwirtschaft belastenden Einsparstrategie (Austeritätspolitik) auf einen Ausbau einer modernen Wirtschaftsstruktur mit dem Ziel der nachhaltigen Stärkung eines ökologisch fundierten Wirtschaftswachstums, umgeschaltet werden. Griechenland zeigt, wie durch tiefgreifende Kürzungen der Staatsausgaben und die Erhöhung von Massensteuern die Binnenwirtschaft in die Rezession gezwungen wird. Geht die gesamtwirtschaftliche Produktion in Folge der Einlösung der Zielgröße Senkung der Neuverschuldung schneller zurück, dann muss am Ende die Defizitquote steigen. Diese Rezessionsspirale kann nur durch eine Stärkung der Wirtschaftsaktivitäten durchbrochen werden.

Grundsätzlich hängt die Stabilisierung des Eurolandes von der Bereitschaft ab, nationale Souveränität an die Fiskal- und Währungsunion abzugeben. Es geht nicht um eine vordergründige Transferunion, sondern eine Haftungs- und Verantwortungsunion, aus der sich der Transferbedarf ableitet.

4. Übergreifende Regulierung der Finanzmärkte

Die Krise im Euroland wird überlagert und zugleich vorangetrieben durch Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten. Dazu gehören insbesondere völlig unkontrollierte Spekulationsgeschäfte. Das Verbot des Handels mit ungedeckten Leerverkäufen sowie Kreditausfallversicherungen ohne konkrete Kredite ist ein erster wichtiger Schritt. Weitere Schwerpunkte zur Beherrschung der Finanzmärkte sind: die Regulierung und Kontrolle der Hedgefonds („Schattenbanken“) sowie die Einführung einer spürbaren Finanztransaktionsteuer.



Oxford, 14. September 2011

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung eines Gesetzes zur Übernahme von
Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus
Bundestagsdrucksache 17/6916
sowie zum
Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmaßnahmen
sichern und stärken
Bundestagsdrucksache 17/6945
anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen
Bundestages am 19.09.2011**

Zusammenfassung

I. Für die Bewertung der Rettungsschirmpolitik in der aktuellen Krise ist es wichtig, die Rolle der Finanzmärkte ausgewogen zu beurteilen. Unruhe an den Finanzmärkten hat nicht nur negative, sondern auch positive Auswirkungen. Ein plötzlicher Anstieg von Renditen auf Staatsanleihen einschließlich der damit eventuell einhergehenden Unruhe auf den Finanzmärkten kann eine wichtige, positiv zu bewertende Signal- und Anreizfunktion haben, wenn er Regierungen veranlasst, lange überfällige Schritte zur Konsolidierung der Staatsfinanzen einzuleiten. Es ist nicht Aufgabe des EFSF oder anderer Institutionen, stets zu versuchen, derartige Vorgänge an den Finanzmärkten zu unterdrücken.

II. Eine sinnvolle Funktion des erweiterten EFSF könnte darin liegen, einen geordneten Schuldenschnitt in einem Mitgliedstaat zu ermöglichen. Durch den EFSF können Vorkehrungen getroffen werden, um zu verhindern, dass die mit dem Schuldenschnitt einhergehende Unruhe auf den Kapitalmärkten auf andere Mitgliedstaaten und die Banken übergreift und eine allgemeine Finanzmarktkrise entsteht.

III. Es besteht die Gefahr, dass die erweiterten Mittel des EFSF nicht zur Flankierung eines Schuldenschnitts oder zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsprobleme eingesetzt werden, sondern zur dauerhaften Unterstützung überschuldeter Staaten und damit zur Errichtung einer dauerhaften Transfer- und Verschuldungsunion, in der einzelne Mitgliedstaaten die Kosten übermäßiger Staatsverschuldung auf die Gemeinschaft abwälzen und die Staatsverschuldung insgesamt weiter anwächst.

IV. Um die Anreize zu solider Finanzpolitik zumindest teilweise aufrechtzuerhalten, ist es dringend notwendig, sicherzustellen, dass alle Stützungsmaßnahmen (möglichst vor, bei Eile unmittelbar nach Einleitung der Maßnahmen) mit der Vereinbarung eines makroökonomischen Stabilisierungs-

und Sanierungsprogramms verbunden werden. Wer Hilfen der Gemeinschaft der Mitgliedstaaten in der Eurozone beansprucht, muss im Gegenzug vorübergehend auf nationale Autonomie in der Wirtschafts- und Finanzpolitik verzichten. Dass vorbeugende Maßnahmen oder Kredite an Mitgliedstaaten zur Rekapitalisierung von Banken ohne solche Programme möglich sein sollen, ist nicht akzeptabel.

V. Bei allem Respekt vor der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) sollte der Bundestag die Bundesregierung auffordern, darauf hinzuwirken, dass die EZB sich auf die Aufgaben der Geldpolitik konzentriert und Maßnahmen unterlässt, die in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken, die EZB finanziere staatliche Budgetdefizite oder Leistungsbilanzdefizite einzelner Mitgliedstaaten. Gleichzeitig hat die Finanzpolitik in Europa die Aufgabe, dafür durch effektives Management der Schuldenkrise die Bedingungen für eine auf Preisstabilität konzentrierte Geldpolitik zu schaffen.

VI. Die geplante verstärkte Beteiligung des Bundestages an Beschlüssen über Notmaßnahmen ist zu begrüßen. Um zu verhindern, dass diese Beteiligung wegen der Sachzwänge bei Rettungsmaßnahmen letztlich ins Leere läuft, ist es notwendig, dass die deutsche Politik sich verstärkt für Reformen in der Finanzmarkt- und Bankenregulierung einsetzt, mit dem Ziel, zu einem deutlich robusteren Finanzsektor zu kommen. Nur dann, wenn das Bankensystem hinreichend robust ist, notfalls auch Staatsinsolvenzen zu absorbieren, kann die Erpressung der Politik bei Finanzmarkturbulenzen und staatlichen Verschuldungskrisen verhindert werden.¹

Anlass und Aufbau der Stellungnahme

Mit diesem Gesetz werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, die dem EFSF zur Verfügung stehenden Instrumente sowie den verfügbaren Finanzrahmen zu erweitern beziehungsweise das ursprünglich angestrebte Finanzierungsvolumen effektiv bereitzustellen. Anlass dafür sind die aktuellen Entwicklungen an den Kapitalmärkten, insbesondere der Anstieg der Zinsen auf Staatsanleihen Italiens und anderer hoch verschuldeter Mitgliedstaaten der Währungsunion sowie die prekäre Lage Griechenlands.

Diese Stellungnahme beinhaltet zwei Abschnitte. Abschnitt A) diskutiert die Frage, was die geplante Erweiterung der Rettungsschirmpolitik in der aktuellen Krise leisten kann und welche Probleme entstehen. Abschnitt B) befasst sich ausführlicher mit dem Instrument der Aufkäufe von Staatsanleihen am Sekundärmarkt und anderen Eingriffen.

A) Was kann die Erweiterung der Rettungsschirmpolitik in der aktuellen Krise leisten, und welche Gefahren birgt sie?

1. Sowohl die bisherige Politik der Rettungsschirme als auch ihre Erweiterung durch die vorliegenden Gesetze sind geeignet, vorübergehende Liquiditätsprobleme einzelner Mitgliedstaaten zu lösen, nicht aber das Problem der Überschuldung.
2. Zumindest in Griechenland liegt eindeutig ein Überschuldungsproblem vor, das weder durch weitere Kredite noch durch Anpassungsprogramme aus der Welt zu schaffen ist.
3. Deshalb besteht in Griechenland nur die Wahl zwischen folgenden Lösungen: a) ein sofortiger Schuldenschnitt (geordnete Insolvenz) größeren Ausmaßes, b) ein künftiger Schuldenschnitt noch größeren Ausmaßes c) eine Folge kleinerer Schuldenschnitte (bereits begonnen mit der Zinssenkung und der geplanten Beteiligung des privaten Sektors), die sich zu einem großen addieren oder d) eine teilweise Übernahme der griechischen Staatsschulden durch die anderen Mitgliedstaaten der Eurozone, also auch ein Schuldenschnitt, aber unter Verschonung der privaten Gläubiger. Die Frage, welcher Weg

¹ Siehe hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Ohne Finanzmarktreformen keine Lösung der europäischen Staatsschuldenkrise, Brief an Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble, Juli 2010.

hier vorzugswürdig ist, ist komplex und hängt von einer Reihe ökonomischer und politischer Faktoren ab, deren Diskussion den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen würde. M.E. wäre es vor allem wichtig, Szenario d) zu verhindern.

4. Eine sinnvolle Funktion des erweiterten EFSF könnte darin liegen, einen geordneten Schuldenschnitt in einem Mitgliedstaat unter Beteiligung privater Gläubiger zu ermöglichen, weil durch den EFSF Vorkehrungen getroffen werden können, um zu verhindern, dass die mit dem Schuldenschnitt einhergehende Unruhe auf den Kapitalmärkten auf andere Mitgliedstaaten und die Banken übergreift und eine allgemeine Finanzmarktkrise entsteht.
5. Daher ist die Rettungsschirmpolitik nicht notwendigerweise eine Alternative zur geordneten Insolvenz überschuldeter Mitgliedstaaten, sondern eine Voraussetzung dafür, dass die Krise bei fragilen Finanzmärkten durch eine solche geordnete Insolvenz überwunden werden kann.
6. Es besteht allerdings die Gefahr, dass die erweiterten Mittel des EFSF nicht zur Flankierung eines Schuldenschnitts oder zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsprobleme eingesetzt werden, sondern zur dauerhaften Unterstützung überschuldeter Staaten und letztlich schrittweise zur Errichtung einer Transferunion, in der einzelne Mitgliedstaaten die Kosten übermäßiger Staatsverschuldung auf andere abwälzen und die Staatsverschuldung insgesamt weiter anwächst.
7. Damit einher geht das Problem, dass die Erweiterung der Rettungsschirme die Anreize für die Mitgliedstaaten untergräbt, Anstrengungen zu unternehmen und notfalls unpopuläre Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Staatsfinanzen in Ordnung zu bringen.
8. Die bisher eingerichteten und geplanten Rettungsschirme (sowohl EFSF/EFSM als auch der geplante ESM) sind geeignet, bei finanziellen Problemen kleinerer Mitgliedstaaten zumindest vorübergehend die Lage zu stabilisieren, wenn auch unter Inkaufnahme der oben beschriebenen Nachteile. Sollten jedoch größere Mitgliedstaaten wie Spanien oder Italien in Schwierigkeiten geraten, ist der EFSF überfordert. Wenn es in der Eurozone zu einer Rezession kommt, ist zu befürchten, dass weitere Mitgliedstaaten in die Überschuldung abrutschen. Es ist dringend erforderlich, dass die deutsche Politik sich mit diesem Risiko auseinandersetzt.

B) Probleme der Erweiterung des EFSF-Instrumentariums: Aufkauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt und Kredite ohne Anpassungsprogramm

Ein zentraler Aspekt der vorgelegten Gesetzentwürfe ist die Erweiterung des Finanzvolumens des EFSF und des zur Verfügung stehenden Instrumentariums. Vor allem wird der EFSF ermächtigt, Staatsanleihen am Sekundärmarkt aufzukaufen und Kredite an Mitgliedstaaten zu vergeben, damit diese in die Lage versetzt werden, Banken zu stützen. Es ist unklar, ob diese Maßnahmen stets mit Auflagen in Form eines makroökonomischen Anpassungs- und Sanierungsprogramms verbunden werden.

Seit dem Beginn der Verschuldungskrise hat die EZB verschiedentlich Staatsanleihen aufgekauft. Das geschah in Situationen, in denen bei den privaten Investoren offenbar Zweifel über die Solidität der Staatsfinanzen einzelner Mitgliedstaaten aufkamen und diese begannen, in größerem Umfang Staatsanleihen zu verkaufen. Dadurch begannen die Kurse zu sinken, die Renditen sind entsprechend angestiegen. Dem hat sich die EZB durch ihre Interventionen entgegengestellt. Das hat allerdings meistens nur vorübergehend gewirkt und letztlich nicht verhindern können, dass die Renditen der Anleihen vieler hoch verschuldeter Mitgliedstaaten im Verlauf der Krise deutlich angestiegen sind. In Folge der Aufkäufe hat die EZB massive unrealisierte Verluste erlitten. Künftig soll der EFSF in die Lage versetzt werden, derartige Eingriffe zu tätigen.

Bei der Bewertung derartiger Eingriffe ist es entscheidend, Folgendes zu berücksichtigen: Ein plötzlicher Anstieg von Renditen auf Staatsanleihen (also ein Kursrückgang) einschließlich der

damit eventuell einhergehenden Unruhe auf den Finanzmärkten eine wichtige, positiv zu bewertende Signal- und Anreizfunktion haben.

Dieser Effekt besteht darin, dass die steigenden Zinsen die Politik des betreffenden Landes zwingen, Maßnahmen zur Senkung der öffentlichen Verschuldung einzuleiten und die notwendigen Maßnahmen auch dann zu ergreifen, wenn sie unpopulär und unbequem sind. Diese Wirkungen waren in den letzten Monaten in der Eurozone zu beobachten. Mehrere Mitgliedstaaten, die seit vielen Jahren gegen die Vorgaben des Europäischen Stabilitätspaktes verstoßen, ohne dafür je belangt worden zu sein, haben erst dann nennenswerte Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen, als die Renditen ihrer Anleihen und damit die Zinsen für neue Kredite an den Finanzmärkten in die Höhe schossen, dann allerdings innerhalb von wenigen Tagen. Der Druck der Finanzmärkte hat in kürzester Zeit wichtige und richtige Korrekturen durchgesetzt. Diese Reaktion der Finanzmärkte kam durchaus spät und sehr plötzlich, aber sie hat Wirkung entfaltet, während die fiskalpolitischen Koordinationsmechanismen in der Eurozone dies über viele Jahre hinweg nicht geleistet haben und bis heute nicht hinreichend leisten.

Problematische Auswirkungen kann ein Anstieg von Renditen (und Kursrückgang) von Staatsanleihen dann haben, wenn er zu einer Finanzmarktpanik führt, in der sich zum Beispiel bei vielen einzelnen Investoren die Erwartung durchsetzt, dass ein Staat das Vertrauen der Gläubiger insgesamt verlieren könnte. In diesem Fall können sich Verkaufswellen und drastische Kursrückgänge ergeben. Es kann dann beispielsweise dazu kommen, dass Staaten in kurzfristige Liquiditätsprobleme geraten und Investoren, die Staatsanleihen halten, ohne dies mit hinreichend viel Eigenkapital zu unterlegen, gezwungen sind, Staatsanleihen zu verkaufen, was den Kursverfall beschleunigt. Es ist nicht auszuschließen, dass dabei auch Banken in Liquiditäts- und Solvenzprobleme geraten.

In derartigen Situationen kann ein Aufkauf von Staatsanleihen zur kurzfristigen Marktstabilisierung beitragen. Es ist allerdings auch möglich, dass der Eingriff eine Stabilisierung verhindert. Das ist dann der Fall, wenn zu früh eingegriffen wird und ein Kursrückgang, der den Wiedereinstieg attraktiv macht, verhindert wird. Wenn ein überhöhter Kurs von Staatsanleihen künstlich aufrechterhalten wird, kann dies erst eine Verkaufswelle privater Investoren auslösen. Die staatlichen Mittel für den Eingriff sind dann schnell erschöpft, und die Märkte werden noch mehr destabilisiert. Hinzu kommt, dass der staatliche Eingriff zu massiven finanziellen Verlusten verbunden ist. Die EZB bietet ein Beispiel für derartige Verluste in Folge von Staatsanleihenkäufen.

Käufe von Staatsanleihen am Sekundärmarkt haben also drei wichtige Nachteile:

1. Sie reduzieren Anreize zu solider Finanzpolitik.
2. Sie können die Finanzmärkte destabilisieren, statt sie zu stabilisieren.
3. Sie bergen das Risiko massiver finanzieller Verluste für die Staaten, die den Eingriff finanzieren.

Es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, alternative Maßnahmen in Betracht zu ziehen und Vorkehrungen zu treffen, um die negativen Wirkungen von Interventionen auf Märkten für Staatsanleihen zu begrenzen. Zu den alternative Maßnahmen muss in erster Linie gehören, eine Reform der Finanzmarkt- und Bankenregulierung anzustreben, mit dem Ziel, die Robustheit des Finanzsektors zu steigern. Solange dies nicht erreicht ist, können Stabilisierungsmaßnahmen sich direkt an den Finanzsektor richten.

Um die Anreize zu solider Finanzpolitik in der aktuellen Lage zumindest teilweise aufrechtzuerhalten, ist es allerdings vor allem notwendig, sicherzustellen, dass alle Stützungsmaßnahmen mit der Vereinbarung eines makroökonomischen Stabilisierungs- und Sanierungsprogramms verbunden werden. Wer Hilfen der Gemeinschaft der Mitgliedstaaten in der

Prof. Dr. Clemens Fuest

Eurozone beansprucht, muss im Gegenzug vorübergehend auf nationale Autonomie in der Wirtschafts- und Finanzpolitik verzichten. Sonst besteht die Gefahr, dass Hilfen leichtfertig in Anspruch genommen werden und wenig bewirken, weil die Hilfsempfänger selbst zu wenig zur Überwindung der Krise beitragen.

Anlage 2

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Haushaltsausschuss
17. Wahlperiode

Ausschuss-
drucksache: zu 3167

Ergänzung
der Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 19. September 2011 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Änderung des
Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines
europäischen Stabilisierungsmechanismus, BT-Drs. 17/6916
zusammen mit dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
„Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungs-
maßnahmen sichern und stärken“, BT-Drs. 17/6945
zugeleitet wurden

- Dr. Jens Weidmann
Präsident der Deutschen Bundesbank
- Prof. Dr. Christoph M. Schmidt
Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung
- Prof. Dr. Henrik Enderlein
Hertie School of Governance

Stellungnahme

Dr. Jens Weidmann, Präsident der Deutschen Bundesbank

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus am 19. September 2011

Bei der Gründung der Währungsunion wurde vereinbart, die Finanzpolitik in nationaler Eigenverantwortung zu belassen. Gleichzeitig wurde die Notwendigkeit gesehen, die gemeinsame Geldpolitik und die Mitgliedstaaten gegen potenziell unsolide Finanzpolitiken einzelner Länder abzusichern. Dies sollte vor allem durch die disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte und auf der europäischen Ebene verankerte fiskalische Regeln für die nationalen Finanzpolitiken erreicht werden. Um einen Anreiz zu solider Haushaltspolitik zu schaffen, wurde im Vertrag von Maastricht festgeschrieben, dass weder die Gemeinschaft noch die Mitgliedstaaten für die Schulden eines anderen Mitgliedstaates eintreten oder haften dürfen. Die Folgen einer unsoliden Finanzpolitik, beispielsweise in Form steigender Finanzierungskosten aufgrund von Risikoaufschlägen auf die zu zahlenden Zinsen, sollten von dem betreffenden Staat selbst getragen und nicht auf die anderen Länder der Währungsunion verteilt werden. Darüber hinaus wurden im Vertrag selbst und in dem ergänzenden Stabilitäts- und Wachstumspakt Regeln für die nationalen Finanzpolitiken vereinbart und insbesondere Obergrenzen für die staatliche Defizit- und die staatliche Schuldenquote festgelegt.

Dass sich die aktuelle Staatsschuldenkrise in einigen Ländern der Währungsunion trotz dieser Regelungen so entwickeln konnte, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die fiskalischen Regeln in vielen Fällen weder im Vorfeld der Finanzkrise noch im nachfolgenden schweren Wirtschaftseinbruch angemessen umgesetzt wurden. Bei Griechenland kam hinzu, dass die statistische Basis völlig unzulänglich war und die Lage der öffentlichen Finanzen über Jahre erheblich günstiger ausgewiesen wurde als sie tatsächlich war. Außerdem wurden die grundlegenden Strukturprobleme einiger Volkswirtschaften und deren potenzielle Wirkungen auf die Finanzmärkte und die öffentlichen Finanzen unterschätzt. Die Bewertung der Staatshaushalte durch die Finanzinvestoren war zu optimistisch, und die Gefahr steigender Zinsen hatte, nach einem Jahrzehnt mit nur sehr geringen Risikoaufschlägen auf Staatsanleihen von EWU-Ländern, offenbar für die Staaten an Abschreckungspotenzial verloren.

Angesichts der Zuspitzung der Staatsschuldenkrise wurde zunächst Griechenland und dann – im Rahmen neu geschaffener Rettungsfonds auf Ebene der EU-Länder – Irland und Portugal unter Beteiligung des IWF finanzielle Hilfen gewährt. Dabei wurden die Hilfskredite an finanz- und wirtschaftspolitische Auflagen geknüpft. Die Zinsen wurden zwar deutlich unter dem Marktniveau festgesetzt, aber immer noch mit einem spürbaren Aufschlag gegenüber den Finanzierungskosten für Staaten mit sehr guter Bonität versehen. Aus ökonomischer Sicht waren die zur kurzfristigen Stabilisierung geschaffenen Hilfsfonds und die an strikte finanz- und wirtschaftspolitische Auflagen gebundenen Programme angesichts möglicher Risiken für die Stabilität der Europäischen Währungsunion alles in allem vertretbar, wenngleich hierdurch die Anreize für solide Staatsfinanzen geschwächt wurden.

Um dem Rechnung zu tragen, wurden parallel Änderungen am Rahmenwerk der Währungsunion vorbereitet, die zukünftig Staatsschuldenkrisen besser vorbeugen sollen. Gleichwohl soll der grundlegende Rahmen der Währungsunion nicht geändert werden. Vielmehr soll grundsätzlich das Prinzip der Nicht-Haftung und die Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für ihre Finanzpolitik sowie das Haftungsprinzip der Investoren für ihre Anlageentscheidung als konstitutiver Bestandteil der Währungsunion erhalten werden. Die in einzelnen Punkten derzeit auf europäischer Ebene noch diskutierten Vorhaben umfassen im Hinblick auf die Prävention vor allem Modifizierungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die Einführung eines Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten und den „Euro-Plus-Pakt“. Zudem wurde die Errichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beschlossen, um auch im Anschluss an die Mitte 2013 auslaufende Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) Staatsschuldenkrisen – falls sie trotz der verbesserten Prävention eintreten – besser bewältigen zu können. Schließlich wurden auch Änderungen im Bereich der Finanzmarktregulierung und -aufsicht angestoßen und zum Teil bereits umgesetzt.

Die Krise hat zweifelsohne erhebliche Schwächen der Verfahren und der Umsetzung der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung in der Währungsunion offengelegt. Nichtsdestotrotz sind die bestehenden Prinzipien auch weiterhin für eine stabilitätsorientierte Währungsunion grundsätzlich geeignet. Es sind aber Anpassungen erforderlich. Die grundsätzliche Zielrichtung der derzeitigen Reformbemühungen, nämlich eine verbesserte Prävention und ein Verfahren zur Krisenlösung, ist dabei richtig. Allerdings besteht die Gefahr, dass hierbei die Anreize zu einer soliden Haushaltspolitik in den EWU-Staaten teilweise geschwächt werden. Um dies zu verhindern, sind vier Punkte von herausragender Bedeutung:

- 1) Prävention: Die grundsätzlich vorgesehene Stärkung der präventiven Verfahren ist ein wichtiges Element, um Staatsschuldenkrisen künftig besser vermeiden zu können. Damit sie verlässlich greift und der Aufbau nicht tragfähiger Staatsverschuldung verhindert wird, muss jedoch vor allem im Stabilitäts- und Wachstumspakt ein starker Automatismus zur Durchsetzung von Sanktionen bei Verstößen gegen die Defizit- und Schuldengrenzen eingeführt werden. Das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten sowie der Euro Plus Pakt (EPP) können eine sinnvolle Ergänzung der Präventionsverfahren sein. Sie können zur Verhinderung offensichtlicher und gravierender gesamtwirtschaftlicher Fehlentwicklungen beitragen, dürfen aber nicht als Instrument für den Versuch einer gesamtwirtschaftlichen Feinsteuerung eingesetzt werden.
- 2) Krisenbewältigungsmechanismus: Als Ultima Ratio zur Abwehr für die Währungsunion existenzieller Finanzkrisen ist ein Krisenbewältigungsmechanismus hilfreich. Um mit dem aktuellen Rahmenwerk (Nicht-Haftungsklausel und fiskalische Eigenverantwortung) vereinbar zu sein, ist darauf zu achten, dass die Anreize zu solider Finanzpolitik durch die Hilfen möglichst wenig beeinträchtigt werden. Hier sind – neben der Eingrenzung auf Krisen, die eine Gefahr für die Währungsunion insgesamt darstellen - drei Punkte zentral: i) die Bindung der Hilfsleistungen an strikte wirtschafts- und finanzpolitische Auflagen, ii) angemessene Zinsaufschläge sowie iii) eine glaubwürdige Einbeziehung privater Gläubiger im Falle einer staatlichen Zahlungsunfähigkeit oder -unwilligkeit. Durch ein strenges makroökonomisches und fiskalisches Anpassungsprogramm und vor allem auch deutliche Zinsaufschläge gegenüber den Finanzierungskosten von Staaten mit hoher Kredit-

würdigkeit kann der Anreiz aufrechterhalten werden, möglichst schnell wieder an den Kapitalmarkt zurückzukehren. Gleichzeitig wird das Risiko für die Hilfe leistenden Staaten begrenzt. Für die Disziplinierungsfunktion der nationalen Fiskalpolitik durch die Kapitalmärkte ist zudem die glaubwürdige Aussicht auf die Einbeziehung der Anleger Voraussetzung. Perspektivisch ist hierzu im Hinblick auf den als Nachfolger der EFSF vorgesehenen ESM dessen bevorzogter Gläubigerstatus von Bedeutung. Zudem sollte das Regelwerk der EWU so angepasst werden, dass sich private Gläubiger bei sich abzeichnenden Schwierigkeiten eines EWU-Staates nicht bereits nach kurzer Zeit zulasten der Steuerzahler Hilfe leistender Staaten ihrer Haftung entledigen können. Dieses Ziel wird durch die im Rahmen des ESM ab 2013 vorgesehene Einführung von Umschuldungsklauseln (Collective Action Clauses: CACs) alleine kaum erreicht. Vielmehr wäre es hilfreich, zusätzlich die Bedingungen von Staatsschuldtiteln der EWU-Länder durch eine automatische Laufzeitverlängerung um einen festen Zeitraum – zum Beispiel drei Jahre – für den Fall zu ergänzen, dass für ein Land ein ESM-Hilfsprogramm beschlossen wird¹.

- 3) Finanzmarktstabilität: Zusätzlich sollte der potenzielle Zielkonflikt zwischen Finanzmarktstabilität und Haftung privater Gläubiger (auch im Falle eines Zahlungsausfalls eines EWU-Staates) gemindert werden, indem – über das bereits erfolgte beziehungsweise vorgesehene Maß hinaus – die Finanzmarktstabilität durch geeignete Maßnahmen im Bereich der Finanzmarktregulierung und -aufsicht gestärkt wird. Dabei ist zu klären, wie man dem unterschiedlichen Risikogehalt von Staatsanleihen gerecht werden kann.
- 4) Konsequente Umsetzung: Mit einem System eigenverantwortlicher dezentraler Fiskalpolitik sind nur sehr begrenzte und an Konditionen gebundene Hilfsangebote kompatibel. Am Ende liegt die Entscheidung über die Erfüllung der notwendigen Bedingungen zur Hilfsgewährung in der Souveränität der Hilfe empfangenden Staaten. Diese nationale Eigenverantwortung bedingt in diesem Rahmen aber zwingend, dass bei Nichterfüllung der Auflagen keine weiteren Finanzhilfen geleistet werden und eine staatliche Zahlungsunfähigkeit mit entsprechenden Folgen für den jeweiligen Staat und die privaten Gläubiger nicht ausgeschlossen wird. Vor diesem Hintergrund sind effektive Strukturen zur Bankenrestrukturierung in allen EU-Ländern von besonderer Dringlichkeit.

Mit den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organe vom 21. Juli 2011 wurden an entscheidenden Stellen erneut Änderungen an den Reformvorhaben vorgenommen. Es wurde beschlossen, den Instrumentenkasten der EFSF (und des zukünftigen ESM) deutlich auszuweiten. So sollen sie auf der Grundlage eines vorsorglichen Programms tätig werden können, Darlehen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten auch an Nicht-Programmländer vergeben dürfen und die Möglichkeit erhalten, an den Sekundärmärkten für Staatsanleihen zu intervenieren. Das EFSF-Direktorium soll weitreichende Entscheidungsautonomie bezüglich der Anwendung der Instrumente, Ausgestaltung der einzelnen Hilfsprogramme und ihrer Konditionalität erhalten, muss allerdings einstimmig entscheiden. Die zur Klarstellung der Befugnis der Mitgliedstaaten zur Einführung des ESM bereits zuvor vorgesehene Ergänzung des Artikel 136 AEU-Vertrag soll aber nicht geändert werden, sodass der ESM nur aktiviert werden darf, um als Ultima Ratio eine unmittelbare

¹ Vgl. Deutsche Bundesbank, Ein Vorschlag zu einer zielführenden Privatsektorbeteiligung für Anleiheemissionen ab Mitte 2013, Monatsbericht, August 2011, S. 72-75.

Gefahr für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt abzuwehren, wobei die Finanzhilfen strengen Auflagen unterliegen müssen. Außerdem sollen die Hilfen für Griechenland erheblich ausgeweitet werden, indem ein bis Ende 2014 laufendes weiteres Hilfsprogramm im Umfang von 109 Mrd € angekündigt wurde. In diesem Zusammenhang wurde eine freiwillige Beteiligung des privaten Sektors an der Schließung der Finanzierungslücke Griechenlands in Aussicht gestellt. Schließlich wurde die Laufzeit künftiger Hilfskredite der EFSF an Griechenland, Portugal und Irland auf 15 bis 30 Jahre verlängert und insbesondere auf Zinsaufschläge auf die Refinanzierungskosten der derzeitigen EFSF-Programmländer weitgehend verzichtet.

Mit diesen Beschlüssen erfolgt ein weiterer großer Schritt in Richtung gemeinschaftlicher Haftung und geringerer Disziplinierung durch die Kapitalmärkte, ohne dass im Gegenzug die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auf die nationalen Finanzpolitiken spürbar verstärkt werden.² Besonders gravierend ist, dass mit den neuen Kreditkonditionen der Anreiz für Länder mit einem Hilfsprogramm deutlich gesenkt wird, durch finanz- und wirtschaftspolitische Reformen möglichst schnell wieder solidere öffentliche Haushalte zu erreichen und an den Kapitalmarkt zurückzukehren. Sollten diese Konditionen auch für zukünftige Hilfsprogramme (oder gar den ESM) übernommen werden, würden diese Anreizprobleme perpetuiert und der Anreiz zur Inanspruchnahme eines Hilfsprogramms erhöht. Daher ist es von zentraler Bedeutung, bei zukünftigen Hilfsprogrammen die grundsätzlich angepeilten Zinsaufschläge von 200 Basispunkten (bzw. 300 Basispunkte bei Laufzeiten von mehr als drei Jahren) gegenüber den Refinanzierungskosten der EFSF beizubehalten. Auch durch Sekundärmarktkäufe werden die Anreize für eine angemessene Finanzpolitik zusätzlich reduziert.³ Sofern Anleihen von Ländern ohne Hilfsprogramme am Sekundärmarkt gekauft werden sollen, ist unklar, wie eine strikte Bindung an Konsolidierungs- und Reformauflagen durchgesetzt werden kann und wie dies mit der Anforderung in Einklang zu bringen ist, dass Hilfen nur als letztes Mittel bei Gefahr für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt eingesetzt werden sollen. Diese Voraussetzungen müssen auch für etwaige präventive Programme gelten. Schon bislang konnten Staaten im Rahmen eines Hilfsprogramms Mittel für die Stabilisierung des Finanzsektors erhalten. Werden jetzt Darlehen an Staaten zur Rekapitalisierung ihrer Finanzinstitute an Nicht-Programmländer vergeben, besteht das Risiko, dass die Ultima Ratio Anforderung für die Gewährung von Hilfen und die Bindung der Hilfen an Auflagen unterlaufen werden. Dies ist auch deshalb bedenklich, weil damit der Anreiz für Mitgliedstaaten geschwächt wird, im eigenen Interesse auf ein angemessenes Verhältnis ihres Finanzsektors zu ihrer übrigen volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu achten.

Die Änderungen des EFSF-Rahmenvertrags, die eine Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus erforderlich machen, setzen nicht nur die Beschlüsse vom 21. Juli 2011 um, sondern auch die bereits zuvor beschlossene Erhöhung des Garantierahmens der EFSF und die Ausweitung des Instrumentariums um Primärmarktkäufe von Staatsanleihen durch die EFSF. Die Erhöhung des maximal möglichen effektiven Ausleihvolumens der EFSF auf 440 Mrd €, die mit der Aufstockung des Garantierahmens sichergestellt werden soll, kann zur Bewältigung

² Vgl. Deutsche Bundesbank, Zu den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organen vom 21. Juli 2011, Monatsbericht, August 2011, S. 66-69.

³ Vgl. Deutsche Bundesbank, Zur Diskussion um Sekundärmarktkäufe des künftigen Europäischen Stabilisierungsmechanismus, Monatsbericht, Februar 2011, S. 72 f.

von Krisen beitragen, wenn etwaige Hilfen anreizkompatibel ausgestaltet werden. Es wäre allerdings überlegenswert gewesen, die Garantieweitening enger zu begrenzen, indem das angestrebte maximale Ausleihvolumen durch eine Absenkung der Übersicherung oder einen Verzicht auf eine vollständige Refinanzierung der EFSF zu AAA-Konditionen erreicht wird, und in der Folge eine etwas schlechtere Bonität und höhere Refinanzierungskosten der EFSF und dementsprechend auch höhere Zinsen für die Hilfe empfangenden Staaten in Kauf zu nehmen.

Insgesamt ist weder geplant noch erforderlich die bestehenden Grundprinzipien, auf denen die Währungsunion aufbaut, zu verändern; sie sind weiterhin für eine stabilitätsorientierte Währungsunion nötig und geeignet. Allerdings ist eine Reform der Instrumente zur Krisenprävention und Krisenlösung notwendig. Die in Aussicht gestellten Veränderungen bergen in der konkreten Ausgestaltung allerdings die Gefahr, dass der vereinbarte institutionelle Rahmen zunehmend geschwächt wird und an Konsistenz verliert: Die Finanzpolitik wird weiter durch demokratisch legitimierte Parlamente auf nationaler Ebene festgelegt. Daraus resultierende Risiken und Belastungen werden aber in stärkerem Maße insbesondere durch die finanzstarken Länder aufgefangen, ohne dass dem wesentlich weitreichendere Eingriffsmöglichkeiten gegenüberstehen oder ausreichende Anreize zu soliden Staatsfinanzen gegeben werden. Eine gemeinsame europäische Finanzpolitik oder eine politische Union mit demokratisch legitimierten Befugnissen einer zentralen Ebene gegenüber den nationalen Haushaltspolitiken zeichnet sich auf der politischen Ebene nicht ab. Wenn kein grundsätzlicher Regimewechsel mit weitgehender Aufgabe der nationalen fiskalischen Souveränität vollzogen wird, was eine Änderung der EU-Verträge und des Grundgesetzes erfordern würde, wird es entscheidend sein, den vertraglich vorgeschriebenen Haftungsausschluss und die damit zusammenhängende Disziplinierung der nationalen Finanzpolitiken über die Kapitalmärkte nicht zu entkernen, sondern im Gegenteil wieder zu kräftigen.



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/
CSU und FDP „Entwurf eines Gesetzes zur
Änderung des Gesetzes zur Übernahme
von Gewährleistungen im Rahmen eines
europäischen Stabilisierungsmechanismus“
(BT-Drucksache 17/6916) und zum Antrag
der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
„Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger
europäischer Stabilisierungsmaßnahmen
sichern und stärken“ (BT-Drucksache 17/6945)**

**Stellungnahme zur Anhörung im
Deutschen Bundestag am 19. September 2011**



Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlíg; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Dr. Hans Georg Fabritius; Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas
Köster; Dr. Thomas A. Lange; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen;
Dr.-Ing. Sandra Scheermesser; Reinhard Schulz; Vertreter des Fachressorts der
Bundesregierung NN; Vorsitzender des Forschungsbeirats NN

Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld;
Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,
Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;
Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2011

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP „Entwurf eines Gesetzes
zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen
eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“ und zum Antrag der Fraktio-
nen der CDU/CSU und FDP „Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäi-
scher Stabilisierungsmaßnahmen sichern und stärken“**

Stellungnahme zur Anhörung im Deutschen Bundestag am 19. September 2011

Projektteam:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Prof. Dr. Wim Kösters und Nils aus dem Moore

I. Zur Konstruktion des EFSF und seinen Instrumenten („Gesetzentwurf“)

Die zeitlich befristete Zweckgesellschaft „Europäische Finanzstabilisierungsfazilität“ (EFSF) ist von den Euro-Mitgliedstaaten am 7. Juni 2010 mit dem Ziel gegründet worden, mit Krediten von bis zu 440 Milliarden Euro eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten abzuwenden. Als Konsequenz wurde in Deutschland am 22. Mai 2010 das „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“ (StabMechG) beschlossen.

Entsprechend des Beschlusses der Staats- und Regierungschefs vom 11. März 2011 soll der Garantierahmen so weit ausgeweitet werden, dass (i) trotz der für ein AAA-Rating notwendigen Übersicherung künftig die ursprünglich beabsichtigte Darlehenskapazität des EFSF in Höhe von 440 Milliarden Euro effektiv bereitgestellt werden kann. Darüber hinaus wurde am 11. März beschlossen, dass (ii) die EFSF künftig neben der Kreditvergabe auch Anleihen eines Euro-Mitgliedstaates auf dem Primärmarkt aufkaufen können soll.

Am 21. Juli 2011 sind die Staats- und Regierungschefs dann übereingekommen, dass die EFSF insbesondere zur wirksameren Bekämpfung von Ansteckungsgefahren mit drei weiteren, flexiblen Instrumenten ausgestattet werden soll: (iii) Bereitstellung einer vorsorglichen Kreditlinie; (iv) Darlehen an Staaten zur Refinanzierung ihrer Finanzinstitute; (v) Kauf von Anleihen eines Euro-Mitgliedstaates auf dem Sekundärmarkt, sofern außergewöhnliche Umstände auf dem Finanzmarkt und Gefahren für die Finanzstabilität der Euro-Zone insgesamt bestehen.

Unter diesen fünf Elementen ist (ad i) die Ausweitung des Volumens auf eine effektive Kapazität von 440 Milliarden Euro als ein im gegebenen Kontext angemessener Schritt zu beurteilen: Die Erhöhung des Volumens ist angesichts der bereits zugesagten Hilfen notwendig, um auch für den Fall glaubwürdig gerüstet zu sein, dass Portugal und Irland nicht so schnell wie derzeit erhofft erfolgreich an den Kapitalmarkt zurückkehren können (Gros und Giovannini 2011).

Der (ad ii) Ankauf von Anleihen eines Euro-Mitgliedstaates auf dem Primärmarkt ist weitgehend wirkungsäquivalent zu einer Kreditvergabe, sofern er auch unter den gleichen strikten Bedingungen erfolgt. Potenziale zur Steigerung der Kosteneffizienz der Hilfe können den Rückgriff auf dieses Instrument daher in Ausnahmefällen rechtfertigen.

Kritischer zu beurteilen sind die drei zur Bekämpfung von Ansteckungsgefahren geplanten Instrumente. Isoliert betrachtet lassen sich für jedes dieser Instrumente zwar ökonomisch sinnvolle Begründungen finden: Die Verhinderung einer Zuspitzung durch (ad iii) eine vorsorgliche Kreditlinie kann im besten Fall dazu führen, dass eine krisenhafte Zuspitzung vermieden und ein Euro-Mitgliedstaat nicht allein durch Ansteckungseffekte in einem turbulenten Marktumfeld noch tiefer in die Krise hineingezogen wird.

Durch (ad iv) Darlehen an Staaten für die Refinanzierung ihrer Finanzinstitute könnten bei gleichzeitig notwendigen Reformen von Bankenregulierung und -aufsicht die Widerstandsfähigkeit des Finanzsektors erhöht und die über das Bankensystem vermittelten Ansteckungsgefahren reduziert werden.

Der extrem problematische (ad v) Kauf von Anleihen eines Euro-Mitgliedstaates auf dem Sekundärmarkt durch die EFSF hätte in einer Abwägung zwischen zwei Übeln auf den

ersten Blick den theoretischen Vorteil, dass die Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank (EZB) und die damit verbundene problematische Vermischung von Geld- und Fiskalpolitik perspektivisch beendet werden könnten. Freilich bliebe auch bei diesem Wechsel des Akteurs die große Gefahr bestehen, dass durch (präventive) Aufkäufe von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt die disziplinierende Funktion des Marktes erheblich geschwächt wird. Wenn es noch eines Beweises für die unmittelbar nachteilige Anreizwirkung derartiger Anleihekäufe auf die Finanzdisziplin und den Konsolidierungsehrgeiz in einigen Mitgliedstaaten bedurft hätte, dann wurde er jüngst durch die zwischenzeitliche Abschwächung des italienischen Sparpakets nach einem durch die Anleihekäufe der EZB bewirkten Rückgang der stark angestiegenen Renditen auf italienische Staatsanleihen erbracht.

Betrachtet man die zusätzlichen Instrumente jedoch nicht isoliert, sondern in der Gesamtschau unter den gegebenen Bedingungen der bestehenden Hilfszusagen wie auch des von der EZB inzwischen aufgekauften Bestands an Staatsanleihen (142,9 Mrd. Euro am 9. September; EZB 2011), dann dürfte sich eher früher als später das Problem stellen, dass die Ausweitung der effektiven EFSF-Darlehenskapazität durch die parallele Ausweitung der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente konterkariert wird bzw. die neuen Instrumente aufgrund des insgesamt begrenzten Volumens nur in geringem Umfang zum Einsatz kommen können.

Es steht angesichts der gegenwärtig wirksamen Mehrheitsverhältnisse im EZB-Rat insbesondere zu befürchten, dass bei unverändert angespannten Finanzmärkten die EZB ihren Aufkauf von Staatsanleihen fortsetzt, sobald die entsprechenden Kapazitäten der EFSF erschöpft sind. Die Hoffnung, dass mit der erweiterten EFSF das EZB-Programm zum Aufkauf von Staatsanleihen endgültig beendet werden kann, dürfte sich daher ohnehin nicht erfüllen.

Vor diesem Hintergrund sollte der erweiterten EFSF das Instrument der Anleihekäufe am Sekundärmarkt vorenthalten bleiben. Das Volumen von 440 Mrd. Euro ist ohnehin zu klein, um wirksam den Sekundärmarkt beeinflussen zu können. Das dürfte bestenfalls für sehr kleine Länder möglich sein. Die beschränkten Mittel der EFSF sollten daher vor allem auf die Hilfen für Griechenland, Portugal und Irland konzentriert werden sowie gegebenenfalls für vorsorgliche Kreditlinien und Darlehen an Staaten zur Refinanzierung ihrer Finanzinstitute genutzt werden.

II. Zur vorgesehenen Beteiligung des Deutschen Bundestages („Antrag“)

Der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP „Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmaßnahmen sichern und stärken“ (Antrag) zielt darauf ab, dass im Rahmen der Änderung des StabMechG die parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte klar definiert und gegenüber der bisherigen Situation, in der sich die Bundesregierung nur um Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss bemühen muss, verstärkt werden.

Der Antrag schlägt eine Abstufung der Mitwirkungsrechte des Bundestages in Abhängigkeit von der Bedeutung der jeweils anstehenden Entscheidung vor, um einerseits die Handlungsfähigkeit der EFSF im operativen Geschäft zu gewährleisten und andererseits eine umfassende Beteiligung des Deutschen Bundestages bei allen wesentlichen Entscheidungen sicher zu stellen. Der konkrete Vorschlag in Abschnitt II des Antrags trägt diesem Ziel auf angemessene Weise Rechnung.

III. Bewertung im Kontext grundsätzlicher Überlegungen zur Systemreform der Eurozone

Die Änderung des StabMechG entsprechend dem Gesetzentwurf und die damit verbundene Klärung der parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte entsprechend dem Antrag sind trotz ihrer großen Tragweite letztlich nur der deutsche Beitrag zu einem Zwischenschritt bei der Bewältigung der gegenwärtigen Staatsschuldenkrise in der Eurozone. Wie dieser Schritt zu bewerten ist, hängt letztlich davon ab, wohin der Weg insgesamt führen soll.

Aus unserer Sicht ist das Modell einer Währungsunion als Stabilitätsunion, welche den Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip ein hohes Maß an Autonomie in der Finanzpolitik belässt, aber als Konsequenz auch ein hohes Maß an nationaler Eigenverantwortung erfordert, durch die gegenwärtige Krise keinesfalls obsolet geworden. Allerdings hat sich die ursprüngliche Konzeption dieser Stabilitätsunion mit dem dreifachen Nein des Maastricht-Vertrages – kein Bailout, kein Austritt, keine Insolvenz – in der spätestens seit der Finanz- und Wirtschaftskrise von systemrelevanten Banken und zahlreichen hoch verschuldeten Euro-Mitgliedstaaten geprägten Situation als nicht stabil erwiesen.

Der wichtigste Beitrag zur dauerhaften Etablierung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft im Sinne eines „Maastricht 2.0“ (Kösters und Schmidt 2010) liegt darin, die Finanzmärkte durch wirksame Reformen bei Regulierung und Aufsicht möglichst schnell so robust zu machen, dass eine Umschuldung auch von größeren Euro-Mitgliedstaaten zu einer ökonomisch mit Sicherheit verkraftbaren und dadurch auch politisch gangbaren Option wird. Damit würde die No-Bailout-Klausel glaubwürdig, und eine Konsolidierung der Budgets und der Schuldenstände in den Mitgliedstaaten würde durch die disziplinierende Funktion der Märkte wirkungsvoll sichergestellt.

Zur Verwirklichung dieser Zielvorstellung ist auf europäischer Ebene die konkrete Ausgestaltung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) von überragender Bedeutung, der ab Juli 2013 dauerhaft an die Stelle der EFSF treten soll. Dieser muss neben der Möglichkeit kurzfristiger und zeitlich befristeter Liquiditätshilfen vor allem einen

funktionsfähigen und anreizkompatiblen Insolvenzmechanismus für Staaten umfassen, der Hilfen im Falle einer drohenden Insolvenz von der vorherigen Einbeziehung der privaten Gläubiger abhängig macht. Nur durch einen derart strukturierten Mechanismus kann verhindert werden, dass es aus Sorge vor einer ungeordneten Insolvenz immer wieder zu kurzfristig beschlossenen Hilfspaketen auf Kosten der Steuerzahler kommt und die No-Bailout-Klausel auch künftig unglaubwürdig bleibt. Gleichzeitig muss durch den ESM sichergestellt werden können, dass Ansteckungseffekte auf andere Staaten verhindert werden.

Die bisher vorgesehenen Regelungen im ESM sind jedoch in mehreren Punkten unzureichend. So sind die entscheidenden Verfahrensschritte vom Ersuchen der Aktivierung durch einen Mitgliedstaat bis hin zur Aktivierung des ESM zu stark von politischen Übereinkünften abhängig (Weder di Mauro und Zettelmeyer 2011). Diese Politisierung des Verfahrens fördert die Verschleppung einer zeitgerechten Intervention. Dass die Beteiligung privater Investoren fallweise und in Abhängigkeit von einer Schuldentragfähigkeitsanalyse sowie den potenziellen Auswirkungen auf die Finanzmarktstabilität des Euroraums erfolgen soll, birgt die Gefahr, dass die Ausfalldrohung nicht glaubwürdig ist, weil private Gläubiger praktisch nie mit einem teilweisen Forderungsverzicht rechnen müssen (GD 2011, S. 49f.). Es liegen diverse Verbesserungsvorschläge zur anreizkompatiblen Ausgestaltung des ESM vor (EEAG 2011; Gianviti et al. 2010; Holtemöller und Knedlik 2011; Weber et al. 2011).

Die deutsche Zustimmung zur Überführung der befristeten EFSF in den permanenten ESM sollte daher davon abhängig gemacht werden, dass die Glaubwürdigkeit der No-Bailout-Klausel durch eine anreizkompatible Insolvenzordnung verwirklicht wird.

Auf Ebene der Mitgliedstaaten kommt es vor allem darauf an, dass die hoch verschuldeten Staaten der Euro-Zone erkennbar auf einen glaubwürdigen Pfad solider Haushaltsführung und durch die jeweilige Wirtschaftsleistung gedeckter Verschuldungsgrade einschwenken. Notwendig ist die Selbstbindung an stringente und realistische Konsolidierungspfade nach dem Vorbild der deutschen Schuldenbremse. Es ist ein ermutigendes Signal, dass Spanien diesen Schritt zwischenzeitlich unternommen hat. Da es bei einer Schuldenbremse um die mittelfristige Rückführung struktureller Defizite geht, kurzfristig jedoch Spielräume für konjunkturell bedingte Defizite verbleiben, verbindet dieses Instrument Glaubwürdigkeit und Berücksichtigung konjunktureller Erfordernisse.

Unter den auf Europäischer Ebene beschlossenen Maßnahmen ist vor allem die Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts von zentraler Bedeutung und ein richtiger Schritt. Viele der darüber hinaus gehenden Maßnahmen – etwa der Mechanismus zur Korrektur so genannter makroökonomischer Ungleichgewichte und der Euro-Plus-Pakt – zeigen jedoch eine bedenkliche Tendenz zu wirtschaftspolitischem Zentralismus, die mit der Konzeption der Währungsunion als einer marktwirtschaftlichen Stabilitäts- und Wettbewerbsgemeinschaft nicht kompatibel ist. Erfahrungen der Vergangenheit lassen jedoch vermuten, dass diese Instrumente ohnehin nur eine geringe Wirkung entfalten werden.

Literatur

EEAG 2011, The EEAG Report on the European Economy, "A New Crisis Mechanism for the Euro Area", CESifo, Munich 2011, pp. 71-96.

GD (2011) – Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2011 „Aufschwung setzt sich fort, Europäische Schuldenkrise noch ungelöst“, München: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.

Gianviti, F., Krueger, A. O., Pisani-Ferry, J., Sapir, A. and J. von Hagen (2010): A European mechanism for sovereign debt crisis resolution: a proposal. Brussels: Bruegel Blueprint Series.

Gros, D. and A. Giovannini (2011), The EFSF as a European Monetary Fund: Does it have enough resources? CEPS Commentary, 22 July 2011. Internet: <http://www.ceps.eu/book/efsf-european-monetary-fund-does-it-have-enough-resources>

Holtemöller, O. und T. Knedlik (2011), Prävention und Management von Staatsinsolvenzen in der Europäischen Währungsunion, in: Wirtschaftsdienst 91 (3), 173-178.

Weber, A. A., Ulbrich, J., und K. Wendorff (2011), Finanzmarktstabilität sichern, Investorenverantwortung stärken, Steuerzahler schonen – Ein Vorschlag zur Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch die geeignete Ausgestaltung künftiger Anleihenkonditionen (veröffentlicht in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. März 2011). Internet: www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/20110303.faz.pdf

Weder di Mauro, B. und J. Zettelmeyer (2010): Ein wirksamer europäischer Krisenmechanismus. Internet: www.oekonomenstimme.org/artikel/2010/12/ein-wirksamer-europaeischer-krisenmechanismus/

Kösters, W. und Ch. M. Schmidt (2010), Maastricht 2.0 statt Eurobonds. Financial Times Deutschland, 16. Dezember 2010, S. 24.

EZB (2011) – Pressemitteilung vom 13. September 2011: „Konsolidierter Ausweis des Eurosystems zum 9. September 2011“, Frankfurt.

Prof. Dr. Henrik Enderlein
Associate Dean und Professor für Politische Ökonomie
Hertie School of Governance

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus am 19. September 2011

16 Monate sind vergangen, seit der Deutsche Bundestag am 7. Mai 2010 erst die Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit Griechenlands beschloss und dann am 21. Mai 2010 das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, um dessen Änderung es heute geht.

Vor diesem Hintergrund sollte die heutige Diskussion mit der Frage beginnen, warum das Maßnahmenpaket vom Mai 2010 gescheitert ist und welche Lehren daraus für den heute vorliegenden Gesetzentwurf gezogen werden können. Den übergeordneten Grund für das Scheitern sehe ich darin, dass die bisherigen Stabilisierungsmaßnahmen nicht dazu geführt haben, Vertrauen in die finanzpolitische Tragfähigkeit der Schuldnerländer und in den Euroraum insgesamt wiederherzustellen. Drei Elemente erklären aus meiner Sicht, warum das Vertrauen nicht zurückgekehrt ist.

- 1) Griechenland war im Mai 2010 bereits insolvent und ist es bis heute. Es war ein Irrglaube, Griechenland könne das Schuldenproblem allein mit Sparmaßnahmen, Ausgabensenkungen und der Bereitstellung von Liquidität in den Griff bekommen. Die Reformen in Griechenland sind dringend notwendig, aber letztlich ist ein Schuldenschnitt in Höhe von mindestens 50% der Gesamtschuldenlast unumgänglich, damit wieder eine wirtschaftspolitische Perspektive entstehen kann. Doch diesen Schuldenschnitt kann die Europäische Union zurzeit nicht durchführen, weil ihr die dafür notwendigen Instrumente fehlen: insbesondere eine Gemeinschaftsanleihe, die nach dem Vorbild des Brady-Bonds die griechische Restschuld absichern könnte (und die als Sicherheit im Interbankenmarkt oder bei der EZB einsetzbar wäre), aber auch direkte Zugriffsrechte auf die griechische Haushaltspolitik, um im Anschluss an einen Staatsbankrott eine Fiskalpolitik im Sinne des Euroraums zu gewährleisten. In der aktuellen politischen Lage scheint es unmöglich, diese Bedingungen für eine geordnete Insolvenz Griechenlands zu schaffen. Es bleibt also entweder die ungeordnete Insolvenz, mit wahrscheinlich katastrophalen Folgen für den gesamten Euroraum, oder die Bereitstellung immer neuer Rettungspakete, die sich aber kaum noch in der innenpolitischen Debatte vieler Geberländer rechtfertigen lassen. Da keine der beiden Optionen eine stabile Perspektive aufzeigt, kehrt das Vertrauen in den Euroraum nicht zurück.

- 2) Die Maßnahmen zur Stabilisierung sind bislang viel zu zögerlich und ohne die notwendige politische Klarheit umgesetzt worden. Darunter leidet die Glaubwürdigkeit der wirtschaftspolitischen Handlungsfähigkeit Europas bis heute. Noch im Herbst 2010 war auch aus der Bundesregierung zu hören, der Rettungsschirm müsse gar nicht aktiviert werden und sei auch nur temporär eingerichtet worden. Die verfügbare Summe der EFSF und die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente wurden von einzelnen Mitgliedern des Europäischen Rats und der Eurogruppe auch dann noch als ausreichend eingestuft, als die allermeisten Beobachter schon lange darauf hingewiesen hatten, dass eine Änderung sowohl der Auszahlungssumme als auch der Instrumente nicht zu umgehen sei. Beim Europäischen Rat vom März 2010 wurde zwar eine Einigung darüber erreicht, die effektive Auszahlungssumme der EFSF zu erhöhen, doch die Umsetzung dauert bis heute an, zudem fand bei diesem Gipfel der Vorschlag von Eurogruppenchef Jean-Claude Juncker, der EFSF das Recht einzuräumen, auch im Sekundärmarkt Anleihen kaufen und verkaufen zu können, keine Mehrheit. Heute liegen diese in der Vergangenheit strikt abgelehnten Elemente zur Erweiterung und Flexibilisierung der EFSF als Änderungsvorschläge auf dem Tisch. Der Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit der europäischen Krisenpolitik ist ein solcher Kurs nicht zuträglich.
- 3) In Abwesenheit eines funktionierenden Krisenresolutionsmechanismus für den Euroraum und im Kontext des beschriebenen viel zu zögerlichen Krisenmanagements, wurde die EZB in die inakzeptable Lage gebracht, entweder ein Auseinanderbrechen des Euroraums zu riskieren, oder ihre eigene Glaubwürdigkeit aufs Spiel zu setzen und die Anleihen von Schuldnerländern aufzukaufen. Dass die EZB im Mai 2010 intervenieren musste, weil die EFSF noch gar nicht existierte, erschien als Übergangslösung unangemessen, aber zu diesem Zeitpunkt wahrscheinlich unvermeidlich. Dass es zwischen dem Sommer 2010 und dem Sommer 2011 versäumt wurde, die notwendigen Instrumente aufzubauen, um die EZB nicht wieder in diese missliche Lage bringen zu müssen, ist ein Kardinalfehler der europäischen Krisenpolitik. Die EZB hat inzwischen für ca. €143Mrd Anleihen aufkaufen müssen, davon knapp die Hälfte in den vergangenen 5 Wochen. Die Glaubwürdigkeit der EZB als Garantin der Stabilität im Euroraum hat in den vergangenen 16 Monaten stark gelitten.

Vor dem Hintergrund dieser drei Elemente lassen sich die heute vorliegenden Änderungsvorschläge zum Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus auf einen einfachen Nenner bringen: „zu wenig, zu spät“. Denn weder wird mit diesen Änderungen eine tragfähige Lösung für Griechenland präsentiert, noch sehe ich eine klare Strategie, die zum Ende der Anleiheankäufe der EZB führen kann. Und so besteht die Gefahr, dass nun ein Gesetz verabschiedet wird, das bereits überholt ist.

Die Gründe sind offensichtlich: (1) Das neue Programm für Griechenland reduziert trotz des aufwändigen Anleihetauschs die Schuldenlast des Landes um keinen Cent; deshalb löst es die oben beschriebene Problemlage nicht. (2) Nach einer Umsetzung des neuen Griechenlandprogramms werden der EFSF an effektiven Mitteln noch ca. €280Mrd zur Verfügung stehen. Diese Summe reicht nicht aus, um gleichzeitig die Anleihen der EZB zu übernehmen (bis Mitte Oktober 2011, wenn die neue EFSF einsatzbereit ist, dürfte die EZB an die €200Mrd eingesetzt haben) und mittelfristig die Anleihepreise Italiens und Spaniens zu stabilisieren (zurzeit muss die EZB zu diesem Zweck €10-15Mrd pro Woche einsetzen) – ganz zu schweigen von möglichen Maßnahmen zur Kapitalisierung von Banken. Selbst wenn die

Anleihen bei der EZB verblieben, hätte die EFSF in einem Krisenszenario mit €280Mrd gerade einmal die Mittel für Sekundärmarktinterventionen über einen Zeitraum von 6 Monaten (hier gerechnet mit knapp €12Mrd pro Woche). Da es durchaus möglich erscheint, dass im Kontext eines Krisenszenarios die Herabstufung der Kreditwürdigkeit Frankreichs erfolgen würde, könnte die EFSF die eigenen Grenzen noch sehr viel schneller erreichen. Es ist jedenfalls nur schwer vorstellbar, dass die EFSF die an sie gestellten Anforderungen bis zum 1. Januar 2013 erfüllen kann. Dann soll die EFSF durch den ESM ersetzt werden, wobei die Zustimmung zum ESM ja noch erfolgen muss.

Was müsste also getan werden? Eigentlich wäre es heute notwendig, die effektive Auszahlungssumme der EFSF deutlich zu erhöhen, um sowohl die Restschuld bei einem echten Schuldenschnitt Griechenlands durch EFSF-Anleihen abfangen zu können als auch mögliche Domino-Effekte im Rest des Euroraums durch die Absicherung mit EFSF-Anleihen zu verhindern. Diese Erhöhung kann auf unterschiedlichen Wegen gelingen: (1) über eine Gemeinschaftshaftung in der EFSF („joint and several“), (2) über die Einrichtung der EFSF als Bank, wodurch sie Zugang zur EZB bekäme (3) über eine deutliche Erhöhung der jeweiligen Garantiesummen. Keiner dieser drei Wege entspricht aber der politischen Zielrichtung der heute vorliegenden Gesetzesänderung. Aus meiner Sicht gehen die heute vorliegenden Vorschläge also nicht weit genug. Sollte sich die Krise im Euroraum fortsetzen, wovon ich auch nach Annahme des Gesetzes ausgehe, ist durchaus damit zu rechnen, dass der Deutsche Bundestag schon in naher Zukunft wieder über eine Änderung des heute vorliegenden Textes oder andere Maßnahmen ähnlicher Art zu entscheiden haben wird.

Trotz dieser Vorbehalte gegenüber dem vorliegenden Gesetzentwurf, halte ich eine Zustimmung durch den Deutschen Bundestag für dringend geboten. Ohne die vorgeschlagenen Änderungen wäre die EFSF heute nicht mehr handlungsfähig und die EZB deshalb weiter gezwungen, ihre Bilanz und damit ihre geldpolitische Glaubwürdigkeit aufs Spiel zu setzen. Ohne die vorgeschlagenen Änderungen könnten weitere Zahlungen an Griechenland nicht geleistet werden, dem Land bliebe nur der Weg in eine ungeordnete Insolvenz. Ohne die vorgeschlagenen Änderungen könnte in einem wirklichen Krisenszenario ein Zerfall des Euroraums nicht aufgehalten werden (auch wenn durchaus bezweifelt werden kann, ob dies mit den vorgeschlagenen Änderungen gelingen könnte).

Kurz: Eine Ablehnung des Gesetzes hätte für den Euroraum und damit für die Bundesrepublik Deutschland sehr negative Folgen. Zwar schaffen die Änderungsvorschläge aus meiner Sicht keinen ausreichenden Handlungsspielraum, um die Krise im Euroraum zu beenden, dies sollte aber kein Grund für eine Ablehnung sein. Im Gegenteil.