

Haushaltsausschuss
unkorrigiertes
Stenografisches Protokoll

88. Sitzung

Montag, 7. Mai 2012, 10.30 bis 15.27 Uhr

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

Anhörungssaal: 3.101

Vorsitz: Petra Merkel (Berlin), MdB

TAGESORDNUNG:

EINZIGER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Öffentliche Anhörung zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion

BT-Drucksache 17/9046

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
Innenausschuss
Rechtsausschuss
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

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

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

b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus

BT-Drucksache 17/9045

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
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)

c) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG)

BT-Drucksache 17/9048

dazu: Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP,
Ausschussdrucksache 17(8)4410 Anlage 1

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
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)

d) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes

BT-Drucksache 17/9049

dazu: Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP,
Ausschussdrucksache 17(8)4411 Anlage 2

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
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)

dazu: Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen
Ausschussdrucksache 17(8)4422

(Anlage 3)

Ergänzung zu den Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen

Ausschussdrucksache 17(8)zu4422

(Anlage 4)

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Off.

Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)

Montag, 07. Mai 2012, 10:00 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		Stübgen, Michael	.....
Schirmbeck, Georg		Tillmann, Antje	
Schulte-Drüggelte, Bernhard		Vogelsang, Stefanie	
Willsch, Klaus-Peter		Weiß (Emmendingen), Peter	.....

Stand: 3. Mai 2012

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339

Öff.

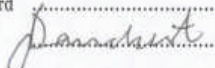
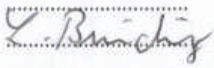
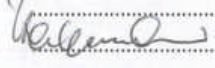

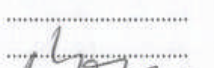
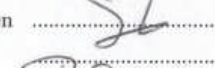
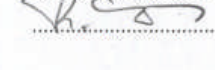
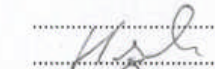
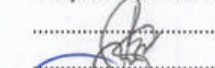


Tagungsbüro

Seite 2

Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)
Montag, 07. Mai 2012, 10:00 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	Beckmeyer, Uwe	.....
Danckert Dr., Peter		Binding (Heidelberg), Lothar	
Hagedorn, Bettina	Bollmann, 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	.....

Stand: 3. Mai 2012
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339

off.

Tagungsbüro

Seite 3

Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)
Montag, 07. Mai 2012, 10:00 Uhr

Anwesenheitsliste


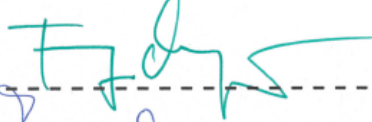
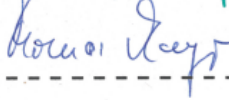
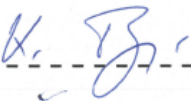


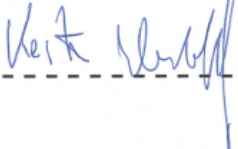
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

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	.....


Anwesenheitsliste der Sachverständigen
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 7. Mai 2012
zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zu dem Vertrag vom
2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und
Währungsunion (BT-Drucksache 17/9046), zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur
Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 17/9045), zur
Finanzierung der deutschen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus
(BT-Drucksache 17/9048) und zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes
(BT-Drucksache 17/9049)

<u>Sachverständige/r</u>	<u>Unterschrift</u>
Prof. Dr. Peter Bofinger Universität Würzburg	
Prof. Dr. Claudia Buch Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung	
Prof. Dr. Christian Callies Freie Universität Berlin	
Prof. Dr. Henrik Enderlein Hertie School of Governance	
Prof. Dr. Lars P. Feld Walter Eucken Institut	
Prof. Dr. Andreas Fisahn Universität Bielefeld	
Prof. Dr. Ulrich Häde Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)	
PD Dr. Friedrich Heinemann Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH	
Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M. Universität Passau	
Prof. Dr. Marcel Kaufmann Freshfields Bruckhaus Deringer LLP	


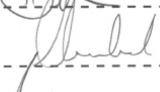

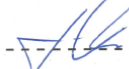
- 2 -

<u>Sachverständige/r</u>	<u>Unterschrift</u>
Dr. Stefan Mair Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.	 -----
Prof. Dr. Franz C. Mayer, LL.M. Universität Bielefeld	 -----
Dr. Thomas Mayer Deutsche Bank AG	 -----
Klaus Regling Europäische Finanzstabilisierungsfazilität EFSA	 -----
Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut Siekmann Institute for Monetary and Financial Stability	 -----
Dr. Silke Tober Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)	 -----
Karsten Wendorff Deutsche Bundesbank	 -----

Anwesenheitsliste
der Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 7. Mai 2012
zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität,
Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BT Drucksache 17/9046),
zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus
(BT Drucksache 17/9045), zur Finanzierung der deutschen Beteiligung
am Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 17/9048)
und zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes (BT-Drucksache 17/9049)

<u>Name</u> (in Druckschrift)	<u>Fraktion</u>	<u>Ausschuss</u>	<u>Unterschrift</u>
Zöllner	SPD	Finanzen	
Mouton	FDP	Europausschuss	f. Mouton
ULRICH ALEXANDER	LINKE	EU	J. Ullrich
S&G Jäger	FDP	Finanzen	Jäger
Lise PAUS	Grüne	EU u. Finanzen	PAUS
S-S-Schwarz	SPD	GF	S-S

- 2 -

<u>Name</u> (in Druckschrift)	<u>Fraktion</u>	<u>Ausschuss</u>	<u>Unterschrift</u>
Dr. Dehm	Linke	EV	
Ströbele	Grüne	Rechtsausschuss	
Kolbe	CDU/CSU	Finanzausschuss	
Krichbaum	CDU/CSU	Europe-A.	

(Beginn: 10.30 Uhr)

Vorsitzende Petra Merkel: Sehr verehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Nicht ganz pünktlich wie die Maurer, sondern leider mit einer halben Stunde Verspätung - wir mussten noch eine kurze nichtöffentliche Ausschusssitzung durchführen - möchte ich Sie jetzt alle ganz herzlich zur 88. Sitzung des Haushaltsausschusses begrüßen.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner 87. Sitzung am 25. April einvernehmlich beschlossen, gemäß § 70 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eine öffentliche Anhörung zu vier Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP durchzuführen.

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

Öffentliche Anhörung zu dem

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
- BT-Drucksache 17/9046 -

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
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)
Abg. Priska Hinz (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

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

- b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus
- BT-Drucksache 17/9045 -

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
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)
Abg. Priska Hinz (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

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

- c) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG)
- BT-Drucksache 17/9048 -

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
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)
Abg. Priska Hinz (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

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

- d) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes
- BT-Drucksache 17/9049 -

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
Rechtsausschuss
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

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

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

Bei dem ersten Gesetzentwurf handelt es sich um die Ratifizierung des Fiskalpaktes und bei dem zweiten Gesetzentwurf um die Ratifizierung des ESM-Vertrages.

Ein besonders herzlicher Dank gilt allen Sachverständigen, die unserer Einladung gefolgt sind, schriftliche Stellungnahmen vorbereitet haben und uns heute zur Beantwortung von Fragen zur Verfügung stehen.

Ausdrücklich willkommen heiÙe ich die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse des Deutschen Bundestages, die Mitglieder des Bundesrates und ihre Beauftragten sowie die Vertreter der Bundesregierung und des Bundesrechnungshofes.

Gegenstand unserer Anhörung sind neben den genannten Gesetzentwürfen ausdrücklich auch die Ausgestaltung der Parlamentsbeteiligung beim ESM sowie eine Änderung des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes hinsichtlich der Rechte des Gremiums nach § 10 a Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz. Entsprechende Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen liegen als Ausschussdrucksachen 4410 und 4411 vor.

Sie alle wissen, dass die Gegenstände unserer Anhörung von erheblicher Bedeutung für die weitere Entwicklung der Europäischen Union und der gemeinsamen europäi-

schen Währung sind, aber auch für das Verhältnis von Regierung und Parlament in Deutschland. Wir beschäftigen uns nicht zum ersten Mal mit diesen Fragen und ganz sicherlich auch nicht zum letzten Mal. Doch stehen wir an einer besonderen Stelle; denn die Entscheidungen, die heute und in den nächsten Wochen im Zentrum des Gesetzgebungsverfahrens stehen, sind auf Dauer angelegt. Auch wenn wir alle hoffen, dass die gegenwärtige Krise nicht von Dauer sein wird, soll mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus, dem ESM, ein dauerhafter Krisenbewältigungsmechanismus geschaffen werden. Durch den Fiskalvertrag soll nach Auffassung der Bundesregierung die Wirtschafts- und Währungsunion ebenfalls dauerhaft gestärkt werden. Eine Überführung in EU-Verträge wird explizit angestrebt. Schließlich zielen auch die Vorschläge zur Parlamentsbeteiligung darauf ab, dauerhaft eine Form des Zusammenwirkens von Regierung und Parlament zu etablieren, die für den temporären Krisenmechanismus EFSF unter einigen Mühen gefunden wurde - ich erinnere an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 2012 - und die nach Einschätzung vieler Beteiligten und Beobachter eine neue Dimension darstellt.

Die heutige Anhörung dient dazu, offene Fragen mit den Sachverständigen zu erörtern und dann gut gerüstet in die weiteren Beratungen in den Ausschüssen und im Plenum zu gehen.

Bevor wir mit den Fragen beginnen, will ich noch einige organisatorische Anmerkungen machen:

Erstens. Wir haben für die Anhörung folgende Struktur vereinbart: Von 10.30 bis 13.00 Uhr sollen eher ökonomische Fragestellungen behandelt werden. Dann werden wir eine kurze Pause machen; wir werden sehen, wie weit wir bis dahin gekommen sind. Dann geht es von 13.30 bis 15.00 Uhr, vielleicht auch - das müssen wir sehen - etwas länger, so bis 15.30 Uhr, mit dem zweiten Block weiter, in dem es eher um juristische Fragestellungen gehen soll. Auch wenn sich die einzelnen Sachverständigen vielleicht für einen der Themenblöcke kompetenter fühlen als für einen anderen - das kann ja vorkommen -, bitte ich Sie trotzdem, wenn es geht, für die gesamte Dauer der Anhörung zur Verfügung zu stehen, weil es sicherlich zwischen beiden Blöcken Schnittmengen gibt. Herr Regling hat uns mitgeteilt,

dass er nur bis circa 13 Uhr zur Verfügung stehen kann. Ich bitte die Kolleginnen und Kollegen, das im Hinblick auf Fragen an Herrn Regling zu berücksichtigen.

Zweitens. Die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen wurden zu den Ausschussdrucksachen 4422 und „zu 4422“ zusammengefasst. Sie sind zudem auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages abrufbar.

Drittens. Von der heutigen Sitzung wird ein stenografisches Protokoll gefertigt. Dem Stenografischen Dienst herzlichen Dank für die Beteiligung an unserer Sitzung. Die Sitzung wird zudem live im Parlamentsfernsehen übertragen und danach im Videoarchiv zur Verfügung gestellt.

Viertens. Eingangsstatements der Sachverständigen sind nicht vorgesehen. Wir beginnen gleich mit der ersten Fragerunde.

Fünftens. In dieser ersten Fragerunde kommen zunächst die haushaltspolitischen Sprecher der Fraktionen als Berichterstatter bzw. Berichterstatterinnen zu Wort.

Sechstens. Gemäß unserer bewährten Praxis kann in weiteren Fragerunden jede Fraktion einmal das Fragerecht ausüben.

Siebtens. Ich bitte die Obleute bzw. die haushaltspolitischen Sprecher, die Wortmeldungen aus ihren Fraktionen zu koordinieren und mir die nächsten Fragestellerinnen und Fragesteller zu melden, auch diejenigen aus den mitberatenden Ausschüssen.

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

Ich bitte Sie alle, Ihre Handys auszustecken. Wir haben die Regel, dass ansonsten eine Strafgebühr fällig wird. Das betrifft auch die Zuschauer auf den Tribünen.

Wir beginnen jetzt mit der ersten Fragerunde.

Norbert Barthle (CDU/CSU): Ich möchte zuallererst meinen Dank an die zahlreich vorhandenen Experten und Sachverständigen aussprechen. Es gibt ja selten eine Gelegenheit, wo wir über so großen, geballten Sachverstand verfügen können. Ich freue mich deshalb auf interessante Fragerunden mit Ihnen und steige gleich in die Materie ein. Wir haben ja vereinbart, dass wir uns zu-

nächst mit ökonomischen Fragestellungen auseinandersetzen.

Ich möchte von Herrn Regling von der EFSF bezüglich des Gesamtzusammenhangs der Fragestellungen, die wir heute auf der Tagesordnung haben - das betrifft ja insbesondere Fiskalvertrag und ESM -, wissen, wie er vor dem Hintergrund der bisher bereits erfolgten bzw. beschlossenen Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion den Fiskalvertrag einordnen würde. Wie ich es sehe, hat diese Reihe begonnen mit dem sogenannten Europäischen Semester; dann kamen der Six-Pack, der Two-Pack, der Fiskalvertrag und, darauf aufsetzend, der Euro-Plus-Pakt.

Zunächst: Als wie wichtig sind aus Ihrer Sicht, Herr Regling, die zügige und konsequente Einrichtung des ESM und die Umsetzung des Fiskalvertrages angesichts der aktuellen Marktsituation einzuschätzen?

Ich möchte Sie auch fragen, wie Sie die weitere Entwicklung der Lage der Währungsunion einschätzen. Wir erleben ja seit zwei Jahren eine deutlich krisenhafte Entwicklung. Wir sind uns nicht ganz sicher, ob der Höhepunkt der Krise schon überwunden ist. Für uns stellt sich natürlich die Frage, ob dann, wenn es gelingt, ESM und Fiskalvertrag möglichst schnell zu ratifizieren und das notwendige parlamentarische Begleitgesetz unter Dach und Fach zu bringen, die Chance besteht, dass die Europäische Union gestärkt aus dieser Krise hervorgeht.

Sachverständiger Klaus Regling (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität): Es steht wohl völlig außer Frage, dass die beiden Themen, die heute auf der Tagesordnung stehen, Fiskalvertrag und ESM - daneben gibt es natürlich auch noch weitere Themen -, ganz entscheidend sein werden für die Zukunft der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Der Fiskalvertrag ist natürlich, wie Sie richtig gesagt haben, ein weiterer wichtiger Schritt, nachdem bereits eine ganze Reihe von wichtigen Beschlüssen in den letzten 18 Monaten gefasst worden sind: Europäisches Semester, Six-Pack, Euro-Plus-Pakt. Aber der Fiskalvertrag hat die Besonderheit, dass sich damit alle Mitgliedsländer verpflichtet haben, die europäischen Regeln verbindlich in die nationale Gesetzgebung zu übernehmen, wenn möglich mit Verfassungsrang. Mehrere Länder haben das bereits getan, zum Beispiel Spa-

nien und Italien. Es ist wirklich wünschenswert, dass dies in allen Ländern geschieht, weil es hierbei einfach um die Kernpunkte geht, deren Umsetzung zur haushaltspolitischen Koordinierung der Währungsunion unabdingbar sind.

Wir müssen ja aus der Krise lernen. Die europäische Integrationsgeschichte hat immer wieder gezeigt, dass aus Krisen gelernt wird und dann ein weiterer wichtiger Schritt zum besseren Funktionieren gemacht werden kann. Ich denke, das sehen wir auch hier bei diesen verschiedenen Schritten; dabei ist der Fiskalvertrag wichtig.

Zum ESM: Es ist ganz wichtig, dass die Parlamente in den einzelnen Mitgliedstaaten die Voraussetzung schaffen, damit der ESM wie beabsichtigt zum 1. Juli in Kraft treten kann. Jede Verzögerung würde sicherlich negativ auf die Märkte wirken. Wir haben zwar die EFSF. Sie hat sich nach meiner Meinung bewährt. Wir finanzieren drei Anpassungsprogramme: in Irland, Portugal und Griechenland, wobei das vor allem in Irland und Portugal sehr gut funktioniert; das darf man angesichts der vielen negativen Schlagzeilen zu Griechenland nicht vergessen. Der ESM wird zwar die gleichen Instrumente nutzen wie die EFSF, hat aber trotzdem Vorteile im Vergleich zur EFSF:

Er hat einen ganz anderen Status; denn es handelt sich um eine richtige internationale Institution.

Er wird, wie Sie wissen, erhebliches Eigenkapital haben. Das ist ja auch haushaltsrelevant. Damit wird er weniger abhängig von möglichen Aktionen der Ratingagenturen. Insofern ist es wichtig, dass der ESM auf den Weg gebracht wird.

Er hat auch ein anderes Volumen: 500 Milliarden Euro stehen zur Verfügung. Das wird auf den Märkten Beachtung finden. Jede Verzögerung würde sich hier negativ auswirken.

Insofern denke ich, dass beide Gesetzesentwürfe für das weitere Funktionieren der Währungsunion ganz maßgeblich sind. Die Märkte erwarten, dass sie umgesetzt werden - von allen nationalen Parlamenten.

Sie haben auch nach der Lage und weiteren Entwicklung der Währungsunion gefragt. Eine Antwort darauf ist schwierig. Keiner weiß genau, wann die Krise vorbei ist. Ich denke aber, es sind viele Lehren gezogen worden: Das betrifft die haushaltspolitische Koordinierung; das betrifft aber auch Dinge

wie bessere und verstärkte Finanzmarktaufsicht und geht hin zu solchen Dingen wie einer Ausweitung der Zuständigkeiten von Eurostat. Eurostat hatte ja vor der Krise nicht die Möglichkeit, die Bücher der Mitgliedsländer zu prüfen. Jetzt hat Eurostat diese Möglichkeit. Damit ist es faktisch ausgeschlossen, dass ein Land jahrelang geschönte Zahlen meldet.

All diese Aspekte sind wichtig. Ich bin überzeugt, dass mit all diesen Maßnahmen die Währungsunion in Zukunft besser funktionieren wird als vor der Krise.

Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Vielen Dank auch seitens der SPD-Fraktion, dass Sie uns nicht nur mit Ihren schriftlichen Stellungnahmen bereichert haben, sondern hier auch für Fragen zur Verfügung stehen.

Meine erste Frage. Herr Professor Bofinger, Sie haben in Ihrer Stellungnahme gesagt, dass der Vorschlag zur Einrichtung eines ESM - ich würde es einmal so interpretieren - ein Schritt in die richtige Richtung, aber kein ausreichender Schritt ist. Mich würde vor allen Dingen interessieren, welche makroökonomischen Impulse Sie europaweit über den Schuldentilgungsfonds hinaus für notwendig halten, damit die enormen Einsparungen, die ja zur Konsolidierung schon stattgefunden haben, dann auch tatsächlich so umgesetzt werden, dass die Wirtschaft nicht absäuft.

Meine zweite Frage. Herr Dr. Mayer, Sie gehen sehr stark auf die Frage der Refinanzierung ein und beschäftigen sich mit dem Problem, woher der ESM im Zweifel das Geld bekommt, sowie den Marktverwerfungen, die wir in den vergangenen Jahren erlebt haben. Vor diesem Hintergrund schlagen Sie im Zweifel auch eine Liquiditätslinie der EZB zum ESM vor. Das finde ich sehr bemerkenswert. Deshalb möchte ich Sie bitten, über die drei Sätze hinaus, die sich in der Stellungnahme dazu finden, zu begründen, warum Sie der Auffassung sind, dass das notwendig ist.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter Bofinger (Universität Würzburg): Herr Regling sagte zu Recht, man soll aus der Krise lernen. Die Frage ist, ob man wirklich alles aus den zwei Jahren Euro-Krise gelernt hat, was man hätte lernen können. Meiner Meinung nach hat die Strategie, die bisher verfolgt

worden ist, den Euro-Raum immer tiefer in die Krise gebracht.

Wir haben eine realwirtschaftliche Krise. Der Euro-Raum befindet sich quasi in der Rezession; die Arbeitslosigkeit steigt.

Wir haben eine finanzwirtschaftliche Krise. Die Finanzsysteme in den Problemländern erhalten Refinanzierungen eigentlich nur noch durch die EZB. Die von Herrn Sinn zu Recht beklagten TARGET-Salden sind ein Symptom dieser erheblichen Funktionsstörungen des Finanzsystems.

Wir haben auch erhebliche politische Probleme, wie jetzt die Wahl in Griechenland gezeigt hat.

Deswegen ist die Frage, ob die Konsequenz aus dem, was in den letzten zwei Jahren passiert ist, ein Weiter-so sein kann oder ob man sich nicht fragen sollte, ob nicht ein Strategiewechsel einzuleiten ist. Aus meiner Sicht ist der ESM ein Teil der bisherigen Strategie, die sich dadurch auszeichnet, dass ein maximaler Marktdruck auf Länder ausgeübt wird, weil man der Überzeugung ist, dass nur dann ausreichend gespart wird. Darüber hinaus wird gemeinschaftliche Unterstützung nicht proaktiv gewährt, sondern nur dann, wenn die Krise wirklich da ist, und dann auch nur zu diskriminierenden Bedingungen. Das ist das große Problem des ESM. Aus diesem Grunde ist es nachvollziehbar, dass Länder wie Spanien zögern, sich in dieses Rettungssystem zu begeben. Es besteht nämlich die Gefahr, dass davon negative Signale ausgehen und dann möglicherweise in- und ausländische Finanzinvestoren noch mehr Probleme haben.

Aus meiner Sicht ist der ESM sicher besser als nichts. Wenn man aber aus der Krise lernen und Maßnahmen einleiten will, die diese Krise stoppen und Europa in eine richtige Richtung bringen, dann ist es entscheidend, die prozyklische Fiskalpolitik in Ländern wie Italien und Spanien nicht fortzusetzen; denn diese führt zu kontraproduktiven Effekten. Ich glaube, das ist wichtiger als alle Wachstumsprogramme. Es wird jetzt ja häufig gefragt: Wie kann man Wachstum stimulieren? Das wichtigste Wachstumsprogramm ist, dass man die prozyklische Fiskalpolitik in diesen Ländern stoppt. Deren Folgen kann man nämlich mit Wachstumsprogrammen nicht wieder auffangen.

Wenn man das tut, die Konsolidierung also streckt, führt das zu Verunsicherung an den Märkten; auch das ist klar. Das heißt,

dann muss man Maßnahmen ergreifen, um die Märkte zu beruhigen. Diese wird kurzfristig die EZB ergreifen müssen, aber mittelfristig werden wir nicht an Maßnahmen vorbeikommen, die eine gemeinsame Haftung vorsehen, und zwar Maßnahmen, die nicht diskriminierend sind und auch nicht nur im Notfall greifen, sondern vorausschauend die Situation stabilisieren. Der Sachverständigenrat hat mit dem Konzept des Schuldentilgungspaktes gezeigt, wie so etwas gehen kann, wie man also Ländern einen umfassenden Zugang zum Finanzmarkt zu vernünftigen Zinsen sichern und das gleichzeitig durch entsprechende Maßnahmen absichern kann. Aus meiner Sicht muss das der nächste Schritt sein.

Sachverständiger Dr. Thomas Mayer (Deutsche Bank AG): Eingangs möchte ich sagen, Herr Schneider, dass ich viele der Ausführungen von Herrn Bofinger, den ich sehr schätze, nicht teile. Mir ging es in meiner Stellungnahme nicht darum, Argumente aufzulisten, die gegen die gegenwärtige Strategie sprechen. Ich finde, dass Anpassung und Strukturreformen absolut notwendig sind. Warum sage ich dennoch, dass der ESM im Notfall Zugang zur Zentralbank haben soll? Ich denke, wir haben über die letzten zwei Jahre ein zweistufiges Unterstützungssystem geschaffen:

Auf der ersten Stufe unterstützt die Troika Länder mit Anpassungsschwierigkeiten im Gegenzug zur Einhaltung von Konditionen wie wirtschaftspolitische Auflagen. Dieses System ist nicht attraktiv. Die Länder mögen da nicht hineingehen, sie müssen durch Überredung hineingetrieben werden. Wir haben das in Portugal und Irland gesehen.

Als zweite Stufe gibt es ein Unterstützungssystem durch die Zentralbank, das großzügig, beinahe unlimitiert und ohne wirtschaftspolitische Konditionalität abläuft. Wenn die Länder beim Absatz ihrer Rentenscheine Probleme haben: Das Securities Markets Programme der EZB besteht immer noch fort. Die Märkte diskutieren über eine mögliche Wiederaufnahme des Programms in dem Falle, dass sich die Lage in Spanien nicht stabilisiert. Wenn die Länder über Jahre hinaus Probleme mit Banken haben, die nicht eindeutig als Liquiditätsprobleme zu diagnostizieren sind, können sie ihr Bankensystem über die EZB liquide halten. Die EZB ist

also ein zweites Unterstützungssystem, ergänzend zu dem ersten System.

Ich glaube, dass das langfristig nicht tragbar ist. Es wird langfristig den Bestand des Euros gefährden. Deshalb plädiere ich dafür, diese beiden Unterstützungssysteme in ein kohärentes, einstufiges System zusammenzuführen. Da ist es meines Erachtens unverzichtbar, dass in Ländern, die große Probleme haben, in denen es Ungleichgewichte gibt, eine fiskalische Anpassung stattfindet, dass in Ländern, in denen es außenwirtschaftliche Ungleichgewichte gibt, eine strukturelle Anpassung stattfindet. Solche Anpassungshilfe muss in Zukunft über den ESM geleistet werden, wenn er die EFSF ablöst.

Es gibt aber auch eine zweite Art von Problemen: Diese haben mit Liquiditätskrisen zu tun. Wir haben gesehen, dass sich Märkte auch für solvente Schuldner schließen können. Auch solche Liquiditätskrisen muss man bekämpfen können. Dazu braucht man ein Instrument. Wie hoch man auch den Feuerwall setzt, ob das jetzt 500 Milliarden Euro oder - wenn man all das, was schon geleistet wird, einkalkuliert - 800 Milliarden Euro frisches Geld sind: Letztendlich wird der Markt einen solchen - begrenzten - Feuerwall nie als vollständig ausreichend akzeptieren. In einer Liquiditätskrise ist es durchaus möglich - ich würde argumentieren: Es ist sogar wahrscheinlich -, dass der Krisenmechanismus selbst Schwierigkeiten hat, sich am Kapitalmarkt zu refinanzieren. Was machen Sie dann?

Aus diesem Grund halte ich es für wichtig, dass der ESM im Notfall, in einer Liquiditätskrise, in der die Märkte durch Ungleichgewichte und Stimmungen verzerrt sind, auch Zugang zur Zentralbankliquidität hat. Es gibt eine Passage im ESM-Statut, die besagt, dass Interventionen am Sekundärmarkt - darum dreht es sich bei der Liquiditätshilfe - nur dann stattfinden können, wenn die EZB vorher Marktverspannungen diagnostiziert hat. Wenn die EZB eine solche Marktverspannung diagnostiziert, warum sollte sie sich dann verweigern, an der Beseitigung dieser Marktverspannung mitzuarbeiten?

Florian Toncar (FDP): Ich habe dieselbe Frage an Herrn Professor Feld und an Herrn Wendorff: Kann der ESM ohne den Fiskalpakt die positive Wirkung entfalten, die gewünscht ist, oder kann er das nicht? Umge-

kehrt: Kann der Fiskalpakt ohne den ESM die entsprechende Wirkung entfalten? Wie ist die Konnexität dieser beiden Instrumente ausgestaltet? Wie beurteilen Sie das aus ökonomischer Sicht?

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Ich denke, grundsätzlich gehören beide Elemente zusammen. Wir von der Bundesbank haben uns regelmäßig dafür ausgesprochen, dass man bei der Rettung auf der einen Seite eine Verstärkung der Haftung und auf der anderen Seite eine Verstärkung der Kontrolle und der Anreize für finanzpolitische Solidität und Konsolidierung im Auge behalten sollte. Mit dem ESM wird ein wesentlicher Schritt in Richtung einer ausgeweiteten Haftung vorgenommen. Das schmälert grundsätzlich zunächst einmal die Anreize für solide Staatsfinanzen, die Anreize, eigenständig Staatsfinanzen zu konsolidieren sowie das Defizit und die Schulden zurückzuführen. Das muss möglichst kompatibel zu solchen Anreizen ausgestaltet werden.

Dazu gehört zum einen die Ausgestaltung des ESM an sich. Wir würden es beispielsweise für außerordentlich wichtig halten, Zinsaufschläge zu erheben, um dadurch Anreize zu erhalten bzw. zu schaffen, nicht in den ESM einzutreten bzw. die Nutzung der Hilfsprogramme zu beenden. Ferner kann über den Fiskalpakt und die nationale Verankerung der europäischen Vorgaben eine Stärkung des präventiven Mechanismus erreicht werden; die europäischen Vorgaben sollten möglichst verfassungsrechtlich verankert werden. Hierdurch ist es grundsätzlich möglich, der vorhandenen Verschuldungsneigung auf der nationalen Ebene entgegenzuwirken, indem man etwa der Opposition ein deutlich stärkeres Gewicht gibt, indem man die Einhaltung des Konsolidierungskurses zur Not rechtlich einklagen kann. Die beiden Aspekte gehören zusammen.

Im Hinblick auf den Fiskalpakt wäre es wichtig, hier möglichst konkrete Vorgaben für die nationale Umsetzung zu machen. Aber die entsprechenden Bestimmungen sind noch nicht vorhanden - sie werden im Moment noch auf europäischer Ebene ausgearbeitet -, sodass ein genaueres Urteil leider noch nicht möglich ist.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld (Walter Eucken Institut e. V.): Meines Er-

achtens sind beide Mechanismen, beide Regelwerke, der ESM und der Fiskalpakt, notwendige Ergänzungen zueinander, und zwar aus zweierlei Gründen: Man wird feststellen müssen, dass es sich bei den Problemen, die die Länder haben - aus welchen Gründen die Probleme auch immer entstanden sind - , zum einen um Probleme einer übermäßigen Verschuldung und zum anderen um Probleme einer fehlenden Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in diesen Ländern handelt. Diese Probleme können nur in mittlerer und längerer Frist gelöst werden. Der Fiskalpakt bietet den Ländern in der Fiskalpolitik, also bei der Konsolidierungsaufgabe, einen Anker. Das geschieht, indem er die Länder dazu anhält, in nationaler Verantwortung Schuldenbremsen zu erlassen, ein Stück weit in der Hoffnung, dass man über das nationale Recht eine größere Bindungswirkung erreicht als über den Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Allerdings werden die unternommenen Konsolidierungsschritte oder die Struktur reformen, die auf Wettbewerbsfähigkeit abzielen, wegen ihrer mittelfristigen Orientierung notwendigerweise nicht gleich zu Beginn die Glaubwürdigkeit schaffen, die man braucht, um die Finanzmarktteilnehmer zu beruhigen und ihnen zu versichern, dass sie bei Investitionen in Staatsanleihen dieser Länder ihr Geld zurückbekommen.

Die Liquiditätshilfen zielen darauf ab, in einer solchen Situation als Auffangmechanismus zu fungieren, und sollen dafür sorgen, dass Länder, die Probleme haben, sich zu refinanzieren, auf jeden Fall an die Mittel herankommen, die sie benötigen, wenn ihre Staatsanleihen fällig werden. Insofern sind die beiden Instrumente aus dieser ersten Perspektive heraus notwendige Ergänzungen zueinander.

Die zweite Perspektive folgt aus der Überlegung, dass in der gegenwärtigen Situation eigentlich alles von Erwartungen abhängt: Die Erwartungsbildung der Finanzmarktteilnehmer und der Wirtschaftssubjekte in den verschiedenen Ländern ist entscheidend für all das, was im Moment abläuft. Denn man kann sich anschauen, welcher Refinanzierungsbedarf in den jeweiligen Monaten ansteht. Man müsste noch nicht so beunruhigt sein, weil das Volumen, das zur Verfügung steht, für die nächsten Monate sicherlich noch reicht; aber im Grunde schaut sich jeder an, ob der Umgang mit der Situa-

tion in den jeweiligen Ländern in der ferneren Zukunft durchgehalten werden kann. Die Erwartungsbildung zielt zunächst auf das Liquiditätsproblem, aber auch auf die Glaubwürdigkeit der getroffenen Reformmaßnahmen ab. Ich fange mit Letzterem an.

Wenn die betroffenen Länder ihre Haushalte konsolidieren und Maßnahmen einleiten, Strukturreformen der Arbeitsmärkte und Produktmärkte einleiten, dann ist keineswegs gesichert, dass die Investoren die beschlossenen, vielleicht auch schon eingeleiteten Maßnahmen als hinreichend glaubwürdig ansehen. Das heißt, es kann sehr wohl passieren, dass auf den Märkten, auch wenn man eigentlich drastische Maßnahmen beschlossen hat, in einer solchen Situation zunächst einmal Attentismus vorherrscht und wegen dieses Attentismus die Zinsen weiter steigen; auf den Finanzmärkten können sich Spiralen selbst erfüllender Prophezeiungen entwickeln. In einer solchen Situation wird jeder genau ausrechnen, wie hoch der Refinanzierungsbedarf der jeweiligen Länder in den jeweiligen Jahren ist, und wird sich anschauen, ob das Volumen, das zur Verfügung steht, um dann einzuspringen, ausreichend ist.

An dieser Stelle teile ich die Bedenken der Kollegen Mayer und Bofinger, dass das Volumen, das uns gegenwärtig zur Verfügung steht, um Liquiditätshilfen zu gewähren, aus der Sicht der Finanzmarktteilnehmer nicht hinreichend Glaubwürdigkeit verschafft. Es ist ein begrenztes Volumen, und es ist von der Begrenzung her so austariert, dass ein Investor, der die Refinanzierung der Staatsverschuldung im Falle Italiens oder Spaniens über die nächsten zwei, drei oder vier Jahre in den Blick nimmt, Schwierigkeiten haben wird.

Aus diesem Grund haben wir vonseiten des Sachverständigenrats den Schuldentilgungspakt vorgeschlagen. Mit der ersten Komponente, dem Schuldentilgungsfonds, haben wir die Möglichkeit, etwas mehr Ruhe in die Märkte zu bringen, weil man diejenigen Länder, die bei dem Fonds mitmachen dürfen, rund fünf Jahre lang über eine entsprechende gemeinschaftlich besicherte Anleihe des Fonds refinanzieren kann. Danach kehren die Länder in nationaler Verantwortung an die Finanzmärkte zurück und haben die Möglichkeit, die Schulden etwas stärker zurückzuführen, sodass sie nach Ablauf der

Tilgungsphase am Schluss die Glaubwürdigkeit haben können, die ihnen heute fehlt.

Dr. Gesine Lötzsch (DIE LINKE): Eine Vorbemerkung: Ich glaube, unsere heutige Anhörung hat einen gewissen vorläufigen Charakter. Denn die Wahlen gestern in Frankreich haben das Ergebnis gebracht, dass Hollande gewählt wurde. Er hat in seiner Wahlkampagne angekündigt, dass er den Fiskalpakt neu verhandeln wird. Also werden wir uns bald wieder in dieser Runde zusammenfinden. Ich gehe zumindest davon aus, dass seine Ankündigung umgesetzt wird.

Ich habe eine Frage, die ich an Frau Tober und an Herrn Bofinger richten möchte: Ist eine Wachstums politik, wie sie zum Beispiel der Präsident der Europäischen Zentralbank, Draghi, und andere - aus meiner Sicht zu Recht - fordern, mit dem Fiskalpakt vereinbar? Wenn ja: Warum? Wenn nein: Was müsste man am Fiskalpakt ändern?

Sachverständige Dr. Silke Tober (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung): Letztlich ist eine Wachstumsstrategie mit dem jetzigen Fiskalpakt vereinbar, da er nicht sofort eingehalten werden muss, sondern die Länder in den nächsten Jahren die Vorgaben der EU-Kommission einhalten müssen. Dennoch gibt es grundsätzliche Bedenken, ob der Fiskalpakt an sich ein Stabilitätsanker ist und Vertrauen herstellen kann; darauf richten sich im Augenblick ja alle Hoffnungen. Regeln können vertrauensbildend wirken. In diesem Fall dürfte das nicht so sein; denn der Fiskalpakt hat ein paar Eigenarten.

Es ist relativ wenigen Leuten bewusst, dass die Einhaltung des Fiskalpaktes impliziert, dass die Schuldenstandsquote der Länder bei 30 Prozent bzw. 14 Prozent konvergiert, wofür es gar keine ökonomische Begründung gibt. Auch besteht bei einem strukturellen Defizit, das man, wie wir alle wissen, eigentlich schlecht definieren kann, immer die Gefahr, dass eine Politik, die sich auf den Fiskalpakt stützt, prozyklisch wirkt.

Auch wenn der Fiskalpakt in der Übergangszeit Spielräume für eine Wachstums politik eröffnet, geht er im Zweifelsfall doch nicht weit genug. Vor allem - das ist besonders problematisch - lässt sich aus ihm keine Wachstumsstrategie ableiten. Was wir im Augenblick brauchen, ist nicht nur eine Kon-

solidierung, sondern auch eine Überwindung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb des Euro-Raums. Das heißt, wir müssen einerseits die Konsolidierung zeitlich strecken und andererseits nach Ländern differenzieren, sodass die Länder, die im Augenblick relativ wenige Probleme haben, ihre Binnenwirtschaft stärken und es damit den anderen Ländern ermöglichen, die Leistungsbilanzprobleme, die sie zusätzlich zu ihren Schuldenproblemen haben, zu überwinden.

Ganz wichtig für eine erfolgreiche Wachstumsstrategie ist allerdings, dass wieder Vertrauen an den Finanzmärkten einkehrt. Da brauchen wir nicht nur ein bisschen mehr, sondern sehr viel mehr Vertrauen. Darauf würde ich später noch eingehen.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter Bofinger (Universität Würzburg): Der Fiskalpakt hat den gleichen Konstruktionsfehler wie die Schuldenbremse: Er verstößt gegen grundlegende fiskalpolitische Einsichten. Es gibt eine sehr alte, eigentlich unbestrittene Regel in der Fiskalpolitik, die sogenannte goldene Regel der Fiskalpolitik, die besagt, dass ein Staat Investitionen mit Krediten finanzieren darf. Das ist eine ganz anerkannte Regel. Auch der Sachverständigenrat hat bei seiner Expertise zur Schuldenbremse explizit darauf hingewiesen, dass eine Schuldenfinanzierung von Investitionen möglich sein soll. Das ist bei der deutschen Schuldenbremse so nicht vorgesehen, entgegen unserer Expertise.

Diesen Konstruktionsfehler findet man jetzt auch im Fiskalpakt. Das bedeutet, dass Staaten nicht mehr in der Lage sein werden, Zukunftsinvestitionen vorzunehmen und diese über den Finanzmarkt zu finanzieren. Aus meiner Sicht ist das eine falsche Lehre aus der gesamten Finanzmarktkrise. Die Finanzmarktkrise hat gezeigt, dass die privaten Märkte außerordentlich große Schwierigkeiten haben, Mittel, die man ihnen anvertraut, vernünftig zu investieren; sonst säßen wir jetzt nicht hier. Die Konsequenz ist die Einführung einer Schuldenbremse, die besagt: Jetzt soll der Staat die Zukunftsinvestitionen nicht mehr finanzieren dürfen. - Darin sehe ich ein erhebliches Problem, nicht kurzfristig, aber mittelfristig: Man nimmt Staaten die Möglichkeit, in die Zukunft ihrer Länder und Volkswirtschaften zu investieren.

Priska Hinz (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank an die Sachverständigen, dass Sie alle gekommen sind. Es tut mir leid, dass Sie warten mussten; aber auch ich gehe davon aus, dass die Anhörung zum Fiskalpakt heute nur vorläufig ist. Wir haben nämlich im Haushaltsausschuss beantragt, dass die Anhörung zum Fiskalpakt abgesetzt wird, weil der wichtigste Teil fehlt, nämlich die Vorschläge der Europäischen Kommission zum automatischen Korrekturmechanismus, und wir deshalb nicht wissen, ob unser Grundgesetz zusätzlich angepasst werden muss, was die Frage der Einhaltung der Schuldenregel durch die Bundesländer angeht. Wir werden also sicher an einer anderen Stelle und zu einem anderen Zeitpunkt auf den Fiskalpakt zurückkommen.

Ich möchte meine Fragen zunächst an Frau Dr. Buch und an Herrn Dr. Bofinger richten. Frau Dr. Buch, Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf abgehoben, dass es vor allem einer nachhaltigen Stabilisierung der Banken bedarf, um von den hohen Staatsschulden herunterzukommen bzw. um die Schuldenkrise in den Griff zu bekommen. Sie haben Zweifel geäußert - so habe ich das jedenfalls verstanden -, ob der ESM dazu das richtige Instrumentarium bietet. Meine Frage wäre: Braucht man stattdessen einen europäischen Bankenrettungsfonds, und wie könnte er eingeführt und ausgestaltet werden?

Herr Professor Dr. Bofinger, Ihre Stellungnahme habe ich so verstanden, dass Sie statt des ESM gerne einen Altschuldentilgungsfonds einrichten würden. Da frage ich mich, ob das nur eine Glaubensfrage ist, also ob es auch möglich wäre, den Altschuldentilgungsfonds einzurichten und den ESM zu behalten, um in Krisenfällen ein Instrument für die Staaten zu haben, die trotz Altschuldentilgungsfonds in eine Krise geraten? Wie könnten sich ein ESM, ein Fiskalpakt und ein Altschuldentilgungsfonds in eine Strategie der Wettbewerbsfähigkeit einreihen?

Sachverständige Prof. Dr. Claudia Buch (Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen e. V.): Vieles von dem, was ich in meiner Stellungnahme zur Begründung geschrieben habe, ist schon gesagt worden. Deswegen möchte ich es nicht im Detail wiederholen.

Ein wichtiger Punkt ist für mich - es ist schon angeklungen -, dass wir im Moment

ein erhebliches Vertrauensproblem auf den Finanzmärkten haben. Ich persönlich und viele meiner Kollegen betrachten den ESM als einen sehr eng definierten Mechanismus. Der ESM soll ein permanenter Mechanismus werden. Er soll zukünftig helfen, die Auswirkungen von Vertrauenskrisen, die auf den Finanzmärkten auftreten, abzufedern.

Im Idealfall würde das in meinen Augen so aussehen: Wenn ein Land in eine Umschuldung eintreten müsste und deswegen den Zugang zum Kapitalmarkt und damit zu Liquidität verlieren würde, dann müsste eben auch ein Abfederungsmechanismus bereitstehen. Man könnte sich auch vorstellen, dass dieser Zugang zu Liquidität unter sehr eng definierten Kriterien - wenn Länder ex ante eine strenge Konditionalität erfüllen - möglich ist.

Vorhin ist bereits angeklungen: Das Volumen, das derzeit im ESM zur Verfügung steht - wobei wir alle nicht wissen, was genau im Falle einer Krise an Finanzierungsvolumen und Liquidität notwendig sein wird -, würde nicht ausreichen, um eine breit gefächerte Krise abfedern zu können. Das Ganze müsste auf eng umrissene Fälle begrenzt werden.

Wir wollen diesen Mechanismus - ich habe vorhin skizziert, wie er in meiner Idealvorstellung aussehen sollte - nun in einer Situation einführen, in der wir noch massiv mit den Problemen der Verschuldungskrise der Vergangenheit zu tun haben. Ich könnte Ihnen im Zusammenhang mit der Altschuldenproblematik keine genauen Zahlen aus Bankbilanzen oder aus Bilanzen anderer Investoren nennen. Wir alle sind uns jedoch einig - das ist vorhin schon angesprochen worden -, dass viele Banken, die sich in Schwierigkeiten befinden, auf Refinanzierung über die EZB angewiesen sind. Das alles sind Indikatoren dafür, dass die Altschuldenproblematik existiert.

In meiner Stellungnahme habe ich auf folgenden Punkt hingewiesen: In der öffentlichen Diskussion ist sehr viel über die Volumina des ESM gesprochen worden und meiner Meinung nach zu wenig über die einzelnen Instrumente, die dem ESM zur Verfügung stehen. Das Instrument der Bankrekapitalisierung kann jedoch durchaus eine wichtige Rolle spielen, auch in dieser Übergangssituation.

Die Schwierigkeit besteht darin, dass eine Rekapitalisierung, eine Umstrukturierung von

Banken - wir haben im Januar dieses Jahres an ähnlicher Stelle bereits über dieses Thema diskutiert - ein sehr aufwendiges und komplexes Instrument darstellt. Man muss die einzelnen Bankbilanzen im Detail durchforsten, um festzustellen, wie groß der Rekapitalisierungsbedarf jeweils ist. Wir wissen überdies aus den Erfahrungen mit Banken Krisen, dass die Banken selbst keinen Anreiz haben, sich sozusagen für Rekapitalisierungshilfen zu bewerben und zuzugestehen, dass sie Hilfe brauchen. Genauso verhält es sich bei den Regierungen; auch ihnen fällt es derzeit schwer, zu sagen: Wir wollen dieses Instrument nutzen.

Deshalb plädiere ich dafür, hier zu einer gemeinsamen Initiative auf europäischer Ebene zu gelangen. Man könnte sich zum Beispiel vorstellen, dass die European Banking Authority ein Antragsrecht auf Rekapitalisierungshilfen erhält. Dabei muss man sehr genau prüfen, inwieweit das im Rahmen des ESM noch möglich ist. Mit anderen Worten: Im Rahmen des ESM ist ein Instrument vorhanden, das einen Teil der Übergangsproblematik der Altschulden lösen kann. Ich sehe aber Schwierigkeiten, es in diesem spezifischen Kontext anzuwenden. Auf die Details können wir möglicherweise später noch eingehen.

Ich möchte noch auf die Frage zu sprechen kommen, ob wir einen neuen europäischen Rettungsfonds brauchen. Bei der Beantwortung dieser Frage bin ich ein wenig vorsichtig. Vorhin wurde schon gesagt: Wir befinden uns in einer Situation, in der wir eine Vielzahl neuer Institutionen in Europa schaffen, die viele richtige Dinge adressieren. Die Details müssen noch spezifiziert werden; vieles geht aber schon in die richtige Richtung.

Ich halte es in der jetzigen Situation nicht für zielführend, sich Gedanken über eine zusätzliche Institution zu machen, die sich um diese Dinge kümmern soll. Mein Vorschlag wäre, sich auf die bereits vorhandenen Institutionen zu beschränken und mit ihnen zu arbeiten. Das heißt, am Ende muss auch die Bankrekapitalisierung nationaler Kompetenz unterstehen. Für eine Übergangsphase könnte man sich jedoch überlegen - das hatte ich skizziert -, stärker auf europäische Institutionen zurückzugreifen.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter Bofinger (Universität Würzburg): Zunächst

möchte ich etwas zum Nebeneinander von ESM und Schuldentilgungsfonds sagen. Aus meiner Sicht ist beides nebeneinander durchaus möglich. Die Idee müsste dann sein, den ESM stärker zur Bankenrestrukturierung einzusetzen.

Wenn man über das Bankensystem spricht, muss man sich die Frage stellen, ob der bisher verfolgte Ansatz, dass jedes Land die alleinige Verantwortung für die Rettung seiner Banken trägt, noch zielführend ist oder ob man nicht vielmehr eine gemeinsame Initiative benötigt, wie es Frau Buch gerade ausgeführt hat.

Das Problem ist Folgendes: Wenn Länder wie Spanien versuchen, ihr Bankensystem zu retten, dann verschlechtert sich die Finanzsituation des Staates. Wenn sich diese verschlechtert, verschlechtert sich wiederum die Situation der Banken, die die Staatsanleihen halten. Das heißt, wenn man diese Verlinkung zwischen Staatsfinanzen und Bankenstabilität aufbrechen möchte, muss man sich überlegen, was man auf europäischer Ebene dafür tun kann.

Hier könnte möglicherweise der ESM zum Tragen kommen, der jedoch anders arbeiten müsste, als es bisher vorgesehen ist. Der ESM müsste dann nämlich direkt Mittel an die Banken vergeben und nicht den Weg über die einzelnen Staaten gehen. Das würde wahrscheinlich auch bedeuten, dass man im Bereich der Bankenaufsicht noch stärker vorgeht, auch über das jetzige System hinaus, und versucht, möglichst schnell eine gemeinsame Bankenaufsicht für den Euro-Raum zu etablieren. Bei einer solchen Maßnahme wäre es vertretbar, den ESM ganz gezielt zur Bankenrestrukturierung in Europa einzusetzen. Das wäre meines Erachtens notwendig; denn ansonsten ist es für die EZB extrem schwierig, den Banken die Rote Karte zu zeigen. Die Instabilität der einzelnen Banken zwingt die EZB, mehr oder weniger unbegrenzt Geld hinzugeben. Das können wir aber eigentlich nicht wollen. Deswegen müssen wir versuchen, die Banken auf eine sichere Basis zu bringen.

Noch etwas zur Strategie der Wettbewerbsfähigkeit. Am wichtigsten ist es, die derzeitige Abwärtsspirale zu stoppen; das wäre der beste Beitrag zur Stabilisierung der Wettbewerbsfähigkeit. Man kann sich darüber hinaus alles Mögliche überlegen, zum Beispiel, Investitionsprogramme über die Europäische Investitionsbank aufzulegen.

Wenn sich jedoch Länder wie Spanien oder Italien mit einem Wirtschaftswachstum von minus 2 Prozent im Rezessionsbereich befinden, dann hilft das alles nicht so furchtbar viel.

Vorsitzende Petra Merkel: Wir kommen zur zweiten Fragerunde.

Klaus-Peter Willsch (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, lassen Sie mich zunächst für die Sachverständigen und für die Öffentlichkeit geschäftsleitend eine Anmerkung zu den Einlassungen von Frau Hinz und Frau Löttsch machen. Sie haben aus Teilen einer nichtöffentlichen Sitzung berichtet. Ich will Ihnen hierzu nur Folgendes mitteilen: Wenn wir den jeweiligen Forderungen gefolgt wären, dann wären im Falle von Frau Hinz alle Experten zum Fiskalpakt und im Falle von Frau Löttsch sämtliche Experten nach Hause geschickt worden. Wir wollten auf den Rat der Experten jedoch nicht verzichten und freuen uns, sie nun befragen zu dürfen.

(Beifall)

Ich möchte zwei Fragen an Herrn Dr. Thomas Mayer richten.

Erste Frage: Art. 12 Abs. 2 des ESM-Vertrages schließt eine Privatgläubigerbeteiligung praktisch aus. Bei den in dieser Vorschrift enthaltenen Kautelen muss man davon ausgehen, dass es zu einer solchen Beteiligung nicht kommen kann. Wenn nun diejenigen, die bei Zahlungsausfällen eigentlich zuständig wären - nämlich die Gläubiger und die Banken -, nicht mehr beteiligt werden, wären es am Ende schließlich die Staaten, die für ihre Banken bürgen müssten. Zum Staatsbankrott ist aber auch nichts geregelt. Führt das dann nicht dazu, dass zunächst den Banken, die eigentlich zuständig wären, und dann den Staaten, die in der zweiten Reihe zuständig sind, die Risiken und letztlich die Schulden abgenommen und sie stattdessen auf die Solventesten im Kreis der Euro-Gruppe übertragen werden?

Zweite Frage: Im Kern bedeutet der ESM doch die Schaffung einer weiteren legalen Verschuldungsmöglichkeit, nachdem die sonstigen Möglichkeiten dazu aufgrund des geradezu prohibitiv hohen Zinses am Markt eher ausgeschlossen scheinen. Im Gegensatz zu dem, wie zunächst im Falle Griechenlands verfahren wurde, wird nun auf Strafzuschläge bei den Zinsen verzichtet.

Das führt schon jetzt zu der Situation, dass bürgende Staaten sich selbst zu Kosten refinanzieren, die höher sind als die Mittel, die vom EFSF an Länder unter dem Schirm weitergereicht werden. Ist im Hinblick auf den Zuschnitt des Währungsraumes zu erwarten, dass eine Lösung für das Problem der wachsenden Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb einer mittleren Frist von bis zu fünf Jahren gefunden wird und die dauerhafte Übernahme der Schulden anderer Länder durch die solventen Staaten, etwa durch Deutschland, beendet werden kann?

Vorsitzende Petra Merkel: Wir haben uns darauf verständigt, zwei Fragen zu stellen.

(Zuruf)

- Ich kann noch bis zwei zählen.

Sachverständiger Dr. Thomas Mayer (Deutsche Bank AG): Zu Ihrer ersten Frage: Ich glaube, dass wir das Prinzip „Souveränität und Haftung“ nicht zu stark verwässern sollten. Was die Banken angeht, müsste man dahin kommen, eine stärkere Beteiligung der Gläubiger herbeizuführen, mit Ausnahme derjenigen, die durch Einlagensicherungssysteme geschützt sind.

Meines Erachtens ist es sehr fragwürdig, bestimmte Gläubigergruppen, zum Beispiel die Senior Bondholders, also diejenigen mit erstrangigen Bankanleihen, ganz herausnehmen, andere Gläubigergruppen jedoch, zum Beispiel diejenigen mit nachrangigen Bankanleihen, mit hineinzunehmen. Im Zuge des Krisenmanagements hat man zu Maßnahmen gegriffen, die man bei nochmaliger Überlegung vielleicht systematischer hätte angehen sollen. In diesem Zusammenhang müsste man die Voraussetzungen dafür schaffen, eine stärkere Gläubigerbeteiligung durchführen zu können. Die Aktionäre sind beteiligt worden. Jeder, der die Entwicklung der Bankenindizes anschaut, erkennt, dass die Aktionäre im Zuge der Euro-Krise, aber auch der globalen Finanzkrise stark gerupft worden sind. Die Gläubiger hingegen brauchten zum Teil keinen einzigen Beitrag zu leisten.

Ich komme zum zweiten Abschnitt Ihrer ersten Frage,

(Heiterkeit)

nämlich zur Beteiligung der Privatgläubiger an Staatsinsolvenzen. Auch hier halte ich eine sinnvolle Beteiligung des Privatsektors für notwendig. Mit „sinnvoll“ meine ich eine Beteiligung des Privatsektors, die nicht auf Kosten der Finanzstabilität im Euro-Raum insgesamt geht. Eine Beteiligung ist aber insofern notwendig, um über den Finanzmarkt fiskalpolitische Disziplin auszuüben. Insofern würde ich den Fiskalpakt als eine notwendige Bedingung für eine nachhaltige Stabilisierung des Euro-Raums in Bezug auf die Fiskalpolitik ansehen, aber nicht als hinreichend. Notwendig und hinreichend wäre aus meiner Sicht die Einbeziehung des Privatsektors, wenn es tatsächlich zu Staatsinsolvenzen kommt.

In diesem Zusammenhang ist der Fall Griechenland nicht als Ausrutscher zu sehen, wie es in der öffentlichen Debatte oder von manchen politischen Mandatsträgern oft kolportiert wird. Meines Erachtens sollte der Fall Griechenland - eine geordnete Umschuldung - durchaus als Anhaltspunkt genommen werden, wie man solche Situationen in Zukunft abwickeln kann.

Sie hatten auch nach der Wirksamkeit von Strafzuschlägen gefragt bzw., ob die Begründungen für Strafzuschläge sinnvoll sind. Ich glaube, dass hier zwei Ziele miteinander in Konflikt stehen. Zum einen geht es darum, den Staat anzuspornen, seine Anpassungsmaßnahmen so schnell wie möglich durchzuführen. Zum anderen geht es darum, die Staatsfinanzen wieder auf eine stabile Grundlage zu stellen. Wenn Sie da einen zu hohen Strafzins einführen, unterminieren Sie wiederum das Ziel, die Staatsfinanzen zu konsolidieren. Angesichts dessen halte ich Strafzinsen für den falschen Anreizmechanismus, um Staaten auf den richtigen Weg zu bringen. Es sollte vielmehr wirtschaftspolitische Auflagen geben, die dann strikt überwacht werden und auf deren Einhaltung bestanden wird.

Vor diesem Hintergrund kann man sich durchaus Sorgen machen, ob manche Länder im Euro-Raum in der Lage sind, alle diese Auflagen einzuhalten bzw. einhalten zu wollen. Insofern sehe ich durchaus die Gefahr, dass es letztendlich ganz zur Verlagerung der Haftung von Privatgläubigern auf den Steuerzahler kommt. Wenn ein Staat nicht willens ist, sich diesen Auflagen zu stellen und sie einzuhalten, kann letztlich

Schaden bei den Steuerzahlern der Geberländer entstehen.

Johannes Kahrs (SPD): Ich habe eine Frage an Herrn Regling und Herrn Professor Enderlein. Herr Dr. Thomas Mayer hatte vorhin erklärt, dass die Märkte einen begrenzten Firewall nicht akzeptieren würden, und hat dann unter anderem zum Thema Zentralbankliquidität ausgeführt. Ich möchte Sie fragen, ob Sie diese Ansicht, auch im Hinblick auf die Zentralbankliquidität, teilen und welche Alternativen Sie sehen.

Sachverständiger Klaus Regling (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität): Diese Frage ist sehr häufig diskutiert worden: Welche Summe müsste vorhanden sein, um die Märkte zu beeindrucken? Der Firewall ist in mehreren Stufen angehoben worden. Wir haben derzeit einen Firewall von insgesamt mindestens 800 Milliarden Euro. Hinzu kommt - das darf man nicht vergessen -, dass in der Regel auch der IWF beteiligt wäre. Würde ein neuer Fall eintreten, wäre die allgemeine Erwartung, dass dann auch der IWF zur Verfügung steht. In der Vergangenheit hat der IWF ein Viertel, ein Drittel oder in den ersten Fällen sogar bis zu 50 Prozent draufgelegt. Geht man bei 500 Milliarden Euro an frischem zur Verfügung stehendem Geld davon aus, dass der IWF zukünftig beteiligt wäre, kommt man schnell auf 750 Milliarden Euro.

Nun kann man weiter überlegen, für welche Fälle das reicht und für welche nicht. Es ist in diesem Zusammenhang immer gefährlich, Ländernamen zu nennen; dann wird sofort publiziert, ich erwartete, dass diese Länder Anträge auf Hilfsfinanzierung stellen werden. Deshalb nenne ich ausdrücklich keine einzelnen Länder.

Wenn man aber einen Blick auf die Länder wirft, über die oft diskutiert wird, dann weiß man sehr genau, wie groß der Refinanzierungsbedarf ist. Die Zahl von 750 Milliarden Euro ist wesentlich größer als der gesamte Refinanzierungsbedarf aller infrage stehenden Länder - für ein Jahr. In diesem Jahr kann gegebenenfalls eine Menge passieren, wenn das gewollt wird. Ich teile insofern nicht den Pessimismus, dass die Vorkehrungen nicht reichen werden, zumindest nicht in diesem Maße, wenngleich für die Märkte eine noch größere Zahl sicherlich beeindruckender wäre.

Natürlich stimmt auch das, was Dr. Thomas Mayer gesagt hat: Die EFSF und in Zukunft der ESM haben es nicht so leicht wie der IWF oder eine Zentralbank, sich zu refinanzieren. Zentralbanken können bekanntermaßen ihr Geld drucken. Der IWF holt sich sein Geld bei den Zentralbanken ab. EFSF und ESM können jedoch kein Geld drucken - das ist auch gut so -, sondern müssen sich das Geld am Markt besorgen. Bisher hat das immer funktioniert.

Es gab eine einzige Woche, in der alle Länder im Euro-Raum einige Tage lang Probleme hatten, Geld aufzunehmen; und zwar nachdem der damalige griechische Ministerpräsident Papandreou das Referendum angekündigt hatte. Das war aber bisher die einzige Phase. Sonst war es immer reibungslos möglich, auch große Beträge aufzunehmen. Die EFSF konnte immer ohne Probleme die jeweils notwendige Liquidität aufreiben.

Für die Zentralbanken stellt sich die Situation jedoch anders dar; so ist nun einmal das Konstrukt. Es kann auch nicht anders sein. Wenn man zwischen den Aufgaben der Zentralbank und den Aufgaben der Fiskalpolitik trennen will, dann kann nur etwas wie EFSF oder ESM zielführend sein, also Konstrukte, bei denen kein Geld gedruckt wird, bei denen vielmehr die Verantwortlichkeit der Finanzministerien im Vordergrund steht.

Sachverständiger Prof. Dr. Henrik Enderlein (Hertie School of Governance): Herr Kahrs, ich glaube, es geht weniger um die Gesamtgröße des Firewalls als vielmehr um die Frage, wer diesen Firewall am Ende garantiert. Ich glaube, dass die Finanzmarktteilnehmer sehr genau unterscheiden, welche Arten der Garantien es gibt.

Das Spiel, das in den letzten zwei Jahren abgelaufen ist, war immer das gleiche: Es ging darum, dass niemand die Letztverantwortung für diese Garantien übernehmen wollte, bzw. darum, dass die Parlamente - auch dieses Parlament - die Garantien so gering wie möglich halten wollten. Daraus sind all diese Konstrukte entstanden, die wir im Laufe der Zeit erlebt haben. Zunächst war es ein Schuldentilgungsfonds, der nicht aktiviert werden sollte und der dann doch aktiviert wurde. Dann wurde darüber gesprochen, dass der Finanzrahmen gering sein sollte. Anschließend wurde er aufgestockt. Ich erinnere mich an unsere Diskussion im

vergangenen September genau in diesem Gremium. Viele Sachverständige, unter anderem ich, haben darauf hingewiesen, dass wir uns im nächsten halben Jahr wiedersehen und über eine Erhöhung des Rettungsschirms sprechen werden. Das tun wir heute. Es sind nun doch acht Monate geworden; insofern lagen wir falsch. Trotzdem treffen wir uns. Die entscheidende Problematik ist, dass man ständig zu spät oder nie klar sagt, wer die Garantien trägt. Das betrifft sowohl die Diskussion über die Rolle der EZB und des Altschuldentilgungsfonds als auch die Diskussion über die Zusammenlegung bzw. die Parallelität von EFSF und ESM. Die EZB ist die einfachste Lösung; denn für sie stehen die nationalen Parlamente nur mittelbar in der Haftung. Insofern ist das politisch gesehen der einfachste Weg. Die Einrichtung eines Schuldentilgungsfonds als Instrument ist durchaus überlegenswert; aber wir alle wissen, wie hoch die Garantien sind, die das deutsche Parlament übernehmen müsste. Wir reden letztlich über eine Garantie von über 2 Billionen Euro, und ich bin mir nicht sicher, ob das in diesem Raum bzw. in diesem Haus Zustimmung finden würde.

Zur Parallelität von EFSF und ESM habe ich im Januar einen Vorschlag präsentiert, den viele von Ihnen teilen. Wir hätten die Möglichkeit gehabt, EFSF und ESM parallel weiterlaufen zu lassen. Das hätte die garantierte Gesamtsumme auf 1 Billion Euro erhöht. Die Bundesregierung hat sich entschieden, nicht diesen großen Schritt, sondern nur einen kleinen Schritt zu gehen, was dazu führt, dass nach der Ratifizierung des ESM-Vertrages im Juli zusätzlich zur EFSF-Kapazität eine erste Tranche von 106 Milliarden Euro und gegen Ende des Jahres eine zweite Tranche ausgezahlt wird. Im Frühjahr 2013 - wenn das so kommt; wir kennen das genaue Timing der Tranchen für 2013 noch nicht - wird der Finanzierungsrahmen noch einmal ansteigen, aber am 1. Juli 2013 fällt dann schlagartig die Finanzierungskapazität der EFSF weg. Insofern ist das wieder ein Spiel, bei dem man nicht genau sagen möchte, wie hoch die Gesamtgarantie ist, und das merken Finanzmarktteilnehmer sehr genau. Es geht in die Richtung, dass immer deutlicher die Frage formuliert werden wird: Wie viele Garantien sind die AAA-Länder am Ende in der Lage und politisch auch bereit zu übernehmen? Solange diese Frage nicht

beantwortet ist, braucht man die Diskussion über die Technikalitäten nicht fortzusetzen; denn am Ende wird der politische Wille entscheidend sein.

Heinz-Peter Hausteин (FDP): Ich richte meine Fragen an Dr. Thomas Mayer und Professor Dr. Claudia Buch. Sie lauten: Für wie wichtig erachten Sie die im ESM-Vertrag vorgesehene strenge Konditionalität von Hilfsmaßnahmen in Bezug auf die zu erfüllenden Sanierungsaufgaben, und was sind die Alternativen dazu?

Sachverständiger Dr. Thomas Mayer (Deutsche Bank AG): Einfache Frage, relativ kurze Antwort: Die Konditionalität ist absolut essenziell. Ohne diese Konditionalität wird die Anpassung nicht stattfinden, und deshalb das Ziel des Programms nicht erreicht.

Sachverständige Prof. Dr. Claudia Buch (Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen e. V.): Ich könnte es kurz machen; denn ich sehe das genauso. Aber ich würde gerne noch eine Konkretisierung vornehmen. Ich habe eben intensiv über das Thema Banken, Rekapitalisierung und Restrukturierung gesprochen. Ich weiß nicht, wie eng Ihre Frage definiert war, aber ich möchte festhalten: Wenn man speziell darauf zu sprechen kommt, was die Bedingung dafür ist, dass die Länder Rekapitalisierungshilfen erhalten können, dann sollte auch ein Plan vorgelegt werden, der nicht die makroökonomische Anpassung vorsieht, sondern bei dem die Sanierung der Finanzinstitute im Vordergrund steht. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass das eine sehr zeitaufwendige und auch sehr arbeitsintensive Aufgabe ist. Daher muss man sich auch überlegen, inwiefern die bestehenden Institutionen das derzeit leisten können; denn wenn man den Banken staatliche Hilfen zukommen lässt, muss man die Bücher sehr genau prüfen. Letztlich muss eine Entscheidung darüber getroffen werden, wie Marktstrukturen im Bankensektor gestaltet werden könnten. Bei einem gewissen Teil des europäischen Bankensektors gibt es Schwierigkeiten, langfristige Refinanzierungsquellen bzw. Fundingquellen zu erschließen. All dies sind Dinge, die am Ende im Rahmen eines Insolvenzregimes für Banken entschieden werden müssen. Von daher sind die Auflagen und die rechtlichen Rahmenbedingungen sehr

wichtig. Ich habe das zum Schluss meiner Ausführungen dargelegt.

Auch was den gesetzgeberischen Teil angeht, ist festzustellen: Es ist viel im Bereich der Bankenregulierung getan worden, vieles ist auf dem Weg, aber in Bezug auf den Aspekt, wie wir grenzüberschreitend tätige Banken sanieren und umstrukturieren können, liegt noch einiges im Argen. Ich sehe das als einen komplementären Teil der Gesetzgebung, der mit dem ESM zusammenhängen muss, damit er so langfristig funktionieren kann, wie es intendiert ist.

Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE): Ich erspare es mir, mich auf die unqualifizierten Anschuldigungen von Herrn Willsch zu beziehen.

(Klaus-Peter Willsch (CDU/CSU):
Na, na, na! Ein bisschen freundlicher!)

Ich richte meine Fragen an Frau Tober und Herrn Bofinger. Sind Sie der Auffassung, dass Umschuldungsklauseln in Staatsanleihen der Euro-Länder einen Beitrag zur Stabilisierung der gegenwärtigen Situation und auch der Zukunft leisten können? Wenn ja, warum, und wenn nein, warum nicht?

Sachverständige Dr. Silke Tober (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung): Ich denke, Umschuldungsklauseln sind gar nicht zielführend. Umschuldungsklauseln werden in der Regel in Fremdwährungsanleihen von Staaten aufgenommen. Die Vereinigten Staaten kennen in ihren Dollar-Staatsanleihen keine Umschuldungsklauseln; dasselbe gilt für Großbritannien. In Ländern, die sich in Fremdwährungen verschulden, insbesondere in Entwicklungsländern, macht das sehr viel Sinn, da es bei einer Vertrauenskrise zu Runs kommen kann, gegen die die Länder nichts machen können. Die Zentralbank kann nicht eingreifen, weil sie ebenso wie die Länder das Geld nicht zur Verfügung hat. Das heißt, man muss eine Lösung finden, bei der die Gläubiger beteiligt werden. Das ist bei Euro-Ländern ganz anders. Sie sind in ihrer eigenen Währung verschuldet. Im Prinzip kann also die Zentralbank eingreifen. Fast noch wichtiger aber ist, dass die Staaten in der Währung, in der sie verschuldet sind, Steuern erheben. Das heißt, im Prinzip kann die Schuld über Steuern beglichen werden.

Ein Unternehmen und ein Staat sind nicht gleichzusetzen. Jemand, der in Staatsanleihen investiert, vor allen Dingen in Industrieländern, ist nicht mit einem Zocker zu vergleichen oder mit jemandem, der auf eine bestimmte Rendite eines Unternehmens abzielt. Ob ein Staat pleitegeht oder nicht, das ist eine sehr schwierige Frage; denn das hängt von den Wachstumschancen und von der Höhe der Zinsen ab. Beides ist wirtschaftspolitisch zu beeinflussen. Im Falle Griechenlands sind durch die hohen Zinsen im ersten Rettungspaket und durch die sehr starke Austeritätspolitik zwei Chancen, einer Überschuldung zu entgehen, leider nicht genutzt worden.

In Entwicklungsländern haben Umschuldungsklauseln keinen Platz in Staatsanleihen. Wenn diese wie im ESM vorgesehen eingeführt werden sollten, dann zementiert man damit die Renditedifferenziale, die wir im Augenblick haben, und erschwert es den Ländern, die niedrige Zinsen benötigen, um sich zu konsolidieren, das zu erreichen.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter Bofinger (Universität Würzburg): Ich kann mich dem im Prinzip anschließen. Umschuldungsklauseln gehören eigentlich in den Bereich von Schwellenländern und nicht in den Bereich von hochentwickelten Industrieländern; dort sind sie eher ein Fremdkörper. Die Frage ist doch: Wie stellen wir uns das Finanzsystem im Euro-Raum in den nächsten 10, 20 Jahren vor? Dabei ist es wichtig, festzustellen, dass Staatsanleihen - zumindest bisher - den sicheren Kern des Finanzsystems ausgemacht haben, und zwar die Staatsanleihen aller Länder. Wenn man nun Staatsanleihen mit einem Insolvenzrisiko behaftet, dann macht man es dem Finanzsystem schwer, seine Stabilität insgesamt zu bewahren. Man erhält dadurch einen konstitutiven Nachteil beispielsweise gegenüber den Vereinigten Staaten, wo alle Staatsanleihen sicher sind. Die amerikanischen Banken haben diesen sicheren Kern noch, bei uns ist dieser sichere Kern erodiert. Das ist für niemanden gut. Es ist für uns in Deutschland nicht gut, dass wir eine Umlaufrendite von 1,3 Prozent haben. Das ist zwar schön für den Staat, der günstig Zinsen bekommt, aber es gefährdet die gesamte private Altersvorsorge, die wir in Deutschland aufgebaut haben und die wir für essenziell halten.

Mit dem Auseinanderdifferenzieren von Zinsen ist also niemandem gedient. Vielmehr sollte man versuchen, alles dafür zu tun, dass wir einen Bestand an sicheren Anleihen im Euro-Raum bekommen, der groß genug ist, dass die Banken und die Versicherungen ihre Stabilitätsversprechen geben können; denn das wird von den Bürgern nachgefragt. Deshalb meine ich, Umschuldungsklauseln sind der falsche Weg. Vielmehr müssen wir uns überlegen, wie wir die Staatsanleihen im Euro-Raum wieder sicher machen können.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe dieselbe Frage jeweils an Professor Enderlein und Professor Bofinger. Wir haben eine schwere Schuldenkrise in Europa. Finanzkrisen sind immer Schuldenkrisen, weil die Schulden von öffentlichen Haushalten, Unternehmen und Staat im Verhältnis zur Gesamtwirtschaftsleistung zu hoch sind. Die andere Seite von Schulden in einer Bilanz sind die Vermögenswerte, die dahinterstehen. Die Frage ist, wie man das Deleveraging, also den Schuldenabbau hinbekommt, ohne dass die Konjunktur einbricht und ohne dass es eine Rezession gibt, wenn man sehr stark auf Ausgabenkürzung setzt. Die Frage lautet konkret: Wie schafft man das Deleveraging? Ist die Vermögensabgabe - wie die grüne Bundestagsfraktion sie vorgeschlagen hat - für Deutschland, aber auch Europa ein Weg, um Altschulden abzubauen - die Boston Consulting Group hat ein ähnliches Konzept vorgeschlagen -, und welche Rolle spielt eine Vermögensbesteuerung bei der Bewältigung der Finanzkrise?

Sachverständiger Prof. Dr. Peter Bofinger (Universität Würzburg): Die Frage war: Wie schafft man das Deleveraging? Es gibt ein Land, das das gut macht, nämlich die USA. In den USA ist das Deleveraging sehr ausgeprägt, der Privatsektor ist verstärkt dabei, seine Bilanzen zu verbessern, Geldvermögen aufzubauen und Verschuldung abzubauen. Das funktioniert sehr gut. Wie funktioniert das? Der amerikanische Staat baut seine Defizite nur allmählich ab und nicht überstürzt. Das Defizit in den USA ist nach wie vor sehr hoch. Das zeigt: Wenn man sich etwas mehr Zeit lässt, dann ist man auf einem guten Weg. Wenn man sich fragt, woher derzeit die positiven Konjunkturimpulse für Deutschland kommen, dann stellt

man fest: Sie kommen aus den USA. Der amerikanische Weg zeigt: Es lohnt sich, sich mehr Zeit zu lassen, es lohnt sich, die Zeitspanne für die Konsolidierung zu strecken, dann funktioniert auch das Deleveraging.

Die Einführung einer Vermögensabgabe ist sicherlich ein Beitrag zur Konsolidierung, den man erwägen kann; denn wir haben das Problem der hohen Staatsverschuldung nicht zuletzt deshalb, weil Banken gerettet worden sind. Dadurch sind Vermögen gesichert worden. Dass diejenigen, die Vermögen haben, einen Beitrag in Form einer Vermögensabgabe leisten, das ist vom Verursacherprinzip her völlig adäquat.

Sachverständiger Prof. Dr. Henrik Enderlein (Hertie School of Governance): Ich kann mich in vielen Bereichen dem anschließenden, was Peter Bofinger gerade gesagt hat. Ich möchte zwei ergänzende Bemerkungen machen.

Das Deleveraging muss natürlich auch im Bankensektor stattfinden. Ich glaube, dass die Vermögensabgabe an dieser Stelle nicht weit genug geht bzw. nicht das richtige Ziel erreicht. Die Bankenabgabe, wie sie jetzt umgesetzt ist, reicht aus meiner Sicht nicht aus. Ob man über eine Finanzmarkttransaktionssteuer weiterkommt, das wird derzeit diskutiert. Ich glaube, dass ein solches Element gerade auf europäischer Ebene ein ganz wichtiger Beitrag sein kann, um das Deleveraging durchzuführen.

Meine zweite Bemerkung: Es stellt sich die Frage: Wie sieht die Vermögensbilanz in einer Volkswirtschaft aus, wenn man so hohe Staatsverschuldungsgrade hat, wie das im Augenblick der Fall ist? Die Diskussion darüber wird noch nicht in ausreichendem Maße geführt. Wir müssen uns immer vorstellen, dass die Staatsschulden eine Gegenposition an Vermögen haben und letztendlich Umverteilungsmechanismen sind, und diese Umverteilungsmechanismen muss man politisch bewerten. Ich glaube deshalb, dass grundsätzlich eine Erhöhung von Steuern, die diejenigen direkt trifft, die Vermögenspositionen halten, ein möglicher Weg ist, um sowohl die Steuerlast zu senken als auch die Umverteilungseffekte einzuschränken.

Vorsitzende Petra Merkel: Wir kommen zur dritten Fragerunde.

Norbert Brackmann (CDU/CSU): Ich möchte meine erste Frage an Herrn Dr. Mair vom BDI und die zweite an Herrn Dr. Heinemann richten.

Herr Dr. Mair, Sie haben in Ihrer Stellungnahme ein Insolvenzrecht für Staaten gefordert. Sie beziehen das auf den ESM. Aber ich möchte darauf hinweisen, dass wir bereits ein Programmland haben - dessen Namen ich nicht zu erwähnen brauche -, das einen Privatschuldenschnitt hinter sich hat, also nur noch öffentliche Gläubiger hat. Was soll einem solchen Land eine Insolvenz noch bringen? Da könnte es doch auf der Hand liegen, einen einfachen Schuldenschnitt zu machen. Am Ende zahlen wir, nur ohne die Not, die bei einer Insolvenz entstünde. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie das noch etwas ausführlicher erläutern könnten.

Meine zweite Frage geht an Herrn Dr. Heinemann. Mit dem jetzt vorliegenden Fiskalpakt liegen noch nicht alle Ausführungsbestimmungen auf dem Tisch. Es geht mir bei meiner Frage nicht darum, mit dem Finger auf andere zu zeigen, sondern es geht mir um uns in Deutschland. Als Bund haben wir nur rund die Hälfte der Staatsverschuldung zu vertreten. Wenn wir diese zurückführen sollen und auch wollen, müsste die Ausführungsbestimmung dann nicht zwingend lauten, dass auch für Länder und Kommunen eine möglichst frühzeitige Rückführung - im nächsten oder im übernächsten Jahr beginnend - verbindlich vorgeschrieben wird, oder können wir es uns leisten, gegebenenfalls bis 2019 zu warten?

Sachverständiger Dr. Stefan Mair (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.): Was wir gern sähen, ist eine transparente Insolvenzordnung, ein Insolvenzverfahren. Im bisherigen Fall hatten wir faktisch ein Ad-hoc-Insolvenzverfahren. Es wurde schnell ausgehandelt, der Zeitdruck war zu groß, um eine Schuldentragfähigkeitsanalyse durchzuführen. Wenn man langfristig gesehen besser definiert, wie ein Staat in der Zukunft fähig sein wird, die Schulden weiterhin zu bedienen, dann sind wir auch davor gefeit, einer ersten Insolvenz eine zweite Insolvenz anzuschließen. Ich glaube, wir brauchen ein transparentes Verfahren, wir brauchen objektive Regeln für die Feststellung der Schuldentragfähigkeit, und wir brauchen eine klare Gesundheitsperspektive. In diesem Zusammenhang komme ich auf das zurück, was

schon mehrmals diskutiert wurde: Wir brauchen nicht nur stringente wirtschaftspolitische Auflagen, ein Sanierungsprogramm, sondern auch eine Überwachung dieser Auflagen und ein tatsächlich nachvollziehbares, transparentes Verfahren für die Insolvenz eines Landes.

Sachverständiger PD Dr. Friedrich Heinemann (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH): Zum Fiskalvertrag und den daraus folgenden Konsequenzen im Kontext der deutschen Schuldenbremse: Lassen Sie mich einiges vorwegschicken: Die Funktion des Fiskalvertrages - das wurde heute schon gesagt - ist es, Erwartungen zu beeinflussen. Ein guter Fiskalvertrag ist geradezu das Gegenteil von Austerität - wie das manchmal genannt wird -, weil er im Grunde genommen den Märkten verspricht, dass die Konsolidierung nicht jetzt vorgenommen wird, weil es der falsche Zeitpunkt ist, sondern in die Zukunft verschoben wird. Wenn Politiker einfach so versprechen: „Liebe Märkte, verlasst euch darauf, wir konsolidieren im nächsten Boom“, dann glaubt das keiner. Das wird in die Fiskalregel geschrieben. Das ist das Gegenteil von primitiver Austerität; um es einmal so zu bezeichnen. Damit lässt man sich auf eine Regelbindung ein, die schon heute Vertrauen schafft. Studien haben gezeigt, dass die Vereinbarung guter Fiskalregeln tatsächlich mit einem Zinsrückgang um einige Basispunkte einhergeht. Aber entscheidend für solche Vertrauenseffekte ist natürlich, dass es gute Fiskalregeln sind. Darum ging es in Ihrer Frage, in der Sie sich auf die Ausführungsbestimmungen beziehen, die noch ein Stück weit unklar sind. Darauf muss man mit dem Finger zeigen. Von diesen Konkretionen wird es abhängen, wie viel Glaubwürdigkeit diese Regeln entfalten können.

Eine wichtige Frage ist die des Korrekturmechanismus; denn bei solchen Fiskalregeln gibt es immer das Problem, dass es aus vielerlei Gründen zu Abweichungen kommt, beispielsweise weil man die realen Konjunkturdaten gar nicht kennt. Man bekommt diese Daten immer erst zeitverzögert. Dadurch bilden sich in der Regel Abweichungen. Für den Korrekturmechanismus ist es entscheidend, dass eine Art Gedächtnis festgeschrieben wird, dass die kumulierten Abweichungen von den Regeln in den Jahren danach abgearbeitet werden.

Die Implikationen für Länder und Kommunen müssen abgewartet werden. Zu den Ausführungsbestimmungen werden die juristischen Kollegen einiges zu sagen haben. Wenn diese streng ausfallen, ist es natürlich vorstellbar, dass Deutschland nachbessern muss, beispielsweise wenn der Zeitpfad noch strenger beschrieben wird, als wir das mit der Regelung im Grundgesetz getan haben. Das würde ich als solches nicht kritisieren. Vermutlich wäre es in europapolitischer Hinsicht sogar sehr positiv, wenn das eine Regel ist, an die sich alle anpassen müssen, und es nicht so aussieht, als würde eine deutsche Regel verankert werden, obwohl in Deutschland gar kein Anpassungsbedarf mehr besteht. Wenn in Deutschland ein gewisser Anpassungsbedarf entsteht, würde das vielleicht auch helfen, die grundgesetzliche Regel, die gut geraten, aber noch nicht perfekt ist, zu verschärfen bzw. zu präzisieren.

Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Meine erste Frage richtet sich an Professor Dr. Siekmann. Wir sprechen über den ESM und auch über die Höhe der Barmittel, die wir zur Verfügung stellen. Die EZB spielt in diesem Zusammenhang eine große Rolle. Ich würde gerne von Ihnen wissen, wie Sie die Haftung Deutschlands im Rahmen der Intervention durch die EZB - Sekundärmarkt etc. - in den vergangenen zwei Jahren interpretieren.

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Wendorff von der Bundesbank. Es geht um das Auseinanderfallen von Haftung und Verantwortung. Herr Enderlein hat vorhin gesagt, dass es am Ende um diese Frage geht: Wie viel sind die AAA-Länder nach Meinung der Märkte zu geben bereit? Dahinter verbirgt sich ein bisschen das Stichwort Euro-Bonds. Ich möchte von Ihnen wissen: Teilen Sie die Auffassung, dass eine Ausweitung der Haftung möglich wäre, wenn wir zu einer stärkeren Europäisierung der Fiskalpolitik kämen?

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Siekmann (Institute for Monetary and Financial Stability): Sie haben mich nach den Programmen der EZB gefragt, die letztlich eine mittelbare Finanzierung von EU-Mitgliedstaaten durch die Notenbank darstellen. Wenn man es so pointiert ausdrückt, ist die juristische Bewertung ziemlich eindeutig: Diese Programme, vor allen Dingen das Securities Markets Programme, aber auch das

Programm „Covered Bonds“ - das sind zwei unterschiedliche Programme, hinter denen häufig Staatsanleihen stehen -, sind aus europarechtlicher und verfassungsrechtlicher Sicht außerordentlich bedenklich. Deswegen stößt der Vorschlag, die EZB künftig stärker einzubinden - er wurde auch hier geäußert -, auf erhebliche rechtliche Bedenken. Zumindest wäre eine Grundgesetzänderung dafür erforderlich. Ob so etwas zweckmäßig ist, ist eine andere Frage. Natürlich würde das den Gläubigern gefallen, weil sie nicht mehr so stark von den Reaktionen der Märkte abhängig wären und dadurch - sehr kurzfristig - entlastet würden. Ordnungspolitisch gesehen hat das mit Marktwirtschaft aber gar nichts mehr zu tun.

Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Können Sie die Risiken benennen?

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Siekmann (Institute for Monetary and Financial Stability): Die Risiken können nicht so eindeutig benannt werden, wie das in der Öffentlichkeit häufig gemacht wird. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass die EZB keine Aktiengesellschaft ist. Die Anteile an der EZB halten nicht die Mitgliedstaaten - auch das wird häufig falsch dargestellt -, sondern die nationalen Zentralbanken.

Es stellt sich die Frage: Welche Konsequenzen hätte ein Verlustausweis bei der EZB? Die EZB braucht kein Mindestkapital vorzuhalten. Sie könnte auch ein negatives Kapital ausweisen. Das kann jede Notenbank. Ein Beispiel dafür ist die tschechische Notenbank. Bei der Schaffung der Währungsunion ist darüber diskutiert worden, ob man überhaupt ein Kapital für die EZB vorsehen sollte. Man hat sich aus traditionellen Gründen dafür entschieden, auch, um eine Größe für die Berechnung der Anteile zu haben.

Was passiert, wenn die EZB einen Verlust ausweist? Dafür gibt es Regeln in Art. 33 der Satzung: Der Verlust würde im Wesentlichen durch gewisse Reserven und die sogenannten monetären Einkünfte abgedeckt. Das ist eine sehr begrenzte Haftung. Es gibt keine unbedingte und unbegrenzte Haftung der Anteilsinhaber, also der nationalen Zentralbanken. Diese Regelung impliziert eine Haftung des Steuerzahlers, da die Gewinne der nationalen Zentralbanken aufgrund dieser Regelung geringer ausfallen können.

Nun muss man noch Folgendes berücksichtigen: In erster Linie kauft nicht die EZB diese Anteile, sondern das machen die nationalen Zentralbanken. Die EZB kauft nur einen ganz kleinen Teil - es geht um das Euro-System insgesamt -, von einem Abschreibungsbedarf wäre die Bundesbank aber durchaus betroffen.

Dann stellt sich die Frage: Muss die Bundesbank ein positives Kapital ausweisen? Nein, das muss auch sie nicht. Wäre es sinnvoll, sie gegebenenfalls zu rekapitalisieren? Diese Frage kann man so oder so beantworten. Eine unmittelbare Haftung des Trägers der Bundesbank - das ist die Bundesrepublik Deutschland - steht nicht im Gesetz und ist wahrscheinlich auch nicht aus allgemeinen Regeln herzuleiten. Das ist aber ein komplexes Problem, über das im Schrifttum praktisch noch nicht diskutiert worden ist.

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Ich denke, wir schätzen Teilaspekte der Gesetzentwürfe mitunter sehr unterschiedlich ein, interpretieren sie verschieden und ordnen sie unterschiedlich ein. Das liegt meines Erachtens vor allem daran, dass wir teilweise sehr verschiedene Vorstellungen von der zukünftigen Ausgestaltung des Verfassungsrahmens haben. Die Frage ist, wie man sich perspektivisch die Struktur der EU vorstellt und was man als wünschenswert ansieht. Das heißt, wer in der künftigen EU eine Fiskalunion und eine politische Union sieht, zieht das als Basis für den Bewertungsmaßstab heran. Euro-Bonds, eine Gemeinschaftshaftung und einheitliche Zinsen sind mit diesem Bewertungsmaßstab vollständig kompatibel. Das gibt es auf Ebene der Bundesrepublik Deutschland ja auch. Sie haben dann eine gemeinschaftliche Haftung, aber sie haben auch eine gemeinschaftliche Kontrolle, weil Sie tatsächlich Souveränitätsrechte auf die europäische Ebene verschieben. Wenn Sie entsprechende Änderungen vornehmen, wenn das der Konsens ist, wäre das ein konsistenter Rahmen. Die Bundesbank hat sich entsprechend geäußert. Ein solcher konsistenter Rahmen wäre im Hinblick auf die Anreize, die hier bestehen, natürlich nicht zu kritisieren.

In unseren Stellungnahmen berücksichtigen wir vor allem das, was derzeit in den EU-Verträgen und in den Verfassungen nieder-

geschrieben ist, also den vorhandenen Ordnungsrahmen. Dieser sieht insbesondere keine wesentliche Übertragung der nationalen Souveränität auf die EU-Ebene vor. Wenn derartige Fragen in letzter Zeit in die Diskussion eingebracht wurden, wurden sie von der breiten Mehrheit abgelehnt.

Insofern ist auch der Fiskalpakt keine Übertragung von nationaler Souveränität auf die Europäische Union. Das ist eindeutig keine Fiskalunion. Nationale Parlamente entscheiden maßgeblich über die Wirtschaftspolitik und die Finanzpolitik. Im EU-Vertrag wird die No-bail-out-Klausel, also der Haftungsausschluss, grundsätzlich beibehalten, und dieser Grundsatz widerspricht von vornherein einer umfassenden Gemeinschaftshaftung.

Übrigens ist auch das Mandat der Geldpolitik unverändert geblieben. Die Geldpolitik hat, wie Herr Regling gesagt hat, nicht das Mandat, Geld zu drucken. Würde man beispielsweise den ESM über die Geldpolitik finanzieren, würde man die Trennung zwischen Geld- und Finanzpolitik aufheben. Dann hätte man den Rahmen grundlegend geändert. Dann hätte man eine Situation, in der aus fiskalpolitischen Gründen Geld gedruckt würde. Das stünde nicht im Einklang mit den bestehenden Mandaten.

Von daher ist unser Punkt: Sowohl die Rettungsmechanismen als auch die Fiskalpakete sind innerhalb des vorhandenen Rahmens weiterzuentwickeln. Es ist aber auch dafür zu sorgen, dass die Anreize, innerhalb des vorhandenen Rahmens durch eigenverantwortliches Handeln solide Staatsfinanzen zu erreichen, erhalten bleiben.

Stephan Thomae (FDP): Meine erste Frage möchte ich an Herrn Professor Feld richten. Im Laufe dieser Anhörung war mehrfach von alternativen Vorschlägen zur Bewältigung der Schuldenkrise die Rede. Von europäischen Anleihen, kreditfinanzierten Konjunkturprogrammen, aber auch von einem europäischen Bankenrettungsfonds und einer Vermögensabgabe zur Altschuldentilgung war die Rede. Wie bewerten Sie diese Alternativen zur Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise im Vergleich zu dem von uns beschrittenen Weg? Unser Konzept sieht ja eine Kombination aus ESM und Fiskalvertrag vor. Wie bewerten Sie die verschiedenen Lösungsansätze?

Die zweite Frage möchte ich gerne an Herrn Regling richten. Ein Ausscheiden Griechenlands aus der Euro-Gruppe wird von manchen herbeigesehnt und von manchen befürchtet, jedenfalls von vielen nicht mehr völlig ausgeschlossen. Vielleicht könnten Sie versuchen, uns einen Einblick in ein Szenario zu geben, welche Auswirkungen ein Ausscheiden Griechenlands auf andere Programmländer haben könnte. Ich denke vor allem an Portugal, aber auch an Nichtprogrammländer wie Spanien oder an französische Banken und deren Involvement in der griechischen Bankenlandschaft.

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld (Walter Eucken Institut e. V.): Ich sehe alternative Mechanismen relativ skeptisch. Die Frage, inwiefern man am Ende einen Bankenrettungsfonds auf europäischer Ebene braucht, ist sehr weitreichend. Man müsste sich auch Gedanken darüber machen, wie man sicherstellen kann, dass sich die jeweiligen nationalen Bankensysteme den Eingriffsrechten des Fonds, die man einrichten müsste, unterwerfen. Das wäre ein weitreichender Souveränitätsverzicht im Bereich der Bankenregulierung, der deutlich über die bisherige Regelung hinausginge.

Mit Blick auf die Notwendigkeit, im Bereich der Bankensysteme eine Lösung zu finden, ist die Einrichtung eines Bankenrettungsfonds sicherlich bedenkenswert. Man muss sich aber genau überlegen, wie die nationalen Verantwortlichkeiten ausgestaltet sein sollen.

Man muss sich vor Augen führen, dass für die Bankenrekapitalisierung im Rahmen des ESM im Vergleich zu Anpassungsprogrammen mit Auflagen eine gewisse Separierung vorgesehen ist. Wenn in bestimmten Situationen eine Rekapitalisierung relativ rasch vorgenommen werden muss und ohne dass man sich einem Anpassungsprogramm unterwirft, was eine Stigmatisierung darstellt, wäre eine Separierung im Rahmen des ESM sicherlich sinnvoll. Das könnte man institutionell noch vorsehen.

Ich bin bei allen Überlegungen, was zusätzliche Abgaben betrifft, relativ zurückhaltend. Wir haben in Deutschland nicht gerade mit Einnahmeproblemen zu kämpfen. Eigentlich ist sogar das Gegenteil der Fall. Da die Einnahmesituation so günstig ist, wünscht man sich, dass das Bundesfinanzministerium die Konsolidierung etwas ambitionierter an-

geht. Wir halten zwar die Vorgaben der Schuldenbremse ein, aber wir könnten deutlich mehr tun. Wir könnten bezogen auf das Ziel, 2016 einen ausgeglichenen Haushalt zu haben, in Vorlage treten.

Es kann sein, das wir mit ESM und Fiskalpakt in der Euro-Zone nicht weit genug kommen. Ich habe vorhin versucht, das deutlich zu machen. Das ist der einzige Punkt, an dem ich mit Blick auf ESM und Fiskalpakt sehr zurückhaltend bin. Ich würde einen zusätzlichen Mechanismus wie den vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Schuldentilgungspakt vorsehen.

Man muss sich einmal überlegen, in welche Situation man geraten kann. Die Frage ist immer, ob das vorgesehene Finanzvolumen im Fall der Fälle ausreicht. Ich habe den Eindruck, dass wir in Deutschland derzeit zu sehr auf das Prinzip Hoffnung setzen. Wir hoffen, dass die Konsolidierungsmaßnahmen in den betroffenen Ländern genügend Glaubwürdigkeit entfalten, damit die Finanzmärkte bereit sind, weiter zu investieren. Wenn das nicht der Fall ist, würde die EZB - das hat Herr Siekmann vorhin deutlich gemacht - trotz großer verfassungs- und europarechtlicher Bedenken das tun, was sie bereits getan hat: Sie würde Staatsanleihen kaufen oder indirekte Maßnahmen - Stichwort: dicke Bertha - ergreifen. Sie würde deutlich mehr Verantwortung für die Fiskalpolitik übernehmen, als uns lieb sein kann. Ich habe größte Bedenken, die Geldpolitik hier in der Verantwortung zu sehen. Wenn notwendig, hätte ich lieber eine Lösung im Rahmen der Fiskalpolitik.

Das ist das Einzige, was mir bei den existierenden Mechanismen fehlt: sozusagen ein Plan B, der am Ende, falls das, was Sie hier bisher beschlossen haben bzw. noch beschließen werden, nicht ausreichen sollte, das rettet, was notwendigerweise zu retten ist. Das ist das Problem, vor dem wir stehen.

Nichts führt an Konsolidierungsmaßnahmen in den betroffenen Ländern vorbei. Die hohe Verschuldung muss in den betroffenen Ländern abgebaut werden. Wann, wenn nicht in der Krise, sollen diese Anpassungsmaßnahmen eingeleitet werden? Wir wissen aus der Vergangenheit - dafür gibt es viele Beispiele -, dass fiskalische Anpassungsprogramme in nationaler Verantwortung eigentlich immer nur dann verabschiedet werden, wenn die Krise hinreichend groß ist und es einen Druck vonseiten der Märkte gibt. An-

sonsten passiert nichts. Diesbezüglich gibt Deutschland im Augenblick ein gutes Beispiel ab: Bei uns sprudeln die Einnahmen zwar relativ stark, aber wir setzen sie nicht in dem Maße zur Konsolidierung ein, wie wir das könnten.

Sachverständiger Klaus Regling (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität): Was würde passieren, wenn Griechenland aus der Währungsunion ausscheiden würde bzw. ausscheiden müsste? Eine Antwort wäre reine Spekulation. Ich gebe dazu keine Prognose ab. Ich glaube nicht, dass es möglich ist, vorherzusagen, was passieren würde.

Wir wissen, dass auf den Märkten seit gestern wieder stärker über diese Frage diskutiert wird. Das ist grundsätzlich bedauerlich; denn mit dem zweiten griechischen Anpassungsprogramm und dem Schuldenschnitt, der erhebliche Auswirkungen für die privaten Gläubiger hatte, wurden Griechenland 107 Milliarden Euro Schulden erlassen - das entspricht etwa 50 Prozent des griechischen BIP; das ist also eine gewaltige Summe -, und wenn die Reformen weiter vorangetrieben werden, hat Griechenland tatsächlich eine Chance, aus der problematischen Situation herauszukommen. - So viel möchte ich vorwegschicken.

Falls es nicht klappen sollte - ich gebe dazu, wie gesagt, keine Prognose ab -, dann hätte das gewaltige Auswirkungen, und zwar nicht nur auf die anderen Programmländer, die Sie genannt haben, nicht nur auf Banken im Rest Europas, sondern in erster Linie auf Griechenland selbst. Griechenland würde in eine wirklich katastrophale wirtschaftliche und politische Lage geraten. Die Banken müssten praktisch geschlossen werden. Es würde einen Bankenrun geben. Wahrscheinlich müssten Kapitalverkehrskontrollen verhängt werden. Falls eine neue Währung eingeführt würde, würde diese zu einer massiven Abwertung führen. Griechenland könnte dann seine Schulden gar nicht mehr bedienen.

Das ist der einzige Fall, in dem die öffentlichen Gläubiger, die gegenüber Griechenland oder anderen Ländern bisher keinen Finanztransfer leisten - bisher werden Risiken übernommen, indem Garantien gegeben werden -, betroffen wären. In diesem Fall müssten die öffentlichen Gläubiger nicht nur mit erheblichen Verlusten rechnen, sondern

in diesem Fall wären erhebliche Verluste auch unabwendbar; denn bei einer kräftigen Abwertung wäre die Bedienung der Auslandsschulden für Griechenland unmöglich. Das wäre dann keine Frage des Wollens mehr, sondern es wäre objektiv unmöglich. Ich glaube, dass viele von denen, die schon seit Jahren einen Austritt Griechenlands aus der Währungsunion empfehlen, vergessen, dass es in diesem Fall für die öffentlichen Gläubiger wirklich teuer würde. Im Grunde genommen ist das sogar der einzige Fall, in dem es sehr, sehr teuer würde.

Das würde auch für die Banken teuer werden, was wiederum auf die öffentlichen Haushalte durchschlagen würde. Natürlich haben die Banken in Westeuropa auch nach dem Schuldenschnitt noch erhebliche Forderungen gegenüber Griechenland. Es gab ja einen Anleihtausch, in dessen Rahmen ein Schuldenschnitt mit einem Umfang von 107 Milliarden Euro erfolgte. Aber es gibt neue Forderungen gegenüber Griechenland, die dann nicht mehr bedient werden könnten. Die internationalen Banken und Investoren würden weiter Verluste machen; hinzu kämen die öffentlichen Gläubiger. Das wäre ein wirklich katastrophales Szenario für das Land selbst und für die Gläubiger.

Wir haben heute gesehen, wie groß die Ansteckungsgefahr ist. Die Spreads für Portugal, Irland, Italien und Spanien sind heute Morgen um 10 Punkte hochgegangen. Aber jetzt wollen wir erst einmal sehen, was in den nächsten Tagen in Griechenland passiert. Wir müssen abwarten, welche Koalition jetzt, nach der Wahl in Griechenland, gebildet werden kann. Wie gesagt: Ich gebe hier keine Prognose ab, aber die Wirkung wäre wirklich katastrophal.

Michael Leutert (DIE LINKE): Meine Fragen richten sich an Frau Dr. Tober. In Ihrer schriftlichen Stellungnahme führen Sie aus, dass Sie die Schuldenbremse, wie sie derzeit konzipiert ist, für nicht zielführend halten. Sie verweisen auf die goldene Regel, nach der das strukturelle Defizit die Höhe öffentlicher Investitionen nicht überschreiten darf. Sie halten das für die bessere Schuldenregel. Dazu machen Sie zwei Bemerkungen. Zum einen schreiben Sie: Wenn es schon eine Schuldenbremse mit dem Ziel einer Schuldenstandsquote von 60 Prozent geben soll, dann müsste das strukturelle Defizit nicht bei 0,5 oder sogar nur 0,35 Pro-

zent, sondern eigentlich bei mindestens 2 Prozent festgelegt werden. Zum anderen fordern Sie, die Finanzpolitik der einzelnen EU-Länder mit Blick auf den EU-Raum besser abzustimmen. Mich würde interessieren, wie Sie sich das vorstellen. Das waren die Fragen 1 a und 1 b. Jetzt kommt Frage 2.

Vorsitzende Petra Merkel: Eine kurze Frage, bitte.

Michael Leutert (DIE LINKE): Ein Problem im Euro-Raum sind offensichtlich die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte. Auch das sprechen Sie in Ihrer Stellungnahme an. Mich würde interessieren, welche Option Sie sehen, um diesem Problem kurzfristig zu begegnen.

Sachverständige Dr. Silke Tober (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung): Zu Ihrer Frage nach den 60 Prozent: Wir alle haben seit dem Maastricht-Vertrag die Schuldenobergrenze von 60 Prozent im Kopf. Sie wurde uns durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt noch einmal bewusst. Im ESM und im Fiskalpakt wird sie erwähnt. Tatsächlich ist es aber so, dass der Fiskalpakt auf eine langfristige Schuldenquote von 14 Prozent hinausläuft, wenn ein strukturelles Defizit von 0,5 Prozent langfristig durchgehalten wird, bzw. auf eine Quote von 30 Prozent, wenn die Länder von der Möglichkeit Gebrauch machen, bei einem Schuldenstand von weniger als 60 Prozent ein strukturelles Defizit von 1 Prozent zu fahren. Eine Schuldenstandsquote von 30 Prozent oder 14 Prozent ist durch nichts ökonomisch gerechtfertigt und könnte, wie Kollege Bofinger vorhin sagte, die Finanzierung öffentlicher Investitionen erheblich erschweren. Deshalb war die goldene Regel, laut der die Defizite die öffentlichen Investitionen nicht überschreiten sollten - diese Regel war viele Jahre im Grundgesetz verankert -, sinnvoller.

Noch einmal: Eine Schuldenstandsquote von 60 Prozent würde bei einem strukturellen Defizit von 0,5 Prozent nur dann erreicht, wenn das nominale Wachstum, also reales Wachstum plus Inflationsrate, 0,9 Prozent betragen würde. Die Möglichkeit einer Schuldenstandsquote von 60 Prozent ist durch den Fiskalpakt also eigentlich völlig vom Tisch.

Zur zweiten Frage - diesen Punkt hatte ich schon vorher angesprochen -: Erstens

benötigen wir jetzt in der Krise eine länder-spezifische Fiskalpolitik, wobei in allen Ländern die Konsolidierung gestreckt werden sollte; denn die Schuldenproblematik ist ohne einen Wachstumsprozess nicht zu überwinden. Zweitens muss nicht nur die Staatsverschuldung abgebaut werden, sondern es müssen auch die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte beseitigt werden. Deshalb ist ein Wachstumsgefälle zwischen den Ländern mit Leistungsbilanzüberschuss und denen mit Defizit erforderlich. Das heißt, Länder wie Deutschland, die im Augenblick kein so gravierendes Schuldenproblem haben, müssten ihre Binnennachfrage stärken, um es den anderen Ländern zu ermöglichen, ihre Leistungsbilanzdefizite abzubauen.

Priska Hinz (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe zwei Fragen an Herrn Regling. Meine erste Frage bezieht sich auf das sogenannte Parlamentsbeteiligungsgesetz zum ESM. Wir müssen ja unsere gesamte Haushaltsverantwortung im Parlament wahrnehmen und in irgendeiner Form auf Art. 13 des ESM-Vertrags, „Verfahren für die Gewährung von Stabilitätshilfe“, Bezug nehmen. Auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, das die Parlamentsrechte gestärkt hat, stellt sich die Frage, wann wir im Plenum insgesamt abstimmen müssen. Da Sie Erfahrungen mit der EFSF und den Verfahren dort haben, wüsste ich gerne von Ihnen, ob es tatsächlich möglich sein kann oder in der Regel so sein wird, dass, wenn der Gouverneursrat nach Art. 13 Abs. 2 das erste Mal beschließt, dass ein Land grundsätzlich Stabilitätshilfe des ESM erhalten kann, dann schon die Größenordnung des Hilfsprogrammes feststeht. Laut Art. 13 Abs. 1 soll dann auf jeden Fall schon die Tragfähigkeitsanalyse vorliegen. Insofern kann man davon ausgehen, dass eine Größenordnung in etwa feststeht. Ich wüsste gerne von Ihnen, ob das vor Vorlage des MoU tatsächlich der Fall sein wird; ansonsten werden wir nach Vorlage des MoU noch einmal im Parlament beschließen müssen. Das wäre im Hinblick auf die Parlamentsbeteiligung sehr wichtig.

Ich komme zur zweiten Frage an Sie. Frau Dr. Buch, Herr Dr. Feld und Herr Dr. Bofinger haben ja ausgeführt, dass sie es für sinnvoll erachten, dass der ESM stärker für die Bankenrettung genutzt wird. Wenn ich Herrn Dr. Feld richtig verstanden habe, hat er

gesagt: Man sollte die Bankenrettung im ESM stärker institutionell verankern. Alle drei sind wohl der Meinung, dass man Hilfen zur Rekapitalisierung möglichst nicht über die betroffenen Staaten, sondern direkt an die Banken geben sollte. Deswegen würde ich Sie gerne fragen, ob das aus Ihrer Sicht beim ESM, so wie der Vertrag jetzt vorliegt, möglich ist und wie dies institutionell garantiert werden könnte.

Sachverständiger Klaus Regling (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität): Zu Ihrer ersten Frage: Ich weiß, dass über die Parlamentsbeteiligung im Moment zwischen den Fraktionen diskutiert wird. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sind bekannt. So wie ich es verstehe, wird es ein abgestuftes Verfahren geben. Bei der Übernahme neuer Risiken wird das gesamte Parlament beteiligt werden, bei den Details der Haushaltsausschuss. Nur in einem einzigen Punkt, wo Vertraulichkeit und Schnelligkeit wirklich wichtig sind, nämlich bei möglichen Interventionen am Sekundärmarkt für Staatsanleihen, wird das Neunergremium tätig werden. Darüber haben wir auch schon bei der letzten Anhörung diskutiert. Ich denke, diese Abstufung ist durchaus sinnvoll.

Die Größenordnung des Hilfsprogramms, das ein Land braucht, wird vor dem MoU in der Regel nicht endgültig feststehen, weil ja zu diesem Zeitpunkt die Verhandlungen mit dem Land noch laufen. Man hat vielleicht gewisse Anhaltspunkte; aber genaue Zahlen können natürlich erst vorliegen, wenn die Troika die Verhandlungen abgeschlossen hat, wenn die Konditionalität, der Zeitrahmen und die verschiedenen Auszahlungsrhythmen feststehen. Wenn Sie ganz konkret wissen wollen, wann die Größenordnung klar ist, dann muss ich antworten, dass dies sicherlich erst dann der Fall ist, wenn auch das MoU vorliegt. Andererseits darf man auch hier nicht vergessen, dass solche Dinge nie endgültig feststehen.

Sie haben nach meinen Erfahrungen mit der EFSF gefragt. Wir haben bisher nur Erfahrungen mit zwei Ländern; bei Griechenland sind wir erst am Anfang des zweiten Anpassungsprogramms. Wenn ich mir die Erfahrungen des IWF vor Augen führe, muss ich sagen, dass sich diese Dinge im Laufe der Zeit immer bewegen; schließlich ändert sich ja die Wirtschaftslage, nicht nur die des Landes, sondern auch die des Umfeldes.

Daher muss man an diesem Thema sozusagen immer dranbleiben. Man sollte sich auch bewusst sein, dass sich eine Größenordnung, die zu einem bestimmten Zeitpunkt als passend angesehen wird, in den folgenden Jahren verändern kann.

Auch sonst sind die Erfahrungen der EFSF natürlich begrenzt. Wir begleiten, wie gesagt, seit einem guten Jahr zwei Programme; Griechenland steht gerade am Anfang des zweiten Anpassungsprogramms. Aber die Instrumente, die es seit Mitte des letzten Jahres gibt - Interventionen am Primärmarkt und am Sekundärmarkt, Bankenrekapitalisierung und vorsorgliche Kreditlinien -, sind bisher nicht genutzt worden. Deshalb sind damit natürlich bisher keine Erfahrungen gemacht worden.

Zur konkreten Frage zur Bankenrettung: Ich habe natürlich zur Kenntnis genommen, dass an diesem Tisch viele sitzen, die gerne möchten, dass der ESM weitergehende Aufgaben bekommt, als es bisher in den Rechtstexten vorgesehen ist, nämlich dass über ihn Banken direkt refinanziert werden sollen. Das ist bisher nicht vorgesehen. Staats- und Regierungschefs und die Euro-Gruppe haben das Thema natürlich in verschiedenen Sitzungen behandelt, sind aber bisher immer zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Bankenrekapitalisierung zwar auch in einem Land, das kein umfassendes Anpassungsprogramm durchläuft, möglich sein soll, dass dies aber immer durch eine Kreditvergabe an das jeweilige Finanzministerium geschehen soll, das das Geld dann nutzt, um die Banken zu rekaptalisieren.

Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Es ist dann klar, wer für die Rückzahlung dieses Kredites verantwortlich ist, nämlich die jeweilige Regierung und nicht etwa eine einzelne Bank. Auch aus meiner Sicht ist es völlig ausgeschlossen, Banken direkt zu rekaptalisieren. Hierzu muss ich mir nur die Expertise und die Mitarbeiterzahl - Mitte des Jahres sind es 50 Mitarbeiter - von EFSF und ESM anschauen. Wir sind nicht dafür aufgestellt und könnten auch die damit verbundene notwendige Aufgabe, diese Banken teilweise zu managen und zu begleiten, nicht erfüllen. Das erfordert eine Expertise und eine größere Anzahl von Mitarbeitern; dies ist bisher nicht gegeben.

Man kann natürlich darüber nachdenken, ob dies eines Tages sinnvoll sein wird. Wenn man es als ein langfristiges Projekt in einem

größeren Zusammenhang betrachtet - die EZB hat das ja die Bankenunion genannt -, dann halte ich es durchaus für sinnvoll, auf die Tagesordnung zu setzen, dass man eine verstärkte europäische Bankenaufsicht zumindest für die systemrelevanten Banken in Angriff nimmt. Das sind ja nur etwa 30 Banken; insgesamt gibt es in Europa ungefähr 8 000 Banken. Ich denke an eine stärkere zentralisierte Bankenaufsicht und einen gemeinsamen Einlagensicherungsfonds; dann kann ich mir auf längere Sicht auch einen Bankenrettungsfonds vorstellen, aber nur in diesem größeren Zusammenhang. Wie gesagt, das erfordert, dass die Expertise und die personellen Voraussetzungen geschaffen werden. Das wird viele, viele Jahre dauern; es ist sicherlich nicht über Nacht oder in den nächsten Monaten zu erreichen.

Vorsitzende Petra Merkel: Dann kommen wir zur vierten Fragerunde.

Volkmar Klein (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Heinemann und an Herrn Wendorff. Eben wurde schon betont, dass ESM und Stabilitätspakt im Grunde engstens zusammengehören; nur so könne Stabilität wiedererlangt werden. Ich verstehe das jetzt so, dass der ESM als Nothilfe kurzfristig dafür sorgen muss, Stabilität zu sichern, dass er aber nur zu rechtfertigen ist, wenn über den Fiskalpakt auch langfristige Stabilität erreicht wird. Würden Sie sich dieser Bewertung anschließen? Ich frage dies vor allen Dingen auch vor dem Hintergrund, dass der ESM allein für Deutschland ein erhebliches Risiko bedeuten würde und der ESM allein für Europa am Ende nur in einer Lösung der Probleme per Notenpresse münden würde, was der Wettbewerbsfähigkeit Europas langfristig sicherlich zuwiderlaufen würde. Ich sehe dies anders als Frau Dr. Tober, die ihren Ausführungen gerade ein geschlossenes europäisches System zugrunde gelegt hat, das wir ja nicht sind. Wir sind eine offene international agierende Volkswirtschaft.

Sachverständiger PD Dr. Friedrich Heinemann (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH): Der Bewertung, dass der ESM eine eher kurzfristige Wirkung haben und der Fiskalpakt dann eine langfristige Ursachenbekämpfung bieten soll, würde ich mich anschließen. Eine dieser Einzel-

maßnahmen allein kann das Problem nicht lösen; vielmehr handelt es sich um Teile eines stimmigen Gesamtkonzepts.

Der ESM dient ja im Grunde der Liquiditätsversorgung. Er löst dadurch natürlich nicht das Problem; er kann aber in der Gegenwart versuchen, Zeit zu kaufen, er kann versuchen, ein Mittel gegen diese sich selber erfüllenden Prophezeiungen von Panikattacken zu sein. Das ist Sinn und Zweck des ESM, aber er löst das Problem der Verschuldungsneigung nicht. Er hat sogar Nebenwirkungen, die das Problem der Verschuldungsneigung verschärfen können, wenn man den Weg über ESM-Kredite zu weit geht. Er stellt den betreffenden Programmländern Liquidität zu relativ günstigen Konditionen zur Verfügung. Man muss sich der Nebenwirkung bewusst sein, dass dadurch ein Stück weit der Druck des Marktes abgeschwächt wird, den man derzeit - das ist legitim - als zu groß empfindet.

Im Gegensatz zu einigen der Sachverständigen hier möchte ich einen Akzent gegen einen zu schnellen Ausbau der Kreditvergabe über den ESM setzen. Wenn man den ESM aus Angst, die Krise könne weiter eskalieren, zu schnell und in immer weiteren Größenordnungen sozusagen als präventive Maßnahme aufstockt, dann verursacht das erhebliche Kosten und sendet an alle betreffenden Regierungen das Signal: Du hast hier auf Dauer einen zuverlässigen Finanzierungsweg. Daher muss man sehr vorsichtig damit umgehen. Man darf nicht ohne Not aufstocken, und man muss die Kreditvergabe unbedingt an Bedingungen, nämlich die Bekämpfung der Ursachen der Verschuldungsneigung durch Fiskalregeln, knüpfen. Das ist dann ein stimmiges Konzept.

Wenn ich noch eines zum ESM ergänzen darf: Eine vielleicht offene Flanke ist die zu niedrige Gewichtung der Insolvenzordnung im ESM-Vertrag. Insolvenz wird als absoluter Ausnahmefall dargestellt. Auch hier hätte ich mir eine dezidiert andere Position etwa auch zu den Collective Action Clauses, den Ausfallklauseln in den Staatsanleihen, gewünscht. Es ist gut, dass es sie gibt, weil sie zumindest noch ein wenig das Signal senden: Auch in Zukunft wird die geordnete Umschuldung eine mögliche Option darstellen, selbst wenn sie im ESM-Vertrag als großer Ausnahmefall dargestellt wird. Die Collective Action Clauses sind ein scheinbar unwichti-

ges technisches Detail, aber sie signalisieren: Wir halten uns diesen Weg offen.

Das ist ja gerade aus unserer Sicht hier - dies ist eine Anhörung des Haushaltsausschusses - extrem wichtig; denn wenn man anfängt, über diese Liquiditätsmechanismen überschuldete Länder zu finanzieren, dann hat das Transfercharakter. Man muss unbedingt die Option offenhalten, im Fall eines eindeutig zu stark überschuldeten Landes - es ist in der Praxis nicht so leicht, das zu erkennen; das ist völlig klar - in die geordnete Umschuldung zu gehen. Daher ist es gut, dass diese Collective Action Clauses im Gesamtpaket enthalten sind. In dem Sinne ist das im Grundsatz ein stimmiges Ganzes.

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Aus meiner Sicht gehören die beiden Pakete durchaus zusammen, haben aber beide sowohl kurz- als auch mittelfristige Wirkungen. Auch der Fiskalpakt hat eine kurzfristige Wirkung: Wenn er stringente Defizitabbauwege vorsieht und wenn er solide öffentliche Finanzen glaubwürdig verankert, dann kann kurzfristig Vertrauen an den Märkten geschaffen werden. Über den Fiskalpakt und über seine Integration in die nationalen Verfassungen sind kurzfristig spürbare Vertrauenseffekte möglich, auch wenn er mittelfristig den Konsolidierungspfad beschreibt.

Ähnliches gilt für den ESM, der sowohl kurzfristig positiv wirken kann, wenn er Vertrauen schafft, der aber auch, wenn es trotz der Präventionsregeln zu Überraschungen kommt, dafür sorgt, dass ein Land dann grundsätzlich aufgefangen wird, mit einem stringenten Anpassungsprogramm entsprechende Strukturreformen durchgeführt werden und der Konsolidierungspfad des Landes abgesichert wird.

Aus meiner Sicht gehört ein drittes Element dazu, das in dem bestehenden Rahmen erhalten werden muss: die Finanzmarktdisziplinierung über die Kapitalmärkte. Dazu gehören die Collective Action Clauses, die jetzt beschlossen werden und ein eindeutiges Zeichen dafür sind, dass eine Umschuldung eine Option darstellt. Wir haben im EU-Vertrag die No-bail-out-Klausel verankert. Das heißt, die Option einer Umschuldung kann nicht ausgeschlossen werden; denn dies wäre mit der No-bail-out-Klausel nicht vereinbar. Über die Collective Action

Clauses wird die Möglichkeit der Beteiligung privater Investoren gestärkt und vereinfacht.

Aus meiner Sicht ist im Hinblick auf die Disziplinierungswirkung mit entscheidend, dass ESM-Kredite mit Zinsaufschlägen versehen werden. Ich würde nicht sagen, dass es sich dabei um Strafzinsen handelt. Es wäre gegenüber der Kapitalmarktfinanzierung immer noch eine Subvention, und dabei werden erhebliche Insolvenzrisiken durch den ESM übernommen. Daher würde es sich hier nicht um eine Strafzahlung handeln, sondern um eine geringere Subvention. Auch diese Maßnahme wäre geeignet, das Volumen des ESM perspektivisch zu begrenzen, weil dadurch die Anreize, das Hilfssystem zu nutzen, geringer und die Anreize, wieder eigenständig zu werden, größer wären.

Lothar Binding (Heidelberg) (SPD): Ich möchte Herrn Regling und Herrn Bofinger fragen. Herr Bofinger hat in seiner Stellungnahme eine Überschrift formuliert: „Mangelnde Therapieerfolge spiegeln unzureichende Problemdiagnose“. Er schreibt auch: „Systemische Krise erfordert systemische Lösung“. Was Sie danach formulieren, ist noch keine systemische Antwort, weil Sie sich sehr stark auf Staatsverschuldung und auf die Dimension dessen, worüber wir heute nachdenken, reduzieren. - Das war jetzt noch keine Frage, sondern beschrieb nur die Motivation meiner Frage.

Ich würde gerne Herrn Regling fragen, ob er mit mir übereinstimmt, dass wir bisher eigentlich von Maßnahme zu Maßnahme gestolpert sind und immer gedacht haben, unsere Maßnahmen würden ausreichen, wir aber eigentlich weder präventiv noch bezüglich bestimmter Probleme hinreichende Maßnahmen vorgeschlagen haben. Sehen auch Sie die Ursache vieler Probleme darin, dass der Zusammenhang zwischen Risiko und Haftung verloren gegangen ist, was - ich nenne es einmal so - einen Risikotreibsatz in den Märkten darstellt? Das Bruttoweltinlandsprodukt beträgt etwa 70 Billionen Dollar, aber allein an einem einzigen Markt, nämlich dem Derivatemarkt, werden 700 Billionen Dollar gehandelt. An diesem Markt werden Risiken eingegangen, die dann real von anderen abgedeckt werden müssen. Sind Sie mit mir der Meinung, dass man diesen Widerspruch weder geld- noch fiskalpolitisch lösen kann und dass man aufgrund dieser Analyse - jetzt bin ich bei Herrn Bofin-

ger, der geschrieben hat, welche Probleme entstanden sind und warum die Antworten nicht hinreichend waren - völlig andere - auch wirtschafts- und sozialpolitische - Antworten geben muss, die der Komplexität der Probleme gerecht werden?

Eigentlich wissen wir schon jetzt, dass der ESM und der Fiskalvertrag zwei Probleme lösen, die wir im Moment überhaupt nicht haben. Der Fiskalvertrag wirkt ohnehin erst in Zukunft. Die Staaten werden weiterhin die Schulden und die Zinsbelastungen haben. Dies wird am Markt bekannt sein. Wie groß müsste der ESM eigentlich sein - das haben Sie vorhin angesprochen -, um die Märkte zu beeindrucken? Ich glaube, wenn man sich anschaut, was im Moment am Weltfinanzmarkt passiert, dann ist einem völlig klar, dass die Dimension, die wir jetzt ins Auge fassen, nicht hinreichend sein wird.

Sachverständiger Klaus Regling (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität): Zu Ihrer ersten Frage: Sind wir von Maßnahme zu Maßnahme gestolpert? Das wird in den Medien und an den Märkten oft so dargestellt. Wenn ich mir vor Augen führe, dass die Währungsunion 17 Mitgliedsländer hat, die Gott sei Dank alle Demokratien sind, dann kann ich dieses Urteil aber nicht teilen. Wir haben nämlich eine neue Situation vorgefunden, die so nicht vorherzusehen war, als die Währungsunion konzipiert worden ist.

Nach dem ersten Jahrzehnt der Währungsunion haben wir einige Defizite identifiziert. Schon in Berichten aus den Jahren 2006 und 2007 wurde aufgezeigt, dass einige Länder in eine Überschuldungssituation geraten, dass in einigen Ländern Immobilienblasen von erheblichem Ausmaß entstehen und dass die Wettbewerbsfähigkeit einiger Länder zurückgeht. All diese Entwicklungen wurden durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die so nicht vorhersehbar war, verschärft. Durch diese Krise, die schwerwiegendste seit 80 Jahren, ist alles verschlimmert worden.

In einer solchen Situation, in der es um Geld und um die Übernahme von Garantien und Risiken geht, müssen in allen 17 Mitgliedsländern der Währungsunion Diskussionen geführt werden. Diese Diskussionen gehen natürlich nicht in allen 17 Ländern von vornherein in dieselbe Richtung. Daher bedarf es eines Prozesses, der diese Diskussionen in Brüssel zusammenführt. Insofern

sollte man nicht überrascht sein, wenn man nicht sofort einen großen Wurf landet. Vielmehr geht es darum, die Dinge Schritt für Schritt zu analysieren und zu vernünftigen Lösungen zu kommen. Man muss die unterschiedlichen Interessen austarieren und deutlich machen, dass in den schwachen Ländern erhebliche Anpassungsmaßnahmen notwendig sind und dass die starken Länder Garantien und Risiken übernehmen müssen. Hier muss man für ein Gleichgewicht sorgen; sonst kann man nicht zu Lösungen kommen.

Wenn ich mir vor Augen führe, was innerhalb von zwei Jahren erreicht worden ist, stelle ich fest, dass im Grunde alle Probleme, die zur Krise beigetragen haben, angegangen werden. Es findet eine bessere haushaltspolitische Koordinierung statt, die Wettbewerbsfähigkeit findet mehr Beachtung, es gibt ein neues Verfahren zur Begrenzung exzessiver Ungleichgewichte - so etwas gab es bisher nicht -, und es werden klare Empfehlungen an die einzelnen Länder formuliert.

Es sollte nicht so getan werden - das habe ich heute Morgen vonseiten der Sachverständigen manches Mal gehört -, als finde keine Anpassung statt. Alle schwachen Länder - das schließt Griechenland und auf jeden Fall auch Irland und Portugal ein - haben ihre Wettbewerbsfähigkeit in den letzten 12, 18 Monaten verbessert. In Irland hat sich das Leistungsbilanzdefizit des letzten Jahres sogar in einen Leistungsbilanzüberschuss verwandelt, weil wieder mehr Wettbewerbsfähigkeit hergestellt wurde. Griechenland steht zwar noch am Anfang seiner Anpassung, hat seine Wettbewerbsfähigkeit aber nach allen Daten, die wir kennen, ebenfalls verbessert. All diese Länder haben beim Exportwachstum relativ kräftige Zuwächse zu verzeichnen. Es tut sich also etwas, auch in den Ländern, in denen die Lage insgesamt sehr schwierig ist, weil die Bevölkerung unter den Anpassungsmaßnahmen leidet. Man sollte also nicht so tun, als seien mit den Anpassungsmaßnahmen nicht auch Erfolge erzielt worden.

Für mich stellt der Prozess der letzten zwei Jahre ein in sich logisches Gesamtkonzept dar. Sicherlich ist man manchmal von einer Entscheidung zur nächsten gestolpert. Aber insgesamt ist das ein schlüssiges Konzept: mit besserer Haushaltskoordinierung, mit Betonung der Wettbewerbsfähigkeit, mit besseren Daten - Eurostat habe ich bereits erwähnt -, mit besserer und zentralerer Fi-

nanzmarktaufsicht in Europa und letztlich mit der Schaffung eines Krisenfonds, zunächst temporär, ab Juli dieses Jahres hoffentlich permanent. Damit ist eine institutionelle Lücke im Konzept der Währungsunion geschlossen worden. All das sind gewaltige Fortschritte. Ich bin zuversichtlich, dass dieses Maßnahmenpaket insgesamt dazu führen wird, dass die Währungsunion in Zukunft besser funktionieren wird als vor der Krise.

Sie haben konkret nach der Haftung für das Risiko gefragt. Sie sagten, der Fiskalpakt und der ESM adressieren Probleme, die es zurzeit eigentlich gar nicht gibt. Da bin ich mir nicht so sicher. Natürlich spielt die Größe der Rettungsschirme für die Marktteilnehmer eine Rolle. Sie wollen wissen: Was macht die EZB? Wie groß sind die Beträge, die der IWF zur Verfügung stellt? Aber sie interessieren sich auch dafür, wie sich die Fundamentals, die Fundamentaldaten, entwickeln.

Das konnte man vor etwa zwei Wochen beobachten, als die niederländische Regierung ihren Rücktritt erklären musste, weil sie die Haushaltskonsolidierung, die vorgesehen war, nicht auf den Weg bringen konnte, weil die dafür erforderliche Mehrheit verloren gegangen war. Daraufhin sind die Zinsen, die die Niederlande zahlen müssen, im Vergleich zu den Zinsen, die Deutschland zahlen muss, in die Höhe geschossen. Vor zehn Tagen hat die Regierung der Niederlande, die ihre Mehrheit verloren hatte, ihr Budget trotzdem durch das Parlament bekommen. Daraufhin haben sich die Märkte wieder beruhigt. Daran wird deutlich, dass es auch Auswirkungen auf die Märkte hat, welche Entwicklungen es bei der Haushaltskonsolidierung gibt und ob die Defizite so zurückgeführt werden wie vorgesehen oder nicht. Es geht also nicht nur um die Größe bzw. das Volumen der Rettungsschirme, sondern auch darum, dass die Fundamentaldaten verbessert werden, und zwar nicht nur im Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung, sondern auch im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Länder. Auch dies spielt an den Märkten eine Rolle.

Es ist vorhin schon einmal gesagt worden: Natürlich dauert es, bis Strukturreformen ihre Wirkung zeigen. Dies ist allerdings der eigentliche, wenn nicht sogar der einzige Grund, warum man in Europa die EFSF und den ESM geschaffen hat und warum es auf globaler Ebene den IWF gibt: weil es zwischen dem Moment, in dem Anpassungs-

maßnahmen eingeleitet und Reformen in Angriff genommen werden, und dem Zeitpunkt, an dem die Märkte überzeugt sind, dass mit den Maßnahmen wirklich der beabsichtigte Erfolg erzielt wird, immer eine gewisse zeitliche Diskrepanz gibt. Diese Zeitspanne wird mit Liquiditätshilfen überbrückt. Deshalb gibt es auf globaler Ebene den IWF, und deshalb schaffen wir in Europa jetzt EFSF und ESM.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter Bofinger (Universität Würzburg): Ich beurteile das etwas skeptischer als Herr Regling. Ich denke, dass man das Vorgehen der letzten zwei Jahre mit „Too little, too late“ beschreiben kann. Schon vor fast zwei Jahren bestand die Gefahr, dass die Vertrauenskrise auch Länder wie Spanien und Italien erfasst, und zwar deshalb, weil sie eine systemische Dimension hat. Man hätte sich eigentlich schon vor zwei Jahren überlegen müssen: Wie können wir Mechanismen schaffen, die es ermöglichen, Italien und Spanien im Falle eines Vertrauensverlustes vernünftig abzusichern? Das ist nicht geschehen, mit dem Ergebnis, dass der Schwarze Peter jetzt bei der EZB liegt; das muss man ganz klar sagen.

Es war sicher bequemer, zu sagen: Wir machen das nicht. - Aber dadurch ist die EZB gezwungen worden, in einem Ausmaß unterstützend tätig zu werden, das man aus ordnungspolitischer Sicht eigentlich nicht gut finden kann. Das heißt, die systemische Problematik ist nicht erkannt worden. Ich glaube, manchem ist sie auch heute noch nicht ganz klar. Es ist doch so, wie Herr Regling gesagt hat: Die Länder haben sich bemüht. Sie haben ihre strukturellen Defizite zurückgeführt, teilweise sogar in einem Umfang, den es, historisch betrachtet, noch nie gab. Das gilt insbesondere für Griechenland. Es ist unglaublich, in welchem Maße das strukturelle Defizit in Griechenland zurückgeführt wurde.

Die OECD hat einen Indikator entwickelt - ich habe das auch in meiner schriftlichen Stellungnahme erwähnt -, der anzeigt, inwieweit welches Land die von der OECD vorgeschlagenen Strukturformen in Angriff genommen und umgesetzt hat. Griechenland ist eines der Länder, die das am stärksten getan haben. Dort ist also sehr viel geschehen. Das Problem ist, dass die Märkte diese Staaten heute ausweislich der Risikoauf-

schläge deutlich schlechter beurteilen als vor einem Jahr oder vor zwei Jahren. Es ist nicht so, dass man sagen kann: Es braucht Zeit, bis sich die Einschätzung verbessert. - Die Einschätzungen haben sich sogar verschlechtert, was die Risikoprämien angeht. Das zeigt die systemische Dimension, die ich angesprochen habe. „Systemisch“ heißt: Die Marktteilnehmer sehen das Risiko, das Geld, das sie in Anleihen dieser Länder investieren, nicht zurückzubekommen.

Der fundamentale Unterschied zu einem Land wie Großbritannien, das auch nicht gerade gut dasteht, oder zu den Vereinigten Staaten von Amerika, die ein Defizit von 8 Prozent aufweisen, besteht darin, dass die Marktteilnehmer wissen: Weil bei diesen Ländern die nationalen Notenbanken dahinterstehen, bekomme ich mein Geld zu 100 Prozent zurück. Das ist das systemische Element dieser Krise. Hier braucht man systemische Antworten. Wenn man keine systemischen Antworten gibt, dann werden wir aus dieser Krise nicht herauskommen.

Der ESM ist zwar eine Antwort. Was sein Volumen und den Ansatz betrifft, wird er dem systemischen Element aber nicht gerecht. Es wird nämlich gesagt: Wenn ein Land Probleme hat, weil es sich schlecht verhalten hat, bekommt es unter strikten Auflagen Hilfe, gewissermaßen unter Hartz-IV-Konditionen. - Das ist aber nicht die systemische Antwort, die man auf diese Krise braucht. Ich glaube, man sollte den Regierungswechsel in Frankreich zum Anlass nehmen, zu überlegen: Wie kann man bessere Antworten geben?

Aus meiner Sicht lautet die richtige Antwort, dass der Euro-Raum als Einheit auftreten muss. Der Euro-Raum sollte nicht mehr versuchen, die Krise in den 17 Staaten einzeln zu meistern, sondern als Einheit handeln. Zu dieser einheitlichen Lösung gehört das Instrument des Schuldentilgungspaktes. Dazu gehört aber auch, dass die Probleme der Banken nicht mehr als Probleme einzelner Länder betrachtet, sondern gemeinsam gelöst werden sollten, auch im Rahmen des ESM. Ich bin sicher, dass man für den ESM qualifizierte Mitarbeiter finden wird. Dann könnte er diese Aufgabe wahrnehmen.

Florian Toncar (FDP): Ich glaube, dass wir bei der Diskussion über das Volumen und die nötigen Mittel an einem ganz wichtigen

Punkt sind. Es wird gelegentlich suggeriert, es sei nur eine Frage des Willens und der Masse, die man hineinzustecken bereit ist. Die Zaghaftheit, der Geiz oder die Zurückhaltung mancher, auch hier im Raume, seien schuld daran, dass das Problem nicht gelöst werden könne. Aus meiner Sicht ist das relativ einfach gedacht, sogar verführerisch einfach; denn es ermöglicht den Investoren, vor allem aber auch der Politik, so weiterzumachen wie bisher.

Ich möchte an Herrn Professor Feld und an Herrn Dr. Heinemann die Frage richten, ob sie der Meinung sind, dass es Grenzen des finanziell Leistbaren gibt. Kann es sein, dass der Betrag, den man ins Schaufenster stellt, ab einer bestimmten Größenordnung unrealistisch wird und sich seine Wirkungen ins Gegenteil kehren, dass er von den Märkten also nicht mehr ernst genommen wird, weil er nicht leistbar ist, sodass er letzten Endes nicht mehr als glaubwürdiges Abschreckungsinstrument wahrgenommen wird? Wenn ja, kann man diese Größenordnung quantifizieren? Ab wann würde Ihrer Meinung nach eine weitere Erhöhung der Volumina beispielsweise dazu führen, dass noch mehr Staaten als Geldgeber ausfallen? Die Frage, ob der Markt Italien oder Spanien überhaupt noch zutraut, sich an einer Volumenerhöhung zu beteiligen, stellt sich ja real. Sollte dies nicht der Fall sein, müsste der Anteil Deutschlands noch weiter steigen. Dadurch würde dieses Prinzip aber ad absurdum geführt. Gibt es also, was die Volumina angeht, ökonomische Grenzen bzw. einen Punkt, bis zu dem dieses System trägt, und einen Punkt, ab dem größere Beträge eine destabilisierende Wirkung auf die Märkte hätten?

Sachverständiger Prof. Dr. Lars P. Feld (Walter Eucken Institut e. V.): Ich denke, dass man das etwas zurückhaltend beurteilen sollte, so wie Sie es in Ihrer Frage angelegt haben. Es gibt natürlich auch für die Länder, die hinter solchen Haftungssystemen stehen, Grenzen dessen, was sie sich leisten können. Das gilt insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland, die von allen Marktteilnehmern als das solventeste und sicherste Land angesehen wird. Sonst würden wir auf den Märkten im Moment nicht solch günstige Zinsen zur Refinanzierung bekommen.

Wir dürfen nicht so tun, als sei die Schuldenstandsquote, die in Deutschland gegenwärtig mehr als 80 Prozent beträgt, niedrig. Nicht umsonst haben wir mit der Schuldenbremse einen Pfad eingeschlagen, der es am Ende ermöglichen wird, eine niedrigere Schuldenquote zu erreichen. Die Regelungen, die auf europäischer Ebene im Rahmen des Fiskalpaktes verabschiedet wurden - Sie, die Mitglieder dieses Hauses, müssen darüber noch befinden -, zielen darauf ab, dass alle Länder, auch Deutschland, die Konsolidierung stärker vorantreiben. Das ist eine ganz wesentliche Voraussetzung dafür, dass der Euro-Raum in Zukunft weiterhin Vertrauen auf den Finanzmärkten genießt. Das gilt für Deutschland genauso wie für andere Länder.

Es gibt weitere Grenzen, die allerdings nicht nur juristisch, sondern auch im Hinblick auf die Sinnhaftigkeit weiterer Zentralisierungsschritte in der Europäischen Union zu ziehen sind. Irgendwann kommen wir an einen Punkt, an dem den Mitgliedsländern bewusst werden muss, dass weitere Zentralisierungsschritte nicht mehr mit dem Grundprinzip der nationalen Verantwortung auf wichtigen politischen Feldern einhergehen; genau dies hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen hierzu zum Ausdruck gebracht. Im Hinblick auf die Konstruktion der Europäischen Union ergibt das Sinn. Irgendwann ist man an einem Punkt, an dem man deutlich sagen muss: Nun müssen wir in Richtung Europäisierung weitergehen. - Dieses Vorgehen muss allerdings von den einzelnen Ländern und von der Bevölkerung viel konsensualer als bisher unterstützt werden. Diese Entscheidung darf nicht von Zufällen, zu denen es bei einzelnen Wahlen kommt, oder von irgendwelchen Regierungswechseln abhängen. Vielmehr muss dies ein viel weiter reichender Prozess sein.

Ich kann mir gut vorstellen, dass nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen Ländern, insbesondere in Frankreich, sehr große Zurückhaltung herrscht, wenn es darum geht, die Europäisierung weiter voranzutreiben. Dies bezieht sich sowohl auf die Frage, ob man die Haftung für die öffentlichen Finanzen tatsächlich so weit treiben sollte, wie in der Diskussion über Euro-Bonds deutlich wurde, als auch auf die nationalen Verantwortlichkeiten bei der Bankenregulierung.

Ich möchte nicht so missverstanden werden, als sollten die Banken durch ein Mandat des ESM an den Staaten vorbei rekapitalisiert werden. Herr Regling hat dankenswerterweise ausgeführt, dass dafür gegenwärtig weder die personellen noch die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Da man bei einer Rekapitalisierung von Banken sehr weitgehend in die Verfügungsrechte der Banken eingreift, kommt man nicht daran vorbei, dies mit einer gewissen nationalen Verantwortung zu tun. Deswegen ist der Umweg über die Nationalstaaten erforderlich. Allerdings ist die Stigmatisierung, die mit einer Inanspruchnahme der Mittel des ESM und einem Anpassungsprogramm für die betroffenen Länder einhergeht, relativ groß. Dadurch werden möglicherweise auch auf den Finanzmärkten falsche Signale gesetzt. Würde man eine separate Möglichkeit finden, die Rekapitalisierung von Banken im Rahmen des ESM so vorzunehmen, dass eine Stigmatisierung unterbleibt, dann hätte man einen gewaltigen Fortschritt erzielt. Das würde den Weg über die Nationalstaaten aber nicht aushebeln.

Insofern ist es sehr wichtig, sich bewusst zu sein, was am Ende dieses Prozesses im Hinblick auf die europäische Einigung stehen soll. Wollen wir zur nationalen Verantwortlichkeit für die Kernbereiche der demokratischen Ordnung zurückkehren - dazu gehört auch das Haushaltsrecht -, oder wollen wir einen gewaltigen Schritt in Richtung europäischer Bundesstaat tun? Man muss zunächst politisch darüber diskutieren, welchen Endzustand man sich wünscht. Dann sollte man die entsprechenden Maßnahmen treffen. Der Schuldentilgungspakt des Sachverständigenrates ist in beide Richtungen offen. Am Ende können Sie nach Art. 146 des Grundgesetzes entscheiden: Wir lösen das Grundgesetz ab und schaffen eine europäische Kompetenz. - Sie können aber auch sagen: Wir kehren zurück zur nationalen Verantwortung. - Es geht darum, einen Übergangspfad zu skizzieren, der für die Finanzmärkte etwas mehr Sicherheit schafft.

Sachverständiger PD Dr. Friedrich Heinemann (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH): Sie fragten: Gibt es Grenzen für eine Europäisierung der Verschuldung? Im ersten Schritt nicht. Denn in Relation zum BIP liegt die Verschuldung der Staaten der Euro-Zone im Schnitt unterhalb

der Schuldenquote der USA. Machen wir einmal folgendes Gedankenexperiment: Würde man sich auf eine kollektive Haftung einigen, würden sich die europäischen Staaten also ab sofort kollektiv verschulden und gesamtschuldnerisch haften, gäbe es für eine Europäisierung der Verschuldung erst einmal keine Grenze. Das wäre eine Lösung, die die Finanzmärkte vermutlich begeistern würde; denn alles würde zunächst einmal stabilisiert. Aber ich vermute, damit würden wir die Grundlagen für die Schuldenkrise des Jahres 2020 schaffen.

Was würde passieren, wenn man einen solchen Weg beschreiten würde, der, was die Bonität, die dahintersteckt, angeht, zunächst einmal machbar wäre? Es wurde gerade schon eindrucksvoll beschrieben, welche Reformen durchgeführt und welche Fortschritte erzielt wurden. All diese Anreize wären schlagartig weg. Denn aus Sicht der einzelnen Länder würde es wieder eine ordentliche Finanzierungsmöglichkeit geben. Warum also sollte man all die brutalen und, wie wir wissen, politisch sehr kostspieligen Anpassungsmaßnahmen durchführen? Dann hätten wir ein Problem, das jede Föderation, die gesamtschuldnerisch füreinander einsteht, hat; damit hat die Bundesrepublik Deutschland ja sehr viel Erfahrung. Von Föderationen, in denen solche Garantien ausgesprochen wurden, wissen wir, dass die Konsolidierungsanreize für die einzelnen Jurisdiktionen dann sehr gering sind. Im Grunde würden wir also ein neues Anreizsystem schaffen. Wir würden Anreize setzen, noch mehr Schulden als bisher zu machen.

Kurzfristig wäre dieser Schritt, wie gesagt, machbar. Aber wir würden uns auf einen Weg begeben, der in neue Schuldenprobleme führt, sie aber nicht löst. Daher hat das schrittweise Herantasten einen gewaltigen Vorteil. Wir versuchen, die destruktiven Wirkungen des Marktdrucks ein bisschen abzumildern. Durch die Kombination verschiedener Maßnahmen versuchen wir aber gleichzeitig, den Marktdruck bis zu einem gewissen Grade aufrechtzuerhalten. Der Marktdruck hat nämlich eine enorme Wirkung. Wenn eine Regierung ein schlechtes Budget vorlegt, springen bei der nächsten Anleiheauktion sofort die Zinsen nach oben. Das ist ein Instrument, das wir erhalten müssen. Wir müssen es aber ein Stück weit entschärfen, damit es keine destruktiven Wirkungen entfaltet.

Grenzen gibt es also insofern, als wir Anreize zerstören würden, die wir unbedingt brauchen, um die finanzielle Situation dauerhaft und nachhaltig zu verbessern. Das ist das eigentliche Problem.

Alexander Ulrich (DIE LINKE): Die Schutzschirme werden immer so dargestellt, als gehe es darum, Brandmauern gegen die Finanzmärkte aufzubauen und die Märkte zu beruhigen. Ich glaube, heute Morgen ist schon angeklungen, dass man überhaupt nicht in der Lage wäre, die Summen aufzubieten, die notwendig wären, um es mit dem Finanzvolumen auf den Märkten aufzunehmen. Interessant ist auch die Frage - sie wird aber nicht gestellt und demzufolge auch nicht beantwortet -: Wollen Märkte überhaupt beruhigt werden? Denn: Nur auf unruhigen Märkten können Spekulanten Geschäfte machen. Das heißt, gibt es hier nicht auch große politische Interessen?

Ich habe zwei Fragen an Frau Tober und Herrn Bofinger:

Erste Frage: Wäre es, wenn man meine Äußerungen teilt, nicht sinnvoll, darüber nachzudenken, dass man die Staatsfinanzierung von den Finanzmärkten entkoppelt? Denn damit wäre der Spuk beendet. In den USA und in Japan gibt es ja zumindest Hinweise darauf, dass es die jetzige Unruhe dann nicht geben würde.

Zweite Frage: Wir befinden uns in einem Wirtschaftsraum und wissen, dass Deutschland mit seiner exportorientierten Wirtschaftspolitik eine Teilschuld an den bestehenden Verwerfungen hat. Wenn wir diese Politik nicht verändern, ist es dann nicht zwangsläufig, dass sich Deutschland zur Transferunion bekennen muss, um den Euro zu stabilisieren? Die Länder werden ja nie in die Lage kommen, die Ungleichgewichte auszugleichen. Wäre die Transferunion nicht die logische Konsequenz, wenn wir die Binnenkaufkraft nicht durch entsprechende Maßnahmen stärken und die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte nicht abbauen?

Sachverständiger Prof. Dr. Peter Bofinger (Universität Würzburg): Ich glaube, es ist keine gute Idee, die Staatsfinanzierung von den Finanzmärkten abzukoppeln. Es ist ja andersherum: Die Finanzmärkte brauchen - das habe ich vorhin schon gesagt - die Staatsanleihen als sicheren Kern; denn

es gibt eben viele Menschen, die ihr Geld gerne sicher bei einer Bank oder im Rahmen einer Lebensversicherung anlegen. Wenn die Lebensversicherung eine bestimmte Sicherheit garantieren will, dann braucht sie entsprechende Aktiva. Dafür waren Staatsanleihen bisher traditionell besonders geeignet.

Alle Regulierungen, die Eigenkapitalvorschriften und die versicherungsaufsichtsrechtlichen Vorschriften, sind so konzipiert, dass Staatsanleihen als *die* sichere Anleihe gelten. Auch bei Basel III, bei den Liquiditätsvorschriften usw. ist die Staatsanleihe als absolut sichere Anleihe vorgesehen.

Ein Finanzsystem braucht das auch. Stellen Sie sich gedanklich vor, alle Staatsschulden wären weg. Wo sollte das Finanzsystem sichere Aktiva generieren, und woher sollte es die Aktiva bekommen, die es braucht, um die Sicherheit der Anleger zu gewährleisten? Das ist eben schwierig.

Für mich muss der Weg deswegen darin bestehen, dass wir im Euro-Raum wieder sichere Staatsanleihen bekommen, so wie in den USA, wo die Staatsanleihen auch sicher sind. Die Amerikaner haben ein viel größeres Defizit - mehr als das Doppelte - als der Euro-Raum. Trotzdem sind amerikanische Staatsanleihen absolut sicher. Deswegen ist das amerikanische Bankensystem sicher und läuft dort alles gut.

Ich meine, dass der Weg jetzt nicht sein darf, die Staatsanleihen des Euro-Raums über Collective Action Clauses und über die Beteiligung des Privatsektors unsicherer zu machen, sondern wir müssen Mechanismen dafür finden, wie wir diese Staatsanleihen wieder sicher machen. Meiner Meinung nach ist die gemeinsame Haftung der Weg, der dahin führt. Die gemeinsame Haftung ist wiederum die Voraussetzung dafür, dass es keine Finanzierungsgrenzen gibt.

Nehmen Sie auch hier wieder die USA: Der Schuldenstand und das Defizit sind höher; aber man hat dort kein Problem, Geld zu bekommen. Genauso ist es bei den Engländern und den Japanern. Das heißt, man muss gemeinsam auftreten und die Staatsanleihen durch die gemeinsame Haftung wieder sicher machen. Dann macht man auch die Bankensysteme sicher, und dann gibt es auch keine Finanzierungsprobleme.

Es ist klar - Herr Heinemann hat recht -: Man darf die gemeinsame Haftung nicht als einen Blankoscheck ansehen. Das kann es nicht sein. Deswegen muss man sich wahr-

scheinlich auch fragen, ob man nicht mittelfristig mehr Souveränität auf die europäische Ebene überträgt.

Die Konstruktion der Währungsunion weist eine statische Problematik auf: Wir haben eine einheitliche Währung, aber wir versuchen, die Souveränität auf der nationalen Ebene zu belassen. Das ist ja auch Inhalt des Fiskalpaktes. Es wird gesagt: Wir versuchen, das Ganze mit Regeln in den Griff zu bekommen, ohne Souveränitätsrechte zu übertragen. Aus meiner Sicht muss zumindest mittelfristig die Antwort sein: Es erfolgen mehr Transfers auf die europäische Ebene. Ich denke, es wäre auch im Sinne der Demokratie vernünftig, wenn diese Dinge von einer europäischen Institution entschieden würden. Je früher man in der Politik darüber nachdenkt, wie man das macht, desto besser.

Sachverständige Dr. Silke Tober (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung): Ich teile im Wesentlichen die Einschätzungen von Professor Bofinger. Ich denke aber, das Vertrauen in die Finanzmärkte, das hier immer wieder durchschimmert, wenn gesagt wird, wie wichtig ihre disziplinierende Kraft sei, ist erstaunlich - vor allen Dingen angesichts der Finanzkrise, deren Beginn gerade erst ein paar Jahre zurückliegt.

Die Finanzmärkte agieren in aller Regel zu spät. Sie sind prozyklisch und folgen einem Herdentrieb. Sie als Disziplinierungsmaßnahme für die Staaten zu verwenden, halte ich für nicht sehr sinnvoll. Die meisten EZB-Mitglieder, die sich ja auch vehement gegen eine Beteiligung des Privatsektors im Falle einer Insolvenz ausgesprochen haben, sind hier übrigens meiner Meinung.

Es ist in einer Währungsunion besonders wichtig, dass man entsprechende Institutionen schafft, damit makroökonomische Ungleichgewichte gar nicht erst entstehen. Deswegen ist das Verfahren zur makroökonomischen Überwachung, das Herr Regling angesprochen hat, auch so besonders wichtig. Wenn diese Institutionen existieren, dann hat man eine wesentliche Basis dafür, Vertrauen zu schaffen. Im Augenblick brauchen wir aber sogar noch mehr. Der Schuldentilgungspakt ist hier ein weiterer entscheidender Faktor. Damit sprechen die Staaten eine Garantie aus, wodurch sie die EZB ganz wesentlich entlasten.

Die TARGET-2-Salden, die im Augenblick bei den nationalen Zentralbanken liegen, betragen ungefähr 100 Milliarden Euro. Wenn der Euro-Raum auseinanderbrechen sollte, bedeutet dies ein ganz erhebliches Risiko. Insofern muss die Krisenstrategie, die jetzt gefahren wird, wirklich geändert werden, damit das Vertrauen an den Finanzmärkten wiederhergestellt wird und die Geldpolitik wieder funktionieren kann - das ist in den meisten Ländern, zumindest in den Krisenländern, im Augenblick nicht der Fall -, um ein sinnvolles Gegengewicht zu dem restriktiven Impuls der fiskalischen Konsolidierung zu bilden. Dann brauchen wir auch keine Staatsfinanzierung, die über Banken erfolgt, sondern eine Staatsfinanzierung, die über ein eigens gegründetes Institut erfolgt.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe je eine Frage an Frau Dr. Buch und an Herrn Dr. Bofinger.

Frau Dr. Buch, in Ihrer Stellungnahme sind Sie vor allen Dingen auf die Bankenregulierung und auf Basel III in Bezug auf die Bewertung von Staatsanleihen eingegangen. Sie haben geschrieben, dass es natürlich Anreizprobleme gäbe, wenn sie mit null bewertet werden würden, und dass man Übergangsregelungen braucht, um Banken und die Realwirtschaft nicht zusätzlich in Probleme zu bringen.

Meine Frage ist, ob man das ganze Problem nicht auch dadurch lösen könnte, dass man verbindliche Leverage Ratios für Banken vorgibt - nicht nur als Kennziffer zur Beobachtung, sondern verbindlich, natürlich gewichtet nach Risikoklassen, aber auch ungewichtet -, um eine Schuldenbremse für Banken einzuführen und damit die Banken ein höheres Eigenkapital haben und im Zweifelsfall die Verluste aus risikoreichen Aktivitäten tragen können.

Professor Dr. Bofinger, wir haben gerade mit Herrn Dr. Heinemann und Herrn Dr. Feld darüber debattiert, ob es vonseiten der Ökonomie bzw. der Wissenschaft Grenzen in Bezug auf die Höhe der Staatsschulden gibt, und über die Fragen, inwieweit Garantien ausgegeben werden dürfen und welche Wirkung das auf die Finanzmärkte hat. Ihre Einschätzungen dazu würden mich interessieren.

Sachverständige Prof. Dr. Claudia Buch (Institut für Angewandte Wirtschafts-

forschung Tübingen e. V.): Ich möchte eine kurze Vorbemerkung machen, um klarzustellen, was mit dem Thema Rekapitalisierung gemeint ist. Ich glaube nicht, dass der ESM, so wie er jetzt aufgestellt ist - auch juristisch; das haben wir eben schon diskutiert -, das wirklich leisten könnte. Von daher müsste man sehr differenziert darüber nachdenken, wie man, wenn man Mittel über den ESM bereitstellen wollte, auf bestehende Institutionen zurückgreifen könnte, wenn es um die konkrete Rekapitalisierung und Restrukturierung geht. Ich glaube, im Moment muss man auf bestehende Institutionen zurückgreifen, weil das Ganze dringlich ist. Wir haben viele Situationen erlebt, in denen Schieflagen von Banken sehr negative realwirtschaftliche Rückwirkungen hatten. Von daher wäre es schön, eine langfristige Lösung zu finden; aber ich glaube, wir müssen auch kurzfristig ansetzen.

Zu der konkreten Frage nach einer Leverage Ratio: Ich glaube, dass es sinnvoll ist, den Banken eine Eigenkapitalquote vorzuschreiben, die unabhängig vom Risiko einer Anlage ist.

Im Moment berechnen die Banken ihre risikogewichteten Aktiva so, dass ein bestimmter Teil der Aktiva der Banken nicht in die Berechnungsgrundlage eingeht, die für die Berechnung der regulatorischen Eigenkapitalquote herangezogen wird. Das heißt in unserem konkreten Fall: Staatsanleihen gehen dort nicht ein. Dafür muss im Prinzip kein Eigenkapital vorgehalten werden. Deswegen kann man sicherlich darüber spekulieren, ob das mit dazu beigetragen hat, dass die Banken besondere Anreize hatten, in Staatsanleihen zu investieren; denn zum Teil hat es ja relativ hohe Renditen gegeben, ohne dass das mit Eigenkapital unterlegt werden musste.

Auf der Unternehmensseite gibt es die Sorge, dass sich die Regulierung des Eigenkapitals negativ auf die Unternehmensfinanzierung auswirkt. Auch hier gibt es natürlich eine Schwierigkeit: Auch wenn ein Asset eine ähnliche Risikostruktur wie eine Staatsanleihe hat, gibt es natürlich den Anreiz, eher in die Staatsanleihe zu investieren, da sie nicht mit Eigenkapital unterlegt werden muss.

Abgesehen davon gibt es im Regulierungssystem noch andere Stellschrauben. Auch hinsichtlich der Liquiditätskennzahlen und der Notenbankfähigkeit sind die Staatsanleihen natürlich durchaus interessante

Investitionsobjekte für die Banken. Von daher befürworte ich, dass es eine Leverage Ratio, also eine nicht risikogewichtete Eigenkapitalquote, gibt.

Vielleicht noch eine kurze Bemerkung zum Schluss: Wenn die Beteiligung des Privatsektors ausgeschlossen ist, dann kann der ESM von der Konstruktion her - ich habe ja gesagt, ich würde ihn sehr eng definieren - meiner Meinung nach nicht funktionieren. Das steht auch im engen Konnex mit dem, was wir gerade gesagt haben: Wenn man bei Staatsanleihen von einem Risikogewicht von null ausgeht, ist die Nichtbeteiligung des Privatsektors auch wieder konsistent. Ich glaube aber, dass dieses Paket nicht geschnürt werden sollte, sondern es muss die Beteiligung des Privatsektors und dann eben auch die Eigenkapitalunterlegung geben.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter Bofinger (Universität Würzburg): In der wissenschaftlichen Literatur gibt es keine klare Obergrenze für die Staatsverschuldung. Wir haben in Großbritannien nach dem Zweiten Weltkrieg eine Schuldenstandsquote von fast 240 Prozent erlebt. Das hat man dort wieder gut in den Griff bekommen. Derzeit erleben wir in Japan eine Schuldenstandsquote von über 230 Prozent. Davon ist der Euro-Raum weit entfernt. Da soll er auch nicht hin; das wäre sicher der falsche Weg. Es ist also klar, dass der Euro-Raum bei der jetzigen Schuldenstandsquote nicht die Problematik hat, dass man sagen muss: Er stößt jetzt an Verschuldungsgrenzen. Deswegen wäre es durchaus machbar, die Konsolidierung etwas zu strecken.

Bei dem Ganzen ist wichtig - das zeigen die Beispiele aus Japan, aus Großbritannien und aus den USA -: Wenn man als Einheit auftritt, dann hat man überhaupt keine Probleme, Geld zu bekommen. Probleme hat man dann, wenn man mit 17 individuellen Staaten auftritt, von denen jedes einzelne Land ein Insolvenzrisiko hat. Deswegen hat das Ganze einen systemischen Charakter. Wenn dies nicht bewältigt wird, dann haben die einzelnen Länder Probleme.

In Bezug auf Deutschland selbst würde ich mir nur wenig Sorgen machen; denn wenn ein Investor eine deutsche Staatsanleihe nicht mehr möchte, dann muss man ihn fragen, wohin er gehen will, um sein Geld anzulegen. Vielleicht in die USA, wo das Defizit 8 Prozent beträgt, oder nach Japan,

wo die Schuldenstandsquote bei über 230 Prozent liegt? Ich glaube, hinsichtlich Deutschlands Fähigkeit, Mittel zu bekommen, müssen wir uns wirklich keine Sorgen machen. Wenn, dann ist es eher zu viel des Guten; denn angesichts einer langfristigen Anleiherendite von 1,3 Prozent werden wir hier wahrscheinlich bald auch einmal zusammensitzen und uns Gedanken über die deutschen Versicherungen machen.

Vorsitzende Petra Merkel: Damit sind wir am Ende des ersten großen Blocks. - Ich würde vorschlagen, wir machen jetzt eine Pause von circa 20 Minuten.

Ich unterbreche die Anhörung.

(Unterbrechung von
13.03 bis 13.32 Uhr)

Vorsitzende Petra Merkel: Wir hatten uns darauf verständigt, in der zweiten Runde den juristischen Block anzugehen. Dabei gibt es immer wieder Überschneidungen; das wissen wir.

Bettina Kudla (CDU/CSU): Uns liegen verschiedene Gesetzentwürfe und Beschlüsse vor, zum einen den ESM betreffend, zum anderen eher die makroökonomischen Aspekte betreffend. Entscheidend ist doch, ob wir hiermit wirklich die Risiken einschränken, die nach wie vor zu einer Instabilität auf den Finanzmärkten führen könnten.

In verschiedenen Stellungnahmen wurde auf das Problem der TARGET-Salden hingewiesen. Deswegen geht meine Frage an den Vertreter der Deutschen Bundesbank und an den Vertreter des ZEW: Welche Maßnahmen oder weiteren Beschlüsse könnten erforderlich sein, um mit dem Problem der TARGET-Salden umzugehen?

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Zu den TARGET-Salden, die breit diskutiert werden, hat sich die Bundesbank insofern geäußert, als wir die TARGET-Salden an sich nicht als das eigentliche Problem ansehen, sondern sie Ausdruck der Entwicklung an den Finanzmärkten und der Vertrauenskrise sind, sodass es zu Zahlungsströmen von von der Krise betroffenen Ländern nach Deutschland gekommen ist. Die TARGET-Salden sind letztlich aber nur Ausdruck der Liquiditätsbereitstellung des Euro-Systems in den jeweiligen Ländern. Das heißt, wenn man in

diesem Zusammenhang über Probleme und Risiken diskutieren will, sollte man nicht über die TARGET-Salden diskutieren, sondern über die Ausführung der Geldpolitik und die Liquiditätsbereitstellung im Einzelnen.

Aus unserer Sicht werden sich die TARGET-Salden dann regulär abbauen, wenn an den Märkten insgesamt wieder Vertrauen einkehrt und die Länder bei der Konsolidierung und den Strukturreformen vorankommen. Dazu beitragen kann auch eine adäquate Ausgestaltung des ESM. Dazu beitragen kann insbesondere auch ein konzise verabschiedeter Fiskalpakt, der zu ganz konkreten Verfassungsvorgaben in den jeweiligen Ländern führen kann.

Es wird zum Teil auch in den Stellungnahmen anderer Sachverständiger davon gesprochen: Die EZB muss in diesem Zusammenhang handeln. - Die EZB muss dies keinesfalls. Dem Euro-System ist Unabhängigkeit und ein klares Mandat im Rahmen der Verträge vorgegeben worden. Was das Euro-System tun muss, ist, dieses Mandat zu erfüllen. Dass man sich eng an das Mandat hält, ist Voraussetzung für die Unabhängigkeit, die man als Notenbank bekommen hat. Das heißt, ungeachtet des Drucks von den Märkten muss die EZB ihr Mandat erfüllen. Das ist klar auf Preisstabilität ausgerichtet. Es verbietet die monetäre Staatsfinanzierung und schreibt die Trennung von Geld- und Fiskalpolitik vor.

Insofern gibt es keine eindeutige Abgrenzung. Es ist hier sicherlich eine Grauzone mit Interpretationsmöglichkeiten vorhanden. Allerdings sind die Möglichkeiten - das hat auch Notenbankpräsident Draghi immer wieder betont - grundsätzlich begrenzt. Auch beim SMP, dem Programm zum Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt, ist davon auszugehen, dass es nicht unbegrenzt ist, sondern begrenzt bleibt, auch bei den unkonventionellen Maßnahmen.

Bei der unkonventionellen Geldpolitik, die im Euro-System betrieben wird, ist die Bundesbank auch hinsichtlich der TARGET-Salden der Auffassung, dass hier die Risiken zu beachten sind - die Bundesbank richtet sich hier stabilitätsorientiert aus - und dass auch die perspektivische Rückführung im Auge behalten werden muss. Dazu gehört nicht die monetäre Bazooka, das heißt die unbegrenzte Staatsfinanzierung. Dazu gehört auch nicht das, was heute Morgen angesprochen wurde, die direkte Refinanzierung

des ESM durch die Notenbanken, was letztlich Gelddrucken zur Staatsfinanzierung bedeuten würde.

Sachverständiger PD Dr. Friedrich Heinemann (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH): Hinter den TARGET-Salden stehen ganz verschiedene Problematiken. Es sind im Wesentlichen zwei Elemente, die solche Salden verursachen. Zum Ersten bringt die Saldenmechanik zum Ausdruck, dass ein Land ein Leistungsbilanzdefizit hat und Kapitalgeber aufgrund des Leistungsbilanzdefizits nicht mehr Kapital über eine reguläre Finanzierung zur Verfügung stellen. Zum Zweiten kommt eine Art Kapitalflucht hinzu. Das sind im Grunde die beiden Elemente.

Bei der Beantwortung der Frage: „Wie kann man diese TARGET-Salden adressieren?“ ist es gut, an diese zwei Elemente zu denken. Die Leistungsbilanzdefizite kann man nur in einem längerfristigen Prozess über reale Anpassungen adressieren. Wir haben heute schon einige Hinweise bekommen, dass die Exporte wieder steigen, dass sich die realen Wechselkurse positiv verändern. Dieser Prozess ist in Irland am weitesten fortgeschritten. Dort können Sie sehen: Das Land hat in den letzten zwei Jahren im Verhältnis zum Ausland wieder an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen. Nach solchen Prozessen kann man hoffen, dass sich die Leistungsbilanzkomponente im Rahmen der TARGET-Salden ausgleicht.

Den Kapitalabfluss können Sie am Ende nur in einem offenen Kapitalmarkt bekämpfen. Zum Glück spricht keiner von der Wiedereinführung von Kapitalmarktrestriktionen. Einen solchen Abfluss können Sie nur durch viele mühsame Schritte zur Neubildung von Vertrauen bekämpfen. Damit schließt sich der Kreis zu unserer Diskussion heute Vormittag.

Meine Aussage ist: Dieses Vertrauen können Sie in der Fiskalpolitik nur durch Erfolge bilden, dadurch, dass Sie die Situation der fiskalischen Institutionen verbessern und dann auch erste Konsolidierungserfolge nachweisen. Wenn dann das Vertrauen zurückkehrt, dann werden sich diese TARGET-Salden wieder zurückbilden können. Aber das wird ein langer Prozess sein.

Interessant ist der Hinweis: Solche Salden sind in föderalen Währungsunionen nicht unüblich. Die einzelnen Salden zwischen den

US-Bezirken sind auch substantiell, haben jedoch nicht ganz die Größenordnung, die wir jetzt in Europa haben. Aber dass sie makroökonomisch bedeutsame Größenordnungen erreichen können, ist nichts Ungewöhnliches. Die Größenordnung in Europa ist aber ein klares Krisensymptom.

Rolf Schwanitz (SPD): Ich will zwei rechtliche Fragen an Herrn Professor Mayer stellen.

Die erste Frage bezieht sich auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und dem ESM: Stellt die Einführung von Art. 136 Abs. 3 AEUV eine Abweichung vom Verbot des Bail-out nach Art. 125 Abs. 1 AEUV dar? Hätte es deswegen rechtliche Folgen, wenn der ESM-Vertrag zeitlich vor der Änderung des Art. 136 AEUV in Kraft treten würde?

Meine zweite Frage zielt auf den Fiskalpakt: Wie beurteilen Sie die dem Ratifizierungsgesetz zum Fiskalpakt seitens der Bundesregierung zugrundegelegte Rechtsauffassung, dass nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG durch den Fiskalpakt eine materielle Verfassungsänderung entsteht oder ermöglicht wird bzw. der Verfassungsgeber durch den Fiskalpakt auch innerstaatlich gebunden wird?

Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer (Universität Bielefeld): Zunächst zu der Frage nach der Einfügung eines neuen Abs. 3 in Art. 136 AEUV. Aus meiner Sicht hat diese neue Vorschrift in Art. 136 AEUV reinen Klarstellungscharakter. Man könnte das eine „enabling clause“ nennen. Sie ist insbesondere auf deutsches Drängen zustande gekommen. Auch auf deutsches Drängen ist einiges an dem Wortlaut nachgebessert worden. Die Sache mit der Unabdingbarkeit der Hilfsmaßnahmen und die strengen Auflagen sind letztlich ein deutsches Anliegen.

An sich hat diese Einfügung keinen gesteigerten rechtlichen Gehalt. Wir sind nur deswegen gehalten, Art. 23 GG für die Ratifikation einzusetzen, weil das Bundesverfassungsgericht dem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren auf europäischer Ebene nicht traut. In dem Urteil zum Lissabon-Vertrag hat das Gericht festgelegt: Egal was ihr auf europäischer Ebene macht - zur Erinnerung, das vereinfachte Vertragsänderungs-

verfahren setzt voraus, dass im Rahmen der Verträge keine großen Änderungen vorgenommen werden -: Auch für das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren wird ein Gesetz nach Art. 23 GG angeordnet.

Innerstaatlich behandeln wir also das, was auf europäischer Ebene und übrigens auch in den Verfassungsordnungen der meisten anderen Mitgliedstaaten als eine vereinfachte, harmlose Art der Vertragsweiterentwicklung angesehen wird, wie eine ganz normale Vertragsänderung nach Art. 23 GG.

Vor diesem Hintergrund ist es relativ einfach, zu begründen, dass wir jedenfalls bei dieser Konzeption von Art. 23 GG keine Zweidrittelmehrheit brauchen, die jetzt in § 2 IntVG zwar einfachgesetzlich steht; aber das ist letztlich eine Interpretation des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen des Lissabon-Urteils.

Wir brauchen auch deswegen Art. 23 GG mit seiner Forderung nach einer Zweidrittelmehrheit nicht anzuwenden, weil es nicht um eine Neuausrichtung der Währungsunion geht. Die ganze Bail-out-Argumentation bleibt bestehen. Das Bail-out-Verbot bleibt intakt. Es bleibt auch dabei, dass wir um des Bail-out-Prinzips willen natürlich nicht die Währung aufgeben. Auch im Euro-Verfahren war es ein Punkt, ob das Bail-out-Prinzip um jeden Preis so verstanden und durchgehalten werden muss, dass man am Ende sagen kann: Wir haben das Bail-out-Prinzip eingehalten, aber die Währung ist futsch. - Diese Interpretation des Bail-out-Verbots wird weiter Bestand haben.

Zu Ihrer Frage nach der zeitlichen Verzögerung: Weil ich denke, dass die Einfügung dieses Absatzes keinen gesteigerten Gehalt auf der rechtlichen Ebene, sondern nur Klarstellungscharakter hat, ist es unschädlich, wenn die entsprechende AEUV-Änderung zeitversetzt in Kraft tritt.

Nun zu Ihrer zweiten Frage zum Fiskalvertrag und der von der Bundesregierung eingeleiteten Verortung des Fiskalvertrages im Bereich des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG, also der Sondernorm nur für EU-Vertragsänderungen plus der Zustimmung durch eine Zweidrittelmehrheit: Hier kann ich sehr gut auf die Thesen 1 und 4 meiner schriftlichen Stellungnahme verweisen. Was die Rechtsgrundlage angeht, ob hier Art. 23 oder Art. 59 GG Anwendung findet, ist derzeit alles auf dem Markt. Sie werden Juristen finden, die

für all das, was wir derzeit verhandeln, also die Änderung von Art. 136 AEUV, den Fiskalvertrag und den ESM-Vertrag, eine Zweidrittelmehrheit und die Anwendung von Art. 23 GG fordern. Andere sagen: Für dies alles reicht Art. 59 GG und § 2 IntVG. Das müssen wir nicht so ernst nehmen. - Es gibt letztlich jede Kombination, weswegen ich an dieser Stelle nur sagen kann: Es gibt hier keinen Konsens unter den Verfassungsrechtlern. Ich glaube, dass diese Streitfrage letztlich keiner Klärung bedarf, weil politisch ohnehin die Zweidrittelmehrheit angestrebt wird und der Bundesrat sowieso mit an Bord ist.

Ich habe in die Stellungnahme der Kollegen geschaut und ganz erfreut festgestellt, dass jedenfalls im Kreise derjenigen, die sich hierzu geäußert haben, die überwiegende Anzahl wie ich der Auffassung ist, dass wir die Zweidrittelmehrheit für die Zustimmung zum Fiskalvertrag eigentlich nicht bräuchten. Kollege Häde und Kollege Herrmann sehen das so. In der Bundesratsanhörung hat das auch Herr Lorz so gesehen. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages hat das so gesehen. Man steht mit dieser Auffassung nicht ganz alleine da.

Ich will trotzdem auf drei Problemstellungen aufmerksam machen. Das Erste ist: Die Bundesregierung sagt, Art. 23 GG soll analog, also entsprechend, herangezogen werden. Eine Analogie setzt aber eine Regelungslücke voraus. Wenn wir das ernst nehmen, wenn wir hier auf Analogien zurückgreifen müssen, dann liegt in dieser Interpretation die Aufforderung an den verfassungsändernden Gesetzgeber, an dieser Stelle das Grundgesetz nachzubessern.

Das Zweite ist die Parlamentsbeteiligung. Wenn sich das unmittelbar auf Art. 23 GG bezieht, dann hätten wir kein Problem. Wir würden das EUZBBG anwenden können. Da es aber um eine analoge Anwendung nach Art. 23 GG geht, liegt sie vielleicht nahe; aber das ist ungeklärt, weswegen ich empfehlen würde, diesen Punkt im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren an irgendeiner Stelle zu problematisieren. Bis jetzt taucht die parlamentarische Begleitung des Fiskalvertrages nicht auf.

Das Dritte ist schließlich - das führt zum Kern Ihrer Frage -, ob wir durch das Zustimmungsgesetz die Verfassung ändern. Selbst wenn es so wäre, dass wir hier eine Zweidrittelmehrheit bräuchten und alle dies ohne

Weiteres einsähen: Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu vor vielen Jahren eine Brückentheorie vorgeschlagen. Das bedeutet, dass das jeweilige Zustimmungsgesetz die entscheidende Brücke ist, die über Art. 23 GG den Eintritt in die nationale Rechtsordnung gestattet. Mit anderen Worten: Was immer wir an vertraglichen Bindungen eingehen, gelangt auf der Ebene eines einfachen Bundesgesetzes in die innerstaatliche Rechtsordnung, nicht auf der Ebene der Verfassung.

Herr Di Fabio und ich - ich sehe noch seinen skeptischen Blick vor mir - haben die unmittelbare Verfassungsänderung durch das Zustimmungsgesetz in der mündlichen Verhandlung zum Lissabon-Prozess diskutiert. Bis auf Weiteres kommt die Bindung nur auf der Ebene eines einfachen Gesetzes zustande. Diese ist der Verfassung nachgeordnet. Damit könnte man auch die Frage nach der ewigen Bindung, die wir zum Teil - Kollege Fisahn sitzt neben mir - nicht nur fakultätsintern kontrovers diskutieren, beantworten. Wenn das Ganze nur auf der Ebene des einfachen Bundesrechts in die nationale Rechtsordnung kommt, dann kann es keine Bindung des verfassungsändernden Gesetzgebers geben. Dann können Sie innerstaatlich die Schuldenbremse wieder abschaffen. Sie müssen sich zwar den völkerrechtlichen Folgen stellen, aber das geht. Man hat also an dieser Stelle kein Problem.

Florian Toncar (FDP): Ich will mich bei den Juristen unter den Sachverständigen ganz allgemein für die Qualität der Gutachten bedanken, weil sie in der Summe sehr aussagekräftig sind.

Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Regling zum Thema Primärmarktankäufe. - Wie mir gerade gesagt wurde, ist Herr Regling nicht mehr da. Dann frage ich Herrn Professor Dr. Kaufmann als den Prozessbevollmächtigten des Bundestages damals.

Die Zuständigkeit bezüglich der Primärmarktankäufe ist dem Sondergremium vom Bundesverfassungsgericht entzogen worden. Interessanterweise ist das in den Entscheidungsgründen nicht näher ausgeführt worden. Jetzt stellt sich aber die Frage - vielleicht können Sie dazu eine Einschätzung geben -: Kann man überhaupt Primärmarktankäufe durchführen, wenn die wesentlichen Eckdaten vorher bekannt werden? Ist das wirtschaftlich vertretbar, oder würde dem

Steuerzahler dadurch nicht ein erheblicher Nachteil entstehen? Anders gefragt: Funktioniert dieses Instrument in der Praxis? Möglicherweise ist es gut, dass Herr Regling gerade nicht anwesend ist und dass Sie, Herr Professor Kaufmann, die Frage beantworten.

Die zweite Frage geht an Professor Dr. Calliess. Sie haben in Ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass die Sonderregelung beim ESM in Eilfällen, in denen eine Mehrheit von 85 Prozent der Kapitalanteile am ESM entscheiden kann, verfassungsgemäß sei, weil Deutschland nicht überstimmt werden könne. Die Europäischen Verträge sehen als Ziel vor, dass alle Staaten außer Großbritannien und Dänemark den Euro einführen. Es ist nicht völlig ausgeschlossen, dass in Zukunft weitere Staaten hinzukommen, die den deutschen Stimmanteil im ESM sozusagen etwas verwässern könnten. Würde der ESM aus Ihrer Sicht verfassungswidrig werden, sobald der deutsche Stimmanteil unter 15 Prozent sinken würde?

Sachverständiger Prof. Dr. Marcel Kaufmann (Freshfields Bruckhaus Deringer): Herr Toncar, Sie haben diese Frage, denke ich, zu Recht an Herrn Regling adressieren wollen, weil sie die Funktionsfähigkeit eines Rettungsinstruments auf europäischer Ebene beinhaltet und weil sie Gegenstand von originär volks- oder betriebswirtschaftlicher, jedenfalls operativer Expertise ist, die ich hier für mich nicht beanspruchen möchte.

Richtig ist Ihre Einschätzung, dass das Bundesverfassungsgericht für die Übertragung von Entscheidungskompetenzen des Deutschen Bundestages - darum geht es nämlich - vom Plenum auf ein kleines, geheim tagendes Gremium rechtfertigende Anforderungen aufgestellt hat und dass es in dem Verfahren zum EFSF-Gesetz bzw. zum Stabilisierungsmechanismusgesetz für eines der Instrumente, nämlich für die Ankäufe auf dem Sekundärmarkt, ausdrücklich die sachliche Rechtfertigung gesehen hat. Sofern es im Rahmen der Beantwortung dieser Frage noch möglich ist, werde ich näher darauf eingehen, dass der Gesetzgeber die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze aus meiner Sicht sehr präzise in den Entwurf des ESM-Finanzierungsgesetzes transferiert hat.

Daraus folgt zugleich im Umkehrschluss, dass für alle anderen Maßnahmen, die in

diesem Gesetzentwurf nicht ausdrücklich dem Sondergremium zugewiesen sind - § 6 des ESMFinG-Entwurfs, wie er in dem Änderungsantrag vorgesehen ist, bezieht sich ausdrücklich allein auf Aufkäufe von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt -, die Zuständigkeit des Plenums und die entsprechenden Mechanismen auf der europäischen Ebene greifen.

Eine Frage kann ich Ihnen aus staats- und verfassungsrechtlicher Sicht, die ich repräsentiere, allerdings nicht beantworten, nämlich ob dieses Instrumentarium dann auf der europäischen Ebene nicht mehr funktioniert. Die anwesenden Experten aus dem Bereich Volkswirtschaft müssen versuchen, das näher zu erläutern. Diese Frage kann ich Ihnen aus juristischer Sicht nicht beantworten.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Herr Toncar, in der Tat glaube ich, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung immer die Einstimmigkeit voraussetzt, also dass der Deutsche Bundestag seinen Einfluss behalten muss, und dass die 85-Prozent-Regelung in Art. 4 Abs. 4 des ESM-Vertrages in diesem Sinne aus verfassungsrechtlicher Sicht letztlich das Vetorecht Deutschlands gewährleisten muss. Durch eine Erweiterung der Euro-Zone wäre diese Regelung meiner Ansicht nach in der Tat nachbesserungsbedürftig. Ich glaube, diese Möglichkeit zur Nachbesserung hätte die Bundesrepublik Deutschland dann auch.

Dr. Diether Dehm (DIE LINKE): Herr Professor Fisahn, ich will Sie halb als Jurist und halb als Menschen fragen, wie Sie es einschätzen, dass hier über die Finanzmärkte, über das Wohl und Wehe in Bezug auf Griechenland und darüber, was man alles dafür opfern und tun muss, gesprochen wird. Ich will weiter fragen, ob angesichts von 25 Prozent Arbeitslosigkeit und 50 Prozent Jugendarbeitslosigkeit und angesichts dessen, was das für die Menschen an Verwerfungen bedeutet, nicht auch die von uns mit der Ewigkeitsklausel umgürtelte Sozialstaatlichkeit und die Würde des Menschen, die ja nicht nur für Deutsche gilt, etwas zählen und ob nicht auch das Mittun deutscher Politiker an einem solchen der Würde des Menschen nicht entsprechenden Zustand zumindest eine gewisse Relativierung erfahren soll.

Dann habe ich eine Frage zu dem, was Professor Mayer angesprochen hat, nämlich dass die Schuldenbremse durchaus reversibel sei. Das interessiert mich sehr. Ich halte das für eine sehr spannende Diskussion. Das wird sicherlich auch in Karlsruhe erwogen werden. Es wird ja immer gesagt: Die Schuldenbremse haben wir sowieso; sie hat also keine bindende Wirkung. - Dann kommt aber eben doch die völkerrechtliche Wirkung hinzu. Beschwört das aus völkerrechtlicher Sicht etwas mehr Beständigkeit und Konsistenz herauf als das, was Sie suggerieren, Herr Mayer? Das frage ich jetzt Ihren Kollegen Fisahn. Wenn auch Sie sich gerne dazu äußern möchten, ist das natürlich kein Problem. Das Diskursive schadet uns ja nicht.

Vorsitzende Petra Merkel: Sie können eine Frage an zwei Sachverständige oder zwei Fragen an einen Sachverständigen richten. Das ist unser Prinzip. Sie waren am Anfang nicht anwesend, als wir das festgelegt haben.

Dr. Diether Dehm (DIE LINKE): Vielleicht habe ich die erste Frage nur als eine Fußnote gesehen. Dann streichen wir das Menschliche und beschränken uns auf das Juristische. Ich lasse die erste Frage weg, und dann kann ich noch eine weitere Frage stellen. Einverstanden?

Vorsitzende Petra Merkel: Wenn Herr Fisahn etwas mit der Frage anfangen kann, gerne. Er rauft sich gerade die Haare.

Dr. Diether Dehm (DIE LINKE): Grenzen Sie auch bei Juristen die Fantasie nicht zu sehr ein. Ich war ja schon nahe dran, anstößig zu argumentieren.

Wie ist das mit der Zweidrittelmehrheit? Wo bleibt das Demokratieprinzip? Inwieweit ist das Budgetrecht betroffen? Das alles ist auf die Verbindlichkeit des Fiskalpakts zu beziehen. Was bedeutet es für das Demokratieprinzip, wenn beim Defizitverfahren doch zwei EU-Organe, nämlich Rat und Kommission, in Bezug auf das Budgetrecht unseres Parlaments faktisch ein Vetorecht bekommen?

Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn (Universität Bielefeld): Ich will jetzt doch etwas zur ersten Frage sagen und lasse die letzte weg. Diese habe ich nämlich

nicht richtig verstanden. Das muss ich so sagen, wenn ich ehrlich bin. Das können wir bestimmt gleich noch klären. Die Stichworte werden sicherlich noch angesprochen.

Ich will nicht als Mensch aus dem Bauch heraus, sondern durchaus juristisch argumentieren. Denn mir scheint die Verschuldungskrise, von der die Rede ist, nur ein Teil einer sehr großen Krise zu sein, die mit der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 angefangen hat und die über die Krise der Realwirtschaft auch in Deutschland mit einer Rezession weiterging. Jetzt reden wir über Verschuldungskrisen in den Südländern.

Es scheint mir nicht besonders sinnvoll zu sein, die eine Krise zu bewältigen und dafür die Symptome der anderen Krise zu verstärken. Genau das scheint aber derzeit zu passieren. Ich schließe mich an der Stelle Herrn Bofinger ausdrücklich an. Man muss, glaube ich, etwas weiter blicken und den Gesamtmechanismus in den Griff bekommen, statt die einzelnen Symptome zu diskutieren, insbesondere deshalb - insofern finde ich das richtig, was der Abgeordnete Dehm gesagt hat -, weil Menschen betroffen sind. In Spanien und Griechenland gibt es eine Jugendarbeitslosigkeit von 50 Prozent.

Damit komme ich zum Rechtlichen: Die Betroffenheit der Jugendlichen in diesen Ländern ist nicht nur eine Frage des Sozialstaatsprinzips, sondern eine essenzielle Frage von Demokratie und Integration in der Europäischen Union. Wie werden wohl diese Menschen darauf reagieren, wenn ihnen gesagt wird: „Die Europäische Union bietet euch weiterhin großen Fortschritt und ist sozusagen für alle guten menschlichen Eigenschaften zuständig“? Das kann doch keiner ernst nehmen. Die Griechen haben schon entsprechend reagiert. Wie die Spanier reagieren werden, werden wir sehen.

In der Rechtsdiskussion ist es relativ klar: Demokratie funktioniert nur bei einem Mindestmaß an gemeinsamem Verständnis über die Spielregeln des Ganzen und auch nur bei einem Mindestmaß an sozialer Sicherheit und sozialer Stabilität. Dies wird meines Erachtens, wenn man die Maßnahmen einseitig auf Sparmaßnahmen reduziert, eklatant verletzt.

Was den zweiten Punkt, die Reversibilität der Schuldenbremse durch den Fiskalpakt, angeht, ist zwar alles richtig, was der Kollege Mayer vorgetragen hat; die völkerrechtlichen Verträge werden erst einmal in einfaches

Gesetz umgesetzt, das unterhalb der Verfassung steht. Das Problem bei diesem völkerrechtlichen Vertrag ist aber, dass man sich im Gegensatz zu anderen völkerrechtlichen Verträgen darauf verständigt hat, die Verfassung zu ändern oder zumindest einen bestimmten Verfassungskern zu garantieren. Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich dadurch, dass dieser völkerrechtliche Vertrag - wiederum im Gegensatz zu anderen völkerrechtlichen Verträgen - mit einem scharfen Sanktionsmechanismus ausgestattet ist. Der EuGH kann nämlich feststellen, dass Regelungen nicht korrekt in das Grundgesetz aufgenommen worden sind, und eine Strafzahlung beschließen.

Es besteht also Umsetzungsbedarf; das haben wir mit der Begrenzung der Neuverschuldung auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts noch nicht alles abgearbeitet. Wenn nicht alles korrekt umgesetzt wird, gibt es Strafzahlungen. Man kann also nicht einfach sagen: Das Völkerrecht ist nicht so wichtig; wir können aus dem Vertrag aussteigen. Das hieße nämlich, dass man aus der Europäischen Union insgesamt aussteigen müsste, wenn man den Fiskalpakt oder die Schuldenbremse nicht mehr will. Das scheint mir keine überzeugende Lösung zu sein.

Manuel Sarrazin (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte mich auf die Frage der Parlamentsrechte bzw. der Parlamentsbeteiligung konzentrieren, und zwar zunächst vor allem beim Fiskalvertrag. Denn der Fiskalvertrag stellt nicht nur einen dauerhaften Anbau von Strukturen an die Europäische Union dar, sondern er wird gegebenenfalls auch Strukturen und Gremien vorsehen, die zu bereits existierenden Gremien konkurrierend wirken können.

Deswegen frage ich die beiden Sachverständigen Calliess und Mayer, inwieweit sie es für notwendig halten, dass zur Gewährleistung der Rechtssicherheit des Fiskalvertrags auch gegenüber dem Bundesverfassungsgericht die Parlamentsrechte des Deutschen Bundestages in Bezug auf Angelegenheiten des Fiskalvertrags oder auch völkerrechtlich ähnliche Konstruktionen in der Zukunft möglicherweise gesetzlich geregelt sein müssen, statt sich das Ganze letztlich ohne gesetzliche Regelungen nach dem Motto „Da wird hoffentlich das EUZBBG gelten; da kann das BMF eine Rechtskonstruktion schaffen“, wie es schon bei der ESM-

Regelung, gegen die wir in Karlsruhe klagen, der Fall war, zurechtzudichten.

Inwieweit ist für die Rechtssicherheit des Fiskalvertrags aus Ihrer Sicht eine gesetzgeberische Klarstellung mit Blick auf die Geltung des Art. 23 GG und auf die Regelung des EUZBBG notwendig, und würden Sie meiner Argumentation folgen, dass es die größte Kohärenz für die Juristerei und aus meiner Sicht auch für die Abgeordneten, die ihr Recht auch irgendwo nachschlagen können müssen, wäre, das im EUZBBG und in den anderen Gesetzen zur Beteiligung der Parlamente - IntVG, EUZBLG - zu regeln?

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Ich denke, dass die derzeitigen Beteiligungsregelungen ausreichen. Dort, wo die Zusammenarbeitsgesetze Lücken aufweisen, ist meiner Ansicht nach Art. 23 GG einschlägig. Es handelt sich um eine Angelegenheit der Europäischen Union. Hier können wir dann die Verfahrensregelungen in Art. 23 Abs. 3 bis 6 entsprechend zur Anwendung bringen. Insofern glaube ich nicht, dass wir für den Fiskalvertrag ein eigenes Beteiligungsgesetz brauchen, zumal meine Hoffnung ist - ich glaube, viele von Ihnen teilen sie -, dass dieser Fiskalvertrag ohnehin irgendwann in den geltenden EUV bzw. AEUV überführt wird. Der Fiskalvertrag ist nur eine Notlösung; das müssen wir uns immer wieder klarmachen. Vor diesem Hintergrund würde dann ohnehin das alles gelten, was wir derzeit an Beteiligungsregelungen in den entsprechenden Gesetzen zur Zusammenarbeit haben.

Langfristig lautet die Frage - aktuell stellt sie sich jedoch nicht -, ob es nicht sinnvoll wäre, ein einziges Gesetz zu formulieren. Zum Beispiel ist schon seinerzeit im Zuge des Lissabon-Urteils diskutiert worden, das Integrationsverantwortungsgesetz mit dem Zusammenarbeitsgesetz zusammenzuführen und eine in sich schlüssige, kohärente Regelung zu schaffen. Das wäre im Sinne der Transparenz wünschenswert, aber es ist aus meiner Sicht kein aktuelles Bedürfnis in Bezug auf den Fiskalvertrag.

Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer (Universität Bielefeld): Ich betone ausdrücklich, dass ich die verfassungsgemäße Beteiligung des Parlaments für den zentralen Punkt bei der Frage halte, ob das

Gesetzgebungspaket, über das wir reden, in einem etwaigen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand hat. Derzeit wird alles Mögliche diskutiert. Es wird zum Teil überlegt, ob wir in einen europäischen Bundesstaat eintreten sollten. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass man dafür mehrere Staaten braucht und dass sich eigentlich niemand in diese Richtung bewegt. Die Diskussion geht trotzdem in Richtung europäischer Bundesstaat. Nach Art. 146 GG müsste darüber das deutsche Volk beschließen. Zum Teil geht es auch um Fragen wie die endgültige Bindung durch einen völkerrechtlichen Vertrag, die eine neue Konstruktion wäre.

Dies alles ist zwar wichtig. Aber sollte es zu einem Prozess vor dem Bundesverfassungsgericht kommen, wäre die Parlamentsbeteiligung meines Erachtens sicherlich die zentrale Frage. Denn genau diese Frage hat das Bundesverfassungsgericht beim Lissabon-Vertrag thematisiert. Der Lissabon-Vertrag war verfassungsgemäß, aber die Parlamentsbeteiligung war ein Problem. Sie war auch bei der Euro-Rettung ein Problem, wozu es letztlich im Urteil entsprechende Hinweise gegeben hat, und beim Sondergremium sowieso.

Vor dem Hintergrund meine ich, dass man über die Ausgestaltung der Beteiligungsrechte des Bundestages sehr intensiv nachdenken muss und sich im Zweifel auch mit einer gewissen überschießenden Tendenz an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, wie sie in den Urteilen zum Lissabon-Vertrag, zur Euro-Rettung und zum Sondergremium gemacht wurden, orientieren sollte. Man sollte, um es bildlich zu fassen, nicht nur einen Gürtel tragen, sondern vielleicht noch zwei Paar Hosenträger zusätzlich.

Das heißt, dass man sich sehr genau mit der Frage befassen sollte, was wesentliche Entscheidungen sind, die ins Plenum gehören. Das ist schon heute Morgen zur Sprache gekommen, und ich möchte darauf zurückkommen. Die Frage, ob das Plenum sich mit Finanzhilfen nur so lange befassen sollte, solange das Memorandum of Understanding noch nicht vorliegt, und ob man den Rest dann durch den Ausschuss begleiten lässt, erscheint mir einen Gedanken wert zu sein. Es wurde konkret nach Art. 13 Abs. 3 ESM-Vertrag gefragt: Reicht der Haushaltsausschuss, oder muss es das Plenum sein? Wir

haben bei der Griechenland-Rettung gesehen, dass erst im Memorandum of Understanding bestimmte Größenordnungen sichtbar wurden. Das ist also ein konkretes Beispiel für wesentliche Entscheidungen.

Was die zweite Frage, nämlich die Geltung des EUZBBG für den Fiskalvertrag, angeht, würde ich im Grundsatz der Auffassung des Kollegen Calliess zustimmen, dass wir eigentlich über die Schiene „Art. 23 GG“, die die Bundesregierung vorschlägt, automatisch zum EUZBBG kommen. Ich mache aber den kleinen Vorbehalt, dass der Weg über Art. 23 zu Nachfragen führen kann, ob auch alles andere ohne Weiteres analog zum EUZBBG gelten kann.

Mir fällt auf, dass in den Materialien zum Gesetzgebungsverfahren, die uns Sachverständigen zur Verfügung gestellt wurden, dieser Punkt nicht vorkommt. Das EUZBBG wird nicht thematisiert. Es hat vor einiger Zeit eine Pressemitteilung des Bundestagspräsidenten gegeben, der zu entnehmen war, dass dieser ein Begleitgesetz vorschlägt. Ich weiß nicht, ob für den Fiskalvertrag ein eigenes Begleitgesetz notwendig ist. Das müsste man prüfen. Aber man müsste auf jeden Fall dokumentieren, dass man sich ernsthaft mit der Frage befasst hat, ob das EUZBBG passt bzw. wo es Probleme gibt. Wie Sie wissen, sieht das EUZBBG, vereinfacht gesagt, für Euro-Angelegenheiten im Wesentlichen eine mündliche Unterrichtung vor. Das könnte ein Problempunkt sein. Denn es ist fraglich, ob das reicht. Des Weiteren sind alle Punkte, die im Fiskalpakt vereinbart wurden, nicht vollkommen passgenau für das EUZBBG, das am Vorhabenbegriff orientiert ist. Beim Fiskalvertrag geht es um andere Dinge. Dabei geht es um Formationen, die wir bis jetzt nicht kennen, etwa um einen Europäischen Rat in der Formation der Euro-Mitgliedstaaten.

Von daher kann man, wie schon Kollege Calliess gesagt hat, über eine kohärente Gesamtregelung nachdenken. Ich habe in These 13 des von mir vorgelegten Papiers vorgeschlagen, die Begleitgesetzgebung zu befristen. Denn wie Herr Sarrazin gesagt hat, steht die Entscheidung in der Sache zur Organklage der Grünen - es geht um das noch ausstehende Urteil 2 BvE 4/11 - noch aus, die noch Hinweise geben wird. Nach allem, was man hört, wird die Entscheidung in den nächsten Wochen verkündet werden. Dann muss möglicherweise wieder die Gesetz-

gebung angepasst werden. Insofern sind viele Dinge im Fluss.

Noch ein letzter Gedanke: Mir fällt auf, dass auf der Seite der Exekutive sowohl auf europäischer wie auf nationaler Ebene immer mehr mit dem Konzept der europäischen Wirtschaftsregierung hantiert wird, bei dem es um Querschnittfragen geht. Dem steht immer noch eine Parliamentsgliederung gegenüber, die versucht, alles passgenau an bestimmte Ausschüsse zu verteilen: Das eine macht der Haushaltsausschuss; das andere macht der Europaausschuss, wenn es um das EUZBBG geht. Insofern stellt sich die Frage - aber dafür müsste ich das Wort an Christian Calliess weitergeben, der das vor längerem vorgeschlagen hat -, ob man nicht im Bundestag eine neuartige Querschnittstruktur einführen sollte, die den Gesamtblick auf das hat, was passiert. Im Zweifel hat nämlich die Regierung einen besseren Gesamtblick als das Parlament, das aufgrund der derzeit atomisierten Zugriffsweise vielleicht das eine oder andere nicht mitbekommt.

Vorsitzende Petra Merkel: Ich möchte kurz darauf aufmerksam machen, dass diese Anhörung den Sinn hat, dass wir Abgeordnete uns schlaumachen. Sie, meine Damen und Herren Experten, sollten hinterher miteinander ins Gespräch kommen. Ich habe schon mitbekommen, dass es großen Diskussionsbedarf gibt. Aber ich bitte darum, das anders zu regeln.

Michael Stübgen (CDU/CSU): Ich habe zwei Fragen an Sie, Herr Professor Calliess. Erste Frage: Ich greife das auf, was im Zusammenhang mit dem Zustimmungserfordernis bei der Ratifizierung des ESM-Vertrags und beim neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV - bei der sogenannten kleinen Vertragsänderung - mehrfach gefragt und diskutiert wurde. „Kleine Vertragsänderung“ bedeutet nach europäischem Recht, dass de facto keine Kompetenzübertragung erfolgt. Das ist bei Art. 136 Abs. 3 eindeutig der Fall. Danach können die Mitglieder, deren Währung der Euro ist, einen Stabilitätsmechanismus einrichten. Das ist aber nicht verpflichtend. Wenn sie einen solchen Mechanismus einrichten, gibt es einen völkerrechtlichen Vertrag, der entsprechende Parlamentsvorbehalte vorsieht. Die Grundsätze der Ultima

Ratio und der Konditionalität werden klar betont.

Ich höre aber von verschiedenen Verfassungsrechtlern, dass trotzdem die Zustimmung durch eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Wie schätzen Sie das ein, auch im Hinblick auf den ESM? Ich frage das vor dem Hintergrund einer Vielzahl vergleichbarer völkerrechtlicher Verträge, zum Teil auch mit hohen Gewährleistungen oder direkten Kapitalüberweisungen. Ob es sich nun um IWF, Weltbank oder EIB handelt, ich kann mich an keinen Fall erinnern, in dem eine Zweidrittelmehrheit erforderlich war, ganz zu schweigen von einer signifikanten Parlamentsbeteiligung. Nun steht im Zusammenhang mit dem ESM eine Zweidrittelmehrheit in Rede. Wenn nun eine Zweidrittelmehrheit erforderlich wäre, hieße das, dass wir alle vergleichbaren Verträge ebenfalls mit Zweidrittelmehrheit nachratifizieren müssten? Das ist verfassungsrechtlich nicht ganz klar.

Ich komme zu meiner zweiten Frage. Im Zusammenhang mit den französischen Präsidentschaftswahlen wurde von verschiedenen politischen Seiten und auch vom IWF gefordert, den ESM in die Lage zu versetzen, eine direkte Bankenkaptalisierung vorzunehmen, und zwar ohne irgendwelche Programme und Sicherheitshinterlegungen. Das wurde von den Medien über Ostern ziemlich unkommentiert weitergegeben. Die Redakteure hatten offensichtlich nicht mitbekommen, dass es den ESM noch gar nicht gibt - wenn, dann könnte das nur die EFSF machen. Für beide - das ist für die EFSF schon jetzt gültig; auch dem ESM soll es ermöglicht werden - ist eine Bankenkaptalisierung als Instrument vorgesehen, allerdings über ein kleines Konsolidierungsprogramm der Mitgliedstaaten, die im Prinzip die Bürgschaft übernehmen. Wie wir wissen, kann das Board einstimmig - beide Verträge sehen das vor - neue Instrumente einrichten. Meine Frage lautet: Könnte das Board nach den vorliegenden vertraglichen Grundlagen ein Instrument der direkten Bankenkaptalisierung überhaupt schaffen? Fundament aller Verträge sind schließlich - hier verweise ich wieder auf Art. 136 Abs. 3 - die Grundsätze der Ultima Ratio und der strikten Konditionalität. Diese sind dann aber nicht mehr gegeben. Ist es nach den vorliegenden Verträgen also möglich, mit einem einstimmigen Beschluss zu einer direkten Bankenkaptalisierung zu kommen?

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Ich habe eben ein bisschen unruhig reagiert, weil ich angesichts der Antwort von Herrn Professor Mayer nicht wusste, ob ich die Frage von Herrn Sarrazin richtig verstanden habe. Aber im Ergebnis habe ich die Frage wohl richtig aufgefasst; denn Herr Mayer hat auf ganz andere Dinge Bezug genommen. - Das nur zur Erklärung.

Zur sogenannten kleinen Vertragsänderung nach Art. 136 Abs. 3 AEUV. Angesichts der Tragweite der Regelung - das sehe ich etwas anders als Herr Mayer -, das in Art. 125 AEUV verankerte Bail-out-Verbot durch eine Ausnahme zu ergänzen, bin ich der Meinung, dass eine Zweidrittelmehrheit durchaus erforderlich ist. Aber wie man sieht, lässt sich darüber streiten, wie das zu gewichten ist. Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren gemäß den Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts lässt leider offen, welche Mehrheit erforderlich ist. Darüber haben wir schon damals im Zusammenhang mit dem Integrationsverantwortungsgesetz kritisch diskutiert. Vor diesem Hintergrund müssen wir sozusagen rätseln. Angesichts der nicht vollkommen vorhersehbaren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gibt es sicherlich gute Argumente, sicherheitshalber für eine Zweidrittelmehrheit zu plädieren. Aber die Frage, ob eine solche Mehrheit erforderlich ist, ist offen und nicht klar zu beantworten. Ich meine, dass die Regelung, die No-bail-out-Klausel durch eine Ausnahme in Art. 136 Abs. 3 zu ergänzen und so Nothilfen im Interesse der Euro-Zone zu ermöglichen, eine Änderung im System der Stabilitätsgemeinschaft darstellt und von einer solchen Tragweite ist, dass eine Zweidrittelmehrheit durchaus erforderlich sein könnte.

Zum ESM selbst: Es geht aus meiner Sicht um eine Regelung, die im Rahmen des Art. 59 Abs. 2 GG anzusiedeln ist. Das hat keine Auswirkungen auf die Beteiligungsverfahren. Art. 23 Abs. 2 GG ist völlig unabhängig von Art. 23 Abs. 1 anwendbar, also auch auf Verträge, die nach Art. 59 Abs. 2 geschlossen worden sind. Vor diesem Hintergrund verstehe ich diese Debatte; denn der ESM ist irgendwo zwischen EU-Recht einerseits und einer völkerrechtlichen Regelung andererseits angesiedelt. Hier gibt es einige Unklarheiten, die sich wiederum aus

der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben.

Nach Art. 23 ist - das ist aus meiner Sicht das einschlägige Kriterium - eine Hoheitsrechtsübertragung erforderlich. Eine solche sehe ich im Zusammenhang mit dem ESM aber nicht, sodass Art. 59 Abs. 2 in diesem Sinne hinreichend wäre. Nun legt aber die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein weitgefasstes Begriffsverständnis zugrunde. Damit bleibt ein wenig unklar, ob die Ratifizierung des ESM-Vertrages einer Hoheitsrechtsübertragung gleichzustellen ist. Das kann man aus meiner Sicht den einschlägigen Urteilen nicht eindeutig entnehmen. Ich bin der Meinung, dass Art. 59 Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Grundlage genügt. Aber es ist problematisch, dass das Bundesverfassungsgericht - auch was die Zweidrittelmehrheit angeht - keine klaren Vorgaben gemacht hat. Einige Kollegen plädieren daher, auf Nummer sicher zu gehen.

Herr Stübgen, zu Ihrer Frage nach der direkten Bankenfinanzierung durch den ESM: Nach meiner Meinung ist der Vertrag gerade im Hinblick auf die von Ihnen angesprochene Konditionalität in der Tat darauf ausgerichtet, dass eine direkte Bankenfinanzierung, wenn sie denn überhaupt in Betracht kommt, über die Mitgliedstaaten laufen muss, dass der ESM hier also nicht selbstständig agieren kann. Dafür sprechen sehr viele Gründe, die sich auch aus Art. 136 Abs. 3 AEUV ergeben. Die Konditionalität kann nicht mehr gewährleistet werden, wenn der ESM praktisch allein entscheidet, ohne die Mitgliedstaaten und die nationalen Parlamente einzubeziehen, die in diesem Verfahren eine sehr gewichtige Mitwirkungs- und Kontrollfunktion wahrnehmen sollen. Das gilt auch im Hinblick auf eine Bankenkaptalisierung. Ich bin daher der Meinung, dass der ESM keine entsprechende Fortentwicklung aus der Systematik des Primärrechts heraus - Art. 136 Abs. 3 und Art. 125 AEUV - ermöglicht.

Dr. Peter Danckert (SPD): Wir haben heute dankenswerterweise viele interessante Beiträge von Ihnen gehört. Mir ist allerdings nicht ganz klar geworden, wohin der Dampf eigentlich fährt; denn die Auffassungen sind zu unterschiedlich. Wir sind uns aber in der Breite darüber im Klaren - zumindest habe ich diesen Eindruck bei den Juristen gewonnen -, dass die Vertragskonstellation - ESM und Fiskalpakt - beim Bundesverfassungs-

gericht landet. Bevor wir uns mit vertiefenden verfassungsrechtlichen Fragen befassen, möchte ich Sie, Herr Professor Mayer, und wahlweise Herrn Professor Kaufmann oder Herrn Professor Häde - wer sich von Ihnen beiden kompetent fühlt oder glaubt, etwas sagen zu müssen, soll bitte antworten; Sie beide waren meine Gegner vor dem Bundesverfassungsgericht - fragen, wie Sie die Erfolgsaussichten eines Antrags - von wem auch immer gestellt, von der Linksfraktion, Dr. Gauweiler oder vom Verein „Mehr Demokratie“ - im Hinblick auf die sechs Verträge einschließlich der Begleitgesetze vor dem Bundesverfassungsgericht einschätzen, der dazu dient, die Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde zum Fiskalpakt und die Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten zu verhindern.

Wird das Bundesverfassungsgericht angesichts der Komplexität, die wir alle heute kennengelernt haben, das alles erst einmal laufen lassen, oder wird es die Hinterlegung und die Ratifizierung stoppen, um sich dann sechs, neun oder zwölf Monate Zeit für eine endgültige Entscheidung zu lassen? Für wie wahrscheinlich halten Sie ein solches Prozedere, über das in der Öffentlichkeit noch gar nicht diskutiert wird? Die Bundesregierung und die Koalition reden immer davon, dass man das als ein einheitliches Paket, das Mitte des Jahres in Kraft tritt, verabschiedet wird und dass wir dann als Musterschüler vorangehen werden, wie das ein von mir sehr geschätzter Kollege formuliert hat. Aber was machen wir, wenn das Bundesverfassungsgericht diesen Prozess stoppt und erst in sechs, neun oder zwölf Monaten eine endgültige Entscheidung fällt?

Neben Herrn Professor Mayer würde ich gerne meine beiden Prozessgegner, Herrn Kaufmann und Herrn Häde, fragen, wie sie das einschätzen. Aber da ich insgesamt nur zwei Sachverständige fragen darf, überlasse ich es Ihnen, wer antwortet.

(Heiterkeit)

Vorsitzende Petra Merkel: Herr Kollege, Sie müssen schon sagen, an wen genau Sie die Frage richten. Soll nun Herr Professor Kaufmann oder Herr Professor Häde antworten?

Dr. Peter Danckert (SPD): Das überlasse ich den beiden.

(Heiterkeit)

Vorsitzende Petra Merkel: Gut, dann bitte ich Sie, Herr Professor Kaufmann und Herr Professor Häde, zu entscheiden, wer von Ihnen beiden antworten will.

Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer (Universität Bielefeld): In der Tat stimmt die Zeitplanung, wonach im Juli dieses Jahres alles in Kraft treten soll, nachdenklich, wenn man gleichzeitig allenthalben hört, dass Klagen in Karlsruhe eingereicht werden sollen. Wenn ich recht informiert bin, hat es sogar schon Klagen gegeben. Diese sind natürlich, weil das Ganze noch nicht spruchreif ist, abgebügelt worden.

Ich kann nur auf die Verfassungspraxis verweisen. Sowohl beim Vertrag von Maastricht als auch beim Vertrag von Lissabon wurde zu einem bestimmten Zeitpunkt des Verfahrens - in dem einen Fall hatte der Bundesrat das Gesetz bereits beschlossen, aber der Bundespräsident hatte es noch nicht ausgefertigt; im anderen Fall hatte er es ausgefertigt, aber noch nicht die Ratifikationsurkunde auf den Weg gebracht - ein Eilantrag in Karlsruhe gestellt, mit dem Ziel, die völkerrechtlich verbindliche Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde bzw. die Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten zu verhindern. Es ist eine unschöne Sache, wenn das Bundesverfassungsgericht dem Bundespräsidenten Anweisungen gibt. Deshalb hat man sich sowohl im Maastricht- als auch im Lissabon-Kontext im Wege eines Gentlemen's Agreement geeinigt. Der Bundespräsident ist sicherlich verpflichtet, bestimmte Sachverhalte zu prüfen. Wenn er aber keine Probleme sieht, müsste er meiner Meinung nach auch handeln. So hat man das allerdings in der Verfassungspraxis nicht gelöst. Sowohl Bundespräsident von Weizsäcker als auch Bundespräsident Köhler haben die Ratifizierungsurkunde nicht ausgefertigt.

Wenn der Bundespräsident die Ratifizierungsurkunde nicht ausfertigt, kommt es zu einem Eilverfahren, in dessen Rahmen es durchaus denkbar ist, eine mündliche Verhandlung durchzuführen. Es ist auch möglich, bereits im Rahmen eines solchen Eilverfahrens zum Beispiel wegen offensichtlicher Unbegründetheit der Hauptsache zu entscheiden. Angesichts dessen, was ich den Medien entnehmen - die Verfassungsrichter äußern sich ja recht eifrig -, habe ich das Gefühl, dass es aus Sicht des Bundes-

verfassungsgerichts weder schnell noch einfach gehen wird. Das hieße konkret, dass man dann - Herr Danckert, Sie haben das bereits skizziert - mit einer zeitlichen Verzögerung von sechs, neun oder zwölf Monaten rechnen müsste. Wenn der Ratifikationsprozess abgebrochen würde, käme erst einmal die Sommerpause. Wenn es eine Organklage geben sollte, würde - das ist die Regel - eine mündliche Verhandlung durchgeführt werden. Dann wird es entsprechende Stellungnahmen der Verfassungsorgane geben.

Das alles wird seine Zeit dauern. Damit wäre der von deutscher Seite angestrebte Zeitplan, den ESM- bzw. den Fiskalvertrag bis Mitte dieses Jahres zu ratifizieren, Makulatur. Allerdings darf man nicht vergessen, dass weder dem Fiskalvertrag - es reicht, wenn zwölf Mitgliedstaaten ihn ratifizieren - noch dem ESM-Vertrag - hier wird die Schwelle nach den Stimmanteilen festgelegt; ich glaube, ihm müssen 90 Prozent zustimmen - alle zustimmen müssen. Es ist aber politisch recht offenkundig, dass ESM und wahrscheinlich auch der Fiskalvertrag nicht viel bringen werden, wenn Deutschland nicht ratifiziert.

Sachverständiger Prof. Dr. Marcel Kaufmann (Freshfields Bruckhaus Deringer): Zur prozessualen Ausgangslage hat Herr Mayer gerade mit Blick auf die Staatspraxis, die sich hinsichtlich der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge eingespielt hat, insbesondere wenn es um die EU geht, schon einiges gesagt. Dem werde ich nichts hinzufügen. Nur so viel: Wir wissen nicht, ob das, was die bisherige Staatspraxis ausmacht, auch hier zur Anwendung käme. Wir können lediglich feststellen, dass es zwischen den Verfassungsorganen Bundesverfassungsgericht und Bundespräsident eine etablierte Praxis gibt.

Die Prognose, was in einer solchen Situation prozessual geschieht, hängt sehr stark von der Frage ab, welche Rechtsakte angegriffen werden, aus welchen Gründen sie angegriffen werden und aus welchen Gründen eine Eilbedürftigkeit vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht wird. Als Erstes ist eine Differenzierung zwischen der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge und dem Erlassen nationaler Rechtsakte vorzunehmen; darauf zielte Ihre Frage in erster Linie ab. Die Konstellation, die Herr

Mayer geschildert hat, bezieht sich auf das Erfordernis, völkerrechtliche Verträge bzw. Verträge im Rahmen der Europäischen Union in nationales Recht zu transferieren. Davon zu unterscheiden ist die Rechtslage, die sich mit Blick auf nationale Gesetze ergibt, die der Umsetzung dienen. Insofern sind die vorliegenden Gesetze anders zu beurteilen.

Mit Blick auf das Szenario, das ich im Zusammenhang mit den Parlamentsbeteiligungsrechten vorhersehe, möchte ich aus meiner Überzeugung keinen Hehl machen, dass ich den erfolgreichen Eilantrag betreffend die Beteiligungsrechte nach dem Stabilisierungsmechanismusgesetz im letzten Jahr in der Tat für eine Ausnahmeentscheidung des Bundesverfassungsgerichts halte, die nur unter der damaligen, sehr besonderen Konstellation möglich war. Nach meiner Überzeugung wird sich eine solche Entscheidung aus folgenden wichtigen Gründen nicht ohne Weiteres wiederholen:

Erstens. Der Rechtskreis der Fragen, die damals in der Eilentscheidung und dann im anschließenden Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung anstanden, war damals verfassungsrechtlich noch nicht zur Gänze durchmessen. Das Grundsatzverfahren war noch zu führen. Das Bundesverfassungsgericht hat sehr deutlich anklängen lassen, dass es bislang die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Delegation von Entscheidungsbefugnissen vom Plenum des Deutschen Bundestages auf ein kleines Gremium in Angelegenheiten der intergouvernementalen Zusammenarbeit insbesondere dann, wenn sich in fiskalpolitischer und haushaltsrechtlicher Hinsicht wesentliche Fragen stellen, noch nicht beantworten konnte. Die Antwort darauf ist aber inzwischen gefunden worden.

Zweitens. Der Gesetzgeber hatte - das spiegeln die vorliegenden Gesetzentwürfe sehr deutlich wider - die Möglichkeit, sich an den klaren Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu orientieren, was die Kompetenzen des Sondergremiums - entweder nach dem Stabilisierungsmechanismusgesetz oder dem ESM-Gesetz - und das Verfahren der Befassung dieses Gremiums betrifft. Nach meiner Überzeugung ist diese Orientierung an den Vorgaben gelungen. Auf Ihre Frage nach den Aussichten eines Verfahrens zu den parlamentarischen Entscheidungsrechten antworte ich daher: Es ist eher

unwahrscheinlich, dass wieder eine Eilentscheidung des Bundesverfassungsgerichts wie im letzten Jahr ergeht.

Stephan Thoma (FDP): Da Herr Professor Häde in dieser Runde nicht zu Wort gekommen ist, möchte ich nun ihm und Herrn Professor Calliess eine Frage stellen. Das Bundesverfassungsgericht hat in jüngeren Entscheidungen mehrfach zumindest anklängen lassen, dass es der Auffassung ist, dass der Prozess der Übertragung nationaler Souveränitätsrechte auf europäische Organe recht weit vorangeschritten ist. Gerade im Zusammenhang mit einer Entscheidung vom 7. September letzten Jahres gegen Maßnahmen zur Griechenland-Hilfe und zum Rettungsschirm ist zu lesen, dass dem Bund als Gesetzgeber verwehrt sei - so das Bundesverfassungsgericht -, dauerhafte völkervertragsrechtliche Mechanismen zu errichten, die auf eine Haftungsübernahme bei Willensentscheidungen anderer Staaten hinausliefen.

Vor dem Hintergrund dieser Entscheidung und auch diverser Äußerungen des Präsidenten des Verfassungsgerichts wäre die Frage an Sie im Zusammenhang mit Alternativlösungen, etwa Euro-Bonds, ob Sie der Auffassung sind, dass andere Lösungen als die jetzt von uns ergriffene, etwa europäische Anleihen, eventuell schon bedeuten würden, dass dieser Prozess zu weit vorangeschritten wäre und solche Euro-Bonds vielleicht sogar verfassungsrechtliche Grenzen überschreiten würden.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder): Das Bundesverfassungsgericht hat die Grenzen betont, nicht nur in seinen Urteilen, sondern auch in den Interviews, die verschiedene Richter gegeben haben. Dahinter kann man sicher eine Botschaft verstehen. Es geht nicht darum, dass Richter gerne interviewt werden, sondern dass sie auch Signale setzen wollen. So stelle jedenfalls ich mir das vor. Sie wollen sagen, wann das Ende der Fahnenstange erreicht ist. Das halte ich für sinnvoller, als wenn man erst hinterher erfährt, dass eine Entscheidung, die man getroffen hat - etwa für Euro-Bonds -, nicht trägt.

Was jetzt hier beschlossen werden soll und was hier auf dem Tisch liegt, gehört nicht zu dem, was einen Schritt über diese Grenze

hinaus darstellen würde. Aber die Einführung der von Ihnen erwähnten Euro-Bonds, jedenfalls wenn sie eine gemeinsame Haftung einschließen würden, wie es jetzt diskutiert wird, wäre eine klare Grenzüberschreitung; denn sobald Deutschland automatisch für Entscheidungen anderer Staaten haften müsste, ohne dass vorher ein Votum des Deutschen Bundestags eingeholt werden könnte - das müsste sinnvollerweise in einem Ja oder Nein bestehen können -, wäre die verfassungsrechtliche Grenze überschritten. Deshalb halte ich Euro-Bonds für juristisch - ökonomisch kann ich das nicht beurteilen - nach der derzeitigen Rechtslage für ausgeschlossen.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Ich will klar konstatieren, dass mit Blick auf den ESM, wie er jetzt ausgestaltet ist, und den jetzigen Fiskalpakt der Integrationsschritt, den das Bundesverfassungsgericht hier vielleicht vor Augen hat, auf keinen Fall gemacht wird, sodass wir uns hier ganz im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts bewegen. Die Debatte, die hier intendiert wird - Art. 146 GG, verbunden mit einem möglichen Referendum -, greift an dieser Stelle ganz sicher nicht.

Wenn wir uns den ESM anschauen - ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme etwas ausführlicher dargelegt -, so stellen wir fest, dass hier mit Blick auf die Risiken und die Beteiligung des Bundestages die notwendigen Vorkehrungen getroffen wurden. Vielleicht kommen wir noch ausführlicher auf dieses Thema. Der vorliegende Entwurf regelt in den §§ 4, 5 und 6 entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Beteiligungsrechte des Bundestages. Meiner Ansicht nach wird das Gesetz auf verfassungsrechtlich sicherem Boden stehen. Was den Fiskalvertrag angeht, so ist kein Schritt in Richtung Fiskalunion, sondern eine Verstärkung dessen, was in den Verträgen und im Sekundärrecht - Stichwort Six-Pack - ohnehin angelegt ist, zu erkennen.

Es geht um mehr Stabilität, und Stabilität ist das, was das Bundesverfassungsgericht - das ist ein ganz wichtiger Aspekt - seit dem Maastricht-Urteil immer wieder, auch in dem EFSF-Urteil vom 7. September letzten Jahres, eingefordert hat. Die Bundesrepublik Deutschland darf nur in einer Stabilitäts-

gemeinschaft mitwirken, und der Fiskalpakt bringt diese Stabilität. Er sichert sie, er stärkt die Kontrolle, und er beseitigt Vollzugsdefizite, von denen wir alle wissen. Vor diesem Hintergrund erscheint es mir fast absurd, davon auszugehen, dass hier Schritte in Form von Kompetenztransfers oder ähnliche Schritte unternommen werden, die den Boden des geltenden Grundgesetzes - Stichwort Art. 79 Abs. 3 - verlassen. Das gilt auch für die Debatte über eine neue Verfassung oder eine entsprechende Verfassungsergänzung - es ist etwas unklar, was die Richter damit meinen -, die hier geführt wird. Ich glaube, das ist sehr missverständlich und für die gegenwärtige Situation überhaupt nicht hilfreich, zumal sich die Richter aus meiner Sicht eigentlich in Widerspruch zu ihrer eigenen Rechtsprechung begeben. Nochmals: Wenn der Fiskalpakt die Stabilität stärkt, indem Vollzugsdefizite, die wir bisher kannten, beseitigt werden, dann ist das ein Vertrag, der das, was seit Maastricht ohnehin verankert ist - der Maastrichter Vertrag ist vom Bundesverfassungsgericht gebilligt worden, auch mit Blick auf Art. 79 Abs. 3 GG und die Grenzen der europäischen Integration -, ausfüllt. Es geht nämlich um die Beseitigung von Vollzugsdefiziten durch eine Stärkung der Kontrolle.

Letzter Punkt: die Euro-Bonds. Ich bin sehr skeptisch. Ich glaube, dem Urteil kann man klar entnehmen, dass eine Transferunion nicht etabliert werden darf. Das ist einerseits im Verfassungsrecht angelegt, jedenfalls in der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts, vor allem aber ist es im Europarecht angelegt. Art. 125 AEUV verhindert die Transferunion. Wir müssen diese Normen in den Blick nehmen. Art. 136 Abs. 3 AEUV, mit dem Nothilfen für eine begrenzte Zeit - das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil betont - jeweils in einem konkreten Fall einstimmig von den Mitgliedstaaten gewährt werden können, bestimmt die Ausnahme.

Solange das gewährleistet ist, entsteht kein Automatismus. Damit ist letztlich die Frage, ob dann noch Euro-Bonds, die den Namen verdienen, etabliert werden können, beantwortet. Natürlich können Sie Euro-Bonds etablieren, die genau diesen Anforderungen entsprechen; aber ich weiß nicht, ob auf den Finanzmärkten die Entwicklung solcher Euro-Bonds möglich ist. Mir wurde gesagt, ja. Diese heißen dann zwar Euro-

Bonds, aber sie führen nicht zu einer Transferunion. Es kommt also hier meiner Ansicht nach auf eine ganz genaue Prüfung der Vorgaben des AEUV, insbesondere Art. 125, und andererseits auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an. Da sind bestimmte Bedingungen für solche Finanztransfers genannt: Sie müssen zeitlich befristet sein, eine Nothilfe darstellen, es muss Einstimmigkeit vorherrschen, und es müssen Auflagen - Stichwort Konditionalität - erfüllt werden.

Alexander Ulrich (DIE LINKE): Sowohl die Fragen als auch die Antworten des heutigen Morgens haben die Befürchtungen verstärkt, dass der Fiskalvertrag zur Problemlösung nicht sinnvoll ist. Heute Nachmittag unterhalten wir uns darüber, ob bei diesen fragwürdigen Maßnahmen nicht auch die Demokratie auf der Strecke bleibt.

Ich möchte meine Frage an Herrn Fisahn stellen. Wir reden beim Fiskalvertrag aufgrund der Tatsache, dass zwei Länder ihn geschlossen haben, über einen völkerrechtlichen Vertrag. Nach dem, was wir ihm entnehmen können, ist er nicht einseitig kündbar, er betrifft das Budgetrecht des Bundestages, und wenn der Fiskalvertrag einmal abgeschlossen ist, könnte man ihn auch mit einer Zweidrittelmehrheit nicht so einfach kündigen. Das war auch die Meinung, die bei der Anhörung im Bundesrat geäußert wurde. Teilen Sie diese Auffassung? Gibt es in Zukunft die Möglichkeit, eine als falsch empfundene Politik zu verändern, wenn der Fiskalvertrag völkerrechtlich ratifiziert ist?

Meine zweite Frage ist: Können Sie konkret sagen, wo Sie das Budgetrecht des Bundestags konkret beeinflusst sehen?

Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn (Universität Bielefeld): Für mich ist der Art. 5 des Fiskalvertrags die entscheidende Norm. Sie besagt, dass Staaten, die sich im Defizitverfahren befinden, Wirtschafts- und Finanzprogramme der europäischen Exekutive, der Kommission und dem Rat, zur Genehmigung vorlegen müssen. Das halte ich für einen relativ weitgehenden Schritt, weil mindestens über die Programme - das sind nicht die Haushaltspläne - die Eckdaten einer zukünftigen Finanzpolitik für den Bundestag festgelegt werden, zumindest bestimmte Dinge verboten werden oder bestimmte Entscheidungen vom Bundestag

nicht mehr getroffen werden können. Das ist ein entscheidender Unterschied zu dem bisherigen Stabilitätsmechanismus: Man muss vorher nicht die Programme vorlegen, diese müssen nicht genehmigt werden, der Bundestag muss vielmehr in eigener Verantwortung entscheiden.

Nun wird diskutiert, das wäre alles nicht so schlimm, weil das im Rahmen des bisherigen Stabilitätsmechanismus stattfinden würde, weil es also nicht um verbindliche Genehmigungen gehe, sondern um Empfehlungen. Das halte ich für problematisch. Wir als Juristen dürfen nicht nach dem kölschen Motto „Et hätt noch immer jut jejang“ argumentieren, sondern müssen den Worst Case zugrunde legen. Danach kann man das zumindest auch so verstehen, dass das Verfahren durchgezogen wird und der Fiskalpakt gerade aufgrund dieses Artikels die Funktion hat, aus der unverbindlichen Stellungnahme der Kommission ein Entscheidungsrecht, ein Genehmigungsrecht zu machen. Dann wird meines Erachtens in ein ganz zentrales Recht des Parlaments, das Haushaltsrecht, eingegriffen, was natürlich ein zentrales Element der deutschen Demokratie ist. Ich verweise auf Art. 20 GG.

Zur Problematik der Ewigkeit bzw. zur weiteren Verbindlichkeit habe ich eben schon etwas gesagt. Es wird nicht dadurch besser, dass der Vertrag völkerrechtlich weiter bindend ist und vom EuGH überprüft und durchgesetzt werden kann.

Priska Hinz (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Dr. Herrmann. Wir haben in der ersten Runde heute mehrfach über den Altschuldentilgungsfonds gesprochen. Das ist etwas anderes als die Euro-Bonds, die landläufig diskutiert werden. Ich möchte wissen, ob aus Ihrer Sicht die Einführung eines solchen Altschuldentilgungsfondspaktes, wie er vom Sachverständigenrat vorgeschlagen wird, europarechtlich zulässig ist.

Auch die zweite Frage resultiert aus den Diskussionen von heute Vormittag. Es wurde mehrfach davon gesprochen, dass die Politik der EZB über die rechtlich zulässigen Möglichkeiten der Geldpolitik hinausgeht und dass sie in die Fiskalpolitik eingreift. Welche rechtlichen Beschränkungen sehen Sie für die Aktionen der EZB, die sie bislang während der Schuldenkrise gemacht hat? Wäre eine Banklizenz rechtlich möglich?

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Herrmann (Universität Passau): Zunächst zum Altschuldentilgungsfonds und dessen europarechtlicher Zulässigkeit: Das berührt die heute schon häufig genannte Norm des Art. 125 AEUV und ist insoweit natürlich in gewissem Umfang wesensverwandt mit den Fragen nach den Euro-Bonds. Inwieweit eine solche Einrichtung, wie sie der Sachverständigenrat im November vorgeschlagen hat, europarechtlich zulässig ist oder nicht, lässt sich letztlich erst dann beurteilen, wenn man die konkrete Ausgestaltung, die gewählt wird, kennt. Ich bin der festen Überzeugung, dass eine europarechtskonforme Ausgestaltung möglich wäre, und zwar dann, wenn sie in einer der EFSF und dem ESM ähnelnden Weise erfolgen würde. Es wäre möglich, dass, wie der Sachverständigenrat es vorgeschlagen hat, im Rahmen einer Roll-over-Phase von etwa fünf Jahren die über die 60 Prozent Verschuldung hinausgehenden Anteile der Schuldenstände der Mitgliedstaaten der Euro-Zone auf einen zu gründenden Fonds übergewälzt würden, der sich selbst wiederum an den Finanzmärkten refinanzieren und dort über eine gesamtschuldnerische Haftung aller Mitgliedstaaten besichert würde. Das wäre nach meiner Lesart des Art. 125 Abs. 1 AEUV keine unmittelbare Haftung für Schulden der Mitgliedstaaten, sondern es würde für die Schulden des Tilgungsfonds gehaftet werden. Technisch würde dieser Kredite an die jeweiligen Mitgliedstaaten gewährt.

Im Übrigen fiel heute schon die Zahl von einer Haftung von über 2 Billionen Euro, die die Bundesrepublik Deutschland übernehmen würde. Dabei darf man nicht unberücksichtigt lassen, dass die Bundesrepublik mit insgesamt etwa 900 Milliarden Euro zu den Schulden dieses Fonds beitragen würde. Der Art. 125 Abs. 1 AEUV unterscheidet doch sehr deutlich hinsichtlich einer direkten Haftung im Sinne eines Automatismus. Die griechischen Gläubiger können nicht einfach die Haftung der Bundesrepublik Deutschland einfordern, nur weil Griechenland und Deutschland gemeinsam in einer Währungsunion sind. Das schließt der Artikel eindeutig aus. Er schließt auch aus, dass wir eine Garantie gegenüber den Gläubigern von anderen Staaten übernehmen. Er schließt aber nicht Konstruktionen aus, wie sie bisher gewählt worden sind, wie die EFSF und den ESM. Dazu bedarf es auch nicht des Art. 136

Abs. 3 im Hinblick auf den ESM. Der hat nur klarstellende Wirkung.

Er hat allerdings trotzdem gleichzeitig in dieser Richtung Potenzial; denn Art. 136 Abs. 3 AEUV in der zukünftigen Fassung besagt nicht explizit, was unter einem solchen Stabilitätsmechanismus zu verstehen ist. Bereits jetzt ist es so, dass die Regelungen des ESM mit denen des Fiskalpakts, jedenfalls auf der Ebene der beiden Präambeln, miteinander dahin gehend verknüpft sind, dass an ESM-Darlehen zukünftig nur jemand partizipieren darf, der tatsächlich die Verpflichtungen nach dem Fiskalpakt umgesetzt hat. Eine vergleichbare Integration von Verpflichtungen nach einem möglichen Altschuldentilgungsfonds, also entsprechende Rückführungsverpflichtungen, eine mögliche Besicherung durch Tax Farming oder ähnliche Dinge - der Sachverständigenrat hat bisher nur angedeutet, was da möglich wäre -, könnte man durchaus im Rahmen eines Stabilitätsmechanismus, der dann universeller verstanden wäre, durchführen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 125 Abs. 2 AEUV auch die Möglichkeit besteht, durch Sekundärrechtsakte der Europäischen Union die in den Art. 123 bis 125 AEUV enthaltenen Verbote klarstellend zu regeln. Das heißt, es bestünde die Möglichkeit - dafür bedarf es nur einer qualifizierten Mehrheit -, festzulegen, was mit diesen Verboten tatsächlich gemeint ist. Das hat mit Blick auf Art. 123 und 124 in den 90er-Jahren bereits stattgefunden. Mit Blick auf Art. 125 hat man das bisher für nicht nötig erachtet.

Zur zweiten Frage, was die EZB-Maßnahmen zur Bewältigung der Krise angeht, wäre aus meiner Sicht zunächst darauf hinzuweisen, dass die Europäische Zentralbank mit einer Unabhängigkeit ausgestattet ist und selber die Geldpolitik für die Euro-Zone festlegt und implementiert. Sie hat also in einem gewissen Umfang einen Anspruch auf eine Einschätzungsprärogative darüber, was die geldpolitischen Instrumente sind, was die geldpolitischen Zwischenziele sind und mit welchen Mitteln sie bzw. das Euro-System diese erreichen will. Es ist nach dem Statut der Europäischen Zentralbank und dem Europäischen System der Zentralbanken ohne Zweifel zulässig, dass die Europäische Zentralbank und das Euro-System insgesamt Staatsanleihen der Mitgliedstaaten der Euro-Zone ankaufen. Das ist ein traditionelles

Instrument der Geldpolitik, das im Übrigen auch die Bundesbank in der Vergangenheit genutzt hat und das der Bundesbank auch nie verboten war.

Daher bewegt sich, so denke ich, die EZB hier auf einem rechtlich sicheren Geläuf, jedenfalls solange sie die Interventionen an den Staatsanleihemärkten geldpolitisch begründet und ihr Handeln nicht damit begründet, dass sie verhindern will, dass einer der Mitgliedstaaten pleitegeht. Herr Siekmann hatte heute Vormittag schon darauf hingewiesen, dass er Bedenken hinsichtlich der rechtlichen Konformität der ungewöhnlichen Maßnahmen hätte, also der Zweijahres- oder Dreijahrestender, die im vergangenen halben Jahr angestrengt worden sind. Für diese Maßnahmen gilt meine Argumentation umso mehr, als hier tatsächlich keinerlei auch nur mittelbarer Ankauf von Staatsanleihen stattfindet. Was die Banken letztlich mit diesem Geld machen, ist ihnen selbst überlassen. Die EZB begründet auch diese Maßnahmen mit der Sicherstellung der Transmission geldpolitischer Impulse. Ich denke, es ist dem Respekt vor der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, aber auch der Deutschen Bundesbank geschuldet, dass man sich auch in der rechtlichen Bewertung dieser Maßnahmen in gebührender Weise zurückhält, weil diese Institutionen hier eine sehr weitgehende Einschätzungsprärogative genießen.

Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen) (CDU/CSU): Immer dann, wenn das Bundesverfassungsgericht ein vom Deutschen Bundestag verabschiedetes Gesetz als verfassungswidrig aufhebt, feixen einige: Ihr kriegt es halt nicht hin, ihr könnt das nicht. - Das Bundesverfassungsgericht besteht aber nicht aus einer Person, die entscheidet, sondern es entscheiden acht Richter, und nicht immer fällt die Entscheidung einstimmig aus.

Jetzt sitzt hier die Crème de la Crème des Verfassungsrechts. Ich habe ein Problem: Ich darf nur eine Person fragen. Die Trefferquote wäre höher, wenn ich acht Personen fragen dürfte.

Herr Professor Dr. Kaufmann, in der gesamten Diskussion über die Rettungsschirme haben sich mir folgende grundsätzliche Fragen gestellt: Was darf ein Ausschuss im Deutschen Bundestag entscheiden? Was muss das Plenum entscheiden? Diese Fra-

gen sind für mich weiterhin unbeantwortet. Konkret: Wird das, was wir in § 5 Abs. 1 und 2 des Entwurfes des ESMFinG festlegen wollen, verfassungsrechtlich halten, dass nämlich einige Entscheidungen vom Ausschuss zu treffen sind, insbesondere wenn etwas der vorherigen Zustimmung bedarf?

Zweite Frage: Im StabMechG haben wir das Rückholrecht des Plenums festgelegt. In diesem Gesetzentwurf fehlt ein solches Recht. Jetzt kann man der Meinung sein: Dieses Recht gilt generell, also immer. Aber als Verfassungsrichter könnte man doch im Umkehrschluss zu dem Ergebnis kommen: Wenn das Rückholrecht in den vorherigen Gesetzen verankert war und im aktuellen nicht, dann gilt es nicht mehr.

Sachverständiger Prof. Dr. Marcel Kaufmann (Freshfields Bruckhaus Deringer): Herr Kauder, das Bundesverfassungsgericht hat - in dieser Klarheit erstmals - eindeutige Leitlinien hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Plenum und Ausschüssen aufgestellt. Es hat zunächst mit Blick auf die betroffene Sachmaterie, also mit Blick auf die europäische Integration und auf Hilfsmaßnahmen auf europäischer Ebene, klargestellt, dass der Bundestag die Budget- und die Integrationsverantwortung als Staatsorgan wahrnehmen muss, und zwar auch in einem System intergouvernementalen Regierens. Das betrifft das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem zweiten Schritt das Selbstorganisationsrecht des Parlaments betont. Es hat in diesem Zusammenhang klargestellt - das betrifft jetzt die Verhältnisse innerhalb des Parlaments, also das Verhältnis zwischen Plenum und Ausschüssen -, dass die Delegation von Befugnissen des Plenums, bezogen auf sämtliche Funktionen des Parlaments im parlamentarischen Verfassungsstaat, grundsätzlich zulässig ist und dass auch die Delegation von Entscheidungsbefugnissen vom Plenum an einen Ausschuss zulässig sein kann. Ein solcher Ausschuss kann - auch das können wir der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entnehmen - ein 9er-Gremium sein, also ein Gremium, das - gerade noch - die Anforderungen an die Spiegelbildlichkeit, an die Repräsentativität seiner Zusammensetzung erfüllt, indem es die Mehrheitsverhältnisse

des Plenums widerspiegelt und indem es jede Fraktion vertreten sein lässt.

Das sind die Grundsätze, an denen wir uns orientieren müssen.

Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings auch gesagt, dass jede Delegation einer sachlichen und einer organisatorischen Rechtfertigung bedarf. Die sachliche Rechtfertigung muss sich auf die Sachgesetzlichkeiten der jeweiligen Materie, der jeweiligen Entscheidung beziehen. Organisatorische Rechtfertigung bedeutet, dass die Anforderungen an die Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung eingehalten werden. Außerdem muss geregelt sein, wie eine bestimmte Sachmaterie vom Plenum zu einem solch kleinen Gremium gelangt. Diesen Anforderungen galt es Rechnung zu tragen.

Meine globale Einschätzung der Beteiligungsmechanismen: Ich glaube, dass diese Anforderungen im vorliegenden Entwurf des ESMFinG erfüllt werden. Danach sieht der Gesetzentwurf eine klare Stufenfolge vor, mit der die grundsätzliche Verantwortung des Plenums für die maßgeblichen Entscheidungen festgeschrieben ist. Er sieht auf einer zweiten Ebene die Zuständigkeit des Haushaltsausschusses vor, die, summarisch betrachtet, eher der Konkretisierung der Umsetzung einmal getroffener Grundsatzentscheidungen auf der europäischen Ebene dient.

Dieser Gesetzentwurf sieht außerdem ein Sondergremium vor. Dieses Sondergremium ist in seinen Kompetenzen beschränkt auf den klaren, anerkannten Fall des Ankaufs von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt. Außerdem ist es mit verschiedenen organisatorischen Sicherungsmechanismen ausgestattet. Es wird insbesondere die Spiegelbildlichkeit festgeschrieben, so wie sie vom Verfassungsgericht bestätigt wurde. Zum Verfahren der Befassung wurde klargestellt, dass, anders als im bisherigen Gesetz, keine Regelvermutung gelten darf, sondern dass es stets der jeweiligen konkreten Entscheidung bedarf.

Sie haben zwei konkrete Konstruktionsmerkmale herausgegriffen. Das erste ist die Rückholbarkeit, und das zweite betrifft die Frage: Wie sieht es insbesondere mit den Kompetenzen aus, die sich, wenn man jetzt auf den Vertrag schaut, im Spannungsverhältnis zwischen Art. 13 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 3 des ESM-Vertrages abspielen.

Ich fange mit dem Rückholrecht an. Aus meiner Sicht war das Vorhandensein eines Rückholrechts für das Bundesverfassungsgericht kein maßgeblicher Gesichtspunkt dafür, die Verfassungsmäßigkeit des Sondergremiums zu bejahen. Anders ausgedrückt: Für mich hängt die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen zum Sondergremium nach § 6 des Entwurfs des ESMFinG nicht davon ab, ob es ein Rückholrecht des Plenums gibt. Denn, notabene, es gibt ja ein Rückholrecht: Gibt es im Sondergremium eine Mehrheit dafür, besteht die Möglichkeit, eine Entscheidung an das Plenum zurückzuverweisen. Das heißt, es gibt keine irreversiblen Zuweisungen.

Für mich hat sich, ehrlich gesagt, immer die Frage gestellt, wie ein solches Rückholrecht eigentlich organisiert werden soll. Wenn man als Kompetenzkriterium für das Sondergremium ausdrücklich festschreibt - das ist, wie ich finde, handwerklich überzeugend gemacht -, dass eine Angelegenheit dann zum Sondergremium gehört, wenn bereits die Tatsache der Beratung und Beschlussfassung geheim zu sein hat, dann stellt sich natürlich die Frage, wie die Ausübung des Rückholrechts des Plenums in einer entsprechenden Situation praktisch funktionieren soll.

Von der Mechanik des Gesetzentwurfes und von der Fassung des Tatbestandes der Geheimhaltungsbedürftigkeit her finde ich es insofern konsequent, dass ein solches Rückholrecht nicht vorgesehen ist. Mir reicht es auch unter legitimatorischen Gesichtspunkten aus, dass eine Mehrheit im Sondergremium die Möglichkeit hat, die Angelegenheit ans Plenum zurückzuverweisen. Jede Entscheidung, sei es im Plenum oder im Sondergremium, wird von einer Mehrheit getroffen. Wenn man die Spiegelbildlichkeit des Sondergremiums ernst nimmt, dann muss eine Mehrheitsentscheidung in diesem Gremium ausreichen, um eine Sache zur Not ans Plenum zurückzuverweisen. Minderheitenbefugnisse hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich nicht gefordert.

Wie sieht es mit den Kompetenzen des Haushaltsausschusses aus? Ich glaube, dass es guttut, sich von dem Grundsatz leiten zu lassen, dass der Haushaltsausschuss hier nur Entscheidungen konkretisierender oder umsetzender Natur trifft. Die zentrale Frage dabei ist, wie es um das Verhältnis zwischen den Entscheidungen auf europäi-

scher Ebene - auf der einen Seite gemäß Art. 13 Abs. 2 die grundsätzliche Gewährung einer Stabilitätshilfe in Form einer Finanzhilfefazilität und auf der anderen Seite die Entscheidungen, denen der Haushaltsausschuss vorher zustimmen muss, nämlich Aushandlungen und Beschluss über die Inhalte des MoU - tatsächlich bestellt ist.

Ich persönlich glaube, dass das Bundesverfassungsgericht dem Haushaltsausschuss grundsätzlich ein höheres Legitimationsniveau als dem Sondergremium einräumt. Das Bundesverfassungsgericht hat klar zu erkennen gegeben, dass es dem Haushaltsausschuss schon aufgrund seiner Größe eine höhere demokratisch-parlamentarische Dignität seiner Entscheidungen zubilligt. Der Haushaltsausschuss ist größer als das Sondergremium. Er bietet mehr Raum für den parlamentarischen Dialog, für die parlamentarische Debatte - ein Kernstück der Demokratie -, die sozusagen legitimatorische Funktion hat. Insofern darf das Parlament dem Haushaltsausschuss grundsätzlich Entscheidungen zuweisen, die von höherem Gewicht sind als die, die es einem kleinen Gremium wie dem Sondergremium zuweist. Ich denke, dass das Verfassungsgericht das akzeptieren wird.

Eine weitere Anmerkung: Aus legitimatorischer Sicht ist es gut, sicherzustellen, dass bei grundsätzlichen Entscheidungen über die Gewährung einer Finanzhilfefazilität, also bei Entscheidungen, die der Zustimmung des Plenums bedürfen, die wesentlichen Parameter dieser Hilfe - welche Finanzhilfefazilität wird am Ende tatsächlich gewährt, und in welcher Größenordnung geschieht dies? - vom Plenum konsentiert werden. Für mich spricht der Wortlaut des Art. 13 Abs. 3 ESM-Vertrag klar für folgende Aufteilung: Grundsätze gehören zur Kompetenz des Plenums; deren Umsetzung sollte auf der Grundlage eines MoU auf der Ebene des Haushaltsausschusses stattfinden.

Rolf Schwanitz (SPD): Meine Frage richtet sich an Professor Mayer und an Professor Siekmann.

Auch ich möchte die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages im Zusammenhang mit der geänderten Qualität der Gewährleistungen im ESM hinterfragen. Wenn ich es richtig sehe, sind die Gewährleistungen im ESM wesentlich anders geregelt. Noch ist die Situation

so, dass quasi der Bund eine Anleihe des EFSF gewährleistet. Mit dem ESM wird es künftig so sein, dass die Deckung eines Kapitalabrufs gewährleistet sein muss. Im ESM-Vertrag ist davon die Rede, dass das betreffende ESM-Mitglied seine Schuld gegenüber dem ESM innerhalb einer vertretbaren Zeit begleicht. Kann sich der Haushaltsgesetzgeber, auch im Hinblick auf die mittlerweile vorliegenden Verfassungsgerichtsurteile, so weit binden, selbst wenn im Entwurf des Ausführungsgesetzes, des ESM-Finanzierungsgesetzes, der Betrag von etwa 168 Milliarden Euro, mit dem sich Deutschland am Gesamtbetrag des abrufbaren Kapitals des ESM beteiligt, fixiert ist?

Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer (Universität Bielefeld): Ich möchte eine Vorbemerkung machen: Der Haushaltsgesetzgeber bindet sich ja auch noch in anderen Fragen. Gelegentlich wird in der Diskussion übersehen, dass der Haushaltsgesetzgeber, nämlich der Bundestag, mit der nationalen Schuldenbremse etwas unwiederbringlich aus der Hand gegeben hat; denn die nationale Schuldenbremse kann er allein nicht mehr aus der Welt schaffen. Dazu braucht er auch den Bundesrat. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist bekanntlich Bundestag und Bundesrat. Ich glaube, für unser Thema könnte auch eine Rolle spielen, dass von dem, was an Substanz sozusagen noch da ist, durch die nationale Schuldenbremse auch schon etwas unwiederbringlich weggegeben wurde.

Dann zu dem Punkt, den Sie angesprochen haben: Dadurch, dass man diesmal wirklich Geld einzahlt, stellen sich die Dinge vielleicht anders dar. - Hier ist es hilfreich, sich an das zu erinnern, was ich für den richtigen roten Faden in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu diesen Themen halte. Das Verfassungsgericht hat im Urteil zum Euro-Rettungsschirm ausgeführt, dass es doch einen erheblichen politischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers gibt. Ich glaube, dass dieser, auch was die Höhe der Belastung für den Bundeshaushalt angeht, bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist. Sicherlich sind wir nicht mehr im Bereich von Gewährleistungsübernahmen. Gleichwohl sind die Größenordnungen, um die es hier geht, doch ganz andere. Das glaube ich aus zwei Gründen:

Erstens. Wir reden viel über Verfassungsrichter-Interviews. Aber solange diese Interviews nicht in der Amtlichen Sammlung abgedruckt sind, sind es nur Beiträge zur Debatte. Ich will trotzdem ein Interview erwähnen, das der Verfassungsrichter Huber gegeben hat. Zu der Frage „Ab wann wird es denn verfassungsrechtlich bedenklich?“ hat er gesagt: wenn die Belastung die Größenordnung eines Bundeshaushalts hat. - Das ist eine Aussage, die im Raum ist. Dem stelle ich aber gegenüber, dass in der mündlichen Verhandlung zum Euro-Rettungsschirm greifbar war: Die Richter hätten gern eine konkrete Zahl gehabt. Aber die ist einfach nicht abstrakt und generell bestimmbar.

Zweitens. Ich habe gesehen, dass der Kollege Herrmann in seiner Stellungnahme einmal durchgerechnet hat, was da wirklich an Belastung übrig bleibt. Das sind Zahlen, die weit unter dem liegen, was sogar Herr Huber in dem Zeitungsinterview erwähnt hat. Von daher glaube ich insgesamt, dass wir auf der sicheren Seite sind - trotz der zugegebenermaßen anderen Konstruktionsweise des ESM.

Ein letzter Punkt dazu: Es wird vielfach eine Passage aus dem Verfassungsgerichts-urteil zum Euro-Rettungsschirm zitiert. In der Rdnr. 128 heißt es:

Daher dürfen keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen...

Hier meine ich, dass man deutlich unterscheiden muss: Werden dauerhafte Hilfsmaßnahmen gewährt, oder wird ein dauerhafter Mechanismus geschaffen, in dessen Rahmen zeitlich befristete Hilfsmaßnahmen möglich sind? Ich glaube, das Letztere ist richtig. Der Umstand, dass wir das Ganze hier auf eine dauerhafte völkervertragsrechtliche Grundlage stellen, ist deutlich von dem Umstand zu trennen, dass die Hilfsmaßnahmen nach wie vor konditioniert, zeitlich befristet, engmaschig begleitet sind. Das sollte reichen.

Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Siekmann (Institute for Monetary and Financial Stability): Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil zur Griechenland-Hilfe sind nicht ganz klar. Der eben vom Kollegen Mayer zitierte Satz deutet be-

reits darauf hin, dass man bei diesem Mechanismus wegen der schwer kalkulierbaren Folgewirkungen schon Bedenken haben könnte dahin gehend, dass erhebliche Beiträge abgerufen werden können, ohne dass das Parlament im Einzelnen gefragt wird. In der Rdnr. 128 führt das Bundesverfassungsgericht auch aus:

Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, etwa durch Übernahme von Bürgschaften ... oder durch Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht.

Das heißt, auch die Mittelverwendung muss vom Bundestag im Einzelnen kontrolliert werden können.

Diese Formulierungen sprechen doch dafür, dass man in Bezug auf die neue Konstruktion erhebliche Bedenken haben könnte.

Etwas weiter in dem Urteil befasst sich das Bundesverfassungsgericht mit der Frage von Obergrenzen für Garantieübernahmen. Ein genehmigtes Kapital, das unter Umständen nachgeschossen werden muss, läuft auf eine Garantieübernahme hinaus. An dieser Stelle haben die Richter die Frage noch offengelassen, haben aber Schrifttum zitiert, in dem vereinzelt doch Bedenken geäußert worden sind, obwohl Art. 115 GG keine betragsmäßige oder materielle Grenze für Garantieübernahmen enthält. Anders als die sogenannte Schuldenbremse oder auch die vorherigen Regelungen über die Kreditaufnahme, die materielle Grenzen enthielten, sieht das Grundgesetz keine materielle Grenze für die Übernahme von Bürgschaften vor. Die Richter haben das als Problem aufgeworfen, sind aber zu dem Schluss gekommen, dass sie das an dieser Stelle nicht zu entscheiden brauchen. Demnach ist aber damit zu rechnen, dass sie sich dazu äußern werden, wenn das relevant wird.

Wenn man diese beiden Stellen zusammen betrachtet, kommt man zu dem Ergebnis, dass das Ganze nicht völlig unbedenklich ist. Es ist nicht eindeutig. Die Folgen sind

teilweise offengelassen. Es ist aber damit zu rechnen, dass das Bundesverfassungsgericht in dem Punkt doch Bedenken haben könnte.

Florian Toncar (FDP): Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Häde. - Herr Professor Häde, Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme auch einige Sätze zum Thema der Übergangsfristen bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Fiskalpakt, äußern sich zu der Frage, ob die Schuldenbremse anzupassen wäre, und verweisen dabei auf die in Art. 3 des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion enthaltenen Begriffe „Annäherung“ und „Fortschritte“. Ich würde von Ihnen gern wissen, wie auslegungsfähig die Bestimmungen zur Einführung der neuen Verschuldungsobergrenzen im Vertrag sind, welche Spielräume diese Vertragsformulierungen lassen. Aus unserer Sicht wäre es eher eine Schwäche des Vertrages, wenn er sehr auslegungsfähig wäre. Vielleicht können Sie uns noch etwas dazu sagen, wie viel Gestaltungsspielraum sich hinter diesen beiden Begriffen, die Sie angeführt haben, verbirgt und ob das Ergebnis zulässt, die unsere Schuldenbremse tangieren.

Die zweite Frage betrifft den Sonderfall des Gremiums gemäß § 10 a FMStFG; ich darf Vorsitzender dieses Gremiums sein. Was die Parlamentsbeteiligung angeht, haben wir hier eine Regelung übernommen, die ähnlich der Regelung im StabMechG ist. Ich würde Sie bitten, mit Blick auf eine genaue rechtliche Prüfung im Gesetzgebungsverfahren auszuführen, worin die Unterschiede bestehen zwischen dem intergouvernementalen System im StabMechG und dem rein innerstaatlichen Regelungskreis des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes, was sozusagen eine etwas schwächere parlamentarische Beteiligung im Bereich des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes zulässt.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder): Ich wollte in meiner schriftlichen Stellungnahme nicht pauschal behaupten, dass unter keinen Umständen irgendwelche Anpassungen der deutschen Rechtslage erforderlich werden könnten. Manches ist noch nicht klar, zum Beispiel der Korrekturmechanismus, der im Fiskalpakt erwähnt ist. Man braucht also

noch etwas mehr Informationen als die, die man dem Text des Fiskalpacts direkt entnehmen kann, um definitiv sagen zu können, ob Anpassungsbedarf besteht oder nicht.

Worauf ich in der schriftlichen Stellungnahme aber eingehen wollte, war eine grundsätzliche Frage, die auch zu Befürchtungen insbesondere bei den Ländern geführt hat. Die Länder haben sich nämlich darauf eingestellt, dass sie die Schuldenbremse erst 2020 einhalten müssen. Hier ist aber im Hinblick auf die Umsetzung von 2014 die Rede. Es gibt die Pflicht zur Umsetzung innerhalb eines Jahres. Wenn Herr Danckert recht behält und sich das Ganze durch verfassungsgerichtliche Verfahren verzögert, wird sich das noch nach hinten schieben. Es ist vorgesehen, dass ein Jahr nach Inkrafttreten die Pflicht besteht, entsprechende Schuldenbremsen im jeweiligen nationalen Recht zu verankern. Das bedeutet aber nicht, dass in jedem Mitgliedstaat auf den Punkt genau zu diesem Zeitpunkt bereits die Schuldenbremse vollinhaltlich wirken muss. Aus den zugegebenermaßen etwas vagen Begriffen wie dem Begriff „Annäherung“, den man nun nicht ganz exakt bestimmen kann, ergibt sich, so meine ich jedenfalls, auch für Deutschland durchaus die Möglichkeit, dass man es bei den Übergangsfristen, die Art. 143 d GG vorsieht, belässt. Ob man das im Hinblick auf das, was noch zu klären ist - Korrekturmechanismus oder dergleichen -, zeitlich noch ein wenig vorziehen muss oder nicht, kann ich jetzt nicht definitiv sagen. Aber jedenfalls eine Punktlandung des Bundes oder der Länder, was die Frage angeht, dass das innerhalb eines Jahres umzusetzen ist, kann ich nicht erkennen. Von daher sehe ich in diesen Formulierungen hier schon einen recht deutlichen Spielraum.

Zu dem ganz anderen Thema des Sonderfalls des § 10 a FMStFG haben Sie schon auf einen Unterschied hingewiesen. Das Bundesverfassungsgericht hebt in seinen Urteilen das intergouvernementale Regieren hervor, während es sich hier um einen rein innerstaatlichen Sachverhalt handelt. Das Urteil zu den Verfassungsbeschwerden zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm und das Urteil zum Sondergremium beziehen sich nicht direkt auf eine solche Situation, die der Finanzmarktstabilisierungsfonds mit der rein innerstaatlichen Bankenrettung zu bewältigen hat. Schon deshalb kann man zweifeln, ob die Grundsätze, die

das Bundesverfassungsgericht in diesen Entscheidungen aufgestellt hat, eins zu eins auf solche rein innerstaatlichen Sachverhalte übertragen werden können oder übertragen werden müssen.

Wenn man aber davon ausgeht, dass bei der innerstaatlichen Bankenrettung sehr große Beträge in Rede stehen können, dann kann man nicht ausschließen - das Bundesverfassungsgericht entwickelt seine Rechtsprechung ja fort -, dass es auch innerstaatliche Sachverhalte gibt, auf die man den Grundsatz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung entsprechend übertragen muss. Nur denke ich, dass es hier insofern um eine ganz andere Sache geht, als es sich um eine, soweit ich das überblicken kann, neue Erfindung handelt, nämlich um die Sperre einer Kreditaufnahmeermächtigung. Bisher gibt es die qualifizierten Sperrvermerke, die dazu führen, dass dieser Ausschuss über bestimmte Ausgaben entscheiden kann. Aber dass der Ausschuss darüber entscheiden kann, ob bestimmte Kredite aufgenommen werden, dürfte wohl einigermaßen neu sein. Wenn man das grundsätzlich für zulässig hält, wozu ich neige - warum sollte das Parlament eine solche Regelung nicht treffen dürfen? -, muss man sehen: Die Sperre einer Kreditaufnahmeermächtigung ist etwas anderes als eine Gewährleistungsermächtigung, wie sie in den Gesetzen zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm enthalten ist, sodass man im Einzelnen prüfen müsste, ob hier tatsächlich die gleiche Gefährdungslage besteht wie bei den Gewährleistungen, die man für Griechenland oder andere Staaten übernimmt.

Hier geht es darum, dass mit den Krediten, die aufgenommen werden sollen, bestimmte Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds finanziert werden. Ohne das jetzt wirklich detailliert und im Einzelnen geprüft zu haben, würde ich einmal behaupten, dass es sich doch um möglicherweise nicht mit dem gleichen Risiko behaftete Maßnahmen handelt wie im Zusammenhang mit der Griechenland-Hilfe, sodass ich hier zu dem Ergebnis komme, dass es möglicherweise ein Fall ist, in dem der Bundestag sich nicht zwingend beteiligen müsste. Man kann diese Sperre vorsehen, aber man muss sie nicht vorsehen. Wenn man sie aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht vorsehen muss, dann ist die Situation anders; dann würde ich auch die Regelung der Beteiligung - Plenum,

Haushaltsausschuss, Gremium gemäß § 10 a FMStFG - sehr viel stärker in den Beurteilungsspielraum des Bundestages stellen, als wenn es sich um einen Fall handelt, in dem das Bundesverfassungsgericht aus Gründen des Demokratieprinzips das Handeln des Plenums fordert.

Manuel Sarrazin (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe noch anderthalb Fragen an Professor Mayer. Zunächst geht es um die Notwendigkeit von Plenarvorbehalten, bevor ein Kreditprogramm für einen Euro-Staat beschlossen wird. Herr Professor Mayer, dazu haben Sie gerade gesagt, dass Sie daran zweifeln, dass der Plenarvorbehalt bei der Grundsatzentscheidung und am Ende nur eine Ausschussentscheidung ausreichen würden. Ich finde diese Argumentation eigentlich ganz schlüssig. Ich habe das immer so verstanden, dass es dem Gericht darum geht, ob die Risikoabwägung, die Prognoseentscheidung darüber, ob das Ganze gut geht oder nicht, nachvollziehbar und einigermaßen stimmig ist, dass der Gesetzgeber eine Prognoseentscheidung treffen kann. Dafür brauchen wir natürlich das Motion. Wenn man als Plenum nicht weiß, welche Reformen in einem Land X vorgesehen sind, dann kann man die Entscheidung nicht unbedingt treffen.

Für mich leitet sich daraus die Frage ab, inwieweit man eine Plenarbefassung für eine Grundsatzentscheidung braucht, wenn man nachher noch den Plenarvorbehalt bezüglich der letztendlichen Risikoabschätzung hat. Die Frage ist also, ob es nicht viel logischer wäre, am Ende eine Plenarentscheidung zu haben und vorher die Möglichkeit zur Stellungnahme, über die das Plenum oder auch ein Ausschuss seine Meinung einbringen kann, wie wir es beispielsweise in Art. 23 GG bei allen anderen Fragen vorgesehen haben. Als Analogie würde ich da den Eigenmittelbeschluss heranziehen. Beim Eigenmittelbeschluss hat man genau so eine sich verengende Entscheidungskette, die dazu führt, dass am Ende noch einmal eine Ratifikation vorgenommen werden muss. Auf den Eigenmittelbeschluss kann das Parlament auch nur im Rahmen einer Stellungnahme Einfluss nehmen; es gibt keine Plenarvorbehalte in irgendwelchen Phasen vor der letztendlichen Entscheidung. Beim Eigenmittelbeschluss hat man weit vorher die Festlegung, wo die Gesamtgrenze liegen soll; da

gibt es keinen Plenarvorbehalt. Wäre das aus Ihrer Sicht eine Analogie, die man heranziehen könnte? - Dass das Plenum zweimal befasst wird, ist für mich vor dem Hintergrund, dass man handlungsfähig sein will, politisch nämlich keine Lösung erster Wahl.

Der zweite Punkt: Herr Calliess, ich habe mich tatsächlich von Herrn Mayer noch ein bisschen besser verstanden gefühlt, weil ich Lücken im EUZBBG sehe. Wenn der Euro Summit jetzt weite Debatten über Wachstumsinitiativen führt, wird mir vom BMF vorgehalten: Das ist doch so etwas wie die Euro-Gruppe; da gilt die Mündlichkeitsregelung des EUZBBG. - Ein anderes Beispiel ist die Diskussion über die Ausgestaltung des Umsetzungsmechanismus für den Fiskalpakt. Meiner Ansicht nach sind die Papiere, die die Kommission dort vorlegt, eigentlich vorbereitende Nonpapers, die uns nach dem EUZBBG vorliegen müssen. Wenn ich das anfordere - das haben wir heute gemacht -, sagt das BMF, so vermute ich einmal: Da der WFA, in dem das vorbereitet wird, nur der Mündlichkeit unterliegt, brauchen wir sie nicht zu übermitteln.

Ich würde daher sagen: Wir brauchen eine materielle Erweiterung des EUZBBG, damit die Rechte des Bundestages aus Art. 23 GG und aus dem EUZBBG nicht untergraben werden. Hintergrund ist, dass der Fiskalpakt ein Gremium vorsieht, das in der Vorhabenliste des EUZBBG noch nicht vorgesehen ist. Das kann man spezialgesetzlich oder innerhalb des EUZBBG regeln. Aus meiner Sicht muss es aber geregelt werden. Ich würde eine solche Regelung gern im EUZBBG sehen, weil ich nicht Dutzende von Gesetzen dazu haben möchte. Im Zusammenhang mit dem Fiskalvertrag ist auch vorgesehen, die Regelungen des Vertrages in den Rechtsbestand der Verträge der Europäischen Union zu überführen; Sie haben das genannt. Ich möchte politisch aber kein Spezialgesetz zu einem Vertrag, der in die Verträge übernommen wird - außerhalb von IntVG und EUZBBG und EUZBLG.

Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer (Universität Bielefeld): Noch einmal zu der Frage: Inwieweit muss das Plenum tätig werden? Wo reicht es, wenn der Haushaltsausschuss tätig wird? Ich denke, es kommt auch darauf an, was sich als Regelfall der wesentlichen Entscheidung herausstellt. Man hat, wie gesagt, das Beispiel Griechenland

vor Augen, wo erst im Memorandum of Understanding die Größenordnung wirklich sichtbar wurde. Nach dem, was hier vorliegt, sollen offenbar schon bei der Plenarentscheidung die Größenordnungen und das Wesentliche sichtbar werden. Ich neige fast dazu, zu sagen: Was ist so schlimm an einer möglichen Doppelbefassung des Plenums? Vielleicht bekommt es gesetzgeberisch auch hin, dass die Doppelbefassung des Plenums möglichst ausgeschlossen wird. Zentral ist, wie ich meine, zweierlei: erstens, dass in der Tat die wesentlichen Entscheidungen vom Plenum angeschaut werden, und zweitens, dass man - das ist ein eher taktischer Gesichtspunkt - mit Blick auf das, was möglicherweise an verfassungsgerichtlicher Prüfung noch aussteht, vielleicht eher zu viel als zu wenig macht. Auch vor diesem Hintergrund erscheint mir eine Doppelbefassung des Plenums gar nicht so schlimm.

Zum EUZBBG hatte ich mich bereits geäußert. Ich will nur noch einmal nachdrücklich sagen, was mir in der gegenwärtigen Situation wichtig erscheint: Mir fällt auf, dass das EUZBBG in den Gesetzgebungsmaterialien nirgends, noch nicht einmal in der Gesetzesbegründung, vorkommt. Das wäre aber in der jetzigen Lage das Mindeste. Wie man das dann regelt, muss man sehen. Ich habe eine gewisse Sympathie für eine einheitliche Regelung - nicht zuletzt, weil ich demnächst einen Beitrag für ein Handbuch abgeben muss, worin genau das thematisiert ist. Deshalb habe ich auch ein individuelles Interesse daran, dass das kohärent und bald geregelt wird. Aber verfassungsrechtlich ist das, glaube ich, nicht unbedingt vorgegeben. Es ist sicherlich hilfreich, wenn klar und eindeutig ist, wo die Abgeordneten nachsehen müssen. Aber man bekommt das natürlich auch mit verschiedenen Gesetzen hin.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Für mich ist bei der Beteiligungsregelung, die wir in den §§ 4, 5 und 6 des ESMFinG-Entwurfs finden, entscheidend, dass den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts insofern vollumfänglich Rechnung getragen wird, als - so kann man es pauschal sagen -, wenn es um die Ob-Frage geht, das Plenum zu befragen ist; das heißt, wenn es ums Geld geht, muss das Plenum befasst werden. Dazu gehört natürlich auch, dass man über die Höhe der Summe Bescheid weiß. Diese

muss ganz klar sein; sonst kann den Anforderungen - so verstehe ich § 4 Abs. 1; das ist meiner Meinung nach in diesem Paragraphen angelegt - nicht Rechnung getragen werden.

Es ist ja nicht so, dass man unbedingt immer bei der ersten der - in Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts klug angelegten - Stufen beginnen muss und es dann sozusagen kaskadenartig nach unten weitergeht; vielmehr kann man auch mit der zweiten Stufe beginnen und von dort auf die erste Stufe gehen, wenn das mit den Aufgaben des Haushaltsausschusses einerseits und des Plenums andererseits korrespondiert. Im zeitlichen Ablauf ist keine Reihenfolge der Stufen vorgegeben; so verstehe ich die Norm jedenfalls nicht. Der Verlauf kann so sein, muss es aber nicht. Insofern kann man den Befürchtungen, die hier geäußert worden sind, entgegentreten; denn wenn die zeitliche Reihenfolge nicht festgelegt ist, kann das Plenum nach dieser Norm auch sehr spät - falls die Höhe erst bekannt ist, wenn das Memorandum of Understanding vorliegt - noch einmal damit befasst werden.

Zu dem zweiten Aspekt: Für Sie geht es, glaube ich, primär um den Vorhabenbegriff. Ich finde es in der Tat ein bisschen erstaunlich, dass da so ein Ringen stattfindet. Ich würde das nach Art. 23 Abs. 2 GG verfassungskonform auslegen. Natürlich wäre es wünschenswert, hier Klarstellungen zu haben. Aber schon in früheren Anhörungen ist gesagt worden, dass wir nicht alle Konstellationen einzelfallartig aufzählen können; denn irgendwann wird es immer etwas Neues geben. Möglicherweise wäre es sinnvoll, da eine demokratiefreundliche Generalklausel einzufügen, mit der dem bestehenden Interesse gedient wäre; denn es geht hier um Informationen, und die sollen auf jeden Fall fließen. Der schwierige, sensible Bereich sind die Beteiligungsrechte, insbesondere wenn es um Zustimmungsrechte geht. Das sind eigentlich die Kernfragen, die aber in den Vorschlägen zutreffend im Sinne des § 4 beantwortet werden.

Ich möchte noch etwas anfügen, was mich sehr beschäftigt. Wir reden hier alle über das Recht. Die EU ist eine Rechtsgemeinschaft, und wir Deutschen glauben von unserer Rechtskultur her an das Recht und seine Verbindlichkeit. Insbesondere deswegen haben wir den Fiskalpakt etabliert. Der entscheidende Punkt ist natürlich, dass

Deutschland, was die Beachtung der Schuldenbremse, auch der nationalen Schuldenbremse, und die Einhaltung der Stabilitätskriterien anbelangt, seine Glaubwürdigkeit behält. Deutschland ist Vorbild; das müssen wir uns klarmachen. Wahrscheinlich sind Deutschland und Frankreich Vorbild. Das heißt, ganz entscheidend ist, dass sich Deutschland im Sinne der Glaubwürdigkeit an die Schuldenbremse, die auch Bestandteil des Fiskalpakts ist, hält. Wenn Deutschland die Schuldenbremse missachtet, wenn die Deutschen also mit schlechtem Beispiel vorgehen, erodieren - das ist meine große Befürchtung - das Recht und das Vertrauen in das Recht. In dem Moment haben wir auch die Erosion der Stabilitätsgemeinschaft zu befürchten. Deswegen halte ich es für extrem wichtig, dass wir jetzt, wo wir klare Regelungen, ein zweites Bekenntnis zu rechtlich verbindlichen Stabilitätskriterien und ihrer Kontrolle, haben, damit auch ernst machen. Das ist eine Verantwortung, die insbesondere auf Deutschlands Schultern lastet. Wir sind in der besten ökonomischen Ausgangssituation, um uns an die Schuldenbremse zu halten. Die anderen werden deswegen von uns zu Recht erwarten, dass wir mit gutem Beispiel vorgehen.

Diese Anmerkung entsprang meiner Sorge um das Recht. Das war auch ein großes Thema auf der Staatsrechtslehrertagung. Dort wurde eine Krise des Rechts im Zuge der Finanzkrise und der Staatsschuldenkrise in der Euro-Zone konstatiert, gegen die ich mich im Vertrauen auf die Wiederherstellung der Rechtsgeltung gewandt habe. Jetzt hoffe ich sozusagen auf Sie, auf den Bundestag, dass Sie dafür sorgen, dass das Recht künftig eingehalten wird.

Vorsitzende Petra Merkel: Wir hatten uns vorgenommen, die Anhörung nicht später als 15.30 Uhr - weil wir heute ein bisschen später eingestiegen sind - zu beenden. Insofern würde ich sagen, dass das unsere letzte Fragerunde war.

(Dr. Peter Danckert (SPD):
Warum?)

- Weil wir die Anhörung um 15.30 Uhr beenden wollten und wir bis dahin nur noch fünf Minuten Zeit haben.

(Dr. Peter Danckert (SPD): Ja, noch
fünf Minuten!)

- Aber dann gibt es eine Runde für alle und nicht nur für einen. Ich lasse dann von jeder Fraktion noch einen zu Wort kommen, und das schaffen wir nicht in fünf Minuten. Insofern bin ich dafür, diese Anhörung jetzt zu beenden.

(Dr. Peter Danckert (SPD): Aber Frau Vorsitzende, ich bin schon in der ersten Runde hängengeblieben, weil wir hier so ein merkwürdiges Verfahren haben! Jetzt bin ich wieder hängengeblieben!)

- Das liegt aber nicht an der Vorsitzenden.

(Dr. Peter Danckert (SPD): Ich finde die Rigidität angesichts dieses Themas wirklich nicht tragbar!)

- Kollege Danckert, dann müssen Sie sich bitte mit dem Sprecher in Verbindung setzen.

(Klaus-Peter Willsch (CDU/CSU), an den Abg. Dr. Peter Danckert (SPD) gewandt: Du warst doch einmal dran! Ich wäre bei uns jetzt auch der Nächste und hätte auch noch einiges zu fragen!)

Es geht nicht anders; irgendwann ist immer der Schlusspunkt erreicht.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, herzlichen Dank für die sehr intensive Beratung heute. Allen Sachverständigen noch einmal ein herzliches Dankeschön, dass Sie hierher gekommen und so lange geblieben sind, obwohl wir die Einteilung nach Themenblöcken hatten. Sicherlich ist, wenn der eine oder die andere noch eine Nachfrage hat, es möglich, Ihnen diese zu stellen; das hoffe ich doch sehr. Auch herzlichen Dank dafür, dass Sie uns dazu noch zur Verfügung stehen.

Ihnen allen einen guten Heimweg und uns allen einen guten Start in die Sitzungswoche.

(Schluss: 15.27 Uhr)



Petra Merkel (Berlin)
Vorsitzende

**Änderungsantrag der Arbeitsgruppen Haushalt
der Fraktionen CDU/CSU und FDP**

89. Sitzung des Haushaltsausschusses am 23. Mai 2012

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

4410

17. Wahlperiode

**Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am
Europäischen Stabilitätsmechanismus
(ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG)**

- BT-Drucksache 17/9048 -

Der Haushaltsausschuss möge beschließen:

I. Änderungen

1. Nach § 2 werden die folgenden §§ 3 bis 7 eingefügt:

„§ 3

Haushalts- und Stabilitätsverantwortung

(1) Der Deutsche Bundestag nimmt in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus bei Stabilitätshilfen zugunsten einer Vertragspartei des Europäischen Stabilitätsmechanismus seine Verantwortung für den Haushalt und die Fortentwicklung der Stabilität der Währungsunion insbesondere nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen wahr.

(2) Der Deutsche Bundestag berät und beschließt über Vorlagen nach diesem Gesetz in angemessener Frist. Dabei berücksichtigt er die für die Beschlussfassung auf der Ebene des Euro-Währungsgebietes maßgeblichen Fristvorgaben.

§ 4

Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen im Europäischen
Stabilitätsmechanismus

(1) Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen, werden vom Plenum des Deutschen Bundestages wahrgenommen. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung ist insbesondere betroffen

1. bei der Entscheidung nach Artikel 13 Absatz 2 des ESM-Vertrags, einer Vertragspartei des Europäischen Stabilitätsmechanismus auf dessen

Hilfersuchen Stabilitätshilfe in Form einer im ESM-Vertrag vorgesehenen Finanzhilfefazilität zu gewähren,

2. bei Beschlüssen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus zur Veränderung des genehmigten Stammkapitals sowie des maximalen Darlehensvolumens nach Artikel 10 Absatz 1 des ESM-Vertrags; Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus bleibt unberührt.

(2) In den Fällen, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen, darf die Bundesregierung einem Beschlussvorschlag in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem das Plenum hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat. Ohne einen solchen Beschluss des Plenums muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen.

(3) Werden gemäß Artikel 5 Absatz 6 m des ESM-Vertrags Aufgaben des Gouverneursrates auf das Direktorium übertragen, gelten die §§ 3bis 6 entsprechend.

§ 5

Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

(1) In allen sonstigen die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berührenden Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus, in denen eine Entscheidung des Plenums gemäß § 4 nicht vorgesehen ist, wird der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages beteiligt. Der Haushaltsausschuss überwacht die Vorbereitung und Durchführung der Vereinbarungen über Stabilitätshilfen.

(2) Der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses bedürfen:

1. die Annahme einer Vereinbarung über die Finanzhilfefazilität nach Artikel 13 Absatz 3 Satz 3 des ESM-Vertrags und eine Zustimmung zu einem entsprechenden Memorandum of Understanding nach Artikel 13 Absatz 4 des ESM-Vertrags,

2. Entscheidungen über die Bereitstellung zusätzlicher Instrumente ohne Änderung des Gesamtfinanzierungsvolumens einer bestehenden Finanzhilfefazilität oder wesentliche Änderungen der Bedingungen der Finanzhilfefazilität,

3. Beschlüsse über den Abruf von Kapital nach Artikel 9 Absatz 1 des ESM-Vertrags sowie die Annahme oder wesentliche Änderung der Regelungen und Bedingungen, die für Kapitalabrufe nach Artikel 9 Absatz 4 des ESM-Vertrags gelten,

4. die Annahme oder wesentliche Änderung der Leitlinien für die Durchführungsmodalitäten der einzelnen Finanzhilfefazilitäten nach den Artikeln 14 bis 18 des ESM-Vertrags und der Preisgestaltungsleitlinien nach Artikel 20 Absatz 2 des ESM-Vertrags.

Die Bundesregierung darf in diesen Fällen einem Beschlussvorschlag in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten,

nachdem der Haushaltsausschuss hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat. Einen entsprechenden Antrag im Haushaltsausschuss kann auch die Bundesregierung stellen. Ohne einen solchen Beschluss des Haushaltsausschusses muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen.

(3) In den nicht von Absatz 2 erfassten Fällen, die die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berühren, hat die Bundesregierung den Haushaltsausschuss zu beteiligen und seine Stellungnahmen zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere bei Beschlüssen über die Auszahlung einzelner Tranchen der gewährten Stabilitätshilfe.

§ 6

Beteiligung durch ein Sondergremium

(1) Soweit ein Aufkauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt nach Artikel 18 des ESM-Vertrags geplant ist, kann die Bundesregierung die besondere Vertraulichkeit der Angelegenheit geltend machen. Die besondere Vertraulichkeit liegt vor, sofern bereits die Tatsache der Beratung oder Beschlussfassung geheim gehalten werden muss, um den Erfolg der Maßnahme nicht zu vereiteln. Die Annahme der besonderen Vertraulichkeit ist von der Bundesregierung zu begründen.

(2) In diesem Fall können die in den §§ 4 und 5 bezeichneten Beteiligungsrechte von Mitgliedern des Haushaltsausschusses wahrgenommen werden, die vom Deutschen Bundestag für die Dauer einer Legislaturperiode in geheimer Wahl mit der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages gewählt werden (Sondergremium). Die Anzahl der Mitglieder und eine gleich große Anzahl von Stellvertretern ist die kleinstmögliche, bei der jede Fraktion zumindest ein Mitglied benennen kann, die Mehrheitsverhältnisse gewahrt werden und bei der die Zusammensetzung des Plenums widerspiegelt wird.

(3) Das Sondergremium kann der Annahme der besonderen Vertraulichkeit unverzüglich widersprechen. Im Falle des Widerspruchs nehmen das Plenum die in § 4 und der Haushaltsausschuss die in § 5 bezeichneten Beteiligungsrechte wahr.

(4) Das Sondergremium berichtet dem Deutschen Bundestag über Inhalt und Ergebnis seiner Beratungen, sobald die Gründe für die besondere Vertraulichkeit entfallen sind.

§ 7

Unterrichtung durch die Bundesregierung

(1) Die Bundesregierung hat den Deutschen Bundestag in Angelegenheiten dieses Gesetzes umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich zu unterrichten. *[Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat schriftlich. Einzelheiten bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten.]*

(2) Die Bundesregierung übermittelt dem Deutschen Bundestag alle ihr zur Verfügung stehenden Dokumente, die zur Ausübung der Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages dienlich sind.

(3) Dem besonderen Schutzbedürfnis laufender vertraulicher Verhandlungen trägt der Deutsche Bundestag durch eine vertrauliche Behandlung Rechnung.

(4) Im Falle des Stabilitätshilfeersuchens einer Vertragspartei des Europäischen Stabilitätsmechanismus nach Artikel 13 Absatz 1 des ESM-Vertrags übermittelt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag binnen sieben Tagen nach Antragstellung eine erste Einschätzung zu Inhalt und Umfang der beantragten Hilfen. Beabsichtigt die Bundesregierung, der Gewährung von Stabilitätshilfe nach Artikel 13 Absatz 2 des ESM-Vertrags zuzustimmen, übermittelt sie rechtzeitig eine umfassende Einschätzung zu Inhalt und Umfang der beantragten Hilfen sowie eine Stellungnahme zu der Bewertung der Europäischen Kommission nach Artikel 13 Absatz 1 des ESM-Vertrags und eine Abschätzung der finanziellen Folgen.

(5) Der Haushaltsausschuss ist darüber hinaus regelmäßig über das Finanzmanagement des Europäischen Stabilitätsmechanismus im Sinne des Kapitels 5 des ESM-Vertrags schriftlich zu unterrichten. Die Bundesregierung übermittelt ihm zudem die nach Artikel 27 Absatz 2 des ESM-Vertrags zusammengefassten Quartalsabschlüsse sowie die Gewinn- und Verlustrechnung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

(6) Die fortlaufende Unterrichtung der Bundesregierung enthält auch Angaben zur jeweiligen Berücksichtigung der nach diesem Gesetz abgegebenen Stellungnahmen des Deutschen Bundestages und des Haushaltsausschusses bei den Verhandlungen.

(7) Die Unterrichtsrechte nach den Absätzen 1 bis 6 können in Fällen besonderer Vertraulichkeit nach § 6 Absatz 1 auf die Mitglieder des Sondergremiums beschränkt werden, solange die Gründe für die besondere Vertraulichkeit bestehen. Nach Fortfall dieser Gründe holt die Bundesregierung die Unterrichtung des Deutschen Bundestages unverzüglich nach.“

2. § 4 wird § 8.

II. Begründung

Zu Nummer 1

Zu § 3 (Haushalts- und Stabilitätsverantwortung)

In seiner Entscheidung vom 7. September 2011 zum Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz und Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz betonte das Bundesverfassungsgericht, dass auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Abgeordneten als gewählte Repräsentanten des Volkes die Kontrolle über fundamentale haushaltspolitische Entscheidungen behalten müssen. Würde über wesentliche haushaltspolitische Fragen der Einnahmen und Ausgaben ohne konstitutive Zustimmung des Bundestages entschieden oder würden überstaatliche Rechtspflichten ohne entsprechende Willensentscheidung des Bundestages begründet, so würde das Parlament in die Rolle des bloßen Nachvollzugs geraten und könnte nicht mehr die haushaltspolitische Gesamtverantwortung im Rahmen seines Budgetrechts wahrnehmen. Für die Einhaltung der Grundsätze der Demokratie kommt es

somit darauf an, dass der Bundestag der Ort bleibt, in dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, gerade auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten (BVerfG, 2 BvR 987/10, Rz. 124).

Neben der Haushaltsverantwortung des Bundestages steht die parlamentarische Verantwortung des Bundestages für die Fortentwicklung und Stabilität der Währungsunion. In seiner Maastricht-Entscheidung (BVerfGE 89, S. 155, 204) hebt das Gericht letztere hervor. Die vertragliche Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft sei die Grundlage und der Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Maastricht. Die Mitwirkung des Bundestages an der Fortentwicklung der Stabilität der Währungsunion erfolgt daher nicht nur im Lichte der Haushaltsverantwortung des Parlaments, sondern auch im Sinne der Verpflichtung zur Sicherstellung einer der Stabilität verpflichteten Fortentwicklung der Währungsunion. Folglich ergänzen Stabilitätsverantwortung und Haushaltsverantwortung des Bundestages einander, insbesondere in einem System intergouvernementalen Regierens.

Diese Vorgaben haben auch im Zusammenhang mit dem ESM Gültigkeit. Sämtliche Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte des Bundestages sind in diesem Sinne auszulegen und anzuwenden. Absatz 1 stellt dementsprechend einen Zusammenhang zwischen der Verantwortung des Bundestages für den Haushalt des Bundes und der Stabilität der Währungsunion her. Absatz 2 gewährleistet, dass der Bundestag über Vorlagen nach diesem Gesetz in angemessener Frist berät und beschließt. Hierbei berücksichtigt er die für die Beschlussfassung auf der Ebene des Euro-Währungsgebiets maßgeblichen Fristvorgaben.

Zu § 4 (Parlamentarischer Vorbehalt für Entscheidungen im Europäischen Stabilitätsmechanismus)

§ 4 regelt die Mitwirkung des Bundestages an Entscheidungen des ESM, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages betreffen. In Absatz 1 wird klargestellt, dass in solchen Fällen das Plenum entscheidet. Mit dem Hinweis auf die „Angelegenheiten, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen“ wird sichergestellt, dass wesentliche Leitentscheidungen und Beschlüsse, die den ESM betreffen, stets der parlamentarischen Zustimmung des gesamten Bundestages bedürfen.

Damit orientiert sich die Regelung mit der ausdrücklichen Bezugnahme auf das Plenum eng an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, das in seiner Entscheidung vom 28. Februar 2012 die besondere Stellung des Plenums hervorgehoben hat (BVerfG, 2 BvE 8/11, Rz. 102ff.). Ausgangspunkt und Grundlage für die Ausgestaltung der Abgeordnetenrechte ist das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Entscheidungen des Bundestages. Der in Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Grundsatz der repräsentativen Demokratie gewährleistet für jeden Abgeordneten die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes.

Budgetrecht und haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages werden zudem grundsätzlich öffentlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass gerade haushaltspolitischen Entscheidungen von erheblicher Tragweite grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen hat, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären (BVerfG, 2 BvE 8/11, Rz. 108, 144). Dieser, die Befassung des Plenums gebietende Grundsatz der Budgetöffentlichkeit, der eine Ausprägung des die Demokratie prägenden Transparenzgebotes darstellt und Verfassungsrang genießt, wird in den Vorschriften dieses Gesetzes, insbesondere in dessen § 4 einfachgesetzlich konkretisiert.

Diese Prinzipien gelten auch in einem System intergouvernementalen Regierens im Hinblick auf Gewährleistungsermächtigungen für internationale und europäische Verbindlichkeiten.

In Absatz 1 Nummer 1 und 2 werden exemplarisch Entscheidungen im Rahmen des ESM genannt, die regelmäßig die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages betreffen.

Nachdem ein ESM-Vertragsstaat nach Artikel 13 Absatz 1 des ESM-Vertrags ein Hilfeersuchen an den ESM gestellt hat, nimmt die Kommission eine Bewertung unter anderem darüber vor, ob eine Gefahr für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets besteht und ob von der Schuldentragfähigkeit auszugehen ist. Außerdem wird der tatsächliche oder potentielle Finanzierungsbedarf des ESM-Mitglieds ermittelt. Auf Basis dieser Analyse hat der Gouverneursrat grundsätzlich zu entscheiden, ob dem ESM-Mitglied Finanzhilfe gewährt werden soll. Im Falle einer positiven Entscheidung beauftragt der Gouverneursrat die Kommission, gemeinsam mit der EZB und sofern möglich mit dem IWF, mit dem betreffenden ESM-Mitglied ein Memorandum of Understanding (MoU) auszuhandeln, in dem die wirtschaftspolitischen Auflagen der Finanzhilfe festgelegt werden. Das Volumen der Finanzhilfe wird im Regelfall bereits Grundlage des Beschlusses nach Artikel 13 Absatz 2 ESM-Vertrag sein. Insofern ist dies die wesentliche, die haushaltspolitische Verantwortung des Bundestags betreffende Entscheidung, für die daher in § 4 Absatz 1 Nummer 1 ein Plenumsbeschluss vorgesehen ist. Sollte im weiteren Verlauf des Verfahrens für die Gewährung von Stabilitätshilfe gemäß Art. 13 ESM-Vertrag das Volumen der Finanzhilfe noch einmal angepasst werden, müsste ein erneuter Plenumsbeschluss vorgenommen werden.

Die in Nummer 2 erwähnten einstimmigen Beschlüsse zur Veränderung des genehmigten Stammkapitals treten gemäß Artikel 10 Absatz 1 des ESM-Vertrags erst in Kraft, nachdem die ESM-Mitglieder den Abschluss ihrer jeweiligen nationalen Verfahren notifiziert haben. In Deutschland ist für eine Erhöhung des deutschen Kapitalanteils eine Ermächtigung durch Bundesgesetz zur Bereitstellung weiteren Kapitals erforderlich (so ausdrücklich Artikel 2 Absatz 1 des Entwurfs eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus). Dennoch ist bereits mit Entscheidung des Gouverneursrates zur Einleitung des Verfahrens nach Artikel 10 Absatz 1 des ESM-Vertrags, das Stammkapital zu ändern, die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments unmittelbar betroffen. Bereits dieser Beschluss kann auf europäischer und nationaler Ebene eine Erwartungshaltung begründen, die auf die Verabschiedung eines solchen Bundesgesetzes gerichtet ist. In dieser Situation wäre die haushälterische Gestaltungsfreiheit und Planbarkeit bereits mit dem Änderungsbeschluss im Gouverneursrat nicht unerheblich betroffen. Ebenso ist ein Beschluss des Plenums bei einer Erhöhung des maximalen Darlehensvolumens vorgesehen.

Absatz 2 und 3 stellen klar, dass, sofern die Voraussetzungen gemäß Absatz 1 vorliegen, der von Seiten der Bundesregierung in die Organe des ESM entsandte Vertreter einem Beschlussvorschlag im ESM weder zustimmen noch sich enthalten darf, solange das Plenum nicht seine Zustimmung erteilt hat. Anderenfalls muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen, womit ein effektives Vetorecht des Deutschen Bundestags gewährleistet wird.

Zu § 5 (Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages)

§ 5 sieht eine Beteiligung des Haushaltsausschusses bei allen weiteren, die Haushaltsverantwortung berührenden Angelegenheiten des ESM und insbesondere bei der Vorbereitung und Durchführung einer Vereinbarung über Stabilitätshilfe vor. Die Art der

Beteiligung ist diesbezüglich nach der Bedeutung der im ESM zu treffenden Entscheidung gestaffelt.

In Absatz 2 ist die Zustimmung des Haushaltsausschusses vor einer Beschlussfassung im ESM für eine abschließende Aufzählung von klar definierten Fällen vorgeschrieben.

Gemäß Nummer 1 darf der deutsche Vertreter im entsprechenden ESM-Organ der Annahme einer Vereinbarung über die Finanzhilfefazilität nach Artikel 13 Absatz 3 Satz 3 des ESM-Vertrags und einem entsprechenden Memorandum of Understanding nach Artikel 13 Absatz 4 des ESM-Vertrags nur zustimmen, wenn der Haushaltsausschuss dem vorher zugestimmt hat. Im Gegensatz zum Plenumsvorbehalt bei einer grundsätzlichen Entscheidung über eine Finanzhilfe nach Artikel 13 Absatz 2 des ESM-Vertrags ist hier die Zustimmung des Haushaltsausschusses vorgesehen, da mit der Finanzhilfevereinbarung und dem MoU die Finanzhilfefazilität konkret ausgestaltet wird. Mit der dem Plenumsvorbehalt unterliegenden Entscheidung des Gouverneursrats nach Artikel 13 Absatz 2 des ESM-Vertrags, einem Staat Finanzhilfe zu gewähren, ist bereits eine Prüfung der maßgeblichen Parameter für die Gewährung von Finanzhilfe verbunden. Denn der Entscheidung nach Artikel 13 Absatz 2 des ESM-Vertrags liegen die im Benehmen mit der EZB erstellten Analysen der Europäischen Kommission zur Frage der Gefährdung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets, zur Schuldentragfähigkeit und zum Finanzierungsbedarf des betreffenden ESM-Mitglieds zugrunde. Die Entscheidungen nach Artikel 13 Absatz 3 Satz 3 und Artikel 13 Absatz 4 des ESM-Vertrags konkretisieren die Ausgestaltung der Finanzhilfe mit der Festlegung der einzusetzenden Instrumente und der im MoU festzuschreibenden Auflagen. Sofern diese Ausgestaltung im Rahmen der Vorgaben zur Höhe der Finanzhilfe aus dem Grundsatzbeschluss nach Artikel 13 Absatz 2 des ESM-Vertrags erfolgt, ist eine Befassung des Haushaltsausschusses mit der konkreten Ausgestaltung der Finanzhilfe sachgerecht. Sollte sich das Volumen der Finanzhilfe gegenüber dem nach Artikel 13 Absatz 2 des ESM-Vertrags getroffenen Grundsatzbeschluss erhöhen, müsste ein erneuter Beschluss des Plenums eingeholt werden.

Nummer 2 betrifft Entscheidungen über den Einsatz weiterer Instrumente der Stabilitätshilfe im Rahmen einer bestehenden Vereinbarung oder wesentliche Änderungen der Finanzhilfefazilität, zum Beispiel der Finanzierungsbedingungen. Dem ESM stehen dabei entsprechende Instrumente zur Verfügung (vgl. § 2 Satz 2). Nach Artikel 13 Absatz 3 ESM-Vertrag arbeitet der Geschäftsführende Direktor des ESM einen Vorschlag für eine Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität aus, der unter anderem die Finanzierungsbedingungen sowie die gewählten Instrumente enthält und vom Gouverneursrat anzunehmen ist. Im Laufe einer gewährten Stabilitätshilfe können verschiedene Instrumente zur Anwendung kommen, die zuvor in ihrer Gesamtheit in der Finanzhilfevereinbarung zu bestimmen sind. Abhängig von der Entwicklung im begünstigten Staat wird auf das jeweils erforderliche Instrument zurückgegriffen.

Nummer 3 sieht die Zustimmung des Haushaltsausschusses bei Beschlüssen über den Abruf von genehmigtem nicht eingezahltem Kapital nach Artikel 9 Absatz 1 des ESM-Vertrags vor. Ein solcher Kapitalabruf ist etwa im Zusammenhang mit einer Änderung des genehmigten Stammkapitals denkbar. Darüber hinaus ist die Zustimmung des Haushaltsausschusses bei der Annahme oder einer wesentlichen Änderung der Regelungen und Bedingungen vorgeschrieben, die für Kapitalabrufe nach Artikel 9 Absatz 4 ESM-Vertrag gelten. Nicht vorgesehen ist eine vorherige Parlamentsbeteiligung bei Kapitalabrufen nach Artikel 9 Absatz 2 und 3 ESM-Vertrag, bei denen dem ESM selbst Verluste oder sogar seine Zahlungsunfähigkeit drohen und damit seine Existenz bedroht wäre. Durch diese Regelungen

werden der Kapitalstock und damit die Handlungsfähigkeit des ESM auch im Falle von Verlusten bzw. Zahlungsausfällen im Verhältnis des Empfängerstaats zum ESM sichergestellt. Das Vorhandensein eines für die Erfüllung der Verpflichtungen des ESM ausreichenden Kapitalstocks darf nicht vom Veto eines einzelnen Mitglieds abhängig gemacht werden, da sonst die jederzeitige Zahlungsfähigkeit des ESM nicht glaubwürdig gesichert wäre. Es ist in der Konstruktion des ESM angelegt, dass die jederzeitige Zahlungsfähigkeit des ESM gewährleistet sein muss, damit er sich selbst zu sehr guten Konditionen am Markt refinanzieren kann. Auch in den Fällen des Artikel 9 Absatz 2 und 3 ESM-Vertrag wären Kapitalabrufe nur im Rahmen des durch die Einrichtung des ESM bereits durch die Parlamente genehmigten Kapitals möglich. Die Haftung eines jeden Mitglieds des ESM ist in jedem Fall streng auf diese Summe begrenzt.

Nummer 4 sieht die Zustimmung des Haushaltsausschusses bei der Annahme oder wesentlichen Änderung der Leitlinien für die Durchführungsmodalitäten der einzelnen Finanzhilfefazilitäten nach den Artikeln 14 bis 18 des ESM-Vertrags und der Preisgestaltungsleitlinie nach Artikel 20 Absatz 2 des ESM-Vertrags vor. Für die Preisgestaltung bestimmt Artikel 20 Absatz 1 ESM-Vertrag, dass der ESM bei der Gewährung von Stabilitätshilfe die volle Deckung seiner Finanzierungs- und Betriebskosten anstrebt und eine angemessene Marge einkalkuliert.

Fehlt die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses in den in Nr. 1 bis 4 bezeichneten Fällen, muss der deutsche Vertreter einen entsprechenden Beschlussvorschlag ablehnen, damit in effektives Vetorecht des Deutschen Bundestags gewährleistet wird.

In die abschließende Aufzählung des Absatzes 2 nicht aufgenommen sind die in Artikel 22 des ESM-Vertrags enthaltenen Leitlinien zur Anlagepolitik. Diese sind Teil des Finanzmanagements des ESM gemäß Artikel 8 Absatz 5 des ESM-Vertrags. Hierüber ist der Haushaltsausschuss nach § 7 Absatz 5 zu unterrichten.

Absatz 3 stellt sicher, dass Stellungnahmen des Bundestages in die Willensbildung der Bundesregierung einfließen und von dieser zu berücksichtigen sind. Dies gilt insbesondere bei Beschlüssen über die Auszahlung einzelner Tranchen der gewährten Stabilitätshilfe. Ohnehin hat der Haushaltsausschuss nach Absatz 1 zu allen die Haushaltsverantwortung des Bundestages berührenden Angelegenheiten das Recht zur Stellungnahme. Dies gilt auch für Fragen, über die der Haushaltsausschuss nach § 7 Absatz 5 zu unterrichten ist.

Zu § 6 (Beteiligung durch ein Sondergremium)

§ 6 soll die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Bundestages in Fällen besonderer Vertraulichkeit im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts gewährleisten und in diesen Einzelfällen eine verantwortungsvolle Mitwirkung Deutschlands an Entscheidungen im ESM über stabilitätssichernde Maßnahmen ermöglichen. Entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 2012 (BVerfG, 2 BvE 8/11) können die Beteiligungsrechte des Bundestages grundsätzlich unter engen Bedingungen auf ein Sondergremium nach Absatz 2 delegiert werden.

Voraussetzung ist nach Absatz 1, dass ein Kauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt gemäß Artikel 18 des ESM-Vertrags geplant ist und die Bundesregierung die besondere Vertraulichkeit geltend macht. Diese ist zu begründen. Andere Anwendungsfälle als die der Sekundärmarktaufkäufe sind, angelehnt an die einschlägige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, nicht vorgesehen. In einem solchen Fall wie dem Ankauf von

Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt, wo über eine Maßnahme entschieden werden muss, bei der nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern auch die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung an sich geheim gehalten werden muss, um den Erfolg der Maßnahme nicht von vornherein zu vereiteln, kann auch die Geheimschutzordnung des Bundestages keine ausreichende Vorsorge bieten. Vor diesem Hintergrund kann die Befassung eines solchen streng vertraulich tagenden Gremiums im Einzelfall erforderlich sein (BVerfG, 2 BvE 8/11, Rz. 149). Die Delegation der Beteiligungsrechte auf somit eng begrenzte Ausnahmefälle wird daher den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen schonenden Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit des Bundestages und den damit kollidierenden Statusrechten der nicht dem Sondergremium angehörenden Abgeordneten gerecht. Mit der Wahrnehmung der Beteiligungsrechte des Bundestages durch ein Sondergremium wird eine vertrauliche Mitwirkung des Parlaments ermöglicht und seine Funktions- und Handlungsfähigkeit auf eine Weise gewährleistet, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.

Hinsichtlich der Größe des Gremiums gilt nach Absatz 2, dass die Anzahl der Mitglieder und eine gleich große Anzahl von Stellvertretern die kleinstmögliche ist, bei der jede Fraktion zumindest ein Mitglied benennen kann, die Mehrheitsverhältnisse gewahrt werden und die Zusammensetzung des Plenums in seiner konkreten, durch die Fraktionen geprägten Gestalt widerspiegelt wird. Die Wahl erfolgt geheim.

Nach Absatz 3 hat das Sondergremium das Recht, der Einschätzung einer Angelegenheit als besonders vertraulich zu widersprechen. Im Falle des Widerspruchs nehmen das Plenum die in § 4 und der Haushaltsausschuss die in § 5 bezeichneten Beteiligungsrechte wahr.

Gemäß Absatz 4 hat das Sondergremium dem Bundestag über Inhalt und Ergebnis seiner Beratungen zu berichten, sobald die Gründe für die besondere Vertraulichkeit entfallen sind. Die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung (§ 7 Absatz 7) bleibt unberührt.

Zu § 7 (Unterrichtung durch die Bundesregierung)

§ 7 regelt die Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates durch die Bundesregierung. Nach Absatz 1 ist der Bundestag in allen Angelegenheiten dieses Gesetzes umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich zu unterrichten. Sie erfolgt im Grundsatz durch Übermittlung der entsprechenden Dokumente durch die Bundesregierung an den Bundestag. Wie diese Dokumente innerhalb des Bundestages zugänglich gemacht werden, ist der Geschäftsordnung des Bundestages sowie der parlamentarischen Praxis vorbehalten. Einzelheiten der Unterrichtung des Bundesrates bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten.

Die Übersendung der Dokumente nach Absatz 2 ist Voraussetzung dafür, dass der Bundestag seine in den §§ 4 bis 6 dieses Gesetzes geregelten Mitwirkungsrechte ordnungsgemäß wahrnehmen kann.

Nach Absatz 3 beachten der Bundestag und seine Mitglieder das Bedürfnis nach Wahrung der Vertraulichkeit. Mit der von der Bundesregierung nach Absatz 4 zu erstellenden ersten Einschätzung, der umfassenden Einschätzung sowie der Stellungnahme zu der Bewertung der Europäischen Kommission nach Artikel 13 Absatz 2 des ESM-Vertrags wird der Bundestag in die Lage versetzt, sich von Beginn des Prüfverfahrens zur Gewährung einer Stabilitätshilfe an ein Bild über den Sach- und Entscheidungsstand im ESM zu machen. Da die Bundesregierung zu den verschiedenen Verfahrenszeitpunkten möglicherweise nur begrenzt oder zumindest noch nicht vollständig über Informationen verfügt, ist Ziel der ersten sowie der umfassenden Einschätzung und der Stellungnahme nicht eine vollständige Gesamtübersicht, sondern eine Einschätzung auf der Grundlage der jeweils vorhandenen

Daten und Erkenntnisse. Stellungnahme und umfassende Einschätzung können gemeinsam von der Bundesregierung an den Bundestag gerichtet werden.

Mit den nach Absatz 5 zu übermittelnden Unterrichtungen beziehungsweise Dokumenten erhält der Haushaltsausschuss eine Übersicht über Art, Umfang und Erfolg der ergriffenen Maßnahmen. Er wird in die Lage versetzt, sich ein jeweils aktuelles Bild über die finanzielle Situation des ESM zu machen.

Soweit der Bundestag oder der Haushaltsausschuss eine Stellungnahme abgegeben hat, muss die Bundesregierung den Bundestag nach Absatz 6 über deren Berücksichtigung unterrichten. Absatz 7 trägt den in § 6 Absatz 1 geregelten Fällen besonderer Vertraulichkeit Rechnung und ermöglicht eine entsprechende Einschränkung der Unterrichtsrechte auf das Sondergremium, solange die Gründe für die besondere Vertraulichkeit bestehen. Nach Fortfall dieser Gründe muss die Bundesregierung die Unterrichtung des Bundestages unverzüglich nachholen. Damit werden die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 2012 (BVerfG, 2 BVE 8/11, Rz. 132) berücksichtigt.

Zu Nummer 2

Die Nummerierung wird entsprechend angepasst.

III. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

**Änderungsantrag der Arbeitsgruppen Haushalt
der Fraktionen CDU/CSU und FDP**

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

4 4 1 1

17. Wahlperiode

89. Sitzung des Haushaltsausschusses am 23. Mai 2012

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Bundesschuldenwesengesetzes**

– BR-Drucksache 17/9049 –

Der Haushaltsausschuss möge beschließen:

I. Änderungen

Nach Artikel 2 wird folgender Artikel 2a eingefügt:

„Artikel 2a

Änderung des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes

In § 9 Absatz 1 des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes vom 17. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1982), das zuletzt durch [...] geändert worden ist, werden die Sätze 3 und 4 durch die folgenden Sätze ersetzt:

„Die Aufhebung der Sperre bedarf der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Soweit nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern auch die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung an sich geheim gehalten werden muss, um die Erreichung des Ziels der Finanzmarktstabilisierung nicht von vornherein unmöglich zu machen, bedarf die Aufhebung der Sperre abweichend von Satz 3 der Einwilligung durch das Gremium nach § 10a. Die Bundesregierung kann dieses Erfordernis geltend machen, das Gremium kann der Annahme dieses Erfordernisses unverzüglich mit Mehrheit widersprechen. In diesem Fall entscheidet der Haushaltsausschuss. Sofern gemäß Satz 4 das Gremium nach § 10a über die Einwilligung entscheidet, unterrichtet das Gremium den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach Fortfall des Grundes für die Geheimhaltung unverzüglich über die Einwilligung.“

II. Begründung

Mit Urteil vom 28. Februar 2012 (Az.: 2 BvE 8/11) hat das Bundesverfassungsgericht § 3 Absatz 3 des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilitätsmechanismusgesetz) für verfassungswidrig erklärt, soweit das in dieser Norm bezeichnete Gremium bestehend aus neun Mitgliedern des Haushaltsausschusses Beteiligungsrechte des Plenums nicht nur bei der Entscheidung über Ankäufe von Staatsanleihen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität am Sekundärmarkt tätigt, sondern auch bei anderen Notmaßnahmen zur Bekämpfung von Ansteckungsgefahren wahrnimmt.

Soweit Abgeordnete durch Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss von der Mitwirkung an der haushaltspoliti-

schen Gesamtverantwortung ausgeschlossen werden sollen, ist dies nur zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig.

Mit dem am 1. März 2012 in Kraft getretenen Zweiten Finanzmarktstabilisierungsgesetz wurde auch dem Gremium gemäß § 10a des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG) die Entscheidung über die Entsperrung der teilweise gesperrten Kreditermächtigung für den Finanzmarktstabilisierungsfonds (§ 9 Abs. 1 FMStFG) zugewiesen. Im Lichte des genannten Urteils des Bundesverfassungsgerichts wird auch diese Regelung angepasst.

Zu Satz 3 (neu):

Im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 2012 (2 BvE 8/11) erscheint es mit Blick auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments problematisch, eine Entscheidung wie die Entsperrung der Kreditermächtigung gemäß § 9 Absatz 1 FMStFG generell einem mit nur neun gewählten Abgeordneten besetzten Gremium zu übertragen. Die nunmehr vorgesehene Befassung des Haushaltsausschusses beruht auf Erwägungen, die ein Absehen von der Befassung des Plenums insgesamt rechtfertigen: Für kreditfinanzierte Maßnahmen nach dem FMStFG, die von der am 31. Dezember 2010 bestehenden Kreditermächtigung gedeckt sind oder der neuen Schuldenregel unterliegen, bestehen klare, streng konditionale und gesetzlich bestimmte Inanspruchnahmevoraussetzungen. Zudem ist die Möglichkeit zur Beantragung solcher Stabilisierungsmaßnahmen zeitlich eng befristet. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Kreditermächtigung in Höhe von 70 Mrd. € bereits dem Grunde nach vom Bundestag gebilligt ist.

Zu Satz 4 (neu):

Auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist eine Entscheidung durch ein Gremium mit derzeit neun Mitgliedern zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig. Im Hinblick auf die Regelungen des FMStFG sind hier insbesondere die schutzwürdigen Interessen der Unternehmen des Finanzsektors zu berücksichtigen. Sofern bekannt würde, dass ein Unternehmen einen Antrag auf Stabilisierungsmaßnahmen gestellt hat oder in welchem Umfang Stabilisierungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden sollen, könnte dies erhebliche negative Auswirkungen auf die Einschätzung anderer Marktteilnehmer über das Unternehmen und in der Folge auf dessen wirtschaftliche Situation haben und letztlich den Erfolg einer Stabilisierungsmaßnahme gefährden. Es ist sogar denkbar, dass ein Unternehmen zu Unrecht „verdächtigt“ wird, einen Antrag auf Stabilisierungsmaßnahmen gestellt zu haben. Soweit daher aufgrund des Bekanntwerdens der Beratung oder Beschlussfassung über eine Entsperrung eines bestimmten Betrags Rückschlüsse auf eine konkrete Antragstellung auf Stabilisierungsmaßnahmen oder (unberechtigte) Spekulationen über eine Antragstellung möglich sind, die den Erfolg einer Stabilisierungsmaßnahme vereiteln können, bedarf die Aufhebung der Sperre der Einwilligung des geheim tagenden Gremiums nach § 10a FMStFG. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich aufgrund des Umfangs der Entsperrung solche Spekulationen auf besonders große Unternehmen des Finanzsektors konzentrieren dürften, weshalb neben die konkrete Beeinträchtigung des jeweiligen Unternehmens auch eine Gefährdung der Finanzmarktstabilität insgesamt treten kann. Damit kann die Erreichung des Ziels des FMStFG, Gefahren für die Finanzmarktstabilität abzuwenden, vereitelt werden. In diesen Fällen ist es nach den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen zulässig, dass wegen der erforderlichen absoluten Vertraulichkeit das Gremium über die Einwilligung zur Entsperrung der Kreditermächtigung berät und entscheidet. Ob eine solche Gefährdung des Ziels der Finanz-

marktstabilisierung aus dem Bekanntwerden eines Entsperrungsantrags resultieren kann, ist im Einzelfall und vor dem Hintergrund konkret vorliegender Anträge auf Stabilisierungsmaßnahmen zu prüfen.

Zu den Sätzen 5 und 6:

Die Bundesregierung kann das Erfordernis der Befassung im Gremium nach §10a geltend machen. Ist das Gremium mehrheitlich nicht der Auffassung, dass die Voraussetzungen für seine Befassung vorliegen, widerspricht es seiner Zuständigkeit. In diesem Fall nimmt der Haushaltsausschuss diese Rechte wahr. Sofern für die Befassung des Haushaltsausschusses der Bedarf einer Geheimhaltung besteht, sollte dieser – insbesondere auf entsprechenden Antrag der Bundesregierung – einen Beschluss nach § 353b StGB fassen.

Zu Satz 7:

Sofern nach den vorgenannten Erwägungen das Gremium über die Einwilligung zu einer Entsperrung entscheidet, ist eine unverzügliche Unterrichtung des Haushaltsausschusses über die Erteilung einer Einwilligung erforderlich. Die Unterrichtung kann jedoch erst erfolgen, wenn die Gründe für die Befassung des Gremiums anstelle des Haushaltsausschusses, mithin die Gründe für die Geheimhaltung, nicht mehr fortbestehen. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn in den der Entsperrung konkret zugrunde liegenden Einzelfällen eine Entscheidung über die Gewährung von Stabilisierungsmaßnahmen durch die Exekutive (BMF, FMSA bzw. Lenkungsausschuss) getroffen worden ist. Das Bundesministerium der Finanzen hat das Gremium über die Entscheidung unverzüglich zu unterrichten. Gemäß § 2 dient der Fonds der Stabilisierung des Finanzmarktes durch die Überwindung von Liquiditätsengpässen und durch eine Stärkung der Eigenkapitalbasis von Unternehmen des Finanzsektors. Solche Stabilisierungsmaßnahmen können Verzerrungen des Wettbewerbs, insbesondere im Hinblick auf Einlage- und Kreditkonditionen, nach sich ziehen. Dieser Umstand soll künftig bei der Entscheidung über die Gewährung von Stabilisierungsmaßnahmen ausdrücklich geprüft werden, da die Beihilfekontrolle der Europäischen Kommission im Ergebnis – im Fall von „Stabilisierungsschirmen“ auch erst ex post – Kompensationsmaßnahmen für die entstehenden Wettbewerbsverzerrungen festlegt. Diese Kompensationsmaßnahmen belasten das begünstigte Unternehmen auch nicht zwingend in dem Bereich, in dem unerwünschte Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

III. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

Haushaltsausschuss
- Sekretariat -

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

4 4 2 2

17. Wahlperiode

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 7. Mai 2012 auf Anforderung
zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und
Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
(BT-Drucksache 17/9046), zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur
Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus
(BT-Drucksache 17/9045), zur Finanzierung der deutschen Beteiligung
am Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 17/9048)
und zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes
(BT-Drucksache 17/9049)
zugeleitet wurden.

- **Dr. Stefan Mair**
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
- **Dr. Thomas Mayer**
Deutsche Bank AG
- **Prof. Dr. Ulrich Häde**
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
- **Klaus Regling**
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität EFSF
- **Dr. Silke Tober**
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
- **Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M.**
Universität Passau
- **Prof. Dr. Peter Bofinger**
Universität Würzburg
- **PD Dr. Friedrich Heinemann**
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH
(ZEW)



Bundesverband der Deutschen Industrie · 11053 Berlin

Frau Petra Merkel, MdB
Vorsitzende des Haushaltsausschusses
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Dr. Stefan Mair
Mitglied der
Hauptgeschäftsführung

Datum
26. April 2012

Seite
1 von 6

**Anhörung des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages zum „Euro-Rettungspaket“
am 7. Mai 2012**

Sehr geehrter Frau Merkel,

für die Gelegenheit, anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum „Euro-Rettungspaket“ am 7. Mai 2012 unsere Auffassung darzulegen, bedanken wir uns.

Trotz umfassender Maßnahmen zur Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise und Rückgewinnung der Finanzstabilität ist eine erneute Zuspitzung der Entwicklung an den Finanzmärkten nicht auszuschließen. Eine Beschädigung oder gar Aufkündigung von Euro und Währungsunion würde den Rückfall in fragmentierte Strukturen bedeuten. Die Errungenschaften des Gemeinsamen Binnenmarktes wären hochgradig gefährdet. Die langfristige Sicherung von Euro und Währungsunion liegt im elementaren Interesse Deutschlands und auch der deutschen Industrie. Der BDI unterstützt deshalb mit Nachdruck die Bemühungen der Politik um eine dauerhafte Sicherstellung der Finanzstabilität.

1. Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)

Allgemeines

Die anhaltenden Spannungen an den Finanzmärkten und die Schwächen des bisherigen Krisenmanagements machen einen Ausbau der temporären Instrumente EFSF und EFSM notwendig, wohl wissend, dass dies allein nicht ausreicht, um der Krise Herr zu werden. Erst durch die Einbettung in ein langfristiges Zielformat können die kurz- und mittelfristig unabwiesbaren Einzelmaßnahmen ihre Vertrauen stiftende Wirkung entfalten.

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Telekontakte
T: 030 2028-1422
F: 030 2028-2422

Internet
www.bdi.eu

E-Mail
R.Kudiss@bdi.eu

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) versteht sich als Teil eines Gesamtkonzeptes zur Krisenbewältigung und zur Schaffung einer nachhaltigen Stabilitätsunion. Grundsätzlich befürwortet der BDI die Errichtung des ESM ab Juli 2012. Der ESM kann dazu beitragen, die Stabilität an den Finanzmärkten zu erhöhen. Er beruht im Gegensatz zum EFSF nicht nur auf Garantien, sondern auf tatsächlichen Kapitaleinzahlungen. Dies stärkt das Marktvertrauen.

Ob und inwieweit der ESM die in ihn gesetzten Erwartungen zu erfüllen vermag, hängt (1) sehr wesentlich von seinen Konstruktionselementen ab, (2) davon, dass die neuen Regeln in verantwortlicher Weise angewendet und nicht überdehnt werden und (3) inwieweit es gelingt, die realwirtschaftlichen Voraussetzungen in allen Euro-Mitgliedstaaten nachhaltig zu verbessern. Strukturelle Schwächen und der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit waren der Nährboden, auf dem sich die Staatsschuldenkrise entwickelt hat. Sie haben strategische Bedeutung für eine Lösung der Krise.

Ziel und Aufgaben des ESM

Die Vergabe von Hilfsmitteln ist gemäß Art. 12 ESM-Vertrag nur zur Sicherung der Finanzstabilität zulässig. Sie ist zudem an strikte Auflagen geknüpft. Die Einhaltung der Auflagen soll von der EU-Kommission überwacht werden. Nachprüfbar Auflagen sind ein zentrales Element der Stabilitätsarchitektur des ESM. Gerade auch nach den negativen Erfahrungen mit der bisherigen Umsetzung von Reform- und Konsolidierungsaufgaben muss Sorge getragen werden, dass diese nicht zu Makulatur werden.

Die einvernehmliche Aufstockung der „Brandschutzmauer“ auf nunmehr 800 Mrd. Euro (davon 500 Mrd. Euro im Rahmen des ESM) lässt erwarten, dass es in Zukunft zu weiteren Erhöhungen des Hilfsvolumens kommen wird, sollte dies von den Empfängerstaaten für erforderlich angesehen werden. Eine derartige „Strategie“ senkt den Anreiz zur Vornahme der erforderlichen Strukturreformen in den Problemländern. Unsolide wirtschaftende Staaten können sich stets auf ausreichende finanzielle Mittel aus dem Rettungsschirm verlassen. Es käme praktisch zu einer weiteren Aushebelung des No-Bail-Out-Verbots und zur Schaffung von gemeinsamen Haftungsregeln („Eurobonds“) durch die Hintertür. Gleichzeitig könnte mittel- bis langfristig auch die finanzielle Solidität von Deutschland und anderen AAA-Staaten in der Eurozone gefährdet werden.

Es muss sichergestellt werden, dass die Finanzhilfen aus dem ESM nicht zum Dauerzustand werden. Damit es mangels alternativer Optionen nicht zu einer zeitlich und in der Höhe unbegrenzten finanziellen Unterstützung überschuldeter Mitgliedstaaten kommt, bedarf der ESM der Flankierung durch eine wirksame Insolvenzordnung für Staaten des Euroraums. Ein transparentes Insolvenzverfahren würde die Planbarkeit eines Schuldenchnitts erhöhen und das Risiko von Ansteckungseffekten verringern. Der ESM darf nur bei akuten Liquiditätsproblemen zum Einsatz kommen, er ist kein effektives Instrument zur Lösung von Solvenzproblemen.

Ist ein Land nach drei Jahren immer noch auf finanzielle Hilfe angewiesen, sollte die Vermutung der Insolvenz bestehen. In diesem Fall sollten regelmäßig auch die privaten Gläubiger in verantwortlicher Weise ggf. auch

durch einen Forderungsverzicht beteiligt werden. Der ESM-Vertrag sieht verpflichtende Regeln für die Beteiligung privater Gläubiger jedoch nicht vor. Die Einführung von „Collective Action Clauses“ kann nur ein erster Schritt sein.

Instrumente des ESM

Die Aufgaben des ESM sind, wie schon bei der EFSF, weit gefasst. Sie reichen von vorsorglichen Finanzhilfen und Krediten, Finanzhilfen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten bis zum Ankauf von Anleihen am Primär- und Sekundärmarkt (Art. 14 – 18 ESM-Vertrag).

Die Stabilisierung der Staatsfinanzen wird nur gelingen, wenn auch die Stabilisierung des Finanzsektors konsequent angepackt wird. Solvente Banken müssen rekapitalisiert und insolvente Banken abgewickelt werden. Eine ausreichende Rekapitalisierung wäre eine erwägenswerte Alternative zu den immer neuen Garantieerklärungen der Staaten für angeschlagene Institute. Sie wäre vermutlich auch kostengünstiger und gezielter einsetzbar als die gegenwärtige Politik der Rettungsschirme. Eine Zwangskapitalisierung mit der Gießkanne wäre jedoch der falsche Weg. Banken mit einem offenkundigen Kapitalmangel sollten gezwungen werden, die Lücke baldmöglichst zu schließen. Wann und wo Kapital benötigt wird, sollte indes von Fall zu Fall geprüft werden.

Dieser zugegeben weitgehende Auftrag des ESM ist nur zu rechtfertigen, wenn zugleich in den Problemstaaten nachprüfbar effektive Vorkehrungen zur Unterstützung von Haushaltsdisziplin, Strukturreformen und Wettbewerbsfähigkeit getroffen werden.

Problematisch ist, dass private Gläubiger gegenüber dem ESM im Insolvenzfall benachteiligt sind. Der ESM erhält gemäß Präambel Nr. 13 im Gegensatz zur EFSF den Status eines „bevorrechtigten Gläubigers“. Dadurch könnten Banken, Versicherungen und Fonds als Finanzierer verdrängt werden. Schon jetzt ist das Verhältnis der von privaten Gläubigern im Verhältnis zu staatlichen Gläubigern gehaltenen Anleihen drastisch abgesunken. Der Vorrangstatus öffentlicher Gläubiger droht zum Investorenschreck zu werden. Am Ende könnte die vollständige öffentliche Staatsfinanzierung stehen, die Transferunion – die es eigentlich zu vermeiden galt. Dadurch könnten merklich höhere Haftungsrisiken für den Steuerzahler entstehen als ursprünglich intendiert.

Kapital und Entscheidungsprozesse des ESM

Entscheidungen über die Gewährung von Finanzhilfen werden gemäß Art. 13 ESM-Vertrag einvernehmlich getroffen. Bedenklich ist, dass alle Eurostaaten inklusive der potenziellen Schuldnerstaaten Kapital in den ESM einzahlen sollen und dafür mit Stimmrecht ausgestattet werden. Staaten, die Gelder aus dem ESM (oder der EFSF) erhalten, sollten grundsätzlich ihr Stimmrecht verlieren. Andernfalls erhalten sie einen wesentlichen Einfluss auf die Bedingungen, unter denen die Finanzhilfe ausgezahlt wird. Das kann weder im Interesse Deutschlands noch des Euroraums insgesamt liegen.

Dass das ESM-Grundkapital, das gemäß Art. 8, 41 ESM-Vertrag auch die potenziell Finanzhilfe ersuchenden ESM-Mitglieder einzahlen sollen, aller Voraussicht nach wiederum aus dem ESM (oder der EFSF) stammt, erinnert eher an ein Schneeballsystem denn an einen sinnvollen und nachhaltigen Beitrag zur Lösung der Krise.

Alle wesentlichen Entscheidungen – insbesondere auch Entscheidungen über die Mittelvergabe einschließlich der damit verbundenen Auflagen, die einsetzbaren Finanzierungsinstrumente und die Finanzierungsbedingungen, etwaige Kapitalaufstockungen – werden vom Gouverneursrat des ESM einstimmig beschlossen (Vetorecht). In Deutschland ist für eine Erhöhung des Stammkapitals eine Ermächtigung durch Bundesgesetz erforderlich. Für besonders dringliche Entscheidungen ist ein Eilabstimmungsverfahren vorgesehen. Die dafür notwendige qualifizierte Mehrheit von 85 Prozent verhindert, dass Länder wie Frankreich, Italien oder Deutschland überstimmt werden.

2. Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag)

Allgemeines

Erklärtes Ziel des Fiskalvertrages ist, die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten zu erhöhen, übermäßiger Staatsverschuldung vorzubeugen und so das Vertrauen der Investoren in eine solide Haushaltsführung zurückzugewinnen. Durch verschärfte Defizit- und Verschuldungsregeln korrigiert der Fiskalvertrag offenkundige Mängel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen.

Die Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise zeigt, dass die wirtschaftlichen und politischen Pfeiler, auf denen der Euro ruht, brüchig geworden sind. Der Wertekanon ist nicht in akuter Gefahr, aber doch zunehmend „störanfällig“ geworden. Ob die Haushaltsdisziplin wirklich im erforderlichen Maße gestärkt wird, ist im Lichte der bisher gemachten Erfahrungen nicht gesichert. Die Vertragslogik muss auch extremen Situationen standhalten. Sie darf nicht beim ersten großen Sturm leichtfertig geopfert werden.

Einführung von Schuldenbremsen

Die Einführung von nationalen Schuldenbremsen (Art. 3 Fiskalvertrag) ist zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung. Der Fiskalvertrag verpflichtet die Staaten allerdings nur, die Schuldenbremsen in nationales Recht (und nicht Verfassungsrecht) aufzunehmen. Überdies müssen sich Schuldenbremsen erst noch in der Praxis beweisen. Dies gilt auch für Deutschland, wo insbesondere das Finanzgebaren auf Landes- und kommunaler Ebene noch Fragen offen lässt. Auf absehbare Zeit werden daher die Finanzmärkte weiterhin eine wichtige Funktion bei der Durchsetzung der Haushaltsdisziplin wahrnehmen.

Zulässige vorübergehende Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel im Falle „außergewöhnlicher Ereignisse“ und bei einem „schweren Konjunkturabschwung“ müssen eng begrenzt werden. Die Regelungen enthalten

diesbezüglich weiten Interpretationsspielraum. Dies gilt auch für die Auslegung des „jährlich strukturellen Saldos des Gesamtstaates“.

Seite
5 von 6

Defizitverfahren, Sanktionen und Entscheidungsstrukturen

Grundsätzlich positiv zu beurteilen ist die Einführung einer sog. umgekehrten qualifizierten Mehrheit (Art. 7 Fiskalvertrag), die nunmehr bereits für die Feststellung eines übermäßigen Defizits gilt. Idealerweise könnte so eine weitgehende Automatisierung des Entscheidungsprozesses erreicht werden, was eine wesentliche Schwachstelle des Stabilitäts- und Wachstumspaktes beseitigt. Allerdings sind die Rechtsbedenken gegen ein solches Verfahren nicht völlig ausgeräumt (Art. 126 AEUV). Auch hier wäre über eine EU-Vertragsänderung eine größere Rechtssicherheit erreichbar.

Unabhängig davon ist zu bedenken, inwieweit finanzielle Sanktionen wegen zu hoher Defizite oder Schuldenstände gegen bereits massiv überschuldete Staaten, wie z. B. Griechenland, Portugal oder Italien, sinnvoll sind. Die neuen Fiskalregeln werden ohne ausreichende Bezugnahme auf die reale Fähigkeit der betroffenen Staaten vorgegeben. Die verlangten Konsolidierungsmaßnahmen stehen bei einigen Staaten in scharfem Kontrast zu der ebenso dringlichen Aufgabe, die Voraussetzungen für Investitionen und Wachstum zu verbessern. Der Schlüssel zum Abbau der Verschuldung im Euro-Raum liegt in der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit – nicht in weiteren Konjunkturprogrammen.

Rechtliche Bindungswirkung des Fiskalvertrags

Ein zentraler Mangel des völkerrechtlichen Fiskalvertrags ist die schwächere rechtliche Bindungswirkung des Fiskalvertrages gegenüber einer EU-Vertragsänderung. Dass die Vertragsinhalte in spätestens fünf Jahren in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen sind (Art. 16), kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der fiskalpolitische Pakt bis dahin noch in schwierigem Umfeld bewähren muss.

Nicht optimal ist, dass nur die Mitgliedstaaten (und nicht die EU-Kommission) Klage gegen andere säumige Mitgliedstaaten vor dem EuGH erheben dürfen (Art. 8 Fiskalvertrag). Seit dem Bestehen der EU hat die Kommission über 3.500 Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten eingeleitet. In weniger als zehn Fällen haben Mitgliedstaaten andere Mitgliedstaaten verklagt. Sanktionen kann der EuGH erst in einer zweiten Verfahrensstufe verhängen. Dies könnte dazu führen, dass Verfahren sich über viele Jahre hinziehen und ihnen so weitgehend die Effektivität nehmen. Der drohenden Verhängung einer finanziellen Sanktion von 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts an die Vertragsparteien dürfte in der Praxis keine große Bedeutung beikommen.

Schlussbemerkung

Noch ist Europa nicht über den Berg, aber bei der Lösung der Euro-Staatschuldenkrise einen weiteren großen Schritt vorangekommen. Uneingeschränkt positiv zu bewerten ist, dass ESM und Fiskalvertrag (d. h. Hilfsmaßnahmen und Haushaltsdisziplin) eng miteinander verknüpft werden. Dies verbessert die Voraussetzungen für eine Stabilisierung der Lage. Die

beschlossenen Maßnahmen brauchen jetzt Zeit, um zu wirken. Entscheidend ist vor allem der politische Wille, die neuen Regeln konsequent anzuwenden.

Das Problem ist aber nicht allein in erster Linie fiskalischer Natur. Zentral ist, dass die Problemländer alles tun, um ihre tief sitzende Wettbewerbschwäche zu überwinden. Der Reformdruck auf die Krisenstaaten darf nicht nachlassen. Nur so kehrt Vertrauen zurück, das für die Stabilität in der Eurozone und an den Finanzmärkten unabdingbar ist.

Die vergangenen zwei Jahre haben gezeigt, dass ein weiteres Kurieren an Symptomen und das Ergreifen immer neuer Reparaturmaßnahmen keinen nachhaltigen Erfolg versprechen. Europa muss sich endlich zu einem deutlichen Sprung vorwärts in seinen Stabilisierungsbemühungen aufraffen. ESM und Fiskalvertrag sind zweifellos eine weitere wichtige Etappe auf dem steinigen Weg, Euro und Währungsunion auf eine solidere Basis zu stellen. Sie eröffnen aber keine echte langfristige Perspektive. Das dauerhafte Funktionieren von Euro und Währungsunion erfordert letztlich weitere Schritte zur politischen Integration Europas, die mit einer klaren Strategie angesteuert werden müssen.

Mit freundlichen Grüßen



Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 7. Mai 2012

Thomas Mayer

Deutsche Bank AG

Seit April 2010 ist ein zweistufiges System von Finanzhilfen für in finanzielle Notlagen geratene Staaten im Euroraum entstanden. Auf der ersten Stufe wird betroffenen Ländern von EU Institutionen und dem Internationalen Währungsfonds begrenzt finanzielle Hilfe zur Anpassung gegen strikte wirtschaftspolitische Auflagen gewährt. Auf der zweiten Stufe unterstützt die EZB betroffene Länder finanziell unmittelbar durch Ankauf von Staatsanleihen im Sekundärmarkt (Securities Markets Programme, SMP) oder mittelbar durch Liquiditätshilfe für Banken, die für den Ankauf von Staatsanleihen verwendet werden kann, nahezu unbegrenzt und ohne wirtschaftspolitische Auflagen. Im Rahmen des SMP hat die EZB mehr als EUR200Mrd. an Staatsanleihen aufgekauft; durch die großzügige Liquiditätshilfe für Banken (im Rahmen der non-standard monetary policy measures, NMP) hat die EZB durch das Eurosystem Zahlungsbilanzungleichgewichte innerhalb des Euroraums von (anhand der Target2-Salden gemessen) kumuliert über EUR900Mrd. finanziert. Forderungen der Zentralbanken von Deutschland (EUR616Mrd.), Niederlande (EUR144Mrd.), Luxemburg (EUR98Mrd.) und Finnland (EUR73Mrd.) stehen entsprechende Verpflichtungen der anderen Zentralbanken gegenüber.

Ziel eines effektiven permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus sollte es sein, das bestehende zweistufige System so zu konsolidieren, dass Liquiditätshilfe zeitlich begrenzt und Anpassungshilfe gegen wirtschaftspolitische Auflagen vergeben werden. Daraus folgt, dass der ESM so gestaltet sein sollte, dass SMP und NMP der EZB überflüssig werden. Die EZB sollte das Ziel der Preisstabilität mit den üblichen Mitteln der Geldpolitik verfolgen können. Dies setzt voraus, dass der ESM in der Lage ist, Staaten im Notfall auch Liquiditätshilfe zu leisten und Banken, die den Zugang zu einer Finanzierung über den Markt verloren haben, umzustrukturieren oder abzuwickeln. Der Vertrag zur Errichtung des ESM lässt dies nicht in ausreichender Weise zu.

Zwar sehen die Statuten des ESM die Möglichkeit der Liquiditätshilfe über Interventionen im Sekundärmarkt für Staatsanleihen vor. Angesichts der begrenzten Mittel des ESM, die am Kapitalmarkt beschafft werden müssen, steht aber zu befürchten, dass damit große Liquiditätskrisen nicht bewältigt werden können. Im schlimmsten Fall hat dann auch der ESM keinen Zugang zum Kapitalmarkt mehr, so dass die EZB erneut eingreifen muss. Um dies zu vermeiden sollte der ESM im Notfall Zugang zu Krediten der EZB haben. Ein Kreditantrag des ESM würde dem ESRB zur Stellungnahme vorgelegt; die endgültige Entscheidung über die Gewährung von Krediten an den ESM würde bei der EZB verbleiben.

Auch erlauben die Statuten des ESM zwar die Gewährung von Finanzhilfen zur Umstrukturierung von Banken. Jedoch liegt hierzu die Initiative in der Hand der betroffenen Regierung. Verzichtet die Regierung auf einen Antrag zur Finanzhilfe bleiben vom Markt abgeschnittene, möglicherweise insolvente Banken auf Finanzierungshilfe der EZB angewiesen. Um dies zu vermeiden sollten die wesentlichen Kompetenzen in der Aufsicht über Finanzinstitutionen auf die europäische Ebene gehoben werden, so dass direktes Eingreifen des ESM bei der Umstrukturierung oder Auflösung von Banken möglich wird.

Nicht in jeder Situation ist eine Wiederherstellung der Schuldentragfähigkeit für einen Staat möglich. Deshalb darf eine Umschuldung mit Beteiligung des Privatsektors kein Tabu sein. Die Aussicht, dass eine solche Beteiligung möglich ist, führt zu einer besseren Bewertung des Risikos eines Zahlungsausfalls durch den Markt und trägt zur Schaffung von fiskalpolitischer Disziplin bei. Insofern ist die Einführung von CACs zu begrüßen und zu hoffen, dass die im ESM-Vertrag eröffnete Möglichkeit einer Umschuldung mit Beteiligung des Privatsektors bei Bedarf auch genutzt wird.

Problematisch ist die Stellung des ESM als bevorrechtigter Gläubiger zu sehen. Je mehr Finanzhilfen über IWF und ESM gewährt werden, desto schwieriger wird die Rückkehr eines betroffenen Landes an den Markt. Die für die EFSF geltende Stellung als gleichrangiger Gläubiger ist hier eindeutig vorzuziehen.

Professor Dr. Ulrich Häde
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere Verwaltungsrecht,
Finanzrecht und Währungsrecht
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
Große Scharrnstraße 59, 15230 Frankfurt (Oder)



Tel.: (0335) 55 34-2670
Fax: (0335) 55 34-2525
Tel. Sekretariat: (0335) 55 34-2411
E-Mail: Haede@europa-uni.de
www.jura.eu-v-ffo.de/finanzrecht

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
am 7. Mai 2012
zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP
„Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität,
Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“,
BT-Drs. 17/9046 sowie den Gesetzentwürfen in BT-Drs. 17/9045, 9048 und 9049

I. Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“, BT-Drs. 17/9046

1. Erforderliche Mehrheit

Der am 2.3.2012 von 25 der 27 EU-Mitgliedstaaten abgeschlossene VSKS (Fiskalpakt) ist ein völkerrechtlicher Vertrag i.S.v. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, der sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht und deshalb der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat bedarf. Die Mitgliedstaaten wollten die entsprechenden Regelungen eigentlich im Rahmen der Europäischen Union treffen, sind daran aber gehindert, weil sich insbesondere Großbritannien einer Änderung der Unionsverträge verweigerte. Deshalb entschlossen sie sich zu einem Handeln außerhalb der Union. Trotz des inhaltlich engen Zusammenhangs mit Gegenständen des Unionsrechts können und dürfen die Mitgliedstaaten in dieser Weise rein völkerrechtlich handeln. Daher ist auf diesen Vertrag Art. 23 GG nicht anwendbar. Da auch keine Hoheitsrechte auf andere zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden, greift Art. 24 Abs. 1 GG ebenfalls nicht ein.

Die Gesetzesbegründung geht demgegenüber davon aus, das Vertragsgesetz bedürfte in analoger Anwendung des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG der Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat, weil „der Vertrag eine der Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union vergleichbare Regelung“ darstelle, durch die sich Deutschland völkerrechtlich binde, keine dem Vertrag entgegenstehenden innerstaatlichen Regelungen zu treffen. Insbesondere verpflichtete man sich, die Bestimmungen des Grundgesetzes über die so genannte Schuldenbremse (Art. 109, 115, 143d GG) nicht zu ändern.

Dagegen spricht schon, dass Art. 23 GG sich grundsätzlich nur auf Angelegenheiten der Europäischen Union bezieht und damit nur auf Vorgänge, die den institutionellen und rechtlichen Rahmen der EU betreffen. Als souveräne Staaten können die Mitgliedstaaten auch außerhalb dieses Rahmen miteinander völkerrechtlich verkehren. Art. 23 GG hindert die Bundesrepublik Deutschland nicht, in dieser Weise tätig zu werden. Er ist im Dezember 1992 als Spezialvorschrift im Verhältnis zu Art. 24 GG geschaffen worden,¹ um den besonderen Situationen bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU und der Rechtsetzung in der EU Rechnung zu tragen. Bei einem Vorgehen nach der so genannten Gemeinschaftsmethode kann nämlich innerstaatlich unmittelbar anwendbares Recht entstehen, ohne dass die gesetzgebenden Körperschaften in Deutschland daran beteiligt sind. Im Hinblick auf den schon erreichten Integrationsstand sollen außerdem besondere Anforderungen an weitere Übertragungen von Hoheitsrechten auf die EU gestellt werden. Bei völkerrechtlichem Handeln außerhalb des EU-Rahmens bestehen die besonderen Schutzbedürfnisse nicht, auf die Art. 23 GG reagiert. Daher ist eine analoge Anwendung dieser Vorschrift auf sonstige völkerrechtliche Verträge selbst dann nicht angezeigt, wenn sie einen deutlichen Bezug zu Gegenständen der Union aufweisen.

Gegen das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit spricht zudem, dass jeder völkerrechtliche Vertrag die Vertragsparteien völkerrechtlich bindet, keine innerstaatlichen Regelungen zu erlassen, die den übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen widersprechen. Mit der Umsetzung durch ein Zustimmungsgesetz erhalten völkerrechtliche Verträge in Deutschland aber keine verfassungsrechtliche, sondern nur einfachgesetzliche Qualität. Sie schließen Verfassungsänderungen, die den völkerrechtlichen Verpflichtungen zuwiderlaufen, daher trotz der völkerrechtlichen Bindung nicht aus. Selbst wenn man Art. 23 GG analog anwenden wollte, lägen deshalb die Voraussetzungen von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG (Regelungen, die das Grundgesetz ändern oder ergänzen) nicht vor.

Nach einer Ansicht soll der Fiskalpakt „Sonder-Unionsrecht“ darstellen und die „Bedingungen für die Übertragung der Währungshoheit“ verändern.² Mit dem Begriff Sonder-Unionsrecht mag beschrieben werden, dass es sich bei den behandelten Materien um solche handelt, die unionsrechtlich geregelten Gegenständen ähnlich sind oder nahe stehen. Soweit die Mitgliedstaaten in solchen Bereichen aber völkervertraglich handeln dürfen (s.u. 2 b), hat diese Nähe keine Bedeutung für die verfassungsrechtliche Einordnung. Auch der Vertrag von Schengen hatte starke Bezüge zum Gemeinschaftsrecht.

¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992, BGBl. I S. 2086.

² So Herdegen, Das belastbare Grundgesetz, FAZ vom 5.4.2012, S. 7.

Dennoch handelte es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen einigen Mitgliedstaaten, dessen Inhalt erst später ins Gemeinschaftsrecht eingeführt wurde. Genauso steht der Fiskalpakt außerhalb des Unionsrechts und wird nicht dadurch zu einer Angelegenheit der EU i.S.v. Art. 23 GG, dass er dem Unionsrecht nahestehende Materien regelt.

Der Fiskalpakt ändert auch die Bedingungen nicht, unter denen Deutschland die Währungshoheit übertragen hat. Es handelt sich vielmehr um ein Instrument, das im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³ der Fortentwicklung des Konzepts der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft dient.

Im Ergebnis würde deshalb die einfache Mehrheit für das Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG ausreichen. Selbstverständlich schadete das Erreichen einer Zweidrittelmehrheit aber nicht.

2. Inhalt des Vertrags

Nach Art. 1 VSKS geht es in dem Vertrag darum, die „wirtschaftliche Säule der Wirtschafts- und Währungsunion“ zu stärken, indem man vor allem die Haushaltsdisziplin fördert, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik intensiviert und die Steuerung des Euro-Währungsgebiets verbessert.

a) Förderung der Haushaltsdisziplin

aa) Die Art. 3-8 des Vertrags enthalten den eigentlichen Fiskalpakt und sollen zur Haushaltsdisziplin beitragen. Im primären Unionsrecht verpflichtet Art. 126 AEUV, übermäßige Defizite zu vermeiden. Sekundärrechtlich ergänzt der Stabilitäts- und Wachstumspakt diese Vorgabe. Das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit schreibt vor, diese Pflichten innerstaatlich wirksam umzusetzen. Deutschland kommt dem erst seit einigen Jahren mit der schrittweisen Einführung der Schuldenbremse in Bund und Ländern nach.

Schon lange gibt es Forderungen, die Begrenzung der Staatsverschuldung nicht allein im Unionsrecht, sondern in den Verfassungen der Mitgliedstaaten zu verankern. Der Fiskalpakt soll nun gerade dazu verpflichten. Er schreibt in Art. 3 Abs. 1 vor, dass die gesamtstaatliche Haushaltslage ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen muss; es soll allerdings ausreichen, wenn das strukturelle Defizit nicht mehr als 0,5 % des BIP beträgt. Ähnliche Vorgaben enthält schon bisher der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Nach dem im November 2011⁴ neu gefassten Art. 2a der Verordnung

³ BVerfGE 89, 155 (205).

⁴ Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 vom 16.11.2011, ABL. L 306/12.

1466/97, der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts, ist ein mittelfristiges Haushaltsziel festzusetzen. Es muss sich zwischen einem Defizit von 1 % des BIP und einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt bewegen. Und auch die Richtlinie 2011/85/EU⁵ schreibt die Einführung numerischer Haushaltsregeln vor. Der Fiskalpakt wiederholt diese unionsrechtlichen Regelungen jedoch nicht nur, sondern wird konkreter und verpflichtet die Vertragsparteien in Art. 3 Abs. 2, diese Vorgaben spätestens ein Jahr nach seinem Inkrafttreten innerstaatlich „in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang,“ umzusetzen.

bb) Die deutsche Schuldenbremse entspricht den materiellen Anforderungen von Art. 3 des Vertrags. Allerdings wird diskutiert, ob die in Art. 143d Abs. 1 GG vorgesehenen Übergangsfristen bis 2016 (Bund) oder 2020 (Länder) beibehalten werden können oder ob ein Vorziehen auf 2014 erforderlich ist. Zu beachten ist jedoch, dass Art. 3 Abs. 2 nur die Einfügung entsprechender Bestimmungen ins nationale Recht innerhalb eines Jahres verlangt. Art. 3 Abs. 1 Buchst. b) spricht von „Annäherung“ und „Fortschritten“. Das deutet darauf hin, dass der VSKS Übergangsfristen zulässt.

cc) Auf der Basis von Kommissionsberichten können die anderen Vertragsparteien einen Mitgliedstaat, der der Umsetzungspflicht nicht nachkommt, vor dem EuGH verklagen und nach einer ersten erfolglosen Verurteilung die Zahlung eines angemessenen Pauschalbetrags oder Zwangsgeldes beantragen, die 0,1 % seines BIP nicht übersteigen dürfen (Art. 8 Abs. 2). Die Zuständigkeit des EuGH ergibt sich nur aus dieser vertraglichen Schiedsklausel über Art. 273 AEUV. Daher kann die Kommission den EuGH nicht anrufen. Um sicherzustellen, dass es dennoch Kläger geben wird, haben die Vertragsparteien in einem Anhang zum Protokoll über die Unterzeichnung des Vertrags vereinbart, dass die Klage grundsätzlich von den drei Mitgliedstaaten erhoben werden soll, die den Vorsitz im Rat der EU führen.

dd) Ein weiteres Instrument zur Förderung der Haushaltsdisziplin sieht Art. 7 des Fiskalpakts vor. Danach verpflichten sich die Vertragsparteien mit Eurowährung, Vorlagen der Kommission zu unterstützen, „in denen diese die Auffassung vertritt, dass ein Mitgliedstaat der Europäischen Union, dessen Währung der Euro ist, im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gegen das Defizit-Kriterium verstößt.“ Diese Verpflichtung soll nur dann nicht gelten, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Eurostaaten den von der Kommission vorgeschlagenen oder empfohlenen Beschluss ablehnt.

⁵ Richtlinie 2011/85/EU vom 8.11.2011, ABl. L 306/41.

Diese Vorschrift könnte helfen zu vermeiden, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 126 AEUV Vorlagen der Kommission für Entscheidungen blockieren, die auf dem Weg zu Sanktionen erforderlich sind. Sie ähnelt einigen Vorschriften der Verordnung 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, die statt eines Ratsbeschlusses nur ein Vetorecht des Rates vorsehen und die rechtswidrig sind, weil sie von dem in Art. 126 AEUV primärrechtlich vorgegebenen Abstimmungsverfahren abweichen.⁶

Art. 7 des Fiskalpakts könnte man als Versuch verstehen, das durch sekundärrechtliche Bestimmungen nicht erreichbare Ziel, Blockaden zu verhindern, in seinem –allerdings von der Verordnung 1173/2011 abweichenden - Anwendungsbereich auf andere Weise zu fördern. Da die Mitgliedstaaten im Fiskalpakt die uneingeschränkte Wahrung der Verfahrensvorschriften der Unionsverträge betonen und mit Art. 7 nur die Selbstverpflichtung eingehen, Kommissionsvorlagen zu unterstützen, wird man diese Regelung als unionsrechtskonform ansehen können.

b) Intensivierung der wirtschaftspolitischen Koordinierung

Das Ziel, die wirtschaftspolitische Koordinierung zu intensivieren, ist in den Art. 9-11 des Fiskalpakts relativ abstrakt umgesetzt. Die Mitgliedstaaten wollen die notwendigen Schritte und Maßnahmen einleiten (Art. 9). Sie wollen Art. 136 AEUV und das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV) aktiv nutzen, wann immer dies angemessen und notwendig ist (Art. 10). Außerdem verabreden sie, sich über alle wirtschaftspolitischen Reformen vorab zu informieren und gegebenenfalls abzustimmen (Art. 11). Allein für diese Bekundungen hätte man den Fiskalpakt sicher nicht gebraucht. Sie mögen aber als Absichtserklärungen, an die man die Partner erinnern kann, hilfreich sein.

c) Verbesserte Steuerung

Art. 12 sieht Tagungen des Euro-Gipfels vor, zu dem sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten mit Euro-Währung, der Präsident der Kommission und der EZB-Präsident mindestens zweimal jährlich treffen. Der Euro-Gipfel soll einen eigenen Präsidenten erhalten, der für die Vorbereitung und Kontinuität der Tagungen sorgt. Gegenstände der Euro-Gipfel sollen Fragen im Zusammenhang mit der spezifischen Verantwortung der Eurostaaten für die einheitliche Währung, weitere die Steuerung des Euro-Währungsgebiets betreffende Fragen und die strategischen Orientierungen für die

⁶ Ausführlich dazu Häde, Art. 136 AEUV - eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion?, Juristenzeitung (JZ) 2011, 333.

Steuerung der Wirtschaftspolitik zur Förderung der Konvergenz im Euro-Währungsgebiet sein.

Die Tatsache, dass in erster Linie Fragen erörtert werden sollen, deutet eher in Richtung eines zusätzlichen Koordinierungsinstruments. Je nachdem wie konkret dann die Antworten auf solche Fragen sind, könnte sich der Euro-Gipfel aber durchaus auch zu einem Gremium entwickeln, in dem die wesentlichen Entscheidungen vorbereitet oder – zumindest faktisch – sogar getroffen werden und das deshalb zu einer Art „Wirtschaftsregierung“ für die Eurozone wird. Solange der Euro-Gipfel nicht förmlich Kompetenzen der EU-Organe für sich in Anspruch nimmt, bestehen dagegen unionsrechtlich keine Bedenken.

Die Vertragsparteien, die noch eine eigene Währung haben, sind nur gelegentlich an den Euro-Gipfeln beteiligt. Nach Art. 12 Abs. 3 nehmen sie nur an Gesprächen zu bestimmten Themen teil. Mindestens einmal jährlich kommen alle Vertragsparteien zusammen, um über Fragen der Umsetzung des Fiskalpakts zu sprechen. Ansonsten werden diese Vertragsparteien und die Mitgliedstaaten, die nicht Vertragsparteien sind, vom Präsidenten des Euro-Gipfels nur unterrichtet.

Neben der Kommission ist als weiteres Unionsorgan auch das Europäische Parlament in diese intergouvernementale Vereinbarung einbezogen. Nach Art. 12 Abs. 5 kann der Präsident des Parlaments eingeladen werden, um gehört zu werden. Außerdem legt der Präsident des Euro-Gipfels dem Parlament nach jeder Tagung einen Bericht vor. Ergänzt wird die parlamentarische Beteiligung durch Art. 13. Eine Konferenz von Vertretern der einschlägigen Ausschüsse der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments soll u.a. haushaltspolitische Maßnahmen erörtern. Eine weitergehende Parlamentsbeteiligung ist nicht vorgesehen. Das mag man bedauern, ist aber Konsequenz der Verortung des Fiskalpakts außerhalb des EU-Rahmens und deshalb unionsrechtlich nicht zu beanstanden. Auch das deutsche Verfassungsrecht schreibt für völkerrechtliche vereinbarte Maßnahmen keine weitergehende parlamentarische Beteiligung vor.

d) Verknüpfung zwischen Fiskalpakt und ESM

Aus Erwägungsgrund 5 des ESM-Vertrags⁷ ergibt sich, dass die dort vorgesehenen Finanzhilfen nur Mitgliedstaaten erhalten können, die den Fiskalpakt ratifiziert haben und der Verpflichtung aus Art. 3, eine Schuldenbegrenzung im nationalen Recht zu verankern, nachgekommen sind. Das wirkt sich allein auf die Eurostaaten aus, weil sie Vertragsparteien beider Verträge sind. Diese Verknüpfung soll „der Verstärkung der haus-

⁷ BT-Drs. 17/9045.

haltspolitischen Verantwortlichkeit und der Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion“ dienen.

e) Einbindung in den Rechtsrahmen der EU

Der VSKS ist eine Vereinbarung zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten außerhalb des rechtlichen Rahmens der EU. Die eigentlich beabsichtigte Vertragsänderung kam nicht zustande, weil Großbritannien (und wohl auch Tschechien) dazu nicht bereit war. In den Erwägungsgründen des Fiskalpakts bringen die Mitgliedstaaten aber zum Ausdruck, dass sie den Inhalt dieses Vertrags baldmöglichst in die Unionsverträge einfügen wollen. Art. 16 nennt für entsprechende Schritte einen Zeitraum von fünf Jahren. Das wird allerdings nur gelingen, wenn die nach Art. 48 EUV für Vertragsänderungen erforderliche Zustimmung aller Mitgliedstaaten erreicht werden kann.

3. Bewertung

Der Fiskalpakt ist nur ein Element der verschiedenen Maßnahmen zur wirtschafts- und insbesondere fiskalpolitischen Absicherung der Wirtschafts- und Währungsunion. Als solches sollte er mit dazu beitragen können, zumindest längerfristig der Verschuldungsneigung der Mitgliedstaaten wirksamer zu begegnen.

Seine Wirkungen dürften in Deutschland kaum wesentlich über die bereits in Art. 109 Abs. 3, 115 GG vorgesehene Schuldenbremse hinausgehen. Er dient zudem im Ergebnis wie diese Vorschriften der Erfüllung der Verpflichtungen zur Haushaltsdisziplin aus Art. 126 AEUV, die Art. 109 Abs. 2 GG Bund und Ländern gemeinsam aufträgt. Deshalb führt er zu keinen verfassungsrechtlich problematischen Beschränkungen der innerstaatlichen Budgetverantwortung. Vielmehr dient er gerade der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Fortentwicklung des Konzepts der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft.⁸

Nach einer Ansicht soll die Betrauung der EU-Organe mit Aufgaben im Rahmen des Fiskalpakts unionsrechtlich problematisch sein.⁹ Anders als im Rahmen des ESM-Vertrags nehmen die Vertragsparteien die Unionsorgane im VSKS jedoch nicht im Wege der Organleihe in Anspruch. Die Vertragsparteien des VSKS gehen vielmehr davon aus, „dass die Europäische Kommission bei der Überprüfung der durch diesen Vertrag begründeten haushaltspolitischen Verpflichtungen im Rahmen der Befugnisse handeln wird, die ihr durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbe-

⁸ BVerfGE 89, 155 (205).

⁹ Pernice, International Agreement on a Reinforced Economic Union, Legal Opinion, 2012, S. 18 f.; Brantner/Giegold, Schwachpunkte des Fiskalpakts, 16.2.2012, S. 2.

sondere die Artikel 121, 126 und 136, übertragen wurde“.¹⁰ EZB und Parlament werden ebenfalls durch den VSKS nicht verpflichtet, sondern nur zur Kooperation eingeladen. Das führt zwar zu einer eigenartigen Verschränkung von Unionsrecht und Völkervertragsrecht. Durchgreifende unionsrechtliche Bedenken bestehen dagegen jedoch nicht. Die Unionsorgane dürfen auch sonst mit internationalen Organisationen und Staaten zusammenarbeiten (Art. 21 EUV, Art. 205 AEUV), deshalb sollte die im VSKS vorgesehene Kooperation ebenfalls zulässig sein.

Die generelle Vereinbarkeit des Fiskalpakts mit dem Unionsrecht sichern die Vertragsparteien zudem mit einer Kollisionsregel. Art. 2 Abs. 1 VSKS schreibt fest, dass der Vertrag in Übereinstimmung mit den Unionsverträgen ausgelegt und angewendet werden soll. Und Art. 2 Abs. 2 VSKS bestimmt ausdrücklich, dass der Vertrag nur insoweit gilt, wie er mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Insgesamt ist der Fiskalpakt daher sowohl mit dem Unionsrecht als auch mit dem deutschen Verfassungsrecht vereinbar.

II. Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Errichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus, BT-Drs. 17/9045

1. Anforderungen an das Zustimmungsgesetz

Der ESM-Vertrag ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den EU-Mitgliedstaaten mit Euro-Währung. Da er sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, ist nach Art. 59 Abs. 2 GG die Zustimmung des Bundestages erforderlich. Jedenfalls im Hinblick auf steuerrechtliche Regelungen ist er außerdem nach Art. 105 Abs. 3 GG im Bundesrat zustimmungspflichtig.

Der ESM-Vertrag sieht die Errichtung einer internationalen Finanzinstitution unter dem Namen „Europäischer Stabilisierungsmechanismus“ vor (Art. 1 Abs. 1). Es handelt sich daher nicht um eine Einrichtung der EU, sondern um eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, die neben der EU steht. Das Unionsrecht erhält keine Rechtsgrundlage für ein solches Instrument. Deshalb ist die Regelung in einem solchen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten möglich. Der vorgesehene Art. 136 Abs. 3 AEUV überträgt keine Hoheitsrechte auf die EU, sondern stellt nur klar, dass die Mitgliedstaaten für die Errichtung des ESM zuständig sind.

Die Organe dieser internationalen Organisation erhalten Befugnisse, über von den Mitgliedstaaten bereitgestellte Finanzmittel zu disponieren und die Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang zu verpflichten. Insoweit handelt es sich um eine Übertragung von

¹⁰ So der 10. Erwägungsgrund des ESM-Vertrags.

Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen, für die auch nach Art. 24 Abs. 1 GG eine bundesgesetzliche Ermächtigung erforderlich ist. Art. 23 GG ist demgegenüber (vorbehaltlich der noch ausstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren 2 BvE 4/11) nicht anwendbar, da die Vertragsparteien keine Hoheitsrechte auf die EU übertragen und es sich auch ansonsten nicht um Angelegenheiten der Europäischen Union handelt.

Auch insoweit wird aber vertreten, „dass der ESM als ständige Finanzinstitution die vertraglichen Grundlagen für die Wirtschafts- und Währungsunion [...] in einem zentralen Punkt“ verändere. Er bewirke nämlich einen Systembruch, indem er „dauerhaft eine vertraglich gestützte Erwartung von Schuldnerländern auf finanzielle Solidarität“ bewirke und damit die Geschäftsgrundlage der Währungsunion berühre.¹¹

Insoweit ist richtig, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1993 zum Vertrag von Maastricht die no bailout-Klausel des Art. 104b EGV (heute: Art. 125 AEUV) als Element der Stabilitätsorientierung der Währungsunion erwähnt hat, das bewirkt, dass „ein Mitgliedstaat die Folgen unseriöser Finanzpolitik nicht einfach abwälzen kann“.¹² Die Glaubwürdigkeit dieser Regelung war aber von vornherein gering. Nur deshalb konnte sich insbesondere Griechenland lange Zeit so stark verschulden, ohne nennenswert höhere Zinsen zahlen zu müssen als andere Staaten. Die Finanzmärkte gingen nämlich von einem bailout aus. Auch weil eine solche Hilfe fraglich war bzw. von Bedingungen abhängig gemacht wurde, kam es zu den Finanzierungsproblemen.

Die verschiedenen Beistandsinstrumente seit Mai 2010 einschließlich des ESM beruhen durchweg auf einer Kombination von Finanzhilfen und strengen Auflagen. Sie schützen die Finanzstabilität und versuchen gleichzeitig, die Stabilitätsorientierung der von der Zahlungsunfähigkeit bedrohten Mitgliedstaaten wiederherzustellen. Daher handelt es sich auch beim ESM um keinen Systembruch, sondern um ein Instrument, das erforderlich geworden ist, weil Art. 125 AEUV die Erwartungen nicht erfüllen konnte. Der ESM dient ebenso wie der Fiskalpakt der aufgrund der Umstände nötig gewordenen Fortentwicklung des Konzepts der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft. Daher ist für das Zustimmungsgesetz keine Zweidrittelmehrheit analog Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG erforderlich.

2. Inhalt des Vertrags

Der ESM als dauerhafter Krisenbewältigungsmechanismus soll die bisherigen nur vorübergehend gewährten Hilfen an notleidende Mitgliedstaaten ersetzen oder ergänzen.

¹¹ Herdegen, FAZ vom 5.4.2012, S. 7.

¹² BVerfGE 89, 155 (205).

Sein Zweck ist es nach Art. 3, Finanzmittel zu mobilisieren, um ESM-Mitgliedern mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen Stabilitätshilfen bereitzustellen. Die Hilfen erfolgen nur „unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen“ und setzen voraus, dass sie „zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar“ sind. Der ESM darf zur Mittelbeschaffung Kredite aufnehmen.

Vertragsparteien sind die Mitgliedstaaten, die den Euro bereits eingeführt haben. Der ESM-Vertrag steht nach seinem Art. 2 weiteren Mitgliedstaaten offen, sobald die für sie geltende Ausnahmeregelung nach Art. 140 AEUV aufgehoben ist. Organe des ESM sind der Gouverneursrat, das Direktorium und der Geschäftsführende Direktor. Bei der Organisationsstruktur – und nicht nur hier - finden sich damit deutliche Parallelen zum Internationalen Währungsfonds.

Art. 3 ESM-Vertrag beschreibt es als Zweck des ESM, „Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist.“

3. Bewertung

Der ESM-Vertrag stellt sicher, dass alle wesentlichen Entscheidungen im Gouverneursrat und im Direktorium einvernehmlich getroffen werden, so dass keine Vertragspartei und damit auch Deutschland nicht überstimmt werden kann. Solange sichergestellt ist, dass neben dem deutschen Mitglied des Gouverneursrats, dem Bundesfinanzminister, auch das deutsche Mitglied im Direktorium an Entscheidungen des Bundestages gebunden ist, legt der Vertrag eine ausreichende Basis für eine starke Parlamentsbeteiligung auch in den Fällen, in denen er nicht selbst ausdrücklich eine Zustimmung der beteiligten Staaten vorsieht.

Auf Einzelheiten des Vertrags kann hier nicht eingegangen werden. Es sind jedoch keine Regelungen ersichtlich, die mit dem deutschen Verfassungsrecht kollidierten.

III. Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG), BT-Drs. 17/9048

§ 1 enthält Gewährleistungsermächtigungen, deren Erteilung nach Art. 115 Abs. 1 GG in der Form eines Bundesgesetzes erfolgen muss. § 2 erwähnt die im ESM-Vertrag geregelten Aufgaben und Instrumente des ESM.

1. Parlamentsbeteiligung

§ 3 soll die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung erforderliche Beteiligung des Deutschen Bundestages ausgestalten. Der Gesetzentwurf enthält insoweit noch eine Lücke, die durch den Änderungsantrag der Arbeitsgruppe Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP, Ausschuss-Drs. 17/4410, gefüllt werden soll. Die dort vorgesehenen §§ 3-7 regeln die Parlamentsbeteiligung in Angelegenheiten des ESM.

2. Ausgestaltung der Parlamentsbeteiligung

Nach § 4 des Entwurfs entscheidet das Bundestagsplenum über Angelegenheiten, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen. Zwei entsprechende Fälle regelt § 4 Abs. 1 Satz 2 ausdrücklich. Durch das Wort „insbesondere“ wird jedoch deutlich, dass diese Aufzählung nicht abschließend ist, der Bundestag also auch andere Angelegenheiten als solche, die seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen, ansehen kann. Die deutschen Vertreter im Gouverneursrat oder im Direktorium des ESM dürfen Beschlussvorschlägen nur zustimmen oder sich enthalten, wenn das Bundestagsplenum einen entsprechenden Beschluss gefasst hat.

§ 5 sieht vor, dass der Haushaltsausschuss in „allen sonstigen die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berührenden Angelegenheiten“ des ESM zu beteiligen ist. In vier in § 5 Abs. 2 Satz 1 erwähnten Fällen soll die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses erforderlich sein. § 5 Abs. 2 Satz 2 ff. begründet auch hier ein imperatives Mandat für die deutschen Vertreter in den Kollegialorganen des ESM. Und § 5 Abs. 3 des Entwurfs verlangt eine Beteiligung des Haushaltsausschusses darüber hinaus in allen „nicht von Absatz 2 erfassten Fällen, die die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berühren“.

Wie im gerade neu gefassten Stabilisierungsmechanismusgesetz¹³ soll nach § 6 ein kleines Sondergremium im Falles des beabsichtigten Kauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt durch den ESM entscheiden, wenn die Angelegenheit so vertraulich ist,

¹³ BT-Drs. 17/9145.

dass bereits die Tatsache der Beratung oder Beschlussfassung geheim gehalten werden muss. § 7 regelt die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung.

3. Bewertung

Die Beteiligungsvorschriften orientieren sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und speziell an dessen Urteil vom 28.2.2012 (2 BvE 8/11).

a) Plenum

Dass das Bundestagsplenum grundsätzlich über alle Fragen zu entscheiden hat, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen, entspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

b) Haushaltsausschuss

Das Bundesverfassungsgericht stellt in seiner Rechtsprechung darauf ab, dass der Bundestag seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung wahren muss. § 5 des Entwurfs stellt diesem Begriff den der Haushaltsverantwortung des Bundestages zu Seite und knüpft daran Zuständigkeiten des Haushaltsausschusses. Insoweit handelt es sich allerdings um keinen durch die Rechtsprechung vorgegebene Unterscheidung. Wann die Haushaltsverantwortung des Bundestages berührt ist, ohne dass gleichzeitig die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betroffen ist, bleibt unklar. Wie sich aus § 5 Abs. 2 des Entwurfs schließen lässt, sind insbesondere Angelegenheiten gemeint, in denen zwar nicht wesentliche Grundentscheidungen, aber wichtige Folgenentscheidungen zu treffen sind, oder bei denen es um Materien geht, die bereits im ESM-Vertrag, dem der Bundesgesetzgeber dann schon zugestimmt hätte, hinreichend bestimmt geregelt sind.

Wenn es sich insoweit nicht um Fragen der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung handelt, dann ergibt sich jedenfalls aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Pflicht zu einer Beteiligung des Bundestages. Vielmehr geht es um Angelegenheiten im Vollzug bundesgesetzlicher Vorschriften, die ohne eine Beteiligungsvorschrift von der Bundesregierung allein wahrzunehmen wären. Dementsprechend gibt es im Zusammenhang mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere dem Internationalen Währungsfonds, keine vergleichbaren Beteiligungsregelungen, obwohl dort ebenfalls Entscheidungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen getroffen werden können.

Im Hinblick darauf, dass es nicht leicht sein dürfte, eine genaue Grenzziehung zwischen Gegenständen, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen und solchen,

die nur die Haushaltsverantwortung des Bundestages berühren, erscheint es aber gut nachvollziehbar, bei den in § 5 Abs. 2 erwähnten wichtigen Entscheidungen eine Beteiligung des Bundestages in Form seines Haushaltsausschusses vorzusehen. Ob damit ein imperatives Mandat für die deutschen Vertreter in den ESM-Gremien verbunden sein muss, erscheint jedoch fraglich. Der Gesetzgeber bezieht den Haushaltsausschuss damit in einer Weise in die Erfüllung exekutiver Aufgaben mit ein, die nicht verfassungsrechtlich geboten ist, sondern wegen der damit einhergehenden Vermischung von Exekutiv- und Legislativaufgaben sogar verfassungsrechtlich problematisch sein könnte.

Dasselbe gilt erst recht für § 5 Abs. 3 des Entwurfs, der den Kreis der ESM-Angelegenheiten, an denen der Haushaltsausschuss zu beteiligen ist, noch weiter zieht; denn er nennt auch alle in Absatz 2 nicht erfassten Fälle. Geht man davon aus, dass der nicht definierte Begriff des Berührens der Haushaltsverantwortung jeden finanziell relevanten Fall einbezieht, dann dürfte es kaum etwas im Rahmen des ESM geben, an dem der Bundestag nicht beteiligt werden muss.

c) Sondergremium

aa) Im Stabilisierungsmechanismusgesetz hatte der Bundestag zunächst ein Neunergremium vorgesehen, das in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder besonderer Vertraulichkeit die Beteiligungsrechte des Bundestags wahrnehmen sollte. Dieses Sondergremium soll nach § 3 Abs. 3 StabMechG n.F. nur noch im Falle des Aufkaufs von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt zuständig sein, wenn die Bundesregierung die besondere Vertraulichkeit der Angelegenheit geltend macht. Entsprechendes regelt nun auch § 6 Abs. 1 des Entwurfs für den ESM.

Das wird dazu führen, dass in allen anderen Fällen das Bundestagsplenum oder der Haushaltsausschuss entscheiden müssen. Daher kann es sein, dass das Plenum auch dann zuständig ist, wenn sich eine Angelegenheit in der Praxis ausnahmsweise doch als so vertraulich oder so eilbedürftig erweist, dass die Befassung des Plenums dem nicht gerecht werden kann.

bb) Der Gesetzgeber würde bei der unveränderten Umsetzung des Entwurfs Regelungsspielräume ungenutzt lassen, die das Bundesverfassungsgericht eröffnet hat. Diese Spielräume ergeben sich aus einigen Passagen des Urteils vom 28.2.2012. Das Bundesverfassungsgericht stellt dort zunächst fest: „Der Grundsatz der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages kann es rechtfertigen, dass der Deutsche Bundestag in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit Vorkehrungen für ein zügiges Handeln und gegen das Bekanntwerden geplanter Maßnahmen trifft, wenn ansonsten eine sach-

angemessene parlamentsinterne Entscheidungsfindung nicht gewährleistet ist.“¹⁴ Damit erkennt es an, dass auch die besondere Eilbedürftigkeit besondere Formen der Beteiligung rechtfertigen können.

Dementsprechend fährt das Bundesverfassungsgericht fort: „Die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundestages in Fällen besonders eilbedürftiger Entscheidungen ist ein anerkennenswerter Belang und kann es angezeigt sein lassen, Beratung und Beschlussfassung über einen Gegenstand nicht im Plenum durchzuführen, wenn dieses nicht kurzfristig genug zusammentreten und aufgrund der Zeitnot nicht sachgerecht beraten und beschließen kann.“¹⁵

Später definiert das Bundesverfassungsgericht abstrakt die Voraussetzungen für eine vom Regelfall der Plenumsbefassung abweichende Beteiligungsregelung. Dort heißt es: „Erfolgt die Delegation der Entscheidungsbefugnisse im Interesse besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit, muss sie zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf wenige Ausnahmen mit begrenztem Anwendungsbereich beschränkt bleiben und zwingend erforderlich sein.“¹⁶ Der Ausschluss wegen besonderer Eilbedürftigkeit setzt voraus, „dass die Maßnahme bei Befassung des Plenums ihren Zweck aus zeitlichen Gründen verfehlen würde, dass es daher der in Aussicht genommenen Größe des Sondergremiums bedarf und dass sie unmittelbar im Anschluss an die Beratung und Beschlussfassung auch tatsächlich umgesetzt werden soll und umgesetzt wird.“¹⁷

Der Ausschluss wegen besonderer Vertraulichkeit setzt voraus, dass die Geheimschutzordnung des Bundestages keine ausreichende Vorsorge bietet, weil „über Maßnahmen entschieden werden muss, bei denen nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern auch die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung an sich geheim gehalten werden müssen, um den Erfolg einer Maßnahme nicht von vornherein unmöglich zu machen.“¹⁸

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar gleichzeitig darauf hingewiesen, dass seiner Ansicht nach keine Gründe dafür ersichtlich seien, dass eine der Maßnahmen der EFSF in diesem Sinne besonders eilbedürftig sein könnte.¹⁹ Und für andere Fälle als den Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt konnte es keine Anzeichen für besondere Vertraulichkeit erkennen.²⁰ In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass dem EFSF neue Instrumente zur Verfügung gestellt wurden, für die es in der Praxis

¹⁴ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 141.

¹⁵ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 142.

¹⁶ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 144.

¹⁷ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 145.

¹⁸ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 149.

¹⁹ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 145 f.

²⁰ BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 151.

vor dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts noch keine Anwendungsfälle gab. Der ESM-Vertrag sieht dieselben Instrumente vor. Sollte es in der Praxis zu solchen Fällen kommen, lässt sich nicht ausschließen, dass über den Einzelfall der Sekundärmarktkäufe hinaus doch noch Situationen eintreten, die sich als besonders eilbedürftig oder besonders vertraulich erweisen. Dafür könnte der Gesetzgeber Vorsorge treffen, indem er die abstrakten Definitionen des Bundesverfassungsgerichts aufgreift und eine Regelung trifft, die es ermöglicht in einem solchen Ausnahmefall das Sondergremium oder jedenfalls den Haushaltsausschuss entscheiden zu lassen.

cc) Neben der vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 28.2.2012 allein thematisierten Funktionsfähigkeit des Bundestages gibt es auch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang, die beeinträchtigt werden könnten, wenn die Beteiligungsrechte des Bundestages über das angemessene Maß ausgedehnt werden. Gerade im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit mit zahlreichen anderen Staaten kommt der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Bundesregierung und der Bundesrepublik Deutschland eine besondere Bedeutung zu. Das Bundesverfassungsgericht hat dieser Handlungsfähigkeit nach außen in anderen Entscheidungen Verfassungsrang zuerkannt.²¹ Die Bundesregierung und der Gesamtstaat müssen nach außen und auch in den Gremien der EFSF und des ESM handlungsfähig bleiben.

Maßstab für diese Handlungsfähigkeit sollte nicht allein sein, ob z.B. die Verzögerung, die durch die Befassung des Bundestagsplenums mit einer eilbedürftigen Angelegenheit entsteht, noch vertretbar ist. Vielmehr sollte nach dem Grundsatz „gleiches Recht für alle“ in die Überlegung auch einbezogen werden, ob die Parlamente in allen betroffenen Staaten in gleicher Weise beteiligt werden könnten, ohne dass das zu einem faktischen Stillstand der internationalen Gremien führte.²²

Vor diesem Hintergrund erscheint es ratsam, die Beteiligung des Bundestages auf die Fragen zu beschränken, die sein Budgetrecht und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen. Denn nur in diesem Bereich ergibt sich nach der Rechtsprechung eine vom Bundesverfassungsgericht aus dem Demokratieprinzip und den Abgeordnetenrechten hergeleitete Pflicht zur Beteiligung. Soweit es um Fragen der Ausführung des Haushalts gehen, die diese Gesamtverantwortung nicht berühren, spricht eine Vermutung dafür, dass es sich um einen der Exekutive zugewiesenen Bereich handelt, in dem ein Zustimmungsvorbehalt zu allen Einzelfragen problematisch wäre. In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, dass auch das Handeln der Bundesregie-

²¹ BVerfGE 90, 286 (364); 108, 34 (45).

²² S. dazu Häde, Euro-Rettung zwischen Exekutivprimat und Parlamentsvorbehalt, 2012, S. 41.

rung demokratisch legitimiert ist.²³ Das spricht zumindest dafür, den Kreis der zusätzlich erfassten Angelegenheiten nicht zu weit zu ziehen

IV. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes, BT-Drs. 17/9049

Der Entwurf sieht in seinem Art. 1 Änderungen des Bundesschuldenwesengesetzes vor, die die Einführung von Umschuldungsklauseln ermöglichen. Art. 2 enthält eine Folgeänderung des Schuldverschreibungsgesetzes. Auf Einzelheiten kann hier nicht eingegangen werden.

Der Änderungsantrag der Arbeitsgruppe Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP, Ausschuss-Drs. 17/4411, schlägt die Einfügung eines Art. 2a vor, der § 9 Abs. 1 des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG) ändern soll. Diese Vorschrift sieht seit der Änderung durch das Zweite Finanzmarktstabilisierungsgesetz vom 24.2.2012²⁴ vor, dass das Gremium nach § 10a FMStFG über die Aufhebung einer gesperrten Kreditermächtigung entscheiden soll. Der Entwurf will diese Kompetenz grundsätzlich auf den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages übertragen. Das Gremium nach § 10a FMStFG soll nur noch dann zuständig sein, wenn dies aus Gründen besonderer Vertraulichkeit erforderlich ist. Auf diese Weise soll § 9 Abs. 1 FMStFG an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.2.2012 angepasst werden.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgeschlagene Änderung bestehen nicht. Allerdings erscheint fraglich, ob sie erforderlich ist. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts betraf nämlich die im Stabilisierungsmechanismusgesetz (StabMechG) geregelte Mitwirkung des Bundestages an Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF). Anders als das StabMechG bezieht sich das FMStFG nicht auf die im Urteil besonders hervorgehobene „Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages in einem System intergouvernementalen Regierens“.²⁵

Selbst wenn man die dort vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze auf rein innerstaatliche Sachverhalte übertragen wollte, läge im Falle des § 9 Abs. 1 FMStFG keine Situation vor, in der die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betroffen wäre. Dort geht es um eine Kreditermächtigung für das Bundesfinanzministerium zur Deckung von bestimmten Aufwendungen des Fi-

²³ Vgl. z.B. BVerfGE 107, 59 (87 f.).

²⁴ BGBl. 2012 I, S: 206.

²⁵ Vgl. BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 109.

nanzmarktstabilisierungsfonds und nicht um Gewährleistungen, in deren Zusammenhang fremdbestimmte Entscheidungen oder Automatismen zu befürchten wären. Diese Ermächtigung bestand ursprünglich ungesperrt in Höhe von 70 Mrd. Euro und wurde später auf 50 Mrd. Euro herabgesetzt. Erst bei der erneuten Erhöhung auf 70 Mrd. Euro durch das Zweite Finanzmarktstabilisierungsgesetz wurden 30 Mrd. Euro gesperrt. Ähnlich wie bei qualifizierten Sperrvermerken, die dem Haushaltsausschuss die Entscheidung über die Freigabe von Ausgabenansätzen vorbehalten, handelt es sich bei dieser Sperre um eine wohl grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässige Beteiligung des Parlaments am Haushaltsvollzug, die jedoch nicht verfassungsrechtlich geboten ist. Da in einem solchen Fall überhaupt keine Beteiligung des Bundestages erforderlich wäre, sollte es sehr viel eher zulässig sein, statt des Plenums oder des Haushaltsausschuss ein kleines Gremium mit der Entsperrung von Ausgaben oder Kreditaufnahmeermächtigungen zu betrauen.

Frankfurt (Oder), den 2. Mai 2012



Professor Dr. Ulrich Häde

Schriftliche Stellungnahme von Klaus Regling, CEO der EFSSF

anlässlich der Anhörung des Haushaltsausschusses im Bundestag am 7. Mai in Berlin

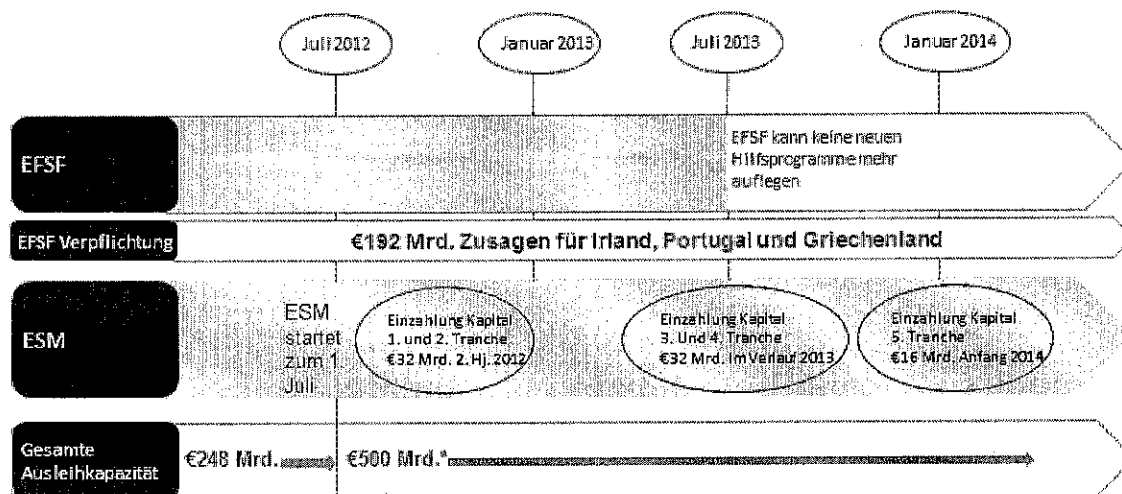
zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

Die Mitgliedstaaten der Währungsunion, die Europäischen Institutionen sowie der Internationale Währungsfonds (IWF) haben mit entschiedenen Maßnahmen auf die globale Finanz- und Schuldenkrise reagiert, um die hohe Staatsverschuldung, mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und grundlegende Konstruktionsfehler in der Eurozone anzugehen. Auf nationaler Ebene haben in der Währungsunion besonders die Staaten mit makroökonomischen Anpassungsprogrammen strikte Konsolidierungspfade unter der Kontrolle von EU-Kommission, Europäischer Zentralbank und EU-Finanzministerrat akzeptiert. Ferner unternehmen sie erhebliche und schmerzliche Anstrengungen, um mit Hilfe von strukturellen Reformen die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Die rigorose Umsetzung dieser eingeschlagenen Reform- und Konsolidierungsschritte ist ein zentrales Element, um die akute Schuldenkrise in der Währungsunion zu überwinden.

Um sich gegen Rückschläge in der aktuellen Krisenbewältigung sowie künftige Krise zu wappnen, haben die Staaten und Institutionen auf europäischer Ebene die multilaterale Überwachung erheblich verbessert. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde verschärft, es wurde ein Europäisches Semester eingerichtet, um durch frühzeitige Vorlage nationaler Budget- und Reformpläne negative Spill-Over-Effekte auf Partnerstaaten der Eurozone zu vermeiden, und es wurde ein neues Verfahren zur frühzeitigen Identifizierung und Vermeidung exzessiver Ungleichgewichte eingerichtet. Dieser institutionelle Ausbau wird flankiert von einer neuen europäischen Finanzmarktaufsicht für Banken, Versicherungen und Wertpapiermärkte zuzüglich eines makroprudentiellen Frühwarnsystems ESRB, um negative Kapitalallokationen wie Immobilienblasen zu vermeiden.

Die institutionellen Verbesserungen auf der europäischen Ebene konzentrieren sich aber nicht nur auf die Prävention. Für die Krisenbewältigung wurde mit der Schaffung der European Financial Stability Facility (EFSF) eine Lücke im institutionellen Gefüge der Währungsunion behoben. Die Annahme der Gründungsväter, der Stabilitäts- und Wachstumspakt beuge einer Schuldenkrise dauerhaft vor, und die Währungsunion benötige daher kein Kriseninstrument, hat sich nicht bestätigt. Wie auf globaler Ebene mit dem Internationalen Währungsfonds ist auch innerhalb der Währungszone ein Krisenbewältigungsmechanismus erforderlich, um Gefahren für die Stabilität der Währungsunion als Ganzes abwenden zu können. Die Staats- und Regierungschefs entschieden daher bereits im Herbst 2010, die temporäre EFSF durch einen dauerhaften "Rettungsschirm", den European Stability Mechanism (ESM), abzulösen.

Der ESM soll, sofern die parlamentarische Ratifizierung in den einzelnen Mitgliedstaaten abgeschlossen ist, zum Juli 2012 die Arbeit aufnehmen. Er wird nach Einzahlung sämtlicher Tranchen der Euro-Mitgliedstaaten über ein Kreditvergabevolumen von €500 Mrd. Euro verfügen (siehe Schaubild), das sich zu den laufenden Programmen der EFSF – Irland, Portugal, Griechenland – im Volumen von €192 Mrd. Euro addiert. In der aktuellen Marktsituation ist es zentral, den ESM als Rettungsschirm so schnell wie möglich aufzubauen.



*Von Juli 2012 bis Ende Juni 2013 kann die EFSF im Ausnahmefall neue Hilfsprogramme auflegen, um die Kreditvergabekapazität von insgesamt €500 Mrd. an frischen Geldern sicher zu stellen. Die Gesamtkapazität von €500 Mrd. kann, falls erforderlich, auch mit Hilfe vorgezogener Kapitaleinzahlungen der Mitgliedstaaten beim ESM erreicht werden.

Auf der Basis des zu ratifizierenden ESM Vertrages soll der ESM über das indentische Instrumentarium verfügen wie die befristete EFSF. Er kann Kredite im Rahmen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms vergeben, er kann Eingriffe am Primär- und Sekundärmarkt vornehmen, er kann vorbeugende Kreditlinien bereitstellen und er kann die Kapitalisierung von angeschlagenen Finanzinstituten in Nicht-Programmländern finanzieren. Alle Finanzierungen des Stabilitätsmechanismus sind an strikte Konditionalität gebunden. Sie sind keine dauerhaften Transferleistungen, wie sie etwa der deutsche Länderfinanzausgleich kennt. Insgesamt erreicht das Stammkapital des ESM €700 Mrd. Euro (€80 Mrd. Euro eingezahltes Kapital; €620 Mrd. Euro abrufbares Kapital). Für Deutschland beläuft sich das einzuzahlende Kapital auf €21,7 Mrd. Euro, der Anteil des abrufbaren Kapitals beträgt €168,3 Mrd. Euro

Der ESM birgt für Deutschland und die übrigen ESM-Mitglieder Vorteile, da aufgrund der Kombination aus eingezahltem Kapital und abrufbarem Kapital – im Gegensatz zur Garantiestruktur der EFSF– bei der Vergabe von Krediten die Anrechnung auf die nationale Schuldenquote entfällt. Die Verpflichtung zur Kapitaleinzahlung stellt alle Mitgliedstaaten gleich, da auch ESM Mitglieder innerhalb eines Anpassungsprogramms ihren Anteil gemäss des EZB-Kapitalschlüssels leisten müssen (bei der EFSF sind Staaten in einem Hilfsprogramm von Garantieleistungen entbunden). Die Einzahlung von Kapital macht den ESM zudem robuster gegenüber Änderungen im Rating von Mitgliedstaaten.

Jede Mittelbereitstellung durch den ESM ist an einstimmige Beschlüsse der Euro-Finanzminister geknüpft, und zwar nicht nur bei Beginn eines makroökonomischen Hilfsprogramms, sondern auch im Laufe eines Programmes bei Freigabe einzelner Tranchen. Deutschland verfügt in der Beschlussfassung über ein Vetorecht,

um zu jedem Zeitpunkt, falls erforderlich, Korrekturen durchsetzen zu können. Das Vetorecht gilt ebenfalls für Änderungen des maximalen Ausleihvolumens, des genehmigten Stammkapitals sowie der verfügbaren Finanzhilfeeinstrumente. Durch Deutschlands Veto-Position und das Bundesgesetz zur Einrichtung des ESM ist gesichert, dass Beschlüsse über substantielle Änderungen des ESM nur mit Zustimmung der Bundesrepublik vorgenommen werden können.

Der ESM schafft erstmals eine direkte Bindung der Krisenbewältigung an die neue Stabilitätspolitik der Eurozone, in der der überarbeitete Stabilitäts- und Wachstumspakt durch den neuen, zwischenstaatlichen Vertrag der Euro-Länder über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) ergänzt und verstärkt wird. Euro-Staaten sollen in Zukunft nur noch finanzielle Hilfe erhalten können, wenn sie den VSKS ratifiziert haben. Solidarität ist zweifelsohne für das Miteinander in der Währungsunion unerlässlich. Sie muss aber auf der Gewissheit beruhen, dass alle Staaten im Währungsgebiet eine dauerhafte, gesunde und stabile Haushalts- und Wirtschaftspolitik verfolgen. Die enge Bindung zwischen VSKS und ESM wird dazu beitragen, dass die Euro-Staaten die Disziplin in der Finanz- und Wirtschaftspolitik erhöhen.

Der ESM orientiert sich in seinen Aufgaben grundsätzlich an den Prinzipien des Internationalen Währungsfonds, auch wenn das Profil beider Institutionen nicht identisch ist. Der IWF ist, anders als der ESM, bei Programmstaaten mit Ausgestaltung der Konditionalität und Monitoring der Auflagen betraut. Das übernehmen in Europa die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank. Dagegen umfasst das Instrumentarium des ESM Interventionen am Primär- und Sekundärmarkt, was dem IWF untersagt ist. Generell gilt für den Ansatz beider Einrichtungen ESM und IWF jedoch: Euro-Staaten, die solvent sind, die aber vorübergehend Probleme beim Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten haben, erhalten finanzielle Hilfen unter strikten Auflagen, wenn die Stabilität der Währungsunion insgesamt gefährdet ist. Sie müssen unter striktem Monitoring die Konsolidierung forcieren und strukturelle Reformen vornehmen, um verlorengegangene Wettbewerbsfähigkeit wieder zu erlangen. Bei Staaten hingegen, die insolvent sind, müssen die privaten Gläubiger einen Schuldenschnitt akzeptieren. Die Euro-Staaten werden dazu standardisierte und einheitliche Umschuldungsklauseln – sogenannte Collective Action Clauses – in ihre Staatsanleihen aufzunehmen, um den Umschuldungsprozess gezielt steuern zu können.

Die europäische Seite wird bei der Bereitstellung ihrer Hilfsmaßnahmen eng mit dem IWF zusammenarbeiten, wie dies bereits bei den Rettungsmaßnahmen von Irland, Portugal und Griechenland der Fall ist. Zur Absicherung ihrer Kredite erhält der ESM, analog dem Währungsfonds, grundsätzlich den Status eines bevorzugten Gläubigers, der lediglich nachrangig zum IWF sein wird. Dies gilt aber nicht für potenzielle künftige ESM-Hilfen an die aktuellen Programmländer Irland, Portugal oder Griechenland, deren Finanzhilfen vom EFSF zur Verfügung gestellt werden. Für diese Staaten wird der ESM rechtlich pari passu mit anderen Gläubigern gestellt sein, mit Ausnahme zum IWF.

Das eingezahlte Kapital trägt beim permanenten Rettungsschirm ESM maßgeblich zur Absicherung von Bonität und Kreditvergabevolumen bei. Muss der ESM einen Zahlungsausfall eines Empfängerlandes hinnehmen, sollen die Verluste aus einem Reservefonds beglichen werden, der durch Zahlungen von Staaten gespeist wird, die gegen den Stabilitäts- sowie Fiskalpakt verstoßen. Reichen die Reservegelder nicht aus, wird auf das ESM-Grundkapital zurückgegriffen. Dieses wird anschließend über abrufbares Kapital wieder aufgefüllt. Dazu reicht ein Beschluss mit einfacher Mehrheit des Direktoriums. Sollte das gesamte eingezahlte Kapital aufgezehrt sein, wird dieses automatisch aus dem abrufbaren Kapital ersetzt. Alle ESM-Mitglieder sind verpflichtet, gemäß ihrem ESM-Kapitalschlüssel automatisch nachzuschließen. Es gilt hervorzuheben, dass Kreditausfälle von Programmstaaten gemäß der langjährigen Erfahrungen des IWF äußerst unwahrscheinlich sind. Die mögliche Kapitalzufuhr aus dem abrufbaren Kapital ist aber zur Absicherung der ESM-Bonität und zur Glaubwürdigkeit des ESM als Emittent an den Finanzmärkten unbedingt erforderlich.

Die weltweite Finanz- und Schuldenkrise hat die strukturellen Schwächen der Währungsunion – zu hohe Staatsverschuldung, mangelnde Wettbewerbsfähigkeit, institutionelle Lücken– schonungslos offengelegt. Die Eurozone hat darauf mit einem Dreiklang aus nationalen Reformen, europäischen Maßnahmen und der Einrichtung eines Krisenbewältigungsmechanismus entschlossen reagiert. Ich bin überzeugt, dass die europäische Währungsunion mit diesem Maßnahmenbündel aus der Krise gestärkt hervorgehen und in Zukunft besser funktionieren wird.

Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 7. Mai 2012

zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BT-Drucksache 17/9046), zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 17/9045), zur Finanzierung der deutschen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 17/9048) und zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes (BT-Drucksache 17/9049)

Dr. Silke Tober

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
in der Hans-Böckler-Stiftung

Düsseldorf, 03. Mai 2012

Fiskalpakt und ESM-Vertrag: Zur Überwindung der Krise nicht zielführend

Die bisher ergriffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Bewältigung der bereits mehr als zwei Jahre währenden Staatsanleihenkrise im Euroraum haben lediglich Zeit gekauft. Der von 25 Regierungschefs Anfang März verabschiedete Fiskalpakt und der Vertrag über den permanenten Rettungsfonds ESM sind als Kernstücke einer durchgreifenden Strategie zur Überwindung der gegenwärtigen Vertrauenskrise und Verhinderung künftiger Krisen konzipiert. Diesem Anspruch können sie nicht gerecht werden. Kurz- bis mittelfristig dämpfen die durch den Fiskalpakt erforderlichen Sparmaßnahmen die wirtschaftliche Aktivität, was negativ auf das Vertrauen wirkt. Dies zeigen auch Verlautbarungen der Rating-Agenturen aus jüngerer Zeit, beispielsweise der Rating-Agentur Moody's, die im Februar das Rating von acht Euroländern explizit mit Bezug auf den negativen Ausblick für die wirtschaftliche Entwicklung senkte. Die im Fiskalpakt *implizit* festgeschriebene langfristige Schuldenstandsquote von rund 30 % entbehrt zudem einer ökonomischen Rechtfertigung. Auch der ESM ist nicht in der Lage das Vertrauen wiederherzustellen, weil er vom Volumen her zu gering ist und einzelne Regelungen, wie die Ausstattung neu emittierter Staatsanleihen mit Umschuldungsklauseln (collective action clauses), das Vertrauen untergraben. Künftige Krisen werden beide Vertragswerke nicht verhindern können, da sie zu eng auf die Verschuldung des Staates gerichtet sind. Zwei der gegenwärtigen Krisenländer, Irland und Spanien, hätten den Fiskalpakt bis 2007, also bis zum Ausbruch der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise, problemlos erfüllt. Ohne vertrauensbildende Maßnahmen, ohne Wachstum und ohne einen Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte im Euroraum dürfte der Euroraum

mittelfristig, sofern er in seiner jetzigen Form überhaupt Bestand hat, ein schwaches Wirtschaftswachstum und eine hohe Arbeitslosigkeit zu verzeichnen haben. Zwar muss konsolidiert werden, aber nicht in allen Ländern gleichzeitig, sondern zeitlich stärker gestreckt und mit Hilfe von befristeten Steuererhöhungen, die eine zügigere Rückführung der seit 2007 massiv gestiegenen Schuldenstände ermöglicht und dabei die Lasten der Leistungsfähigkeit entsprechend verteilt.

Fiskalpakt ließe Schuldenstandsquote auf 14 % bzw. 30 % sinken

Seit den Diskussionen um den Maastricht-Vertrag und den Stabilitäts- und Wachstumspakt ist die 60-Prozentgrenze für die Schuldenstandsquote der öffentlichen Haushalte zu einer wohlbekanntesten Richtgröße geworden. Die Schuldenstandsquote ist der Schuldenstand in Prozent des (nominalen) Bruttoinlandsproduktes. Bleibt der Schuldenstand konstant und steigt das (nominale) Bruttoinlandsprodukt, so sinkt die Schuldenstandsquote. Steigt der Schuldenstand, weil die öffentlichen Haushalte ein Defizit aufweisen, so hängt es von der Höhe der Defizitquote und der nominalen Wachstumsrate ab, wie sich die Schuldenstandsquote entwickelt. Bei einer konstanten Defizitquote (Defizit/BIP) und einer konstanten nominalen Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes konvergiert die Schuldenstandsquote (Schuldenstand/BIP) gegen einen bestimmten Wert und zwar weil sich der Schuldenstand jährlich um den Euro-Betrag des Defizits erhöht. Liegt die Schuldenstandsquote unter dem Konvergenzniveau nimmt der Schuldenstand schneller zu als das Bruttoinlandsprodukt, so dass die Schuldenstandsquote steigt. Liegt die Schuldenstandsquote über dem Konvergenzniveau, nimmt der Schuldenstand langsamer zu als das Bruttoinlandsprodukt und die Schuldenstandsquote sinkt. Ist das Konvergenzniveau erreicht nehmen Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt mit derselben Rate zu.

Bei einem jährlichen strukturellen Defizit von 0,5 % – wie im Fiskalpakt vorgesehen – würde der Schuldenstand der öffentlichen Hand unter der Annahme eines nominalen Wachstums von 3,5 % (1,6 % reales Wachstum zuzüglich 1,9 % Inflation) auf rund 14 % des Bruttoinlandsproduktes sinken.¹ Allerdings erlaubt der Fiskalpakt Ländern mit einer Schuldenstandsquote von unter 60 % ein strukturelles Defizit von 1 %. Dieser Vorgabe zufolge würde die Schuldenstandsquote des Staates auf knapp 30 % sinken. In der Literatur gibt es keine Hinweise darauf, dass eine Schuldenstandsquote von 30 % optimal ist – es gibt daher auch keinen begründeten Anlass, dieses Ziel anzustreben. Im

¹ Für Deutschland ist nicht der Fiskalpakt bindend, sondern die in der Verfassung verankerte Schuldenregel, die ab 2016 ein strukturelles Defizit des Bundes von nur 0,35 % erlaubt. Unterstellt man wie oben ein nominales Wachstum des Bruttoinlandsproduktes von 3,5 %, impliziert dies eine Konvergenz des Schuldenstandes auf 10 % des BIP. Für eine Analyse der deutschen Schuldenregel, siehe Truger/Will (2012).

Falle Deutschlands, das mit einer Schuldenstandsquote von 81,5 % (2011) startet, wäre bei sofortiger Einhaltung des Fiskalpaktes eine Schuldenstandsquote von 60 % nach 12 Jahren erreicht, eine Schuldenstandsquote nahe 30 % nach knapp 70 Jahren. Angesichts der Länge dieses Zeitraums und der Willkürlichkeit einer Schuldenstandsquote von 30 % liegt es nahe anzunehmen, dass der Fiskalpakt zwar als Instrument der mittelfristigen Schuldenreduzierung konzipiert wurde, aber nicht als dauerhafte fiskalpolitische Regel mit dem Ziel einer Stabilisierung der Schuldenstandsquote auf eben diesem Niveau. Dann sollte eine solche Regel aber weder in der Verfassung noch völkerrechtlich verankert werden.

Bestünde das wirtschaftspolitische Ziel darin, eine Schuldenstandsquote von 60 % zu erreichen, so müsste das jährliche strukturelle Defizit – unter der Annahme eines nominalen Wachstums von 3,5 % – 2 % des Bruttoinlandsproduktes betragen! Entsprechend konvergiert die Schuldenstandsquote bei einem strukturellen Defizit von 0,5 % nur dann gegen 60 %, wenn das reale Wachstum zuzüglich Inflationsrate knapp 0,9 % beträgt. Aber auch ein Schuldenstand von 60 % hat keine besonderen wirtschaftlichen Eigenschaften. Mit einem strukturellen Defizit von 2,7 % würde man beispielsweise bei einem nominalen Wachstum von 3,5 % eine Schuldenstandsquote von 80 % stabilisieren.

Problematisch an einem hohen Schuldenstand ist in erster Linie, dass er zwangsläufig mit einer hohen Zinsbelastung einhergeht, so dass ein entsprechend hoher Teil der Steuereinnahmen nicht für andere Zwecke zur Verfügung steht. Ferner ist die Gefahr durch unerwartete schwerwiegende Ereignisse in eine Situation zu geraten, in der die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nicht mehr zu gewährleisten ist, höher, je höher der Ausgangsschuldenstand ist. Das alles kann aber kein Grund sein, eine Schuldenstandsquote von 30 % völkerrechtlich zu verankern. Auch eine 2/3 Mehrheit des Bundestages kann dann nicht mehr beschließen, Deutschland von der Regel zu entbinden, einen ausgeglichenen Haushalt bzw. Budgetüberschüsse in der mittleren Frist zu erzielen, definiert als ein strukturelles Defizit von maximal 0,5 % bei einem Schuldenstand über 60 % und einer strukturellen Defizitquote von maximal 1 % bei einer darunter liegenden Schuldenstandsquote. Eine weniger willkürliche und ökonomisch begründete Regel ist die sogenannte „Goldene Regel“, die früher Bestandteil des deutschen Grundgesetzes war und der zufolge das strukturelle Defizit die öffentlichen Investitionen nicht überschreiten darf.

Strukturelles Defizit: nicht eindeutig und prozyklisch

Selbst nach derselben Methode und für dasselbe Jahr berechnet fällt das strukturelle Defizit je nach Zeitpunkt der Berechnung unterschiedlich aus. Für Deutschland

beispielsweise wies der Internationale Währungsfonds im Oktober 2001 für das Jahr 1999 ein strukturelles Defizit in Höhe von 0,7 % aus. Im April 2005 bezifferte der Internationale Währungsfonds das strukturelle Defizit für dasselbe Jahr, also 1999, mit 1,9 %, im April 2008 mit 1,0 % und im April 2012 mit 1,4 %. Revisionen des vom Statistischen Bundesamt berechneten Bruttoinlandsproduktes spielen hier eine gewisse Rolle, entscheidend ist aber die Berechnung des Produktionspotenzials (Horn/Tober 2007). Für die Berechnung des Produktionspotenzials benötigt man eine Vielzahl von Größen, die nicht beobachtbar und folglich nur schwer zu quantifizieren sind, wie die Anzahl der potenziellen Erwerbstätigen, deren potenzielle Arbeitszeit, die potenzielle Produktivität und einiges mehr. Auch komplizierte Verfahren, die Produktionsfunktionen verwenden, kommen letztlich ohne vereinfachende Methoden nicht aus. Letztere bestehen im Wesentlichen in statistischen Glättungsfiltern, für die der aktuelle Rand, also die Gegenwart, und die daraus abgeleiteten Prognosen für die nahe Zukunft eine große Rolle spielen.

Ist das aktuelle Wachstum hoch, so ergeben Schätzungen tendenziell ein relativ hohes Wachstum des Produktionspotenzials und entsprechend gering wird das strukturelle Defizit ausgewiesen – ein Problem auf das jüngst auch die EZB hingewiesen hat (Europäische Zentralbank 2012: 115ff.). Blickt man, wie in Deutschland im Jahre 2005, auf eine längere Schwächephase zurück, ist auch das errechnete Produktionspotenzial gering und folglich wird das strukturelle Defizit des Staates höher ausgewiesen als in wirtschaftlich kräftigeren Zeiten.

Diese Problematik hat zur Folge, dass der Fiskalpakt, ähnlich wie die mit Verfassungsrang ausgestaltete Schuldenregel Deutschlands, tendenziell prozyklisch wirkt: In wirtschaftlichen Hochphasen wird das Produktionspotenzial hoch ausgewiesen und das strukturelle Defizit folglich gering, so dass der Staat problemlos etwas mehr ausgeben kann – und damit konjunkturverstärkend wirkt. In Schwächephasen wird das Produktionspotenzial jedoch nach unten angepasst, so dass der Konsolidierungsbedarf des Staates steigt und er entsprechend in die Schwächephase hinein mehr sparen muss und diese dadurch verschärft.

Hätte der Fiskalpakt bereits 1999 bestanden, so hätten die heutigen Krisenländer Spanien und Irland bis 2007 keine Probleme gehabt, ihn einzuhalten. Irlands Schuldenstand, der 1999 48 % des BIP betrug, sank bis 2007 auf 25 % des BIP. Irlands öffentliche Haushalte hätten den Vorgaben des Fiskalpaktes zufolge somit ein strukturelles Defizit in Höhe von 1 % aufweisen dürfen. Nach Angaben des World Economic Outlook vom April 2008 verzeichneten die öffentlichen Haushalte aber mit

Ausnahme des Jahres 2002 stets sogar einen strukturellen Überschuss.² Spanien reduzierte seine Schuldenstandsquote von 62 % im Jahre 1999 auf 36 % im Jahre 2007. Auch Spanien wies aus Sicht des Jahres 2008 überwiegend strukturelle Budgetüberschüsse auf und hätte lediglich in den Jahren 1999 und 2001 mit strukturellen Defiziten in Höhe von 1,3 % bzw. 1,2 % leicht gegen den Fiskalpakt verstoßen. In beiden Ländern war es primär die private Verschuldung, die massiv zunahm und die ungleichgewichtige Entwicklung erzeugte, die der gegenwärtigen Krise zugrunde liegt. Die Regelungen des Fiskalpaktes hätten das Problem weder frühzeitig angezeigt noch verhindert.

Dämpfung der wirtschaftlichen Aktivität

In der kurzen bis mittleren Frist wird die Umsetzung des Fiskalpaktes aber dämpfend auf die wirtschaftliche Aktivität wirken und könnte durch die resultierende Schwächung des Bankensystems und die verringerten Steuereinnahmen zu einem erneuten Vertrauenseinbruch führen. Da alle Länder außer Luxemburg und Finnland derzeit ein strukturelles Defizit aufweisen, das größer ist als die vom Fiskalpakt vorgeschriebenen 0,5 %, bzw. gegen das Schuldenstandskriterium verstoßen, müssen diese Staaten alle gleichzeitig Ausgaben kürzen bzw. Einnahmen erhöhen, um ihre strukturellen Defizite entsprechend eines Zeitplans der EU-Kommission auf das vorgegebene Niveau zu reduzieren.

Sie können damit in der aktuell schwierigen wirtschaftlichen Lage des Euroraums nicht einmal die automatischen Stabilisatoren voll wirken lassen, also die stabilisierende fiskalische Wirkung, die durch konjunkturbedingt höhere Ausgaben wie beispielsweise Arbeitslosengeldzahlungen und konjunkturbedingt geringere Steuereinnahmen entsteht. Man könnte zwar argumentieren, die Geldpolitik sei ungewöhnlich expansiv und kompensiere daher die kontraktiven Impulse der Fiskalpolitik; in weiten Teilen des Euroraums stimuliert die lockere Geldpolitik aber eben nicht Investitionen und Konsum, sondern verhindert lediglich den wirtschaftlichen Zusammenbruch infolge des massiven Vertrauensverlustes. Insgesamt nahmen die Buchkredite im Euroraum zuletzt mit einer Rate von 0,7 % zu (Februar 2012), in Griechenland, Irland, Portugal und Spanien gingen sie deutlich zurück, während sie in Italien stagnierten.

ESM: Ausrichtung zu eng, Volumen zu gering

Der Rettungsschirm ist angesichts der ausstehenden Staatsverschuldung der Krisenländer zu gering. Die Staatsverschuldung Griechenlands, Irlands, Italiens,

² Mittlerweile wurde infolge der Krise das Produktionspotenzial aller Krisenländer deutlich nach unten revidiert, mit der Folge, dass die damaligen strukturellen Defizite nun als deutlich negativ ausgewiesen werden.

Portugals und Spaniens beträgt insgesamt 3500 Mrd. Euro. Kämen weitere Länder hinzu, wäre der Bedarf entsprechend höher. Die veranschlagten potentiellen Rettungsmittel belaufen sich aber nur auf 800 Mrd. Euro, von denen rund 300 Mrd. bereits als Hilfen an Griechenland, Irland und Portugal vergeben sind. Die 800 Mrd. Euro setzen sich zusammen aus 500 Mrd. Euro, die dem permanenten Rettungsschirm ESM zur Verfügung stehen, der im Juli 2012 seine Arbeit aufnehmen soll. Hinzu kommen die bereits vergebenen Kredite des EFSF (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität) in Höhe von rund 200 Mrd. Euro sowie rund 100 Mrd. Euro des ersten Griechenlands-Pakets, die noch vor Inkrafttretens des EFSF aus diversen EU-Töpfen sowie auf bilateraler Basis vergeben wurden.

Vielfach werden bei der Beurteilung der Schlagkraft des Rettungsschirms die verfügbaren Kreditmittel mit der Neuverschuldung und dem Refinanzierungsbedarf der Krisenländer in den kommenden Jahren verglichen. Dieser Vergleich ist insofern wichtig, als er anzeigt, ob der Fonds eine unmittelbare Zahlungsunfähigkeit der Staaten verhindern kann. Entscheidend für die Stabilisierung des Euroraums ist aber der Vergleich mit der gesamten Staatsverschuldung dieser Länder, da sich ein Kursverfall bzw. ein Renditeanstieg dieser Wertpapiere auch auf die finanzielle Lage der Banken und der Unternehmen auswirkt. Solange die Gefahr eines Schuldenschnitts besteht, besteht auch die Gefahr einer Belastung des heimischen Bankensystems und der heimischen Unternehmen. Und das Risiko eines Schuldenschnitts beinhaltet zugleich das Risiko eines Austritts aus dem Euroraum und damit die Einführung einer neuen Währung. Auch dies macht die Anleihen von Banken und Unternehmen der Krisenländer riskant und spiegelt sich in erhöhten Renditeforderungen wider. Eben aus diesem Grund muss ein Rettungsschirm ein unbegrenztes Einsatzvolumen haben. Das wiederum kann (ohne die sofortige Einführung von Eurobonds einschließlich der Konvertierung aller bisherigen Schulden in Eurobonds) nur von der EZB geleistet werden.

Die im ESM-Vertrag vorgesehenen Umschuldungsklauseln (CACs) widersprechen dem Ziel der Stabilisierung, da sie das Risiko künftiger plötzlicher Vertrauensverluste und spekulativer Attacken erhöhen. Darüber hinaus wird die Position von Staatsanleihen des Euroraums als Alternative zu US-amerikanischen Staatsanleihen geschwächt, mit der Folge relativ höherer Zinsen und entsprechenden Kosten für die Steuerzahler. US-amerikanische Staatsanleihen beinhalten in der Regel keine CACs; Letztere sind üblicherweise nur Bestandteil von Staatsanleihen, die auf Fremdwährungen lauten.

Da, wie oben gezeigt, nicht nur staatliche Verschuldung, sondern auch private Verschuldung Auslöser von Ungleichgewichten sein kann, ist es zu begrüßen, dass die EU-Kommission seit neuestem im Rahmen des „Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht“ unter anderem die Leistungsbilanzsalden und

damit die Entwicklung der Auslandsverschuldung ständig beobachtet und gegebenenfalls anmahnt, nicht nur der Staatsverschuldung (Horn et al. 2010). Die entsprechenden Regeln des Six-Pack sind aber insofern nicht zielführend, als sie nicht nur die Warnschwelle bei Defizitländern niedriger legen als bei Überschussländern, sondern für letztere auch keine Sanktionen vorsehen.

Konsolidierung, Wachstum und Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte

Eine erfolgreiche Strategie der öffentlichen Haushaltssanierung und der Überwindung der Leistungsbilanzungleichgewichte im Euroraum muss so konzipiert sein, dass sie zugleich das Wirtschaftswachstum fördert bzw. nicht übermäßig abbremst. Die Finanzpolitik der einzelnen Länder sollte daher vor dem Hintergrund der eigenen wirtschaftlichen Situation aber auch mit Blick auf den Euroraum als Ganzes erfolgen. Die Länder mit relativ soliden Finanzen sollten dabei weniger stark konsolidieren, um stabilisierend auf die wirtschaftliche Entwicklung zu wirken. Angesichts der gegenwärtigen wirtschaftlichen Schwäche sollten sie zudem ohne Beeinträchtigung des Konsolidierungskurses expansiv wirken, indem sie den balanced-budget multiplier nutzen. Dieser kann deutlich positiv sein, wenn diejenigen Einnahmen erhöht werden, die die Konjunktur nur wenig schwächen, und zugleich jene Ausgaben erhöht werden, die stark auf die Konjunktur wirken, wie Ausgaben im Bildungssektor. (Letztere wirken zugleich in Zukunft produktivitätssteigernd.) Da die Länder mit relativ soliden Finanzen überwiegend zugleich jene mit Leistungsbilanzüberschüssen sind, begünstigte diese divergierende Fiskalpolitik zugleich den Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte, und zwar über zwei Kanäle: erstens über das Wachstumsgefälle, das die Importe der Überschussländer relativ stärker ansteigen lässt, und zweitens über das damit einhergehende Inflationsgefälle, das die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in den Defizitländern verbessert.

Alle Länder sollten zudem prüfen, ob zeitlich befristete Erhöhungen der Steuersätze auf hohe Einkommen und eine Vermögenssteuer eine relativ zügige Rückführung der in den Jahren 2008 bis 2011 infolge der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise entstandenen Zusatzverschuldung – im Euroraum-Durchschnitt um 20 Prozentpunkte – ermöglichen können. (Nota bene: Dem Fiskalpakt wird damit nicht genüge getan, da der strukturelle Saldo des Gesamtstaates definiert wird als „der konjunkturbereinigte jährliche Saldo ohne Anrechnung einmaliger oder befristeter Maßnahmen“ (Titel III, Artikel 3 (3) a) des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion). Eine zeitliche Streckung des Konsolidierungskurses erscheint vor dem Hintergrund der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung ebenfalls angebracht.

Am allerwichtigsten aber ist es, Maßnahmen zu ergreifen, die das Vertrauen der Finanzmärkte wieder herstellen. Wäre dies bereits vor zwei Jahren geschehen, wäre es nicht zu dem Teufelskreis steigender Renditen, verstärkter Konsolidierung, wirtschaftlicher Schwäche, Verschlechterung der Bilanzen der Banken und weiter steigender Renditen gekommen.

Nur wenn die Regierungen signalisieren, dass sie Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit aller Euroländer und in die Frühwarnsysteme des Euroraums haben, mit denen künftige Krisen zu vermeiden sind, werden auch Anleger wieder Zuversicht zeigen, mit der Folge sinkender Renditen nicht nur für Staatsanleihen, sondern auch für Anleihen der Unternehmen und Banken. Ersteres erleichtert den Konsolidierungsprozess, letzteres begünstigt die wirtschaftliche Entwicklung direkt. Um ihr eigenes Vertrauen und ihre Entschlossenheit zu demonstrieren, müssen die Euroländer in irgendeiner Form eine Garantie für die ausstehenden Staatsanleihen geben, beispielsweise indem sie, wie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen, einen Schuldentilgungsfonds ins Leben rufen, mit dem alle Staatsschulden, die über 60 % des BIP hinausgehen, gemeinschaftlich garantiert aber einzelstaatlich abgetragen werden (Sachverständigenrat 2011). Sollten sich die Renditen der einzelstaatlich garantierten Staatsschuldtitel dadurch nicht auf niedrigem Niveau angleichen, gäbe der Schuldentilgungsfonds der Europäischen Zentralbank (EZB) die politische Rückendeckung, die sie benötigt, um zu signalisieren, dass sie zu unbegrenzten Interventionen am Markt für Staatsanleihen bereit ist. Im günstigsten Fall wäre ein tatsächlicher Einsatz von finanziellen Mitteln gar nicht erforderlich.

Durch die Rückgewinnung des Vertrauens würde die expansive Geldpolitik insbesondere in den Krisenländern stärker als bisher auf die Wirtschaft wirken und damit den restriktiven Impuls der Fiskalpolitik zumindest teilweise kompensieren. Auch würden sich die schiefe Verteilung bei den Refinanzierungsgeschäften der Geschäftsbanken mit der Zentralbank und die TARGET2-Salden zwischen Zentralbanken, die bei der aktuellen Krisenstrategie ein erhebliches Risiko darstellen (Tober 2011), zurückbilden.

Diese Krisenstrategie wäre zwar mit dem Fiskalpakt (und dem ESM-Vertrag) zu vereinbaren, da dessen Vorgaben nicht ab 2013 eingehalten werden müssen, sondern während einer Übergangszeit nur die länderspezifischen Vorgaben der EU-Kommission. Die Strategie leitet sich aber nicht aus dem Pakt ab und dies spricht nicht gegen die Strategie, sondern gegen den Pakt.

Fazit

Die hier zur Debatte stehenden Verträge wären folgerichtig, wenn der bisher verfolgte Weg weiter beschritten werden sollte – Austerität ohne gleichzeitige Wachstumsimpulse, und eine Überwindung der außenwirtschaftlichen

Ungleichgewichte innerhalb des Euroraums, indem alle Euroländer wettbewerbsfähiger werden, der Euroraum insgesamt also einen deutlichen Leistungsbilanzüberschuss aufweisen soll. Die derzeitige Krisenstrategie dürfte aber dazu führen, dass ein Schuldenschnitt und ein Austritt aus der Währungsunion für einige Länder die attraktivere Option wird, mit gravierenden Folgen für die übrigen Länder des Euroraums. Da die Vertragswerke weder Instrumente zur Überwindung der Krise sind, noch in der Lage sind, zumindest Vertrauen zu schaffen, sollte man diese grundsätzlichen Fragen und Verträge wohlüberlegt angehen, nachdem die akute Krise bewältigt wurde. Denn vorbei ist sie keineswegs.

Schließlich seien noch die verfassungsrechtlichen Bedenken, die von anderer Seite vorgebracht werden, erwähnt, wie auch weitere Bedenken hinsichtlich des zugrundeliegenden Demokratieverständnisses, die darauf gründen, dass sowohl der Fiskalpakt als auch der ESM-Vertrag kaum eine Beteiligung des EU-Parlaments vorsehen, aber eine ständige Beteiligung der Europäischen Zentralbank.

Literatur

Europäische Zentralbank (2012): *Konjunkturbereinigung des öffentlichen Finanzierungssaldos*. Monatsbericht März, S. 115 – 119.

Horn, Gustav; Tober, Silke (2007): *Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen? Zu den Irrungen und Wirrungen der Potenzialberechnung*, in: IMK Report 17, S. 1-11.

Horn, Gustav; Niechoj, Torsten; Tober, Silke; van Treeck, Till; Truger, Achim, *Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (2010): Nicht nur öffentliche, auch private Verschuldung zählt*, in: IMK Report 51, S. 1-15.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): *Verantwortung für Europa wahrnehmen*. Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden.

Tober, Silke (2011): *Die Europäische Zentralbank in der Kritik*. in: IMK Report Nr. 67.

Truger, Achim; Will, Henner (2012): *Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse*. IMK Working Paper, Nr. 88.

Professor Dr. Christoph Herrmann, LL.M.
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht,
Europarecht, Europäisches und Internationales
Wirtschaftsrecht



Prof. Dr. Christoph Herrmann Universität Passau • 94030 Passau

Postanschrift	Innstraße 39 94032 Passau
Telefon	0851 509-2330 0851 509-2331
Telefax	0851 509-2332
E-Mail	Christoph.Herrmann@Uni- Passau.de

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags am 7. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen CDU/CSU und FDP

- zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BT-Drucks. 17/9046),
- zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucks. 17/9045),
- zur Finanzierung der deutschen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucks. 17/9048)
- und zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes (BT-Drucks. 17/9048)
- sowie zu den Änderungsanträgen der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP (Ausschussdrucks. 4410 und 4411)

I. Einleitung

Die Europäische Union (EU) sowie die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets (Eurozone) haben in den vergangenen zwei Jahren umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um die aus den Problemen einiger Mitgliedstaaten, an den Finanzmärkten ihren regelmäßigen (Re-)Finanzierungsbedarf (Bruttoneuverschuldung, bestehend aus revolvingender Schuldaufnahme und Nettoneuverschuldung) zu dauerhaft tragfähigen Zinsen zu befriedigen, zu bewältigen.

Ursächlich für die derzeitige Euro-Schuldenkrise ist ein Versagen der in den Gründungsverträgen der Europäischen Union, d.h. dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) samt den dazugehörigen Protokollen, sowie in Sekundärrechtsakten (insb. dem sog. Stabilitäts- und Wachstumspakt) angelegten rechtlichen Mechanismen, durch die innerhalb der EU die Nachhaltigkeit der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik ebenso wie die dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten sichergestellt werden sollte. So hat die wirtschaftspolitische Koordinierung gemäß Art. 2 Abs. 2, Art. 5, Art. 120 und 121 AEUV nicht verhindern können, dass sich innerhalb der Eurozone erhebliche ökonomische Ungleichgewichte aufgebaut haben, und sich die Wettbewerbsfähigkeit einer Reihe von Mitgliedstaaten dramatisch verschlechtert hat. Desgleichen haben die Regeln über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Art. 126 AEUV sowie die diesbezüglichen Protokolle und Sekundärrechtsakte) sowie die marktbasierete Kontrolle der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten nicht verhindert, dass einige Mitgliedstaaten schleichend oder schlagartig erhebliche öffentliche Schuldenstände oder übermäßige laufende Haushaltsdefizite aufgebaut haben. Infolge verschiedener Effekte der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise seit dem Jahr 2007 wird die dauerhafte Tragfähigkeit der Schulden einer Reihe von Mitgliedstaaten von den Finanzmärkten skeptisch beurteilt, was zu Kursverlusten bei Staatsanleihen und damit einhergehend zu einem Anstieg der Zinsen zunächst an den Sekundärmärkten geführt hat, die allerdings gleichzeitig die Untergrenze für die Zinskosten der Staatsfinanzierung an den Primärmärkten ziehen. Auf der Grundlage der hohen Schuldenstände nahezu aller Eurozonen-Teilnehmerstaaten kann ein solcher Vertrauensverlust den Charakter einer selbsterfüllenden Prophezeiung erhalten und in der Zahlungsunfähigkeit von Mitgliedstaaten der Eurozone münden.

Zur Bekämpfung der hier nur kursorisch beschriebenen Krise haben EU, Eurozone und Mitgliedstaaten seit Mai 2010 eine Reihe von Maßnahmen ergriffen:

- Bilaterale Kreditgewährung durch die Eurozonen-Teilnehmerstaaten und den IWF an die Hellenische Republik;
- Einrichtung des Europäischen Finanzstabilitätsmechanismus (EFSM) auf der Grundlage einer auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützten EU-Verordnung;
- Einrichtung einer auf drei Jahre befristeten, als Kapitalgesellschaft nach luxemburgischem Recht ausgestalteten Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF), deren Kreditaufnahme an den Finanzmärkten mit dem Zweck der Weiterreichung an Eurozonen-

Teilnehmerstaaten in Refinanzierungsschwierigkeiten durch pro-rata Garantien der Eurozonen-Teilnehmerstaaten besichert wird;

- Verstärkung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung auf der Grundlage des Euro-Plus-Pakts, basierend auf einer Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets;
- Verstärkung der haushaltspolitischen Koordinierung durch die Einführung eines „Europäischen Semesters“, in dessen Rahmen die verschiedenen Koordinierungsverfahren zeitlich besser aufeinander abgestimmt erfolgen;
- Verstärkung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie durch die Einführung eines Verfahrens bei einem (übermäßigen) ökonomischen Ungleichgewicht;
- Seit Mai 2010 kauft darüber hinaus das Eurosystem, bestehend aus der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie den nationalen Zentralbanken der Eurozonenteilnehmerstaaten im Rahmen des sog. „Programms für die Wertpapiermärkte“ Staatsanleihen nicht näher genannter Eurozonen-Teilnehmerstaaten an, um so die Wirkung der geldpolitischen Impulse, die durch den Zinsanstieg gefährdet ist, sicherzustellen.

Die durch den EFSM und die EFSF geschaffenen Mechanismen wurden seither für den Fall Irlands, Portugals und (nunmehr) Griechenlands genutzt, um einen ungeordneten Zahlungsausfall dieser Staaten infolge ihres eingeschränkten Zugangs zu den Finanzmärkten zu verhindern und ihnen Zeit für eine haushaltspolitische Konsolidierung sowie wirtschaftspolitische Reformen zu verschaffen, die durch strikte Konditionalitäten der Kreditgewährung sichergestellt werden soll.

Ungeachtet der o.g. Maßnahmen bestehen nach wie vor Zweifel an der Fähigkeit der Eurozone bzw. der Europäischen Union, die durch die übermäßige Staatsverschuldung und Wettbewerbsschwäche einiger Eurozonen-Teilnehmerstaaten verursachten Schwierigkeiten in den Griff zu bekommen. Die Mitgliedstaaten der EU haben daher weitere Schritte unternommen, die die Wiedererlangung nachhaltig tragfähiger Haushalts- und Verschuldungspositionen sowie eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitik sicherstellen sollen.

Hierzu wurde auf der Tagung des Europäischen Rates (ER) vom 28./29. Oktober 2010 die Einrichtung eines dauerhaften Stabilitätsmechanismus beschlossen. Bereits am 25. März 2011 fasste der ER auf der Grundlage des Vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens gemäß Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 und 3 AEUV einen Beschluss zur Ergänzung des Art. 136 AEUV, der

systematisch den besonderen Bestimmungen für das Euro-Währungsgebiet (Art. 136 bis 138 AEUV) zugeordnet ist. Danach soll dem Art. 136 AEUV ein neuer Absatz 3 hinzugefügt werden:

„Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Gemäß § 2 des Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) erfolgt die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu einem Beschluss im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren durch ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG. Der diesbezügliche Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP (BT-Drucks. 17/9047) liegt vor, ist aber nicht Gegenstand der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses und daher auch nicht der vorliegenden Stellungnahme. Der dauerhafte Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) soll durch den Vertrag der Eurozonen-Teilnehmerstaaten vom 2. Februar 2012, der in BT-Drucks. 17/9045 abgedruckt ist (ESMV; S. 6 ff.), eingerichtet werden.

Am 2. März 2012 unterzeichneten 25 Mitgliedstaaten der EU (alle außer dem Vereinigten Königreich und der Tschechischen Republik) den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) (in BT-Drucks. 17/9046 auf S. 6 ff. abgedruckt), nachdem eine weitere Änderung des AEUV am Widerstand des Vereinigten Königreichs gescheitert war und für eine unionssekundärrechtliche Regelung auch auf der Grundlage von Art. 136 Abs. 1 AEUV bzw. der verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326 bis 334 AEUV keine hinreichende Grundlage gesehen wurde.

II. Inhalt des VSKS und des ESMV

1. VSKS

Der VSKS wird zwischen den beteiligten 25 EU-Mitgliedstaaten als zwischenstaatlicher, völkerrechtlicher Vertrag abgeschlossen. Eine Internationale Organisation wird durch den VSKS nicht gegründet. Auch der durch Art. 12 VSKS formalisierte Euro-Gipfel stellt kein mit eigenständigen Beschlussfassungszuständigkeiten ausgestattetes Organ dar.

Den wesentlichen Kerninhalt des VSKS bilden die Vorschriften über die Haushaltsdisziplin, die inhaltlich weitgehend die bereits auf der Grundlage des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) bestehenden Regeln wiederholen bzw. bestärken; Art. 3 Abs. 2 VSKS verpflichtet die Vertragsparteien – nunmehr allerdings völkerrechtlich verbindlich – zur Einfügung von nationalen Rechtsvorschriften, die die Beachtung der unionsrechtlich begründeten und nach dem VSKS verstärkten haushaltspolitischen Anforderungen erzwingen sollen. Eine vergleichbare „Schuldenbremse“ war zuvor lediglich in Euro-Plus-Pakt enthalten (s. dort unter c. den Unterpunkt „Nationale Haushaltsvorschriften“). Die nationalen Vorschriften sollen auch einen automatischen Korrekturmechanismus umfassen, wobei die Mitgliedstaaten sich auf „Grundsätze stützen“, die von der Europäischen Kommission vorgeschlagen werden sollen, die insbesondere die Art, den Umfang und die zeitlichen Rahmen der – auch unter außergewöhnlichen Umständen – zu treffenden Korrekturmaßnahmen sowie die Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene zur Überwachung der haushaltspolitischen Regelungen geschaffenen Institutionen betreffen. Diese „Grundsätze“ sind damit jedenfalls für die Mitgliedstaaten nicht eins-zu-eins verbindlich, müssen aber die Grundlage für die nationalen Vorschriften bilden. Wie weit die Bindungswirkung dieser Grundsätze reicht, wird schlussendlich vom Gerichtshof der Europäischen Union zu klären sein, sofern zwischen den Mitgliedstaaten diese Frage streitig werden sollte. Die Budgethoheit der nationalen Parlamente kann durch den Korrekturmechanismus jedenfalls gemäß Art. 3 Abs. 2 VSKS a.E. nicht präjudiziert werden.

Gemäß Art. 8 Abs. 1 VSKS legt die EU-Kommission zu „gegebener Zeit“ einen Bericht über die gemäß Art. 3 Abs. 2 VSKS von den Mitgliedstaaten erlassenen nationalen Haushaltsvorschriften vor. Sofern sie dabei zu dem Ergebnis kommt, dass die Verpflichtungen nicht umgesetzt worden sind, sind die Vertragsparteien verpflichtet, den Gerichtshof der Europäischen Union damit zu befassen. Unabhängig von dem Bericht kann jede Vertragspartei den Gerichtshof befassen, wenn sie der Auffassung ist, dass eine andere Vertragspartei ihren Verpflichtungen nach Art. 3 Abs. 2 VSKS nicht nachgekommen ist. Die nähere Ausgestaltung des Klageverfahrens ist im Protokoll über die Unterzeichnung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BT-Drucks. 17/9046, S. 16 f.) niedergelegt. Die Klage soll danach vom sog. Dreivorsitz des Rates erhoben werden, sofern dieser von der Klageerhebung nicht ausgeschlossen ist. Für den Fall der Nichtbeachtung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union sieht Art. 8 Abs. 2 eine erneute Klageerhebung mit dem Ziel der Verhängung von Sanktionen durch den Gerichtshof entsprechend den in Art. 260 AEUV enthaltenen Regeln vor.

Zudem verpflichten sich die Vertragsparteien, im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit nach Art. 126 AEUV die Vorschläge bzw. Empfehlungen der Europäischen Kommission zu unterstützen, sofern nicht eine qualifizierte Mehrheit der Vertragsparteien, die analog zu den Vertragsbestimmungen des Art. 16 EUV i.V.m. dem Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen und dem Art. 238 AEUV berechnet werden soll, gegen diese Unterstützung votiert.

Einen weiteren inhaltlichen Schwerpunkt bilden die Vorschriften der Art. 9 bis 11 VSKS über die wirtschaftspolitische Koordinierung und Konvergenz und Art. 12 und 13 VSKS über die Steuerung des Euro-Währungsgebiets. Die Art. 9 bis 11 VSKS begründen die Verpflichtung zu einem Zusammenwirken in Fragen der Wirtschaftspolitik, die darauf gerichtet ist, die Ziele der wirtschaftspolitischen Koordinierung zu erreichen. Die Vertragsparteien bekunden darüber hinaus ihre Bereitschaft, von den im Unionsrecht angelegten Möglichkeiten (Art. 136 AEUV und Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326 bis 334 AEUV) in Angelegenheiten Gebrauch zu machen, die für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlich sind. Durch Art. 12 VSKS werden die bisher auch in der Praxis schon etablierten „Euro-Gipfel“ der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets fixiert.

2. ESMV

Der ESMV wurde von den 17 Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet, die den Euro als gemeinsame Währung teilen. Nur auf diese bezieht sich auch die Regelung des zukünftigen Art. 136 Abs. 3 AEUV. Durch den ESMV wird eine internationale Finanzinstitution mit Rechtspersönlichkeit eingerichtet, deren Mitglieder die Vertragsparteien werden (Art. 1 Abs. 1, Abs. 2, Art. 32, 38 ESMV). Den sonstigen EU-Mitgliedstaaten steht der Beitritt mit Aufhebung der Ausnahmeregelung, d.h. mit Einführung des Euro als gesetzliche Währung, offen (Art. 2, 44 ESMV).

Der ESM verfolgt den Zweck, an den Finanzmärkten Finanzmittel aufzunehmen, um diese an ESM-Mitglieder mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen unter strikten Auflagen als Finanzhilfeeinstrument zur Verfügung zu stellen. Der ESM wird von einem Gouverneursrat, einem Direktorium und einem Geschäftsführenden Direktor geleitet (Art. 4 Abs. 1 ESMV). Sowohl im Gouverneursrat als auch im Direktorium ist jedes ESM-Mitglied mit je einem Vertreter repräsentiert (Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 ESMV). Die Beschlussfassung erfolgt entweder im Einvernehmen (d.h. Einstimmigkeit bei Möglichkeit der konstruktiven Enthalt-

tung, Art. 4 Abs. 3 ESMV) oder mit qualifizierter oder einfacher Mehrheit. Ausnahmsweise kann die Beschlussfassung in einem Dringlichkeitsabstimmungsverfahren erfolgen (nach Befürwortung durch EZB und Kommission), in dem das Einvernehmen erreicht ist, wenn 85% der abgegebenen Stimmen für einen Beschluss votieren. Die Stimmen im Gouverneursrat und im Direktorium werden gemäß dem Kapitalanteil des jeweiligen Mitglieds gewichtet (Art. 4 Abs. 7 ESMV). Deutschland kommt danach ein Anteil von 27,1464% zu, der auf dem Anteil am genehmigten Stammkapital von 190,248 Mrd. Euro beruht (Anhang I und II). Auch eine Entscheidung im Dringlichkeitsabstimmungsverfahren kann daher nicht gegen die Stimme des deutschen Repräsentanten im Gouverneursrat bzw. Direktorium erfolgen (lediglich ohne Deutschland, wenn dieses seine Stimme nicht abgibt).

Der ESM wird mit einem genehmigten Stammkapital i.H.v. 700 Mrd. Euro ausgestattet, von denen 80 Mrd. Euro einzuzahlen sind, und zwar grundsätzlich in fünf Jahrestanchen à 20% des jeweils einzuzahlenden Kapitals (Art. 8 Abs. 2, 41 Abs. 1 ESMV). Jedes ESM-Mitglied kann jedoch autonom beschließen, dass es seine Einzahlung beschleunigt (Art. 41 Abs. 3 ESMV). Einen dahingehenden politischen Beschluss, mit dem Inhalt, in den Jahren 2012 und 2013 jeweils zwei Jahrestanchen einzuzahlen, haben die Staats- und Regierungschefs der Eurozone am 2. März 2012 bzw. die Eurogruppe am 30. März 2012 getroffen. Die diesbezügliche haushaltsrechtliche Grundlage soll für das Jahr 2012 mit einem Nachtragshaushaltsgesetz geschaffen werden (s. Begründung des Entwurfs des ESMFinG, S. 2 unter D.). Eine Beschleunigung kann sich zudem aus der Tätigkeit des ESM ergeben (Art. 41 Abs. 2 ESMV). Der Rest des genehmigten Kapitals (d.h. 620 Mrd. Euro) ist als abrufbares Kapital ausgestaltet, für das der Bundesfinanzminister durch § 1 Abs. 2 S. 1 des ESMFinGE zur Übernahme von Gewährleistungen ermächtigt wird; der Kapitalabruf kann gemäß Art. 9 ESMV durch den Gouverneursrat im Einvernehmen (Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 6 c) ESMV), durch das Direktorium mit einfacher Mehrheit, wenn das eingezahlte Kapital infolge von Verlusten des ESM unter 80 Mrd. Euro gefallen ist (Art. 9 Abs. 2 ESMV) und durch den Geschäftsführenden Direktor, wenn ansonsten fällige Zahlungsverpflichtungen des ESM nicht beglichen werden können (Art. 9 Abs. 3 ESMV) erfolgen. Nach § 1 Abs. 2 S. 2 ESMFinGE sind diese Kapitalabrufe aus dem Bundeshaushalt zu leisten.

Keinesfalls kann ein ESM-Mitglied gegen seinen Willen dazu verpflichtet werden, über seinen Anteil am genehmigten Stammkapital hinaus Zahlungen an den ESM zu leisten. Die Haftung ist „unter allen Umständen“ auf diesen Anteil beschränkt (Art. 8 Abs. 5 ESMV). Dieses Stammkapital kann zwar verändert werden (und soll regelmäßig überprüft werden); dazu be-

darf es aber eines einstimmigen Beschlusses des Gouverneursrates (Art. 5 Abs. 6 d) ESMV), der zudem die Zustimmung der Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen erfordert (Art. 10 Abs. 1 ESMV). Hierfür sieht der Änderungsvorschlag des Haushaltsausschusses (Ausschussdrucks. 4410) einen entsprechenden Zustimmungsvorbehalt für das Plenum des Deutschen Bundestages vor (§ 4 Abs. 1 Ziff. 2 Entwurf des ESM-Gesetz). Art. 2 Abs. 1 des Entwurfs des ESM-Zustimmungsgesetzes enthält eine ähnliche Regelung.

Nach Art. 12 Abs. 1 ESMV erfolgt die Stabilitätshilfe an ein ESM-Mitglied, wenn sie unabdingbar ist, um die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten zu wahren, und unter strengen, dem gewählten Finanzinstrument angemessenen Auflagen. Gemäß Erwägungsgrund Nr. (5) des ESM-Vertrages soll die Gewährung von Stabilitätshilfen ab dem 1. Januar 2013 davon abhängen, dass ein ESM-Mitglied auch den o.g. VSKS ratifiziert und die darin niedergelegten Pflichten zur Einführung innerstaatlicher Schuldenbremsen (Art. 3 Abs. 2 VSKS) fristgemäß erfüllt hat.

Über die Stabilitätshilfe wird im Verfahren nach Art. 13 ESMV vom Gouverneursrat im Einvernehmen bzw. im Dringlichkeitsabstimmungsverfahren (s. oben) entschieden (Art. 13 Abs. 2, Art. 5 Abs. 6 f), Art. 4 Abs. 4 ESMV). Der ESMFinGE sieht in der Fassung der Ausschuss-Drucks. 4410 in § 4 Abs. 1 Ziff. 1 die Notwendigkeit eines positiven Plenumsbeschlusses des Deutschen Bundestages vor, ohne die der deutsche Vertreter im Gouverneursrat der Entscheidung nicht zustimmen oder sich enthalten darf (§ 4 Abs. 2 ESMFinGE), so dass er gegen den zu treffenden Beschluss stimmen muss, der daher gegen den Willen des Deutschen Bundestages (Plenum) nicht gefasst werden kann.

Die Stabilitätshilfe kann in der Form der in den Art. 14 bis 18 ESMV aufgezählten Instrumente erfolgen. Weitere Instrumente können durch den Gouverneursrat gemäß Art. 19 ESMV im Einvernehmen (Art. 5 Abs. 6 i) ESMV) eingeführt werden. Für diesen Fall sieht der ESMFinGE in der Fassung der Ausschuss-Drucks. 4410 lediglich die Beteiligung des Haushaltsausschusses durch die Bundesregierung vor, die insoweit dessen Stellungnahmen berücksichtigt.

Das Gesamtvolumen (Ausleihkapazität) des ESM ist gemäß Art. 39 ESMV auf 500 Mrd. Euro festgelegt, wobei die ausgereichten Darlehen der EFSF anzurechnen sind, bis diese vollständig abgewickelt ist. Die Darlehenskapazität ist jedoch – genauso wie das genehmigte Stammkapital – gemäß Art. 10 Abs. 1 ESMV regelmäßig auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen. Zwar sieht Art. 10 Abs. 1 ESMV nicht explizit eine isolierte Erhöhung der Ausleihkapa-

zität vor; Art. 5 Abs. 6 d) ESMV regelt jedoch auch eine diesbezügliche Beschlussfassung. Auch die Erhöhung der konsolidierten Darlehenskapazität von EFSF und ESM, wie sie von der Eurogruppe am 30. März 2012 politisch beschlossen worden ist, kann daher durch einen einvernehmlichen Gouverneursratsbeschluss erfolgen, der wiederum auf deutscher Seite einen Zustimmungsbeschluss des Deutschen Bundestages (Plenum) gemäß § 10 Abs. 1 Ziff. 1 ESMFinGE i.d.F. der Ausschuss-Drucks. 4410 erfordert.

III. Ratifikationsanforderungen

1. Ratifikation des VSKS

Der VSKS tritt am 1. Januar 2013 in Kraft, wenn bis dahin zwölf der Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben (Art. 14 Abs. 2 VSKS) und gilt zunächst zwischen diesen (Art. 14 Abs. 3 VSKS). Auf die Vertragsparteien, für die noch eine Ausnahmeregelung nach Art. 139 Abs. 1 AEUV gilt, findet der VSKS erst nach Aufhebung der Ausnahmeregelung Anwendung, sofern die Vertragspartei nicht vorher erklärt, an den Vertrag gebunden zu sein.

Der VSKS stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt und sich auf die Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht. Er bedarf daher eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG. Anders als in der Begründung des VSKS-Zustimmungsgesetzesentwurfs (BT-Drucks. 17/9046) vorgesehen, handelt es sich beim VSKS nicht um einen Vertrag, der eine einer Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union vergleichbare Regelung darstellt (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG). Hierzu genügt es nicht, dass die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen eine Änderung oder Aufrechterhaltung von Vorschriften des Grundgesetzes erfordert. Vielmehr spricht Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG davon, dass durch die vergleichbare Regelung das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden. Dieser Passus bezieht sich auf die infolge der unmittelbaren Anwendung und des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts dem Unionsrecht zukommende Durchgriffswirkung, die eine Hoheitsrechtsübertragung ausmacht. Zu einer derartigen Hoheitsrechtsübertragung kommt es aber auf der Grundlage des VSKS nicht. Überdies verlangt der VSKS in Art. 3 Abs. 2 auch nicht zwingend eine verfassungsrechtliche Regelung, sondern lediglich Bestimmungen, die „verbindlicher und dauerhafter Natur sind“. Dem deutschen Gesetzgeber wird durch den VSKS damit nicht im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht für das Unionsrecht postulierten

Kontrollvorbehalte (Ultra-vires-Kontrolle, Grundrechtskontrolle, Identitätskontrolle) der legislatorische Zugriff auf das deutsche Recht – einschließlich des Grundgesetzes – entzogen. Vielmehr gelten lediglich die aus dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit folgenden generellen Verpflichtungen zur Vertragstreue als Teil des Rechtsstaatsprinzips, vermittelt über Art. 20 Abs. 3 GG, die jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom Gesetzgeber ausnahmsweise nicht zwingend zu beachten sind, wenn nur auf diese Weise ein Verstoß gegen die tragenden Grundsätze des Grundgesetzes abzuwenden ist. Für den Fall der Vertragsverletzung ist zwar ein Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union vorgesehen. Dies kann jedoch wiederum nur mit finanziellen Sanktionen enden. Ein Durchgriff auf die deutsche Rechtsordnung findet nicht statt. Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass der VSKS auf unbestimmte Zeit geschlossen worden ist und keine ausdrückliche Kündigungs- oder Austrittsmöglichkeit vorsieht. Gemäß Art. 50 EUV besteht seit dem Vertrag von Lissabon ein – auch einseitig durchsetzbares – Austrittsrecht aus der EU. Die EU-Mitgliedschaft bildet jedoch völlig offensichtlich die Geschäftsgrundlage für die Teilnahme am VSKS. Jedenfalls mit einem Austritt aus der EU würde somit die Geschäftsgrundlage für die Teilnahme am VSKS entfallen und dieser nach allgemeinen völkerrechtlichen Regeln kündbar sein (Art. 62 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge).

Die Beachtung der Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG ist allerdings für die Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes unschädlich und überdies aus politischen Gründen sinnvoll, da die Unterstützung von zwei Dritteln des Deutschen Bundestages und des Bundesrats ein besonders hohes Maß an politischer Verbindlichkeit vermitteln, das für die Glaubwürdigkeit der Regeln von hoher Bedeutung ist.

2. Ratifikation des ESMV

Der ESMV tritt gemäß dessen Art. 48 Abs. 1 an dem Tag in Kraft, an dem die Ratifikations-, Genehmigungs- oder Annahmeerkunden von Unterzeichnerstaaten hinterlegt wurden, die insgesamt 90% des Erstzeichnerkapitals ausmachen. Für die weiteren Unterzeichner tritt der Vertrag am Tag nach der Hinterlegung ihrer eigenen Ratifikations-, Genehmigungs- oder Annahmeerkunde in Kraft (Art. 48 Abs. 2 ESMV). Der ESMV bedarf – wie der VSKS auch – eines Zustimmungsgesetzes gemäß Art. 59 Abs. 2 GG, da er ebenfalls die politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland regelt und sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht (Haushaltsrecht). Anders als der Entwurf des VSKS-Zustimmungsgesetzes sieht der Entwurf des ESM-Zustimmungsgesetzes kein Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit

und Beteiligung des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG vor. Auch das hier nicht den Begutachtungsgegenstand bildende Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates zur Änderung des Art. 136 AEUV sieht lediglich die einfache Mehrheit in Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG vor. Diese Ratifikationsanforderungen sind zutreffend.

Auch durch den ESMV werden keine Hoheitsrechte der Bundesrepublik Deutschland auf den ESM derart übertragen, dass dieser mit Durchgriffswirkung auf die rechtsunterworfenen Bürger in Deutschland auch gegen den Willen des jeweiligen deutschen Vertreters Recht erzeugen oder vollziehen könnte. Es gilt insoweit das oben zum VSKS Ausgeführte entsprechend. Auch werden die vertraglichen Grundlagen der Wirtschafts- und Währungsunion nicht derart geändert, dass dies einer Änderung des Grundgesetzes gleichkäme. Bereits bislang ist die Gewährung von bilateralen Krediten mit dem Unionsrecht, insbesondere Art. 125 Abs. 1 AEUV, vereinbar gewesen. Durch den zukünftigen Art. 136 Abs. 3 AEUV wird lediglich klargestellt, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone für ein solches zulässiges Handeln auch einen dauerhaften Rahmen schaffen dürfen. Nach wie vor kommt es nicht zu einer automatischen Haftung der Mitgliedstaaten füreinander und auch nicht zu einem Automatismus bei der Stabilitätshilfe. Auch der ESM selbst wird durch die bloße Änderung des AEUV nicht geschaffen, sondern erst durch den ESMV. Aufgrund des lediglich klarstellenden Inhalts des zukünftigen Art. 136 Abs. 3 AEUV ist es unerheblich, dass die Änderung gemäß Art. 2 Abs. 2 des Änderungsbeschlusses des Europäischen Rates erst am 1. Januar 2013 in Kraft treten wird, während der ESMV selbst voraussichtlich vorher in Kraft treten und der ESM seine Tätigkeit aufnehmen wird.

IV. Vereinbarkeit des VSKS und des ESMV mit dem Recht der Europäischen Union

1. Generelle Zulässigkeit des Handelns durch völkerrechtlichen Vertrag

Den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung alle Zuständigkeiten verblieben, die sie nicht der EU übertragen haben, bzw. die sie ihr übertragen haben und die auch von ihr ausgeübt worden sind (Art. 4 Abs. 1 EUV). Danach ist den Mitgliedstaaten ein rechtsverbindliches Handeln – einschließlich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge – verboten, wenn das Sachgebiet in eine ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt, und die EU die Mitgliedstaaten nicht rückermächtigt hat (Art. 2 Abs. 1 AEUV). Das Gleiche gilt für eine geteilte Zuständigkeit der EU, sofern und soweit die EU von ihrer Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat (Art. 2 Abs. 2 AEUV). Eine vergleichbare

Ausschlusswirkung gegenüber mitgliedstaatlichem Handeln weist die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik gemäß Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 AEUV gerade nicht auf. Während die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten der Eurozone eine ausschließliche Zuständigkeit der EU darstellt (Art. 3 Abs. 1 c) AEUV), bildet die wirtschaftspolitische Koordinierung einen eigenständigen Kompetenztypus; die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschaftspolitik im Rahmen der Regelungen des AEUV. Das Unionsrecht selbst weist der Wirtschaftspolitischen Koordinierung damit einen zumindest partiell intergouvernementalen Charakter zu. Für die Frage der Zulässigkeit von VSKS und ESMV unter kompetenziellen Gesichtspunkten ist also entscheidend, ob diese beiden Verträge in den Bereich der Währungspolitik oder der Koordinierung der Wirtschaftspolitik fallen. Dabei sind nicht die abstrakten Benennungen der Art. 2 bis 6 AEUV maßgeblich, sondern allein die Einzelbestimmungen der jeweiligen Politikfelder (Art. 2 Abs. 6 AEUV).

Der VSKS bezieht sich seinem Inhalt nach auf Fragen, die im Unionsrecht in den Art. 121 und 126 AEUV angesprochen sind. Diese Vorschriften sind „Titel VIII. Die Wirtschafts- und Währungspolitik“ und darin dem „Kapitel 1. Die Wirtschaftspolitik“ zugeordnet (Art. 120 bis 126 AEUV). Damit bilden sie keinen Teil der ausschließlichen Zuständigkeit der EU für die Währungspolitik, sondern lediglich einen Bestandteil der wirtschaftspolitischen Koordinierung der Mitgliedstaaten in der EU. Eine Sperrwirkung entfalten die besagten Vorschriften damit gegenüber einem extra-unionalen Handeln der Mitgliedstaaten solange nicht, als sich die Mitgliedstaaten nicht zu einer Wirtschaftspolitik verpflichten, die mit ihren Verpflichtungen nach der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Rahmen der EU unvereinbar ist. Überdies beinhaltet der VSKS in Art. 2 Abs. 1 eine Homogenitäts- und Konformitätsklausel, der zufolge der VSKS im Einklang mit dem Unionsrecht auszulegen und anzuwenden ist, und in Art. 2 Abs. 2 eine Subordinationsklausel, nach der er nur insoweit gelten soll, als er mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Eine Verkürzung der Befugnisse der EU soll mit dem VSKS gerade nicht bewirkt werden.

Das Vorgesagte gilt ähnlich auch für den ESMV. Die Regelungen des ESMV weisen eine inhaltliche Nähe allein zu den Regelungen der Art. 121, 122, 125 und 126 AEUV auf. Auch hier kommt es also bereits zu keinem kompetenziellen Konflikt zwischen ESMV und Unionsrecht. Zudem stellt der zukünftige Art. 136 Abs. 3 AEUV eindeutig klar, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone einen derartigen Mechanismus einrichten dürfen. Damit sind generelle Bedenken gegen die Zulässigkeit des ESMV aus europarechtlicher Sicht abgeschnitten.

2. Zulässigkeit der Befassung des Gerichtshofs der Europäischen Union

Nach Art. 8 Abs. 1 und 2 VSKS kann der Gerichtshof der Europäischen Union von den Vertragsparteien angerufen werden, um zu überprüfen, ob die im VSKS vorgesehenen Schuldenbremsen nach nationalem Recht eingeführt worden sind. Gemäß Art. 8 Abs. 3 VSKS wird der VSKS zum Schiedsvertrag i.S.d. Art. 273 AEUV erklärt. Nach dieser Vorschrift kann der Gerichtshof mit jeder Streitigkeit zwischen den Mitgliedstaaten befasst werden, die mit dem Gegenstand der Verträge im Zusammenhang steht. Diese Voraussetzungen sind beim VSKS nicht zuletzt wegen der engen Verzahnung mit unionsrechtlichen Pflichten zweifelsohne gegeben. Im Lichte des Art. 344 AEUV erscheint diese Zuweisung an den Gerichtshof der Europäischen Union daher nicht nur als zulässig, sondern sogar als rechtlich geboten, da ein Verfahren nach Art. 8 VSKS auch die Interpretation von Vorschriften des Unionsrechts, auf die der VSKS verweist, nötig machen könnte.

Auch Art. 37 Abs. 3 ESMV weist dem Gerichtshof der Europäischen Union die Entscheidungszuständigkeit über Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des ESMV zu; vorgeschaltet ist dabei allerdings eine Entscheidung des Gouverneursrats des ESM (Art. 37 Abs. 2 ESMV), die dann jedoch vor dem Gerichtshof angegriffen werden kann. Infolge der Erwähnung des ESM im zukünftigen Art. 136 Abs. 3 AEUV steht ebenfalls außer Frage, dass dem Gerichtshof der Europäischen Union im Einklang mit Art. 273 AEUV die Zuständigkeit für Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem ESMV übertragen werden kann.

3. Zulässigkeit der Einbindung der Europäischen Kommission bzw. der EZB

Sowohl der VSKS als auch der ESMV binden die EU-Kommission bzw. die EU-Kommission und die EZB in den Vollzug des jeweiligen Vertrages ein und übertragen ihnen damit Aufgaben, die zumindest in Teilen über die in den Verträgen angelegten Aufgaben und Befugnisse dieser Organe hinausweisen. Auch der Präsident des Europäischen Parlaments kann zu den Sitzungen des sog. Euro-Gipfels eingeladen werden (Art. 12 Abs. 5 VSKS).

Der Gerichtshof der Europäischen Union ist in der Vergangenheit davon ausgegangen, dass jedenfalls die Gesamtheit der Mitgliedstaaten auch in außerunionalen Kontexten ähnliche Verfahren und Zuständigkeiten schaffen kann, wie im Unionsrecht selbst. Die vorliegende Indienstnahme bzw. Beteiligung unterscheidet sich von der genannten Konstellation allerdings dadurch, dass nicht alle EU-Mitgliedstaaten Vertragsparteien des VSKS bzw. des ESMV sind. Vielmehr handelt es sich dabei nur um die Eurozonenteilnehmerstaaten (ESMV)

bzw. um diese plus weitere acht Mitgliedstaaten, auf die der VSKS allerdings nur eingeschränkte Anwendung findet. Die Aufgaben von Kommission und EZB unterscheiden sich aber auch jetzt bereits danach, ob ein Mitgliedstaat Teil der Eurozone ist oder nicht. Mit Bezug auf die Eurozone sieht das Unionsrecht andere Aufgaben primärrechtlich vor und erlaubt auch die sekundärrechtliche Übertragung von Aufgaben, wenn an dieser Aufgabenerweiterung nicht alle Mitgliedstaaten beteiligt sind. Dieser Rechtsgedanke liegt sowohl Art. 136 Abs. 1 AEUV als auch den Vorschriften über die Verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326 bis Art. 334 AEUV zu Grunde. Soweit – wie im vorliegenden Fall – die den Organen durch eine extra-unionale völkerrechtlich begründete Zusammenarbeit einer Reihe von Mitgliedstaaten angedienten Aufgaben den Unionszielen und der Aufgabenerfüllung der Organe nach dem Unionsrecht nicht zuwiderlaufen, steht ihr aus unionsrechtlicher Sicht auch nichts entgegen. Die Einbindung von Kommission bzw. EZB in den VSKS bzw. den ESM-Vertrag begegnet daher keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

4. Zulässigkeit der haushaltspolitischen Verpflichtungen und der Selbstbindung der Mitgliedstaaten betreffend die Abstimmung im Rat

Die haushaltspolitischen Verpflichtungen, die die Vertragsparteien nach Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 des VSKS übernehmen, stimmen inhaltlich weitgehend mit den Verpflichtungen nach dem Unionssekundärrecht, namentlich dem Art. 2a der VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken i.d.F. der VO (EU) Nr. 1175/2011 überein. Danach setzt sich jeder Mitgliedstaat ein differenziertes mittelfristiges Haushaltsziel, das zwischen -1% des BIP (also einem Defizit) und einem Überschuss liegen kann. Nach dem VSKS wird die so geschaffene Marge reduziert, und zwar auf ein Defizit 0,5% des BIP. Insoweit wird ein nach dem Sekundärrecht noch bestehender Spielraum von den Mitgliedstaaten völkerrechtlich verengt, was zulässig ist. Art. 4 VSKS bestätigt zudem die Defizitreduktionsverpflichtung nach Art. 2 der VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit i.d.F. der VO (EU) Nr. 1177/2011. Auch gegen diese Wiederholung bestehen keine rechtlichen Bedenken.

Gemäß Art. 7 VSKS verpflichten sich die Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten im Rat der Europäischen Union dahingehend, dass sie die dementsprechenden Vorschläge oder Empfehlungen der Kommission im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit nach Art. 126 AEUV unterstützen. Es handelt sich hierbei um eine Ab-

sichtserklärung, eine Art *pactum de contrahendo*, das die eigentliche Abstimmung nach den Regeln des Unionsrechts nicht ersetzt, und das überdies aufgelöst wird, wenn eine analog zum Unionsrecht berechnete qualifizierte Mehrheit es aufheben möchte. Eine Verletzung der Verfahrensvorschriften der Verträge wird durch eine solche Absprache nicht bewirkt, zumal es sich um eine nicht gerichtlich einklagbare Verpflichtung handelt.

V. Vereinbarkeit des VSKS, des ESMV sowie der Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages mit dem Grundgesetz

1. Vereinbarkeit der Beschränkungen der Haushaltsautonomie durch VSKS und ESMV mit den Grundsätzen der Unveräußerlichkeit des Identitätskerns der deutschen Verfassungsstaatlichkeit

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 30. Juni 2009 über das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon ausgeführt, dass die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben nicht im Wesentlichen supranationalisiert werden dürfe. Entsprechendes soll für wesentliche Ausgaben des Staates gelten. Danach muss dem Deutschen Bundestag die Gesamtverantwortung im Sinne eines mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben versehenen Letztentscheidungsrechts vorbehalten bleiben. Diese auf die supranationale Integration gemünzten Anforderungen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über die gegen das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz, das Stabilisierungsmechanismus-Gesetz (StabMechG) und weitere Handlungen gerichteten Verfassungsbeschwerden vom 7. September 2011 auch auf vergleichbare völkervertraglich eingegangene Bindungen erstreckt. Danach gehören die Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand zum Kern der parlamentarischen Rechte in der Demokratie, die somit einer supranationalen Integration jedenfalls nicht vollends offen stehen, sofern der Identitätskern deutscher Staatlichkeit nicht in einer mit dem Grundgesetz unvereinbaren Weise berührt werden soll.

Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls in seiner Lissabon-Entscheidung festgestellt, dass nicht jede haushaltswirksame europäische oder internationale Verpflichtung die Gestaltungsfähigkeit des Bundestages als Haushaltsgesetzgeber gefährdet. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht in der Eurorettungs-Entscheidung vom 7. September 2011 explizit anerkannt, dass eine verfassungsrechtliche Beschränkung der Haushaltsautonomie ge-

genwärtiger Parlamente erforderlich sein kann, um langfristig die demokratische Gestaltungsfähigkeit für das Gemeinwesen zu sichern.

Die im VSKS enthaltenen Regeln zur Beschränkung der Haushaltsautonomie einschließlich der Verpflichtung zu ihrer verfassungsrechtlichen Absicherung begegnen aus dieser Perspektive keinen rechtlichen Bedenken. Sie sind inhaltlich sowohl mit den bestehenden Regeln nach dem Recht der Europäischen Union als auch nach Art. 115 GG vergleichbar. Im Hinblick auf die in Art. 143d GG enthaltenen Übergangsvorschriften ist festzuhalten, dass Art. 2 Abs. 2 VSKS eine kürzere Frist (voraussichtlich 1. Januar 2014) lediglich für die Einführung der nationalen „Schuldenbremse“, nicht jedoch für den ausgeglichenen Haushalt vorsieht. Für letzteren gelten vielmehr die im Einklang mit dem reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt festzulegenden Anpassungspfade an das mittelfristige Haushaltsziel.

Die Regeln des VSKS über die Beschränkungen der nationalen Haushaltspolitik führen damit zu keinen verfassungswidrigen Beschränkungen der Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages. Darüber hinaus anerkennt der VSKS diese Autonomie explizit in Art. 2 Abs. 2 a.E.; hinzu kommt, dass durch den völkerrechtlichen VSKS lediglich Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland festgelegt werden, jedoch keine effektive Beseitigung der deutschen Hoheitsgewalt durch Übertragung von Hoheitsrechten bewerkstelligt wird. Dem Deutschen Bundestag wäre damit auch ein Verstoß gegen den VSKS effektiv möglich; in einem solchen Fall griffen jedoch gegebenenfalls die Sanktionsmöglichkeiten nach Art. 8 VSKS.

Die Beteiligung am ESM beeinträchtigt die Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages ebenfalls nicht in einer verfassungswidrigen Weise. Das Bundesverfassungsgericht räumt dem Bundestag in seiner Entscheidung vom 7. September 2011 zunächst einen weiten Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Höhe eingehbarer zukünftiger Belastungen ein und beschränkt sich auf die Kontrolle „evidenter Überschreitungen äußerster Grenzen“. Diese werden der Höhe nach nicht quantifiziert. Angesichts der durch die Beteiligung am ESM entstehenden und hinreichend bestimmt festgelegten maximalen Gesamtbelastung (190 Mrd. Euro) und der Ungewissheit darüber, ob sie – jenseits des einzuzahlenden, aber verzinsten Stammkapitals – jemals eintreten wird, kann hier von einer Überschreitung äußerster Grenzen keineswegs gesprochen werden. Die maximale Gesamtbelastung bleibt in Relation zur jährlichen Bruttoneuverschuldung (2012 geplante 252 Mrd. Euro) bzw. zum Gesamtschuldenstand des Bundes (1.106 Mrd. Euro (Stand Januar 2012)) zwar beachtlich, übersteigt aber die Grenzen der haushaltspolitischen Einschätzungsprärogative keinesfalls. Unterstellt man z.B. in einem worst-case-Szenario die Notwendigkeit der vollständigen Refinanzierung der gesamten 190

Mrd. Euro zu einem Zinssatz von 4,0 % p.a., so folgte aus dem Zinsaufwand ein zusätzlicher haushaltspolitischer Konsolidierungsbedarf von knapp 8 Mrd. Euro p.a. bei einem Gesamtvolumen des Bundeshaushalts von 306 Mrd. Euro (2012, ohne Nachtragshaushalt). Damit wäre keinesfalls ein völliges Leerlaufen der Haushaltsautonomie für einen nennenswerten Zeitraum verbunden, wie es das Bundesverfassungsgericht in der Eurorettungs-Entscheidung verlangt (und für einen Betrag von 170 Mrd. Euro verneint) hat.

2. Gewährleistung der Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages

Von der Frage, ob durch den VSKS oder den ESMV die Haushaltsautonomie in grundsätzlicher Weise verletzt sein könnte, ist die Frage zu unterscheiden, ob die Mitwirkungsbefugnisse des Deutschen Bundestages im Hinblick auf den ESM und dessen Tätigkeit durch die hier zu begutachtenden Gesetzentwürfe in verfassungskonformer ausgestaltet werden.

Eine Pflicht zur Beteiligung des Deutschen Bundestages folgt aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages. In seiner Entscheidung vom 7. September 2011 hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass der Deutsche Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen darf. Er darf sich insbesondere keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können. Das Bundesverfassungsgericht hat daraus den Schluss gezogen, dass im Fall überstaatlicher Vereinbarungen, die infolge ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages bedarf, sondern auch darüber hinaus gesichert sein muss, dass weiterhin hinreichender Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht. Für das StabMechG wurden in Umsetzung dieser Entscheidung die §§ 3 bis 5 über die Wahrnehmung der Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages geschaffen. In seiner Entscheidung vom 28. Februar 2012 hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 3 StabMechG insoweit ausgesprochen, als durch diesen die Ausübung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages durch seine Abgeordneten in einem verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Umfang eingeschränkt wurde. Budgetrecht und haushaltspolitische Gesamtverantwortung sind nach dieser Entscheidung vom Deutschen Bundestag grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrzunehmen. Einschränkungen dieses Grundsatzes können jedoch aus der Funktionsfähigkeit des Parlaments und anderen

Rechtsgütern von Verfassungsrang folgen, unterliegen aber dabei dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dem Bundestag kommt insoweit bei der Organisation seines eigenen Geschäftsgangs jedoch ein weiter Beurteilungsspielraum zu.

Die Grundsätze der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2011 und 28. Februar 2012 gelten auch für den auf völkerrechtlicher Grundlage zu errichtenden ESM. Danach bedarf es auch in diesem Fall der Wahrung der Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages, die zunächst grundsätzlich vom Plenum wahrzunehmen ist. Die in Art. 2 Abs. 1 und 2 des Entwurfs des Zustimmungsgesetzes zum ESMV vorgesehenen Mitwirkungsrechte bei der Erhöhung des Stammkapitals des ESM bzw. der Änderung der diesem zur Verfügung stehenden Finanzhilfeeinstrumente genügen für sich genommen den sich aus der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung folgenden Anforderungen nicht. Sie bedürfen daher der Ergänzung, die in den Änderungsvorschlägen zum Entwurf des ESMFinG (Ausschuss-Drucks. 4410) grundsätzlich vorgesehen ist (§§ 3 bis 7 des ESMFinGE i.d.F. der Ausschuss-Drucks. 4410). Der danach vorgesehene § 4 Abs. 1 weist die Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung grundsätzlich dem Plenum zu und beschreibt nicht-abschließend, in welchen Fällen sie betroffen ist. Genannt werden Beschlüsse über die Erhöhung des Stammkapitals und des maximalen Darlehensvolumens (Ziff. 2) sowie die grundsätzliche Entscheidung über die Gewährung einer Finanzstabilitätshilfe zu Gunsten eines ESM-Mitglieds (Ziff. 1). Für alle anderen Fälle – soweit diese nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestags berühren (vgl. § 4 Abs. 1 ESMFinGE), wird der Haushaltsausschuss beteiligt (§ 5 Abs. 1 ESMFinGE). Hier werden abschließend die Entscheidungen der ESM-Organe aufgezählt, die nicht mehr das „Ob“ der Hilfsleistung betreffen, sondern das „Wie“, und für die es einer Zustimmung des Haushaltsausschusses bedarf. Diese Beteiligungsform genügt jedenfalls den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts, die sich aus den Entscheidungen vom 7. September 2011 und vom 28. Februar 2012 ergeben; insbesondere in seiner Entscheidung vom 7. September 2011 hatte das Bundesverfassungsgericht eine Beschlussfassung im Haushaltsausschuss zur Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages vor der Übernahme von Gewährleistungen genügen lassen, d.h. vor Vornahme der Handlung, durch die eigentlichen Risiken für die Haushaltsautonomie begründet werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfte dieser Zustimmungsvorbehalt auch erforderlich sein, da nach der Entscheidung vom 7. September 2011 nicht nur jede einzelne Disposition im Rahmen einer Hilfsmaßnahme des Bundes der Zustimmung des Bundestages bedarf, sondern es darüber hinaus auch gesichert sein muss, dass weiterhin ein hinreichender Einfluss auf die Art

und Weise des Umfangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht. Die Beteiligung an den in § 5 Abs. 2 ESMFinGE genannten Entscheidungen der ESM-Organen genügt diesen Anforderungen; sie wird von ihnen allerdings auch gefordert. Ein „Weniger“ an Beteiligung – z.B. durch eine bloße Einvernehmensbemühung – dürfte der verfassungsgerichtlichen Prüfung kaum standhalten. Demgegenüber ließe die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wohl mehr Raum für eine Delegation von Mitwirkungsbefugnissen auf das Sondergremium nach § 6 ESMFinGE, als in diesem vorgesehen sind. So dürfte ein besonderes Geheimhaltungsbedürfnis nicht nur bei Sekundärmarktkäufen von Staatsanleihen nach Art. 18 ESMV bestehen, sondern insbesondere auch bei Finanzhilfen zur Rekapitalisierung von Finanzinstitutionen eines ESM-Mitglieds (nach Art. 15 ESMV).

3. Vereinbarkeit der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Einführung bzw. Beibehaltung einer Schuldenbremse

Durch den VSKS wird die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindlich zur Einführung bzw. Beibehaltung einer Schuldenbremse verpflichtet, die sicherstellt, dass das gesamtstaatliche strukturelle Defizit im Regelfall unter 0,5% des Bruttoinlandsprodukts liegt. Eine unmittelbare Bindung des Haushaltsgesetzgebers an diese Vorgabe im Hinblick auf den Erlass eines Einzelhaushalts wird hierdurch nicht erzeugt; eine Überprüfung eines Einzelhaushalts unmittelbar am Maßstab des VSKS scheidet aus (wie im Übrigen auch den entsprechenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts keine unmittelbare Wirkung in dem Sinne zukommt, dass ein diesen Bestimmungen widersprechendes Haushaltsgesetz nicht vollzogen werden könnte). Dem deutschen Gesetzgeber bleibt es damit möglich, mit dem VSKS unvereinbare Haushaltsgesetze zu erlassen. Auch die Nicht-Einführung oder Nicht-Beibehaltung verfassungsrechtlicher Regeln, die die Vorgaben des VSKS umsetzen, kann nur mit Sanktionen durch den Gerichtshof der Europäischen Union belegt, aber nicht innerstaatlich erzwungen werden. Schlussendlich steht der Bundesrepublik Deutschland jedenfalls über den Austritt aus der Europäischen Union gemäß Art. 50 EUV ein Weg offen, der auch die Bindung an den VSKS hinfällig oder doch zumindest kündbar machen würde. Gegen die Eingehung einer völkerrechtlichen Verpflichtung, die nur durch entsprechende Regeln des Grundgesetzes hinreichend umgesetzt werden kann (wenngleich der VSKS nicht einmal strikt verfassungsrechtliche Regeln fordert), bestehen daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

IV. Schluss

Sowohl der VSKS als auch der ESMV sowie die diesbezüglichen Zustimmungsgesetze in der vorliegenden Form genügen den Anforderungen des Grundgesetzes. Hinsichtlich der vorgesehenen Ratifikationsverfahren gehen die vorliegenden Gesetzentwürfe in Teilen sogar über das verfassungsrechtlich gebotene Maß hinaus; dies ist aus politischen Gründen allerdings sinnvoll und zudem verfassungsrechtlich unschädlich. Die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages genügt den Anforderungen, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur haushaltspolitischen Verantwortung des Deutschen Bundestages ergeben bzw. ist sogar teilweise umfassender als es erforderlich gewesen wäre.

Mit dem Recht der Europäischen Union sind der VSKS und der ESMV insgesamt vereinbar. Den Mitgliedstaaten kommt im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion für die Wirtschaftspolitik nach wie vor die Kompetenz zu; die EU dient insoweit nur als Koordinierungsforum, ohne dass hierdurch kompetenzielle Sperren aufgelöst werden, die völkerrechtlichen Verträgen der Mitgliedstaaten untereinander entgegenstünden. In materiell-inhaltlicher Hinsicht begegnen weder der VSKS noch der ESMV rechtlichen Bedenken bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht. Der VSKS enthält zu diesem Zweck eine ausdrücklich Konformitäts- und Subordinationsklausel, durch die Konflikte mit dem Unionsrecht – die ohnehin nicht erkennbar vorliegen – zu Gunsten des vorrangigen Unionsrechts aufgelöst werden. Für den ESMV stellt der zukünftige Art. 136 Abs. 3 AEUV klar, dass die Mitgliedstaaten diesen errichten dürfen. Dabei dürfte der Wortlaut des Art. 136 Abs. 3 AEUV sogar noch weitergehende Maßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität im Euroraum ermöglichen (wie z.B. die Errichtung eines Schuldentilgungsfonds gemäß dem Vorschlag des Sachverständigenrats vom November 2011 als integraler Bestandteil des ESM). Für den Bereich der Art. 123 bis 125 AEUV besteht überdies auch die Möglichkeit, durch klarstellendes Sekundärrecht die von verschiedenen Seiten wiederholt geäußerten Zweifel an der Zulässigkeit der „Rettungspakete“ rechtssicher auszuräumen (s. Art. 125 Abs. 2 AEUV).

Passau, am 3. Mai 2012



Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 7. Mai 2012 in Berlin

Professor Dr. Peter Bofinger
Universität Würzburg

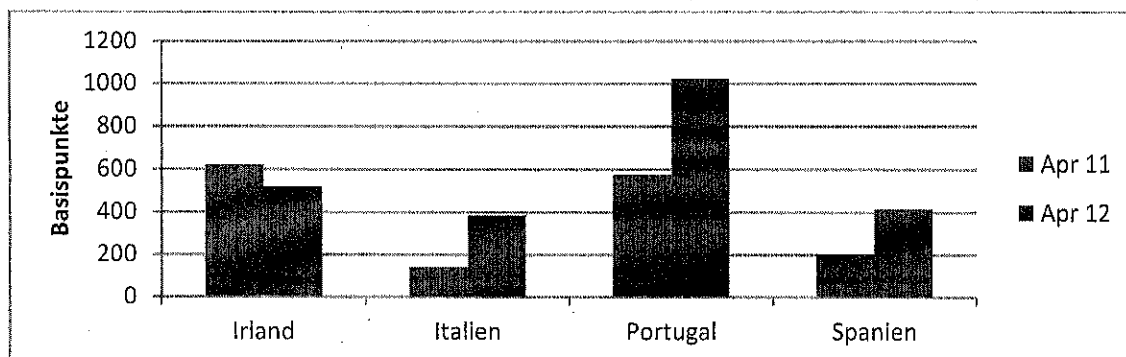
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

1. In der Begründung des Entwurfs zum ESM-Finanzierungsgesetz (BT-Drs. 17/9048) wird auf Seite 4 zutreffend festgestellt, „dass es neben einem Ausbau der vorsorglichen Maßnahmen eines dauerhaften und robusten Kriseninstruments in der Eurozone bedarf, um auch für den Fall handlungsfähig zu sein, dass Regelungen zur Prävention nicht ausreichen, um schwerwiegende Krisen der öffentlichen Haushalte zu verhindern und es dadurch zu einer Gefährdung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt kommt.“ Für eine Beurteilung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ist es daher erforderlich, die Ursachen der Krise grundsätzlicher zu diskutieren, da nur so festgestellt werden kann, ob dieses Instrument ausreichend ist, um eine Gefährdung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets dauerhaft zu verhindern.

Trotz umfassender Konsolidierungsmaßnahmen und strukturellen Reformen keine Beruhigung der Märkte

2. Die Erfahrungen der letzten zwölf Monate sind ein deutlicher Beleg dafür, wie sehr es im Euro-Währungsgebiet eines solchen „**robusten Kriseninstruments**“ bedarf. Den sogenannten Problemländern (Griechenland, Italien, Irland, Portugal und Spanien) ist es in den beiden letzten Jahren trotz ungewöhnlich ambitionierter Konsolidierungsprogramme und weitreichender Struktur-reformen nicht gelungen, ihre Glaubwürdigkeit bei den Finanzmärkten zu verbessern. Vielmehr waren im April 2012 die Risikoprämien für langfristige Anleihen Italiens, Spaniens und Portugals gegenüber der Bundesanleihe durchschnittlich deutlich höher als vor einem Jahr (Schaubild 1). Dieser Befund ist nur schwer mit der – nach den Erfahrungen der Finanzkrise – von vornherein naiven Vorstellung einer effizienten Lenkung makroökonomischer Politiken durch die Finanzmärkte zu vereinbaren.

Schaubild 1: Risikoprämie (Renditedifferenzen der 10-jährigen Staatsanleihen)



Quelle: Sachverständigenrat. Für Griechenland sind nach dem Schuldenschnitt keine vergleichbaren Daten verfügbar

3. Ausweislich des um Konjunkturreffekte bereinigten **strukturellen Budgetsaldos** ist es allen Problemländern gelungen, ihr Defizit in diesem Jahr und im vorhergehenden Jahr deutlich zu reduzieren (Tabelle 1). Erstaunlicherweise ist Irland das einzige Land mit einer leicht rückläufigen Risikoprämie, obwohl es nach wie vor das höchste strukturelle Defizit aller Problemländer aufweist und im Vergleich zu Spanien und Portugal eher bescheidene Konsolidierungserfolge aufweisen kann.

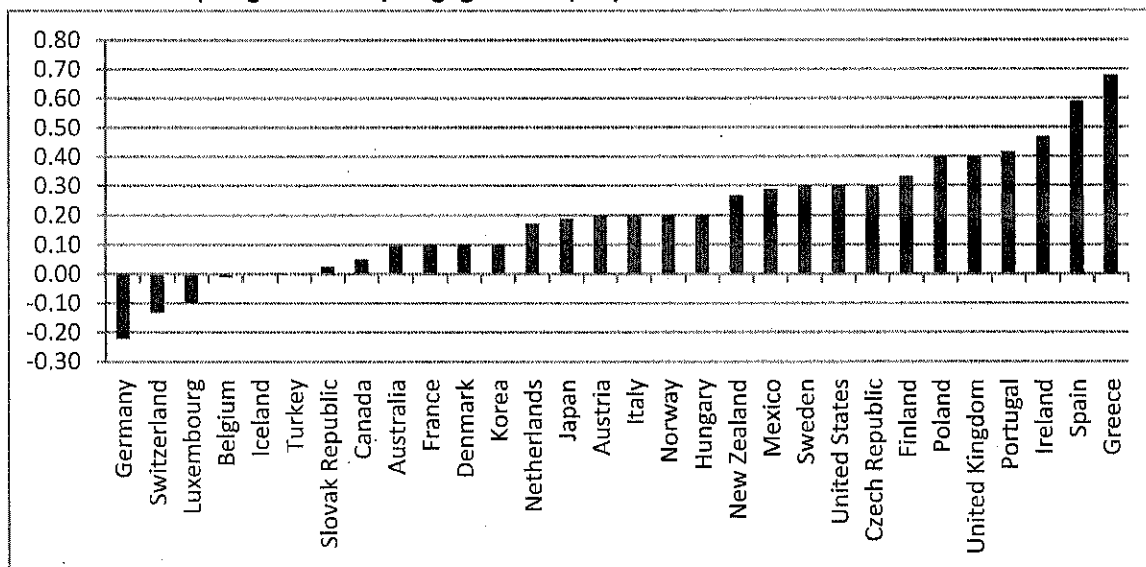
Tabelle 1: Struktureller Budgetsaldo (in % des Bruttoinlandsprodukts)

	2010	2011	2012	Differenz 2012-2010
Griechenland	-10,1	-6,8	-4,6	6,5
Irland	-9,9	-8,0	-6,2	3,7
Italien	-3,1	-2,7	-0,3	2,8
Portugal	-9,0	-2,7	-2,0	7,0
Spanien	-7,6	-6,9	-3,9	3,7

Quelle: IMF, Fiscal Monitor April 2012

4. Auch im Bereich der **„strukturellen Reformen“** sind bei den Problemländern erhebliche Fortschritte zu beobachten. Sie haben in den beiden letzten Jahren sehr viel mehr als andere Länder die von der OECD empfohlenen wachstumspolitischen Maßnahmen umgesetzt (Schaubild 2). Dabei ist überraschend, dass Deutschland in dieser Hinsicht das Schlusslicht des OECD-Raums darstellt und derzeit gleichwohl besonders gute Wachstumsperspektiven aufweist.

**Schaubild 2: „Evolution of responsiveness to Going for Growth recommendations“
(Vergleich 2010/11 gegen 2008/09)**



Quelle: OECD, <http://dx.doi.org/10.1787/888932564901>

Prozyklische Politik destabilisiert Realwirtschaft und Finanzsektor

5. Der anhaltend hohe Druck durch die Finanzmärkte hat die Problemländer gezwungen, trotz einer zunehmend ungünstigeren konjunkturellen Situation immer neue Konsolidierungsprogramme aufzulegen. Die Auswirkungen dieser **prozyklischen Politik** sind heute nicht zu übersehen. Anders als vom IMF noch im April 2011 erwartet, ist es in den Problemländern nicht zu

einer Konjunkturbelebung, sondern zu einer teilweise erheblichen Verschlechterung der konjunkturellen Lage gekommen (Tabelle 2). Die als Therapie gedachte, überambitionierte Konsolidierungspolitik hat sich somit als kontraproduktiv erwiesen.

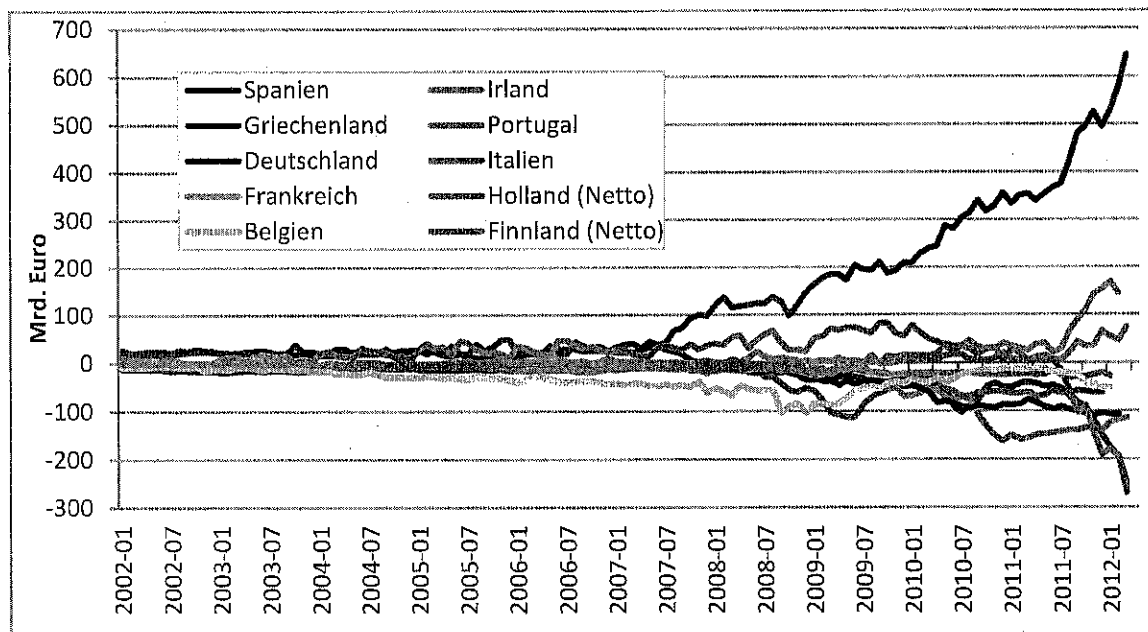
Tabelle 2: Wirtschaftliche Entwicklung in den Problemländern: Zuwachsrate des realen Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorjahr (in %)

	2011	2012 (IWF-Prognose April 2011)	2012 (IWF-Prognose April 2012)
Griechenland	-6,9	1,1	-4,7
Irland	0,7	1,9	0,5
Italien	0,4	1,3	-1,9
Portugal	-1,5	-0,5	-3,3
Spanien	0,7	1,6	-1,8

Quelle: IMF. World Economic Outlook, April 2011 und April 2012

6. Das Nebeneinander steigender Risikoprämien mit einer zunehmenden konjunkturellen Eintrübung in den Problemländern hat zudem das Vertrauen in die Stabilität ihrer Bankensysteme erheblich in Mitleidenschaft gezogen. Die in der öffentlichen Debatte stark beachteten und immer weiter ansteigenden **TARGET-Salden** innerhalb des Europäischen Systems der Zentralbanken sind ein sehr ernst zunehmendes Symptom dieser tiefgreifenden Vertrauenskrise (Schaubild 3).

Schaubild 3: Target-Salden im Europäischen System der Zentralbanken (in Mrd. Euro)



Quelle: Nationale Notenbanken

7. Insgesamt hat die Strategie der Bundesregierung, die Krise über einen maximalen Marktdruck und dadurch forcierte prozyklisch wirkende Sparprogramme zu lösen, völligen Schiffbruch erlitten. Nicht zuletzt die dadurch entstandenen teilweise extrem hohen Arbeitslosenraten von jungen Menschen stellen eine große Gefahr für die politische Stabilität und zugleich für die Zustimmung der Bürger zur Europäischen Union dar.

Mangelnde Therapieerfolge spiegeln unzureichende Problemdiagnose

8. Die Tatsache, dass es im Laufe der letzten 24 Monate zu einer immer größeren Verunsicherung der Märkte und einer immer ungünstigeren wirtschaftlichen Verfassung der Problemländer gekommen ist, legt es nahe, dass die von der Bundesregierung präferierte Therapie nicht nur unzureichend, sondern vielmehr kontraproduktiv gewesen ist. Dies dürfte vor allem auf eine **ein-dimensionale Diagnose** der Krisenursachen zurückzuführen sein.

Anders als dies in der öffentlichen Debatte in Deutschland immer wieder zu hören ist, lässt sich die Eurokrise nicht nur, und nicht einmal in erster Linie auf fiskalisches Fehlverhalten der fünf Problemländer zurückführen:

- Die Probleme Spaniens und Irlands, die mit sehr viel größeren Finanzierungsvolumina als im Fall Griechenlands verbunden sind, lassen sich primär auf ein gravierendes „**Marktversagen**“ nicht nur der spanischen und irischen Finanzinstitute zurückführen, sondern auch der Banken aus anderen Mitgliedsländern, die in großem Stil die entsprechende Refinanzierung gewährt haben.
 - Aber auch die deutsche Wirtschaftspolitik hat maßgeblich zu den Ungleichgewichten des Euroraums beigetragen, indem sie in den Jahren 2000 bis 2007 eine **Politik der realen Abwertung** betrieben hat. Zu nennen sind hier alle Maßnahmen zur Senkung des deutschen Lohnniveaus, wie zum Beispiel die Abschaffung der Parität bei den gesetzlichen Krankenversicherungsbeiträgen, die fiskalische Abwertung durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge im Jahr 2007 bei gleichzeitiger Anhebung des Mehrwertsteuersatzes und die Erleichterung der Leiharbeitsbestimmungen.
 - Schließlich hat auch die **Europäische Zentralbank**, die in besonderer Weise Verantwortung für den Zusammenhalt des Euroraums trägt, massiv versagt. Sie hat in den Jahren 2004 bis 2007 die Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten nicht ausreichend analysiert und war somit auch nicht in der Lage gewesen, die Politik und Öffentlichkeit rechtzeitig zu warnen. Aufgrund einer zu engen Ausrichtung am Ziel der Preisstabilität erfolgte in dieser Phase die Zinswende der EZB viel zu spät. Die EZB hat zudem die über Jahre hinweg divergierenden Lohnentwicklungen nicht als Risiko für die Stabilität des Währungsraums identifiziert.
9. Die in den letzten 24 Monaten zu beobachtende Verstärkung der Krise ist dann im Wesentlichen auf **systemische Faktoren** zurückzuführen:
- Aufgrund der Mitgliedschaft in der Währungsunion mussten die Problemländer ihre Konsolidierungsprogramme bei einem **konstanten nominalen Wechselkurs** durchführen. Dies stellt einen erheblichen Unterschied zu vergleichbaren Austeritätsprogrammen in der Vergangenheit dar, bei denen die fiskalische Kontraktion in der Regel durch eine massive nominale Abwertung der heimischen Währung zumindest teilweise kompensiert werden konnte.
 - Die Mitgliedschaft in der Währungsunion hat zudem den erheblichen Nachteil, dass die gesamte Verschuldung der Problemländer de facto eine **Fremdwährungsverschuldung** darstellt. Die Problemländer befinden sich damit in der problematischen Konstellation,

dass sie jederzeit zahlungsunfähig werden können. Ihre Situation unterscheidet sich damit fundamental von vergleichbaren Volkswirtschaften, die wie zum Beispiel das Vereinigte Königreich in der heimischen Währung verschuldet sind und über eine nationale Notenbank verfügen, die im Notfall bereit ist, unbegrenzt fällige Staatsanleihen anzukaufen. Da sich die Finanzmärkte, nicht zuletzt durch die Erklärung von Deauville vom Oktober 2010, zunehmend dieser Problematik bewusst wurden, kam es im Laufe des letzten Jahres zu einer sich selbstverstärkenden Spirale aus wachsendem Misstrauen und steigenden Zinsen.

- Während die Lage der Problemländer durch die systematischen Faktoren erheblich erschwert wurde, konnte **Deutschland** davon maßgeblich profitieren. Eine Abwertung der Währungen der Problemländer hätte sich unmittelbar nachteilig auf die deutsche Wettbewerbsfähigkeit ausgewirkt. Da die Eurokrise zudem den Wechselkurs des Euro insgesamt nachteilig beeinflusst hat, konnte die deutsche Wirtschaft davon auch auf anderen Märkten profitieren. Außerdem hat die Flucht aus Anleihen der Problemländer die Renditen für deutsche Anleihen extrem gesenkt, so dass Deutschland auch in dieser Hinsicht zu den Profiteuren der Krise zählt.

Systemische Krise erfordert systemische Lösung

10. In Anbetracht der systemischen Natur der Krisenverstärkung hat man sich zu fragen, ob es sich bei dem jetzt zur Diskussion stehenden Europäischen Stabilitätsmechanismus tatsächlich um ein „robustes Krisenbewältigungsinstrument“ (BT-Drs. 17/9048) handelt. Dabei geht es zum einen um das Volumen und zum anderen um die Konditionen, zu denen Mittel für Problemländer verfügbar gemacht werden können.
11. Die Konstruktion des ESM ist geprägt von der Vorstellung, dass ein Land immer nur durch eigenes Verschulden in eine finanzielle Problemlage kommen kann. Deshalb werden Kredite nur unter **stigmatisierenden Bedingungen** vergeben. Dies wiederum hat zur Folge, dass Länder eine Hilfe durch den ESM bis zur letzten Minute hinauszögern werden. Wenn man sich hingegen der systemischen Komponente der Krise bewusst wäre, würde man einen Krisenmechanismus so ausgestalten, dass er nicht nur im Notfall eingesetzt werden kann, sondern vielmehr bereits **präventiv** agieren kann, wenn sich auf den Märkten größere Verspannungen aufbauen. Bei der jetzigen Konstruktion ist zu befürchten, dass die Inanspruchnahme des ESM mit negativen Signaleffekten für ein Land verbunden ist, die sich vor allem für das Finanzsystem (Kapitalflucht) negativ und somit krisenverstärkend auswirken können.
12. Die systemische Natur der Krise legt es zudem nahe, einen Krisenmechanismus von seinem **Volumen** so auszugestalten, dass er in der Lage ist, einer Vertrauenskrise gegenüber italienischen und spanischen Staatsanleihen umfassend zu begegnen.

Das zur Krisenbewältigung in den nächsten 12 Monaten verfügbare **Finanzierungsvolumen** für Rettungsmaßnahmen ergibt sich aus dem zunächst parallelen Einsatz von EFSF und ESM. Nach der Unterstützung von Griechenland, Irland und Portugal verfügt der EFSF derzeit noch über frei verwendbare Mittel in Höhe von 248 Mrd. Das Finanzierungsvolumen des ESM wird davon bestimmt, wie schnell die Bareinzahlungen vorgenommen werden, da der ESM-Vertrag vorsieht, dass das Verhältnis zwischen eingezahltem Kapital und ausstehendem Betrag an ESM Anlei-

heemissionen stets bei mindestens 15 % zu halten ist. Bei den geplanten Terminen für die Bareinzahlungen ergibt sich folgendes Finanzierungsvolumen:

Tabelle 3: Finanzierungsvolumen EFSF und ESM (in Mrd. Euro)

Datum	Volumen EFSF	Volumen ESM	Gesamtvolumen
Juli 2012	248	106,7	354,7
Oktober 2012	248	213,3	461,3
erste Tranche 2013	248	320	500
zweite Tranche 2013	248	426,67	500

Bei der Berechnung des Gesamtvolumens ist zu berücksichtigen, dass nach Artikel 39 des ESM-Vertrags das konsolidierte Ausleihvolumen von EFSF und ESM bis zur Abwicklung des EFSF auf höchstens 500 Mrd. Euro begrenzt ist.

Dieses Volumen ist den **Finanzierungsbedarfen** gegenüber zu stellen, mit denen die Problemländer in den nächsten Monaten und Jahren konfrontiert sein werden. Für Italien und Spanien ergibt sich für dieses Jahr ein Refinanzierungsbedarf von zusammen 686 Mrd. Euro, von dem ein größerer Teil allerdings schon aufgebracht worden ist, für 2013 werden weitere 601 Mrd. Euro erforderlich sein (Tabelle 4). Im Fall Spaniens muss außerdem damit gerechnet werden, dass erhebliche zusätzliche Mittel zur Rekapitalisierung des spanischen Bankensystems erforderlich werden.

Tabelle 4: Refinanzierungsbedarf von ausgewählten Ländern des Euro-Raums

Land	Nominales Bruttoinlandsprodukt 2012		Refinanzierungsbedarf					
	Mrd Euro	2012 % ¹⁾	2013		2014		Mrd Euro ²⁾	
			Mrd Euro ²⁾	% ¹⁾	Mrd Euro ²⁾	% ¹⁾		
Italien	1 571	28,7	451	23,9	376	24,2	380	
Frankreich	2 062	18,2	375	19,5	402	18,1	373	
Deutschland	2 645	8,9	235	8,5	225	5,8	153	
Spanien	1 063	20,9	222	21,5	228	20,0	213	
Belgien	378	19,3	73	19,5	74	18,1	68	
Portugal	168	26,7	45	19,7	33	20,4	34	
Irland	159	15,3	24	14,7	23	13,8	22	
Nachrichtlich: Problemländer ³⁾	2 961	X	742	X	661	X	649	

1) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. – 2) Eigene Berechnung. – 3) Irland, Italien, Portugal und Spanien.

Diese Größenordnungen verdeutlichen, dass das jetzt zur Diskussion stehende „Krisenbewältigungsinstrument“ von vornherein zu gering dimensioniert ist, um im Falle eines möglichen Vertrauensverlustes gegenüber Spanien und Italien eine reibungslose Finanzierung im Rahmen eines Rettungsprogramms zu gewährleisten

13. Der ESM ist daher weder von seinem Volumen noch von seinen Konditionen in der Lage, eine umfassende Antwort auf die gravierenden systemischen Risiken der Europäischen Währungsunion zu bieten. Wenn die Alternative jedoch darin bestünde, dass überhaupt kein gemeinschaftlicher Rettungsmechanismus verfügbar ist, sollte der ESM auf jeden Fall implementiert werden.

Eine dem ESM deutlich überlegene institutionelle Lösung bietet das Modell des **Schuldentilgungspakts** (STP), das vom Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2011/12 in die Diskussion eingebracht worden ist. Der STP hat gegenüber dem ESM zum einen den Vorteil, dass er den Problemländern ein sehr viel größeres Finanzierungspotential eröffnet, zum anderen verzichtet er auf jegliche Diskriminierung der Mitgliedsländer des Euroraums. Er wird also den gemeinsam zu verantwortenden Ursachen und der systemischen Dimension der Krise sehr viel mehr gerecht als der ESM.

Der STP umfasst auf der einen Seite die Emission von Anleihen im Rahmen einer gemeinschaftlichen Haftung, die es Italien und Spanien ermöglichen würde, den Finanzierungsbedarf der Jahre 2012-2014 zu niedrigen Zinsen und ohne die stigmatisierenden Effekte eines ESM-Rettungsprogramms zu bewältigen. Im Fall Spaniens müsste allerdings der im Gutachten vorgesehene Finanzierungsrahmen von maximal 88 Mrd. Euro deutlich ausgeweitet werden. Dieser vergleichsweise niedrige Wert ergibt sich aus der Logik des STP, wonach nur der Teil der Verschuldung gemeinschaftlich finanziert werden kann, der die 60%-Grenze des Vertrags von Maastricht überschreitet. Aufgrund seiner durchaus soliden Fiskalpolitik in der Vergangenheit weist Spanien mit einer Schuldenstandsquote von 79,0 % (2012) nur einen vergleichsweise geringen Schuldenbetrag über dem Schwellenwert von 60 % auf.

14. Es besteht kein Zweifel, dass die Umsetzung des Schuldentilgungspakts mit Risiken verbunden ist und dass sie in Anbetracht eines Finanzierungsvolumens von rund 2,3 Billionen Euro auch eine große Überzeugungsarbeit der politischen Entscheidungsträger erfordert. In Anbetracht der Tatsache, dass der ESM nur sehr bedingt in der Lage ist, die Währungsunion vor den selbstverstärkenden Panikattacken der Finanzmärkte abzusichern, bliebe es ohne den STP weiterhin dabei, dass die Europäische Zentralbank gezwungen ist, unbegrenzt und ohne entsprechende Absicherungen die Rolle des „lender of last resort“ für den Euroraum wahrzunehmen. Die aus ordnungspolitischer Sicht gut begründete Trennungslinie zwischen der Geldpolitik und der Staatsfinanzierung würde so mehr als bisher verschwimmen.

Stellungnahme zum Gesetzespaket Fiskalvertrag, ESM und Bundesschuldenwesen

Anhörung Deutscher Bundestag,
Haushaltsausschuss, 7. Mai 2012

PD Dr. Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim)

unter Mitwirkung von

Florian Misch, Ph.D. (ZEW Mannheim)

Marc-Daniel Moessinger (ZEW Mannheim)

Christoph Schröder (ZEW Mannheim)

Mustafa Yeter (ZEW Mannheim)

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Ansprechpartner

PD Dr. Friedrich Heinemann

ZEW

L7, 1 · 68161 Mannheim

Postfach 10 34 43

68034 Mannheim

E-Mail heinemann@zew.de

Telefon 0621 1235149

Telefax 0621 1235223

Inhalt

1	Zusammenfassende Bewertungen	1
2	Der Gesamtkontext.....	3
3	Funktion und Wirksamkeit von Fiskalregeln	4
4	Detailbewertung des Fiskalvertrags.....	6
5	Europäischer Stabilitätsmechanismus	8
6	Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes	11
	Zitierte Literatur	12

1 Zusammenfassende Bewertungen

Gesamtkontext

- **ESM und Fiskalvertrag sind Elemente einer im Grundsatz stimmigen Gesamtstrategie.** Die Etablierung des dauerhaften Beistandsmechanismus wird an die Bedingung verbesserter nationaler Fiskalregeln geknüpft. Dieser Zusammenhang wird dadurch unterstrichen, dass sich künftig ein Land nur dann für ESM-Stabilitätshilfen qualifiziert, wenn es seine fiskalvertraglichen Verpflichtungen erfüllt.
- **Fiskalische Regeln, wie sie im Fiskalvertrag angelegt sind, sind gerade nicht mit rigider Austerität gleichzusetzen.** Im Gegenteil: Ein Verzicht auf glaubwürdige Fiskalregeln würde erst recht einen kompromisslosen Sparkurs in der Gegenwart erzwingen.

Fiskalvertrag

- **Der Fiskalvertrag verfolgt durch seine Verpflichtung auf Etablierung nationaler Fiskalregeln eine richtige Stoßrichtung.** Die Empirie ist vorsichtig optimistisch, dass solche Regeln tatsächlich defizitbegrenzend und vertrauensbildend wirken können.
- **Der Fiskalvertrag bringt gegenüber den existierenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts Verbesserungen:** einerseits die Verankerung im nationalen Rechtssystem und andererseits glaubwürdigere Sanktionsdrohungen. Allerdings beziehen sich diese neuen Sanktionen nur auf die Vorschrift zur rechtlichen Etablierung neuer Fiskalregeln. Der Vertrag bietet keine neue Handhabe für die Sanktionierung von Regelverstößen.
- **Von zentraler Bedeutung für die Wirksamkeit der neuen Regeln sind nun weitere Detailentscheidungen,** die in der Verantwortung der Europäischen Kommission liegen. **Erstens muss der zu konkretisierende Korrekturmechanismus unbedingt ein institutionelles Gedächtnis für Zielverfehlungen haben.** Solche Verfehlungen müssen innerhalb einer klar definierten kurzen Zeitspanne kompensiert werden. **Zweitens sollten realistische, aber ambitionierte Vorgaben für eine rasche Annäherung der Defizite an das mittelfristige Budgetziel gemacht werden.**

Europäischer Stabilitätsmechanismus

- **Im ESM-Vertrag bieten die Abstimmungsquoten aus deutscher Sicht eine ausreichende Sicherheit, dass der Garant und Kreditgeber Deutschland nicht gegen seinen Willen zu Leistungen gezwungen wird.**
- **Der ESM unterscheidet sich mit der Begrenzung der Haftung auf den jeweiligen Anteil eines Landes am Stammkapital stark vorteilhaft von den vielfach diskutierten „Eurobonds“.**
- **Die Beteiligung des Privatsektors an der Lösung von Überschuldungsproblemen wird im ESM-Vertrag entschieden zu gering gewichtet.** Dies stellt die größte Schwäche des ESM-Vertrags dar. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass die Kreditgeber Finanzhilfen für überschuldete Staaten leisten, für die ohne Privatsektorbeteiligung dann ein teilweiser Ausfall unausweichlich ist.
- **In der Ausübung seiner Kontrollgewalt über ESM-Finanzhilfen ist dem Bundestag dringend zu empfehlen, bei drohender Überschuldung von Kreditnehmern auf einer frühzeitigen Privatsektorbeteiligung als Bedingung für seine Zustimmung zu bestehen.**

Bundesschuldendwesengesetz

- **Der Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes ist in seinem grundsätzlichen Anliegen und in seinen Details überzeugend.** Mit dem Gesetz werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass auch der Bund seine Anleihen mit Laufzeiten von über zwölf Monaten in Zukunft mit Collective Action Clauses (CAC) ausstattet. Grundsätzlich ist es wichtig, Vorsorge dafür zu treffen, dass es über Griechenland hinaus zu Privatsektorbeteiligungen bei der Lösung der europäischen Schuldenkrise kommen kann.
- **Deutschland hat durch die Verankerung von CACs keine steigenden Kosten bei der Finanzierung seiner Staatsverschuldung zu erwarten.**

2 Der Gesamtkontext

Die Lösung der europäischen Staatsschuldenkrise bedarf einer umfassenden Strategie und wird Jahre in Anspruch nehmen. Eine Lösungsstrategie muss darauf setzen

- Verschuldungsanreize durch wirksamere nationale und europäische Regeln zu begrenzen,
- realwirtschaftliche Ungleichgewichte abzubauen,
- Vorbedingungen für ein höheres Potenzialwachstum zu schaffen, weil Wirtschaftswachstum das beste Mittel gegen Verschuldung ist,
- Lösungsmechanismen für Situationen staatlicher Überschuldung zu entwickeln,
- das Finanzsystem widerstandsfähiger gegen systemische Erschütterungen bei der Umschuldung insolventer staatlicher Schuldner zu machen,
- Notfallkreditsysteme gegen sich selbst erfüllende Panikattacken an den Staatsanleihemärkten zu etablieren,
- die aber nicht in permanente Transfersysteme degenerieren dürfen.

Von den Fortschritten auf all diesen Feldern wird es abhängen, wie schnell die EZB von ihrer derzeit umfänglich wahrgenommenen Verantwortung in der Eindämmung der akuten Krise entbunden werden kann. Dies ist unabdingbar, um die innere Stabilität der europäischen Währung auf Dauer zu sichern.

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) und der Fiskalvertrag, aber auch ein scheinbar unbedeutendes technisches Detail wie die Aufnahme von Collective Action Clauses (CAC) in die nationalen Finanzierungssysteme sind im Kontext dieses Gesamtzusammenhangs zu bewerten.

3 Funktion und Wirksamkeit von Fiskalregeln

Der „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (im Folgenden kurz: „Fiskalvertrag“) ergänzt das bislang unzulängliche fiskalische Regelwerk der Währungsunion, indem er europäische Vorgaben für nationale Fiskalregeln macht. Überzeugend konstruierte Fiskalregeln können einen Teilbeitrag dazu leisten, Vertrauen an den Staatsanleihemärkten zurück zu gewinnen. Dabei ist allerdings zunächst auf zwei Missverständnisse hinzuweisen:

Erstens können Fiskalregeln in Isolation nicht wirksam sein. Werden etwa die tiefer liegenden strukturellen Ursachen hoher öffentlicher Schulden (administrative Unzulänglichkeiten, fehlende ökonomische Wettbewerbsfähigkeit, systemische Krisen des Finanzsektors) nicht gelöst, dann können Fiskalregeln alleine nichts bewirken. Als Teil eines umfassenden Reformpakets können sie aber sehr wohl einen wichtigen Teilbeitrag zur Gesamtstrategie leisten.

Zweitens sind intelligent konstruierte Fiskalregeln nicht gleichzusetzen mit rigider Austerität. Fiskalregeln wie die deutsche grundgesetzliche Schuldenbremse lassen der Budgetpolitik Spielraum, um im Konjunkturverlauf „zu atmen“. Sie verpflichten aber dazu, in konjunkturellen Normalzeiten (und noch mehr in überdurchschnittlich guten Wachstumsjahren) Sparsamkeit an den Tag zu legen. In der akuten gegenwärtigen Schuldenkrise, in der manche Länder überhaupt keine Chance haben, ihr Budget kurzfristig auch nur in die Nähe der Nulllinie zu bringen, signalisiert die Etablierung solcher Regeln den Kreditgebern, dass diese Länder auf Dauer ihre Verschuldung eindämmen werden, auch wenn die aktuellen Budgetzahlen dies noch nicht zeigen können. **Ein Verzicht auf glaubwürdige Fiskalregeln würde erst recht kompromisslose Sparmaßnahmen in der Gegenwart erzwingen**, weil dann letztlich nur eine Verbesserung der Ist-Zahlen bliebe, um Kreditgebern eine Wende in der Schuldenpolitik zu signalisieren.

Empirische Analysen zur Wirksamkeit nationaler Fiskalregeln sind vorsichtig optimistisch, dass Fiskalregeln Schuldentendenzen abschwächen und außerdem an den Kapitalmärkten durch einen leichten Rückgang von Risikoaufschlägen honoriert werden.

Numerische Fiskalregeln, die etwa quantitative Grenzen für die Obergrenze von Haushaltsdefiziten setzen, wurden in den vergangenen Jahrzehnten vielfach subnational (z.B. US-Bundesstaaten, Schweizer Kantone) oder national etabliert. Inzwischen existiert eine umfangreiche Literatur, welche die Wirkung solcher Regeln auf fiskalische

Größen, aber auch auf die Marktbewertung von Staatsanleihen untersucht (z.B. Feld und Kirchgässner, 2008, für die Schweiz; Europäische Kommission, 2006, für die EU; Bohn und Inman, 1996, für US-Bundesstaaten). Im Allgemeinen zeigt sich hier ein verringernder Einfluss auf fiskalische Größen wie Defizite oder Schulden. Eine zentrale Einsicht ist, dass der dämpfende Effekt der Fiskalregeln umso höher ausfällt, je stringenter die Regeln ausgestaltet sind. So ist es durchaus entscheidend, ob eine Fiskalregel durch einfache Gesetzesänderungen oder nur durch eine Verfassungsänderung modifiziert werden kann. Eine bedeutende Rolle bei der Einführung numerischer Fiskalregeln spielt schließlich auch deren Ausgestaltung, beispielsweise bezüglich der Abdeckung verschiedener föderaler Ebenen und Nebenhaushalte. Die Literatur dazu zeigt, dass schlecht ausgestaltete Fiskalregeln zwar zu einer Reduktion von fiskalischen Größen führen können, im Gegenzug dafür aber die kreative Buchführung – beispielsweise durch Auslagerungen aus den Kernhaushalten – ausgeweitet wird. Gut ausgestaltete (numerische) Fiskalregeln sollten dies berücksichtigen und somit Ausweichmöglichkeiten jeglicher Art vermeiden.

Durch den Fiskalvertrag werden nun europäische Vorgaben für die Etablierung nationaler Fiskalregeln eingeführt. Hier stellt sich die Frage, ob nationale Regeln, die auf externen Druck hin etabliert werden, die gleichen Wirkungen haben können wie Regeln, die sich Staaten aus freien Stücken gegeben haben. Gerade in letzterem Fall ist dies auch Ausdruck eines nationalen Konsenses hinsichtlich der Stabilitätspräferenzen. Heinemann, Kalb und Osterloh (2011) haben in ihrer Arbeit untersucht, wie Fiskalregeln auf die Finanzierungskosten von Staaten wirken, wenn man gleichzeitig Indikatoren heranzieht, die Auskunft über die nationalen Stabilitätspräferenzen geben. Dabei zeigt sich, dass Fiskalregeln gerade in Ländern mit geringeren Stabilitätspräferenzen Finanzierungskosten senken. **Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die externe Veranlassung einer Regelsetzung nicht unbedingt deren Wirksamkeit mindert.** Voraussetzung dafür ist natürlich eine handwerklich hohe Qualität der betreffenden Regel, die die Glaubwürdigkeit der Regel sowohl nach außen (z.B. Finanzmärkte) als auch nach innen unterstreicht.

4 Detailbewertung des Fiskalvertrags

Der Fiskalvertrag verfolgt die richtige Stoßrichtung. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinen europäisch kodifizierten Regeln konnte eine weitere Akkumulation von Staatsschulden seit Euro-Einführung nicht verhindern. Aus dieser Erfahrung heraus werden mit dem Fiskalvertrag nun europäische Vorgaben für die Etablierung nationaler Fiskalregeln gemacht. Die Hoffnung in die Wirksamkeit nationaler Fiskalregeln ist angesichts der zuvor zitierten Literatur nicht unbegründet. Außerdem wird der neue Vertrag genutzt, um die Euro-Staaten auf eine Unterstützung der Europäischen Kommission im (europäischen) Verfahren bei übermäßigen Defiziten zu verpflichten.

Der Vertrag verpflichtet die Vertragsparteien darauf, in ihren nationalen Rechtsordnungen Vorschriften zum Ausgleich des gesamtstaatlichen Budgets zu verankern. Dabei wird als Obergrenze für das zulässige Defizit 0,5 Prozent für das Verhältnis des strukturellen Defizits zum BIP festgeschrieben. **Dabei ist anzuerkennen, dass die Verankerung in nationalem Recht mit hoher rechtlicher Bindungswirkung für das gesamte nationale Haushaltswesen angestrebt ist. Die Formulierung „vorzugsweise mit Verfassungsrang“ beinhaltet allerdings bedauerlicherweise die Möglichkeit, auch eine einfachgesetzliche Regelung vorzunehmen.**

Die Strafandrohung bei fehlender Etablierung der Schuldenbremse ist von relativ hoher Glaubwürdigkeit (gemessen etwa an der Strafandrohung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakt). Der Europäische Gerichtshof entscheidet über eine Regelverletzung und kann ein Zwangsgeld verhängen, wodurch die Sanktionsentscheidung in keiner Weise von Mehrheitsverhältnissen unter den Mitgliedstaaten abhängig ist. Der Europäische Gerichtshof kann dabei von jeder Vertragspartei (alleine) angerufen werden. All diese Vorkehrungen sind ungleich überzeugender als dies (bis heute) für das europarechtliche Sanktionsverfahren bei übermäßigen Defiziten gilt. Die Höhe der angedrohten Sanktion ist allerdings mit 0,1 Prozent gering, für Deutschland ergäbe sich eine Größenordnung von lediglich 2,5 Mrd. Euro.

Allerdings ist herauszustellen, dass sich diese Sanktionsandrohung nur auf die Regelung, nicht aber die Regeleinhaltung bezieht. Wird die 0,5 Prozent-Grenze der nationalen Regeln verletzt, so bietet der Fiskalvertrag keinen neuen Ansatzpunkt für europäische Sanktionen. Dies ist von besonderer Relevanz, wenn man bedenkt, dass im Falle einer kontinuierlichen Verletzung der Fiskalregel ein Defizitverfahren nach den Vorgaben des SWP in Gang gesetzt werden wird. Trotz dessen Reform darf an der Ef-

fektivität und Abschreckungswirkung der dort verankerten Sanktionsmechanismen weiterhin gezweifelt werden. Die Kritik an der Glaubwürdigkeit der SWP-Sanktionsdrohung ist bekannt und gilt weiterhin: Geldstrafen für hoch verschuldete Staaten sind nur bedingt glaubwürdig. Weiterhin sind keine vollständig automatischen Sanktionsmechanismen implementiert worden. Die Notwendigkeit einer qualifizierten Mehrheit zur Vermeidung von Sanktionen ist als Quasi-Automatismus zu begrüßen, lässt aber dennoch einen Spielraum, um durch politische Absprachen im Rat eine effektive Sanktionierung zu verhindern. Hier wären eigene Sanktionsmechanismen des Fiskalvertrags mit einer ausschließlichen Zuständigkeit der Kommission oder des Europäischen Gerichtshofs auch für die Einhaltung der Fiskalregeln zu begrüßen gewesen.

Darüber hinaus bedarf es einer weiteren Konkretisierung der Regelungen in Artikel des Fiskalvertrags zur wirtschaftspolitischen Koordinierung und Konvergenz. Bleiben hier Anreize zur effektiven Umsetzung gezielter Maßnahmen aus, so droht der koordinative Aspekt des Fiskalvertrags ins Leere zu laufen und keine Wirksamkeit zu entfalten. Es werden weder konkrete Mittel, Ziele noch Zeiträume genannt, sodass eine im Notfall rechtliche Durchsetzbarkeit dieses Abschnitts des Fiskalpakts nicht gewährleistet ist.

Des Weiteren ist zu konstatieren, dass der Fiskalvertrag wichtige Details der neuen Fiskalregeln noch offen lässt. Dies gilt für die vorgeschriebene Geschwindigkeit in der Annäherung an den Zielwert, für die Ausgestaltung des Korrekturmechanismus, der die Verpflichtungen für den Fall regelt, dass es zu einer Abweichung der Budgetsalden vom Zielwert kommt, aber auch für die Vorgaben für die zur Überwachung der Regel zuständigen nationalen Institution. Hier ist die Europäische Kommission mit der Konkretisierung betraut (Art. 3.1 und 3.2 Fiskalvertrag).

Von dieser Konkretisierung wird abhängen, ob der durch den Fiskalvertrag gesetzte Regelstandard wirklich überzeugen kann. Insbesondere sind zwei Dinge zu fordern:

Erstens muss der Korrekturmechanismus unbedingt ein institutionelles Gedächtnis für Zielverfehlungen haben. Die Regeln müssen dafür sorgen, dass Abweichungen des Defizits nach oben innerhalb einer klar definierten kurzen Zeitspanne durch Unterschreitungen kompensiert werden. Nur so können die Schuldenquoten effektiv stabilisiert werden. Auch müssen Ausnahmeklauseln im Rahmen eines solchen Korrekturmechanismus auf ein Minimum beschränkt bleiben.

Zweitens sollten realistische, aber gleichzeitig **ambitionierte Vorgaben für eine rasche Annäherung der Defizite an das mittelfristige Budgetziel** gemacht werden.

5 Europäischer Stabilitätsmechanismus

Die im Zuge der europäischen Schuldenkrise ad hoc konstruierten Notfallkreditfazilitäten sollen durch den ESM nun auf eine permanente Basis gestellt werden. Ein solcher Kreditmechanismus muss schwierige Zielkonflikte austarieren: Er muss einerseits ein Finanzierungsvolumen mobilisieren können, das ausreicht, einen Run auf die Anleihemärkte solventer Euro-Staaten abwehren zu können. Er darf andererseits nicht zu einem Instrument der dauerhaften Finanzierung von insolventen Euro-Staaten mutieren und damit letztlich zu einem Transfersystem degenerieren.

Drei Vorbedingungen sind zu erfüllen, damit die Gefahren, die mit einem solchen Kreditmechanismus verbunden sind, begrenzt bleiben:

- Erstens muss in der **Governance** des Mechanismus ausgeschlossen bleiben, dass Mehrheiten von hoch verschuldeten Staaten de facto Transfers von niedriger verschuldeten Staaten erzwingen können. Der Kreditmechanismus darf nicht die Marktdisziplin aushebeln, über die unsolide Staaten Sanktionen der Kapitalmärkte zu erwarten haben. In diesem Zusammenhang müssen alle Entwicklungen in Richtung einer gesamtschuldnerischen europäischen Haftung unterbleiben.
- Zweitens muss die Kreditgewährung an **strikte Bedingungen** geknüpft bleiben. Unter diesen Bedingungen sind effektive neue Fiskalregeln zu berücksichtigen
- Drittens muss ein Kreditmechanismus für solvente und insolvente Staaten unterschiedlich verfahren. **Für insolvente Staaten ist eine Beteiligung des Privatsektors unabdingbar**, da der Kreditmechanismus andernfalls zu einem Transfermechanismus wird. Für solvente Staaten, die lediglich Opfer einer Liquiditätskrise sind, sind Garantien und Kredite aus Sicht des Kapitalgebers hingegen sehr viel weniger riskant.

Der ESM ist im Hinblick auf diese Bedingungen folgendermaßen zu beurteilen:

Governance/Art der Haftung: **Die Abstimmungsquoten bieten aus deutscher Sicht ausreichende Sicherheit, dass der Garant und Kreditgeber Deutschland durch den ESM nicht gegen seinen Willen zu Leistungen gezwungen wird.** Weder bei qualifizierter Mehrheit (80 Prozent) noch im Dringlichkeitsverfahren (85 Prozent) ist eine Mehrheit gegen die Stimme Deutschlands möglich. Die Haftung ist ausdrücklich nicht gesamtschuldnerisch konzipiert. Hier lässt der ESM-Vertrag keinen Zweifel („Die Haftung

eines jeden ESM-Mitglieds bleibt unter allen Umständen auf seinen Anteil am genehmigten Stammkapital zum Ausgabekurs begrenzt“ Art. 8.5). **Der ESM unterscheidet sich somit stark vorteilhaft von den vielfach diskutierten „Eurobonds“, die in den meisten Konzeptionen gesamtschuldnerisch ausgelegt sind.**

Konditionalität: In den Grundsätzen des ESM werden Finanzhilfen an „strenge, dem gewählten Finanzinstrument angemessene Auflagen“ geknüpft. Damit definiert der ESM die Auflagen nicht genau, dies wäre auch kaum möglich. **Eine wichtige Konditionalität ist allerdings konkretisiert: Vereinbart ist, dass nur ein ESM-Mitglied Stabilitätshilfen erhalten kann, das den Fiskalvertrag ratifiziert hat.** Diese Verbindung zwischen den verbindlichen nationalen Fiskalregeln und der Begünstigung durch den ESM ist inhaltlich angemessen und begrüßenswert.

Beteiligung des Privatsektors bei insolventen Staaten: **Dieses für überschuldete Staaten zwingende Lösungselement wird im ESM-Vertrag entschieden zu gering gewichtet.** In den Erwägungsgründen des Vertrags (Nr. 12) heißt es, dass diese Beteiligung nur „in Ausnahmefällen“ in Betracht zu ziehen sei. Liegt ein Ersuchen auf Stabilitätshilfe vor, dann wird die Europäische Kommission „im Benehmen mit der EZB“ zwar damit beauftragt zu bewerten, ob die Staatsverschuldung tragfähig ist (Art. 13). Eine fehlende Tragfähigkeit der Staatsverschuldung wird aber nirgends als Ausschlussgrund für Stabilitätshilfen oder als zwingender Anlass für eine Privatsektorbeteiligung benannt. Positiv ist allerdings anzumerken, dass in den Erwägungsgründen (Nr. 11) auf die standardisierten Collective Action Clauses Bezug genommen wird, mit denen neue Staatsanleihen auszustatten sind (siehe Abschnitt 5 unten). Solche Klauseln dienen der Durchführung einer Privatsektorbeteiligung, so dass hier ein indirekter Hinweis vorliegt, dass diese Lösung auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen soll.

Diese unklaren und viel zu zurückhaltend formulierten Implikationen einer Überschuldung stellen die größte Schwäche des ESM-Vertrags dar. Aus dieser Unzulänglichkeit ergeben sich folgende Gefahren:

- Werden Finanzhilfen für insolvente Staaten gewährt, ohne dass eine Privatsektorbeteiligung die Überschuldung beseitigt, sind diese Finanzhilfen unweigerlich zu einem Teil als Transfer zu klassifizieren. Alle Vorkehrungen zur bevorrechtigten Position der ESM-Forderungen schützen dann am Ende die staatlichen Geldgeber nicht vor Verlusten. Dies gilt umso mehr, als in der Preisgestaltung der Stabilitätshilfen (Art. 20) nur auf die Deckung von Finanzierungs- und Betriebskosten, nicht aber auf Risikovorsorge abgestellt wird.

- In der Nachhaltigkeitsprüfung zum Gesetzentwurf ESM-Finanzierungsgesetz wird ausgeführt, dass Zahlungen das staatliche Nettovermögen unverändert lassen, sofern es sich nicht um den Ausgleich eines Schuldenerlasses handelt. Diese Prüfung ist ökonomisch unvollständig ausgefallen: **Alle Zahlungen an ein überschuldetes Land ohne absehbare Privatsektorbeteiligung wären risikoadäquat unmittelbar (im Ausmaß des Überschuldungsgrads) abzuschreiben** und würden in dieser Höhe unmittelbar das echte ökonomische Nettovermögen vermindern (unabhängig von der formalen finanztechnischen Behandlung).
- Die fehlende konkrete Perspektive zur Privatsektorbeteiligung schwächt auch die Glaubwürdigkeit von Auflagen im Rahmen der ESM-Kreditgewährung. Denn wenn keine konkrete Alternative zum Durchfinanzieren eines überschuldeten Staates entwickelt wird, besteht von Seiten der Kreditgeber nur ein geringes Drohpotenzial.

Die Zurückhaltung in Sachen Privatsektorbeteiligung ist aus der Angst vor unkontrollierbaren Folgen einer Umschuldung erklärbar. Die Erfahrungen mit der Griechenland-Umschuldung sollten hier aber ermutigen: Eine sorgfältig vorbereitete Beteiligung des Privatsektors kann einen ganz wesentlichen Entschuldungsbeitrag leisten, ohne dass er zwingend zu starken Marktturbulenzen führt. Umgekehrt hat das zu lange Verzögern der Griechenlandumschuldung im Zeitraum 2010/11 vermutlich stark zur Volatilität der Märkte beigetragen.

Wünschenswert wäre es, im Rahmen der ESM-Fortentwicklung ein geordnetes Restrukturierungsverfahren für hoch verschuldete Euro-Staaten zu entwickeln (etwa entsprechend dem Modell des Sachverständigenrats, 2010, Ziffer 161).

In der Ausübung seiner Kontrollgewalt über ESM-Finanzhilfen ist dem Bundestag bis dahin dringend zu empfehlen, bei drohender Überschuldung von Kreditnehmern auf einer frühzeitigen Privatsektorbeteiligung als Bedingung für seine Zustimmung zu bestehen. Andernfalls werden aus den ESM-Garantieverpflichtungen unausweichlich hohe echte Belastungen des Bundeshaushalts und der deutschen Steuerzahler.

6 Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes

Mit dem Gesetz zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass auch der Bund seine Anleihen mit Laufzeiten von über zwölf Monaten in Zukunft mit Collective Action Clauses (CAC) ausstattet. CACs dienen der zügigen Umschuldung souveräner Staaten, indem sie bereits im Anleihevertrag Mechanismen zur Nachverhandlung der Rückzahlungsbedingungen festschreiben. So sollen die bei (unstrukturierten) Umschuldungen anfallenden Transaktionskosten gemindert werden. Solche Kosten können etwa dadurch entstehen, dass eine kleine Minderheit der Gläubiger die Umschuldung durch rechtliche Schritte verzögert („Hold-out“) und somit die Schuldensituation des betroffenen Landes weiter verschärft. Insbesondere ermöglichen CACs bei drohendem Zahlungsausfall, das Koordinationsproblem bei in Anleiheform aufgenommenen Schulden zu lösen, indem sich die Vielzahl der Gläubiger im Rahmen einer Gläubigerversammlung organisiert und die für die Umschuldung notwendigen Beschlüsse mehrheitlich fasst. Die Umschuldung über CACs stellt daher eine marktnahe und dezentralisierte Möglichkeit zur Umstrukturierung der Staatsschulden dar.

Der Gesetzentwurf ist in seinem grundsätzlichen Anliegen und in seinen Details überzeugend. Grundsätzlich ist es wichtig, Vorsorge dafür zu treffen, dass es über Griechenland hinaus zu Privatsektorbeteiligungen bei der Lösung der europäischen Schuldenkrise kommen kann. Wie oben zum ESM dargelegt, müssen Umschuldungen als Option weiterhin verfügbar sein und für überschuldete Staaten möglichst frühzeitig zum Einsatz kommen. CACs dienen der Vorbereitung geordneter Abläufe im Fall von Umschuldungen. Die Etablierung der CACs dient darüber hinaus als Signal dafür, dass auch Staatsanleihen prinzipiell ausfallgefährdet sein können. Das unterstützt die Wirksamkeit der Marktdisziplin und steht im Einklang mit der Maastrichter Währungsordnung, insbesondere auch Art. 123 AEUV, der Kapitalmarktprivilegien staatlicher Schuldner ausschließen soll.

Auch die Detailanalyse des Gesetzentwurfs führt zu einem zufriedenstellenden Ergebnis:

- Ein häufiger Kritikpunkt in Bezug auf CACs ist die Tatsache, dass historisch viele dieser Regelungen nur für einzelne Anleihen gelten, weshalb oft für die Einführung eines umfassenderen Schuldenrestrukturierungsmechanismus plädiert wird (z.B. Krueger, 2002). Der Gesetzentwurf beugt diesem Argument

jedoch vor, indem er explizit auch die Möglichkeit anleiheübergreifender Änderungen der Rückzahlungsbedingungen vorsieht.

- Im vorliegenden Gesetzentwurf beträgt die notwendige qualifizierte Mehrheit 75 Prozent des in der Gläubigerversammlung vertretenen Nennwerts, wobei die Gläubigerversammlung erst beschlussfähig ist, wenn mindestens 2/3 des gesamten zur Verhandlung stehenden Nennwerts vertreten ist. Somit müssen insgesamt mindestens 50 Prozent aller stimmberechtigten Gläubiger (gemessen am Nennwert) einer Änderung der Rückzahlungsbedingungen zustimmen. Diese Werte entsprechen den weltweit bereits in vielen Anleiheverträgen festgelegten Mehrheitsdefinitionen.

Wissenschaftliche Befunde weisen darauf hin, dass **mit der Einführung von CACs keine höheren Finanzierungskosten für die Bundesrepublik Deutschland zu erwarten sind**. So vergleichen Eichengreen und Mody (2004) die Kreditkosten bei der Erstaussgabe von Staatsanleihen mit und ohne CACs und kommen zu dem Ergebnis, dass kreditwürdige Schuldnerstaaten von der Möglichkeit einer strukturierten Umschuldung profitieren und deren Kreditkosten daher sinken. Lediglich gefährdetere Staaten können nicht mit niedrigeren Kreditkosten rechnen, da ein eventuelles moralisches Risiko auf Seiten der Schuldnerstaaten aufgrund von umschuldungsfreundlichen Mechanismen und eine somit höhere Ausfallwahrscheinlichkeit die Vorteile der strukturierten Umschuldung aufwiegen könnten.

Zitierte Literatur

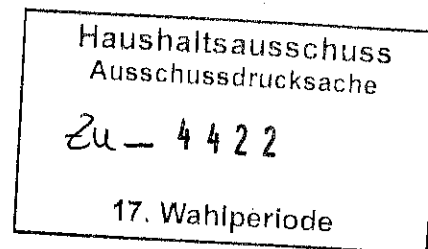
- Bohn, H. and R. Inman (1996). Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States, NBER Working Paper Series No. 5533.
- Eichengreen, B. and A. Mody (2004). Do Collective Action Clauses Raise Borrowing Costs? *The Economic Journal*, 114 (April), 247–264.
- Europäische Kommission (2006). *European Economy 2006 - Public Finances in EMU 2006*, European Commission: Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Feld, L.P. and G. Kirchgässner (2008). On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, in: R. Neck und J.-E. Sturm (Hrsg.), *Sustainability of Public Debt*. MIT Press, Cambridge/London, 223 - 255.

Heinemann, F., A. Kalb, and S. Osterloh (2011). Sovereign Risk Premia: The Link between Fiscal Rules and Stability Culture, Paper Prepared for the Workshop "Public Finances in Times of Severe Economic Stress: The Role of Institutions", European Commission, DG ECFIN.

Krueger, A. O. (2002). A New Approach to Sovereign Debt Restructuring, International Monetary Fund.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010). „Chancen für einen stabilen Aufschwung“, Jahresgutachten 2010/11.

Haushaltsausschuss
- Sekretariat -



Ergänzung
der Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 7. Mai 2012 auf Anforderung
zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und
Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
(BT-Drucksache 17/9046), zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur
Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus
(BT-Drucksache 17/9045), zur Finanzierung der deutschen Beteiligung
am Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 17/9048)
und zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes
(BT-Drucksache 17/9049)
zugeleitet wurden.

- **Karsten Wendorff**
Deutsche Bundesbank
- **Prof. Dr. Christian Calliess**
Freie Universität Berlin
- **Prof. Dr. Marcel Kaufmann**
Freshfields Bruckhaus Deringer LLP
- **Prof. Dr. Claudia Buch**
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
- **Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut Siekmann**
Institute for Monetary and Financial Stability
- **Prof. Dr. Andreas Fisahn**
Universität Bielefeld
- **Prof. Dr. Franz C. Mayer, LL.M**
Universität Bielefeld

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, zum Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG), zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes unter Berücksichtigung der Ausgestaltung der Parlamentsbeteiligung sowie einer Korrektur des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes hinsichtlich der Rechte des Gremiums nach § 10a am 7. Mai 2012

Bei der Gründung der Europäischen 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 Regeln für die nationalen Finanzpolitiken erreicht werden. In Einklang mit diesem Grundansatz wurde im Vertrag von Maastricht ausdrücklich festgeschrieben, dass weder die Gemeinschaft noch die Mitgliedstaaten für die Schulden eines anderen Mitglieds eintreten oder haften dürfen. Dies war nicht zuletzt in Deutschland sicherlich von einiger Bedeutung für die Akzeptanz des Eintritts in die Währungsunion. 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 andere 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.

Dieser wirtschaftspolitische Rahmen der Währungsunion hat die aktuelle Staatsschuldenkrise nicht verhindert, und zu ihrer Bewältigung wurden die vorhandenen Instrumente als unzureichend angesehen. Erste Anpassungen wurden daher bereits vorgenommen, und mit dem Fiskalpakt und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sollen weitere Änderungen in den Bereichen Krisenprävention und Krisenbewältigung erfolgen. Insgesamt setzt sich dabei die Tendenz der spürbaren Vergemeinschaftung von Risiken fort. Dies wird zwar von einer intensiveren wirtschaftspolitischen Koordination der EWU-Mitgliedstaaten begleitet, die Grundprinzipien des Rechts- und Koordinationsrahmens werden allerdings weitgehend unverändert gelassen. So bleibt die fiskalische Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten erhalten, und es werden, entsprechend den Anforderungen auch des deutschen Verfassungsrechts, keine ultimativen Eingriffsrechte einer zentralen Instanz in die nationale Haushaltsouveränität etabliert – auch nicht bei wiederholten Regelverstößen. Ebenso gilt die Nicht-Haftungsklausel grundsätzlich weiterhin, und Finanzhilfen sollen nur als letztes Mittel vergeben werden, wenn die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt gefährdet ist. Auch zukünftig kommt daher der Möglichkeit, dass die Kapitalmärkte bei unsolider Finanzpolitik spürbare Zinsaufschläge auf Staatsschuldtitel verlangen, eine wichtige Rolle zu. Gerade

auch aus geldpolitischer Sicht ist es entscheidend, dass Haftung und Kontrolle für finanz- und wirtschaftspolitische Entscheidungen nicht auseinander fallen und starke Eigenanreize verbleiben, um solide Staatsfinanzen zu erhalten oder wiederherzustellen.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend kurze Anmerkungen zu ausgewählten Aspekten der vorliegenden Gesetzentwürfe gemacht:

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion:

Der vorgesehene stärkere Sanktionsautomatismus (umgekehrte qualifizierte Mehrheit) im Rahmen des europäischen Defizitverfahrens ist zu begrüßen. Dadurch wird die Wahrscheinlichkeit größer, dass sich die Position der Europäischen Kommission durchsetzt, und eine Koalitionsbildung zur Aufweichung wird erschwert. **Allerdings wird die Haushaltsdisziplin nur dann gefördert, wenn die Kommission fiskalische Solidität auch tatsächlich als Priorität ansieht** und die Einhaltung der gemeinsamen Haushaltsregeln konsequenter angestrebt wird als in der Vergangenheit. Bedauerlich ist, dass der stärkere Sanktionsautomatismus nur bei Verfahren aufgrund einer Verletzung des Defizitkriteriums gelten soll, nicht aber bei Verfahren aufgrund einer Verletzung des Schuldenkriteriums.

Gleichfalls positiv zu werten ist, dass die Vertragsparteien – darunter alle EWU-Staaten – die Verpflichtung zu strukturell nahezu ausgeglichenen Haushalten oder Haushaltsüberschüssen im nationalen Recht verankern wollen. Damit besteht die Möglichkeit, dass auf nationaler Ebene der politische Druck zur Einhaltung dieser Vorgabe verstärkt wird, die auf europäischer Ebene ähnlich bereits im Stabilitäts- und Wachstumspakt enthalten ist. Wichtige Konkretisierungen für die nationalen Schuldenregeln stehen allerdings noch aus. **Mit dem noch zu konkretisierenden Korrekturmechanismus bei Überschreitungen der Obergrenze für das strukturelle Haushaltsdefizit würde ein wesentlicher Fortschritt erzielt, wenn – wie dies die deutsche Schuldenbremse vorsieht - eine regelgebundene Tilgung der aus den Überschreitungen resultierenden Schulden vorgegeschrieben würde.** Hierdurch würde einem stetigen Schuldenanstieg durch die Nutzung von Ausnahmeregelungen oder Verfehlungen im Haushaltsvollzug entgegen gewirkt. Obwohl dies in den Erwägungsgründen des Vertrags erwähnt wird, zeichnet sich eine solche Regelung gegenwärtig nicht ab. Auch eine weitgehende Unabhängigkeit des Korrekturmechanismus von nationalen politischen Ad-hoc-Entscheidungen ist keinesfalls gesichert. Gleichfalls noch zu konkretisieren ist das Tempo, mit dem bestehende strukturelle Defizite zurückzuführen sind, und wann das Haushaltsziel erstmals zu erreichen ist (Anpassungspfade). Hier ist ein ambitionierter Kurs wichtig. **Zudem sollten gleichmäßige jährliche Konsolidierungsschritte vorgegeben werden, damit nicht der größte Teil der Bemühungen auf die Endjahre des Anpassungszeitraums verschoben werden kann.** Dieses in der Vergangenheit beobachtete Muster birgt die Gefahr, dass die verbleibende Anpassungslast schließlich zu hoch erscheint und die Korrekturfrist dann in Frage gestellt wird.

Weiterhin droht aus heutiger Sicht, dass die Spielräume sowohl bei der konkreten Umsetzung in nationales Recht als auch bei der Anwendung im weiteren Verlauf sehr

groß bleiben. Letztlich ist für den Erfolg der Schuldenbremsen die Umsetzung und Anwendung auf nationaler Ebene ausschlaggebend. Eine wichtige Rolle dürfte hierbei der Öffentlichkeit und – wenn die Anrufungsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten dies zulassen – den nationalen Gerichten mit einer entsprechenden Überprüfungscompetenz, regelmäßig wohl den nationalen Verfassungsgerichten zukommen. Gegebenenfalls müsste eine solche gerichtliche Überprüfungscompetenz auf nationaler Ebene auch erst geschaffen werden. **Möglichkeiten für europäische Institutionen zur Durchsetzung der nationalen Regeln sind nicht vorgesehen.** Über den Stabilitäts- und Wachstumspakt hinausgehende Durchgriffsrechte der europäischen Ebene auf die nationale Finanzpolitik werden somit selbst bei fortgesetzter Verletzung der Regeln nicht geschaffen. Ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof besteht nur hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung auf nationaler Ebene, nicht hinsichtlich der Einhaltung dieser Regeln. **Mit dem Fiskalpakt wird also keineswegs eine „Fiskalunion“ eingeführt, und er rechtfertigt daher auch keine weitgehende Gemeinschaftshaftung (z.B. Eurobonds).** Denn durch eine solche weitgehende Gemeinschaftshaftung würden Haftung und Kontrolle noch stärker als in der einleitend beschriebenen Form auseinander fallen, und der Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion würde zunehmend inkonsistent.

Europäischer Stabilitätsmechanismus:

Der ESM kann dazu beitragen, Gefahren für die Finanzstabilität im Euro-Raum zu begrenzen. Allerdings wird der grundsätzlich in der EWU geltende Haftungsausschluss geschwächt, und **jeder Hilfsmechanismus kann die Anreize zu soliden öffentlichen Haushalten und die Wirksamkeit der präventiven Regelungen mindern.** Deshalb ist es entscheidend, dass Hilfen **nur als Ultima Ratio** gewährt werden, wenn die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt gefährdet ist. Gleichfalls von herausragender Wichtigkeit ist, dass die Hilfen tatsächlich an **strikte finanz- und wirtschaftspolitische Auflagen** gebunden werden, die eine zügige Rückkehr an den Kapitalmarkt ermöglichen, und dass deren Nichteinhaltung sanktioniert wird. Schließlich ist es von elementarer Bedeutung, dass die Hilfskredite **nur mit spürbaren Zinsaufschlägen** vergeben werden. Zwar scheinen solche Zinsaufschläge im Regelfall nicht beabsichtigt,¹ allerdings wird über die zukünftige Ausgestaltung im Einzelfall zu entscheiden sein, und sie können durchaus zur Voraussetzung der Kreditvergabe gemacht werden. **Ohne Zinsaufschläge ginge ein wichtiger Anreiz, den Eintritt in den Hilfsmechanismus zu verhindern oder zumindest rasch an den Kapitalmarkt zurückzukehren, weitgehend verloren.** Es dürfte sogar dazu kommen, dass Hilfe leistende Länder mit eigenen Haushaltsproblemen höhere Zinsen zahlen als die Hilfeempfänger. Eine konsequente Umsetzung der EU-Haushaltsregeln zur Vermeidung von Schief-lagen bis hin zu Sanktionen bei Regelverstößen lässt sich wohl nur schwerlich durchsetzen, wenn gleichzeitig ein Land, das aufgrund noch schwerwiegenderer Regelverstöße den Kapitalmarktzugang verloren hat, Unterstützung durch den ESM zu stark subventionierten Zinsen erhält.

¹ In Artikel 20 wird zwar von einer „angemessenen Marge“ gesprochen, in Erwägungsgrund 15 wird aber auf die Konditionen der Hilfskredite für Portugal und Irland verwiesen, die de facto ohne spürbare Aufschläge auf die Finanzierungskosten der EFSF vergeben werden.

Zu begrüßen ist der angestrebte bevorrechtigte Gläubigerstatus von ESM-Krediten, der die Steuerzahler in den Unterstützerstaaten schützt. Dies steht im Einklang mit den IWF-Krediten (die aber gegenüber dem ESM bevorrechtigt sein sollen). Es ist nicht klar, ob der bevorrechtigte Gläubigerstatus auch für etwaige Primär- oder Sekundärmarktkäufe gelten soll. Instrumente ohne diesen Vorrang wären jedenfalls mit erheblich höheren Ausfallrisiken verbunden. Die komplexen Hebelungsmodelle der EFSF, die auch auf den ESM übertragen werden können, stehen dem Grundsatz des bevorrechtigten Gläubigerstatus jedenfalls entgegen, da sie auf eine explizit nachrangige Position hinaus laufen (etwa Übernahme eines „first-loss piece“, um externe Investoren zu einer Beteiligung an der Emission zu bewegen).

Im Hinblick auf den Instrumentenkasten dürften reguläre Hilfskredite mit strikter Konditionalität, vorrangigem Gläubigerstatus und spürbaren Zinsaufschlägen die oben genannten Bedingungen mit Abstand am besten erfüllen. Dagegen erscheinen **Sekundärmarktkäufe am problematischsten**². Finanzhilfen des ESM für Kreditinstitute sollen – wie vorgesehen – weiter nur über den jeweiligen Mitgliedstaat unter Auflagen und nur dann gewährt werden, wenn weder die empfangenden Kreditinstitute noch der Mitgliedstaat eigenständig in der Lage ist, die Mittel am Kapitalmarkt aufzunehmen. Direkte Hilfen des ESM an Banken sind nicht vorgesehen und wären bei der derzeitigen Ausgestaltung des institutionellen Rahmens (einschl. der Finanzaufsicht und -kontrolle) auch ein Fremdkörper. So käme es unter anderem zu einer indirekten Übernahme von Risiken bezüglich eines staatlichen Zahlungsausfalls ohne entsprechende wirtschafts- und finanzpolitische Auflagen, wenn die betroffenen Institute in beträchtlichem Maß staatliche Schuldtitel halten oder weiter erwürben.

Finanzielle Hilfen des ESM sollten nur im Fall vorübergehender Liquiditätsengpässe eines Mitgliedstaats gewährt werden. Für den Fall einer Überschuldung wäre dagegen darauf zu achten, dass zunächst die Tragfähigkeit der Staatsschulden durch einen (Teil-)Verzicht privater Gläubiger grundsätzlich wieder hergestellt wird (und diese somit Risiken ihrer Anlageentscheidung tragen). Im Vertrag wird diesbezüglich auf die Praxis des Internationalen Währungsfonds in Erwägungsgrund 12 verwiesen. **Hilfreich ist in diesem Zusammenhang, dass ab Januar 2013 standardisierte und identische Umschuldungsklauseln in neu auszugebende staatliche Anleihen aufzunehmen sind,** die im Bedarfsfall eine Beteiligung privater Gläubiger erleichtern. **Hier gilt es allerdings darauf zu achten, dass diese Verpflichtung nicht durch Ausweichreaktionen unterlaufen werden** (kurzfristige Verschuldung, Schuldaufnahme durch untergeordnete staatliche Gebietskörperschaften oder parastaatliche Einrichtungen). Eine von der Bundesbank vorgeschlagene automatische, in den Anleihebedingungen enthaltene Laufzeitverlängerung für staatliche Schuldtitel für den Fall, dass ESM-Hilfen beantragt werden, wurde nicht aufgenommen.³

Im Hinblick auf die parlamentarische Kontrolle und breite Akzeptanz ist es insgesamt wichtig, die Hilfsmechanismen transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Vor dem

² Vgl. auch Deutsche Bundesbank, Zur Diskussion um Sekundärmarktkäufe des zukünftigen Europäischen Stabilitätsmechanismus, Monatsbericht, Februar 2011, S. 72f.

³ Vgl. Weber, A. A., J. Ulbrich und K. Wendorff, „Finanzmarktstabilität sichern, Investorenverantwortung stärken, Steuerzahler schonen. Ein Vorschlag zur Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch die geeignete Ausgestaltung künftiger Anleihekonditionen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. März 2011.

Hintergrund der zuletzt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm eingeforderten parlamentarischen Kontrolle erschiene es problematisch, wenn der Gouverneursrat des ESM wichtige Elemente wie das Instrumentarium, das Kapital, die Hilfeempfänger und das maximale Ausleihvolumen verändern könnte, gegebenenfalls sogar autonom. Der Deutsche Bundestag kann sich hier über die Festlegung eines Parlamentsvorbehalts für Entscheidungen im ESM-Gouverneursrat bzw. im ESM-Direktorium im Ratifizierungsprozess Mitspracherechte sichern. Ein solcher Parlamentsvorbehalt wurde ähnlich auch bereits für die Entscheidungsgremien der EFSF beschlossen. Der Entwurf des ESMFinG sieht einen Parlamentsvorbehalt bereits vor, in durchaus wichtigen Fällen soll statt einer Zustimmung des Plenums eine Zustimmung des Haushaltsausschusses ausreichen. Der Parlamentsvorbehalt kann sich dabei auch auf Entscheidungen der ESM-Entscheidungsgremien hinsichtlich der Instrumente und Konditionen des ESM beziehen.

Jens Ulbrich

Karsten Wendorff

Quellen:

Deutsche Bundesbank, Zur Diskussion um Sekundärmarktkäufe des zukünftigen Europäischen Stabilitätsmechanismus, Monatsbericht, Februar 2011, S. 72f.

Deutsche Bundesbank, Zu den Beschlüssen des Europäischen Rates zur künftigen Vermeidung und Bewältigung von Staatsschuldenkrisen, Monatsbericht, April 2011, S. 53-58.

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

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

Deutsche Bundesbank, Zu den Beschlüssen des Europäischen Rates und des Eurogipfels vom 26./27. Oktober 2011, Monatsbericht, November 2011, S. 66f.

Deutsche Bundesbank, Zum Fiskalpakt und Europäischen Stabilitätsmechanismus, Monatsbericht, Februar 2012, S. 64-67.

Stellungnahme von 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.

Weber, A. A., J. Ulbrich und K. Wendorff, „Finanzmarktstabilität sichern, Investorenverantwortung stärken, Steuerzahler schonen. Ein Vorschlag zur Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch die geeignete Ausgestaltung künftiger Anleihekonditionen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. März 2011.

Stellungnahme von Prof. Dr. Christian Callies

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

am Montag, den 7. Mai 2012

**zum Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung
des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Dr. 17/9045), zum Entwurf eines
Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und
Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BT-Dr. 17/9046), zum
Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen
Stabilitätsmechanismus (BT-Dr. 17/9048) sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur
Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes (BT-Dr. 17/9049)**

Stand: 4. Mai 2012

Den Gesetzesentwürfen BT-Dr. 17/9045, BT-Dr. 17/9046, BT-Dr. 17/9048, BT-Dr. 17/9049 sowie dem damit im Zusammenhang stehenden Entwurf eines Gesetzes zum Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (BT-Dr. 17/9047) stehen unter den nachfolgenden Aspekten **keine verfassungsrechtlichen Bedenken** entgegen.

I. Zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

1) Ratifikationsverfahren

a) Einschlägiges Ratifikationsverfahren hinsichtlich der Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV (BT-Dr. 17/9047)

Die Einführung des ESM wird europarechtlich durch den im Wege des Vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens (Art. 48 Abs. 6 EUV) eingeführten Art. 136 Abs. 3 AEUV abgesichert. Diesbezüglich verlangt Art. 48 Abs. 6 Unterabs. 2 S. 3 EUV zum Beschluss des Europäischen Rates¹ die mitgliedstaatliche Zustimmung nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften.

Nach dem Grundgesetz besteht insoweit das Erfordernis einer verfassungsändernden Mehrheit in Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG i.V.m. § 2 IntVG. Zwar übt der rein privatrechtlich agierende und lediglich die Mitgliedstaaten adressierende ESM an sich keine Hoheitsrechte aus, zumal Hoheitsrechtsübertragungen im Wege des Vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens schon europarechtlich ausgeschlossen (Art. 48 Abs. 6 Unterabs. 3 EUV) sind. Die Rspr. des BVerfG im Lissabon-Urteil hat das Vereinfachte Vertragsänderungsverfahren jedoch einer Übertragung von Hoheitsrechten i.S.d. Art. 23 Abs. 1 GG gleichgestellt,² was einfachgesetzlich durch § 2 IntVG umgesetzt wurde. Die konkreten

¹ Beschluss des Europäischen Rates v. 25.3.2011 (2011/199/EU), ABIEU Nr. L 91 v. 6.4.2011, S. 1.

² BVerfGE 123, 267 (387).

Voraussetzungen der qualifizierten Mehrheitserfordernisse in Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG lässt dieser allerdings – ebenso wie das BVerfG – offen. Mit Blick auf die grundgesetzlich verlangte³ und europarechtlich als Stabilitätsgemeinschaft konzipierte Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 123 ff. AEUV) mag es gute Gründe dafür geben, der Etablierung eines ständigen Hilfsmechanismus wie desjenigen des ESM eine solche Tragweite beizumessen, als dass darüber mit qualifizierter Mehrheit gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG entschieden werden sollte. In Anbetracht der zitierten Rspr. des BVerfG ist jedoch klarzustellen, dass diese Gründe nicht zwingend sind.

b) Einschlägiges Ratifikationsverfahren hinsichtlich des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Dr. 17/9045)

Der Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus sieht ein Ratifikationsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG vor, dem der Bundesrat zuzustimmen hat.⁴ Die normative Verzahnung des ESM mit der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, wie sie sich nicht zuletzt im neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV niederschlägt, lässt jedoch zugleich Art. 23 Abs. 1 GG als einschlägig erscheinen.

Insoweit bestehen freilich einige Unklarheiten. Zunächst ist fraglich, ob der formal außerhalb des Unionsrechts stehende und eigene Rechtspersönlichkeit aufweisende ESM zum von Art. 23 I GG geforderten Zuordnungssubjekt der zu übertragenden Hoheitsrechte, der „Europäischen Union“, zu zählen ist. Der Wortlaut des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG mit seiner Bezugnahme auf die „Entwicklung der Europäischen Union“ nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG („hierzu“) könnte ein weites Verständnis stützen. Darüber hinaus – und dies ist letztlich entscheidend – kommt es darauf an, wie man das Erfordernis einer Hoheitsrechtsübertragung interpretiert. Wie das für die Ratifikation des Art. 136 Abs. 3 AEUV relevante Beispiel des Vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens (Art. 48 Abs. 6 EUV) gezeigt hat, entfernt sich die Rspr.

³ BVerfGE 89, 155 (205).

⁴ BT-Dr. 17/9045, S. 4.

des BVerfG insoweit zunehmend vom „klassischen“ Verständnis, das maßgeblich auf das Kriterium der „Durchgriffswirkung auf den Bürger“ abstellt, und legt ein weites, über die bisherige Kasuistik⁵ jedoch nicht abschließend geklärtes, Begriffsverständnis zugrunde. Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, dass die Rspr. des BVerfG diese Tendenz fortsetzt und auch die Ratifikation des ESM einer Hoheitsrechtsübertragung gleichstellt.

Daran anschließend würde sich auf Basis der Rspr. die Frage stellen, ob nicht auch auf den ESM Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG anzuwenden ist, so dass mit 2/3-Mehrheit zu entscheiden wäre. Dies erscheint jedoch insoweit zweifelhaft, als der ESM als völkerrechtlicher Vertrag normenhierarchisch im Range unter dem Grundgesetz steht und dieses daher kaum dem Inhalt nach ändern kann. Letztlich nivelliert die Rspr. des BVerfG die in der Systematik der Art. 59 Abs. 2, 24, 23 Abs. 1 S. 2 und S. 3 GG angelegte Differenzierung, so dass die notwendige Abgrenzung nur noch unter erheblicher Rechtsunsicherheit möglich ist. In Vermeidung dessen sollte daher am Erfordernis der Durchgriffswirkung zur Bestimmung der Hoheitsrechtsübertragung festgehalten werden. In der Folge ist für den rein privatrechtlich agierenden und lediglich die Mitgliedstaaten adressierenden ESM – wie im Entwurf vorgesehen – Art. 59 Abs. 2 GG anzuwenden.

2) Verfassungsrechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus

Die Frage nach der Vereinbarkeit des ESM mit grundgesetzlichen Vorgaben hängt entscheidend von der Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligungsrechte im Rahmen der Inanspruchnahme des ESM ab.⁶ Sofern diese sichergestellt werden, sieht

⁵ BVerfGE 123, 267 (384 ff.).

⁶ Vgl. nur BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 112: „Eine Umgehung und Aushöhlung der parlamentarischen Budgetverantwortung wird bei derartigen Gewährleistungsermächtigungen nur verhindert, wenn der Gesetzgeber neben dem Umfang der Ermächtigung auch flankierende Rahmenbedingungen festlegt, die gewährleisten, dass die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages gewahrt bleibt. Dies kann durch gesetzliche Bindung der Inanspruchnahme an risikobegrenzende Kriterien und dadurch geschehen, dass die wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Gewährleistungsermächtigungen ihrerseits an die Mitwirkung des Bundestages gebunden bleiben. Bestimmtheit der gesetzlichen Inanspruchnahmevoraussetzungen und Notwendigkeit der Mitwirkung des Bundestages stehen dabei in einem wechselbezüglichen Verhältnis [...]“.

sich der ESM keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt, weder hinsichtlich der Belastungshöhe, noch weil er – wie zuweilen behauptet wird – einen verfassungsrechtlich bedenklichen bundesstaatsähnlichen Finanzausgleich innerhalb der Europäischen Union begründen würde.

a) Verfassungsrechtliche Anforderungen an die parlamentarischen Beteiligungsrechte (BT-Dr. 17/9048)

aa) Auch wenn man Art. 23 Abs. 1 GG im Rahmen der Ratifikation des ESM nicht für anwendbar hält, so hat dies keineswegs zur Folge, dass die zeitlich vorgelagerten Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 Abs. 2 GG obsolet werden würden. Weder verdrängt Art. 59 Abs. 2 GG die durch Art. 23 Abs. 2 GG gerade bezweckte zeitliche Vorverlagerung der Parlamentsbeteiligung, noch ist eine Hoheitsrechtsübertragung auf die Europäische Union gem. Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG Voraussetzung für die Anwendung der in Art. 23 Abs. 2 bis Abs. 6 GG vorgesehenen Mitwirkungsrechte. Die in Art. 23 Abs. 2 GG angesprochenen „Angelegenheiten der Europäischen Union“ gehen über die Inanspruchnahme von Hoheitsrechten (insbesondere im Wege der Rechtssetzung) hinaus und sind begrifflich umfassend zu verstehen. Die Aufgaben des ESM sind überdies in engem Zusammenhang mit den vertraglichen Regelungen der Wirtschafts- und Währungsunion zu sehen; gewährt der ESM z. B. Nothilfen, so wirkt dies unmittelbar auf deren Konzeption, etwa die „No-Bail-Out-Klausel“ (Art. 125 AEUV), ein. Daher würde es nahe liegen, den ESM als „Angelegenheit der Europäischen Union“ zu begreifen und die parlamentarischen Beteiligungsrechte in Anlehnung an Art. 23 Abs. 2 bis Abs. 6 GG samt der einfachgesetzlichen Konkretisierung in den Begleitgesetzen (EuZBBG, EuZBLG, IntVG) auszugestalten.⁷

Demgegenüber wählte das BVerfG im EFSF-Urteil einen anderen Weg, indem es die im Lissabon-Urteil betonte Integrationsverantwortung des Bundestages um eine

⁷ Ausführlich Calliess, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, NVwZ 2012, 1 (3 ff.).

Budgetverantwortung ergänzte.⁸ In Umsetzung dieses Urteils hat der Gesetzgeber die parlamentarischen Beteiligungsrechte an der EFSF neu gestaltet.⁹ Daran anknüpfend hat das BVerfG mit Urteil vom 28. Februar 2012 seine Rspr. zur Budgetverantwortung noch einmal konkretisiert.¹⁰

Die Instrumente des ESM (Art. 14 ff. VESM) wurden auf Basis der Befugnisse der „ertüchtigten“ EFSF angepasst. Bei der Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligungsrechte wird man sich daher leitbildhaft an den Vorgaben des neugefassten StabMechG und der diesbezüglichen Rechtsprechung orientieren können. Die Ausführungen des BVerfG lassen allerdings erkennen, dass sich im Vergleich zur EFSF insoweit beim ESM mit Blick auf die konkreten Ausgestaltung der Bestimmtheit der Höhe, des Zweckes, des Vergabemodi, des möglichen Empfängerkreises sowie des Zeitraumes der Gewährleistungsübernahme Änderungen ergeben können.¹¹

Die Dauerhaftigkeit des ESM steht der grundsätzlichen Vergleichbarkeit zur EFSF nicht entgegen. Zwar dürfen nach der Rspr. des BVerfG „[...] keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen [...]“¹². Allerdings führen die unter strengen Auflagen zu gewährenden Nothilfen aus dem ESM – wie das Regel-Ausnahme-Verhältnis von Art. 125 AEUV einerseits und Art. 136 Abs. 3 AEUV andererseits verdeutlicht – nicht zu einer auf Dauer angelegten Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten. Gerade weil die „No-Bail-Out-Klausel“ des Art. 125 AEUV die Regel bleibt, begründet der ESM – zumindest aus rechtlicher Sicht – nicht die Entstehung einer nach dem EFSF-Urteil verfassungsrechtlich unzulässigen „Transferunion“.¹³

⁸ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10.

⁹ Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus v. 09.10.2011, BGBl. I S. 1992.

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11.

¹¹ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 139-141.

¹² BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Ls. 3 b).

¹³ Dazu Calliess, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 72, S. 38 ff., online abrufbar unter

aa) Vor diesem Hintergrund entspricht das dem vorliegenden Änderungsantrag der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP zugrundeliegende dreistufige Beteiligungsmodell verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie sie auch das BVerfG formuliert hat. Seiner Rechtsprechung zufolge sind die **grundlegenden** Entscheidungen, insbesondere also ob ein Staat Nothilfen erhalten soll, sowie alle weiteren **wesentlichen** Entscheidungen im Plenum des Bundestages zu treffen, um dem Grundsatz der Budgetöffentlichkeit zu entsprechen.¹⁴ Dies betrifft insbesondere die grundlegende Entscheidung über die Gewährung von Finanzhilfen (die „Ob-Entscheidung“) gemäß Art. 13 Abs. 2 VESM. Mit anderen Worten: Wenn es „ums Geld geht“ ist daher ganz im Sinne des BVerfG auf einer **ersten Stufe** gem. § 4 Abs. 1 ESMFinG das Plenum zuständig. Sollte die gewährten Nothilfen im Nachhinein Änderungen unterworfen werden, insbesondere der Höhe nach, ist erneut das Plenum damit zu befassen. Zur Klarstellung könnte dies explizit im geplanten § 4 Abs. 1 ESMFinG erwähnt werden.¹⁵

Des Weiteren sind geplante Erhöhungen des Stammkapitals sowie des maximalen Darlehensvolumens als **wesentlich** einzustufen und – wie in § 4 Abs. 1 Nr. 2 ESMFinG-Entwurf vorgesehen – im Plenum zu erörtern. Entsprechend den Anforderungen des Art. 115 Abs. 1 GG bedürfen Erhöhungen des Stammkapitals einer gesetzlichen Zustimmung, wie es Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes zum Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Dr. 17/9045) auch umsetzt. Diese Regelungen stellen sicher, dass der Bundestag in seiner Gesamtheit in jedem Falle dauerhaft über die Höhe der Gewährleistungen entscheidet. Vor diesem Hintergrund genügt es den verfassungsrechtlichen Anforderungen dann auch, wenn Beschlüsse über den Abruf des zuvor gesetzlich zugesagten Stammkapitalanteils „nur“ der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses unterliegen (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 ESMFinG-Entwurf). Die erforderliche

<http://portal-europarecht.de/epapers> (=Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 71 (2012), S. 113, 156 ff.).

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 108.

¹⁵ Vorbild könnte insoweit § 3 Abs. 2 Nr. 2 StabMechG sein.

Gewährleistungsermächtigung für die Kapitalabrufe erteilt § 1 Abs. 2 ESMFinG-Entwurf.

bb) Hieran schließt sich die **zweite Stufe** an: Soweit die Beschlüsse nach Art. 13 Abs. 3, Abs. 4 VESM lediglich in Ausführung des Grundsatzbeschlusses gemäß Art. 13 Abs. 2 VESM ergehen und keine wesentlichen Abweichungen enthalten, es also um „Wie-Entscheidung“ geht, genügt diesbezüglich die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses, wie sie § 5 Abs. 2 Nr. 1 ESMFinG-Entwurf vorsieht. Andernfalls wäre auch hier das Plenum zu befassen, was mit Blick auf die offene Formulierung („insbesondere“) in § 4 Abs. 1 ESMFinG-Entwurf auch unter dem vorliegenden Entwurf als möglich erscheint.

Im Übrigen gewährleistet § 5 ESMFinG-Entwurf die fortlaufende parlamentarische Begleitung des ESM in Routinefragen auf Ausschussebene, insbesondere wenn § 5 Abs. 3 S. 1 ESMFinG-Entwurf in allen Fällen, die die Haushaltsverantwortung des Bundestages berühren, die Abgabe zu berücksichtigender Stellungnahmen gegenüber der Bundesregierung vorsieht. Dieses „berücksichtigen“ wird man in Anlehnung an das in § 9 Abs. 4 EUZBBG niedergelegte Verfahren¹⁶ verstehen können.

cc) Auf der **dritten Stufe** findet sich ein Sondergremium, das sich freilich nur auf den ersten Blick an das aus § 3 Abs. 3 StabMechG bekannte und vom BVerfG gerügte¹⁷ sog. „Neuner Gremium“ anlehnt. Im Unterschied zu der dort vorgesehen Institution begrenzt § 6 ESMFinG-Entwurf dessen Befugnisse in verfassungsrechtlich zulässiger Weise. Das Gremium handelt nur im Falle von vertraulichen Maßnahmen, die in sachlicher Hinsicht durch die Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilität nach Art. 18 VESM konkretisiert werden.¹⁸ Insbesondere sieht § 6 Abs. 2 S. 2 ESMFinG-Entwurf nunmehr – wie vom BVerfG angemahnt¹⁹ – Stellvertreter für das Gremium vor. Außerdem verdeutlicht § 7 Abs. 7 ESMFinG-Entwurf, dass der Bundestag zu

¹⁶ Ausführlich dazu *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.).

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 132 ff.

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 132 ff.

¹⁹ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 146.

unterrichten ist, sobald die Gründe für die Vertraulichkeit entfallen sind.²⁰ Bei der Wahl des Gremiums sind die Vorgaben des BVerfG hinsichtlich der spiegelbildlichen Zusammensetzung zu beachten, also insbesondere die schematische Anwendung des Berechnungsverfahrens.²¹ Damit wird den Anforderungen des BVerfG vollumfänglich Rechnung getragen.

dd) Im Unterschied zur EFSF ist im Rahmend des ESM für dringliche Fälle ein Verfahren vorgesehen, das es ermöglicht, in qualifizierter Mehrheit von 85 % der Kapitalanteile am ESM zu entscheiden (Art. 4 Abs. 4 VESM). Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist dabei entscheidend, dass Deutschland aufgrund seines Kapitalanteils eine Sperrminorität zukommt, also auch in diesem neuen „Dringlichkeitsverfahren“ keine Beschlüsse ohne positive Zustimmung Deutschlands, respektive des Parlaments gefasst werden können.

ee) Im Unterschied zur Beteiligungsregelung hinsichtlich des EFSF (§ 4 Abs. 4 StabMechG) sieht der Gesetzesentwurf kein explizites **Rückholrecht** des Plenums mehr vor. Dies könnte man auf den ersten Blick unter dem Aspekt der Öffentlichkeitsfunktion des Plenums sowie im Hinblick auf die Rechte des einzelnen Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) für problematisch halten. Bei näherer Betrachtung steht der Verzicht auf ein explizites Rückholrecht jedoch im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Denn einer Regelung, wie sie § 4 Abs. 4 StabMechG vorsieht, wird man auch auf Basis der Rspr. des BVerfG verfassungsrechtlich keine konstitutive, sondern „nur“ eine deklaratorische Bedeutung beimessen können. Denn im Rahmen seiner allgemeinen Kontrollfunktion, insbesondere aber in Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung, kann sich der Bundestag als Plenum immer selbst befassen. Dies wird man auch im Rahmen der „Generalklausel“ des § 4 Abs. 1 ESMFinG-Entwurf berücksichtigen können, so dass sich eine explizite Regelung erübrigt. Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn das Rückholrecht – über § 4 Abs. 4 StabMechG hinaus – als Minderheitenrecht auszugestalten wäre. Doch fordert das BVerfG weder ein

²⁰ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 158 ff.

²¹ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 154 ff.

§ 4 Abs. 4 StabMechG entsprechendes Rückholrecht des Plenums, noch hat es ein als Minderheitenrecht ausgestaltetes Rückholrecht verlangt. Im Übrigen haben die Erfahrungen der Praxis, insbesondere im Rahmen des zweiten griechischen Hilfspaketes, gezeigt, dass allein schon aufgrund des politischen Druckes eine Befassung des Plenums naheliegt. Auch aus diesem Grunde scheint eine über § 4 Abs. 1 ESMFinG-Entwurf hinausgehende explizite Regelung eines Rückholrechts entbehrlich.

ff) Soweit der Entwurf des ESMFinG Befugnisse des Haushaltsausschusses vorsieht, erscheint es angesichts der Komplexität der Materie überlegenswert, diese zukünftig einem neu einzurichtenden gemischten „**Stabilitätsausschuss**“ aus Vertretern des Haushaltsausschusses, des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union sowie des Rechtsausschusses, möglicherweise ergänzt um die Fraktionsvorsitzenden oder Parlamentarischen Geschäftsführer (ohne Stimmrecht), zu übertragen.

Im Hinblick auf die Etablierung eines solchen neuen Gremiums ist zunächst von Belang, dass die Äußerungen des BVerfG in den Urteilen vom 7. September 2011 bzw. 28. Februar 2012 den Haushaltsausschuss nicht als zwingend zuständigen Ausschuss thematisieren. Insoweit greift das Gericht zwar auf die haushaltsrechtliche Staatspraxis zurück, allerdings nur um zu verdeutlichen, dass auch der Haushaltsausschuss bereits vor Fassung des StabMechG teilweise plenareretzende Entscheidungen getroffen hat.²² Zudem ist davon auszugehen, dass die Zuweisung an den Haushaltsausschuss im EFSF-Urteil lediglich an die in Rede stehende Regelung in § 1 Abs. 4 StabMechG a.F. anknüpfte, die das Gericht verfassungskonform auslegte.²³ Sachlicher bzw. funktionaler Argumente, warum einzig und allein der Haushaltsausschuss zuständig sein sollte, finden sich in der Rspr. des BVerfG nicht. Ganz im Gegenteil würde gerade die nicht nur haushaltsrechtlich, sondern in hohem Maße auch europa- und verfassungsrechtlich determinierte Frage der Zulässigkeit von Finanzhilfen für einen erweiterten „Stabilitätsausschuss“ sprechen. Ein solcher wäre auch mit der Sonderstellung des Haushaltsausschusses im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung – wie sie etwa

²² BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 123.

²³ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 141.

§ 95 GOBT vorsieht – zu vereinbaren, da dieser nur die laufende routinemäßige parlamentarische Begleitung des ESM wahrnehmen würde. Beispielsweise bedarf eine Grundsatzfrage, wie diejenige der Belastungshöhe, weiterhin einer gesetzlichen Ermächtigung und würde so den privilegierten Zugriff des Haushaltsausschusses im Vergleich zu den anderen Ausschüssen sichern.

Ohne die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen eines solchen „Stabilitätsausschusses“ hier näher behandeln zu können, so wäre aus Sicht der Abgeordnetenrechte in seiner Zusammensetzung die spiegelbildliche Abbildung des Parlaments eine Grundvoraussetzung.²⁴ Überdies würde sich die grundsätzliche Frage stellen, inwieweit der Bundestag über die im Grundgesetz vorgesehenen Fälle (vgl. nur Art. 45, 45c GG) hinaus, durch Gesetz oder aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie Entscheidungsbefugnisse auf Untergremien delegieren kann. Das BVerfG hat diese Frage nicht abschließend beantwortet.²⁵ Selbst wenn man eine solche Delegation im Falle wesentlicher Entscheidungen für problematisch halten würde, wäre diese Grenze bei der gerade auf routinemäßige Fragen beschränkten parlamentarischen Begleitung des ESM durch den vorstehend skizzierten „Stabilitätsausschuss“ nicht erreicht. Denn wesentliche Entscheidungen bleiben ja der ersten Stufe, dem Plenum, vorbehalten.

b) *Der Europäische Stabilitätsmechanismus als Weg in die „Transferunion“?*

Die Einführung des ESM etabliert auf Unionsebene keinen – mit Blick auf den verfassungsrechtlich geforderten und unionsrechtlich etablierten Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit der Haushalte²⁶ bedenklichen – dauerhaften Transferausgleich. Vielmehr bleibt es dabei, dass jeder Teilnehmer der Währungsunion grds. eigenverantwortlich für die Folgen seiner Haushaltspolitik einzustehen hat. Dies sichern unverändert die Art. 123 ff. AEUV. Die Ausnahmen von diesem Grundsatz, insbesondere dem „No-Bail-Out“ (Art. 125 AEUV), führt der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV nunmehr explizit vor Augen. Wenn die Finanzhilfen danach mit

²⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 125 ff.

²⁵ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 122.

²⁶ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 129.

Blick auf eine Stabilitätskrise der Eurozone in jedem Einzelfall einstimmig gewährt werden müssen, sie überdies zeitlich begrenzt und vor allem für den Empfängerstaat mit Auflagen zur Wiederherstellung einer mit den europarechtlichen Vorgaben im Einklang stehenden Haushaltssituation verbunden sind, dann ist – auch in Übereinstimmung mit den Vorgaben des EFSF-Urteils des BVerfG – gewährleistet, dass keine Form eines föderalen Finanzausgleichs etabliert wird.²⁷ Ganz im Sinne dieses Regel-Ausnahme-Verhältnisses von Art. 125 AEUV einerseits und den diesem korrespondierenden Vorgaben des Art. 136 Abs. 3 AEUV ist die Verknüpfung zwischen ESM und VSKS zu sehen, der zufolge die Ratifikation des Fiskalvertrages und die Einführung der Schuldenbremse zukünftig Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen des ESM ist. Diese Konditionalität ist als vorweggenommene Bedingung der Gewährung von Finanzhilfen des ESM zu interpretieren und zur Auslegung des Art. 12 I VESM heranzuziehen.²⁸

c) *Verfassungsrechtliche Grenzen bezüglich der Belastungshöhe*

Der ESM wirft vor dem Hintergrund der Höhe des durch die Bundesrepublik Deutschland zugesagten Kapitals (21,71712 Milliarden Euro einzuzahlendes Kapital; weitere 168,30768 Milliarden Euro abrufbares Kapital) die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen der finanziellen Belastung auf, zumal die EFSF aufgrund des Vorziehens des ESM parallel zu diesem weiter operieren soll.

Die Vorgaben des BVerfG zur Belastungshöhe sind jedoch in hohem Maße interpretationsbedürftig. So deutet eine Urteils Passage sogar an, dass es schon fraglich ist, ob aus der aus Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG folgenden Budgetverantwortung überhaupt eine justiziable Grenze der Höhe nach gezogen werden

²⁷ Ausführlich Calliess, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 72, S. 38 ff., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers> (= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 71 (2012), S. 113, 156 ff.).

²⁸ Dazu Calliess/Schoenfleisch, Vom Fiskalpakt zur „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Überlegungen zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 75, S. 22 f., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers>.

kann.²⁹ Mit Rücksicht auf andere Urteilspassagen wird das Gericht insoweit jedoch wohl so zu verstehen sein, dass es von der Existenz einer absoluten Belastungsgrenze ausgeht, auch wenn es diese nur auf evidente Verletzungen hin überprüfen will.³⁰ Daraus folgt: Wenn das Gericht nicht von einer justiziablen Obergrenze ausginge, dann müsste es diesbezüglich auch keine Evidenzkontrolle ausüben. Unterstellt man also die Existenz einer verfassungsrechtlichen Grenze der Belastungshöhe, so bleibt die Schwierigkeit, Kriterien zur konkreten Bestimmung dieser zu ermitteln. So könnte – dem Gericht zufolge – die verfassungsrechtliche Grenze überschritten sein, „[...] wenn sich im Eintrittsfall die Gewährleistungen so auswirkten, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe.“³¹ Wann dies der Fall sein soll, bleibt hingegen im Unklaren. Jedenfalls bleibt der Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers zu berücksichtigen.

Wichtig ist jedoch, dass das Gericht, den Aspekt der Eintrittsrisiken in seine Evidenzkontrolle über die Belastungshöhe mit einbezieht.³² Das bedeutet also, dass die absolute Grenze der finanziellen Belastung wohl umso höher sein kann, je unwahrscheinlicher der Eintritt des Gewährleistungsfalles ist. Vor diesem Hintergrund hat die hergestellte Konditionalität zwischen Fiskalvertrag und ESM entscheidende Bedeutung für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Belastungshöhe. Wenn zukünftig jeder Eurostaat Hilfen des ESM nur unter der Bedingung der Ratifikation des Fiskalvertrages und der Einführung der dort vorgesehenen Schuldenbremse erhält, mindert dies das Risiko des Eintrittes des Gewährleistungsfalles.

²⁹ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 131: „Ob und inwieweit sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip eine justiziable Begrenzung des Umfangs von Gewährleistungsermächtigungen herleiten lässt, ist fraglich.“

³⁰ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 130.

³¹ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 135.

³² BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Rn. 131: „Die Beschränkung auf evidente Verletzungen gilt für die Frage, bis zu welcher Höhe eine Gewährleistungsübernahme unter dem Aspekt der Eintrittsrisiken und die dann zu erwartenden Folgen für die Handlungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers noch verantwortbar ist.“

Des Weiteren beeinflussen sich nach der Rspr. des BVerfG die Belastungshöhe und die Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung wechselseitig.³³ Sollten daher in Zukunft Anpassungen der Gewährleistungssumme in Betracht kommen, wäre dieser Aspekt zu berücksichtigen. Auch deswegen ist davon auszugehen, dass der ESM in seiner gegenwärtigen Form auf Basis der Rspr. des BVerfG noch keine evidente Überschreitung der Belastungsgrenze darstellt.

II. Anmerkungen zum Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BT-Dr. 17/9046)

1. Verfassungsrechtliche Implikationen des Fiskalvertrages

a) Anders als nach den politischen Entwicklungen des vergangenen Jahres zu erwarten war, bringt der Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) – der sog. Fiskalvertrag – keine europäische „Fiskalunion“ mit sich. Eine europäisch überformte Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik wird allenfalls in Ansätzen sichtbar. Der Fiskalvertrag arbeitet ganz überwiegend mit denselben Mitteln, wie sie auf Basis der geltenden Kompetenzordnung im Rahmen des Sekundärrechts mit dem aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie bestehenden und Ende 2011 in Kraft getretenen sog. „Six Pack“³⁴ formuliert wurden.³⁵

b) Insbesondere kann – entgegen mancher Deutungen in Politik und Rechtswissenschaft – dem nach Art. 5 Abs. 1 VSKS dem Rat der Europäischen Union und der Kommission vorzulegenden „Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm“, das diejenigen Vertragsstaaten vorzulegen haben, die Gegenstand eines unionsrechtlichen Defizitverfahrens sind (Art. 126 AEUV), kein Vetorecht der Kommission hinsichtlich der nationalen Haushalte entnommen werden. Zwar soll das Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 S. 3 VSKS nach

³³ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 112.

³⁴ ABIEU Nr. L 306 v. 23.11.2011.

³⁵ Ausführlich *Calliess/Schoenfleisch*, Vom Fiskalpakt zur „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Überlegungen zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 75, S. 10 ff., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers>.

„zur Genehmigung“ vorgelegt werden, allerdings „im Rahmen der bestehenden Überwachungsverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts“. Dieses bedient sich jedoch lediglich rechtlich unverbindlicher politischer Empfehlungen. Daran ändert der Fiskalvertrag als völkerrechtlicher Vertrag, bedingt durch die Nichtanwendung des Art. 48 EUV und die fehlende Beteiligung aller EU-Mitgliedstaaten am Vertrag, nichts.

Im übrigen handelt es sich im Rahmen der Art. 3 Abs. 1 lit. b) Satz 3, Abs. 2 Satz 2 VSKS nur um unverbindliche Vorschläge oder Empfehlungen der Kommission, die erst vermittelt über Art. 7 VSKS Rechtswirkungen entfalten.

c) Der VSKS ergänzt die unionsrechtlich in Art. 126 AEUV und im Stabilitäts- und Wachstumspakt angelegte Defizitüberwachung punktuell, insbesondere durch die konkreteren Vorgaben, die die sog. „Schuldenbremse“ (Art. 3 Abs. 1 lit. b) VSKS) den Mitgliedstaaten bezüglich ihrer zu erfüllenden mittelfristigen Haushaltsziele macht. Vor allem aber stärkt der VSKS damit die Stabilität in der Eurozone, indem die Einhaltung der bestehenden haushaltspolitischen Verpflichtungen, zuvorderst die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite, besser kontrolliert werden kann.

Insoweit werden aber nicht neue fiskal- oder haushaltspolitische Kompetenzen auf die EU übertragen, sondern es soll die Umsetzung der bestehenden, bereits seit langem rechtsverbindlichen Stabilitätskriterien in der Eurozone effektiviert werden. Im Vergleich zum seit dem Vertrag von Maastricht bestehenden unionsrechtlichen Rahmen sind die verfassungsrechtlichen Implikationen daher eher als gering einzustufen. Es ist zwar längerfristig nicht auszuschließen, dass der Fiskalvertrag Ausgangspunkt einer vertieften Integration der Eurozone in Richtung „Fiskalunion“ werden könnte, selbst verwirklicht er diese jedoch nicht. Aus verfassungsrechtlicher Sicht bestehen somit keine Bedenken gegen eine Ratifikation des Fiskalvertrages (vgl. **dazu auch unten bei III.**).

2. Einschlägiges Ratifikationsverfahren hinsichtlich des Fiskalvertrages

Nach dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion soll der

Fiskalvertrag neben Art. 59 Abs. 2 GG entsprechend Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG ratifiziert werden.³⁶ Dies überrascht zum einen im Vergleich zum ESM, der „nur“ auf Art. 59 Abs. 2 GG gestützt wird, zum anderen ist es mit Blick auf die im Fiskalvertrag getroffenen Regelungen keineswegs evident, dass dieser aus verfassungsrechtlicher Sicht von solcher Tragweite ist, dass eine verfassungsändernde 2/3-Mehrheit zwingend erforderlich ist.

Zur Begründung der qualifizierten Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat wird angeführt, dass sich die Bundesrepublik Deutschland mit dem Fiskalvertrag völkerrechtlich bindet, keine Änderung der grundgesetzlichen Schuldenbremse (Art. 109, 115 GG) vorzunehmen. Dahinter scheint die Annahme zu stehen, dass der Fiskalvertrag die grundgesetzliche Schuldenbremse – scheinbar dauerhaft – der Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers entziehe, diese quasi in eine Art. 79 Abs. 3 GG nicht unähnliche Stellung bringe.

Demgegenüber ist jedoch zweierlei zu bedenken: Zum einen zeigt Art. 16 VSKS, dass der Fiskalvertrag schnellstmöglich in Unionsrecht überführt werden soll, also anschließend auch den vertraglich vorgesehenen Änderungsmechanismen unterliegt (Art. 48, 50 EUV). Zum anderen ist der Fiskalvertrag bereits jetzt nach den allgemeinen völkervertraglichen Regelungen kündbar (vgl. Art. 56 Abs. 1 lit. b), 60, 62 WVRK³⁷). Zudem stellt sich – insoweit in Parallele zum ESM – die normenhierarchische Frage, ob ein einfacher völkerrechtlicher Vertrag, der im Range unterhalb des Grundgesetzes steht, überhaupt eine solche Bindungswirkung entfalten kann, wie sie insoweit teilweise unterstellt wird. Im Übrigen mangelt es auch hinsichtlich des Fiskalvertrages an einer Hoheitsrechtsübertragung, da sich nur die Vertragsstaaten binden, ohne dass Maßnahmen mit Durchgriffswirkung auf den Bürger vorgesehen sind.

Somit bleibt als maßgebliches Argument für eine 2/3-Mehrheit die Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Interpretation des Art. 23 Abs. 1 GG durch das BVerfG. Letztlich wird man hierin das eigentliche Motiv für die gewählte Rechtsgrundlage sehen können. Aus

³⁶ BT-Dr. 17/9046, S. 4.

³⁷ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23.5.1969, BGBl. II 1985, 926.

Gründen der Rechtssicherheit ist die entsprechende Anwendung von Art. 23 Abs. 1 S. 3, Art. 79 Abs. 2 GG im Ergebnis ratsam. Verfassungsrechtlich zwingend ist die qualifizierte Mehrheit jedoch nicht.

III. Abschließende Anmerkungen zu den Grenzen des Grundgesetzes, insbes. zur diskutierten Aktivierung des Art. 146 GG

Die europa- und verfassungsrechtlich geforderte Grundkonzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft, in der jeder Teilnehmer grds. eigenverantwortlich für die Folgen seiner Haushaltspolitik einzustehen hat, wird mit dem Fiskalvertrag und dem ESM beibehalten. Zumindest aus rechtlicher Perspektive – mithin wenn sich alle Akteure an das Recht der EU, die eine Rechtsgemeinschaft bildet, halten – begründet der ESM keinen dauerhaften bundesstaatsähnlichen Finanztransfer: Denn europarechtlich bleibt das „No-Bail-Out“ des Art. 125 AEUV die Regel, die nur im Interesse der Stabilität der Eurozone und unter strengen Auflagen möglichen Nothilfen nach Art. 136 Abs. 3 AEUV sind die Ausnahme. Auch kommt der Kommission auf Basis des Fiskalvertrages weder ein Vetorecht hinsichtlich der nationalen Haushaltsplanung zu, noch begründet die dort vorgesehene Einführung einer Schuldenbremse im Falle des Grundgesetzes eine maßgebliche Neuerung, da mit den Art. 109, 115 GG in Deutschland bereits strengere Verschuldungsvorgaben als im Fiskalpakt existieren.

Die mit dem Fiskalvertrag verbundene Stärkung der Vollzugskontrolle korrespondiert voll und ganz dem Ziel der Stabilitätsgemeinschaft. Zur Einhaltung der aus diesem Ziel resultierenden Vorgaben, insbesondere also zur Einhaltung der Stabilitätskriterien, haben sich die Mitgliedstaaten der Eurozone auf Basis des Vertrages von Maastricht und des diesen konkretisierenden Stabilitäts- und Wachstumspaktes bereits damals verpflichtet. Ohne diese Vorgaben hätte Deutschland – wie das BVerfG unter Bezugnahme auf sein Maastricht-Urteil einmal mehr im EFSF-Urteil hervorhob³⁸ – der Wirtschafts- und Währungsunion gar nicht beitreten dürfen. Jeder Schritt, der der

³⁸ BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az. 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, Ls. 4, unter Hinweis auf BVerfGE 89, 155 (205).

verbesserten Einhaltung dieser Vorgaben dient, überträgt also keine neuen Hoheitsrechte auf die EU, sondern sichert längst übertragene Hoheitsrechte im Interesse des europa- und verfassungsrechtlich geforderten Ziels der Stabilitätsgemeinschaft ab. Wenn aber mit dem Fiskalvertrag nur bereits übertragene Hoheitsrechte in Form der Stabilitätspflichten besser abgesichert werden sollen, dann ist für deren Übertragung nach wie vor der Vertrag von Maastricht relevant. Dieser wurde vom BVerfG aber auch mit Blick auf Art. 79 Abs. 3 GG für verfassungsgemäß gehalten. Insoweit als der Fiskalvertrag die Einhaltung der im Zuge des Vertrags von Maastricht vereinbarten Stabilitätskriterien stärkt, kann er den über das Demokratieprinzip und Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kernbereich des parlamentarischen Budgetrechts nicht berühren.

Berlin, den 4. Mai 2012

Christian Calliess



Prof. Dr. Marcel Kaufmann

STELLUNGNAHME

zur öffentlichen Anhörung im Rahmen der 88. Sitzung des Haushaltsausschusses am Montag, den 7. Mai 2012

Die Stellungnahme bezieht sich im Schwerpunkt auf die Beteiligungsrechte des Bundestages nach den Gesetzentwürfen, die Gegenstand der öffentlichen Anhörung sind (BT-Drs. 17/9046, 17/9045, 17/9048 und 17/9049 sowie Änderungsanträge der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP zu den BT-Drs. 17/9048 und 17/9049). Die Beurteilung erfolgt maßgeblich anhand des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 28.02.2012 zur Parlamentsbeteiligung nach Maßgabe des Stabilisierungsmechanismusgesetzes (Beteiligungsrechte des Bundestages/EFSF, Az: 2 BvE 8/11) und den vorangehenden Entscheidungen des BVerfG zur Integrations- und Haushaltsverantwortung des Bundestages im Prozess der europäischen Integration und in Systemen intergouvernementalen Regierens.

I. BEWERTUNGSMAßSTAB

Der Entscheidung des BVerfG im Organstreit „Beteiligungsrechte des Bundestages/EFSF“ lagen die folgenden rechtlichen Erwägungen zugrunde:

1. Prüfungsmaßstab

- 1.1 Das BVerfG hat die Verantwortung des Bundestages und die Rechtstellung der Abgeordneten ausdrücklich hervorgehoben. Es hat hierbei betont, dass das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen werden. Dies gelte auch in einem System intergouvernementalen Regierens.
- 1.2 Daneben betont das Gericht ausdrücklich den Grundsatz des Selbstorganisationsrechts des Parlaments. Das Parlament sei dazu befugt, sein Selbstorganisationsrecht auszuüben, um die effektive Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben sicherzustellen. Hierbei komme ihm ein Gestaltungsspielraum zu, den es durch gesetzliche Regelungen ausfüllen dürfe. Soweit hierbei Abgeordnetenrechte ausgestaltet und beschränkt würden, sei das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Entscheidungen des Deutschen Bundestages zum Ausgangspunkt und zur Grundlage der rechtlichen Ausgestaltung zu



nehmen. Differenzierungen in Bezug auf den Abgeordnetenstatus bedürften daher zu ihrer Rechtfertigung eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und hinreichend gewichtig sei.

- 1.3 In der Ausübung des Selbstorganisationsrechts sei das Parlament dazu berechtigt, Untergremien zu bilden, denen die Befugnis zur Vorbereitung von Entscheidungen und – in einigen Einzelfällen – auch abschließende Entscheidungsbefugnisse zukommen könnten. Dem entspreche auch die bisherige Staatspraxis. Soweit Abgeordnete hierdurch von der Mitwirkung an der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung ausgeschlossen würden, sei dies nur zum Schutze anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig.

Bei der Konstituierung von Untergremien müsse der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gewahrt werden. Jeder Ausschuss müsse ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellen. Er müsse die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln, wobei hierbei wesentlich auf die Fraktionsstärken abzustellen sei.

2. **Schlussfolgerungen für die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf Untergremien**

Das BVerfG hat anerkannt, dass die Einrichtung eines Untergremiums zur selbstständigen und plenareretzenden Wahrnehmung von Aufgaben des Bundestages grundsätzlich dem Selbstorganisationsrechts des Parlaments unterfällt. Der Ausschluss der in diesem Gremium nicht vertretenen Abgeordneten lasse sich rechtfertigen, soweit die Funktionsfähigkeit des Parlaments dies erforderlich mache. Insbesondere könne es der Grundsatz der Funktionsfähigkeit rechtfertigen, dass der Bundestag in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit Vorkehrungen dafür trifft, Entscheidungen zügig und vertraulich treffen zu können.

- 2.1 Mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit dieser Einschränkungen sind jedoch die folgenden Einschränkungen zu beachten:

- Aus Gründen der besonderen Eilbedürftigkeit könne die Delegation von Befugnissen auf ein Sondergremium – im Kontext der EFSF – nicht gerechtfertigt wurden. Es seien keine Gründe ersichtlich, aus denen sich das Erfordernis eines „kleinstmöglichen“ Gremiums ergebe, um besonders rasch zusammentreten zu können. Eine Verhinderung weniger Mitglieder des Gremiums könne zu seiner Beschlussunfähigkeit führen, zumal keine Stellvertreter vorgesehen seien. Zudem seien für sämtliche Maßnahmen



der EFSF Vorbereitungshandlungen durch den ersuchenden Staat und die EFSF erforderlich, was gegen die Annahme der Eilbedürftigkeit spreche.

- Eine Rechtfertigung aus Gründen der besonderen Vertraulichkeit sei nur für tatbestandlich eng umgrenzte Maßnahmen möglich. Ausdrücklich bejahte das BVerfG dies für den Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt. Ein Bekanntwerden einer solchen Maßnahme – oder auch nur ihrer Planung – sei geeignet, den Erfolg zu vereiteln.
- Weiterhin sah das Gericht es als problematisch an, die Zuständigkeiten des Sondergremiums in Form einer Regelvermutung zu begründen. Dies entspreche nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit. Denn die Regelvermutung sei mit einer Beschränkung der Delegationsmöglichkeit auf eng begrenzte Ausnahmefälle nicht vereinbar. Diese Beschränkung sei aber erforderlich, um den Anforderungen an einen schonenden Ausgleich zwischen dem Geheimschutzinteresse und den kollidieren Statusrechten der Abgeordneten gerecht zu werden. Überdies habe das Plenum nicht die Möglichkeit, das Eingreifen der Regelvermutung im Vorfeld zu überprüfen.

- 2.2 Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit verlange, dass ein Sondergremium mit plenareretzten Entscheidungsbefugnissen ein verkleinertes Abbild des Plenums darstelle und die Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen möglichst getreu widerspiegele. Diese Anforderungen seien bei einem Gremium erfüllt, auch wenn dies lediglich eine Mindestanzahl von Abgeordneten vorsehe, soweit die Vertretung aller Fraktionen des Parlaments unter Wahrung der Mehrheitsverhältnisse im Plenum sichergestellt ist.

III. BEWERTUNG DER VORGESEHENEN BETEILIGUNGSRECHTE

1. Beteiligung nach Maßgabe des Entwurfs eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG)

1.1 § 3 (Haushalts- und Stabilitätsverantwortung) und § 4 (Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen im europäischen Stabilitätsmechanismus)

Die Vorschrift schreibt den Grundsatz fest, dass der Deutsche Bundestag in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) bei Stabilitätshilfen zugunsten einer Vertragspartei seine Verantwortung für den Haushalt und die Fortentwicklung der Stabilität der Währungsunion wahrnimmt. Dies bestätigt den vom BVerfG herausgehobenen Grundsatz, dass das Parlament im Prozess der europäischen Integration und in Systemen intergouver-

nementalen Regierens seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung wahrzunehmen hat.

Wesentliches Instrument für die Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung ist der Parlamentsvorbehalt für solche Angelegenheiten des ESM, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ESMFinG). Dies betrifft namentlich die Gewährung von Stabilitätshilfen an eine Vertragspartei (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ESMFinG) sowie Beschlüsse des ESM über die Veränderung des genehmigten Stammkapitals sowie des maximalen Darlehensvolumens. In diesen Fällen ist die Zustimmung des Plenums konstitutiv für die Zustimmung der Bundesregierung, wobei die Beschlussfassung im Gouverneursrat ihrerseits im gegenseitigen Einvernehmen erfolgt (vgl. Art. 5 Abs. 6 lit. f) und d) ESM-Vertrag; zum Erfordernis der Einstimmigkeit der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder vgl. Art. 4 Abs. 3 Satz 1 ESM-Vertrag). Auch die Enthaltung im Gouverneursrat – die ein Zustandekommen des Beschlusses nicht verhindern könnte – steht unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Plenums (§ 4 Abs. 2 Satz 1 ESMFinG). Fehlt es an dieser Zustimmung, so muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen.

1.2 Zu § 5 ESMFinG (Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages)

- a) § 5 ESMFinG sieht eine Delegation der Befugnisse des Deutschen Bundestages auf den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vor. Dies bezieht sich nach dem Zuständigkeitskatalog des § 5 Abs. 2 ESMFinG namentlich auf solche Maßnahmen, die eine bereits beschlossene Finanzhilfefazilität rechtlich implementieren (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 ESMFinG), die eine bestehende Finanzhilfefazilität modifizieren, ohne das Gesamtfinanzierungsvolumen zu verändern (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 ESMFinG), die den Abruf von genehmigtem und nicht eingezahltem Stammkapital nach Art. 9 Abs. 1 EMS-Vertrag betreffen (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 ESMFinG) oder sich auf die Annahme oder wesentliche Änderung der Leitlinien der Durchführungsmodalitäten der einzelnen Finanzhilfefazilitäten beziehen (§ 5 Abs. 2 Nr. 4 ESMFinG). Auch insoweit ist der deutsche Vertreter an den Beschluss des Haushaltsausschusses gebunden. Bei der Auszahlung einzelner Tranchen einer gewährten Stabilitätshilfe ist der Haushaltsausschuss lediglich zu beteiligen (§ 5 Abs. 3 Satz 2 ESMFinG).
- b) Die Delegation von Befugnissen des Bundestages auf den Haushaltsausschuss erscheint aus verfassungsrechtlicher Sicht gerechtfertigt.



Zwar gilt auch insoweit der Grundsatz, dass das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrzunehmen sind. Andererseits hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 07.09.2011 die Delegation von Beteteiligungsrechten des Deutschen Bundestages an haushaltswirksamen Entscheidungen der Bundesregierung innerhalb der EFSF auf den Haushaltsausschuss ausdrücklich gebilligt, soweit diese Beteiligung in Form des Erfordernisses einer vorherigen Zustimmung realisiert wird (BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az: 2 BvR 987/10, Rn. 141). Vor diesem Hintergrund ist auch vorliegend von der Zulässigkeit der Delegation auszugehen.

Denn bei den Befugnissen nach § 5 Abs. 2 ESMFinG handelt es sich durchweg um solche Entscheidungen auf der Ebene des ESM, bei denen es um den Vollzug oder die Konkretisierung von Entscheidungen geht, denen das Plenum des Deutschen Bundestages zuvor mit konstitutiver Wirkung zugestimmt hat. Dies gilt auch für § 5 Abs. 2 Nr. 3 ESMFinG (Kapitalabrufe) und die von dieser Vorschrift nicht umfassten, d.h. nicht der Zustimmung des Haushaltsausschusses unterliegenden, Fälle des Art. 9 Abs. 2 und 3 ESM-Vertrages. Denn in diesen Fällen – in denen dem ESM selbst Verluste oder sogar seine Zahlungsunfähigkeit drohen und damit seine Existenz gefährdet wäre – wären Kapitalabrufe nur im Rahmen des durch die Einrichtung des ESM bereits durch die Parlamente genehmigten Kapitals möglich. Die Haftung eines jeden Mitglieds des ESM ist streng auf diese Summe begrenzt. Von daher erscheint – mit Blick auf die parlamentarische Budgetverantwortung – in diesen Eilfällen ein weiterer parlamentarischer Mitwirkungsakt verfassungsrechtlich verzichtbar.

1.3 § 6 ESMFinG (Beteiligung durch ein Sondergremium)

- a) In § 6 ESMFinG ist vorgesehen, dass – soweit ein Kauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt nach Art. 18 des ESM-Vertrages geplant ist – die Bundesregierung die besondere Vertraulichkeit der Angelegenheit geltend machen kann. Diese besondere Vertraulichkeit wird sodann näher legal definiert und ein Begründungserfordernis vorgesehen, vgl. § 6 Abs. 1 ESMFinG. In diesem Fall können die in dem §§ 4 und 5 ESMFinG bezeichneten Beteiligungsrechte des Bundestages von einem Sondergremium wahrgenommen werden, dessen Mitgliederzahl so klein wie möglich ist, wobei alle Fraktionen vertreten sein müssen, die Mehrheitsverhältnisse zu wahren sind und die Zusammensetzung des Plenums wiedergespiegelt werden muss. Dabei sind Stellvertreter in gleicher Zahl zu benennen. Das Sondergremium kann der



Annahme der besonderen Vertraulichkeit unverzüglich widersprechen. Weiterhin ist eine Unterrichtungspflicht des Sondergremiums gegenüber dem Plenum vorgesehen, sobald die Gründe für die besondere Vertraulichkeit entfallen sind (§ 6 Abs. 4 ESMFinG).

b) Nach meiner Einschätzung entsprechen Zuständigkeiten und Zusammensetzung des Sondergremiums sowie das Verfahren seiner Befassung den verfassungsgerichtlichen Vorgaben des BVerfG, so wie sie oben umrissen wurden:

- Die besondere Vertraulichkeit der Angelegenheit tritt nicht im Wege einer gesetzlich definierten (Regel-) Zuständigkeit ein, sondern setzt die Geltendmachung durch die Bundesregierung voraus. Der Begriff der besonderen Vertraulichkeit ist legal definiert. Die Bundesregierung ist verpflichtet, die besondere Vertraulichkeit zu begründen, was – im Streitfalle – die politische wie ggf. auch rechtliche Überprüfung der Geltendmachung und der anschließenden Maßnahmen des Sondergremiums erlaubt.
- Die Zusammensetzung des Gremiums entspricht, wie vom BVerfG bestätigt, den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Dem Einwand des Gerichts, die Funktionsfähigkeit des Gremiums könne angesichts des Fehlens von Stellvertretern beeinträchtigt sein, wird Rechnung getragen.
- Die Regelung in § 6 Abs. 3 ESMFinG stellt sicher, dass die Befugnisse des Sondergremiums an das Plenum zurückfallen können, soweit – nach Auffassung (der Mehrheit) der Mitglieder des Sondergremiums – die Voraussetzungen der besonderen Vertraulichkeit nicht gegeben sind. Ein Rückholrecht des Plenums hat das BVerfG ausdrücklich nicht gefordert. Auch hat es nicht gefordert, dass innerhalb des Sondergremiums Minderheitenbefugnisse bestehen müssten, die eine Rückholbarkeit erlaubten. Dies entspricht den allgemeinen Grundsätzen des Parlamentarismus, wonach Minderheitenrechte nur in Ausnahmefällen – etwa im Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse – vorgesehen sind, ansonsten Entscheidungen aber dem Mehrheitsprinzip folgen.

2. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes

Die Stellungnahme beschränkt sich auf die vorgeschlagene Änderung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP, wonach § 9 Abs. 1 des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG) vom 17.10.2008 insoweit geändert wird, als dessen Sätze 3 und 4 durch Regelung



gen zur Parlamentsbeteiligung bei der Entsperrung der Kreditermächtigung gem. § 9 Abs. 1 FMStFG ersetzt werden sollen.

2.1 Die vorgeschlagene Regelung bezieht sich auf die Aufhebung der Sperre für Kreditermächtigungen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 FMStFG, wonach die Kreditermächtigung in Höhe von 30 Mrd. Euro (von einer Gesamthöhe von 70 Mrd. Euro) gesperrt ist; § 9 Abs. 1 Satz 3 und 4 FMStFG (zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 24.02.2012) sieht gegenwärtig vor, dass die Aufhebung der Sperre allein von der Zustimmung des Gremiums nach § 10a FMStFG abhängt. Zur Zusammensetzung des Gremiums ordnet § 10a Abs. 1 FMStFG an, dass dieses Gremium über neun Mitglieder verfügt, wobei der Deutsche Bundestag über die Zusammensetzung und die Arbeitsweise entscheidet. Der nun vorgesehene Änderungsantrag sieht eine „Rückverlagerung“ von Befugnissen dieses Gremiums auf den Haushaltsausschuss vor. Dies ist – nach Maßgabe der vorstehend in Bezug genommenen Entscheidungen des BVerfG – grundsätzlich ein „Mehr“ an parlamentarisch-demokratischer Legitimation, da dem Haushaltsausschuss im Vergleich zum Gremium nach § 10a FMStFG vermutlich ein höheres Maß an Repräsentativität zugesprochen wird. Mit Blick auf diese Entscheidungsverlagerung erscheint die Regelung somit verfassungsrechtlich unbedenklich. Dies umso mehr, als sich die Kreditsperre auf einen bereits im Gesetzgebungsverfahren vom Gesetzgeber gebilligten Kreditrahmen bezieht.

2.2 Fraglich könnte allein die Restkompetenz des Gremiums nach § 10a FMStFG für solche Fälle sein, in denen bereits die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung über die Aufhebung der Sperre der Kreditermächtigung geheimhaltungsbedürftig ist (§ 9 Abs. 1 Satz 4 FMStFG in der Entwurfsfassung). Hierzu ist aus verfassungsrechtlicher Sicht folgendes anzumerken:

- § 10a FMStFG enthält – anders als das StabMechG und der Entwurf des ESMFinG – keine konkreten Vorgaben zur Zusammensetzung des Gremiums, sondern beschränkt sich im Wesentlichen auf die Festlegung der Mitgliederzahl auf neun Mitglieder. Die Spiegelbildlichkeit des Gremiums ist damit nicht von Gesetzes wegen garantiert, sondern muss durch den Deutschen Bundestag hergestellt werden. Aus meiner Sicht spricht eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür, dass das BVerfG – ggf. in verfassungskonformer Auslegung des § 10a FMStFG – von dem Erfordernis ausgehen wird, bei der Zusammensetzung des Gremiums die Spiegelbildlichkeit zu wahren (so auch die gegenwärtige Parlamentspraxis). Unter diesen Voraussetzungen wären die Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit des Gremiums voraussichtlich gewahrt.



- Dies gilt umso mehr, als die Legitimationsanforderungen im vorliegenden Falle geringer sein dürften, als im Falle des StabMechG bzw. des ESM-FinG. Denn dort ist die Haushaltsverantwortung des Bundestages im Systemen intergouvernementalen Regierens berührt, die insbesondere dem Umstand Rechnung tragen musste, dass der Eintritt des Garantiefalles bei der Übernahme von Hilfsmaßnahmen (auch) von Entscheidungen ausländischer Hoheitsträger abhängt (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 07.09.2011, Az: 2 BvR 987/10, Rn. 126 ff.). Eine vergleichbare Konstellation ist bei der Aufhebung der Sperre von Kreditermächtigungen nicht gegeben, da es sich hier lediglich um eine Kreditaufnahme durch die Bundesregierung handelt, die bereits Gegenstand vorheriger parlamentarischer Befassung und Zustimmung war.
- Ungeachtet dessen ist der Ansatz grundsätzlich folgerichtig, auch die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf das Gremium nach § 10a FMStFG unter die rechtfertigenden Anforderungen zu stellen, die das BVerfG mit Urteil vom 28.02.2012 (2 BvE 8/11) aufgestellt hat. Zur Rechtfertigung verweist die Begründung des Gesetzesentwurfs auf die Interessen einzelner Kreditinstitute und die mögliche Gefährdung des Erfolges einer Stabilisierungsmaßnahme. Zugleich macht der Entwurf der Gesetzesbegründung deutlich, dass es insoweit auf den Einzelfall und die konkret vorliegenden Anträge ankommen wird. Maßgeblich hierfür wird insbesondere sein, ob tatsächlich ein derart enger Sachzusammenhang zwischen der Entsperrung der Kreditermächtigung auf der einen Seite und konkreten Anträgen einzelner Kreditinstitute auf Stabilisierungsmaßnahmen auf der anderen Seite besteht, dass die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Entscheidung über einzelne Anträge auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Aufhebung der Sperre durchschlägt. Dieser Zusammenhang wäre im Zuge einer verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung um die hier in Rede stehende Regelung ggf. näher zu substantiieren. Unter dieser Voraussetzung sprechen aus meiner Sicht die deutlich überwiegenden Gründe für die Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Regelung.

Berlin, 3. Mai 2012

Als Sachverständiger:
Prof. Dr. Marcel Kaufmann

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BT-Drucksache 17/9046), zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 17/9045), zur Finanzierung der deutschen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 17/9048) und zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes (BT-Drucksache 17/9049)

Berlin, 7. Mai 2012

Professor Dr. Claudia M. Buch

Universität Tübingen (Abteilung Volkswirtschaft, insbesondere Geld und Währung)
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen (LAW)
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

1. Hintergrund und Einordnung des ESM Vertrages

In der Europäischen Union und insbesondere im Eurogebiet werden derzeit eine Reihe institutioneller Neuordnungen vorgenommen: die Staatsverschuldung soll reduziert, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit sollen gestärkt, und die Finanzmärkte sollen stabilisiert werden. Um diese Ziele zu erreichen, werden zum einen institutionelle Reformen durchgeführt, die der Krisenprävention dienen sollen. Diese beinhalten einen neuen Fiskal- und einen reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt, Verfahren zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte und eine umfangreiche Liste von Finanzmarktreformen. Zum anderen werden parallel hierzu neue Verfahren des Krisenmanagements etabliert. Im Juli 2012 wird der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) als dauerhafter Schutzmechanismus den temporären Rettungsschirm der Europäischen Stabilisierungsfazilität (EFSF) ablösen. Richtigerweise wird die Gewährung von Finanzhilfen auf die Einhaltung von Auflagen konditioniert, und die Ratifizierung des Fiskalvertrages wird eine Vorbedingung für die Nutzung des ESM sein. Aber die Krise hat auch gezeigt, dass solide Staatsfinanzen alleine nicht ausreichen. Vielmehr müssen zusätzlich die Verschuldungsanreize des privaten Sektors begrenzt werden.

Grundsätzlich ist es sinnvoll, den Umgang mit Krisen nunmehr explizit zu regeln. Einen vorab definierten Krisenmechanismus gab es zu Beginn der Banken- und Staatsschuldenkrise

nicht. Dies hat die Verunsicherung auf den Märkten erhöht und dazu beigetragen, dass zahlreiche wirtschaftspolitische Entscheidungen ad hoc getroffen werden mussten. Von daher ist es sinnvoll, klare Regeln für den Umgang mit Krisen zu spezifizieren.

Diese Regeln müssen im Kontext einer langfristigen institutionellen Neuordnung in Europa gesehen werden, die mehr Fiskaldisziplin, einen expliziten Krisenmechanismus, und eine verbesserte Regulierung der Finanzmärkte umfassen sollte.¹ Teil einer solchen langfristigen Konzeption sollte auch die Möglichkeit sein, dass der Privatsektor im Rahmen eines Umschuldungsverfahrens an den Kosten einer Krise beteiligt wird und damit Haftungsmechanismen nicht außer Kraft gesetzt werden. In einem eng definierten Rahmen und unter sehr strengen Voraussetzungen können Liquiditätshilfen sinnvoll sein, wie sie im ESM vorgesehen sind.

Allerdings erfolgt die Einführung des ESM in einer Situation, in der wichtige Elemente der langfristigen institutionellen Neuordnung noch fehlen. Zudem sind die Folgen der Verschuldungskrise noch nicht beseitigt; die Bilanzen von Banken sind mit Altkrediten belastet. Auch wenn das Ausmaß der Not leidenden Forderungen nicht gut quantifizierbar ist, so befinden sich doch erhebliche Teile des Bankensystems in den Krisenländern in einer Schieflage und sind auf eine Finanzierung über die Europäische Zentralbank angewiesen. Für bestimmte Länder ist an die Stelle privaten Kapitals zur Finanzierung von Leistungsbilanzsalden die Finanzierung über Notenbankkredite getreten. Diese Verlagerung der Finanzierung ist mit einer Verlagerung von Risiken auf das Notenbanksystem verbunden. Der ESM wird daher in einer Situation eingeführt, in der die Finanzmärkte und die Volkswirtschaften Europas noch die Folgen der Schuldenkrise verarbeiten müssen. Hieraus ergeben sich drei zentrale Aspekte, die bei der Ausgestaltung des ESM berücksichtigt werden müssen:

1. Die Aufgaben des ESM müssen sehr eng begrenzt werden. Die staatlichen Rettungsschirme würden mit dem Versuch, generell zur Stützung von Kursen auf den Anleihe- und Wertpapiermärkten beizutragen, überfordert sein.
2. Mittel zur Rekapitalisierung von Banken können dazu beitragen, die Altschuldenproblematik zu adressieren.
3. Komplementäre Reformen im Bereich der Finanzmärkte sind erforderlich, um einen langfristigen Ordnungsrahmen für stabile Finanzmärkte in Europa zu schaffen.

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2011/12 "Verantwortung für Europa wahrnehmen", Gutachten des Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft vom Januar 2011 „Überschuldung und Staatsinsolvenz in der Europäischen Union“ und das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen „Fiskalpolitische Institutionen in der Eurozone“ vom Januar 2012.

2. Begrenzung der Aufgaben des ESM

Dem ESM stehen fünf Instrumente zur Verfügung, mit denen einzelnen Ländern Finanzierungshilfe gewährt werden kann: Darlehen, Kredite zur Rekapitalisierung von Banken, Käufe am Primär- und Sekundärmarkt, und vorsorgliche Kreditlinien. Generell fokussiert sich die öffentliche und politische Diskussion stark auf das Finanzierungsvolumen des ESM und weniger auf die Eigenschaften dieser Instrumente. Die Instrumente unterscheiden sich grundlegend hinsichtlich ihrer Effektivität und der mit ihnen verbundenen Anreizwirkungen. Darlehen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten beispielsweise unterscheiden sich von Primär- oder Sekundärmarktkäufen, da sie auf der Passivseite der Banken ansetzen und daher eine größere „Hebelwirkung“ entfalten. Sie würden es den Banken ermöglichen, Not leidende Forderungen abzuschreiben. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Banken in den Krisenländern nicht nur Neubewertungen der Staatsanleihen in ihren Portfolios sondern auch anderer Forderungen vornehmen müssen. Insofern diese Forderungen nicht am Markt gehandelt werden, wären sie von Käufen auf Primär- oder Sekundärmarkten für Staatsanleihen nicht betroffen.

Mit einer Diskussion über die Instrumente des ESM muss auch eine Diskussion über die Ziele des ESM einhergehen. Der ESM sollte Teil eines langfristigen Ordnungsrahmens mit eng begrenzten Zuständigkeiten sein. Seine Rolle sollte dann auf vorübergehende Liquiditätshilfe für Länder beschränkt sein, die sich in Umschuldungsverhandlungen befinden und daher vorübergehend den Zugang zum Kapitalmarkt verlieren. Unter Bedingungen strikter ex ante Konditionalität könnte auch der Zugang zu vorsorglichen Kreditlinien möglich sein. Allerdings müssten die betroffenen Länder dann für einen längeren Zeitraum nachgewiesen haben, dass sie entsprechende Stabilitätskriterien erfüllen.

Derzeit ist aber auch geplant, den ESM zum Kauf von Anleihen am Primär- oder Sekundärmarkt zu nutzen. Eine solche Rolle des ESM zur allgemeinen Stabilisierung der Märkte ist im Vertragstext festgeschrieben: *„Daher kann der ESM auf der Grundlage strenger Auflagen, die dem gewählten Finanzinstrument angemessen sind, Stabilitätshilfe gewähren, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist.“*

Eine solch breite Definition der Rolle des ESM ist allerdings problematisch und dürfte mit einer großen Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass das Eingreifen des ESM von den Märkten als unglaubwürdig empfunden wird. Denn wenn es das Ziel ist, sich mit den Mitteln des ESM generell gegen ungünstige Marktentwicklungen an den Anleihemärkten zu stemmen um einen Kursverfall zu verhindern, würde der Versuch unternommen, durch die Vergabe von *Neukrediten* einen Preisverfall bei dem Bestand an *Altschulden* zu verhindern. Letztlich wäre eine solche Politik hinsichtlich des Volumens der erforderlichen Finanzmittel wohl kaum

glaubwürdig, ganz abgesehen von der Frage, ob die Mittel hinreichend schnell zur Verfügung stehen würden. Mit großer Wahrscheinlichkeit würde der Druck auf die EZB bestehen bleiben, zu intervenieren und Staatsanleihen direkt oder indirekt zu erwerben und die Banken durch großzügige Zuführung von Liquidität zu stützen.

Damit der ESM als eng definierter permanenter Krisenmechanismus seine Aufgabe erfüllen kann, müssen daher Wege gefunden werden, mit dem Bestand an Altschulden umzugehen, die derzeit noch von den Banken und anderen Investoren gehalten werden. Ein Vorschlag für den Abbau des über die Maastricht-Kriterien hinausgehenden Bestandes an staatlichen Altschulden ist vom Sachverständigenrat mit seinem Schuldentilgungsfonds gemacht worden.² Für eine nachhaltige Stabilisierung der Banken sind zudem effektive Verfahren der Rekapitalisierung von Banken erforderlich. Die Rahmenbedingungen auf den Banken- und Finanzmärkten müssen ferner durch komplementäre Reformen so angepasst werden, dass Verschuldungsanreize begrenzt und die Möglichkeit des Privatsektors, selbst Schocks zu absorbieren, verbessert wird.

3. Rekapitalisierung und Restrukturierung der Banken

Mittel zur Rekapitalisierung von Banken können einen Beitrag dazu leisten, das Altschuldenproblem zu adressieren. Eines der Instrumente, die der ESM zur Verfügung hat, sind Kredite an die Regierungen einzelner Länder, die diese wiederum zur Rekapitalisierung der Banken einsetzen können. Gemäß Artikel 15 des ESM Vertrages müssen Länder, die diese Hilfen in Anspruch nehmen, eine Absichtserklärung (*memorandum of understanding*) unterzeichnen, in der sie sich auf die Umstrukturierung des Finanzsektors festlegen. Eine weitere Voraussetzung für die Nutzung dieser Mittel aus dem ESM ist die Prüfung, dass eine ausreichende Kapitalisierung der Banken durch private Mittel oder die Mittel der nationalen Regierungen nicht möglich ist. Im Gegensatz zu anderen Instrumenten des ESM können auch Nicht-Programmländer Kredite für die Rekapitalisierung ihrer Banken erhalten, somit sind diese Kredite nicht an die Erfüllung eines makroökonomischen Anpassungsprogramms gebunden.³

Die Verknüpfung der Rekapitalisierungshilfen mit Auflagen zu strukturellen Reformen des Bankensektors, nicht aber einem generellen makroökonomischen Anpassungsprogramm, dürfte tendenziell die Bereitschaft erhöhen, diese Mittel in Anspruch zu nehmen. Gleichzeitig stehen aber mögliche negative Signalwirkungen der Entscheidung eines einzelnen Landes für

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2011/12 "Verantwortung für Europa wahrnehmen", Wiesbaden, und „Europäischer Schuldentilgungspakt: Fragen und Antworten“ vom 25. Januar 2012.

³ Vgl. "EFSF Guidelines on Recapitalisation of Financial Institutions (FIs) via loans to non-programme countries", <http://www.efsf.europa.eu/about/legal-documents/index.htm>, Stand 1. Mai 2012.

die Rekapitalisierungsoption entgegen: Zum einen würden die Regierungen bzw. Aufsichtsbehörden offen legen, dass große Teile der Banken Probleme haben. Zum anderen ist es erforderlich, dass nationale Mittel zur Rekapitalisierung der Banken nicht (mehr) zur Verfügung stehen. Indirekt würde durch den Rückgriff auf die Rekapitalisierungsmittel des ESM auch eine fiskalische Notsituation offenbart.

Fehlende Anreize der nationalen Regierungen, Mittel zur Rekapitalisierung zu beantragen, könnten als nationales Problem betrachtet werden, wenn sich hieraus keine wesentlichen negativen Rückwirkungen auf den Rest des Eurogebiets und damit auch auf Deutschland ergeben würden. Allerdings hat eine schlechte realwirtschaftliche Entwicklung in den Krisenländern, die durch Schieflagen der dortigen Banken begünstigt wird, negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in anderen Ländern. Zudem ist Deutschland an den Risiken, die durch den Rückgriff der Banken auf Zentralbankkredite entstehen, beteiligt.

Es sollte daher nach Wegen gesucht werden, diese nationalen Widerstände zu überwinden und zu einem koordinierten Vorgehen zu gelangen. Sowohl über strengere Anforderungen der EZB an die Banken, die Refinanzierungskredite in Anspruch nehmen, als auch über die European Banking Authority (EBA) kann Druck von außen entstehen, die Restrukturierung der nationalen Bankensektoren voranzutreiben. So lange die Rekapitalisierung dann jedoch vollständig davon abhängt, dass der Souverän fiskalisch gesund ist und lediglich auf Grund der Größe einer betroffenen Bank nicht in der Lage ist, ausreichende Mittel zuzuschießen, verbleibt die Gefahr, dass die Nutzung des ESM Zweifel an der Solvenz des Souveräns aufkommen läßt. Selbst dann, wenn die ESM Mittel nur dafür beantragt werden, den Bankensektor zu rekapitalisieren, erscheint der Souverän plötzlich als nicht mehr solvent, wodurch die notwendigen Rettungsmaßnahmen womöglich zusätzlich ausgeweitet werden müssten. Es wäre daher zu erwägen, die Rekapitalisierung der Banken institutionell von den übrigen ESM Verfahren zu trennen.

Mittelfristig sollte die Rekapitalisierung und Restrukturierung von Banken durch nationale Restrukturierungs- und Abwicklungsfonds erfolgen, wobei Sonderregelungen für länderübergreifend tätige Banken erforderlich sind. Damit diese Maßnahmen nicht an den geschilderten Mechanismen scheitert, sollte darüber nachgedacht werden, ob nicht der European Banking Authority (EBA) zumindest zeitweise, bis entsprechende nationale Institutionen effektiv eingesetzt werden können, ein außerordentliches Antragsrecht für die Bankenrekapitalisierung zugesprochen werden sollte. So könnte gegebenenfalls das Problem an eine zentrale Instanz delegiert werden, die unabhängig von der fiskalischen Situation eines einzelnen Landes die Restrukturierung vornehmen kann. Hierbei ist eine enge Kooperation mit den Europäischen Wettbewerbsbehörden erforderlich, damit sichergestellt ist, dass Hilfen für die Banken die wettbewerbsrechtlichen Auflagen der EU erfüllen und nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

So sinnvoll eine Nutzung der Mittel des ESM sein kann, um eine verbesserte Eigenkapitalausstattung der Banken zu erreichen, so wichtig ist es auch, dass entsprechende Hilfen mit durchgreifenden Strukturreformen im Bankensektor verbunden werden. Erfahrungen anderer Länder⁴ und insbesondere Japans⁵ zeigen, dass die Kosten eines Rekapitalisierungsprogramms für den Steuerzahler und die Realwirtschaft stark von dessen konkreter Ausgestaltung abhängen.⁶ Insbesondere muss berücksichtigt werden, dass Banken auf Grund negativer Signaleffekte nur selten bereit sind, staatliche Kapitalbeteiligungen freiwillig anzunehmen. Es bedarf einer gründlichen Analyse der Aktiva der Banken, um die erforderliche Umstrukturierung der Not leidenden Aktiva zu bestimmen und den daraus resultierenden Rekapitalisierungsbedarf konkret zu ermitteln. Schließlich müssen die für die Restrukturierung und Rekapitalisierung erforderlichen staatlichen Rettungspakete von vorneherein ausreichend groß dimensioniert sein, damit keine Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Prozesses aufkommen. Nicht zuletzt ist das makroökonomische Umfeld von entscheidender Bedeutung für die Solvenz der Banken, und umgekehrt beeinflusst die Stabilität der Banken die realwirtschaftliche Entwicklung. Banken in Schieflage – auch das zeigt die Erfahrung Japans – können eine Erholung des Wachstums behindern und eine Fehlallokation von Krediten begünstigen.

4. Komplementäre Reformen

Damit der ESM seine beschriebene eng definierte Rolle übernehmen kann und gleichzeitig private Haftungsmechanismen nicht außer Kraft gesetzt werden, sind komplementäre Reformen nötig. Die Schuldenkrise in Europa ist nicht nur eine Krise der Staatsfinanzen, sie hat vielmehr die Wechselwirkungen zwischen Schieflagen im Finanzsystem und den Verschuldungsrisiken der Staaten offen gelegt. Daher müssen Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzmarktregulierung eine wichtige Rolle bei der Krisenprävention spielen. Um diese Prävention möglichst effektiv zu gestalten und damit die Wahrscheinlichkeit eines Rückgriffs auf den ESM zu reduzieren, müssen vor allem drei langfristige Reformen im Zentrum stehen. Erstens ist eine Stärkung der Kapitalbasis der Banken erforderlich – nicht nur, um die einzelne Bank stabiler und damit krisenresistenter zu machen, sondern auch um eine erhöhte Stabilität des Finanzsystems insgesamt zu erreichen. Werden schlecht kapitalisierte Banken von einem Schock getroffen, müssen sie kurzfristig einen Großteil ihrer Aktiva abstoßen, um

⁴ Vgl. hierzu auch das Gutachten des Expertenrates des BMF vom 24. Januar 2011 „Strategien für den Ausstieg des Bundes aus krisenbedingten Beteiligungen an Banken“.

⁵ Zu der Entwicklung des Bankensektors in Japan vgl. Caballero, R.J., T. Hoshi, and A. Kashyap (2008). Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan. *American Economic Review* 98(5): 1943-1977, oder Hoshi, T., and A.K. Kashyap (2010). Will the U.S. bank recapitalization succeed? Eight lessons from Japan. *Journal of Financial Economics* 97: 398-417.

⁶ Zur Rekapitalisierung von Banken in einer Krise vgl. auch den Brief des Wissenschaftlichen Beirats an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie vom 10. Oktober 2008 "Zur Finanzkrise".

die regulatorischen Eigenkapitalanforderungen zu erfüllen und damit ein Eingreifen der Aufsichtsbehörden zu verhindern. Befinden sich viele Banken in einer ähnlichen Situation, kommt es zu einem Preisverfall auf den Vermögenmärkten und schlimmstenfalls zu einer systemischen Krise. Halten Banken mehr Eigenkapital und weisen dadurch einen geringeren Verschuldungshebel auf, dann werden sie in Krisensituationen, in denen die Gefahr besteht regulatorische Eigenkapitalanforderungen zu unterschreiten, nur in einem weit geringeren Umfang gezwungen sein, Vermögenspositionen aufzulösen. Damit wäre es weniger wahrscheinlich, dass es zu Situationen kommt, in denen die Mittel des ESM zur „Wahrung der Stabilität des Finanzsystems des Eurogebiets“ eingesetzt werden müssten.

Zweitens muss die Bankenregulierung dafür Sorge tragen, dass von der Ausgestaltung des Regulierungsregimes selbst keine Fehlanreize für die Investitionen der Banken ausgehen. Mit Blick auf die langfristigen Rahmenbedingungen, in denen der ESM operiert, sind die Pläne problematisch, im Rahmen der Umsetzung von Basel III in europäisches Recht (CRD IV) die bisher für Staatsanleihen von Ländern des Eurogebietes geltenden Risikogewichte von Null beizubehalten. Banken müssten damit, wenn sie in diese Staatsanleihen investieren, kein Eigenkapital vorhalten; diese Investitionen wären allein durch Einlagen und andere Verbindlichkeiten gedeckt. Risikogewichte von Null auf Staatsanleihen sind daher nicht nur inkonsistent mit einer möglichen Beteiligung des Privatsektors an einer Umschuldung. Sie führen auch dazu, dass Staatsanleihen gegenüber anderen Krediten mit einem ähnlichen Risikoprofil von den Banken bevorzugt würden. Eine Änderung der regulatorischen Behandlung von Staatsanleihen müsste mit Übergangsfristen versehen sein, so wie es derzeit bei der Umsetzung CDR IV Regulierung geplant ist, damit keine Krisen verschärfenden Effekte eintreten.

Drittens müsste eine Rekapitalisierung der Banken mit einer Neuordnung der Marktstrukturen im Bankensektor einhergehen: nach gründlicher Prüfung der Bankenbilanzen müssten einige Institute, die kein nachhaltiges Geschäftsmodell haben, abgewickelt oder zumindest stark verkleinert werden. Gerade bei international tätigen Banken wird eine solche Neuordnung derzeit durch das Fehlen eines internationalen Bankinsolvenzrechts verhindert.

Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut Siekmann

Professur für Geld-, Währungs- und Notenbankrecht

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main
– House of Finance –
Grüneburgplatz 1
D-60323 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0)69-798 34014
Telefax +49 (0)69-798 33913
geld-und-waehrung@lmfs-frankfurt.de

Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses

am 7. Mai 2012

zum

- a) Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, BT-Drucksache 17/9046
- b) Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, BT-Drucksache 17/9045
- c) Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG), BT-Drucksache 17/9048
- d) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes, BT-Drucksache 17/9049

A. ALLGEMEINES

I. Einordnung der Verträge

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) und der Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalver-

trag“) werden von ihren Urhebern als Bestandteile einer umfassenden Strategie zur Krisenverhütung und Krisenbewältigung verstanden. Beide Verträge führen zu einer grundlegenden Änderung der ausbalancierten Architektur der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, so wie sie in Titel VIII des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verbindlich festgeschrieben ist. Diese Architektur ist wohl durchdacht und in sich geschlossen, so dass Detailänderungen leicht zu einer Destabilisierung statt zu der angestrebten Stabilisierung führen können. Schon aus diesem Grunde sind die geplanten Maßnahmen unbedingt *als Einheit* zu behandeln, auch wenn sie in unterschiedlichen Rechtsakten enthalten sind.

Trotz ihrer substantiellen Folgen für die grundlegenden Prinzipien der Wirtschafts- und Währungsunion sollen die Maßnahmen nun nicht durch eine Änderung des Vertragsrechts der EU in dem dafür vorgesehenen Verfahren nach Art. 48 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verwirklicht werden. Der dafür erforderliche Konsens der Mitgliedstaaten konnte nicht erlangt werden. Stattdessen sind die Regelungen in separaten (völkerrechtlichen) Verträgen enthalten, die von 25 der 27 Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet worden sind. Sie schaffen Einrichtungen und Verfahren im Zuständigkeitsbereich der EU, die aber nicht Teil der EU sind.

Diese Vorgehensweise wirft zahlreiche, nicht einfach zu beantwortende staats- und europarechtliche Fragen auf. Auch ist die hinreichende Beteiligung der demokratisch gewählten Repräsentanten des Volkes an den weitreichenden Entscheidungen der neu geschaffenen Einrichtungen fraglich. Darüber hinaus ist alles andere als sicher, dass die Maßnahmen zweckmäßig sind und dass es keine ernsthaft zu bedenkenden Alternativen gibt.

Vor allem werden die eigentlichen Ursachen der gegenwärtigen Krise, die trotz aller bisherigen Reformbemühungen bestehen geblieben sind, nicht angegangen:

- die völlig aus dem Ruder gelaufene *Geldmenge*, die jede sinnvolle Relation zum realen Sozialprodukt verloren hat (Problem der globalen Hyperliquidität)
- die im Ergebnis grundlegend verfehlten gesetzlichen *Neuregelungen der Finanzmärkte* in den beiden Jahrzehnten vor Ausbruch der Krise, namentlich in

den Bereichen Eigenkapitalanforderungen, Zahlungsverkehr, Immobilienfinanzierung und Alterssicherungssysteme

- die grundlegend geänderte institutionelle Ausgestaltung der *Finanzmarktakteure* und der damit einhergehende Verlust an Stabilität in Deutschland
- die fortbestehenden institutionellen und prozeduralen Schwächen der *Finanzmarktaufsicht*
- die zunehmende *Gewöhnung an Rechtsbrüche* im Finanzrecht

II. Die Staatsschuldenkrise als Ausprägung der Finanzmarktkrise

Die seit nunmehr fünf Jahren andauernde Krise ist immer noch im Kern eine Krise der Finanzmärkte und der Finanzmarktakteure, vor allem von Banken. Auch die gegenwärtige Staatsschuldenkrise ist nur eine Ausprägung dieser Krise und ganz wesentlich durch die Finanzmarktakteure determiniert worden. Die Krise ist aber vor allem *keine Krise des Euro* oder der Europäischen Währungsunion. Sie kann sich aber dahin entwickeln, wenn das Eurosystem weiterhin Fehler begeht.

Was aber neben den verfehlten makroökonomischen Modellvorstellungen noch viel zu wenig aufgearbeitet ist, ist die *Rolle der Gesetzgebung*, die zwar nicht die Krise verursacht, aber einen wesentlichen Beitrag zu ihrer Entstehung und Verlauf geleistet hat. Zumindest in Deutschland sind in den beiden Dekaden vor Ausbruch der Krise erprobte und sinnvolle Sicherungen sowie die stabilisierende Ausgestaltung unserer Finanzinstitute völlig beseitigt oder substantiell aufgeweicht worden. Ohne diese „Reformen“ hätte es die Krise nicht, oder zumindest nicht in dieser Form geben können.

Beispielhaft sollen nur die Beseitigung der flächendeckenden ausfallsicheren Zahlungsverkehrssysteme, die Schaffung von vorher nicht existierenden Adressrisiken für die Endkunden der Banken und die Aufweichung des bewährten Pfandbriefrechts genannt werden. Es bestehen gute Gründe, anzunehmen, dass die für Steuerzahler und Kleinaktionäre überaus schmerzhaften Sanierungsfälle Hypo Real Estate und Commerzbank unter Geltung und Durchsetzung des ursprünglichen deutschen

Pfandbriefrechts nicht hätten geben können. Das traditionelle deutsche Pfandbriefrecht, das eine maßgebende Rolle im gefahrenträchtigen Bereich der Immobilien- und Staatsfinanzierung spielt, war zuvor als angeblich nicht mehr konkurrenzfähig gegenüber den „covered bonds“ angelsächsischer Provenienz diskreditiert worden.

Damit sind auch die beiden Bereiche benannt, die auch in der Vergangenheit immer wieder zu Krisen geführt hatten und in Deutschland deshalb schon im 19. Jahrhundert aus guten Gründen einer strengen Aufsicht und Kontrolle unterworfen worden waren. Damals hatte man aus den verheerenden Finanzkrisen des 18. Jahrhunderts gelernt und hatte viel besser als der Gesetzgeber der letzten zwanzig Jahre verstanden, welches Gefahren von Finanzmärkten drohen. Auch das bis 1990 in Deutschland bestehende grundsätzliche Verbot der Ausgabe von Inhaberschuldverschreibungen, das auf das Jahr 1830 zurückgeht, hätte so eingesetzt werden können, dass die meisten Entartungen auf den Finanzmärkten hätten unterbunden werden könnten. Das betrifft vor allem die von den Ratingagenturen mit Spitzennoten versehenen „Produkte“ der „Finanzindustrie“, die sich später als fatal („toxisch“) erwiesen haben.

Ein gravierender legislatorischer Fehler war auch die grundlegende Umgestaltung der Regeln über das aufsichtsrechtlich erforderliche Eigenkapital, üblicherweise, aber ungenau als „Basel II“ bezeichnet, verbunden mit der unterschiedslosen Einstufung aller Forderungen gegen Hoheitsträger aus dem Bereich des EWR und der USA als völlig risikolos. Ähnlich problematische Regelungen sind auch in andere Gesetze des Finanzmarktrechts (neu) aufgenommen worden

Von maßgebender Bedeutung war auch die Gestattung einer *nicht fristenkongruenten Refinanzierung* von Ausleihungen der Banken in großem Stile; ganz zu schweigen von den „grauen“ Kapitalmärkten, deren wahres Ausmaß immer noch weitgehend unbekannt ist. Ebenso wenig ist die andauernde Bedrohung durch die global vagabundierende Hyperliquidität wirksam angegangen worden. Soweit überhaupt feststellbar, ist die Geldmenge M3 in den letzten beiden Jahrzehnten völlig außer Kontrolle geraten. Sie ist um ein vielfaches stärker gewachsen als das reale Bruttosozial-

produkt. Die lasche Geldpolitik des Federal Reserve Systems der USA spielt dabei nur eine kleinere Rolle, da dieses Geldmengenwachstum im Wesentlichen von den Bankensystemen verursacht worden ist. Der Anteil der Zentralbankgeldmenge am gesamten Geldvolumen beträgt wohl nur noch zwischen 3 und 8 %. Legislatorsche Fehlentscheidungen haben dazu ebenfalls beigetragen.

Entgegen mancher Darstellungen in der Publizistik und aus dem politischen Raum sind Hedge-Fonds, private Equity-Fonds und die Börsen, einschließlich der dort agierenden Spekulanten, *nicht* das eigentlich *Problem*. Vielmehr sind es nach wie vor die *Banken* und die für sie nicht tragbaren Risiken, die sie übernommen haben.

Diese Fehlleistungen und strukturellen Schwächen sind in der Krise der öffentlichen Haushalte verschärft zum Ausdruck gekommen. Zwar hatte eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten nicht die durch das EU-Vertragsrecht gebotene solide Haushaltspolitik betrieben; auch Deutschland und Frankreich nicht. Sie hatten aber schon Fortschritte auf dem Weg zur notwendigen Konsolidierung gemacht. Erst der Aufwand für Bankenrettungen und Konjunkturprogramme war es, der zu einem drastischen Anstieg der Haushaltsdefizite und Staatsschulden geführt hat, und zwar unabhängig davon, ob zuvor die *Maastricht-Kriterien* eingehalten worden waren oder nicht. Im Gegensatz zu Deutschland und Frankreich waren sie beispielsweise von Irland und Spanien beachtet worden, die nun in erhebliche Schwierigkeiten geraten sind. Ihre Einhaltung ist nicht falsch, aber auch *kein Allheilmittel*.

Ob die Schuldenlast von Mitgliedstaaten, die nun in der einen oder anderen Form zusätzlich zu den allgemeinen Programmen der EU (Strukturfonds, Kohäsionsfonds, etc.) durch den finanziellen Beistand von EU (EFSM), ESZB, IWF und die Mitgliedstaaten (EFSF, ESM) erleichtert werden soll, allerdings so untragbar ist, wie das von Analysten, Gläubigern und Schuldnern behauptet wird, darf mit einem Fragezeichen versehen werden. Das gilt vor allem für die angeblich unterstützungsbedürftigen Mitgliedstaaten der EU, die einen positiven Primärsaldo aufweisen oder deren gesamtes pro Kopf Nettovermögen größer ist als das mancher Geberländer, die nun massiv zu Unterstützungsleistungen gedrängt werden oder welche die EZB – recht-

lich und ökonomisch außerordentlich fragwürdig – subventioniert.

Es handelt sich also im Kern immer noch um eine Bankenkrise, beileibe nicht aller Banken, aber um die Instabilität wichtiger Banken und einiger anderer großer Akteure auf den Finanzmärkten. Die Staatsschuldenkrise ist zumindest auch Ausdruck und Folge der Schwächen und Konstruktionsfehler von Banken und Bankensystemen. Hinzu kommt ein weit reichendes Versagen der Aufsichtseinrichtungen, aber auch der Wissenschaft.

B. DIE INNERE LOGIK DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Mit dem neuen Beistandsmechanismus und den verschärften Anforderungen an die Haushaltswirtschaft der Euro-Mitgliedstaaten sollen Defizite und Schwächen des geltenden Rechtsrahmens für die Wirtschafts- und Währungsunion gemildert oder beseitigt werden. Ob es solche verbesserungsbedürftige Defizite tatsächlich gibt, darf bei genauer Prüfung bezweifelt werden.

Allerdings weist die Wirtschafts- und Währungsunion eine *Asymmetrie* auf. Die Währungspolitik ist fast vollständig in die ausschließliche Zuständigkeit der Union überführt worden, Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUVG. Eine gleichermaßen umfassende Kompetenzübertragung im Bereich der Wirtschaftspolitik, einschließlich der Haushaltspolitik, ist nicht vorgenommen worden. Die Wirtschaftspolitik ist immerhin zu einer Angelegenheit von gemeinsamem Interesse von Union und Mitgliedstaaten erklärt worden, Art. 121 Abs. 1 AEUV. Auch finden sich recht weit gehende Vorgaben für die Haushaltspolitik in Art. 126 AEUV in Verbindung mit dem Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, das nach Art. 51 EUV Teil des Primärrechts der EU ist. Ihre Schwäche sind jedoch die wenig effektiven Prozeduren zu ihrer Durchsetzung und das Fehlen numerisch exakter Grenzwerte für die noch zulässigen Defizite. Entgegen einer verbreiteten öffentlichen Wahrnehmung sind die Vorgaben in Art. 126 Abs. 2 AEUV und Art. 1 des Protokolls („Maastricht Kriterien“) lediglich „Referenzwerte“ und keine harten Grenzwerte. Der Stabilitäts-

und Wachstumspakt ist erst später geschlossen worden und ist lediglich Sekundärrecht der EU, das verhältnismäßig leicht geändert werden kann, was auch geschehen ist.

Trotz dieser *Asymmetrie* ist Vorsicht geboten, von einem Defizit an „politischer Union“ zu sprechen, das nun dringend beseitigt werden müsse. Dem Ziel einer größeren „politischen“ Integration kann uneingeschränkt zugestimmt werden. Daraus aber eine normative Aussage mit dem Inhalt abzuleiten, es müsse ein offenkundiges Defizit der Maastricht-Konzeption, vor allem in der Haushaltspolitik, beseitigt werden, ist sehr problematisch. Die bisher schon geltenden Kompetenzen der EU gehen teilweise weit über das hinaus, was selbst in echten Bundesstaaten der Zentralstaat seinen Gliedstaaten („states“, Länder, Kantone) für ihre Haushaltswirtschaft vorschreibt und vorschreiben darf. Das geltende Primärrecht der EU enthält striktere und genauere Vorgaben für die Mitgliedstaaten als das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2009 für die deutschen Bundesländer. Erst im Rahmen der sogenannten Föderalismusreform II sind durch den grundlegend neugefassten Art. 109 Abs. 3 GG (erstmalig) numerische Vorgaben des Bundes für die Kreditaufnahme der Länder eingeführt worden. Auch wenn das weithin unbekannt ist, hatte der Bund keine rechtliche Handhabe, eine solide Haushaltspolitik seiner Gliedstaaten zu erzwingen.

Obwohl der Bund gegenüber der EU zur Einhaltung der Regeln über das gesamtstaatliche Defizit verantwortlich war, hatte er bis zur Verfassungsänderung, deren Rechtmäßigkeit noch vom Bundesverfassungsgericht geprüft wird, keine Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass die Länder nicht mit ihrer Kreditaufnahme eine Überschreitung der Referenzwerte nach Art. 126 Abs. 2 AEUV bewirkten. Gleichwohl besteht kein Zweifel, dass die Bundesrepublik Deutschland auch schon vor der Verfassungsänderung eine „politische Union“ war. Entsprechendes gilt immer noch und in weit stärkerem Ausmaß für die Vereinigten Staaten von Amerika. Dennoch gab und gibt es in Deutschland und den USA eine einheitliche Währung, ohne dass die fehlenden haushaltspolitischen Kompetenzen der Zentralregierungen als eine Schwäche der betreffenden Währungsunionen (Federal Reserve System, Bank Deutscher Länder, Deut-

sche Bundesbank, Reichsbank von 1875) diagnostiziert wird.

Letztlich spielt es aber auch keine wesentliche Rolle, ob die EU tatsächlich ein Defizit an „politischer“ Integration aufweist oder nicht, da es angesichts der Vielfalt föderaler Systeme, keinen allgemeingültigen Maßstab für die Feststellung eines solchen Defizits gibt. Vor allem die stark vereinfachende Perspektive makro-ökonomischer Modelle verstellt häufig den Blick auf die Vielfalt föderaler Systeme, soweit ihre Existenz überhaupt zur Kenntnis genommen wird. Meist wird nur schlicht von „government“ gesprochen; ein Begriff der dann regelmäßig noch unzutreffend mit „Regierung“ übersetzt wird. Die EU ist ein gegliedertes Gemeinwesen mit einer Reihe von Besonderheiten, die aber tatsächlich nicht so singulär sind, wie das zum Teil erscheint. Die „states“ der USA oder die Staaten des Deutschen Reiches von 1871 hatten in weiten Bereichen mehr Kompetenzen und Befugnisse als die Mitgliedstaaten der EU. Es gibt nicht *den* Föderalismus an sich, der als Maßstab dienen könnte. Jedes föderale System ist anders.

Namentlich die Ökonomen, die eine „politische Union“ Europas als Voraussetzung für die Einführung einer gemeinsamen Währung gefordert hatten und immer noch fordern, verkennen, dass auch in einer „politischen Union“ oder in einem Bundesstaat der Zentralstaat häufig nicht die Befugnis hat, auf die Finanz- und Haushaltspolitik der Gliedstaaten durchzugreifen; möglicherweise darf er sie noch nicht einmal haben, weil sonst die bundesstaatliche Struktur, die in Deutschland durch Art. 79 Abs. 3 GG unantastbar geschützt ist, beseitigt würde.

Die Asymmetrie in der Dichte der Regelungen der Wirtschaftsunion und der Währungsunion war das Ergebnis eines politischen Kompromisses und ist bewusst so angeordnet worden. Deutschland hatte sich mit seinen weiter gehenden Forderungen in den Verhandlungen über die Verträge von Maastricht nicht durchsetzen können. Echte Eingriffe in die Haushaltsautonomie zur Wahrung der Haushaltsdisziplin waren nicht konsensfähig gewesen. Man hatte jedoch klar erkannt, dass sich Mitgliedstaaten möglicherweise nicht an die Vorgaben zur Haushaltsdisziplin halten würden. Die Frage einer engeren „politischen Union“ ist bei der Schaffung der Verträge eben-

falls gesehen und eingehend diskutiert worden.

Es wurde auch bedacht, welche Konsequenzen sich aus dem Fehlen harter und automatisch wirkender Sanktionen im Primärrecht oder der Befugnis der EU zum Erlass solcher Regeln ergeben würden. Es bestand Konsens, dass im Falle einer nicht tragfähigen Haushaltspolitik eines Mitgliedstaates, die Marktkräfte ungehindert wirken sollten. Sie sollten anstelle der fehlenden zentralen haushaltspolitischen Vorgaben eine unverantwortliche Haushaltspolitik den Sanktionen der Finanzmärkte unterwerfen. Aus diesem Grunde durfte es auch *keine Aussicht auf Unterstützung* durch die EU oder die Mitgliedstaaten geben („no-bail-out“). Es bestand Einigkeit, dass nur so die Marktkräfte ihre heilsame Wirkung entfalten können.

Dieses Regelungssystem war keinesfalls defizitär, sondern in sich stimmig; vorausgesetzt allerdings, seine Regeln würden auch beachtet werden. In den Vereinigten Staaten von Amerika funktioniert eine vergleichbare Haltung in Bezug auf die Haushaltspolitik der „states“ einwandfrei, da keine Aussicht auf allgemeine Unterstützungszahlungen des Bundes oder Sonderergänzungszuweisungen des Bundes für „states“ in extremer Haushaltsnotlage gibt, auch wenn es kein dahingehendes Verbot in der Bundesverfassung gibt. Auch kauft das Federal Reserve System, anders als jetzt das ESZB, keine Anleihen der „states, um sie auf diese Weise zu stützen.

Die Regeln über die Wirtschafts- und Währungsunion sind also nicht defizitär. So wünschenswert eine engere politische Integration auf EU-Ebene ist, kann sie nicht als unabdingbare Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit einer gemeinsamen Währung angesehen werden. Entsprechendes gilt für eine gemeinsame Haushaltspolitik (Fiskalpolitik). Voraussetzung ist jedoch, dass die Folgen einer nicht tragfähigen Haushaltspolitik eines Mitgliedstaates der den Euro eingeführt hat, ihn auch tatsächlich treffen und nicht von der EU oder der Gemeinschaft der Euro-Länder oder gar dem ESZB getragen werden.

C. DIE UMSETZUNG UND ABSICHERUNG IM GELTENDEN RECHT

I. Die Grundprinzipien im Primärrecht der EU

Aus dem Primärrecht der EU lassen sich folgende Grundprinzipien für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion ableiten:

- strikte Trennung von Geld- und Wirtschaftspolitik
- Fiskal- und Haushaltspolitik als Teil der Wirtschaftspolitik
- begrenzte Aufgaben und Befugnisse des ESZB
- umfassende Unabhängigkeitsgarantie für alle Teile des ESZB und der Mitglieder ihrer Entscheidungsorgane
- keine Gestattung der Staatsfinanzierung durch das ESZB
- keine Unterstützung von Hoheitsträgern im Gebiet des Euro
- keine Rettung insolventer oder von der Insolvenz bedrohter Banken durch die Notenbanken.

II. Strikte Trennung von Wirtschafts- und Währungspolitik

Die strikte Trennung von Geld- und Wirtschaftspolitik ergibt sich nicht nur aus der inneren Logik der Wirtschafts- und Währungsunion, sondern folgt unmissverständlich aus der Systematik von Titel VIII im Dritten Teil des AEUV und einer Reihe von Einzelregelungen:

Titel VIII: Die Wirtschafts- und Währungspolitik

Kapitel 1: Die Wirtschaftspolitik

Kapitel 2: Die Währungspolitik

Kapitel 3: Institutionelle Bestimmungen

[...]

Auch wird deutlich, dass das Primärrecht die *Fiskal- und Haushaltspolitik als einen Teil der Wirtschaftspolitik* betrachtet. Die Bestimmungen zur Gewährleistung solider Staatsfinanzen stehen in Kapitel 1 (Wirtschaftspolitik):

- Art. 123 AEUV: Verbot der Kreditgewährung an den öffentlichen Sektor durch die Notenbanken

- Art. 124 AEUV: Verbot des bevorrechtigten Zugangs von Einrichtungen des öffentlichen Sektors zu Finanzinstituten
- Art. 125 AEUV: Keine wechselseitige Haftung, Verbot der Haftungsübernahme
- Art. 126 AEUV: Haushaltsdisziplin, Vermeidung übermäßiger Defizite

III. Rechtliche Fragwürdigkeit eines finanziellen Beistand für Mitgliedstaaten

Nach der bisherigen Rechtslage ist fragwürdig, ob die finanzielle Unterstützung von Mitgliedstaaten der EU, die den Euro eingeführt haben, durch die EU oder andere Mitgliedstaaten mit dem Recht der EU zu vereinbaren ist.

Art. 122 Abs. 2 AEUV erlaubt lediglich einen finanziellen Beistand durch die EU, nicht aber durch die Mitgliedstaaten. Es ist zweifelhaft, ob die Voraussetzungen der Vorschrift, auf die sich die Verordnung der EU zur Schaffung des EFSM stützt,¹ erfüllt sind. Die Einführung der Vorschrift war umstritten, da sie eine Durchbrechung des Grundprinzips darstellt, dass jeder Mitgliedstaat die Folgen seiner Haushaltspolitik selbst tragen muss. Das muss bei ihrer Auslegung einschränkend berücksichtigt werden.

Eine Naturkatastrophe hat jedenfalls nicht zu dem erhöhten Finanzbedarf geführt. Fraglich ist auch, ob ein außergewöhnliches Ereignis vorliegt, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entzieht. Die Finanzmarktkrise mag noch als ein außergewöhnliches Ereignis angesehen werden, das sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entzieht. Nur sind die (drohenden) Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten, die durch das EFSM unterstützt worden sind, zumindest auch Folge ihrer übermäßigen Kreditaufnahme in den Jahren vor der Krise und der von ihnen herbeigeführten oder zugelassenen Verschlechterung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Allerdings wären sie mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit ohne Eintritt der Krise nicht auf eine Unterstützung von außen angewiesen gewesen. Die Referenzwerte dieser Staaten im Sinne

¹ Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABI 2010/L 118/1.

von Art. 126 Abs. 2 AEUV zeigten schon Zeichen der Besserung. Dennoch besteht bei Abwägung aller Gesichtspunkte ein hohes rechtliches Risiko, finanziellen Beistand in der gegenwärtigen Krise auf Art. 122 Abs. 2 AEUV zu stützen.

Beistandsleistungen der EU oder von Mitgliedstaaten der EU könnten auch gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV verstoßen. Der Wortlaut der Vorschrift enthält kein explizites Verbot jeglicher Unterstützung, vor allem nicht aller freiwilligen Leistungen. Ausdrücklich ausgeschlossen ist nur die Haftung der Union und der Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten der Union und ihrer Mitglieder. Verboten ist auch das „Eintreten“ für diese Verbindlichkeiten. Diese Formulierung kann nur als Verbot einer (rechtsgeschäftlichen) Übernahme der Haftung verstanden werden. Auch dürfte die (freiwillige) Übernahme von Bürgschaften, Gewährleistungen und Garantien darunter fallen. Nicht sicher ist jedoch, ob auch (freiwillige) Zahlungen und Kreditzusagen erfasst sind.

Für ein Verbot freiwilliger Unterstützungsleistungen durch das Primärrecht sprechen aber vor allem:

- die schiere Existenz von Art. 122 Abs. 2 AEUV
- besondere Regelung für die Gewährung von Hilfen an Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung in Art. 143 Abs. 1 AEUV
- die Entstehungsgeschichte.

Allerdings könnte man Art. 122 Abs. 2 und Art. 143 Abs. 1 AEUV auch als bloße Ermächtigung an die EU verstehen. Freiwillige Leistungen der Mitgliedstaaten würden dann nicht zum Regelungsbereich der Vorschriften gehören. Sie wären als zulässig unterstellt. Das bei der Entstehung der Regelung als wichtig angesehene *Wirken der Marktkräfte* bei einer unverantwortlichen Haushaltspolitik, würde bei Leistungen ohne Rechtsanspruch zwar geschwächt, aber nicht völlig ausgeschlossen werden.

Die Regelung verliert jedoch einen großen Teil der intendierten Wirkung, wenn die Marktteilnehmer eine solche Deutung antizipieren und davon ausgehen, dass es zu einer mehr oder weniger freiwilligen Unterstützung kommen wird. Außerdem kann

in einem bündischen System, das auf gegenseitige Kooperation angelegt ist, der politische Druck, sich „solidarisch“ zu verhalten so groß werden, dass ihm nicht stand gehalten werden kann. Beide Effekte sind jetzt auf europäischer Ebene zu beobachten. Sie sind aber auch dem Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschlands nicht fremd.

Bei der Zulassung von freiwilligen finanziellen Leistungen würde die vereinbarte Architektur der Währungsunion einen Gutteil ihrer inneren Logik und Wirkkraft verlieren. Sie ist rechtlich angreifbar.

D. DIE MODIFIKATION VON GRUNDPRINZIPIEN DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION DURCH DIE VERTRÄGE

Die im Februar und März dieses Jahres geschlossenen Verträge bedeuten eine erhebliche Modifikation der Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion, die ganz wesentlich darauf aufbaut, dass die erforderliche Haushaltsdisziplin durch das Wirken marktmäßiger Sanktionen erreicht werden wird. Auch wird durch den „Fiskalpakt“ versucht, Regelungen zu treffen, für die bei Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion der notwendige Konsens nicht erzielt werden konnte.

I. Die Befugnis zum Vertragschluss

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Befugnis der Mitgliedstaaten zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge nicht durch die Mitgliedschaft in der Union suspendiert oder beseitigt wird. Das gilt selbst dann, wenn die abgeschlossenen Verträge sich mit Gegenständen befassen, die zu den Kompetenzen und Aufgaben der Union gehören, auch wenn insoweit durchaus Bedenken angemeldet werden können.

In jedem Fall müssen die vertraglich getroffenen Vereinbarungen aber zwingendes Unionsrecht beachten. Diesem Bedenken hat Art. 2 Abs. 2 „Fiskalpakt“ Rechnung getragen, der eine Subsidiaritätsklausel enthält. Der Vertrag gilt nur insoweit, wie er mit dem primären Unionsrecht vereinbar ist. Darüber hinaus sollen die Handlungsbe-

fugnisse der Union unberührt bleiben.

II. Die Modifikation von Grundprinzipien durch separates Vertragsrecht

Bedenken können sich vor allem daraus ergeben, dass wesentliche Bausteine der Wirtschafts- und Währungsunion geändert werden, ohne das Primärrecht in dem dafür vorgesehenen Verfahren entsprechend anzupassen.

Die Modifikationen verfolgen das Ziel, einen wichtigen Politikbereich der EU zu stützen und zu stabilisieren. Die Einrichtung des Unterstützungsmechanismus ESM würde aber die innere Logik der Währungsunion zerstören, wenn sie isoliert erfolgte. Es gäbe keinen funktionsfähigen Mechanismus mehr, die Haushaltsdisziplin Eurostaaten zu sichern, wenn sie eine Politik der übermäßigen Defizite verfolgen sollten, die von starken nationalen Kräften gefordert wird. Eine Steuerung der nationalen Haushaltspolitik ist in einer Währungsunion mit finanziellen Beistandsleistungen unverzichtbar. Der „Fiskalpakt“ sieht derartige Steuerungsmechanismen vor. Sie sollen durch die Vertragsparteien unter Zuhilfenahme von Organen der EU erfolgen. Als Mindestvoraussetzung für die Errichtung des Stabilitätsmechanismus ESM sind die Instrumente des „Fiskalpakts“ unverzichtbar.

Ein Kernbestandteil für ihre Funktionsfähigkeit ist die Anordnung halbautomatischer Sanktionen in Art. 7 „Fiskalpakt“. Bei realistischer Einschätzung der politischen Prozesse und nach den vergangenen Erfahrungen mit dem alten Stabilitäts- und Wachstumspakt dürfen Sanktionen nicht in das Ermessen der Entscheidungsträger gestellt werden. Fraglich ist allerdings, ob die vorgesehenen Sanktionen tatsächlich greifen werden. Wenn Art. 8 Abs. 1 Satz 2 „Fiskalpakt“ so verstanden wird, dass der Europäische Gerichtshof tätig werden muss, wenn Verletzungen der Haushaltsdisziplin vorliegen, mag das der Fall sein.

III. Befreiung vom Verbot finanzieller Unterstützung durch Art. 136 Abs. 3 AEUV

Auch wenn eine Modifikation der Architektur durch separates Vertragsrecht unter

den genannten engen Voraussetzungen für zulässig angesehen wird, bleibt doch die Frage, ob der ESM mit dem speziellen Verbot finanzieller Beistandsleistungen zu vereinbaren ist.

Wegen dieser Bedenken hat der Rat entschieden, einen neuen Absatz 3 in Art. 136 AEUV aufzunehmen.² Die neue Vorschrift sieht vor, dass die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, einen Stabilitätsmechanismus einrichten dürfen, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des *Euro-Währungsgebiets insgesamt* zu wahren. Die Gewährung von Finanzhilfen ist allerdings an strenge Auflagen zu knüpfen („strikte Konditionalität“). Wichtig ist, dass es sich um eine Ermächtigung der Mitgliedstaaten, nicht aber der EU handelt.

1. Zulässigkeit der Änderung im vereinfachten Verfahren

Die Vorschrift wird im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV erlassen. Änderungen in diesem Verfahren dürfen nicht zu einer Ausdehnung der Zuständigkeiten der Union führen. Auch ist die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich.

Die neue Regelung verstößt nicht gegen Art. 125 Abs. 1 AEUV, da diese Vorschrift durch neues Primärrecht abgeändert werden darf. Das ist die Funktion von Art. 48 EUV. Eine Klausel, die Art. 79 Abs. 3 GG vergleichbar wäre, gibt es im EU-Recht nicht.³ Auch werden die Zuständigkeiten der Union auf den ersten Blick durch die neue Vorschrift nicht berührt, da sie nur den Mitgliedstaaten eine Erlaubnis erteilt.

Art. 136 Abs. 3 AEUV stellt auch keinen unzulässigen Schritt in Richtung auf eine „Fiskalunion“ dar. Der Begriff „Fiskalunion“ ist ein politischer Kampfbegriff, aber keine juristische Kategorie. Er ist sowohl dem Europarecht als auch dem deutschen

² Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilisierungsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (2011/199/EU), Abl 2011/L 91/1.

³ Im Ergebnis wohl anders, aber mit nicht nachvollziehbarer Begründung *Sester*, Die Rolle der EZB in der europäischen Staatsschuldenkrise, EWS 2012, 80 (86).

Verfassungsrecht fremd und sollte wegen seiner Unbestimmtheit vermieden werden. Wenn damit ein sekundärer horizontaler oder vertikaler Länderfinanzausgleich gemeint sein sollte, müsste das schon gesagt werden.

Vorsorglich sei darauf hingewiesen, dass schon jetzt auch im Finanzrecht der EU verschiedene finanzielle Ausgleichsmechanismen zu finden sind, die teilweise dem Finanzausgleichsrecht von Bundesstaaten entsprechen. Ob durch den ESM eine andere rechtlich relevante Qualität erreicht würde, ist aber fraglich. Vorsicht ist allerdings angesichts der andauernden vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragenen Streitigkeiten über den bundesstaatlichen Finanzausgleich in Deutschland und seiner sehr ungute Anreizstruktur angebracht, Ausgleichsmechanismen im Sinne von Art. 107 Abs. 2 GG einzuführen. Sie sind eine (fragwürdige) Besonderheit der deutschen Finanzverfassung, die anderen bündischen Systemen fremd ist. Allerdings wäre ihre Einführung in das Primärrecht europarechtlich nicht unzulässig. Sie könnten jedoch mit deutschem Verfassungsrecht unvereinbar sein. Das lässt sich aber in Bezug auf die neueste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht pauschal beurteilen, vor allem nicht anhand einer konturlosen Großformel, wie „Fiskalunion“.

2. Regelungsgehalt von Art. 136 Abs. 3 AEUV

Die Vorschrift wäre als bloße Klarstellung zu interpretieren,⁴ wenn man davon ausgeht, dass es den Mitgliedstaaten nicht verboten ist, freiwillige Unterstützungen zu leisten. Es handelt sich aber um eine konstitutive Regelung, wenn dem Primärrecht ein derartiges Verbot zu entnehmen ist. Dafür gibt es – wie gezeigt – gute Gründe. Vor allem beweisen aber auch die engen tatbestandlichen Abgrenzungen in Satz 1 und die Anordnung in Satz 2, dass die Gewährung der Finanzhilfen unter strengen Auflagen zu erfolgen hat, dass es sich um eine konstitutive Ausnahme von dem grundsätzlichen Verbot, finanziellen Beistands handelt.

Wenn die Mitgliedstaaten frei wären, Beistand zu leisten, bedürfte es nicht der Aus-

⁴ In diesem Sinne aber wohl die dem Gesetzentwurf beigefügte Denkschrift, BT-Drucksache 17/9045, S. 29: „(...) Rechtssicherheit zu schaffen (...)“ „(...) wird klargestellt (...)“.

richtung an der Stabilität des Währungsgebiets „insgesamt“ und des Gebots strikter Konditionalität in der Vorschrift. Es stünde der Bundesrepublik Deutschland frei, entsprechende Kautelen in die Rechtsakte einzufügen, durch die Beistand geleistet wird. Sinn macht die gesamte Vorschrift nur, wenn sie so verstanden wird, dass eine eng begrenzte Ausnahme von dem grundsätzlichen Verbot der Beistandleistung und nur bei gleichzeitiger strenger Konditionalität der Leistungen eingeführt wird. Auch wäre es kaum verständlich, ein aufwendiges Vertragsänderungsverfahren einzuleiten, wenn damit nur eine Klarstellung bewirkt werden soll.

Der geplante (permanente) Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) kann also nur rechtmäßig sein, wenn Art. 136 Abs. 3 AEUV tatsächlich in Kraft tritt und seine eng gefassten Anforderungen erfüllt sind.

IV. Vereinbarkeit mit Art. 126 Abs. 10 AEUV

Die in Art. 8 „Fiskalpakt“ vorgesehene Mitwirkung des EuGH bei der Durchsetzung der materiellen Vorgaben des „Fiskalpakts“ könnte mit Art. 126 Abs. 10 AEUV unvereinbar. Allerdings ist dort ausdrücklich nur das Recht der Klageerhebung nach Art. 258 und 259 AEUV ausgeschlossen. Außerdem bezieht es sich diese Regelung nur auf die Vorgaben der Absätze 1 bis 9 von Art. 126 AEUV.

Die im „Fiskalvertrag“ vorgesehenen Entscheidungen erfolgen dagegen in einem anderen Verfahren und haben nicht die Pflichten aus Art. 126 Abs. 1 bis 9 AEUV zum Gegenstand, sondern besondere vertragliche Pflichten, auch wenn damit letztlich dieselben Ziele verfolgt werden.

E. MITWIRKUNGSRECHTE DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

I. Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht hat sich vorbehalten, im Einzelfall zu prüfen, ob sich die Rechtsakte der europäischen Organe oder Einrichtungen in den „Grenzen der ihnen ... eingeräumten Hoheitsrechte“ halten.⁵ Solche „Grenzüberschreitungen“ sind nicht mehr von der Ermächtigung gedeckt, die der Bundestag durch seine Zustimmung zu den Verträgen erteilt hat. Eine derartige Überschreitung der „begrenzten Einzelermächtigungen“, die das Europarecht kennzeichnet, wird deshalb auch als „ausbrechender Rechtsakt“ bezeichnet. Darüber hinaus prüft das Bundesverfassungsgericht nach, ob bei der Übertragung von Kompetenzen auf die EU der „unantastbare Kernbereich der Verfassungsidentität des Grundgesetzes“ gewahrt ist.⁶ Die zuletzt genannte Kontrolle stellt aber insoweit keine Besonderheit dar als die Einhaltung der durch Art. 79 Abs. 3 GG gezogenen Grenzen in jedem Fall vom Bundesverfassungsgericht kontrolliert wird. Im Grunde handelt es sich nur um eine inhaltliche Anreicherung und Konkretisierung der Vorschrift, namentlich des Demokratieprinzips.

Sowohl die „Ultra-vires- als auch die Identitätskontrolle“ sollen sicherstellen, dass die deutschen Verfassungsorgane ihre „Integrationsverantwortung“ dauerhaft wahrnehmen. Im Rahmen dieser Verantwortung haben sie dafür zu sorgen, dass die „autonom handelnde Unionsgewalt“ demokratischen Grundsätzen entspricht.⁷ Im Kern geht es dem Bundesverfassungsgericht also um eine Wahrung hinreichender demokratischer Legitimation des Unionshandelns. Dazu will es sicherstellen, dass die Rechte des Bundestages in wesentlichen Bereichen nicht völlig ausgehöhlt werden, auch nicht mit seiner Zustimmung.

Für eine Verletzung dieser Anforderungen genügt aber nicht jede Kompetenzüberschreitung. Schon in seiner Entscheidung zum Lissabon-Vertrag hatte das Gericht

⁵ BVerfGE 89, 155 (188); 123, 267 (353 f.).

⁶ BVerfGE 123, 267 (268, 354).

⁷ BVerfGE 123, 267 (356).

verlangt, dass es sich um „ersichtliche“ Grenzüberschreitungen handeln müsse. Wenig später hat es dieses Erfordernis in seine „Honeywell-Entscheidung“ konkretisiert und verschärft: Das „kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt“ müsse „offensichtlich“ sein und „der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten“ führen.⁸

Dem Bundestag müssen in jedem Fall „eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischen Gewicht“ verbleiben.⁹

II. Wahrung der Rechte des Bundestags

Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes zum ESM-Vertrag macht die Erhöhung des genehmigten Stammkapitals des ESM von einer bundesgesetzlichen Ermächtigung abhängig, da sie zu Ausgaben des Bundes führen kann. Absatz 2 derselben Bestimmung verlangt zudem, dass der deutsche Gouverneur im Gouverneursrat des ESM einer Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Art. 19 des Vertrags nur zustimmen darf oder sich der Stimme enthalten darf, wenn zuvor eine Ermächtigung durch Bundesgesetz erteilt worden ist. Entsprechendes soll für den deutschen Direktor im Direktorium des ESM gelten, wenn die Entscheidung dem Direktorium übertragen worden ist.

Es fehlt allerdings eine Anbindung an den Bundestag für Entscheidungen über die Gewährung von Hilfen im Einzelfall. Diese sieht erst der Änderungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP im neu einzufügenden § 4 vor.¹⁰ Dem ist zuzustimmen.

Die Erforderlichkeit eines Direktoriums neben einem Gouverneursrat ist nicht recht ersichtlich, da alle ESM-Mitgliedstaaten in beide Gremien vertreten sind. Allerdings dürfen zu Mitgliedern des Direktoriums nur Personen mit „großem Sachverstand“

⁸ BVerfGE 126, 286 (Leitsatz, 304).

⁹ BVerfGE 123, 267 (356).

¹⁰ Ausschussdrucksache des Haushaltsausschusses 17/4410.

bestellt werden, so dass es sich bei dem Direktorium um das eigentliche Arbeitsgremium handeln wird. Seine Mitglieder können auch jederzeit abberufen werden. Eine ausdrückliches Recht zur Erteilung von Einzelweisungen, ist indes nicht vorgesehen. Das ist nicht unbedenklich.

F. EINZELANMERKUNGEN

I. Einhaltung der Voraussetzungen von Art. 136 Abs. 3 AEUV

Die Beistandsleistung durch den ESM verstößt nur dann nicht gegen das Primärrecht der EU, wenn sie unter „strengen Auflagen“ gewährt wird. Ihre Einhaltung ist auch im weiteren Verlauf zu überprüfen und durchzusetzen.

Das ist aber schwer möglich bei einer Unterstützung durch Ankauf von Anleihen eines ESM-Mitglieds auf dem Primär- oder Sekundärmarkt (Art. 17, 18 „Fiskal-pakt“). Die Regelung macht zwar Sinn, wenn damit das EZSB von weiteren rechtlich überaus fragwürdigen Ankaufsaktionen abgehalten werden kann. Es entsteht aber ein Konflikt mit den Anforderungen von Art. 136 Abs. 3 Satz 2 AEUV.

II. Mitwirkung von Organen der EU

Bedenken könnten an der geplanten Mitwirkung von Organen der EU im Rahmen des geplanten ESM bestehen. Insoweit wäre ein Verstoß gegen das Primärrecht denkbar, da Vertragsrecht außerhalb der EU-Verträge das Primärrecht zu beachten hat. Wenn die für eine Änderung des Primärrechts nach Art. 48 EUV erforderlich Zustimmung aller Mitgliedstaaten nicht zu erzielen ist, darf dieses Erfordernis durch Abschluss separater Teilverträge der änderungswilligen Mitgliedstaaten unterlaufen werden.

Das Primärrecht verbietet aber nicht unbedingt die Übertragung von neuen Aufgaben auf Organe und Einrichtungen der EU, wenn dadurch ihre Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigt wird. Vor allem werden der Kommission keine echten Entscheidungs-

befugnisse eingeräumt. Ihre Tätigkeit beschränkt sich nach Art. 7 „Fiskalpakt“ im Wesentlichen nur auf das Sammeln von Tatsachen und ihre Bewertung. Bei der Aushandlung der Konditionen für die Gewährung von Hilfen im Rahmen des ESM handelt sie im Auftrag des Gouverneursrates, Art. 13 Abs. 3 Satz 1 ESM-Vertrag.

Im Hinblick auf die Tätigkeit des Gerichtshofs im Rahmen von Art. 8 „Fiskalpakt“ ist Art. 273 AEUV zu berücksichtigen. Daraus folgt eine Zuständigkeit des Gerichts für alle Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten, die mit dem Gegenstand des EUV und des AEUV „im Zusammenhang“ stehen, wenn sie aufgrund eines Schiedsvertrags anhängig gemacht werden. Dieser Zusammenhang der Vorgaben des „Fiskalpaktes“ mit den Anforderungen aus Art. 126 AEUV und dem zugehörigen Protokoll (Nr. 12) kann im Rahmen einer nicht zu engen Auslegung noch bejaht werden.

Die Voraussetzungen von Art. 273 AEUV sind wohl schon erfüllt.

III. Fehlen einer Anordnung der Kontrolle durch Rechnungshöfe

Die Prüfung des Abschlusses des ESM durch externe Abschlussprüfer genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen, nicht zuletzt zur Wahrung des Budgetrechts des Parlaments ist eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit des ESM durch Rechnungshöfe zwingend erforderlich.

Postfach 10 01 31
D-33501 Bielefeld

Tel.: 049/ +521/106 4384

e-mail: andreas.fisahn@uni-bielefeld.de

4. Mai 2012

Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 7.5.2012 zum Fiskalvertrag u.a.

Rechtliche Probleme mit dem Fiskalpakt

1. Frankreich und das Quorum

Der Fiskalpakt braucht nur die Zustimmung von „zwölf Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist“. Der mögliche (geschrieben vor der Stichwahl) neue französische Präsident Hollande hat angekündigt, er wolle den Vertrag nachverhandeln, weil er wirtschaftspolitisch einseitig und deshalb unsinnig sei. Dem ist zuzustimmen. Ein Vertragsabschluss von 12 Euroländern ohne Frankreich ist erst recht widersinnig. Der Bundestag sollte deshalb dem Vertrag nicht vor Neuverhandlungen unter französischer Federführung zustimmen.

Darüber hinaus sollte klar sein: Der Fiskalpakt löst nicht das ökonomische Problem der EU und der Euroländer, das durch die Festlegung auf liberalisierte und deshalb dominierende Finanzmärkte und eine einseitige Wettbewerbsorientierung bei fehlender Wirtschaftsregierung und fehlenden Ausgleichsmechanismen bei Leistungsbilanzungleichgewichten geschaffen wird. Der Ausweg „mehr Wachstum“, der nun zumindest verbal beschworen wird, bleibt ebenfalls kurzfristig, weil die ökologische Dimension unbeachtet bleibt. Statt der Orientierung der Politik auf die wettbewerbsfähigste Region braucht es eine Umorientierung auf eine ökologische und soziale Kooperation und eine Rückbesinnung auf ein solidarisches Europa. Die geltenden Verträge geben das nicht her. Angesichts der offensichtlichen Probleme der EU bedarf es statt kurzfristiger und falscher Reparaturmaßnahmen einer Revision der

konstitutionellen Grundlagen, die nicht mittels der Konventmethode, sondern durch die Wahl zu einer verfassungsgebenden Versammlung stattfinden sollte.

2. Erforderliche Mehrheit

Es handelt sich nicht um eine Änderung des EU-Vertrages. Das spricht prima facie für eine Verabschiedung des Vertrages nach Art. 59 GG. Er gälte als einfacher völkerrechtlicher Vertrag. Dagegen spricht aber, dass der Vertrag „eine der Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union vergleichbare Regelung darstellt,“¹ und außerdem die Institutionen der EU, Kommission und EuGH, verpflichtet und berechtigt werden. Weil der Vertrag außerdem dazu führt, dass das GG seinem Inhalte nach geändert werden muss, ist – wie die Bundesregierung vorgeschlagen hat – eine 2/3 Mehrheit nach Art. 23 I und 79 II erforderlich, um den Vertrag zu verabschieden.

3. Grundgesetzänderung erforderlich

Die Schuldenbremse im GG entspricht **nicht** den Anforderungen des Fiskalpaktes. Der Pakt verpflichtet also zur Änderung des GG:

- ✓ Das GG kennt keine gesamtstaatliche Verschuldungsgrenze. Grenzen sind in Art. 109 und 115 für den Bund und die Länder normiert. Nicht einbezogen sind aber die Kommunen, die aus europäischer Perspektive in die staatliche Gesamtverschuldung einbezogen werden, sowie die Sozialversicherungsträger.
- ✓ Das GG kennt keinen automatischen Korrekturmechanismus.
- ✓ Das GG normiert Übergangsfristen. Die deutsche Schuldenbremse muss vom Bund ab dem Haushaltsjahr 2016, von den Ländern ab 2020 eingehalten werden. Der Fiskalvertrag verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, die Schuldenbremse ein Jahr nach Unterzeichnung in nationales Recht umzusetzen. Wann die Verschuldungsgrenzen eingehalten werden müssen, soll jedoch von der Kommission länderspezifisch bestimmt werden. Auch hier können sich Abweichungen ergeben.
- ✓ Die Ausnahmenvorschriften unterscheiden sich und können auseinanderfallen. „Die Berechnung des strukturellen Defizits nach den Vorgaben des Fiskalpaktes erfolgt in der Abgrenzung zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, ... Die deutsche

Schuldenbremse folgt der Abgrenzung der Finanzstatistik (kassenmäßige Orientierung).²

Bei einer Gesamtverschuldung über 60 % (BRD gegenwärtig ca. 80%) muss der Mitgliedstaat das Defizit um jährlich „durchschnittlich ein Zwanzigstel“ verringern. Die Gesamtverschuldung kann bei entsprechend hohem Wachstum durch eine Begrenzung der Neuverschuldung auf 0,35 % des BIP abgebaut werden, muss sie aber nicht. Dies muss nach dem Fiskalvertrag nicht zwingend verfassungsrechtlich normiert werden, aber das Hoffen auf die faktische – aber zufällige - Einhaltung der Norm dürfte zu ihrer Umsetzung nicht ausreichen. Um eine einheitliche, gleichwertige Regelung zu haben, scheint deshalb eine verfassungsrechtliche Ergänzung erforderlich.

4. Ewigkeitsgarantie für Schuldenbremse

Völkerrechtliche Verträge, die - wie der Fiskalvertrag - keine Kündigungsklausel enthalten, sind nach der Wiener Vertragsrechtskonvention nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen kündbar, die beim Fiskalvertrag nicht greifen dürften. Grundsätzlich gelten sie ansonsten unbeschränkt. Das heißt der Verfassungsgeber begibt sich über die völkerrechtliche Verpflichtung der Möglichkeit der Verfassungsänderung, wenn sich die Schuldenbremse als hinderlich oder untauglich bewahrheiten sollte. Die Volkssouveränität und das Demokratieprinzip, die in der Selbstgesetzgebung der Verfassung eine hohe Ausprägung erhalten haben, werden damit verletzt.

5. EuGH Kontrolle und Verfassungsidentität

Die Kontrolle über die korrekte rechtliche Umsetzung der Schuldenbremse des Vertrages soll beim EuGH liegen. Das heißt, der EuGH prüft erstmalig die Rechtskonformität von deutschen Verfassungsbestimmungen anhand der Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages. Das ist mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und zu wahren Verfassungsidentität nicht vereinbar. Ein Nicht-Verfassungsorgan entscheidet über den Inhalt des Grundgesetzes.

1

Drucksache 17/9046 Begründung zu Art.1.

2

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Verschiedene Fragen zum Fiskalvertrag, Gutachten im Auftrag von A. Ulrich, 15.03.2012.

6. Budgethoheit und Haushaltsgenehmigung

Staaten im Defizitverfahren, also solche, die die Maastricht Kriterien von 3 % Neu- oder 60 % Gesamtverschuldung nicht einhalten, müssen der Kommission und dem Rat ihre Haushalts- und Finanzprogramme zu Genehmigung vorlegen (Art.5 Fiskalvertrag). Das widerspricht der autonomen Haushaltsplanung des Parlaments. Die Budgethoheit des Parlaments wird als wesentliches Element der Demokratie sehr hoch eingestuft. Die Genehmigungspflicht ist mit dem GG unvereinbar.

7. Korrekturmechanismus als Ermächtigungsnorm

Die Kommission wird ermächtigt, Grundsätze für den automatischen Korrekturmechanismus und die unabhängige Überwachungsinstanz zu erlassen. Auf dieser Grundlage soll der automatische Korrekturmechanismus in den nationalen Verfassungen normiert werden. Die Grundsätze der Kommission bedürfen keiner parlamentarischen Zustimmung auf europäischer Ebene. Die nationalen Parlamente haben sich durch den Vertrag gebunden. Das ist eine Ermächtigungsnorm für die Kommission, die mit dem strikten Gesetzesvorbehalt des GG (u.a. Art. 80) als Ausprägung des Demokratieprinzips nicht vereinbar ist.

8. Halbautomatisches Defizitverfahren

Die Umkehrung des Erfordernisses einer qualifizierten Mehrheit im Defizitverfahren widerspricht den Bestimmungen des Art. 126 AEUV. Im günstigsten Fall schafft man eine doppelte Abstimmung mit einem privilegierten Club der Euro-Länder.

9. Organleihe auf zweifelhafter Grundlage

Die Beauftragung des EuGH durch den Fiskalvertrag interpretiert Art. 273 AEUV sehr weit. Es ist höchst zweifelhaft, ob die Überwachung der Umsetzung des Fiskalvertrages als Schiedsverfahren i.S.d. Vorschrift gelten kann. Die Zuständigkeiten der Kommission können allenfalls als Organleihe gelten. Eine rechtliche Grundlage dafür ist aber nicht ersichtlich und das Leihverfahren ist nicht einmal konsensual beschlossen worden. Das ist zunächst europarechtlich problematisch, dann aber auch verfassungsrechtlich, weil der EuGH im Zweifel Sanktionen verhängen kann. Das geschieht dann auf der Grundlage einer europarechtlich zweifelhaften Zuständigkeit.

10. Untaugliches Mittel

Weil der Fiskalpakt völlig ungeeignet ist, die sich aus der Finanzkrise ergebenden Probleme der Euro-Zone zu lösen,

- ✓ weil er im Gegenteil – das pfeifen inzwischen die Spatzen von den Dächern - die ökonomischen Probleme mittelfristig verschärfen dürfte, wie die Beispiele Griechenland, Spanien usw. drastisch beweisen, wo die Gesamtverschuldung gerade wegen der Kürzungsprogramme gestiegen ist,
- ✓ weil es völlig schleierhaft bleibt, wie die Euro-Staaten, die neuen Verschuldungsgrenzen einhalten können, wenn sie seit 2000 die Maastricht Kriterien (mit wenigen Ausnahmen – wozu die BRD nicht gehört) immer wieder verletzt haben,
- ✓ weil die Einhaltung der Verschuldungsgrenzen von Maastricht Ländern wie Irland und Spanien in der Finanzkrise nichts genützt hat, während „Defizitsünder“ wie Deutschland gegenwärtig gut dastehen,
- ✓ weil der Fiskalpakt die Euro-Zone in eine erneute Rezession steuert,

erscheint die Eingriff in die demokratischen Entscheidungsrechte des BT bei gleichzeitiger Umgehung des EP als offenkundig unverhältnismäßig.

Prof. Dr. Franz C. Mayer LL.M. (Yale)
Tel.: 0521.106-6964, -4412
Fax: 0521.106-154412, -89016
franz.mayer@uni-bielefeld.de
www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/

13 Thesen zu Fiskalvertrag und ESM

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 7. Mai 2012 zu den Gesetzentwürfen zum Fiskalvertrag und zum ESM-Vertrag

1. Zu **Rechtsgrundlagen** (Art. 23 oder 59 GG) und **Mehrheiten** (einfach, zwei Drittel) für die Zustimmung zu FV und ESMV besteht **kein Konsens**. Da aber der Bundesrat jedenfalls beteiligt und eine Zweidrittelmehrheit angestrebt wird, **bedarf diese Streitfrage keiner Klärung**, weil auch die anspruchsvollsten Vorgaben - Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG - erfüllt sind. Aus Rechtsgründen wäre indessen eine Zweidrittelmehrheit mangels Hoheitsrechtsübertragung bzw. Verfassungsrelevanz für die Zustimmung zur Änderung des AEUV (Art. 136 Abs. 3 AEUV, s. dazu § 2 IntVG) und für die Zustimmung zu FV und ESMV **nicht erforderlich**. Die Frage nach der Rechtsgrundlage der parlamentarischen Zustimmung zur Ratifikation ist von der Frage der **parlamentarischen Begleitung und Kontrolle in Angelegenheiten der Europäischen Union** (Art. 23 Abs. 2 ff. GG, dazu unten These 13) zu unterscheiden.
2. Die Frage einer **Volksabstimmung wegen Art. 146 GG stellt sich vorliegend nicht**. Die These von der Erforderlichkeit einer Volksabstimmung bei der nächsten qualifizierten Hoheitsrechtsübertragung im Kontext der europäischen Integration findet weder eine Stütze im Wortlaut des Grundgesetzes noch im Wortlaut des Lissabon-Urteils (dort nur Zulässigkeitsaspekt, BVerfGE 123, 267 [332, Rn. 179 f.]). Ohnehin ist eine **qualifizierte Hoheitsrechtsübertragung nicht ersichtlich**.
3. Unbenommen bleibt dem verfassungsändernden Gesetzgeber die Möglichkeit, durch **Änderung des Grundgesetzes nach den dafür vorgesehen Verfahren** Volksentscheidungen im EU-Kontext in die Verfassung aufzunehmen.
4. Durch die Ratifikation des FV entsteht **keine Rechtsbindung auf Ewigkeit**. Die innerstaatliche „Schuldenbremse“ kann durch Änderung des Grundgesetzes jederzeit aufgehoben werden. Völkerrechtliche Verpflichtungen verharren – jedenfalls nach der Rechtsprechung des BVerfG – lediglich auf der dem Verfassungsrecht nachgeordneten Rangstufe des einfachen Gesetzesrechts und berühren entgegenstehendes Verfassungsrecht nach dieser Sicht nicht. Dies gilt auch für das Zustimmungsgesetz zum FV. Das Auseinanderhalten von völkerrechtlichem Müssen und verfassungsrechtlichem Können galt bisher gerade als Beleg für die Souveränität der Bundesrepublik:
„Das Grundgesetz erstrebt die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten, verzichtet aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität. Insofern widerspricht es nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, wenn der Gesetzgeber ausnahmsweise Völkervertragsrecht nicht beachtet, [...]“, BVerfGE 111, 307 (319, Rn. 35) - Görgülü.
5. Der FV ist im übrigen **nach den allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen** zum „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ (clausula rebus sic stantibus, Art. 62 Wiener Vertragsrechtskonven-

tion) unter diesen Voraussetzungen **kündbar**. Jedenfalls bei Austritt aus der EU nach Art. 50 EUV kann auch die Bindung an den FV beendet werden. Bei einer ergänzenden Verhandlung zum FV könnte die Bundesrepublik diese Sicht klarstellen (oder: Abgabe eines entsprechenden Vorbehalts oder einer Erklärung bei Ratifikation des FV). Dass nicht jeder Euro-Staat ohne weiteres einseitig aus den Bindungen durch Vertragskündigung flüchten kann, ist politisch gewollt.

6. Die im Demokratieprinzip wurzelnde **aktuelle Substanz der Haushaltsverantwortung des Bundestages** wird **durch den FV nicht berührt**. Sie ist bereits durch Einführung der „Schuldenbremse“ im Grundgesetz unwiederbringlich für den Bundestag als Haushaltsgesetzgeber neu definiert worden, da eine **Änderung an der nationalen „Schuldenbremse“** auch ohne jeden Europabezug **nicht mehr durch den Haushaltsgesetzgeber (Bundestag) alleine** erfolgen kann, sondern **nur im Zusammenwirken mit dem Bundesrat** durch Verfassungsänderung.
7. Art. 88 GG weist die **Stabilitätsorientierung als Verfassungsgut auch des Grundgesetzes** aus.
8. Der ESMV enthält keine Mechanismen die eine Abkopplung vom Ratifikationsprogramm wahrscheinlich machen. Die **Beschlussorgane des ESM können den ESM weiterentwickeln** (etwa über Art. 10 und 19 ESMV), solange sie sich im Rahmen des im ESMV angelegten Vertragsprogramms halten und nicht aus ihm ausbrechen (vgl. BVerfGE 104, 151 [195, 209 f., Rn. 118, 151 ff.] - Neues Strategisches Konzept der NATO).
9. Die **Unbefristetheit des ESM ist verfassungsrechtlich unproblematisch** weil die im Rahmen des ESM möglichen Maßnahmen als zeitlich beschränkte Maßnahmen angelegt sind. Dies ist für das BVerfG maßgeblich:
„keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen (...), die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen“ (BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10 u.a., Rn. 128 - Eurorettung)
10. Der **Vergleich** der mit dem ESMV eingegangenen Verpflichtungen mit denen im Rahmen des **IWF** Bestehenden ergibt **keine Hinweise auf verfassungsrechtliche Defizite beim ESM**. Die verfassungsrechtliche Absicherung der Mitwirkung ist beim ESM identisch (Art. 59 GG als Grundlage parlamentarischer Zustimmung) bzw. weiter ausgeformt (parlamentarische Kontrolle statt Bundesbankzuständigkeit) als beim IWF.
11. Die **Qualifizierte Mehrheitsentscheidung im ESM** (Art. 5 Abs. 7 ESMV: 80%, Art. 4 Abs. 4 ESMV: 85% bei Eilentscheidung) ist **verfassungsrechtlich unproblematisch**, weil die Bundesrepublik Deutschland anders als andere Staaten im ESM wegen ihres Kapitalanteils (27,1%) nicht überstimmt werden kann (**Veto**).
12. Für das Ob und Wie von Eurorettungsmaßnahmen besteht ein **politischer Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers** (BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10 u.a., Rn. 130 f. - *Eurorettung*, dort für die Höhe der Belastung für den Bundeshaushalt durch Gewährleistungsübernahmen).
13. **Wichtigste Frage** für die verfassungsrechtliche Würdigung des vorliegenden Gesetzgebungspakets ist die nach der **Ausgestaltung der Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages**. Es empfiehlt sich die – im Zweifelsfalle überschießende – **Orientierung an den Vorgaben aus den Urteilen zum Lissabon-Vertrag, zur Eurorettung und zum Sondergremium**, sowie am mutmaßlichen Ausgang des Verfahrens 2 BvE 4/11 (Organstreit Fraktion Bündnis 90/Die Grünen). **Wesentliche Entscheidungen** (s. etwa Art. 13 Abs. 3 ESMV) trifft demnach das **Plenum**. Die **Geltung des EUZBBG für den FV** bedarf der Begründung. Auch wegen des noch ausstehenden Urteils 2 BvE 4/11 empfiehlt es sich, die **Begleitgesetzgebung zu befristen** (sunset clause), um eine kohärente und **sachangemessene Regelung** der Mitwirkung in Angelegenheiten der EU (vgl. Art. 23 Abs. 2 ff. GG, EUZBBG) zu erreichen.