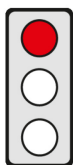


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) soll als „Europäischer Währungsfonds“ (EWF) in EU-Recht überführt werden. Es wird eine finanzielle Letztversicherung für den Europäischen Bankenabwicklungsausschuss (SRB) durch den EWF eingerichtet.

Betroffene: Alle Euro-Staaten, deren Parlamente und Steuerzahler, alle Banken der Eurozone.

Pro: –



Contra: (1) Für die Errichtung des EWF besitzt die EU keine Kompetenz. Die Möglichkeit, EWF-Entscheidungen im Ministerrat im Dringlichkeitsverfahren mit einer besonderen qualifizierten Mehrheit zu ändern, verstößt gegen die Verfassungsordnung des Grundgesetzes

(2) Die Verordnung enthält keinerlei Vorschläge für ein staatliches Insolvenzverfahren und streicht sogar die im ESM-Vertrag zwingend vorgeschriebenen Umschuldungsklauseln.

(3) Dass bei der direkten Bankenrekapitalisierung Auflagen nicht länger vorgeschrieben sind, setzt Fehlanreize und senkt den Sanierungsdruck.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2017) 827 vom 6. Dezember 2017 für eine **Verordnung** des Rates **über die Einrichtung** des Europäischen Währungsfonds, **sowie Annex mit Satzung des Europäischen Währungsfonds**

Kurzdarstellung

Hinweis: Artikel beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf die Satzung des EWF (im Annex zur Ratsverordnung)

► Hintergrund: Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)

- Die Europäische Finanzierungsfazilität (EFSS) und der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) von 2010 wurden 2012 durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ersetzt [[s. cepAnalyse 12/2012](#)]. Der ESM ist nicht länger zeitlich befristet.
- Um die europarechtliche Grundlage für den ESM zu schaffen, wurde das Bail-Out-Verbot [Art. 125 AEUV] im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren [Art. 48 Abs. 6 EUV] gelockert. Dadurch konnten die Euro-Staaten – nicht aber die EU – einen Stabilitätsmechanismus völkerrechtlich einrichten, um die „Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt“ zu wahren [neuer Art 136 Abs. 3 AEUV].

► Rechtsstatus des Europäischen Währungsfonds (EWF)

- Der ESM wird durch den Europäischen Währungsfonds (EWF) ersetzt. Der EWF wird als Einrichtung der EU mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet [Art. 2 g, Erwägungsgrund 17 der Ratsverordnung].
- Laut Kommission trägt die Umwandlung des ESM in den EWF zur „Transparenz, Effizienz der EU-Finanzmittel und gerichtlicher Überprüfung [bei], sodass die Mitgliedstaaten besser unterstützt werden können“. Auch „ein höheres Maß an demokratischer Rechenschaftspflicht und Legitimität“ kann so gewährleistet werden. Die Kommission kritisiert „mühsame nationale Verfahren“ bei der ESM-Beschlussfassung, die „nur schwer mit dem erforderlichen Tempo für ein wirksames Krisenmanagement zu vereinbaren“ sind. [Erwägungsgründe 8 und 9, S. 3 der Ratsverordnung]

► Organe des EWF

- Die Organe des EWF – Gouverneursrat, Direktorium und Geschäftsführender Direktor – sind identisch mit denjenigen des ESM [Art. 4 Abs. 1].
- Der Gouverneursrat setzt sich aus den Finanzministern der Euro-Staaten zusammen und trifft – wie beim ESM – die grundlegenden Entscheidungen [Art. 5 Abs. 1]. Den Vorsitz hat der Präsident der Eurogruppe [Art. 5 Abs. 2]; im ESM wird dies auch so praktiziert, ist aber nicht zwingend so vorgesehen.
- In das Direktorium werden sachkundige Personen entsandt, in der Regel die Finanzstaatssekretäre [Art. 6].

► Finanzausstattung des EWF und Haftung der Euro-Staaten

- Das Stammkapital des EWF beträgt – wie das des ESM – 704 Mrd. Euro. Es setzt sich zusammen aus „eingezahlten Anteilen“ von 80 Mrd. Euro und „abrufbaren Anteilen“ von 624 Mrd. Euro. [Art. 8 und Anhang II]
- Der nationale Anteil eines Euro-Staates am Stammkapital richtet sich – wie beim ESM – nach dem jeweiligen nationalen Anteil am Kapitalschlüssel der EZB. Der deutsche Anteil von rund 27% entspricht rund 190 Mrd. Euro, davon 22 Mrd. Euro „eingezahlt“ und 168 Mrd. Euro „abrufbar“. [Art. 11 Abs. 1; Anhang I]

- Wie beim ESM haftet auch beim EWF jeder Staat für Verluste bis zur Höhe des eigenen Anteils am Stammkapital. Die EU haftet nicht. [Art. 8 Abs. 4 und 5]
 - Wie im ESM entscheidet der Gouverneursrat des EWF einstimmig über Änderungen der Höhe des Stammkapitals oder der Darlehenskapazität des EWF sowie über Abrufe des abrufbaren Kapitals [Art. 5 Abs. 6].
- **Übernahme bestehender ESM-Instrumente für den EWF, Beschlussverfahren**
- Wenn zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets [an mancher Stelle zusätzlich: „insgesamt“] oder [an mancher Stelle stattdessen: „und“] seiner Mitglieder unabdingbar, verschuldet sich der EWF am Kapitalmarkt und gibt diese Mittel unter „angemessenen politischen Auflagen“ an Euro-Staaten mit Finanzierungsproblemen weiter [Art. 3 Abs. 1, Abs. 2, Art. 12 Abs. 1, Art. 19].
 - Zulässig sind EWF-Hilfen als allgemeine Darlehen an betroffene Euro-Staaten, vorsorgliche Kreditlinien für Euro-Staaten, Ankäufe von Staatsanleihen von Euro-Staaten auf dem Primär- und Sekundärmarkt, Darlehen an Euro-Staaten zur Rekapitalisierung von Banken sowie direkte Bankenrekapitalisierungen bis zur Obergrenze von insgesamt 60 Mrd. Euro. [Art. 13- Art. 18]
 - Der Gouverneursrat entscheidet grundsätzlich mit einer Mehrheit von 85% des EWF-Kapitals – beim ESM einstimmig – über die Notwendigkeit, Konditionalität und Aktivierung der Unterstützung [Art. 5 Abs. 7].
 - Direkte Bankenrekapitalisierungen beschließt das Direktorium mit einer Mehrheit von mindestens 80% des EWF-Kapitals – beim ESM einstimmig – des EWF-Kapitals [Art. 19 Abs. 5 i.V.m. Art. 6 Abs. 5].
- **EWF-Hilfe für den Bankenabwicklungsausschuss (SRB-Backstop)**
- Der EWF kann – anders als der ESM – zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und der an der Bankenunion teilnehmenden Nicht-Euro-Staaten dem Bankenabwicklungsausschuss (SRB) Kreditlinien oder Garantien von insgesamt 60 Mrd. Euro gewähren („Backstop“) [Art. 22].
 - In Anspruch genommene Kredite sind über Sonderbeiträge der Banken an den Bankenabwicklungsfonds (SRF) zurückzuzahlen. [Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b, Art. 22 Abs. 3]
 - Der EWF-Gouverneursrat entscheidet einstimmig über die „Finanzierungsbedingungen“ des Backstops. Das EWF-Direktorium nimmt mit einer Mehrheit von mindestens 80% des EWF-Kapitals allgemeine Leitlinien für die Durchführung des Backstops an. Der geschäftsführende Direktor des EWF entscheidet innerhalb von 12 Stunden über Anträge des SRB zur Inanspruchnahme des Backstops. Zu diesem Zeitpunkt muss ein definitives Abwicklungskonzept für die Bank noch nicht vorliegen. [Art. 22 Abs. 7 und 8 und Art. 23]
- **Konditionalität der EWF-Hilfen**
- EWF-Darlehen, EWF-Darlehen zur Rekapitalisierung von Banken, vorsorgliche EWF-Kreditlinien und EWF-Ankäufe von Staatsanleihen auf dem Primär- und Sekundärmarkt sind – wie solche des ESM – mit Auflagen zu verbinden, die in einem Memorandum of Understanding (MoU) festgehalten werden [Art. 12].
 - Die Auflagen müssen
 - die „Autonomie der Sozialpartner achten“ [Art. 152 AEUV], insbesondere deren Möglichkeit, Tarifverträge auszuhandeln [Art. 28 Charta der Grundrechte] [Art. 12 Abs. 2],
 - die sozialen Folgen einbeziehen [Art. 13 Abs. 3],
 - mit dem makroökonomischen Anpassungsprogramm „in Übereinstimmung“ stehen [Art. 13 Abs. 3 i.V.m. Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 472/2013]; das makroökonomische Anpassungsprogramm wird mit einer qualifizierten Mehrheit von 55% der Euro-Staaten angenommen.
 - Die Kommission verhandelt „im Benehmen mit der EZB“ und „in Zusammenarbeit mit dem EWF“ mit dem betroffenen Mitgliedstaat über die Auflagen. Kommission und EZB überwachen deren Einhaltung. Anders als beim ESM ist der Internationale Währungsfonds (IWF) nicht länger beteiligt. Kommission und EWF müssen die MoU unterzeichnen; beim ESM unterschreibt die Kommission im Auftrag des ESM. [Art. 13 Abs. 3 und 4]
 - Für den SRF-Backstop sind EWF-Auflagen nicht vorgesehen [Art. 22]. Auch für die direkte Rekapitalisierung von Banken durch den EWF sind Auflagen – anders als beim ESM – nicht zwingend vorgesehen [Art. 19].
- **Beteiligung des Rates der Europäischen Union**
- Alle Ermessensentscheidungen des Gouverneursrates und des Direktoriums müssen vom Ministerrat bestätigt werden. Davon betroffen sind insbesondere Erhöhungen des Stammkapitals, der Darlehenskapazität und der SRB-Kreditlinie des EWF sowie die Annahme von Hilfsprogrammen des EWF, inklusive der damit verbundenen Auflagen. [Art. 3 der Ratsverordnung]
 - Dafür ist im Rat eine besondere qualifizierte Mehrheit von 72 % der Euro-Staaten notwendig [derzeit: 14 von 19 Euro-Staaten], die 65% der Bevölkerung der Eurozone auf sich vereinen. [Art. 3 Abs. 1 und 4 der Ratsverordnung i.V.m. Art. 238 Abs. 3 lit. b AEUV]
 - Der Vorsitzende des Gouverneursrates – also der Präsident der Eurogruppe – kann für EWF-Darlehen und den SRB-Backstop ein Dringlichkeitsverfahren einleiten. In diesem kann der Ministerrat die Entscheidungen des Gouverneursrates mit der doppelten Mehrheit von 72 % der Euro-Staaten und 65% der Bevölkerung der Eurozone ablehnen oder ändern. [Art. 3 Abs. 2 und 4 der Ratsverordnung]

► Verzicht auf Umschuldungsklauseln

- Die Vorschrift des ESM-Vertrags, dass Staatsanleihen mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr Umschuldungsklauseln (Collective Action Clauses, CACs) enthalten müssen, ist in der EWF-Verordnung nicht länger enthalten.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Mitgliedstaaten können Risiken für die Finanzstabilität nicht allein „aus der Welt schaffen“ und nur „schwerlich im Alleingang mindern“.

Politischer Kontext

Auf dem Euro-Gipfel vom 15. Dezember 2017 fand eine erste Diskussion darüber statt, allerdings mit einer lediglich geschäftsführenden Bundesregierung. In der Folge diskutierten die Finanzminister der Eurozone das Thema in der Eurogruppe ohne ersichtliche Entwicklungen. Auf dem Europäischen Rat im Juni soll weiter beraten werden.

Stand der Gesetzgebung

06.20.18 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Rat, Zustimmung durch Europäisches Parlament, Veröffentlichung im Amtsblatt

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Wirtschaft und Finanzen (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft/Währung (federführend), Berichterstatte: N.N.
Bundesministerien:	Finanzministerium (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Haushalt (federführend), Finanzen
Entscheidungsmodus:	Im Rat: Einstimmigkeit: Die Bundesregierung besitzt ein Vetorecht. Die Bundesregierung kann nur zustimmen, wenn der Bundestag dazu ein Gesetz verabschiedet hat (§ 8 Integrationsverantwortungsgesetz). Im Europäischen Parlament: Einfache Mehrheit.

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 352 AEUV (Flexibilitätsklausel)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 289 Abs. 2 und Art. 352 AEUV (besonderes Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Das eigentliche Ziel des EWF ist inkonsistent formuliert. EWF-Finanzhilfen sind nur vertretbar, wenn die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets *insgesamt* gefährdet ist. **Um zu verhindern, dass sämtliche staatliche Refinanzierungsprobleme zu EWF-Hilfen führen, muss zwingend ein Regelwerk für Staatsinsolvenzen eingeführt werden.** Ein solches Regelwerk soll durch Umstrukturierung die Schulden der betroffenen Staaten wieder tragfähig machen (vgl. [cepStudie](#) mit einem Vorschlag für automatische, kleinere Schuldenschnitte). Die dabei anfallende Kostenbeteiligung privater Investoren („bail-in“) würde Staaten über marktbasierter Zinsen zu einer nachhaltigen Fiskalpolitik bewegen, wodurch Refinanzierungsprobleme mittelfristig vermieden würden. Das ist nachhaltiger, als sie ex-post über den EWF auf Kosten anderer Staaten zu lösen. **Nicht vertretbar ist daher, dass die Verordnung keinerlei Vorschläge für ein solches Umstrukturierungsverfahren enthält und – noch problematischer – sogar die im ESM-Vertrag zwingend vorgeschriebenen Umschuldungsklauseln streicht.**

Die Vereinbarung von Reformauflagen als Gegenleistung für Finanzhilfen ist unverzichtbar für die Gesundung des betroffenen Staates. **Der IWF sollte auch künftig an der Verhandlung der Auflagen und der Kontrolle ihrer Einhaltung beteiligt sein. Als weltweite Institution muss der IWF weniger Rücksicht auf innereuropäische Befindlichkeiten nehmen als die Kommission.** Seine Beteiligung wirkt einer Aufweichung der Auflagen des ESM entgegen. Dass die Kommission die Auflagen lediglich „in Zusammenarbeit“ mit dem EWF verhandeln soll, lässt eine weitere Aufweichung der Auflagen befürchten.

Dass bei der direkten Bankenrekapitalisierung instituts- oder sektorspezifische Auflagen – anders als beim ESM – nicht länger vorgeschrieben sind, setzt Fehlanreize und senkt den Sanierungsdruck. Ebenfalls nicht ersichtlich ist, warum über direkte Bankenrekapitalisierungen bereits mit 80% der EWF-Kapitals entschieden werden kann. Wichtig ist, dass die bestehenden ESM-Leitlinien zu diesem Instrument weiterhin uneingeschränkt gelten, die etwa ein Bail-in und eine umfangreiche Beteiligung des betroffenen Mitgliedstaates zwingend vorsehen.

Zwingende Voraussetzungen für den SRB-Backstop sollten eine vorangehende umfangreiche Gläubigerbeteiligung bei der abzuwickelnden Bank und eine umfangreiche Beteiligung des betroffenen Mitgliedstaates an den

Abwicklungskosten sein (vgl. [ceplnput](#)). Auch sollte der SRB-Backstop nicht schon ohne ein von der Kommission genehmigtes Abwicklungskonzept aktiviert werden können, weil sonst eine zu laxe beihilferechtliche Prüfung droht.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Für die Errichtung des EWF besitzt die EU keine Kompetenz. Insbesondere kann der EWF nicht auf Basis von Art. 352 AEUV (Flexibilitätsklausel) eingeführt werden.

Zwar sind folgende Kriterien des Art. 352 AEUV erfüllt: Der EWF verfolgt ein Ziel der EU („ausgewogenes Wirtschaftswachstum und Preisstabilität“, Art. 3 EUV) und weist einen Bezug zu einem im Primärrecht festgelegten Politikbereich (Wirtschaftspolitik, Art. 120 ff. AEUV) auf. Auch besitzt die EU keine anderweitige Kompetenz zur Etablierung des EWF. Allerdings ändert die Einrichtung des EWF die primärrechtlich abschließend festgelegte Verteilung wirtschaftspolitischer Aufgaben zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten. Denn der AEUV „beschränkt die Rolle der Union im Bereich der Wirtschaftspolitik auf den Erlass von Koordinierungsmaßnahmen“ (EuGH in Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 64). Der EWF geht – insbesondere mit den vorgesehenen wirtschaftspolitischen Auflagen – weit über eine reine Koordinierung hinaus. Für den „Erlass von Bestimmungen [...], die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Vertragsänderung [...] hinausliefen“, kann Art. 352 AEUV jedoch nicht herangezogen werden (EuGH Gutachten 2/94, Rn 30).

Darüber hinaus ist die in Art. 352 AEUV zur Zielerreichung vorgesehene Notwendigkeit von EU-Handeln nicht gegeben. Der – in seiner Funktion mit dem geplanten EWF weitgehend identische – ESM reicht zur Zielerreichung bereits aus. Dafür, dass gerade die Überführung des ESM in EU-Recht für die Zielerreichung notwendig sei, sind die von der Kommission vorgetragene Argumente nicht überzeugend. In Fragen der Transparenz, Effizienz (Tempo der Entscheidungen) und gerichtlichen Überprüfung ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen dem intergouvernementalen ESM und dem unionsrechtlichen EWF. Bei der demokratischen Legitimierung verwechselt die Kommission Ursache und Folge: Kontrollrechte des Europäischen Parlaments wären lediglich logische Folge der Überführung des ESM in Unionsrecht; als Begründung für eben diese Überführung sind sie untauglich. In dem intergouvernementalen ESM-Konstrukt üben nationale Parlamente diese Kontrollrechte aus.

Subsidiarität

Unproblematisch

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Zur Zielerreichung ist der intergouvernementale ESM ebenso geeignet, der EWF damit nicht notwendig

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Nach der Meroni-Rechtsprechung des EuGH [Urteile v. 13. Juni 1958, C-9/56 und C-10/56] dürfen EU-Organe Befugnisse mit weitem Ermessensspielraum nicht an EU-Agenturen delegieren. Die Vorschrift, wonach der Ministerrat wichtige Entscheidungen des EWF bestätigen muss, wird dem gerecht.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die Möglichkeit, EWF-Entscheidungen im Ministerrat im Dringlichkeitsverfahren mit einer besonderen qualifizierten Mehrheit zu ändern, verstößt gegen die Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Das Bundesverfassungsgericht verlangt für den ESM eine Vetoposition Deutschlands als „verfassungsrechtlich gefordert“ zur „Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch den Bundestag“ (2 BvR 1390/12, Urteil vom 18. März 2014, Rn. 193 und 190). Der Bundestag nimmt diese Verantwortung über die Vorschriften des Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG) wahr. Demnach bedarf jegliche haushaltspolitisch relevante Entscheidung der Bundesregierung im ESM der vorherigen Zustimmung des Bundestags. Im Dringlichkeitsverfahren kann dieser Parlamentsvorbehalt künftig ins Leere laufen, da die Bundesregierung im Ministerrat überstimmt werden kann. Gleiches gilt bei Aktivierungen des SRB-Backstops, die vom geschäftsführenden Direktor des EWF – und nicht von den Regierungsvertretern im Gouverneursrat oder Direktorium – beschlossen wird. Solche EWF-Hilfen sind folglich auch gegen den expliziten Willen des Bundestags möglich.

Zusammenfassung der Bewertung

Für die Errichtung des EWF besitzt die EU keine Kompetenz. Die Möglichkeit, EWF-Entscheidungen im Ministerrat im Dringlichkeitsverfahren mit einer besonderen qualifizierten Mehrheit zu ändern, verstößt gegen die Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Um zu verhindern, dass sämtliche staatliche Refinanzierungsprobleme zu EWF-Hilfen führen, muss zwingend ein Regelwerk für Staatsinsolvenzen eingeführt werden. Nicht vertretbar ist daher, dass die Verordnung dafür keinerlei Vorschläge enthält und sogar die im ESM-Vertrag zwingend vorgeschriebenen Umschuldungsklauseln streicht. Der IWF sollte auch künftig an der Verhandlung der Auflagen und der Kontrolle ihrer Einhaltung beteiligt sein. Als weltweite Institution muss der IWF weniger Rücksicht auf innereuropäische Befindlichkeiten nehmen als die Kommission. Dass bei der direkten Bankenrekaptalisierung Auflagen nicht länger vorgeschrieben sind, setzt Fehlreize und senkt den Sanierungsdruck. Zwingende Voraussetzungen für den SRB-Backstop sollten eine vorangehende umfangreiche Gläubigerbeteiligung bei der abzuwickelnden Bank und eine umfangreiche Beteiligung des betroffenen Mitgliedstaates an den Abwicklungskosten sein.