



Hinweis: Geheimhaltungsbedürftige Inhalte sind
geschwärzt bzw. entfernt worden.

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Risiken einer Reform
des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)
für den Bundeshaushalt

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetsei-
te des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BMF	Bundesministerium der Finanzen
ECCL	Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen (Enhanced Conditions Credit Line)
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EZB	Europäische Zentralbank
IWF	Internationaler Währungsfonds
MoU	Memorandum of Understanding
PCCL	Vorsorglich bedingte Kreditlinie (Precautionary Conditioned Credit Line)
SRB	Einheitlicher Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board)
SRF	Einheitlicher Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund)
SRM	Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism)

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
2	Ausgangslage	9
2.1	Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets	9
2.2	Eckpunkte zur Reform des ESM	9
2.3	Ausgangsbasis und Ziel des Berichts	10
3	Rechtsgrundlagen und Ausgestaltung des ESM	10
3.1	Der ESM-Vertrag	10
3.2	Finanzausstattung und Haftung	11
3.3	Instrumentenkasten	12
3.4	Innerstaatliche Umsetzung des ESM-Vertrages	13
4	Vorsorgliche Finanzhilfen: Mehr Risiken und Fehlanreize	14
4.1	Derzeitige Ausgestaltung	14
4.2	Anpassung durch die ESM-Reform	15
4.3	Würdigung	16
4.4	Empfehlungen für die weiteren Verhandlungen	19
4.5	Stellungnahme des BMF	19
4.6	Abschließende Würdigung	20
5	Letztsicherung: Bankenrettung aus Steuermitteln	21
5.1	Eckpunkte zur Ausgestaltung der Letztsicherung	21
5.2	Vergemeinschaftung von Bankenrisiken	22
5.3	Höhere Beanspruchung der finanziellen Ressourcen des ESM	24
5.4	Entscheidungsverfahren	29
5.5	Stellungnahme des BMF	30
5.6	Abschließende Würdigung	31

6	Risiken für den Bundeshaushalt	31
6.1	Erhebliche Erhöhung der Risiken für den Bundeshaushalt	31
6.2	Stellungnahme des BMF	32
6.3	Abschließende Würdigung	33
7	Handlungsoptionen für den Deutschen Bundestag	33

0 Zusammenfassung

Als Reaktion auf die Finanzkrise richteten die Mitglieder des Euro-Währungsgebiets (Euro-Staaten) mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) einen dauerhaften finanziellen Rettungsfonds ein. Mitglieder des ESM sind derzeit die 19 Euro-Staaten. Der ESM soll seinen Mitgliedern im Falle einer Krise z. B. Kredite als sogenannte Stabilitätshilfen gewähren, wenn dies für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt unabdingbar ist. Die hierfür erforderlichen Mittel nimmt der ESM am Kapitalmarkt auf.

Der ESM verfügt über ein Stammkapital von 705 Mrd. Euro. Davon mussten die Mitglieder 81 Mrd. Euro direkt einzahlen. Weitere 624 Mrd. Euro kann der ESM bei Bedarf bei den Mitgliedern abrufen. Jedes Mitglied haftet für Verluste bis zur Höhe seines Anteils am Stammkapital. Für Deutschland sind das 190 Mrd. Euro. Das genehmigte Stammkapital kann erforderlichenfalls erhöht werden. Dies bedarf eines einstimmigen Beschlusses des Gouverneursrates, der erst dann in Kraft tritt, wenn die Mitgliedstaaten in den jeweiligen nationalen Verfahren zugestimmt haben.

Die Euro-Staaten wollen den ESM reformieren. Sie haben sich im Dezember 2018 auf die Eckpunkte der Reform verständigt. Der Bundesrechnungshof nimmt dies zum Anlass, den Deutschen Bundestag mit dem vorliegenden Bericht über die mit der Reform verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt zu informieren. Der Bericht berücksichtigt den Diskussions- und Beratungsstand bis Ende März 2019 sowie die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen zum Entwurf dieses Berichts.

Der Bundesrechnungshof hat im Wesentlichen folgendes festgestellt:

- 0.1 Die vom Euro-Gipfel im Dezember 2018 beschlossenen Eckpunkte sehen vor, den ESM zu reformieren, aber vorerst nicht in den Unionsrechtsrahmen zu überführen. Auch die finanziellen und institutionellen Strukturen des ESM, einschließlich der Beschlussverfahren in den Entscheidungsgremien, sollen zunächst beibehalten bleiben. Hinsichtlich der künftigen Einsatzmöglichkeiten des ESM wurden zwei wesentliche Neuerungen vereinbart, die Weiterentwicklung der vorsorglichen Finanzhilfe und die Übernahme der Letztsicherung für den europäischen Bankenabwicklungsfonds. (Nr. 2.2)

- 0.2 Das Instrument der vorsorglichen Finanzhilfe wird weiterentwickelt. Mitgliedstaaten mit grundsätzlich „gesunden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen“ sollen, z. B. im Falle eines exogenen Schocks, künftig einfacher auf die vorsorglich bedingte Kreditlinie zugreifen können. Hierzu wird bei diesem Instrument auf die bislang vorgesehene Vereinbarung eines *Memorandum of Understanding* verzichtet. Im Gegenzug sollen einige Zugangskriterien präzisiert werden.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass fiskalisch und wirtschaftlich solide Mitgliedstaaten einer vorsorglichen Finanzhilfe bedürfen, selbst wenn diese von einem exogenen Schock getroffen würden. Vielmehr sieht er die Gefahr, dass die Zugangskriterien nicht restriktiv genug ausgestaltet werden. Dies könnte dazu führen, dass auch Mitgliedstaaten auf dieses Instrument zugreifen können, die aufgrund struktureller Defizite oder einer unsoliden Fiskalpolitik in Schwierigkeiten geraten sind. Diesen Mitgliedstaaten stünde damit ein einfacherer Weg gegenüber einem vollständigen Programm offen und der Druck zur Umsetzung effektiver Reformmaßnahmen würde entfallen. (Nr. 4)

- 0.3 Der ESM soll die Letztsicherung für den gemeinsamen europäischen Bankenabwicklungsfonds übernehmen. Dadurch wird die Haftung für Risiken im europäischen Bankensektor auf der Ebene der öffentlichen Mittel vergemeinschaftet. Dies leistet Fehlanreizen Vorschub und könnte die finanziellen Ressourcen des ESM überstrapazieren. Der ESM, der ursprünglich eingerichtet wurde, um Stabilitätshilfen an die Mitgliedstaaten auszureichen, liefere dann Gefahr, zu einem „Bankenrettungsmechanismus“ zu werden.

Über den Einsatz der Letztsicherung soll das ESM-Direktorium in jedem Einzelfall entscheiden, wobei die jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Anforderungen in den Mitgliedstaaten zu wahren sind. Durch die als Regelfall vorgesehene kurze Entscheidungsfrist von zwölf Stunden droht die in Deutschland vorgesehene parlamentarische Befassung jedoch zu einem rein formalen Akt zu werden. (Nr. 5)

- 0.4 Die Änderungen bergen das Risiko, dass die finanziellen Ressourcen des ESM stärker beansprucht werden und das Volumen der möglichen

Ausfälle zunimmt. Zudem können sie Fehlanreize begünstigen, z. B. indem sie Reformbemühungen in den von einer Krise betroffenen Mitgliedstaaten schwächen.

Der Bundesrechnungshof geht vor diesem Hintergrund von einem höheren Verlustrisiko beim ESM aus, wenn das Reformpaket so wie derzeit angedacht umgesetzt wird. Daneben könnte es auch erforderlich werden, das Stammkapital des ESM zu erhöhen. Dies würde zu einer Ausweitung der Haftung Deutschlands über die vereinbarten 190 Mrd. Euro hinaus führen. Hierfür wäre zwar die Zustimmung aller Mitglieder erforderlich. Deutschland könnte sich dem jedoch unter Umständen nicht entziehen, z. B. wenn die neue Aufgabe des ESM als Letztsicherung finanziell glaubwürdig zu unterlegen ist. Zusätzliche Belastungen für den Bundeshaushalt wären die Folge.

Insgesamt ergeben sich aus der anstehenden ESM-Reform daher erhebliche neue Risiken für den Bundeshaushalt. (Nr. 6)

- 0.5 Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Deutschen Bundestag, eine Stellungnahme zur ESM-Reform abzugeben. Darin könnte er der Bundesregierung seine Position hierzu mitteilen und „Leitplanken“ für die ESM-Reform formulieren. Die Bundesregierung müsste diese dann ihren Verhandlungen auf EU-Ebene zugrunde legen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte die Bundesregierung insbesondere sicherstellen, dass

- der Leitgedanke des ESM-Vertrages aufrechterhalten wird, indem Stabilitätshilfen nur als „letztes Mittel“ gewährt und grundsätzlich mit Reformauflagen verknüpft werden,
- die Risiken aus den jeweiligen nationalen Bankensektoren nicht auf Ebene der öffentlichen Mittel vergemeinschaftet werden,
- der ESM sich nicht in einen Bankenrettungsmechanismus verwandelt, indem das Volumen der hierfür bereitzustellenden ESM-Mittel begrenzt wird und
- eine inhaltlich fundierte Befassung zum Einsatz der Letztsicherung nicht durch zu kurze Entscheidungsfristen verhindert wird. (Nr. 7)

1 Vorbemerkungen

Am 6. Dezember 2017 legte die Europäische Kommission (Kommission) einen Vorschlag¹ zur Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vor. Danach sollte der bislang intergouvernemental² ausgestaltete ESM weiterentwickelt und in den Unionsrechtsrahmen überführt werden. Inhaltlich strebte die Kommission zudem weitreichende Änderungen im Hinblick auf die Aufgaben und Instrumente, die Reformauflagen bei Stabilitätshilfen sowie die Beschlussverfahren und Mehrheitserfordernisse an.

Die inhaltlichen Aspekte einer ESM-Reform wurden anschließend zwischen den Mitgliedstaaten³ sowie auf EU-Ebene weiter beraten. Im November 2018 wies der Bundesrechnungshof in einem Sonderbericht⁴ auf die Risiken einer solchen Reform für den Bundeshaushalt hin. Er empfahl dem Deutschen Bundestag, der Bundesregierung seine Position für die Verhandlungen auf EU-Ebene im Wege einer Stellungnahme mitzuteilen und sie auf diese Weise „politisch zu binden“. Damit würde einerseits der Budgethoheit des Parlaments Rechnung getragen. Andererseits würden z. B. entsprechende Haltelinien auch die Verhandlungsposition der Bundesregierung stärken.

Am 4. Dezember 2018 verständigte sich die Euro-Gruppe⁵ auf die Eckpunkte zur Reform des ESM.⁶ Die Staats- und Regierungschefs billigten das Reformpaket auf dem Euro-Gipfel⁷ am 14. Dezember 2018 und beauftragten die Euro-Gruppe, die Beschlüsse umzusetzen. Die Rechtstexte zur Anpassung des ESM-Vertrages sollen bis Juni 2019 vorliegen. Die weiteren Arbeiten, insbesondere die Formulierung bzw. Überarbeitung der ESM-Leitlinien, sollen in der zweiten Jahreshälfte 2019 erfolgen.⁸

¹ Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds vom 6. Dezember 2017, KOM(2017) 827 endgültig (einschließlich Anhang).

² Prinzip der Regierungszusammenarbeit zwischen Staaten.

³ Vgl. hierzu z. B.: „Erklärung von Meseberg“ sowie „Deutsch-französischer Fahrplan für das Euro-Währungsgebiet“ vom 19. Juni 2018.

⁴ Bericht nach § 99 BHO über die Risiken der Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds für den Bundeshaushalt, Bundestagsdrucksache 19/5330 vom 2. November 2018.

⁵ Die Euro-Gruppe ist ein informelles Gremium, in dem die Minister aus den Euro-Staaten über Fragen zum Euro beraten, für die sie gemeinsam verantwortlich sind.

⁶ Vgl. Pressemitteilung 738/18 des Rates der Europäischen Union – „Eurogroup report to Leaders on EMU deepening“ vom 4. Dezember 2018, einschließlich dreier Anlagen.

⁷ Hierzu zählen die Staats- und Regierungschefs der Euro-Staaten, der Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Europäischen Kommission.

⁸ Vgl. Haushaltsausschuss-Drucksache 19/3237 vom 16. Januar 2019 (Unterrichtung durch das Bundesministerium der Finanzen), Seite 2 f.

2 Ausgangslage

2.1 Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets

Als Reaktion auf die weltweite Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise schufen die Mitglieder des Euro-Währungsgebiets (Euro-Staaten) im Jahr 2012 mit dem ESM einen dauerhaften finanziellen Rettungsfonds. Mitglieder des ESM sind derzeit die 19 Euro-Staaten. Der ESM soll seinen Mitgliedern im Falle einer Krise z. B. Kredite als sogenannte Stabilitätshilfen gewähren, wenn dies für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt unabdingbar ist. Die hierfür erforderlichen Mittel nimmt der ESM am Kapitalmarkt auf.

Beginnend ab dem Jahr 2014 wurde zudem ein System für die Beaufsichtigung und Abwicklung von Banken eingerichtet. Ziel dieser sogenannten Bankenunion ist, den Bankensektor in der Europäischen Union zu stärken. Die Abwicklung in Schieflage geratener Banken soll nicht mehr zulasten des Steuerzahlers gehen und möglichst geringe Auswirkungen auf die Realwirtschaft haben. Alle Euro-Staaten sind Mitglieder der Bankenunion. Die anderen EU-Mitgliedstaaten können ihr auf eigenen Wunsch beitreten. Ein wesentliches Element der Bankenunion ist der Einheitliche Abwicklungsmechanismus (SRM⁹).

Der SRM soll die geordnete Abwicklung von Banken sicherstellen, die (wahrscheinlich) ausfallen und deren Abwicklung im öffentlichen Interesse liegt. Er besteht aus dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss (SRB¹⁰) und dem Einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF¹¹). Der SRF soll genutzt werden, wenn die Mittel der Anteilseigner und Gläubiger einer in Schieflage geratenen Bank nicht ausreichen, um die Bank geordnet abzuwickeln. Er wird über die sogenannte Bankenabgabe vollständig durch den europäischen Bankensektor finanziert. Bis Ende 2023 sollen die Banken insgesamt 60 Mrd. Euro in den SRF eingezahlt haben.

2.2 Eckpunkte zur Reform des ESM

Das vom Euro-Gipfel am 14. Dezember 2018 beschlossene Reformpaket sieht vor, dass der ESM zwar reformiert, aber vorerst nicht in den Unionsrechtsrahmen überführt werden soll. Die finanziellen und institutionellen Strukturen des

⁹ Single Resolution Mechanism – SRM.

¹⁰ Ausschuss für die einheitliche Abwicklung, Single Resolution Board – SRB.

¹¹ Single Resolution Fund – SRF.

ESM, einschließlich der Beschlussverfahren in den Entscheidungsgremien, sollen zunächst unverändert bleiben.

Mit Blick auf die künftigen Einsatzmöglichkeiten des ESM wurden zwei wesentliche Neuerungen vereinbart:

- die Weiterentwicklung der vorsorglichen Finanzhilfen sowie
- die Einrichtung einer gemeinsamen Letztsicherung¹² für den SRF beim ESM.

Die Beschlüsse der Euro-Gruppe sind in einem Bericht an den Euro-Gipfel niedergelegt, dem als Anlagen u. a. *Terms of reference* zur Letztsicherung und ein *Term sheet* zur ESM-Reform beigelegt wurden.¹³

2.3 Ausgangsbasis und Ziel des Berichts

Ausgangsbasis für diesen Bericht ist das vom Euro-Gipfel im Dezember 2018 beschlossene Reformpaket. Darauf aufbauend hat der Bundesrechnungshof die Vorschläge und Diskussionen auf EU-Ebene zur Umsetzung der Beschlüsse und zur Ausgestaltung der technischen Details analysiert. Der Bericht berücksichtigt den Diskussions- und Beratungsstand bis Ende März 2019.

Die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zum Entwurf dieses Berichts ist in der vorliegenden Fassung berücksichtigt.

Mit diesem Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag über die mit der ESM-Reform verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt. Ziel ist, dem Deutschen Bundestag und auf diesem Wege auch der Bundesregierung Empfehlungen für die laufenden Verhandlungen zu geben.

3 Rechtsgrundlagen und Ausgestaltung des ESM

3.1 Der ESM-Vertrag

Der ESM wurde durch völkerrechtlichen Vertrag¹⁴ (ESM-Vertrag) als internationale Finanzinstitution mit Sitz in Luxemburg errichtet. Hierzu wurde der Artikel 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) um den folgenden Absatz 3 ergänzt:

¹² Häufig auch als „Common Backstop“ oder „Backstop“ bezeichnet.

¹³ Vgl. Pressemitteilung 738/18 des Rates der Europäischen Union – „Eurogroup report to Leaders on EMU deepening“ vom 4. Dezember 2018, einschließlich der Anlagen „Terms of reference of the common backstop to the Single Resolution Fund“ und „Term sheet on the European Stability Mechanism reform“.

¹⁴ Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 2. Februar 2012.

*„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.“¹⁵*

Der Einrichtung des ESM lag ein Leitgedanke zugrunde: Solidarität im Krisenfall und Solidität bei den Staatsfinanzen sind zwei Seiten einer Medaille. Der ESM-Vertrag sieht daher vor, dass der ESM seinen Mitgliedern Stabilitätshilfen nur unter strengen Auflagen gewähren soll. Diese können von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm bis hin zu einer kontinuierlichen Erfüllung zuvor festgelegter Anspruchsvoraussetzungen reichen.¹⁶

3.2 Finanzausstattung und Haftung

Der ESM unterstützt seine Mitglieder, wenn diese an den Finanzmärkten keine Kredite mehr aufnehmen können oder wenn dies nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist. Hierzu nimmt er Mittel am Kapitalmarkt auf und reicht sie als Stabilitätshilfe an die von einer Krise betroffenen Mitglieder weiter.

Der ESM verfügt über ein Stammkapital von 705 Mrd. Euro. Dieses teilt sich auf in 81 Mrd. Euro eingezahltes Kapital und weitere 624 Mrd. Euro abrufbares Kapital, das der ESM im Bedarfsfall bei den Mitgliedern abrufen kann.

Die Finanzierungsanteile der einzelnen Mitglieder am Kapital des ESM ergeben sich aus ihrem jeweiligen Anteil am Kapital der Europäischen Zentralbank (EZB), für Deutschland also rund 27 %. Dies entspricht 21,7 Mrd. Euro an eingezahltem¹⁷ und 168,3 Mrd. Euro an abrufbarem Kapital.

Jedes Mitglied haftet für Verluste bis zur Höhe seines Anteils am Stammkapital. Damit ist die Haftung Deutschlands derzeit auf 190 Mrd. Euro begrenzt. Der Gouverneursrat kann einstimmig beschließen, das genehmigte Stammkapital zu erhöhen. Der Beschluss über eine solche Erhöhung und die damit verbundene Ausweitung der Haftung tritt erst dann in Kraft, wenn die Mitgliedstaaten in den jeweiligen nationalen Verfahren zugestimmt haben.¹⁸

¹⁵ Hervorhebungen durch den Bundesrechnungshof.

¹⁶ Artikel 12 Absatz 1 ESM-Vertrag.

¹⁷ Deutschland hat diese Mittel in den Jahren 2012 bis 2014 eingezahlt.

¹⁸ Artikel 10 ESM-Vertrag.

Abbildung 1

Kapitalausstattung des ESM

Quelle: ESM-Vertrag. Darstellung des Bundesrechnungshofes.

Die Darlehenskapazität des ESM liegt bei 500 Mrd. Euro. Bis zu diesem Gesamtvolumen kann der ESM den Mitgliedern Stabilitätshilfen gewähren. Zum Stichtag 31. Dezember 2018 war die Darlehenskapazität durch die drei ehemaligen Programmländer Spanien, Zypern und Griechenland zu 89,9 Mrd. Euro (18 %) gebunden. Seit Bestehen des ESM wurden Stabilitätshilfen mit einem Gesamtvolumen von bis zu 195 Mrd. Euro (39 %) zugesagt.

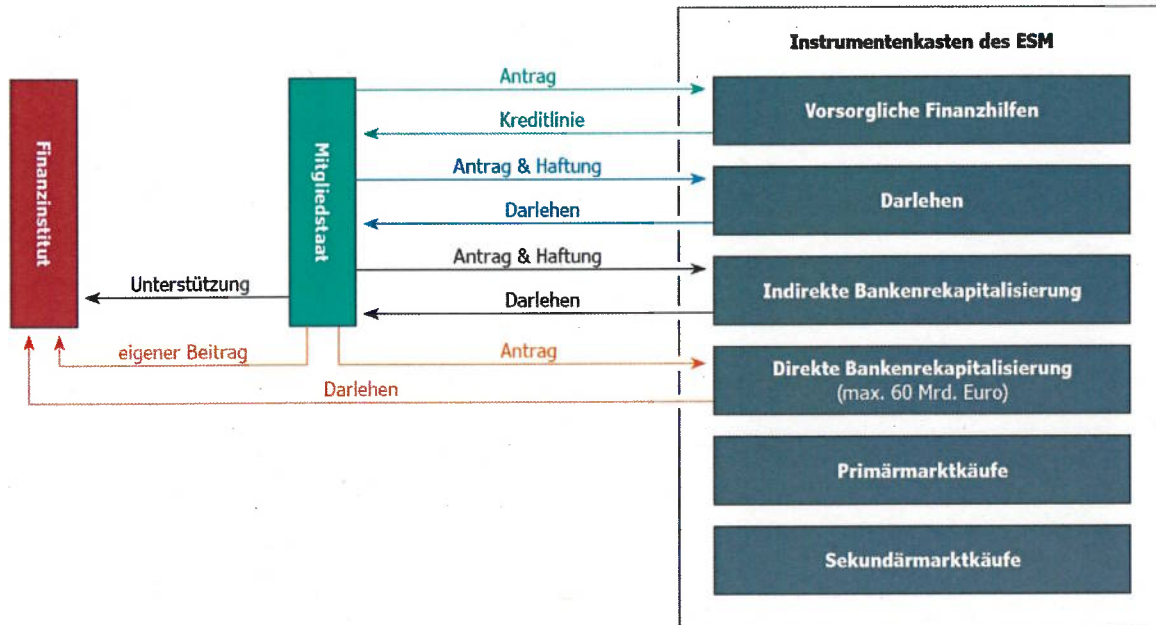
3.3 Instrumentenkasten

Dem ESM stehen die in der folgenden Abbildung dargestellten Instrumente zur Verfügung:¹⁹

¹⁹ Vgl. ausführlich Bericht nach § 99 BHO über die Risiken der Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds für den Bundeshaushalt, Bundestagsdrucksache 19/5330 vom 2. November 2018, Abschnitt 5.2.1.

Abbildung 2

Instrumente des ESM (Status quo)



Quelle: ESM-Vertrag. Darstellung des Bundesrechnungshofes (vereinfacht).

3.4 Innerstaatliche Umsetzung des ESM-Vertrages

Der Deutsche Bundestag hat dem ESM-Vertrag durch das ESM-Gesetz²⁰ zugestimmt. Die innerstaatliche Umsetzung ist im ESM-Finanzierungsgesetz²¹ geregelt. Darin finden sich insbesondere die Regelungen zur Parlamentsbeteiligung an Entscheidungen des ESM sowie die Vorgaben zur Kapitalbeteiligung und die Ermächtigung des BMF, für das abrufbare Kapital Gewährleistungen zu übernehmen.

Nach dem ESM-Finanzierungsgesetz unterliegt die Zustimmung des deutschen Vertreters zu bestimmten Beschlüssen im Gouverneursrat, dem höchsten Entscheidungsgremium des ESM, einem Parlamentsvorbehalt. Da hier alle wesentlichen Entscheidungen einvernehmlich zu treffen sind, verfügt der Deutsche Bundestag in diesen Fällen de facto über ein Vetorecht.

²⁰ Gesetz zum Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012, BGBl. II 2012, S. 981.

²¹ Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESM-FinG) vom 13. September 2012, BGBl. II 2012, S. 1918.

4 Vorsorgliche Finanzhilfen: Mehr Risiken und Fehlanreize

4.1 Derzeitige Ausgestaltung

Mitgliedstaaten mit gesunden wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen kann der ESM bereits heute eine vorsorgliche Finanzhilfe gewähren. Sie steht in zwei Varianten zur Verfügung:

- als vorsorgliche bedingte Kreditlinie (PCCL²²) und
- als Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen (ECCL²³).

Die Zugangsvoraussetzungen und das Verfahren für eine Gewährung der vorsorglichen Finanzhilfen sind in einer ESM-Leitlinie²⁴ geregelt.

Die vorsorgliche Finanzhilfe soll dem Kapitalmarkt glaubwürdig signalisieren, dass der Mitgliedstaat wirtschaftlich leistungsfähig ist und notfalls auch auf ESM-Mittel zugreifen könnte. Auf diese Weise soll der kontinuierliche Zugang des Mitgliedstaates zum Kapitalmarkt aufrechterhalten werden.²⁵

Ob sich ein Mitgliedstaat für die PCCL qualifiziert, beurteilt die Kommission in Zusammenarbeit mit der EZB anhand von sechs Kriterien. So muss der Mitgliedstaat²⁶

- die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einhalten, auch wenn er sich eventuell bereits im Defizitverfahren befindet,
- über eine tragfähige gesamtsstaatliche Verschuldung verfügen,
- die Verpflichtungen im Verfahren wegen eines übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichts – soweit zutreffend – einhalten,
- nachweisen, dass er sich in der Vergangenheit an den internationalen Kapitalmärkten zu angemessenen Bedingungen refinanzieren konnte („Kapitalmarktzugang“),
- über eine tragfähige außenwirtschaftliche Position verfügen („tragfähige Außenwirtschaftsposition“) und

²² Precautionary Conditioned Credit Line.

²³ Enhanced Conditions Credit Line.

²⁴ ESM Guideline on Precautionary Financial Assistance (ESM Guideline).

²⁵ Vgl. Artikel 1 der ESM Guideline.

²⁶ Vgl. Artikel 2 Nr. 2 der ESM Guideline.

- keine Solvenzprobleme bei systemrelevanten Instituten im heimischen Bankensektor („stabiler Bankensektor“) aufweisen.

Der Mitgliedstaat ist verpflichtet, die kontinuierliche Einhaltung der Kriterien nach Gewährung der PCCL sicherzustellen.

Die ECCL kann ein Mitgliedstaat in Anspruch nehmen, der nicht alle Zugangskriterien für die PCCL erfüllt, dessen generelle wirtschaftliche und finanzielle Situation aber gesund ist. Der empfangende Mitgliedstaat ist verpflichtet, geeignete Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, um seine spezifischen strukturellen Schwachstellen zu beheben sowie die Zugangskriterien weiter einzuhalten, die zum Zeitpunkt der Gewährung der ECCL erfüllt waren.²⁷

Für beide Varianten sieht das ESM-Regelwerk die Vereinbarung eines *Memo-
randum of Understanding* (MoU) vor, das die mit der Kreditlinie verbundenen „Politikaufgaben“ im Einzelnen ausführt. Das MoU soll zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission – in Zusammenarbeit mit der EZB und wenn möglich dem Internationalen Währungsfonds (IWF) – ausgehandelt werden.²⁸

4.2 Anpassung durch die ESM-Reform

Auch künftig soll es die vorsorgliche Finanzhilfe in beiden Varianten geben. Aber: Mit der ESM-Reform soll das Einsatzspektrum der PCCL, also der vorsorglich bedingten Kreditlinie, erweitert werden. Mitgliedstaaten mit gesunden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die z. B. von einem exogenen Schock außerhalb ihrer politischen Kontrolle betroffen sind, sollen einfacher auf dieses Instrument zugreifen können. Denn die bislang noch vorgesehene Vereinbarung eines MoU mit „Politikaufgaben“ soll entfallen. Stattdessen soll sich der Mitgliedstaat in einer Absichtserklärung verpflichten, die Zugangskriterien für die PCCL fortlaufend einzuhalten.

²⁷ Vgl. Artikel 2 Nr. 4 der ESM Guideline.

²⁸ Vgl. Artikel 14 Absatz 2 ESM-Vertrag in Verbindung mit Artikel 3 Nr. 4.a der ESM Guideline.

Im Gegenzug sollen einige Zugangskriterien präzisiert werden. Künftig soll die PCCL einem Mitgliedstaat „im Regelfall“ nur dann offenstehen, wenn dieser die sogenannten quantitativen Fiskalkriterien²⁹ für mindestens zwei Jahre eingehalten hat. Zudem darf er keine übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichte aufweisen und sich nicht im Defizitverfahren befinden. Außerdem muss er über eine tragfähige gesamtsstaatliche Verschuldung verfügen.³⁰

Tabelle 1

Zugangskriterien zur vorsorglich bedingten Kreditlinie (PCCL)

Status quo	ESM-Reform (geplant)
Einhaltung der Verpflichtungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes	„Im Regelfall“ Einhaltung der quantitativen Fiskalkriterien über zwei Jahre und kein Defizitverfahren
Tragfähige gesamtsstaatliche Verschuldung	Tragfähige gesamtsstaatliche Verschuldung
Einhaltung der Verpflichtungen im Verfahren wegen eines übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichtes	„Im Regelfall“ kein übermäßiges makroökonomisches Ungleichgewicht
Kapitalmarktzugang	(keine Aussage)
Tragfähige Außenwirtschaftsposition	(keine Aussage)
Stabiler Bankensektor	(keine Aussage)

Quelle: ESM Guideline on Precautionary Financial Assistance; Term sheet on the European Stability Mechanism reform.

Die ECCL, also die Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen, soll in ihrer bisherigen Form erhalten bleiben.

4.3 Würdigung

Mit dem Verzicht auf die Reformauflagen sinken die Hürden für die Beantragung einer PCCL. Denn bislang muss hierfür ein MoU ausgehandelt werden, dem die Vertreterinnen und Vertreter aller Mitgliedstaaten im Gouverneursrat zustimmen. Im Gegenzug soll über die Zugangskriterien sichergestellt werden,

²⁹ Hierzu zählen die Defizitquote von 3 %, der sogenannten „Minimum-Benchmark“ (= struktureller Saldo, der einen Sicherheitsabstand zur 3 %-Quote auch im Konjunkturabschwung gewährleistet) sowie die Schuldenstandsquote von 60 % bzw. die Schuldenabbauregel (durchschnittlich 1/20 jährlich).

³⁰ Vgl. Term sheet, Abschnitt zum „ESM toolkit“, Absätze 3 bis 5.

dass ausschließlich Mitgliedstaaten mit gesunden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die PCCL in Anspruch nehmen können.

Allerdings können sich wirtschaftlich und fiskalisch solide Mitgliedstaaten in der Regel selbst am Kapitalmarkt refinanzieren, auch bei einem exogenen Schock. Die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt ist in diesen Fällen nicht bedroht. Dies wäre jedoch nach Artikel 136 Absatz 3 AEUV zwingende Voraussetzungen für den Einsatz des ESM. Auch die Reformbeschlüsse halten hieran fest. Ein Einschreiten des ESM wäre in diesen Fällen somit zweckwidrig.

Es erscheint zudem wenig überzeugend, dass ein Mitgliedstaat, dessen Solidität die Kommission im Rahmen ihrer regelmäßigen Haushaltsüberwachung fortlaufend bestätigt, eines „glaubwürdigen Signals“ an die Kapitalmärkte in Form einer vorsorglichen Finanzhilfe bedarf.

Vielmehr besteht hier die Gefahr, dass die PCCL mithilfe von Steuermitteln Zinserleichterungen für einzelne Mitgliedstaaten subventioniert. Dies würde die reguläre Marktfinanzierung verdrängen und die disziplinierende Wirkung des Kapitalmarktes außer Kraft setzen.

Überdies erscheint fraglich, ob die künftigen Zugangskriterien restriktiv genug ausgestaltet werden, um jene Mitgliedstaaten von der PCCL auszuschließen, die aufgrund struktureller Defizite oder einer unsoliden Fiskalpolitik in Schwierigkeiten geraten.³¹ Denn die PCCL soll den Mitgliedstaaten auch dann offenstehen, wenn sie die quantitativen Fiskalkriterien nur „im Regelfall“ einhalten. Dies lässt zumindest den Schluss zu, dass es Ausnahmen geben soll, in denen die Kommission einen Ermessensspielraum haben würde.

Darüber hinaus trifft das *Term sheet* keine Aussage zum Fortgelten der drei übrigen Kriterien „Kapitalmarktzugang“, „tragfähige Außenwirtschaftsposition“ und „stabiler Bankensektor“. Die Bundesregierung geht davon aus, dass sie

³¹ Die Bundesregierung geht davon aus, dass Mitgliedstaaten in diesen Fällen auch in Zukunft ausschließlich ein vollständiges ESM-Programm mit strengen Reformauflagen in Anspruch nehmen können. Vgl. Bundestagsdrucksache 19/6772 vom 28. Dezember 2018 (Antwort der Bundesregierung), Antwort zu Frage 7.

weiterhin gelten.³² Hierüber besteht jedoch – ausweislich eines Berichts des BMF – ein Dissens zwischen den Mitgliedstaaten.³³

Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, dass die Zugangskriterien in den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene abgeschwächt werden könnten. Der Bundesrechnungshof sieht daher die Gefahr, dass sich die PCCL als der einfachere Weg gegenüber einem „vollständigen Programm“³⁴ etablieren könnte. Mitgliedstaaten erhielten dann Finanzhilfen, ohne dass Reformauflagen vereinbart würden, die gezielt und konsequent die strukturellen Schwächen in diesen Staaten adressieren. Bei einem Wegfall des Zugangskriteriums „stabiler Bankensektor“ besteht zudem die Gefahr, dass ein Mitgliedstaat PCCL-Mittel für die Rettung heimischer Banken einsetzt, anstatt auf das mit Auflagen verbundene Instrument der indirekten Bankenrekapitalisierung zurückzugreifen.³⁵

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner grundsätzlichen Kritik hinsichtlich einer Aufweichung der Reformauflagen fest.³⁶ Die neue Ausgestaltung der PCCL dürfte dazu führen, dass

- der ESM im Falle einer sich anbahnenden Krise in einem Mitgliedstaat bereits früher eingreifen darf und insoweit der Grundsatz der Eigenverantwortung der Mitglieder zurückgedrängt wird,
- der Reformdruck im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme einer Stabilitätshilfe sinkt und
- ESM-Mitglieder Stabilitätshilfen auch deshalb eher in Anspruch nehmen werden.

Eine höhere Inanspruchnahme der finanziellen Ressourcen des ESM wäre die Folge. Zudem dürften Fehlanreize nicht ausbleiben.

³² Vgl. Bundestagsdrucksache 19/6772 vom 28. Dezember 2018 (Antwort der Bundesregierung), Antwort zu Frage 9.

³³ Vgl. Haushaltsausschuss-Drucksache 19/3284 vom 7. März 2019 (Unterrichtung durch das BMF), Seite 9.

³⁴ Bei einem ESM-Darlehen nach Artikel 16 des ESM-Vertrages verpflichtet sich das eine Stabilitätshilfe empfangende Mitglied zu umfangreichen Reformen (makroökonomisches Anpassungsprogramm).

³⁵ Bei der indirekten Bankenrekapitalisierung nach Artikel 15 des ESM-Vertrages erhält das Mitglied ein Darlehen, um in Schieflage geratene Finanzinstitute mit Kapital auszustatten. Mit der Finanzhilfe sind Auflagen verbunden, für deren Einhaltung das Mitglied verantwortlich ist.

³⁶ Vgl. Bericht nach § 99 BHO über die Risiken der Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds für den Bundeshaushalt, Bundestagsdrucksache 19/5330 vom 2. November 2018.

4.4 Empfehlungen für die weiteren Verhandlungen

Die Bundesregierung sollte sich in den Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass die Zugangskriterien gegenüber dem Status quo effektiv verschärft und die Bedingungen für eine Stabilitätshilfe präzisiert werden:

- Stabilitätshilfen des ESM müssen „letztes Mittel“ bleiben und zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt unabdingbar sein.
- Die Kommission darf bei der Frage der Einhaltung der quantitativen Fiskalkriterien keinen Ermessensspielraum erhalten.
- Auch die Zugangskriterien „Kapitalmarktzugang“, „tragfähige Außenwirtschaftsposition“ und „stabiler Bankensektor“ sollten weiterhin gelten.
- Schließlich sollte klargestellt werden, dass die vorsorgliche Finanzhilfe eine reguläre Marktfinanzierung nicht verdrängen darf. Sie darf also nicht schon dann gewährt werden, wenn sich etwa die Finanzierungsbedingungen für einen Mitgliedstaat verschlechtert haben. Vielmehr muss sie auf die Fälle beschränkt bleiben, in denen die Refinanzierung über den Kapitalmarkt tatsächlich gestört ist.

4.5 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die Zugangskriterien zur PCCL nach den Vorgaben des *Term sheet* im Vergleich zur geltenden ESM-Leitlinie künftig strenger formuliert werden sollen. In den Verhandlungen setze sich die Bundesregierung zudem dafür ein, dass

- die Zugangskriterien klar formuliert werden,
- die nicht ausdrücklich im *Term sheet* genannten drei Kriterien weiterhin gelten und
- der Ermessensspielraum bei der Beurteilung, ob die Zugangskriterien erfüllt sind, begrenzt wird.

Weiter hat das BMF ausgeführt, dass die in einem MoU vereinbarten Auflagen sich auch heute schon in der fortlaufenden Einhaltung von Zugangskriterien erschöpfen könnten.

Nach den Ausführungen des BMF soll die reformierte PCCL nur für Mitgliedstaaten in Betracht kommen, die unverschuldet einem exogenen Schock ausgesetzt sein könnten. Die Bundesregierung bestreite nicht, dass sich wirtschaftlich und fiskalisch solide Mitgliedstaaten auch in diesen Fällen in der Regel selbst am Kapitalmarkt refinanzieren könnten. Allerdings könne es in einer solchen Situation dazu kommen, dass sich ein schleichender Verlust des Marktzugangs selbst verstärke. Es drohten Ansteckungseffekte, die die Finanzstabilität der gesamten Währungsunion gefährden könnten. Durch die Gewährung der PCCL würde dem Markt glaubwürdig signalisiert, dass es sich um einen wirtschaftlich gesunden Mitgliedstaat handle, bei dem weitere Reformauflagen entbehrlich seien.

Der Leitgedanke des ESM-Vertrages, dass eine Stabilitätshilfe zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt unabdingbar sein muss, werde durch die Reform nicht angetastet. Ob diese Bedingung erfüllt sei, müsse weiterhin in jedem Einzelfall geprüft werden. Da die Gewährung einer Stabilitätshilfe stets einen einstimmigen Beschluss des Gouverneursrates erfordere, könnten die Vertreter der Mitgliedstaaten die Ergebnisse der Prüfungen durch die Institutionen (Gefährdung der Finanzstabilität; Einhaltung der Zugangskriterien) jeweils selbstständig beurteilen. Darüber hinaus unterliege die Zustimmung des deutschen Vertreters im Gouverneursrat auch weiterhin einem Parlamentsvorbehalt.

Die Bundesregierung teile vor diesem Hintergrund nicht die Bedenken des Bundesrechnungshofes, dass sich die PCCL als der einfachere Weg gegenüber einem vollständigen Programm etablieren könnte. Vielmehr seien die Beschlüsse zur Weiterentwicklung der vorsorglichen Instrumente geeignet, zu einer weiteren Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion beizutragen.

4.6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält das vom BMF beschriebene Szenario für den Einsatz der PCCL zwar nicht für ausgeschlossen, aber doch für wenig wahrscheinlich: Ein Mitgliedstaat, dessen Solidität die Kommission im Zuge der EU-Haushaltsüberwachung fortlaufend bestätigt, dürfte zur Aufrechterhaltung seines Marktzugangs kaum eines zusätzlichen Signals durch den ESM bedürfen.

Sehr viel wahrscheinlicher erscheint demgegenüber die Gefahr, dass die künftig wegfallende Möglichkeit, die PCCL mittels MoU an wirksame Reformaufla-

gen zu knüpfen, wirtschaftlich und fiskalisch weniger solide Mitgliedstaaten dazu einlädt, ein vollständiges makroökonomisches Reformprogramm zu umgehen.

Um solche Umgehungsmöglichkeiten einzuschränken, wird es entscheidend darauf ankommen, die Zugangskriterien strenger zu formulieren und entsprechend zu handhaben. Dies erscheint nach dem derzeitigen Verhandlungsstand nicht gesichert. Der Bundesrechnungshof erkennt daher an, dass sich die Bundesregierung in den weiteren Verhandlungen für eine Verschärfung der Zugangskriterien einsetzen will. Hierbei sollte sie die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

5 Letztsicherung: Bankenrettung aus Steuermitteln

5.1 Eckpunkte zur Ausgestaltung der Letztsicherung

Der ESM soll die Letztsicherung für den SRF übernehmen. Danach kann er den SRF mit einer Kreditlinie unterstützen, falls dessen Mittel in einer Bankenkrise nicht ausreichen sollten. Im Gegenzug soll das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung entfallen. Dieses Instrument wurde bislang noch nicht in Anspruch genommen.

Die Letztsicherung soll spätestens nach Abschluss der Aufbauphase des SRF Ende 2023 einsatzbereit sein. Dann soll der SRF durch die Beiträge der europäischen Finanzinstitute³⁷ sein Zielvolumen erreicht haben. Die Höhe der Kreditlinie soll sich am Zielvolumen orientieren. Bei einem anfänglichen Zielvolumen von etwa 60 Mrd. Euro³⁸ stünden zum Start der Letztsicherung für die Bankenrettung insgesamt etwa 120 Mrd. Euro bereit, jeweils zur Hälfte aus Beiträgen des Bankensektors (SRF) und aus Steuermitteln (ESM).

Um die Letztsicherung mittelfristig haushaltsneutral zu gestalten, soll der SRF die in Anspruch genommenen Kredite innerhalb von drei bis fünf Jahren in vol-

³⁷ EU-Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören, können der Bankenunion freiwillig beitreten. Sie müssten dann dem SRF Kreditlinien bereitstellen. Im Gegenzug würden die jeweiligen nationalen Bankensektoren in die Letztsicherung einbezogen. Dieser Fall wird im vorliegenden Bericht nicht betrachtet.

³⁸ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/6772 vom 28. Dezember 2018 (Antwort der Bundesregierung), S. 1. Das Zielvolumen des SRF soll 1 % der gesicherten Banken-Einlagen entsprechen. Aktuelle Schätzungen zufolge wären dies Ende 2023 etwa 60 bis 71 Mrd. Euro.

ler Höhe aus eigenen Mitteln zurückzahlen und hierzu insbesondere auch Sonderbeiträge des Bankensektors in den Mitgliedstaaten erheben können.

Die Mitgliedstaaten haben sich darauf verständigt, die Einführung der Letztsicherung zeitlich vorzuziehen, sofern zuvor die Risiken im Bankensektor im Euro-Währungsgebiet ausreichend reduziert worden sind. Eine politische Entscheidung hierüber soll im Jahr 2020 fallen.

5.2 Vergemeinschaftung von Bankenrisiken

Über den SRF werden Bankenrisiken im Euro-Währungsgebiet auf Ebene des Privatsektors vergemeinschaftet, d. h. solide wirtschaftende Institute müssen mit ihren Beiträgen auch für die Risiken weniger vorsichtig agierender Institute einstehen. Die Vergemeinschaftung über die Grenzen der Herkunftsländer der Institute hinweg erfolgt dabei bis Ende 2023 sukzessive über die achtjährige Aufbauphase des SRF.³⁹ Die spätestens zu diesem Zeitpunkt wirksam werdende Letztsicherung über den ESM erweitert die Vergemeinschaftung von Bankenrisiken auf die Ebene der öffentlichen Mittel.

Würdigung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sprechen insbesondere die beiden folgenden Gründe gegen die Einrichtung der Letztsicherung beim ESM:

1. Die Letztsicherung signalisiert den Finanzmärkten, dass Banken im Euro-Währungsgebiet notfalls auch aus umfangreichen, gemeinschaftlich aufgebrachten Steuermitteln gerettet werden sollen. Sie bleiben damit ein gegenüber anderen Branchen bevorzugter Wirtschaftssektor. Fehlanreize dürften nicht ausbleiben.
2. Zudem könnten Mitgliedstaaten – aufgrund der Letztsicherung – weniger geneigt sein, durch eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik einem übermäßigen Aufbau von Risiken in ihren jeweiligen nationalen Bankensektoren entgegenzuwirken.

³⁹ Bis Ende 2023 fließt die Bankenabgabe abhängig vom Herkunftsland des jeweiligen Finanzinstituts zunächst in „nationale Kammern“ des SRF. Dadurch wird sichergestellt, dass Institute, die während der Aufbauphase in Schieflage geraten, vorrangig durch nationale Mittel stabilisiert werden. Die nationalen Kammern sollen bis zum Jahr 2024 schrittweise vergemeinschaftet und schließlich aufgelöst werden. Bis dahin sind die Mitgliedstaaten in der Pflicht, ihrer jeweiligen „nationalen Kammer“ im SRF bei Finanzierungslücken eine Brückenfinanzierung bereitzustellen.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt zudem, dass der SRF die eingesetzten öffentlichen Mittel wie vorgesehen zurückerstatten kann. Gerade nach einer schweren Krise dürfte der Bankensektor die hierfür erforderlichen Sonderbeiträge kaum leisten können, zumal die Banken zeitgleich auch den aufgezehrten SRF wieder befüllen müssen.

Auch ein Vorziehen der Letztsicherung sieht der Bundesrechnungshof kritisch. Denn die Mitgliedstaaten könnten auf diese Weise vorzeitig aus der Verantwortung für ihren jeweiligen nationalen Bankensektor entlassen werden. Dies birgt die Gefahr, dass „Altlasten“ vergemeinschaftet werden.

Empfehlungen für die weiteren Verhandlungen

Der Bundesrechnungshof empfiehlt nach wie vor, die Letztsicherung nicht einzurichten und stattdessen das Mittelvolumen des SRF zu erhöhen.⁴⁰ Hierfür könnten z. B. nach Ende 2023 so lange weitere Beiträge des Bankensektors erhoben werden, bis ein angemessenes Mittelvolumen erreicht ist. Allenfalls könnte hilfsweise darüber nachgedacht werden, dass der ESM in der verlängerten Aufbauphase die Letztsicherung für den SRF übernimmt.

Mit einer solchen Entscheidung wäre einerseits das klare Signal verbunden, dass Steuermittel nicht dazu dienen Banken zu retten, sondern dass diese für „ihre Risiken“ selbst haften und vorsorgen müssen. Andererseits könnte das damit verbundene antizyklische Handeln zusätzlich stabilisierende Wirkung entfalten. Denn eine höhere Vorsorge in „guten Zeiten“ ist einer Erhebung von Sonderbeiträgen in „schlechten Zeiten“ – kurz nach einer Bankenkrise – vorzuziehen. Letzteres könnte tendenziell dazu führen, dass die Banken länger in einer Krise verharren.

Im Hinblick auf eine Bereitstellung der Letztsicherung in der verlängerten Aufbauphase sollten zudem zwei Punkte beachtet werden:

- Die Letztsicherung beim ESM sollte – auch in der Aufbauphase des SRF – erst dann eingerichtet werden, wenn die Risiken im Bankensektor substantiell und nachhaltig reduziert worden sind. Im Hinblick auf die hierzu im Jahr 2020 anstehende politische Entscheidung sollte sich die Bundesregie-

⁴⁰ Vgl. Bericht nach § 99 BHO über die Risiken der Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds für den Bundeshaushalt, Bundestagsdrucksache 19/5330 vom 2. November 2018.

rung für einen strengen Beurteilungsmaßstab und die restriktive Handhabung der vorgesehenen Spielräume einsetzen.

- Da der Bankensektor im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten kein Stammkapital beim ESM hinterlegt hat, sollte er dem ESM für die Bereitstellung der Letztsicherung einen angemessenen Preis in Form einer „Versicherungsprämie“ zahlen. Andernfalls würde der Bankensektor im Krisenfall von einer zusätzlichen Absicherung profitieren, ohne einen eigenen Beitrag für deren Bereitstellung leisten zu müssen.

Im Übrigen sollte die Bundesregierung in den Diskussionen über weitere Schritte zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion energisch dafür eintreten, die regulatorische Privilegierung von Staatsanleihen in der Europäischen Union zu beenden. Denn eine enge Verbindung zwischen den Mitgliedstaaten und den jeweiligen nationalen Banken birgt hohes Risikopotenzial.

5.3 Höhere Beanspruchung der finanziellen Ressourcen des ESM

Die Höhe der Kreditlinie soll sich am Zielvolumen des SRF orientieren. Ab dem Jahr 2024 soll das Direktorium⁴¹ die Kreditlinie innerhalb eines festgelegten Korridors an das veränderliche Volumen des SRF anpassen können. Die nominale Obergrenze („*nominal cap*“) für diesen Korridor steht derzeit noch nicht fest. Der Gouverneursrat soll sie spätestens zum Zeitpunkt der ESM-Vertragsänderung festlegen und später mit einem einstimmig zu fassenden Beschluss anpassen können.

Die Letztsicherung soll für die gleichen Verwendungen eingesetzt werden dürfen wie die SRF-Mittel. Dies schließt neben Kapitalhilfen nach den *Terms of reference* ausdrücklich auch die Liquiditätsbereitstellung im Abwicklungsfall ein. Gegebenenfalls erforderliche Sicherungsvorkehrungen sollen im Jahr 2019 diskutiert werden.⁴² Die von deutscher Seite favorisierte Option, die Liquiditätsbereitstellung vom Anwendungsbereich ganz auszuschließen, fand in der Euro-Gruppe keine Mehrheit.

⁴¹ Board of Directors.

⁴² Vgl. Terms of reference, Abschnitt „SRF uses“: „*Common backstop to cover all possible uses of the SRF according to the current regulation, including liquidity provision, subject to, where needed, adequate safeguards, to be discussed in 2019.*“

In der ersten Jahreshälfte 2019 sollen zudem Möglichkeiten erarbeitet werden, um das bestehende Instrumentarium der Liquiditätsbereitstellung in Abwicklungsfällen weiter auszubauen.⁴³

Exkurs: Liquiditätsbereitstellung im Abwicklungsfall

Im Regelfall können sich Banken über den Kapitalmarkt oder über die Zentralbanken refinanzieren. Die nationalen Zentralbanken stellen im Rahmen der geldpolitischen Operationen des Eurosystems als *Lender of last Resort* Liquidität bereit, sofern ein solventes Institut über ausreichende Sicherheiten verfügt, die es als Pfand stellen kann.⁴⁵

Gerade wenn ein in einer Krise gestütztes Institut wieder an den Markt gehen möchte, ist denkbar, dass es sich weder am Markt noch bei der Zentralbank refinanzieren kann. Denn es könnte vor dem Problem stehen, kurzfristig nicht genügend Sicherheiten mobilisieren zu können, während die Marktteilnehmer gleichzeitig einige Zeit benötigen, die neue Geschäfts- und Risikosituation des Instituts einzuschätzen. In einem solchen Fall kann der SRF den Liquiditätsengpass überbrücken.

Für Liquiditätshilfen muss der SRF allerdings ein hohes Mittelvolumen bereitstellen können. Die letzte Finanzkrise hat gezeigt, dass schon für einzelne Institute eine Liquiditätsunterstützung von mehr als 100 Mrd. Euro erforderlich werden konnte.⁴⁶

⁴³ Vgl. Pressemitteilung 738/18 des Rates der Europäischen Union – „Eurogroup report to Leaders on EMU deepening“ vom 4. Dezember 2018, Abschnitt „Banking Union“.

⁴⁵ Neben dieser regulären Refinanzierungsmöglichkeit kann eine nationale Zentralbank heimischen Kreditinstituten in eigener Verantwortung und auf eigenes Risiko auch eine sogenannte „Notfall-Liquiditätshilfe“ (Emergency Liquidity Assistance - ELA) zur Verfügung stellen.

⁴⁶ Vgl. Economic Governance Support Unit des Europäischen Parlaments (EGOV): „Financing bank resolution: An alternative solution for arranging the liquidity required“, November 2018, Abschnitt 3.1.

Maßnahmen zur Rekapitalisierung eines Instituts durch den SRF sind an die Vorbedingung geknüpft, dass die Anteilseigner und ggf. Gläubiger zuvor einen Eigenbeitrag von insgesamt mindestens 8 % der Bilanzsumme geleistet haben müssen („*bail-in*“). Außerdem ist der Beitrag des SRF in diesen Fällen auf 5 % der Bilanzsumme beschränkt. Für Maßnahmen der Liquiditätsbereitstellung durch den SRF gelten diese Beschränkungen dagegen nicht.⁴⁷

Das SRB hat den Liquiditätsbedarf in Abwicklungsfällen für durchschnittliche Institute im Anwendungsbereich des SRM in einer Szenarioanalyse modelliert.

[REDACTED]

⁴⁷ Vgl. EGOV, ebenda (Fußnote 46), Abschnitt 2.2. sowie Haushaltsausschuss-Drucksache 19/1864 vom 9. Oktober 2018 (Unterrichtung durch das BMF), Anhang 6, Abschnitt 3.2.3.

⁴⁸

⁴⁹

Abbildung 3

**Mittel zur Deckung des hypothetischen Liquiditätsbedarfs
einer Bank im Abwicklungsfall**

[Abbildung entfernt.]

Würdigung

Mit der Liquiditätsbereitstellung im Abwicklungsfall wird der Einsatzbereich der Letztsicherung substanziell über den Bereich „Bankenrekapitalisierung“ hinaus erweitert. Sie erhöht das Volumen der abzusichernden Finanzmittel gegenüber Kapitalhilfen des SRF um ein Vielfaches. Dies birgt die Gefahr, die finanziellen Ressourcen des ESM rasch überzustrapazieren. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Dies wäre auch im Falle einer schweren systemischen Krise zu erwarten.

In solchen Fällen stünde zudem zu befürchten, dass sich die Entscheidungsgremien des ESM genötigt sehen, die Obergrenze für die Letztsicherung anzuheben oder ganz auszusetzen. Denn der ESM müsste andernfalls als letzte In-

stanz auch die Verantwortung dafür übernehmen, eine Bank, deren geordnete Abwicklung nach Beurteilung durch das SRB im öffentlichen Interesse steht, doch noch in die Insolvenz zu schicken.

Die Euro-Gruppe hat – maßgeblich auf Betreiben der Bundesregierung⁵⁰ – in die *Terms of reference* den Passus aufgenommen, dass die Nutzung der Letztsicherung zur Liquiditätsbereitstellung unter dem Vorbehalt steht, soweit erforderlich, adäquate Sicherungsvorkehrungen zu implementieren. Die Diskussionen hierzu dauern an und verlaufen ausweislich der Berichte des BMF kontrovers.⁵¹ Inwieweit es gelingt, hinreichende Sicherungsvorkehrungen zu vereinbaren, erscheint fraglich. Insbesondere auch weil die Bundesregierung einer Ausweitung der Letztsicherung im Grundsatz bereits zugestimmt und eine weiche Formulierung akzeptiert hat.

Kritisch bewertet der Bundesrechnungshof auch die Überlegungen, das Instrumentarium der Liquiditätsbereitstellung im Abwicklungsfall um Garantien des öffentlichen Sektors auszuweiten und hierfür ggf. auch eine Beteiligung des ESM vorzusehen. Dies könnte dazu genutzt werden, die Obergrenze für die Letztsicherung auszuhebeln und den Zugriff auf ESM-Mittel für die Bankenrettung auszuweiten.

Empfehlungen für die weiteren Verhandlungen

Mit einer Letztsicherung aus Steuermitteln wird von den Finanzmärkten regelmäßig die Erwartung verbunden, dass sie – wenn es darauf ankommt – keine Grenzen kennt. Dies sollte von Beginn an durch eine klare Begrenzung der für die Letztsicherung zur Verfügung stehenden Mittel verhindert werden.

Die nominale Obergrenze für die Letztsicherung steht zwar noch nicht fest. Sie dürfte sich aber zu Beginn – mit Blick auf das Zielvolumen des SRF – im oberen zweistelligen Milliardenbereich bewegen. In einer schweren Bankenkrise könnte ein solches Volumen wie oben dargestellt schnell an seine Grenze stoßen. Bei der Ausformulierung der ESM-Leitlinien zur Letztsicherung sollte die Bundesregierung daher sicherstellen, dass keine Spielräume zur Überschrei-

⁵⁰ Vgl. Haushaltsausschuss-Drucksache 19/3120 vom 12. November 2018 (Unterrichtung durch das BMF), Seite 8.

⁵¹ Vgl. Haushaltsausschuss-Drucksache 19/3249 vom 7. Februar 2019 (Unterrichtung durch das BMF), Seite 7.

tung oder Aussetzung der Obergrenze geschaffen werden. *Lender of last resort* müssen die nationalen Zentralbanken bleiben.

In den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene sollte die Bundesregierung zudem daran festhalten, dass adäquate Sicherungsvorkehrungen bei der Letztsicherung integraler Bestandteil des Verhandlungspakets zur ESM-Reform sind. Überdies sollte sie Plänen entschieden entgegentreten, die Liquiditätsbereitstellung im Abwicklungsfall unter Rückgriff auf Garantien des ESM sicherzustellen. Stattdessen sollte die Bundesregierung konsequent darauf hinwirken, Möglichkeiten zur Verbesserung der Liquiditätsversorgung innerhalb des existierenden Abwicklungsregimes zu prüfen. Hierzu könnte auch, aber nicht nur, die Erhöhung des Mittelvolumens des SRF gehören (siehe Nr. 5.2).

5.4 Entscheidungsverfahren

Das ESM-Direktorium soll nach einem entsprechenden Antrag des SRB innerhalb von 12 Stunden über den Einsatz der Letztsicherung entscheiden. In Ausnahmefällen, insbesondere bei sehr komplexen Abwicklungen, soll der geschäftsführende Direktor einer Verlängerung dieser Frist auf 24 Stunden zustimmen können. Zudem soll das Direktorium die Option erhalten, die Entscheidungsbefugnis einstimmig und zeitlich befristet auf den geschäftsführenden Direktor zu delegieren. Die Mitgliedstaaten haben darüber hinaus in den *Terms of reference* bekundet, dass sie sich auf ein Entscheidungsverfahren für Notfälle verständigen wollen (Notfallverfahren).⁵²

Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich die Mitgliedstaaten darauf verständigt haben, das Direktorium grundsätzlich in jedem Einzelfall über den Einsatz der Letztsicherung beschließen zu lassen. In den *Terms of reference* wird zudem explizit betont, dass etwaige nationale verfassungsrechtliche Anforderungen gewahrt werden sollen. Ob und inwieweit z. B. eine parlamentarische Befassung allerdings innerhalb von 12 oder auch 24 Stunden faktisch möglich ist, erscheint fraglich.

Zwar ist unstrittig, dass die Letztsicherung im Bedarfsfall zeitnah zur Verfügung stehen muss. Eine überzeugende Begründung für die überaus kurze Re-

⁵² Vgl. *Terms of reference*, Abschnitt „Approval of disbursements“.

gelfrist von 12 Stunden erschließt sich indes nicht. In bisherigen Abwicklungs- bzw. Restrukturierungsfällen deutscher Institute stand jeweils ein Wochenende zur Verfügung.⁵³ Auch vonseiten des SRB wurde ein solches Zeitfenster ins Spiel gebracht.⁵⁴

Für den Bundesrechnungshof sind keine zwingenden Gründe für die überaus kurze Frist ersichtlich. Es drängt sich vielmehr der Eindruck auf, dass dadurch Druck auf die Entscheidungsträger aufgebaut und deren Befassung auf einen rein formalen Akt beschränkt werden sollen. Im Übrigen hat das vorgesehene Regelverfahren bereits den Charakter einer Dringlichkeitsprozedur. Für ein darüber hinausgehendes Notfallverfahren sieht der Bundesrechnungshof keinerlei Bedarf.

Empfehlungen für die weiteren Verhandlungen

Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, den Entscheidungsträgern – auch in den nationalen Parlamenten – genügend Zeit für eine inhaltliche Befassung einzuräumen. Dem Versuch, die Beschlussfassung über ein Notfallverfahren zeitlich noch enger zu gestalten, sollte sie entgegentreten.

5.5 Stellungnahme des BMF

Das BMF weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Letztsicherung nur als „letztes Mittel“ und erst am Ende einer klaren Haftungskaskade zum Einsatz kommen werde. Zudem werde sie mittelfristig haushaltsneutral sein. Im Gegenzug entfalle das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung. Über die Gewährung eines Darlehens werde das Direktorium im Einzelfall unter Wahrung der jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Anforderungen entscheiden. Nicht zuletzt auf nachdrücklichen Einsatz der Bundesregierung seien darüber hinaus Schutzvorkehrungen und Bedingungen für die Letztsicherung, einschließlich einer Reihe von Auszahlungskriterien, einer bevorrechtigten Gläubigerstellung des ESM sowie Pfändungsrechten, vereinbart worden. Für ein mögliches zeitliches Vorziehen seien ambitionierte Ziele im Hinblick auf die Risikoreduzierung im europäischen Bankensektor vereinbart worden.

⁵³ Z. B. IKB, Hypo Real Estate, HSH Nordbank und WestLB. Hierbei handelt es sich allerdings um Fälle vor Einführung des neuen Abwicklungsregimes. In dem bislang einzigen Abwicklungsfall in der Verantwortung des SRB (Banco Popular am 7. Juni 2017) musste die Abwicklung innerhalb einer Nacht erfolgen.

⁵⁴ Vgl. „Mit nochmals 60 Milliarden Euro kann ich leben“, Interview mit Elke König, Vorsitzende des SRB, erschienen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 11. Juni 2018.

5.6 Abschließende Würdigung

Die vom BMF in der Stellungnahme genannten Eckpunkte für die Ausgestaltung der Letztsicherung hat der Bundesrechnungshof seiner Analyse zugrunde gelegt. Die aus seiner Bewertung hervorgegangenen Bedenken im Hinblick auf

- eine weitere Vergemeinschaftung von Bankenrisiken und die hiermit verbundenen Fehlanreize sowie
- eine drohende Überbeanspruchung von ESM-Mitteln für Zwecke der Bankenrettung

hat das BMF in seiner Stellungnahme nicht aufgegriffen und damit auch nicht ausgeräumt.

6 Risiken für den Bundeshaushalt

6.1 Erhebliche Erhöhung der Risiken für den Bundeshaushalt

Durch das vom Euro-Gipfel am 14. Dezember 2018 beschlossene Reformpaket wird das Einsatzspektrum des ESM substantiell erweitert:

- Mit dem Verzicht auf die Reformauflagen sinken die Hürden für die Beantragung einer vorsorglichen Finanzhilfe deutlich.
- Der ESM wird mit der Übernahme der Letztsicherung für den SRF Teil eines Sicherheitsnetzes für krisengeschüttelte Banken im Euro-Währungsgebiet.

Insbesondere die Letztsicherung für den SRF birgt erhebliche Risiken. Denn

bei einer schweren systemischen Krise im Bankensektor könnten die hierfür vorgesehenen ESM-Mittel nicht ausreichen. Tritt dieser Fall ein, müssten die Mitgliedstaaten entscheiden, ob sie dem Druck der Finanzmärkte nachgeben und die nominale Obergrenze für die Letztsicherung erhöhen. Dies könnte dazu führen, dass das Volumen der für die Bankenrettung vorgesehenen ESM-Mittel schrittweise immer weiter erhöht wird. Der ESM, der ursprünglich eingerichtet wurde, um Stabilitätshilfen an die Mitgliedstaaten auszureichen, liefe dann Gefahr, zu einem „Bankenrettungsmechanismus“ zu werden.

Insgesamt geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass beide Änderungen zu einer höheren Inanspruchnahme der finanziellen Ressourcen des ESM führen werden.

Die Darlehenskapazität des ESM ist aktuell – also zehn Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise und sechs Jahre nach Einrichtung des ESM – noch immer zu fast einem Fünftel (18 %) belegt. Eine höhere Inanspruchnahme des ESM und die damit verbundene höhere Belegung der Darlehenskapazität könnten es erforderlich machen, diese über das Gesamtvolumen von 500 Mrd. Euro hinaus zu erhöhen. Dies könnte mittel- bis langfristig auch eine Erhöhung des Stammkapitals erforderlich machen. Hierfür wäre zwar die Zustimmung aller Mitglieder erforderlich. Deutschland könnte sich dem jedoch wegen der höheren Inanspruchnahme wahrscheinlich nicht entziehen.

Als eine weitere Folge der höheren Inanspruchnahme wäre zu erwarten, dass auch das Volumen der möglichen Ausfälle steigt. Ausbleibende strukturelle Reformen in den Mitgliedstaaten sowie Fehlanreize aufgrund der Vergemeinschaftung von Bankenrisiken könnten dies verstärken. Etwaige Verluste sind in letzter Konsequenz aus dem Stammkapital zu begleichen. Sollten also die Reserven des ESM nicht ausreichen, wären Kapitalabrufe bei allen ESM-Mitgliedern, und damit auch bei Deutschland, notwendig.

Sowohl Kapitalabrufe zum Ausgleich von Verlusten als auch eine Erhöhung des (einzuzahlenden) Stammkapitals sind aus Haushaltsmitteln der Mitgliedstaaten zu leisten. Eine Erhöhung des Stammkapitals würde zudem zu einer Ausweitung der Haftung Deutschlands über die bislang vereinbarten 190 Mrd. Euro hinaus führen. Aus den Reformbeschlüssen ergeben sich daher erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt.

6.2 Stellungnahme des BMF

Das BMF weist darauf hin, dass das im Dezember 2018 beschlossene Reformpaket zwei weitere Elemente enthielt:

- Die maßgeblich von der Bundesregierung durchgesetzte Stärkung der Schuldentragfähigkeit⁵⁵ sowie

⁵⁵ Das Rahmenwerk zur Schuldentragfähigkeit im Euro-Währungsgebiet soll verbessert werden. Hierzu besteht die Absicht, die Staatsanleihen der Mitgliedstaaten ab dem Jahr 2022 mit einstufigen Umschuldungsklauseln auszustatten. Der ESM soll zudem bei Bedarf eine Rolle als Moderator bei künftigen Schuldenrestrukturierungen erhalten können.

- die Kooperation zwischen ESM und Kommission.⁵⁶

Diese Elemente trügen dazu bei, das Risiko für den Bundeshaushalt im Vergleich zum Status Quo zu reduzieren.

Gleiches gelte für die Beschlüsse zur Weiterentwicklung der vorsorglichen Kreditlinien. Diese trügen zu einer weiteren Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion und damit zu einer Reduzierung des Risikos für den Bundeshaushalt bei.

6.3 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des BMF nicht. Denn den wesentlichen künftigen Risikofaktor, die Bereitstellung von Mitteln zur Bankenrettung, adressieren die hier als risikoreduzierend angeführten Maßnahmen nicht. Er weist zudem darauf hin, dass die Verhandlungen auf EU-Ebene zur Umsetzung der relevanten Beschlüsse noch nicht abgeschlossen seien.⁵⁷

Im Hinblick auf die vorsorgliche Finanzhilfe bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Einschätzung, dass sich die Risiken aufgrund des künftigen Verzichts auf Reformauflagen – zumindest nach derzeitigem Stand der Verhandlungen – erhöhen werden (Nr. 4.6).

7 Handlungsoptionen für den Deutschen Bundestag

Der Deutsche Bundestag könnte eine Stellungnahme⁵⁸ zur Reform des ESM abgeben und der Bundesregierung darin seine Position hierzu mitteilen. Die Bundesregierung müsste diese dann ihren Verhandlungen auf EU-Ebene zugrunde legen. Für diesen Fall empfiehlt der Bundesrechnungshof, die folgenden Leitlinien vorzugeben:

⁵⁶ Der ESM soll weitreichendere Kompetenzen, u. a. bei Analysen der Finanzstabilitätsrisiken, der Schuldentragfähigkeit und des Finanzbedarfs eines antragstellenden Mitgliedstaates sowie bei der Gestaltung und Überwachung von Hilfsprogrammen, erhalten.

⁵⁷ Vgl. Haushaltsausschuss-Drucksache 19/3318 vom 2. April 2019 (Unterrichtung durch das BMF), Seite 8; Haushaltsausschuss-Drucksache 19/3249 vom 7. Februar 2019 (Unterrichtung durch das BMF), Seite 6 f.

⁵⁸ Gemäß Artikel 23 Absatz 3 Grundgesetz i. V. m. § 8 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG).

- Leitgedanken des ESM-Vertrages aufrechterhalten

Stabilitätshilfen dürfen nur als „letztes Mittel“ zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt und unter strengen Auflagen gewährt werden. Die reformierte vorsorgliche Finanzhilfe darf daher weder dazu genutzt werden, einigen Mitgliedstaaten aus Steuermitteln subventionierte Zinserleichterungen zu gewähren. Noch darf sie Mitgliedstaaten mit strukturellen Schwächen – unter Umgehung von Reformauflagen – als „leichterer Weg“ zu ESM-Mitteln offenstehen.

Deshalb müssen die Zugangskriterien zur PCCL verschärft, die Bedingungen für deren Inanspruchnahme präzisiert und Ermessensspielräume bei der Beurteilung der Einhaltung der quantitativen Fiskalkriterien ausgeschlossen werden.

- Vergemeinschaftung von Bankenrisiken begrenzen

In erster Linie sollte der Bankensektor verpflichtet werden, selbst stärker Vorsorge „für seine Risiken“ zu treffen (Erhöhung des Mittelvolumens des SRF). Zudem sollte sichergestellt werden, dass Banken nicht mehr aus Steuermitteln gerettet werden. Um eine Vergemeinschaftung von bereits bestehenden Bankenrisiken in den Mitgliedstaaten über die Letztsicherung zu begrenzen, müssen diese vor ihrer Einführung substanziell und nachhaltig reduziert worden sein. In diesem Zusammenhang sind perspektivisch auch die Risiken aus Staatsanleihen der Euro-Staaten zu adressieren. Denn eine enge Verbindung zwischen den Mitgliedstaaten und den jeweiligen nationalen Banken birgt hohes Risikopotenzial.

- ESM darf nicht zum Bankenrettungsmechanismus werden

Mit der Schaffung des SRM sollte sichergestellt werden, dass Banken nicht mehr aus Steuermitteln gerettet werden müssen. Die Einrichtung der Letztsicherung beim ESM wird dieses Ziel zumindest gefährden, wenn nicht gar untergraben. Insbesondere die Liquiditätsbereitstellung im Abwicklungsfall birgt die Gefahr, dass das Volumen der für die Bankenrettung bereitzustellenden ESM-Mittel immer weiter erhöht wird und sich der ESM in einen Bankenrettungsmechanismus verwandelt. Deswegen ist das Volumen der hierfür zur Verfügung stehenden ESM-Mittel klar zu begrenzen. *Lender of last resort* müssen die nationalen Zentralbanken bleiben. Um möglichen Ausfällen vorzubeugen, bedarf es außerdem wirksamer Sicherungsvorkeh-

rungen. Der ESM sollte zudem keinesfalls für zusätzliche Garantiemodelle zur Besicherung von Liquiditätshilfen instrumentalisiert werden.

- Fundierte Entscheidung über den Einsatz der Letztsicherung ermöglichen
Im Beschlussverfahren über den Einsatz der Letztsicherung droht insbesondere die parlamentarische Befassung über extrem kurze Fristen faktisch ausgehöhlt zu werden. Die Bundesregierung sollte daher darauf hinwirken, dass den Entscheidungsträgern – auch in den nationalen Parlamenten – genügend Zeit für eine inhaltliche Befassung eingeräumt wird. Dem Versuch, die Beschlussfassung über ein Notfallverfahren zeitlich noch enger zu gestalten, sollte sie entgegenzutreten.

Dr. Mähring

Demir