



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Wahrnehmung der Aufgaben im Zusammen-
hang mit der Beteiligung des Bundes am
Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) durch
das Bundesministerium der Finanzen

Teil 1: Informations- und Beteiligungsrechte des Parlaments

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

Gz.: I 3 - 2020 - 0754 (I) VS-NfD

Bonn, den 15. Januar 2021

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgestaltung des ESM	9
1.1	Aufgaben	9
1.2	Finanzausstattung und Haftung	9
1.3	Entscheidungsorgane und Geschäftsführung	10
1.4	Finanzierungs- und Betriebskosten	11
2	Rechtsgrundlagen	11
2.1	Innerstaatliche Umsetzung des ESM-Vertrages	11
2.2	Informations- und Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages	13
3	Ausgangspunkt und Ziel der Prüfung	14
4	Information und Beteiligung des Haushaltsausschusses	15
5	Zustimmung des Haushaltsausschusses	16
5.1	Beispiel 1: ESM-Anlageleitlinie	16
5.1.1	Sachverhalt	16
5.1.2	Zwischenbewertung	17
5.1.3	Stellungnahme des BMF	19
5.1.4	Abschließende Würdigung	20
5.2	Beispiel 2: Preisgestaltungsleitlinie	22
5.2.1	Sachverhalt	22
5.2.2	Zwischenbewertung	23
5.2.3	Stellungnahme des BMF	24
5.2.4	Abschließende Würdigung	24
5.3	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung	26
6	Beteiligung des Haushaltsausschusses mit Gelegenheit zur Stellungnahme	27

6.1	Beispiel 3: Verabschiedung des Verwaltungsbudgets	28
6.2	Bewertung und Empfehlung	30
6.3	Stellungnahme des BMF	31
6.4	Abschließende Würdigung	31
7	Unterrichtung des Haushaltsausschusses	32
7.1	Beispiel 4: Liquiditätspuffer für Griechenland	32
7.1.1	Sachverhalt	32
7.1.2	Bewertung und Empfehlung	34
7.1.3	Stellungnahme des BMF	35
7.1.4	Abschließende Würdigung	36
7.2	Beispiel 5: Jahresabschluss des ESM – „Management Letter“	36
7.2.1	Sachverhalt	36
7.2.2	Bewertung und Empfehlung	38
7.2.3	Stellungnahme des BMF	39
7.2.4	Abschließende Würdigung	39
8	Fazit	40

0 Zusammenfassung

Im Jahr 2012 richteten die 19 Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) einen dauerhaften Rettungsfonds ein. Der ESM soll seinen Mitgliedern im Falle einer Krise Finanzhilfen gewähren, wenn dies für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt unabdingbar ist. Er verfügt zu diesem Zweck über ein Stammkapital von 705 Mrd. Euro. Davon mussten die Mitglieder 81 Mrd. Euro einzahlen. Jedes Mitglied haftet für Verluste des ESM bis zur Höhe seines Anteils am Stammkapital. Für Deutschland sind das 190 Mrd. Euro.

Der ESM entscheidet durch Beschlüsse seiner Gremien. Das höchste ESM-Gremium ist der Gouverneursrat. Für den laufenden Geschäftsbetrieb ist das Direktorium zuständig. Deutschland ist in beiden Gremien durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) vertreten. Um die Budgethoheit des Parlaments zu wahren, stehen dem Deutschen Bundestag im Hinblick auf die Beschlussfassung in den ESM-Gremien umfangreiche Informations- und Beteiligungsrechte zu, die dieser entweder über das Plenum oder über seinen Haushaltsausschuss wahrnimmt.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Bundesregierung – vertreten durch das BMF – in der Praxis ihren Pflichten im Zusammenhang mit den Informations- und Beteiligungsrechten des Haushaltsausschusses nachkommt. Rechtsgrundlage hierfür ist das ESM-Finanzierungsgesetz. Das Gesetz regelt, in welchen Fällen und in welcher Form der Haushaltsausschuss zu unterrichten oder aber im Vorfeld einer Beschlussfassung in den ESM-Gremien zu beteiligen ist. Mit diesem Bericht zeigt der Bundesrechnungshof Möglichkeiten auf, die auf eine bessere Einbindung des Haushaltsausschusses abzielen und die Wirksamkeit der parlamentarischen Beteiligung verbessern können. Die Stellungnahme des BMF zum Entwurf dieses Berichts ist berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- 0.1 In den vom Bundesrechnungshof untersuchten Fällen, in denen das BMF die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses zu einem ESM-Beschluss einholte, waren die von ihm an den Ausschuss übermittelten Unterlagen nicht geeignet, umfassend, transparent und angemessen über den Sachverhalt zu informieren. Das BMF übernahm hier

in der Regel die Position des ESM, ohne diese mit eigenen Analysen und Bewertungen mit Blick auf die wesentlichen Risiken für den Bund zu verbinden. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Darstellungen des ESM erfolgte nicht.

Der Bundesrechnungshof hält dies für bedenklich, weil nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Interessenlagen des ESM und des Bundes generell identisch sind. Das BMF sollte daher dem Haushaltsausschuss zu allen wesentlichen Entscheidungen jeweils auch eine eigene Analyse und ein daraus nachvollziehbar abgeleitetes Votum vorlegen. Dabei sollte es die Bundessicht einnehmen und insbesondere die Risiken für den Bundeshaushalt darstellen. (Nummer 5)

- 0.2 Mit dem Instrument der Stellungnahme soll der Haushaltsausschuss auf die Willensbildung der Bundesregierung einwirken können. Das BMF unterrichtet den Haushaltsausschuss in der Praxis aber erst, nachdem die Verhandlungen auf Ebene des ESM bereits abgeschlossen sind. Zu diesem Zeitpunkt würde eine von der Bundesregierung abweichende Positionierung des Haushaltsausschusses jedoch zu erheblichen Irritationen bei den europäischen Partnern führen.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt daher, dass der Haushaltsausschuss zu diesem Zeitpunkt von seinem Recht auf Stellungnahme noch frei Gebrauch machen kann. Damit wird dieses gesetzlich vorgesehene Recht entleert und zu einem rein formalen Akt ausgehöhlt. Das BMF sollte ein Konzept entwickeln, das eine angemessene und zeitgerechte Beteiligung des Haushaltsausschusses sicherstellt. (Nummer 6)

- 0.3 Das ESM-Finanzierungsgesetz sieht vor, dass die Bundesregierung den Haushaltsausschuss insbesondere zum Finanzmanagement des ESM regelmäßig schriftlich unterrichtet. In der Praxis nahm das BMF diese Aufgabe aber nicht immer angemessen und zweckmäßig wahr.

Der Bundesrechnungshof vermisst hier insbesondere ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren. Er erwartet, dass das BMF die Unterrichtung des Haushaltsausschusses als Prozess versteht und systematisch darüber Auskunft gibt, wie sich Sachverhalte weiterentwickeln.

Das BMF sollte zudem alle entscheidungsrelevanten Unterlagen vom ESM einfordern und diese systematisch erfassen, z. B. in Form eines Dokumentenregisters. Generell sollte es sich von der Maxime leiten lassen, vom ESM erhaltene Dokumente im Zweifel an den Haushaltsausschuss weiterzugeben. (Nummer 7)

- 0.4 Das BMF hat in seiner Stellungnahme zu diesem Bericht erklärt, dass es die Bewertungen des Bundesrechnungshofes weitgehend nicht teile.

So informiere das BMF den Haushaltsausschuss generell bei zustimmungsbedürftigen Beschlüssen der ESM-Gremien umfassend über die relevanten Risiken. Dazu erstelle es auch eigene Analysen. Die vom Bundesrechnungshof darüber hinaus aufgezeigten Risiken halte es für beherrschbar. Im Übrigen verfüge Deutschland bei Beschlussfassungen in den ESM-Gremien über ein Vetorecht, von dem es Gebrauch machen könne, sollte der Haushaltsausschuss einem dort gefassten Beschluss widersprechen.

Auch bei der Beteiligung des Haushaltsausschusses in Form von Stellungnahmen erkennt das BMF keine grundsätzlichen Defizite. Schließlich räume es dem Haushaltsausschuss nach den Verhandlungen in den Gremien ausreichend Zeit hierfür ein und erläutere die Inhalte der vorgesehenen Beschlüsse der ESM-Gremien. Damit verfüge der Haushaltsausschuss über alle relevanten Informationen, um eine Stellungnahme abgeben zu können. Weil es diesen Beschlüssen nur unter Vorbehalt zustimme, befürchtet das BMF auch nicht, dass eventuelle Stellungnahmen des Haushaltsausschusses ins Leere laufen könnten, auch wenn sie erst nach Abschluss der Verhandlungen in den Gremien abgegeben werden.

Systematische Defizite erkennt das BMF auch bei der Unterrichtung des Haushaltsausschusses zum Finanzmanagement des ESM nicht. So blieben die Informations- und Beteiligungsrechte des Haushaltsausschusses auch dann gewahrt, wenn dieser nicht alle Dokumente des ESM unmittelbar erhielte, sondern die Informationen in anderen Dokumenten enthalten seien. Das BMF lehnt es zudem ab, seine

Unterrichtungspraxis durch ein Dokumentenregister zu systematisieren, da dem Aufwand kein Mehrwert gegenüberstehe.

- 0.5 Die Einlassungen des BMF überzeugen nicht. Sie lassen vielmehr auf seine mangelnde Bereitschaft schließen, die Informations- und Beteiligungsrechte des Haushaltsausschusses nach besten Kräften zu wahren. Denn die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass sich das BMF bei seinen Entscheidungen und auch bei seinen Empfehlungen an den Haushaltsausschuss generell auf die Analysen des ESM stützt. Eigene Analysen zu den wesentlichen Risiken sind dabei – wenn überhaupt – die Ausnahme.

Besonders bedenklich ist, dass es das BMF für ausreichend erachtet, den Haushaltsausschuss in der Regel erst nach den Verhandlungen in den ESM-Gremien inhaltlich einzubinden. Zudem möchte es unter Hinweis auf einen vermeintlichen bürokratischen Aufwand auf ein Dokumentenregister verzichten, obwohl ein solches Register die Bereitstellung der relevanten Informationen und Dokumente des ESM für den Haushaltsausschuss systematisieren und damit deutlich verbessern würde.

Insgesamt hält der Bundesrechnungshof die derzeitige Beteiligungspraxis insbesondere mit Blick auf das finanzielle Haftungsrisiko Deutschlands und den vom Gesetzgeber im ESM-Finanzierungsgesetz zum Ausdruck gebrachten Willen nach einer intensiven parlamentarischen Einbindung für nicht angemessen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss daher das BMF aufzufordern,

- in Informations- und Entscheidungsvorlagen an den Haushaltsausschuss alle mit der Beteiligung am ESM verbundenen wesentlichen Risiken einer umfassenden eigenen Analyse zu unterziehen und die Ergebnisse nachvollziehbar darzustellen,
- eine zeitgerechte und enge Einbindung des Haushaltsausschusses in die Verhandlungen und die Beschlussfassungen der ESM-Gremien sicherzustellen und

- eine umfassende, unverzügliche und systematische Unterrichtung des Haushaltsausschusses zum Finanzmanagement des ESM zu gewährleisten.

1 Ausgestaltung des ESM

1.1 Aufgaben

Im Februar 2012 richteten die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets den Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ein. Der ESM ist nach völkerrechtlichem Vertrag (ESM-Vertrag) als internationale Finanzinstitution mit Sitz in Luxemburg gegründet.

Aufgabe des ESM ist es, seinen Mitgliedstaaten Stabilitätshilfen zu gewähren, wenn sie schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder ihnen solche Probleme drohen, und dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedsstaaten unabdingbar ist. Der ESM nimmt dann am Kapitalmarkt Mittel auf und reicht sie als Stabilitätshilfen an die betroffenen Mitglieder weiter.

Im Mai 2020 hat der ESM mit dem sogenannten „Pandemic Crisis Support Instrument“ (PCSI) die Möglichkeit erhalten, Finanzhilfen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu leisten. Den Mitgliedern stehen hier vorsorgliche Kreditlinien mit einem Gesamtvolumen von 240 Mrd. Euro zur Verfügung.

Die Darlehenskapazität des ESM liegt bei 500 Mrd. Euro. Bis zu diesem Gesamtvolumen kann er seinen Mitgliedern Stabilitätshilfen gewähren. Seit Bestehen des ESM wurden Stabilitätshilfen mit einem Gesamtvolumen von bis zu 195 Mrd. Euro (39 %) zugesagt. Aktuell ist die Darlehenskapazität noch etwa zu einem Fünftel (18 %) belegt.

1.2 Finanzausstattung und Haftung

Der ESM verfügt über ein Stammkapital von 705 Mrd. Euro. Hiervon zahlten die Mitglieder 81 Mrd. Euro direkt ein. Weitere 624 Mrd. Euro kann der ESM im Bedarfsfall bei den Mitgliedern abrufen. Die Finanzierungsanteile der einzelnen Mitglieder am Kapital des ESM ergeben sich aus dem Kapitalschlüssel der Europäischen Zentralbank (EZB). Deutschland ist also mit rund 27 % beteiligt. Dies entspricht 21,7 Mrd. Euro an eingezahltem 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.

Die Finanzminister der Mitgliedstaaten können einstimmig beschließen, das genehmigte Stammkapital zu erhöhen. Ein solcher Beschluss und die damit verbundene Ausweitung der Haftung tritt aber erst in Kraft, wenn die Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen nationalen Verfahren zugestimmt haben.

Das eingezahlte Kapital soll den ESM in die Lage versetzen, seinen Zahlungsverpflichtungen jederzeit nachkommen zu können. Der ESM investiert diese Mittel nach Maßgabe einer Anlageleitlinie (vgl. Nummer 5.1) und mit dem Ziel, dem ESM eine hohe Bonität, die Liquidität seiner Anlagen und die Verfügbarkeit seiner Darlehenskapazität zu sichern. Daneben soll der ESM das eingezahlte Kapital möglichst erhalten. Die Anlagetätigkeit soll es dem ESM zudem ermöglichen, etwaige Verluste aus dem operativen Geschäft auszugleichen. Der ESM darf Gewinne aus seiner Anlagetätigkeit für unterschiedliche Zwecke verwenden. So kann er z. B. einen Teil der Erträge einsetzen, um seine Betriebs- und Verwaltungsausgaben zu decken.

1.3 Entscheidungsorgane und Geschäftsführung

Entscheidungsorgane des ESM sind der Gouverneursrat und das Direktorium. Der ESM wird durch einen geschäftsführenden Direktor vertreten. Die Zuständigkeiten der ESM-Gremien und die jeweiligen Verfahren zur Beschlussfassung sind im ESM-Vertrag festgelegt. Das höchste Entscheidungsgremium ist der Gouverneursrat. Hier ist der Bund durch den Bundesminister der Finanzen vertreten. Für den Geschäftsbetrieb ist das Direktorium zuständig, in dem der Bund durch einen Finanzstaatssekretär vertreten ist.

Die ESM-Gremien entscheiden nach vertraglich festgelegten Mehrheiten. Der Gouverneursrat muss seine Beschlüsse in der Regel einvernehmlich fassen. In Fällen, die der besonderen Dringlichkeit bedürfen, ist eine qualifizierte Mehrheit von 85 % der abgegebenen Stimmen ausreichend. Außerdem kann der Gouverneursrat in einigen Angelegenheiten – abhängig vom Beratungsgegenstand – mit qualifizierter Mehrheit (80 %) beschließen.

Das Direktorium entscheidet grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit (80 %). Der Gouverneursrat kann Befugnisse an das Direktorium delegieren. In diesen Fällen entscheidet es mit den im ESM-Vertrag für den jeweiligen Beratungsgegenstand festgelegten Mehrheiten.

Die Stimmen der Mitgliedstaaten werden mit ihrem jeweiligen Anteil am Kapital des ESM gewichtet. Für Entscheidungen, die im Gouverneursrat einvernehmlich oder mit qualifizierter Mehrheit zu treffen sind, verfügt der deutsche Vertreter damit de facto über ein Vetorecht.

Seine Geschäftstätigkeit regelt der ESM in Leitlinien, die von den jeweils zuständigen ESM-Gremien beschlossen werden.

1.4 Finanzierungs- und Betriebskosten

Durch die Vergabe von Stabilitätshilfen fallen beim ESM Finanzierungs- und Betriebskosten an. Diese soll der ESM vollständig durch seine Geschäftstätigkeit decken. Zu diesem Zweck erhebt er Gebühren bei der Gewährung von Stabilitätshilfen. Nach Artikel 20 Absatz 1 ESM-Vertrag strebt der ESM dabei *„die volle Deckung seiner Finanzierungs- und Betriebskosten an und kalkuliert eine angemessene Marge ein.“* Die Preispolitik des ESM ist in der ESM-Preisgestaltungsleitlinie festgelegt. Diese Leitlinie wird vom Gouverneursrat beschlossen und regelmäßig überprüft (vgl. Nummer 5.2).

2 Rechtsgrundlagen

2.1 Innerstaatliche Umsetzung des ESM-Vertrages

Der Deutsche Bundestag hat dem ESM-Vertrag durch das ESM-Gesetz zugestimmt.¹ Die innerstaatliche Umsetzung ist im ESM-Finanzierungsgesetz geregelt.² Darin finden sich insbesondere die Regelungen zur Parlamentsbeteiligung an Entscheidungen des ESM sowie die Vorgaben zur Kapitalbeteiligung und die Ermächtigung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), für das abrufbare Kapital Gewährleistungen zu übernehmen. Für die Beteiligung des Bundes am ESM gelten ergänzend zum ESM-Finanzierungsgesetz im Hinblick auf die Unterrichtsrechte auch die allgemeinen Vorgaben des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in

¹ Gesetz zum Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012, BGBl. II 2012, S. 981.

² Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) vom 13. September 2012, BGBl. II 2012, S. 1918.

Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG).³ Die Budgethoheit des Deutschen Bundestages wird durch seine parlamentarischen Beteiligungsrechte an der Beschlussfassung der ESM-Gremien gewahrt. Damit soll die Selbstgestaltungsfähigkeit Deutschlands als demokratischer Verfassungsstaat und das demokratische Wahlrecht seiner Bürgerinnen und Bürger gesichert werden.⁴

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Deutsche Bundestag auch mit Blick auf Verpflichtungen, die aus internationalen und europäischen Beteiligungen stammen, der Ort bleiben, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben des Bundes entschieden wird. Für Beschlüsse des ESM, die zu etwaigen Verpflichtungen für den Bund führen können, ist daher eine starke parlamentarische Beteiligung und Mitwirkung vorzusehen. Dies gilt umso mehr, wenn durch die auf internationaler Ebene eingegangenen Rechtspflichten die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berührt ist.⁵

Durch das ESM-Finanzierungsgesetz wird diese verfassungsrechtliche Vorgabe im deutschen Recht abgebildet. Das Gesetz konkretisiert die formalen Verfahren hinsichtlich der deutschen Beteiligungsführung beim ESM. Dabei stellt das ESM-Finanzierungsgesetz klar, dass die Beteiligungsführung in der Praxis nicht die alleinige Angelegenheit der Exekutive ist. Der Deutsche Bundestag ist vielmehr konsequent und substantiiert einzubinden.

Die Bundesregierung nimmt also, vertreten durch das BMF, die deutschen Interessen in den beiden beschlussfassenden ESM-Gremien wahr. Damit ist sie unmittelbar an den Entscheidungen des ESM beteiligt und erhält direkten Zugang zu entscheidungsrelevanten Informationen. Gleichzeitig muss sie aber sicherstellen, dass der Deutsche Bundestag umfassend, fortlaufend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt unterrichtet wird, damit er seine Rechte

³ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) vom 4. Juli 2013, BGBl. I 2013, S. 2170.

⁴ Vgl. Arnauld/Hufeld, Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl. 2018, S. 656.

⁵ Siehe Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2011 - 2 BvR 987/10, BVerfGE 129, 124 (178).

wahrnehmen und bei Bedarf auf die Verhandlungen und Beschlüsse in den ESM-Gremien Einfluss nehmen kann.

Die Informations- und Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages zielen damit im Kern darauf ab, die Beteiligungsführung durch die Bundesregierung transparent zu machen. Der Bundestag soll so, vertreten durch die Bundesregierung, einen bestimmenden Einfluss auf das Handeln des ESM ausüben können.⁶

2.2 Informations- und Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages

Das ESM-Finanzierungsgesetz regelt, wann und wie der Deutsche Bundestag durch die Bundesregierung zu beteiligen oder zu unterrichten ist. Bei einigen Angelegenheiten unterliegt die Zustimmung des deutschen Vertreters in den ESM-Gremien sogar einem Parlamentsvorbehalt. Zudem legt das ESM-Finanzierungsgesetz fest, ob der Deutsche Bundestag seine Rechte durch das Plenum, durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) oder durch ein Sondergremium ausübt. Im Einzelnen:

- Soweit Angelegenheiten des ESM die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen, nimmt das Plenum diese wahr. Hierzu zählen z. B. Entscheidungen über eine Veränderung des Stammkapitals oder die Gewährung von Stabilitätshilfen sowie die damit verbundenen Auflagen.
- In allen sonstigen die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berührenden Angelegenheiten des ESM ist der Haushaltsausschuss zu beteiligen. Das ESM-Finanzierungsgesetz unterscheidet hier zwischen drei Fällen: Der Haushaltsausschuss verfügt über einen Zustimmungsvorbehalt. Er ist zu beteiligen und seine Stellungnahmen sind zu berücksichtigen. Er ist zu unterrichten (vgl. Abbildung 1).

⁶ Siehe Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012 - 2 BvR 1390/12, BVerfGE 132, 195 (270). Vgl. dazu auch Peterek in: Arnould/Hufeld, Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl. 2018, S. 647.

- Für Angelegenheiten, die einer besonderen Vertraulichkeit bedürfen, kann ein Sondergremium eingerichtet werden, das für den Haushaltsausschuss die Beteiligungsrechte ausübt.⁷

Abbildung 1

Parlamentarische Beteiligungsrechte schützen die Budgethoheit Beteiligung des Haushaltsausschusses nach dem ESM-Finanzierungsgesetz



Quelle: ESM-Finanzierungsgesetz; eigene Darstellung.

3 Ausgangspunkt und Ziel der Prüfung

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Bundesregierung – vertreten durch das BMF – die Aufgaben im Zusammenhang mit der Beteiligung des Bundes am ESM wahrnimmt. Ausgangspunkt für diesen Bericht sind die im ESM-Finanzierungsgesetz vorgesehenen Informations- und Beteiligungsrechte

⁷ Vgl. § 6 ESMFinG. Dies ist beim geplanten Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt der Fall.

des Deutschen Bundestages, und hier insbesondere des Haushaltsausschusses. Darauf aufbauend hat der Bundesrechnungshof ausgewertet, wie die Bundesregierung ihren sich daraus ergebenden Pflichten in der Praxis nachkommt.

Ziel der Prüfung war einerseits festzustellen, ob und inwieweit das BMF insbesondere den Haushaltsausschuss rechtzeitig, umfassend und transparent informiert. Andererseits sollte auch geprüft werden, ob und inwieweit der deutsche Vertreter der Bundesregierung die Entscheidungen und die Stellungnahmen des Haushaltsausschusses bei den Verhandlungen in den ESM-Gremien angemessen berücksichtigt.

Mit diesem Bericht zeigt der Bundesrechnungshof Möglichkeiten auf, die auf eine bessere Einbindung des Haushaltsausschusses abzielen und geeignet sind, die Wirksamkeit der parlamentarischen Beteiligung in der Praxis zu erhöhen.

Die Stellungnahme des BMF zum Entwurf dieses Berichts ist berücksichtigt.

4 Information und Beteiligung des Haushaltsausschusses

In der Praxis ist regelmäßig der Haushaltsausschuss zu informieren und zu beteiligen, wenn die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berührt ist. Daher legt dieser Bericht den Fokus auf diese Fälle und geht anhand von Beispielen auf die drei wesentlichen Beteiligungsformen ein (vgl. Abbildung 1):

- Die Zustimmung oder Enthaltung des deutschen Vertreters zu einem Beschluss in den ESM-Gremien bedarf der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses (§ 5 Absatz 2 ESM-Finanzierungsgesetz).
- Der Haushaltsausschuss ist im Vorfeld der Beschlussfassung in den ESM-Gremien zu beteiligen. Seine Stellungnahmen sind zu berücksichtigen (§ 5 Absatz 3 ESM-Finanzierungsgesetz).
- Der Haushaltsausschuss ist regelmäßig über das Finanzmanagement des ESM schriftlich zu unterrichten (§ 7 Absatz 5 ESM-Finanzierungsgesetz und §§ 1-4 EUZBBG).

5 Zustimmung des Haushaltsausschusses

Das ESM-Finanzierungsgesetz listet die Fälle auf, in denen eine Zustimmung des deutschen Vertreters in den ESM-Gremien der vorherigen Zustimmung durch den Haushaltsausschuss bedarf. Hierzu zählen z. B. die Entscheidung über die Bereitstellung zusätzlicher Instrumente, Beschlüsse über den Abruf von Kapital oder die wesentliche Änderung von Leitlinien (vgl. Abbildung 1).

5.1 Beispiel 1: ESM-Anlageleitlinie

5.1.1 Sachverhalt

Der ESM ist vertraglich verpflichtet, das von den Mitgliedstaaten eingezahlte Kapital umsichtig anzulegen. Die ESM-Anlageleitlinie⁸ konkretisiert diese Vorgabe und legt fest, dass der ESM seine Anlagepolitik darauf ausrichten soll, eine hohe Bonität, die Liquidität seiner Anlagen und die stetige Verfügbarkeit seiner Darlehenskapazität zu sichern.⁹ Daneben soll der ESM möglichst das eingezahlte Kapital erhalten.

Um diese Vorgaben zu erfüllen, investiert der ESM einen Großteil des eingezahlten Kapitals in kurzfristige Anleihen mit sehr hoher Bonität. Aufgrund des derzeitigen Marktumfelds mit sehr niedrigen oder sogar negativen Zinsen erwirtschaftet der ESM seit einiger Zeit auf einen Teil seiner Anlagen eine negative Rendite. [REDACTED]

Kern der durch den ESM vorgeschlagenen Reform der Anlageleitlinie war die Einführung einer neuen Anlageklasse. Der ESM nennt diese Anlageklasse Hold-to-Maturity-Tranche (HTMT). In dieser Anlageklasse möchte der ESM Anleihen erwerben und sie bis zu deren Endfälligkeit halten. Die neue Anlageklasse soll es dem ESM ermöglichen, in längerfristige Anlagen zu investieren.

Der ESM erläutert im Begleitschreiben zur geplanten Reform der Anlageleitlinie vom 22. März 2019 ausführlich die Vorteile der geplanten Änderungen.¹¹ Er führt insbesondere an, dass eine bilanziell vorteilhaftere Behandlung dieser

⁸ Vgl. ESM Investment Guideline vom 2. Mai 2019; verfügbar unter <https://www.esm.europa.eu/content/esm-investment-guidelines>.

⁹ Vgl. ebenda S. 1.

¹⁰

¹¹

Anleihen möglich sei. Da der ESM plane, diese Anleihen bis zur Endfälligkeit zu halten, würden sich marktpreisbedingte Schwankungen der Anleihen kaum mehr bilanziell auswirken.

[REDACTED]

[REDACTED] Es sah ebenfalls keinen Bedarf, den Haushaltsausschuss auf mögliche Risiken für den Bundeshaushalt im Zusammenhang mit den geplanten Änderungen hinzuweisen. Für die Beratungen im Haushaltsausschuss leitete das BMF folgende Dokumente zu und bat um Zustimmung zu der geplanten Änderung:

- eine Zusammenfassung der vom ESM erstellten Begründung des Vorschlags und einen Antrag auf Zustimmung zur geplanten Änderung,
- die Begründung des Vorschlags durch den ESM im Original,
- den Änderungstext der Anlageleitlinie im Original,
- eine deutsche Arbeitsübersetzung der ESM-Vorschlagsbegründung und
- eine deutsche Arbeitsübersetzung des Änderungstextes.

5.1.2 Zwischenbewertung

Mit der Einführung der HTMT-Anlageklasse sind Chancen und Risiken verbunden, die in ihrer Wirkung gegenseitig abgewogen werden müssen. Im Kern möchte der ESM mit den vorgeschlagenen Änderungen höhere Renditen auf seine Anlagen erwirtschaften. Dafür nimmt er längere Laufzeiten bei Anleihen sowie eine Umschichtung seines Portfolios von kurzen in lange Laufzeiten in Kauf. In der Folge dürfte sich die durchschnittliche Laufzeit seines Portfolios und damit auch die Kapitalbindung erhöhen.

Anleihen mit langen Laufzeiten unterliegen bei Zinsänderungen regelmäßig höheren Kursschwankungen. Dieses Zinsänderungsrisiko möchte der ESM

auffangen, indem er diese Anleihen bis zu deren Endfälligkeit hält. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

In den Unterlagen des BMF an den Haushaltsausschuss vermissen wir insbesondere eine eigene Bewertung dieser Risiken durch das BMF und eine daraus abgeleitete Empfehlung an den Haushaltsausschuss. [REDACTED]

[REDACTED]

Auf keinen Fall reicht es für eine angemessene Information aus, nur die Einschätzung des ESM wiederzugeben und sich dieser ohne weitere Erläuterungen oder eigene Analysen anzuschließen, zumal der ESM in diesen Bereichen auch eigene Interessen verfolgen kann.

¹² Vgl. Artikel 22 Absatz 1 ESM-Vertrag.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets haben den ESM errichtet, um in Extremsituationen Finanzhilfen bereitstellen zu können. Der ESM soll also insbesondere auch dann noch handeln können, wenn eine Finanzierung am Kapitalmarkt nicht mehr möglich ist.

Gerade weil der ESM auch in einer solchen Situation handlungsfähig bleiben soll, haben ihm die Mitgliedstaaten das eingezahlte Kapital zur Verfügung gestellt.

[REDACTED]

¹⁸ Vgl. ESM High Level Risk Policy, Seite 21: "Market risk on Investment: The Investment Guidelines set a risk appetite for the paid-in capital, reserves, liquidity buffer and other portfolios. This appetite is translated in policies (...) to enable daily monitoring of risks."

■ Diese Risiken hätte das BMF in seinen Berichten an den Haushaltsausschuss angemessen darstellen und bewerten müssen.

5.2 Beispiel 2: Preisgestaltungsleitlinie

5.2.1 Sachverhalt

Der ESM soll kostendeckend wirtschaften. Hierzu gibt er seine Betriebs- und Verwaltungsausgaben durch Gebühren an die Empfänger von Stabilitätshilfen weiter. Die Gesamtgebühr im Zusammenhang mit einer Stabilitätshilfe setzt sich dabei aus mehreren Preiskomponenten zusammen, die in der Preisgestaltungsleitlinie¹⁹ festgelegt sind. Die wesentlichen Preiskomponenten umfassen eine einmalig zu berechnende Servicegebühr, eine Jahresgebühr und einen ebenfalls jährlich anfallenden Sicherheitspuffer (Margin). Alle Gebühren werden als ein fester prozentualer Anteil der in Anspruch genommenen Darlehenssumme erhoben.

Die Gebühreneinnahmen aus Stabilitätshilfen hängen damit insbesondere von der tatsächlich in Anspruch genommenen Darlehenssumme und der Laufzeit der Darlehen ab. Wird ein Darlehen nur teilweise in Anspruch genommen, reduziert dies die Einnahmen des ESM. Gleiches gilt, wenn ein Darlehen früher als geplant zurückgezahlt wird.

Alle drei Jahre überprüft der ESM die Angemessenheit der Preisgestaltungsleitlinie. Er berücksichtigt dabei die aktuelle und die künftig zu erwartende Einnahmesituation. Auf Grundlage der Überprüfung entscheidet der Gouverneursrat darüber, die Preisgestaltungsleitlinie zu ändern oder diese unverändert beizubehalten.

Die letzte Überprüfung erfolgte im Juni 2017.²⁰ Auf Vorschlag des ESM entschied der Gouverneursrat, die bestehende Preisgestaltungsleitlinie unverändert beizubehalten. Das BMF schloss sich der Position des ESM an.²¹ Es informierte den Haushaltsausschuss und bat um dessen Zustimmung. Im Einzelnen leitete das BMF dem Haushaltsausschuss folgende Unterlagen zu:

¹⁹ Vgl. Guideline zur ESM Pricing Policy vom 8. Dezember 2014; verfügbar unter https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20141208_esm_pricing_policy.pdf.

²⁰

²¹

- eine Zusammenfassung der vom ESM erstellten Begründung des Vorschlags und einen Antrag auf Zustimmung,
- die Begründung des Vorschlags durch den ESM im Original,
- den Text der Preisgestaltungsleitlinie im Original,
- eine deutsche Arbeitsübersetzung der ESM-Vorschlagsbegründung und
- eine deutsche Arbeitsübersetzung des Änderungstextes.

Auf Antrag des BMF stimmte der Haushaltsausschuss in seiner Sitzung am 31. Mai 2017 zu, die Preisgestaltungsleitlinie nicht zu verändern.²²

5.2.2 Zwischenbewertung

Die Gebühreneinnahmen des ESM hängen von den tatsächlich in Anspruch genommenen Darlehen, der insgesamt ausstehenden Darlehenssumme und der Dauer der Inanspruchnahme ab. Ändern sich diese Parameter im Zuge der Abwicklung einer Stabilitätshilfe, so führt dies regelmäßig zu Mindereinnahmen beim ESM.

Ein Beispiel: Wenn sich die Darlehenssumme um 10 Mrd. Euro reduziert, weil ein Mitglied eine Stabilitätshilfe vorzeitig zurückzahlt, so führt dies zu jährlichen Mindereinnahmen durch entgangene Gebühren. Bei einem Gebührensatz von 0,1 % für den Sicherheitspuffer und 0,005 % für die Jahresgebühr lägen die Mindereinnahmen bei 10,5 Mio. Euro pro Jahr.

Solche Abweichungen zwischen Soll- und Istwerten sind angesichts der langen Laufzeiten bei Stabilitätshilfen nicht unwahrscheinlich. Sie können erhebliche Auswirkungen auf die Ertragslage des ESM haben. Dennoch forderte das BMF beim ESM weder eine Analyse hierzu ein, noch untersuchte es selbst, wie sich etwaige Änderungen bei der Inanspruchnahme von Stabilitätshilfen auf die Gebühreneinnahmen des ESM auswirken könnten.²³

Damit fehlten wesentliche Informationen darüber, ob und inwieweit mit der aktuellen Gebührenstruktur eine langfristig tragfähige Finanzierung der Betriebs- und Verwaltungsausgaben des ESM sichergestellt ist.

²²

²³ Spanien zahlte z. B. wiederholt einzelne Tranchen der gewährten Darlehen vorzeitig zurück. Dadurch sanken die Gebühreneinnahmen des ESM.

5.2.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass der ESM zum Zeitpunkt des Beschlusses die Preisgestaltungsleitlinie beizubehalten, über große Rücklagen verfügt habe. Daher sei die langfristige Finanzierung der ESM-Verwaltungsausgaben gesichert, selbst wenn Stabilitätshilfen nicht wie geplant ausgeschöpft oder Darlehen vorzeitig zurückgezahlt werden sollten. Das BMF hält z. B. ein Szenario, bei dem keine zusätzlichen Auszahlungen an Griechenland erfolgen und Spanien seine Kredite vollständig vorzeitig zurückzahlt, für „*eine kaum begründbare Annahme*“. Aber selbst in diesem unwahrscheinlichen Szenario könne sich der ESM, nach Meinung des BMF, langfristig aus den zuvor gebildeten Reserven finanzieren.

Das BMF hat zudem erklärt, dass Risiken aus vorzeitigen Darlehensrückzahlungen kalkulierbar seien. Der ESM habe kein Interesse an vorzeitigen Rückzahlungen, da diese das Volumen der ausstehenden ESM-Anleihen reduzierten. Dies habe eine geringere Liquidität der ESM-Anleihen und damit höhere Refinanzierungskosten zur Folge. Im Übrigen bedürfe eine vorzeitige Rückzahlung immer auch der Zustimmung des Direktoriums, so dass Deutschland diesen Prozess durch sein Veto steuern könne.

5.2.4 Abschließende Würdigung

Der ESM vergibt Darlehen mit sehr langen Laufzeiten. Die Struktur der dabei berechneten Gebühren führt beim ESM zu Beginn eines Hilfsprogramms zu relativ hohen Gebühreneinnahmen, die dann stetig abfallen. Für die Nachhaltigkeit der Gebührenstruktur ist daher entscheidend, dass die Einnahmen aus einem Hilfsprogramm hoch genug sind, um die damit verbundenen Ausgaben über den gesamten Programmzeitraum zu decken.

Im Jahr 2016 betrugen die Verwaltungsausgaben des ESM etwa 26 Mio. Euro. Für das Jahr 2020 liegen sie nach einer Prognose des ESM bereits bei ■■■ Mio. Euro.²⁴ Dies entspricht einem Anstieg von fast ■■■ innerhalb von vier Jahren. Der ESM geht davon aus, dass die Verwaltungsausgaben langfristig um durchschnittlich ■■■ pro Jahr steigen werden.²⁵ Wird diese

24

25

Entwicklung bis zum Jahr 2060 fortgeschrieben, wäre im Jahr 2060 mit Verwaltungsausgaben von rund [REDACTED] zu rechnen. Die Gebühreneinnahmen lägen dann – wegen der bis dahin geleisteten Darlehensrückzahlungen – aber nur noch im einstelligen Millionenbereich.²⁷

In einer aktuellen Prognose rechnet der ESM damit, seine Verwaltungsausgaben bis zum Jahr [REDACTED] mit den in den Anfangsjahren erwirtschafteten Überschüssen decken zu können.²⁸ Dies bedeutet, dass sich der ESM eben nicht, wie vom BMF dargestellt, langfristig aus seinen Reserven finanzieren kann. Bereits [REDACTED] vor Ende des geplanten Tilgungszeitraums sind die Rücklagen des ESM aus Gebühreneinnahmen aufgezehrt. Die Maßgabe des ESM-Vertrags, wonach der ESM verpflichtet ist, kostendeckend zu arbeiten, kann dieser somit voraussichtlich für die Jahre [REDACTED] nicht mehr erfüllen.

Die asymmetrische Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenseite des ESM hätte dem BMF bei der Abstimmung über die Beibehaltung der Preisgestaltungsleitlinie im Jahr 2017 bekannt sein müssen. Auch war zu diesem Zeitpunkt erkennbar, dass die Gebühreneinnahmen des ESM stark von den Einnahmen aus dem Darlehen zur Refinanzierung des spanischen Bankensektors abhängen.²⁹

Ob der ESM diese Gebühreneinnahmen tatsächlich realisieren kann, ist allerdings fraglich, da Spanien regelmäßig einzelne Tranchen dieses Darlehens vorzeitig zurückzahlt. Ende 2016 waren es bereits 6,6 Mrd. Euro, verteilt auf fünf vorzeitige Rückzahlungen. Insgesamt hat Spanien bislang in neun vorzeitigen Rückzahlungen 43 % des Darlehens – also 17,6 Mrd. Euro – zurückgezahlt.³⁰

²⁶ Eigene Berechnung der Verwaltungsausgaben im Jahr 2060 durch Fortschreibung des vom ESM für das Jahr 2020 angenommenen Wertes mit der vom ESM prognostizierten jährlichen Ausgabensteigerung für weitere 40 Jahre [REDACTED]

²⁷ Eigene Berechnung basierend auf der Annahme, dass Griechenland das ausstehende Darlehen von 59,9 Mrd. Euro ab dem Jahr 2034 über 27 Jahre linear zurückzahlt und eine Jahresgebühr von 0,105 % des noch zu tilgenden Darlehensbetrags entrichtet. In diesem Fall lägen die Gebühreneinnahmen dann noch bei 2,3 Mio. Euro pro Jahr. Vgl. zu Rückzahlungsbeginn und Zeitraum https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/europaeische-finanzhilfen-esm.html.

²⁸ [REDACTED]
²⁹ [REDACTED]

³⁰ Vgl. <https://www.esm.europa.eu/assistance/spain>.

Allein die bis Ende 2016 geleisteten vorzeitigen Rückzahlungen verringern die Einnahmen des ESM bis zum Jahr 2023 um etwa 120 Mio. Euro.³¹ Nur wenige Wochen nach der Zustimmung des Haushaltsausschusses leistete Spanien weitere vorzeitige Rückzahlungen.

Dieses Beispiel zeigt, dass dem Wunsch eines Programmlands auf vorzeitige Rückzahlung in der Praxis entsprochen wird. Die vom BMF vertretene Einschätzung, wonach entsprechende Gesuche durch ein deutsches Veto verhindert werden könnten, erscheint vor diesem Hintergrund jedenfalls abwegig. Es würde bedeuten, dass das BMF von einem wieder solventen Land – entgegen dessen Wunsch und finanzieller Möglichkeiten – verlangt, in einem ESM-Programm zu verbleiben, um die Verwaltungsausgaben des ESM zu finanzieren.

5.3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung

Insgesamt erfüllen die Unterlagen, die das BMF an den Haushaltsausschuss übermittelt, nicht den Anspruch an eine umfassende, transparente und angemessene Information. Bei den anstehenden Entscheidungen übernimmt das BMF regelmäßig die Einschätzung des ESM, obwohl in den Analysen des ESM Negativszenarien oder Haftungsrisiken für die Mitgliedstaaten häufig zu kurz kommen.

Eigene Analysen und Bewertungen mit Blick auf die wesentlichen Risiken für den Bund erstellt das BMF grundsätzlich nicht. Die Teilnahme an Sitzungen von Unterausschüssen des ESM, in denen z. B. die geplante Reform der Anlageleitlinie erläutert wird, würden wir dabei nicht als eigene Analyse verstehen.

Hinzu kommt, dass das BMF die Analysen des ESM nicht kritisch prüft. Annahmen werden nicht auf ihre Plausibilität untersucht, alternative Szenarien oder Lösungsmöglichkeiten nicht entwickelt bzw. deren Berücksichtigung wird nicht eingefordert. Wir halten dies auch deshalb für bedenklich, weil der ESM – anders als das BMF – nicht die Interessen des Bundes vertritt.

Das BMF sollte dem Haushaltsausschuss deshalb zu allen wesentlichen Entscheidungen jeweils auch eine eigene Analyse und ein daraus nachvollziehbar

³¹ Die Berechnung beruht auf der Annahme, dass der ESM für den Betrag von 6,6 Mrd. Euro sechs Jahre lang keine Jahresgebühr und keine Marge erhält (6,6 Mrd. Euro * 0,305 % * 6 Jahre = 120 780 000 Euro).

abgeleitetes Votum vorlegen. Dabei sollte es die Bundessicht einnehmen und insbesondere die Risiken für den Bundeshaushalt darstellen.

6 Beteiligung des Haushaltsausschusses mit Gelegenheit zur Stellungnahme

Das ESM-Finanzierungsgesetz sieht vor, dass der Haushaltsausschuss bei einigen Angelegenheiten *vor* einer Beschlussfassung in den ESM-Gremien zu beteiligen ist (vgl. Abbildung 1). Die Bundesregierung muss in diesen Fällen etwaige Stellungnahmen des Haushaltsausschusses berücksichtigen.

Die Auswertung der Protokolle der ESM-Gremiensitzungen sowie der Vorlagen des BMF an den Haushaltsausschuss zeigt, dass der Haushaltsausschuss regelmäßig erst dann eingebunden wird, wenn die Verhandlungen in den ESM-Gremien bereits abgeschlossen sind und die Entscheidungen praktisch getroffen wurden. Im Prinzip stellt sich der Ablauf wie folgt dar:

- Der deutsche Vertreter nimmt an der Sitzung des ESM-Gremiums teil und vertritt in den Verhandlungen die Position der Bundesregierung.
- Am Ende der Verhandlungen gibt der deutsche Vertreter sein Votum unter dem Vorbehalt ab, dass dieses Votum erst dann bindend ist, wenn der Haushaltsausschuss in dem nationalen Verfahren beteiligt wurde.
- Danach informiert das BMF den Haushaltsausschuss über den Vorgang und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer Frist.
- Nach Ablauf der Frist informiert das BMF den ESM über den nun rechtskräftigen Beschluss. Der ESM informiert die anderen Mitglieder darüber.

In dem vom BMF so praktizierten Verfahren hat der Haushaltsausschuss bislang lediglich eine Stellungnahme abgegeben. Darin bat er die Bundesregierung darum, erneut Gelegenheit zur Stellungnahme zu erhalten.³² In allen übrigen Fällen nahm er die Vorlagen des BMF zur Kenntnis. Inhaltliche Forderungen oder Wünsche formulierte der Haushaltsausschuss in keinem einzigen Fall.

Abbildung 2

ESM-Direktorium verhandelt ohne Stellungnahme des Haushaltsausschusses

Die Stellungnahmen des Haushaltsausschusses werden grundsätzlich erst nach Abschluss der Verhandlungen in den ESM-Gremien eingeholt. Der Haushaltsausschuss kann damit die Verhandlungsziele nicht beeinflussen.

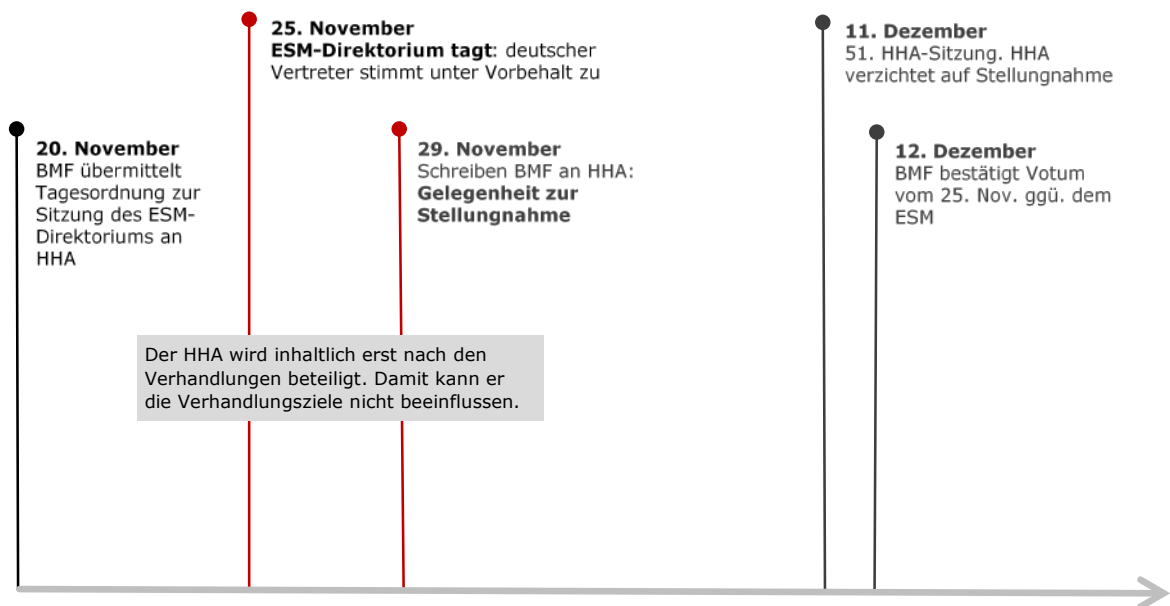


Abbildung: Bundesrechnungshof.

6.1 Beispiel 3: Verabschiedung des Verwaltungsbudgets

Der Vorschlag für das Verwaltungsbudget des ESM des nächsten Jahres wird in der Regel im Budget-Ausschuss³³ des ESM erörtert und danach vom ESM dem Direktorium vorgelegt. Dieses berät und beschließt auf dieser Grundlage das jährliche Verwaltungsbudget des ESM.

In der Zeit von Juli bis Oktober 2019 erörterte der Budget-Ausschuss einzelne Aspekte des Verwaltungsbudgets 2020, insbesondere den zusätzlichen Personalbedarf des ESM. Einen ersten Entwurf des Verwaltungsbudgets 2020 legte der ESM in der Sitzung des Budget-Ausschusses am 28. Oktober 2020 vor. Beratung und Beschlussfassung durch das Direktorium erfolgten in der Sitzung vom 25. November 2019. Der ESM übersandte die Einladung zu dieser Sitzung, aus der die geplante Beschlussfassung über das Verwaltungsbudget

³³ Budget Review and Compensation Committee (BCC).

2020 hervorging, etwa eine Woche vor dem Sitzungstermin. Das BMF übermittelte die Tagesordnung daraufhin an die Bundestagsverwaltung.

In der Sitzung des Direktoriums vom 25. November 2019 wurde ein Punkt im Zusammenhang mit dem Verwaltungsbudget 2020 besonders kontrovers diskutiert:

- Die Euro-Staaten möchten den ESM reformieren. Über die Eckpunkte der Reform besteht zwischen den Mitgliedstaaten Einvernehmen. Die konkreten Reformschritte werden derzeit noch verhandelt. Der Deutsche Bundestag hat der ESM-Reform noch nicht zugestimmt.
- Im Zuge dieser Reform soll der ESM neue Aufgaben übernehmen und hierfür zusätzliches Personal erhalten. Der Vorschlag für das Verwaltungsbudget 2020 sieht daher vor, dass der ESM beginnend ab dem Jahr 2020 innerhalb von [REDACTED] insgesamt [REDACTED] neue Vollzeitstellen erhält.

- [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

- [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

- [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Mit Schreiben vom 29. November 2019 informierte das BMF den Haushaltsausschuss über den Vorgang und räumte ihm die Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 11. Dezember 2019 ein.³⁵ In der Sitzung des Haushaltsausschusses vom 11. Dezember 2019 unterrichtete das BMF den Haushaltsausschuss über die Sitzung des Direktoriums. Der Haushaltsausschuss verzichtete auf eine Stellungnahme.³⁶ Das BMF informierte den ESM hierüber. Daraufhin trat der Beschluss des Direktoriums am 12. Dezember 2019 formal in Kraft.

6.2 Bewertung und Empfehlung

Mit seinem Verfahren setzt das BMF zwar rein formal die Vorgaben des ESM-Finanzierungsgesetzes um. Die derzeit gelebte Praxis stellt jedoch nicht sicher, dass der Haushaltsausschuss angemessen und zeitgerecht beteiligt wird. Im Gegenteil: Das BMF führt die Verhandlungen in den ESM-Gremien bis zum Abschluss. Es gibt ein vorläufiges Votum ab und beteiligt erst danach den Haushaltsausschuss. Zu diesem Zeitpunkt haben die anderen Mitgliedstaaten dem Beschluss bereits endgültig zugestimmt. Eine etwaige Stellungnahme des Haushaltsausschusses, die auf ein anderes Verhandlungsergebnis abzielt, könnte das BMF dann nicht mehr umsetzen, ohne erhebliche Irritationen bei den Partnern auszulösen. Im Ergebnis werden durch das vom BMF betriebene Verfahren Hürden für die inhaltliche Befassung des Haushaltsausschusses aufgebaut und dessen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt.

Sinn und Zweck dieses Beteiligungsinstruments ist jedoch, dass der Haushaltsausschuss frühzeitig auf die Willensbildung der Bundesregierung einwirken und damit beeinflussen kann. Andernfalls gerät die Beteiligung des Haushaltsausschusses zu einem rein formalen Akt. Die dem Haushaltsausschuss durch das ESM-Finanzierungsgesetz eingeräumten Rechte werden faktisch ausgehöhlt.

Das BMF sollte daher ein Konzept entwickeln, das eine angemessene und zeitgerechte Beteiligung des Haushaltsausschusses sicherstellt. Im Kern sollte mit diesem Konzept erreicht werden, dass das BMF

34

35

36 Vgl. Haushaltsausschuss-Kurzprotokoll Nr. 19/51 vom 11. Dezember 2019.

- den Haushaltsausschuss möglichst frühzeitig und umfassend einbindet,
- den Haushaltsausschuss insbesondere über seine Verhandlungsziele informiert und ihm so tatsächlich die Möglichkeit der Stellungnahme gibt,
- etwaige Stellungnahmen des Haushaltsausschusses in den Verhandlungen berücksichtigt sowie
- bei langwierigen Verhandlungen fortlaufend und regelmäßig über den Stand berichtet.

6.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat eingeräumt, dass es den Haushaltsausschuss über den Entwurf für das Verwaltungsbudget 2020 zu spät unterrichtet habe. Der Entwurf sei jedoch nur in der Sitzung des Budget-Ausschusses am 28. Oktober 2019 vorgestellt worden und nicht, wie sonst üblich, auch zeitgleich im Direktorium. Das BMF hätte den Entwurf bereits direkt im Anschluss an diese Sitzung Ende Oktober 2019 an den Haushaltsausschuss übermitteln können. Es habe dies in den Vorjahren bei der Nachberichterstattung zu den Sitzungen des Direktoriums auch so praktiziert.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass es dem Haushaltsausschuss nach den Verhandlungen im Direktorium gleichwohl ausreichend Zeit für eine Stellungnahme eingeräumt habe. Die vom BMF dabei bereitgestellten Unterlagen hätten die mit dem Verwaltungsbudget 2020 vorgesehene Kostensteigerung in Höhe von ■■■ % plausibel erläutert. Damit seien dem Haushaltsausschuss alle relevanten Informationen zur Verfügung gestellt worden.

Zudem hätte der deutsche Direktor das gemeinsam mit den ESM-Direktoren erzielte Verhandlungsergebnis auch im Nachhinein durch ein deutsches Veto verhindern können. Ein solches Vorgehen hätte aus Sicht des BMF keine Irritationen bei den europäischen Partnern ausgelöst, da es die Funktionsfähigkeit des ESM nicht beeinträchtigt hätte.

6.4 Abschließende Würdigung

Das Instrument der Stellungnahme soll es dem Haushaltsausschuss ermöglichen, frühzeitig auf die Verhandlungsziele der Bundesregierung Einfluss zu nehmen. Im gegenwärtig vom BMF praktizierten Verfahren wird dieses

Instrument jedoch entwertet, weil die Stellungnahme des Haushaltsausschusses generell erst im Nachhinein eingeholt wird.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, dass das BMF den Haushaltsausschuss früher unterrichten sollte. Das BMF sollte zudem sicherstellen, dass der Haushaltsausschuss seine Stellungnahme in der Regel vor Verhandlungsbeginn in den ESM-Gremien abgeben kann.

7 Unterrichtung des Haushaltsausschusses

EUZBBG und ESM-Finanzierungsgesetz sichern dem Deutschen Bundestag weitreichende Informationsrechte zu. Danach muss die Bundesregierung den Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union³⁷ bzw. in Angelegenheiten des ESM³⁸ umfassend, fortlaufend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt und in der Regel schriftlich unterrichten. Besondere Erwähnung finden dabei die Informationspflichten zum ESM-Finanzmanagement, also insbesondere zur Anlage- und Dividendenpolitik, zur Haushaltsführung sowie zur Rechnungslegung und zur Gewinnverwendung des ESM. Hierüber muss die Bundesregierung den Haushaltsausschuss regelmäßig schriftlich informieren.³⁹

7.1 Beispiel 4: Liquiditätspuffer für Griechenland

7.1.1 Sachverhalt

Am 15. Juni 2017 vereinbarte die Eurogruppe, Griechenland auch nach dem offiziellen Ende des ESM-Stabilisierungsprogramms weiter zu unterstützen. Dazu wurde ein Sonderkonto eingerichtet, auf das der ESM 11,4 Mrd. Euro einzahlte. Dies entspricht etwa einem Fünftel des insgesamt für Griechenland freigegebenen ESM-Programmvolumens.

Griechenland darf nach Programmende über diese Mittel verfügen und sie als sogenannten „Liquiditätspuffer“ nutzen. Der Liquiditätspuffer soll als Sicherheit für griechische Staatsanleihen dienen und so das Vertrauen der Investoren in die Zahlungsfähigkeit Griechenlands stärken.⁴⁰ Daneben darf Griechenland, in

³⁷ Vgl. § 3 Absatz 1 EUZBBG.

³⁸ Vgl. § 7 Absatz 1 ESMFinG.

³⁹ Vgl. § 7 Absatz 5 ESMFinG.

⁴⁰

Erklärung der Eurogruppe zu Griechenland vom 15. Juni 2017.

Vereinbarung mit dem ESM und den europäischen Institutionen, die Mittel auch für ein effizientes Schuldenmanagement einsetzen.⁴¹

Die Mittel für den Liquiditätspuffer wurden jeweils im Anschluss an die dritte bzw. vierte Programmüberprüfung Griechenlands auf das Sonderkonto überwiesen. Das BMF beteiligte den Haushaltsausschuss am 9. März 2018⁴² und das Plenum des Deutschen Bundestages am 25. Juni 2018.⁴³

Nach Programmende gelten die in dem Memorandum of Understanding (MoU) mit Griechenland festgelegten – insbesondere wirtschaftspolitischen – Reformauflagen nicht mehr. Vor diesem Hintergrund hielt es die Eurogruppe für erforderlich, angemessene Sicherungsvorkehrungen (safeguards) für den Einsatz des Liquiditätspuffers zu vereinbaren. Die für den Liquiditätspuffer bestimmten ESM-Mittel sollten [REDACTED]

[REDACTED] erst dann auf das Sonderkonto überwiesen werden, wenn sich der ESM mit Griechenland auf diese safeguards geeinigt habe.⁴⁴ Aus der Vorlage des BMF an den Deutschen Bundestag geht zudem hervor, dass die safeguards im jeweiligen Bewilligungsbescheid festgelegt würden. Die Verhandlungen zu diesen safeguards solle der ESM mit Griechenland führen.⁴⁵

Im Anschluss daran vereinbarte der ESM die safeguards für den Liquiditätspuffer mit Griechenland. Die erzielte Einigung diskutierte das Direktorium in der Sitzung am 13. Juli 2018. Dem Protokoll zu dieser Sitzung ist folgender Gesprächsverlauf zu entnehmen:⁴⁶

[REDACTED]

⁴¹ Vgl. Bundestag-Drucksache 19/2961 vom 25. Juni 2018, darin Anlage 1a: Erklärung der Eurogruppe vom 22. Juni 2018.

⁴² [REDACTED]

⁴³ Vgl. Bundestag-Drucksache 19/2961 vom 25. Juni 2018.

⁴⁴ [REDACTED]

⁴⁵ Vgl. Bundestag-Drucksache 19/2961 vom 25. Juni 2018, Anlage 7 a, Note des ESM zur fünften Tranche, Abschnitt 2. A.

⁴⁶ [REDACTED]

⁴⁷ [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Mit Schreiben vom 10. August 2018 übersandte der ESM die Zusammenfassung und informierte das BMF über die vereinbarten safeguards.⁵¹ Danach sehen die safeguards u. a. neue Entscheidungs-, Kontroll- und Aufsichtsmechanismen vor.⁵² Das BMF leitete dieses Schreiben nicht an den Haushaltsausschuss weiter.

7.1.2 Bewertung und Empfehlung

Mit der Einrichtung des Liquiditätspuffers erhält Griechenland 11,4 Mrd. Euro und damit etwa ein Fünftel des insgesamt freigegebenen Programmvolumens nach dem offiziellen Ende des ESM-Stabilisierungsprogramms. Faktisch handelt es sich dabei um ein „Programm nach dem Programm“, ohne dass hierfür jedoch die strengen Reformauflagen des MoU gelten.

Richtigerweise hat die Eurogruppe⁵³ daher die Vereinbarung von safeguards zur Bedingung für die Freigabe der ESM-Mittel gemacht. Denn diese

48 [REDACTED]

49 [REDACTED]

50 Vgl. ebenda.

51 [REDACTED]

52 Vgl. ebenda.

53 Die Eurogruppe ist ein informelles Gremium der 19 Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. Ihre Aufgabe ist es, die Wirtschaftspolitik der Mitglieder zu koordinieren.

safeguards sollen die Interessen der ESM-Mitglieder und Gläubiger Griechenlands schützen. Auch das BMF hat die Tragweite dieser Entscheidung erkannt, und neben dem Haushaltsausschuss auch das Plenum des Deutschen Bundestages über dieses Vorhaben informiert und beteiligt.

Das BMF hat es jedoch versäumt, den Haushaltsausschuss über die mit den safeguards vereinbarten neuen Entscheidungs-, Kontroll- und Aufsichtsmechanismen umfassend, frühestmöglich und fortlaufend zu unterrichten. Denn es ist keinesfalls ausreichend, einmalig über die geplanten Verhandlungen zu den safeguards zu informieren. Vielmehr muss das BMF die Unterrichtung als Prozess wahrnehmen und den sich weiterentwickelnden Sach- und Verhandlungsstand kontinuierlich darstellen.⁵⁴ Nur so kann der Haushaltsausschuss seine ihm gesetzlich eingeräumten Beteiligungsrechte tatsächlich wahrnehmen.

[REDACTED]

Das BMF sollte den Haushaltsausschuss umfassend, frühestmöglich und fortlaufend unterrichten, damit dieser seine Beteiligungsrechte tatsächlich wahrnehmen kann.

7.1.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat eingeräumt, dass es versäumt habe, den Haushaltsausschuss über die zwischen dem ESM und Griechenland ausgehandelten Aufsichts-, Kontroll- und Entscheidungsmechanismen zum Liquiditätspuffer zu unterrichten. Die Unterrichtung des Haushaltsausschusses sei daher in diesem Fall tatsächlich unvollständig. Jedoch sei der Haushaltsausschuss, insbesondere durch die Ausführungen in der Bundestags-Drucksache 19/2961, über die grundsätzliche inhaltliche Ausrichtung der „safeguards“ unterrichtet worden.

Das BMF sehe also keine grundsätzlichen Defizite in seiner Unterrichtungspraxis. Die Informations- und Beteiligungsrechte des Haushaltsausschusses blieben gewahrt, da dieser im Zuge der Nachprogrammüberwachung fortlaufend

⁵⁴ Das Prinzip der fortlaufenden Unterrichtung wird in § 3 Absatz 1 Satz 1 EUZBBG konkretisiert. Zur Notwendigkeit der Bundesregierung bei relevanten Entwicklungen erneut tätig zu werden, vgl. Schröder in Arnould/Hufeld, S. 461.

über die aktuelle Höhe des Liquiditätspuffers unterrichtet werde. Sollte das Direktorium in Zukunft eine Entscheidung zum Liquiditätspuffer treffen, würden die Mitgliedstaaten an dieser Entscheidung beteiligt.

Das BMF wies zudem den vom Bundesrechnungshof geschilderten Eindruck zurück, [REDACTED]

[REDACTED] Die gewählte Form einer Zusammenfassung sei für die Unterrichtung zweckmäßig gewesen.

7.1.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des BMF nicht. Richtig ist, dass der Haushaltsausschuss bei der Nachprogrammüberwachung zumindest nachträglich über erfolgte Auszahlungen aus dem Liquiditätspuffer unterrichtet wird. Ohne Kenntnis über die Aufsichts-, Kontroll- und Entscheidungsmechanismen können die Konsequenzen jedoch nicht beurteilt werden. Allein anhand der „Kontobewegungen“ ist dies nicht möglich. So ist insbesondere nicht nachzuvollziehen, ob die Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet wurden. Im Ergebnis kann der Haushaltsausschuss seine Mitwirkungsrechte nicht wirksam ausüben.

[REDACTED] Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF alle Informationen zum Liquiditätspuffer nunmehr unverzüglich an den Haushaltsausschuss übermittelt.

7.2 Beispiel 5: Jahresabschluss des ESM – „Management Letter“

7.2.1 Sachverhalt

Bis zum Geschäftsjahr 2016 einschließlich prüfte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) die Jahresabschlüsse des ESM.

[REDACTED] Zum Geschäftsjahr 2017 übernahm Ernst & Young das Abschlussprüfungsmandat. [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Intern beschäftigte sich das BMF mit der Frage, ob es [REDACTED] Management Letter an den Deutschen Bundestag weiterleiten müsse. Insgesamt waren hieran drei Fachreferate beteiligt. Eines der Fachreferate vertrat die Auffassung, dass dieses Dokument nicht zwingend für die Ausübung der Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages erforderlich sei und schlug vor, das Dokument nicht zu übermitteln. Die beiden anderen Fachreferate hielten diese Auffassung zwar für grundsätzlich vertretbar. Sie wiesen jedoch darauf hin, dass dies auch anders bewertet werden könne. Daher müsse politisch beurteilt werden, ob man dieses Risiko eingehen wolle. Denn die Regelung in § 4 Absatz 3 EUZBBG stehe einer eigeninitiativen Übermittlung solcher Dokumente nicht entgegen, zumal dies in der Gesetzesbegründung ausdrücklich festgestellt werde.

Im Ergebnis qualifizierte das BMF den Management Letter als inoffizielles Dokument und schloss daraus, dass es ihn nur nach expliziter Aufforderung an den Deutschen Bundestag weiterleiten müsse.

Das BMF ordnete den Management Letter zudem als Standarddokument ein, da ein solches Dokument regelmäßig im Zuge von Jahresabschlussprüfungen erstellt werde. Aus Sicht des BMF habe der Deutsche Bundestag damit bereits Kenntnis über die mögliche Existenz eines Management Letter. Schließlich habe der Haushaltsausschuss die Tagesordnung zur Sitzung des ESM-Direktoriums erhalten. Daraus gehe hervor, dass sich das Direktorium mit der Jahresabschlussprüfung des ESM befassen würde. Daraus könne der Deutsche Bundestag aus Sicht des BMF ableiten, dass ein Standarddokument wie der Management Letter erstellt wurde.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

7.2.2 Bewertung und Empfehlung

Wirtschaftsprüfer übermitteln neben dem eigentlichen Prüfungsbericht regelmäßig auch einen Management Letter an die Geschäftsführung der geprüften Organisation. Darin greifen sie häufig Schwachstellen des Internen Kontrollsystems oder der betrieblichen Abläufe und Geschäftsprozesse auf. Die Informationen haben üblicherweise keine Auswirkungen auf das Testat und sind nicht zwingend Bestandteil des Prüfungsberichts.

Das bedeutet jedoch nicht, dass diese Informationen unwichtig oder gar entbehrlich sind – im Gegenteil: Gerade bei neu geschaffenen Einrichtungen kann es insbesondere in der Aufbauphase zu Mängeln in eben den Bereichen kommen, die regelmäßig in einem Management Letter adressiert werden. Vor diesem Hintergrund hätten wir erwartet, dass das BMF die Management Letter beim ESM konsequent einfordert und auswertet.

Darüber hinaus hätte das BMF diese Management Letter an den Haushaltsausschuss unaufgefordert übermitteln müssen. Die vom BMF vertretene Auffassung teilen wir ausdrücklich nicht, zumal der Gesetzgeber die Notwendigkeit der Unterrichtung des Haushaltsausschusses insbesondere zum Finanzmanagement des ESM besonders betont hat.⁵⁵ Generell sollte sich das BMF von der Maxime leiten lassen, dass solche Dokumente im Zweifel immer an den Haushaltsausschuss zu übermitteln sind. Keinesfalls darf das BMF davon ausgehen, dass der Haushaltsausschuss die Existenz solcher Standarddokumente antizipieren und sie aktiv einfordern muss. Aufgrund des informatorischen Vorsprungs des BMF ist hier vielmehr von einer Bringschuld der Exekutive gegenüber dem Budgetgesetzgeber auszugehen.

Das BMF sollte alle Dokumente zum Finanzmanagement konsequent beim ESM einfordern und dem Haushaltsausschuss zur Verfügung stellen. Zudem sollte es dem Haushaltsausschuss generell darüber Auskunft geben, welche Dokumente ihm vorliegen, z. B. in Form eines Dokumentenregisters.⁵⁶

⁵⁵ Vgl. § 7 Absatz 5 ESMFinG.

⁵⁶ Vgl. § 4 Absatz 3 EUZBBG „Die Bundesregierung gibt Auskunft über ihr vorliegende inoffizielle Dokumente zu Angelegenheiten der Europäischen Union und stellt diese auf Anforderung frühestmöglich zur Verfügung.“ Vgl. dazu auch Saberzadeh, Kommentierung zu § 4 Absatz 3 EUZBBG in Arnould/Hufeld S. 486.

7.2.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat mitgeteilt, dass es weiterhin keinen Grund sehe, inoffizielle Dokumente, wie den Management Letter, eigeninitiativ an den Haushaltsausschuss zu übermitteln. [REDACTED]

[REDACTED] Das BMF hat jedoch eingeräumt, dass es bei der Unterrichtung des Haushaltsausschusses aktiv auf die Existenz des Management Letters hätte hinweisen müssen. Es hat zugesagt, einen solchen Hinweis künftig in die Berichterstattung zu den Jahresabschlüssen des ESM aufzunehmen.

Im Allgemeinen könne das BMF gleichwohl keine Defizite in der Unterrichtung des Haushaltsausschusses zum ESM-Finanzmanagement erkennen, zumal es dem Haushaltsausschuss die ungeprüften ESM-Bilanzen übermittele. Daraus könnten sich die Abgeordneten ein umfassendes Bild zur finanziellen Lage des ESM machen.

Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, alle vom ESM erhaltenen Dokumente in einem Dokumentenregister zu erfassen und so den Haushaltsausschuss über deren Existenz zu informieren, will das BMF nicht folgen. Dem bürokratischen Aufwand stehe kein entsprechender Mehrwert gegenüber. Ohnehin könnten Abgeordnete des Deutschen Bundestages jederzeit beim BMF anfragen, ob zu einem bestimmten Sachverhalt ein Dokument des ESM vorliege oder nicht.

7.2.4 Abschließende Würdigung

Das Beispiel des Management Letters zeigt einmal mehr, dass das BMF den Haushaltsausschuss nicht unverzüglich, unmittelbar und umfassend informiert. Es werden nicht alle verfügbaren Dokumente übermittelt. Dadurch werden dem Haushaltsausschuss wichtige zusätzliche Informationen vorenthalten. Anders als das BMF behauptet, reichen die ungeprüften Bilanzen des ESM oder aber der Hinweis auf weitere Dokumente in einem Jahresbericht eben nicht aus, um die Anforderungen an eine angemessene Unterrichtung zu erfüllen.

Das BMF räumt zwar ein, dass es auf die Existenz eines Management Letters hätte hinweisen müssen und sagt auch zu, dies künftig tun zu wollen. Das löst das Problem jedoch nicht. Denn das BMF möchte nach wie vor nicht systema-

tisch über alle ihm vorliegenden Unterlagen informieren, sondern es den Abgeordneten überlassen, praktisch „ins Blaue hinein“ nachzufragen, ob der Bundesregierung zu einem bestimmten Sachverhalt Unterlagen des ESM vorliegen. Dies käme im Prozess der Unterrichtung im Ergebnis einer Umwandlung der exekutiven Bringschuld in eine Holschuld des Parlaments gleich, die mit dem Willen des Gesetzgebers und den im ESM-Finanzierungsgesetz detailliert geregelten engen Kontroll- und Mitwirkungsrechten des Deutschen Bundestages nicht vereinbar wäre.

Da das BMF ohnehin alle vom ESM erhaltenen Dokumente erfasst, erscheint der von ihm ins Feld geführte bürokratische Mehraufwand für ein Register vernachlässigbar. Der Bunderechnungshof hält es daher nach wie vor für geboten, dass das BMF alle vom ESM erhaltenen Dokumente in einem Register für den Haushaltsausschuss systematisch erfasst, insbesondere auch weil der Haushaltsausschuss, wie die Beispiele in dieser Prüfung belegen, wiederholt wichtige Dokumente nicht erhalten hat.

8 Fazit

In seinen Einlassungen lässt das BMF immer wieder erkennen, dass es hinsichtlich der Wahrung der Informations- und Beteiligungsrechte des Parlaments in Angelegenheiten des ESM eine grundsätzlich andere Auffassung als der Bundesrechnungshof vertritt. So hält das BMF es für angemessen,

- die Zustimmung oder eine Stellungnahme des Haushaltsausschusses erst dann einzuholen, wenn die Verhandlungen in den jeweiligen ESM-Gremien bereits gelaufen sind,
- auf eigene Risikoanalysen – insbesondere bei anstehenden Entscheidungen – und eine ausführliche Begründung seiner Verhandlungsposition zu verzichten sowie
- aus seiner Sicht inoffizielle Dokumente nicht an den Haushaltsausschuss zu übersenden und auch nicht über das Vorliegen von Dokumenten des ESM systematisch und strukturiert zu informieren.

All dies erscheint mit Blick auf das finanzielle Haftungsrisiko für Deutschland nicht angemessen. Auch der im ESM-Finanzierungsgesetz zum Ausdruck gebrachte Wille des Gesetzgebers, dass der Haushaltsausschuss in die Beteili-

gungsführung des ESM intensiv eingebunden werden soll, steht dem entgegen. Die gegenwärtige Beteiligungspraxis erschwert es dem Haushaltsausschuss, einen bestimmenden Einfluss auf die Beteiligungsführung des Bundes auszuüben. Letztendlich konterkariert die Informationspraxis des BMF damit das Bemühen des Gesetzgebers, das dieser mit der Verabschiedung des ESM-Finanzierungsgesetzes verfolgt hat. Denn der Budgetgesetzgeber soll gerade auch beim Wirkbetrieb des ESM in allen wesentlichen Angelegenheiten „im Spiel“ bleiben und nicht durch die informatorische Vormachtstellung der Bundesregierung „abgehängt“ werden.

Der Bundesrechnungshof hat Möglichkeiten aufgezeigt, um die Wirksamkeit der im ESM-Finanzierungsgesetz angelegten parlamentarischen Beteiligungsinstrumente in der Praxis zu verbessern. So sollte das BMF insbesondere die mit der Beteiligung am ESM verbundenen Risiken regelmäßig eigenständig, umfassend und nachvollziehbar analysieren. Zudem sollte es den Haushaltsausschuss unverzüglich, unmittelbar und umfassend unterrichten sowie früher und enger in die Beschlussfassung der ESM-Gremien einbinden.

Dr. Mähring

Demir