



Bericht

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Absatz 2 BHO

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

hier: Übereinkommen zur Änderung des ESM-Vertrags

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

Gz.: I 3 - 2020 - 0805 (VS-NfD)

Bonn, den 26. Mai 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	9
2	Einrichtung von EFSF und ESM	10
3	Ausgangsbasis und Ziel des Berichts	11
4	Ausbau der vorsorglichen Finanzhilfen	11
4.1	Auflagen für die vorsorglich bedingte Kreditlinie sinken	11
4.2	Einrichtung einer Pandemie-Krisenhilfe ohne strenge Auflagen	12
4.3	Würdigung und Empfehlungen	13
4.4	Stellungnahme des BMF	14
4.5	Abschließende Würdigung	15
5	Letztsicherung: Bankenrettung aus Steuermitteln	16
5.1	ESM übernimmt Letztsicherung früher und mit erweitertem Anwendungsbereich	16
5.2	Würdigung und Empfehlungen	18
5.3	Stellungnahme des BMF	19
5.4	Abschließende Würdigung	20
6	Integration der EFSF in den ESM	21
6.1	Übernahme durch den ESM soll Refinanzierungskosten senken	21
6.2	Option 1: Schaffung einer zusätzlichen Kapitaltranche	21
6.2.1	Ausgestaltung der Option 1	21
6.2.2	Zwischenbewertung Option 1	22
6.3	Option 2: Kapitalerhöhung in Verbindung mit Kapitalabruf	23
6.3.1	Ausgestaltung der Option 2	23
6.3.2	Zwischenbewertung Option 2	23

6.4	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen	24
6.5	Stellungnahme des BMF	25
6.6	Abschließende Würdigung	25

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

E

ECCL *Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen (Enhanced Conditions Credit Line)*

EFSF *Europäische Finanzstabilisierungsfazilität*

ESM *Europäischer Stabilitätsmechanismus*

EZB *Europäische Zentralbank*

M

MoU *Memorandum of Understanding*

P

PCCL *Vorsorglich bedingte Kreditlinie (Precautionary Conditioned Credit Line)*

PCSI *Pandemie-Kreditlinie (Pandemic Crisis Support Instrument)*

S

SRB *Einheitlicher Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board)*

SRF *Einheitlicher Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund)*

SRM *Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism)*

0 Zusammenfassung

Die ESM-Mitglieder haben am 27. Januar 2021 das Übereinkommen zur Änderung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (Änderungsübereinkommen) unterzeichnet. Mit ihm soll die Reform des ESM umgesetzt werden, auf die sich die Euro-Gruppe im Dezember 2018 dem Grunde nach verständigt hatte. Die Bundesregierung plant, das Gesetzgebungsverfahren zur Ratifikation des Änderungsübereinkommens bis Ende Juni 2021 abzuschließen.

Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) im Mai 2019 über die Risiken der ESM-Reform für den Bundeshaushalt unterrichtet. Seinerzeit waren einige Details der Reform noch offen, die mit dem nun vorliegenden Änderungsübereinkommen konkretisiert wurden. Neu ist darüber hinaus, dass die Mitgliedstaaten entschieden haben, den ESM auch zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Pandemie einzusetzen. Dies nehmen wir zum Anlass, unsere Einschätzung der Risiken einer ESM-Reform für den Bundeshaushalt zu aktualisieren und den Haushaltsausschuss erneut zu unterrichten. Die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zum Entwurf dieses Berichts ist berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- 0.1 Bei den vorsorglichen Finanzhilfen wird das Grundprinzip des ESM, Hilfen nur gegen strenge Auflagen auszureichen, aufgeweicht. So muss für die vorsorglich bedingte Kreditlinie (PCCL) künftig kein Memorandum of Understanding (MoU) mehr mit der EU-Kommission ausgehandelt werden. Zudem wurden bei der Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen (ECCL) für die Pandemie-Krisenhilfe die Zugangsvoraussetzungen und die Auflagen zu einer rein formalen Prüfung herabgestuft. Daraus ergeben sich erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt. Die Bundesregierung sollte einer weiteren Aushöhlung der Konditionalität bei ESM-Hilfen entschieden entgegenreten. Sie sollte zudem darauf hinwirken, dass die zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie ausnahmsweise gewährten Lockerungen bei der ECCL nach der Pandemie unverzüglich zurückgeführt werden.

Das BMF hat erklärt, dass der Grundsatz, ESM-Hilfen nur unter strengen Auflagen zu gewähren, unangetastet bleibe. Mit der Reform würden lediglich die bereits bestehenden Zugangskriterien präzisiert. Zudem müssten Empfängerstaaten künftig anstelle eines MoU eine Erklärung abgeben, in der sie sich verpflichteten, die Zugangskriterien für die Dauer der Hilfe einzuhalten und zugleich ihre wichtigsten politischen Absichten hervorheben. Diese Absichtserklärung sei völkerrechtlich bindend. Das BMF hat jedoch eingeräumt, dass mit jeder zusätzlichen ESM-Hilfe das Verlustrisiko für den ESM und damit auch für den Bundeshaushalt steige. Allerdings wäre eine Verweigerung der Hilfen mit höheren Risiken verbunden.

Mit der ESM-Reform werden die bei einer ESM-Hilfe einzuhaltenden Auflagen abgeschwächt. Bislang mussten Mitgliedstaaten, die auf die PCCL zugreifen wollten, die

Zugangskriterien erfüllen und sich zusätzlich mit der EU-Kommission in einem MoU auf Auflagen verständigen. Mit der Reform fällt das MoU als eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährung der Hilfe weg. Die Präzisierung der Zugangskriterien kann diese Lockerung nicht auffangen. Auch der Verweis des BMF auf die Absichtserklärung überzeugt nicht. Denn diese Erklärung gibt der Empfängerstaat einseitig ab, während er in einem MoU das Einvernehmen der EU-Kommission zu seinen Reformzusagen benötigt. Schließlich skizziert das BMF in seinen Ausführungen auch ein bedenkliches Dilemma: Wird im Falle einer Krise eine ESM-Hilfe gewährt, so sind damit Risiken für den Bundeshaushalt verbunden. Wird die Hilfe nicht gewährt, sind die Risiken noch größer. Letzteres gilt jedoch nur, wenn die Finanzstabilität der Währungsunion insgesamt bedroht ist. Und nur dann wäre auch eine ESM-Hilfe gerechtfertigt. Andernfalls würde die Argumentation des BMF bedeuten, dass sich die Euro-Staaten prinzipiell nicht mehr gegen eine ESM-Hilfe und eine weitere Vergemeinschaftung von Risiken entscheiden könnten. (Nr. 4)

- 0.2 Mit der Einrichtung einer gemeinsamen Letztsicherung (Common Backstop) für den Einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) beim ESM werden Bankenrisiken auf der Ebene der öffentlichen Mittel vergemeinschaftet. Dies fördert Fehlanreize aufseiten der Finanzmarktteilnehmer und der Mitgliedstaaten. Auch wegen der Pandemie kann derzeit nicht zuverlässig beurteilt werden, ob die Altlasten im Bankensektor in den einzelnen Mitgliedstaaten substanziell und nachhaltig reduziert wurden. Daher hält der Bundesrechnungshof die Entscheidung, die Letztsicherung auf das Jahr 2022 vorzuziehen, für falsch. Die Bundesregierung sollte mittelfristig zudem darauf hinwirken, dass das Volumen des SRF erhöht wird. Damit wäre das klare Signal verbunden, dass nicht der Steuerzahler, sondern in erster Linie die Banken selbst für „ihre Risiken“ haften und auch vorsorgen müssen.

Das BMF hat erklärt, dass bei der Einführung der Letztsicherung auf nachdrücklichen Einsatz der Bundesregierung Schutzvorkehrungen eingeführt worden seien, die eine Rückzahlung der ESM-Hilfen sicherstellen und etwaigen Fehlanreizen entgegenwirken sollen. Die Entscheidung über das Vorziehen der Letztsicherung sei auf der Grundlage eines Berichts über die Risikoentwicklung (Monitoring Report) vom November 2020 getroffen worden. Darin werde festgestellt, dass die Ziele zum Abbau von Altlasten in den Bankbilanzen weitgehend erreicht wurden, wenn auch nicht von allen Mitgliedstaaten und von allen Banken. Auf nachdrücklichen Einsatz der Bundesregierung sei zudem eine Fortsetzung des Risikoabbaus vereinbart worden.

Die Ausführungen des BMF überzeugen nicht. Mit der Letztsicherung werden die europäischen Bankenrisiken auf Ebene der öffentlichen Mittel vergemeinschaftet. Denn am Ende der Haftungskaskade stehen immer Kredite der öffentlichen Hand. Damit sind Fehlanreize verbunden. Zudem konnten die Altlasten in den Bankbilanzen bislang nicht in dem angestrebten Maße abgebaut werden. Die Voraussetzung für eine Vergemeinschaftung der Haftung ist somit nicht erfüllt. Auch der Monitoring Report kann die Entscheidung für das Vorziehen der Letztsicherung nicht rechtfertigen. Denn er weist für einige Mitgliedstaaten nach wie vor erhebliche Altlasten in den Bankbilanzen aus. Hinzu kommt, dass der Report die Auswirkungen der Pandemie nicht

vollständig erfasst. Angesichts der pandemiebedingten Unsicherheiten hätte das BMF daher gegen ein Vorziehen der Letztsicherung und eine zu frühe Vergemeinschaftung der Bankenrisiken votieren müssen. (Nr. 5)

0.3

Bei beiden Optionen würden die Forderungen der EFSF gegenüber den Programmländern und im Gegenzug die Garantien der EFSF-Mitgliedstaaten sukzessive auf den ESM übertragen. Wesentlicher Unterschied der beiden Optionen ist, dass in einem Fall die EFSF an den ESM „angehängt“ wird (Option 1) und im anderen Fall praktisch im ESM „aufgeht“ (Option 2). In beiden Fällen muss die Bundesregierung sicherstellen, dass sich die Haftung Deutschlands gegenüber dem Status Quo nicht erhöht.

Bei der Einrichtung der EFSF im Jahr 2010 wurden die Empfänger von Stabilitätshilfen von der Übernahme einer Gewährleistung befreit. Seitdem sind zehn Jahre vergangen. Alle Mitgliedstaaten können sich derzeit am Kapitalmarkt refinanzieren. Daher sollte die Begünstigung der ehemaligen Programmländer im Zuge der Integration der EFSF in den ESM beendet werden. Aus Gründen der Solidarität und auch mit Blick auf die damit verbundene Signalwirkung sollten diese Mitgliedstaaten – gleich bei welcher Option – für die ursprünglichen Garantien der EFSF anteilig mithaften.

Das BMF hat erklärt, dass es die Einschätzung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich teile.

Zur Begünstigung der ehemaligen Programmländer hat das BMF mitgeteilt, dass die offene Formulierung im Änderungsübereinkommen die Flexibilität biete, um einzelne Mitgliedstaaten entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu einer anteiligen Haftungsübernahme heranzuziehen. Wie dies umgesetzt werde, sei eine politische Entscheidung, zu der die Bundesregierung derzeit nicht Stellung nehmen könne.

Die ESM-Reform sowie die angestrebte Integration der EFSF bieten die Chance, Schwächen im bisherigen Regelungsrahmen sowie im Einsatzspektrum des ESM zu beheben und den ESM für künftige Aufgaben zu rüsten. Dabei kann und muss die Bundesregierung ihre Möglichkeiten nutzen, um auf die Ausgestaltung des ESM Einfluss zu nehmen. Denn Deutschland trägt sowohl beim ESM als auch bei der EFSF in absoluten Zahlen das mit Abstand größte Haftungsrisiko. Das bedeutet auch, etwaigen Lösungsvorschlägen, die nicht im Interesse Deutschlands sind oder die zu höheren Kosten und Risiken für Deutschland führen, zu widersprechen.

Die Integration der EFSF in den ESM ist nicht zwingend erforderlich und auch nicht alternativlos. Sie sollte nur dann vollzogen werden, wenn Nutzen und Kosten nicht nur für die Gemeinschaft insgesamt, sondern auch für Deutschland, in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Das ist bislang nicht belegt. Auch die Einlassungen des BMF hierzu überzeugen nicht.



Mit Blick auf die Begünstigung von der Haftung befreiter EFSF-Mitglieder hebt das BMF die vorgesehene Flexibilität positiv hervor. Zweckmäßig wäre es jedoch, mit der Integration der EFSF in den ESM einen klaren Schnitt zu machen und diese Privilegien aufzugeben. Denn aktuell können sich die Mitgliedstaaten am Kapitalmarkt zu günstigen Konditionen refinanzieren. Eine weitere Begünstigung der ehemaligen Programmländer ist daher nicht notwendig. Sie setzt zudem das falsche Signal, dass einzelne Mitgliedstaaten einer fortgesetzten Unterstützung bedürfen. Solidarisch ist es, dass die Mitgliedstaaten im Falle einer Krise und abhängig von ihrer Leistungsfähigkeit gleichermaßen füreinander eintreten. Diesen Solidaritätsgedanken gilt es, im Zuge der ESM-Reform in den Vordergrund zu rücken. (Nr. 6)

1 Vorbemerkungen

Am 4. Dezember 2018 verständigte sich die Euro-Gruppe¹ auf Eckpunkte zur Reform des ESM.² Mit Blick auf die künftigen Einsatzmöglichkeiten des ESM vereinbarte sie dabei insbesondere, die vorsorglichen Finanzhilfen auszubauen und eine gemeinsame Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds³ beim ESM einzurichten.

Die Staats- und Regierungschefs billigten die Eckpunkte auf dem Euro-Gipfel⁴ am 14. Dezember 2018 und beauftragten die Euro-Gruppe, die Beschlüsse umzusetzen. Diese erarbeitete zunächst den Entwurf eines geänderten ESM-Vertrags, der im Juni 2019 politisch gebilligt wurde.⁵ Danach erarbeitete die Euro-Gruppe die für die Umsetzung notwendigen Anpassungen der ESM-Leitlinien und der übrigen Rechtstexte.

Ab Juni 2019 diskutierte das ESM-Direktorium auch, wie die Geschäftstätigkeit der EFSF schrittweise auf den ESM übertragen werden könnte. Der ESM plädierte dafür, die ohnehin anstehende Änderung des ESM-Vertrags für die Einfügung einer Öffnungsklausel zu nutzen, die mehrere Optionen für diese Übertragung zuließe. Am 4. Dezember 2019 verständigte sich die Euro-Gruppe im Grundsatz auf das Gesamtpaket zur Umsetzung der Reform unter Einschluss der vorgeschlagenen Öffnungsklausel.⁶

Aufgrund politischer Widerstände in einzelnen Mitgliedstaaten⁷ ruhte das Verfahren zum Abschluss der Reform und zur endgültigen Vertragsunterzeichnung im Jahresverlauf 2020. Am 1. Dezember 2020 gab die Euro-Gruppe den Weg für den Abschluss der Reform frei.⁸

Die ESM-Mitglieder haben am 27. Januar 2021 das Änderungsübereinkommen unterzeichnet. Ziel ist, die jeweiligen nationalen Ratifikationsverfahren im Jahr 2021 durchzuführen, so dass der geänderte ESM-Vertrag Anfang 2022 in Kraft treten kann. Das deutsche Gesetzgebungsverfahren soll nach den Plänen der Bundesregierung bis Ende Juni 2021 abgeschlossen werden.⁹

¹ Die Euro-Gruppe ist ein informelles Gremium, in dem die jeweils fachlich zuständigen Minister aus den Euro-Staaten über Fragen zum Euro beraten, für die sie gemeinsam verantwortlich sind.

² Vgl. Pressemitteilung 738/18 des Rates der Europäischen Union – „Eurogroup report to Leaders on EMU deepening“ vom 4. Dezember 2018, einschließlich dreier Anlagen.

³ Vgl. Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010.

⁴ Hierzu zählen die Staats- und Regierungschefs der Euro-Staaten, der Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Europäischen Kommission (EU-Kommission).

⁵ Vgl. Erklärung des Euro-Gipfels vom 21. Juni 2019, unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/21/statement-of-the-euro-summit-21-june-2019/>.

⁶ Vgl. Haushaltsausschuss-Drucksache 19/5576 vom 10. Dezember 2019.

⁷ Insbesondere gegen die vorgesehene Verpflichtung, Staatsanleihen mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr ab dem Jahr 2022 mit einstufigen Umschuldungsklauseln auszustatten.

⁸ [REDACTED]

⁹ Vgl. Haushaltsausschuss-Drucksache 19/8420 vom 16. Februar 2021.

2 Einrichtung von EFSF und ESM

Die EFSF wurde am 7. Juni 2010 als zeitlich befristete Zweckgesellschaft von den Euro-Staaten gegründet. Sie sollte in Zahlungsschwierigkeiten geratenen Mitgliedern Hilfen gewähren, sofern die Stabilität der Währungsunion insgesamt bedroht war. Die Darlehenskapazität belief sich auf 440 Mrd. Euro.

Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt erhielt die EFSF Garantien der Euro-Staaten. Um ein gutes Rating und damit möglichst niedrige Zinsen für die Refinanzierung zu erreichen, wurde das Garantievolumen zunächst auf 780 Mrd. Euro festgelegt. Griechenland, Irland, Portugal und Zypern schieden später als Gewährleistungsgeber aus, da sie Stabilitätshilfen der EFSF bzw. des ESM erhielten. Dadurch reduzierte sich das Garantievolumen auf 724,5 Mrd. Euro. Im Ergebnis haben die übrigen Euro-Staaten damit Garantien ausgesprochen, die um 65 % höher waren als die Darlehenskapazität (Überdeckung). Deutschland hat dabei Garantien von 211 Mrd. Euro zugesagt. Dies entspricht einem Anteil von 29,12 %.

Die EFSF hat an die Programmländer Irland, Portugal und Griechenland Darlehen von insgesamt 174,6 Mrd. Euro ausgereicht. Davon stehen derzeit noch 172,6 Mrd. Euro aus. Die Programme sind beendet, weitere Auszahlungen werden von der EFSF nicht geleistet. Der deutsche Gewährleistungsrahmen war zum 31. März 2021 mit 90,6 Mrd. Euro ausgelastet.¹⁰

Im Jahr 2012 errichteten die Euro-Staaten den ESM als dauerhaften Rettungsschirm durch völkerrechtlichen Vertrag¹¹ (ESM-Vertrag). Der ESM soll seinen Mitgliedern Stabilitätshilfen gewähren, wenn sie schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder ihnen solche Probleme drohen und die Gewährung von Hilfen für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt unabdingbar ist. Die Stabilitätshilfen müssen stets strikten, dem gewählten Instrument angemessenen, Auflagen unterliegen.

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 Darlehenskapazität liegt bei 500 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich eine Überdeckung von 40 %. Die Finanzierungsanteile der einzelnen Mitglieder am Kapital des ESM ergeben sich aus dem Kapitalschlüssel der Europäischen Zentralbank (EZB). Deutschland ist am ESM mit rund 27 % beteiligt. Jedes Mitglied haftet für Verluste bis zur Höhe seines Anteils am Stammkapital. Damit ist die Haftung Deutschlands derzeit auf 190 Mrd. Euro begrenzt.¹²

Der ESM hat an die Programmländer Griechenland, Spanien und Zypern Darlehen von insgesamt 109,5 Mrd. Euro ausgezahlt. Davon sind derzeit noch 89,9 Mrd. Euro offen.

¹⁰ [REDACTED]

¹¹ Vertrag zur Einrichtung des ESM vom 2. Februar 2012.

¹² Für weitere Informationen zum ESM verweisen wir auf den Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Abs. 2 BHO über die Risiken einer Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) für den Bundeshaushalt, Haushaltsausschuss-Drucksache 19/3383 vom 27. Mai 2019 (nachfolgend: Haushaltsausschuss-Drucksache 19/3383).

Die unterschiedliche Struktur der Gewährleistungsgeber bzw. Anteilseigner bei der EFSF und beim ESM wirkt sich auf die Höhe des Haftungsanteils aus. Hinzu kommt die höhere Überdeckung der Darlehenskapazität bei der EFSF. In der Summe führen diese beiden Effekte dazu, dass Deutschland bei der EFSF für einen höheren Anteil an der Darlehenskapazität einstehen muss, als beim ESM.

3 Ausgangsbasis und Ziel des Berichts

Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuss im Mai 2019 über die möglichen Risiken der ESM-Reform für den Bundeshaushalt unterrichtet. Schwerpunkt der Berichterstattung bildeten dabei die vorgesehene Ausweitung der vorsorglichen Finanzhilfen sowie die Einrichtung der Letztsicherung. Seinerzeit waren einzelne Details der Reform noch offen, u. a. auch hinsichtlich der Öffnungsklausel.

Das nun vorliegende Änderungsübereinkommen konkretisiert die ESM-Reform. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten entschieden, den ESM auch zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Pandemie einzusetzen. Dies nehmen wir zum Anlass, unsere Einschätzung der möglichen Risiken einer ESM-Reform für den Bundeshaushalt zu aktualisieren und den Haushaltsausschuss erneut zu unterrichten. Die Stellungnahme des BMF zum Entwurf dieses Berichts ist berücksichtigt.

4 Ausbau der vorsorglichen Finanzhilfen

4.1 Auflagen für die vorsorglich bedingte Kreditlinie sinken

Mitgliedstaaten mit gesunden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einer tragfähigen öffentlichen Verschuldung können – wie bisher¹³ – vorsorgliche Finanzhilfen in zwei Varianten beantragen,

- als vorsorglich bedingte Kreditlinie (PCCL¹⁴) oder
- als Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen (ECCL¹⁵).

Auf die PCCL sollen Mitgliedstaaten, die z. B. von einem exogenen Schock außerhalb ihrer politischen Kontrolle betroffen sind, künftig einfacher zugreifen können. Denn die Mitgliedstaaten müssen hier nur die Ex-ante-Zugangskriterien für die Dauer der Hilfe erfüllen. Es ist

¹³ Zur derzeitigen Ausgestaltung vgl. Haushaltsausschuss-Drucksache 19/3383, Nr. 4.1.

¹⁴ Precautionary Conditioned Credit Line.

¹⁵ Enhanced Conditions Credit Line.

nicht mehr erforderlich, sich mit der EU-Kommission in einem sogenannten *Memorandum of Understanding* (MoU) auf zusätzliche Auflagen zu verständigen.

Die Zugangskriterien werden jedoch im Gegenzug präzisiert und teilweise verschärft: So soll die PCCL einem Mitgliedstaat „im Regelfall“ nur dann offenstehen, wenn dieser die quantitativen Fiskalkriterien¹⁶ zuvor für mindestens zwei Jahre eingehalten hat. Er darf sich nicht im Defizitverfahren befinden und keine übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichte aufweisen.¹⁷ Die übrigen qualitativen Zugangskriterien bleiben erhalten.¹⁸ In seinem Antrag auf Finanzhilfe muss sich der Mitgliedstaat zudem verpflichten, die Zugangskriterien für die Dauer der Hilfe einzuhalten und seine wichtigsten politischen Absichten hervorheben (Absichtserklärung).

Die ECCL soll grundsätzlich¹⁹ in ihrer bisherigen Form erhalten bleiben. Ein Mitgliedstaat kann diese Kreditlinie – mit im Vergleich zur PCCL etwas schlechteren Kreditkonditionen – in Anspruch nehmen, wenn er nicht sämtliche Zugangskriterien zur PCCL erfüllt, aber eine generell gesunde wirtschaftliche und finanzielle Lage sowie eine tragfähige öffentliche Verschuldung aufweist. Hier wird weiterhin ein MoU erforderlich sein.

4.2 Einrichtung einer Pandemie-Krisenhilfe ohne strenge Auflagen

Im April 2020 haben die Euro-Staaten beschlossen, dass der ESM zur Bewältigung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie ein *Pandemic Crisis Support Instrument* (PCSI) auf Basis der ECCL einrichtet. Jedes Mitglied kann auf eine Pandemie-Kreditlinie von bis zu 2 % seines Bruttoinlandsprodukts aus dem Jahr 2019 zugreifen. Für das PCSI stehen damit für alle Euro-Staaten zusammen bis zu 240 Mrd. Euro zur Verfügung.

Die Konditionalität wurde in standardisierter Form festgelegt: Die Mittel müssen zur Unterstützung der innerstaatlichen Finanzierung unmittelbarer und mittelbarer Gesundheitskosten eingesetzt werden, die seit Februar 2020 infolge der Pandemie angefallen sind oder anfallen.

Als *Standard-MoU* dient ein Pandemie-Reaktionsplan, in dem der Mitgliedstaat die prognostizierten Gesundheitskosten für die Jahre 2020 und 2021 aufschlüsseln muss.²⁰ Es ist nicht

¹⁶ Hierzu zählen die Defizitquote von 3 %, der sog. „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).

¹⁷ Die Zugangskriterien zur PCCL werden als Anhang III dem ESM-Vertrag angefügt. Vgl. Artikel 1 Nr. 35 des Änderungsübereinkommens.

¹⁸ Hierbei handelt es sich um die Kriterien „Kapitalmarktzugang zu angemessenen Bedingungen“, „tragfähige Außenwirtschaftsposition“ und „stabiler Finanzsektor“.

¹⁹ Mit Ausnahme der sog. Pandemie-Kreditlinie (vgl. Nr. 4.2).

²⁰ Vgl. den Entwurf einer Mustervorlage für den Reaktionsplan in Anlage 7 zu Bundestags-Drucksache 19/19110 vom 12. Mai 2020.

vorgesehen, sich im Einzelfall mit der EU-Kommission auf weitere Auflagen zu verständigen. Eine Pandemie-Kreditlinie kann bis zum 31. Dezember 2022 beantragt werden. Der Gouverneursrat kann den Antragszeitraum durch einstimmigen Beschluss je nach Verlauf der Krise anpassen.²¹

Die EU-Kommission hat im Benehmen mit der EZB und gemeinsam mit dem ESM die Zugangsvoraussetzungen zur Pandemie-Kreditlinie²² vorab bewertet. Danach haben alle Mitgliedstaaten Zugang zu dieser ECCL. Zugleich bestätigte die EU-Kommission, dass sich voraussichtlich alle Mitgliedstaaten weiterhin zu angemessenen Bedingungen am Kapitalmarkt refinanzieren können.²³

4.3 Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof sieht seine grundsätzliche Kritik an der Aufweichung der Konditionalität bestätigt.²⁴ So musste für die Gewährung einer PCCL bislang ein MoU mit der EU-Kommission ausgehandelt werden, in dem die Auflagen, die der antragstellende Mitgliedstaat im Gegenzug für die Finanzhilfen einhalten muss, klar beschrieben werden und das die Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Gouverneursrat findet. Bei der ECCL als Pandemie-Kreditlinie wurden für bis zu 240 Mrd. Euro und damit für fast die Hälfte der gesamten Darlehenskapazität des ESM die Zugangsvoraussetzungen und die Auflagen zu einer rein formalen Prüfung herabgestuft.

Im Ergebnis wird mit der „neuen“ PCCL und mit der ECCL als Pandemie-Kreditlinie das Grundprinzip des ESM, wonach Hilfen nur gegen strenge Auflagen gewährt werden sollen, in seiner Gesamtheit in Frage gestellt. All dies dürfte die seit einigen Jahren andauernde schleichende Entwicklung hin zu einer Aufweichung der Konditionalität beim ESM weiter verstärken und beschleunigen.

Hinzu kommt, dass aktuell keinem Mitgliedstaat ernsthafte Refinanzierungsschwierigkeiten drohen. Allein deshalb wäre ein Einschreiten des ESM nicht vom ESM-Vertrag gedeckt und somit zweckwidrig. Denn der ESM würde hier vielmehr reguläre Marktfinanzierungen verdrängen und mithilfe von Steuermitteln – auf Kosten aller Euro-Staaten – Zinserleichterungen für einzelne Mitgliedstaaten subventionieren.

²¹ Für die Einzelheiten des PCSI, wie z. B. Laufzeit und Finanzierungsbedingungen, vgl. Vorschlag des Geschäftsführenden Direktors für Finanzhilfe in Form einer Pandemie-Krisenhilfe in Anlage 8 zu Bundestags-Drucksache 19/19110 vom 12. Mai 2020.

²² Vgl. Anlagen 2 bis 6 zu Bundestags-Drucksache 19/19110 vom 12. Mai 2020.

²³ Vgl. Pandemiekrisehilfe, Bewertung der Anspruchsvoraussetzungen durch die Kommissionsdienststellen, Anlage 2 zu Bundestags-Drucksache 19/19110 vom 12. Mai 2020.

²⁴ Vgl. Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 27. Mai 2019, Nr. 4.3. Vgl. auch Bericht nach § 99 BHO über die Risiken der Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds für den Bundeshaushalt, Bundestags-Drucksache 19/5330 vom 2. November 2018.

Bislang wurden zwar keine Mittel aus der Pandemie-Kreditlinie abgerufen. Sollte dies jedoch in signifikantem Umfang erfolgen, würde die Darlehenskapazität erheblich beansprucht. Diese Mittel stünden dann nicht mehr für den originären Zweck des ESM zur Verfügung, also um Hilfen auszureichen, wenn die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt bedroht ist.

Darüber hinaus könnte das Volumen möglicher Verluste steigen, wobei etwaige Verluste in letzter Konsequenz aus dem Stammkapital und damit von den Euro-Staaten zu begleichen wären. Möchte der ESM in diesem Fall seine Funktionsfähigkeit weiterhin glaubwürdig unterlegen, könnte eine Erhöhung seines Stammkapitals nötig sein. Um das bisherige Rating zu wahren, müsste dann wahrscheinlich auch zusätzliches Kapital eingezahlt werden.

Sowohl Kapitalabrufe zum Ausgleich von Verlusten als auch eine Erhöhung des Stammkapitals sind aus Haushaltsmitteln der Mitgliedstaaten zu leisten. Eine Erhöhung des Stammkapitals würde zudem zu einer Ausweitung der Haftung Deutschlands führen. Aus der Abkehr von den strengen Auflagen ergeben sich daher erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt.

Die Konditionalität ist konstituierendes Prinzip des ESM. Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung in den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene

- einer weiteren Aushöhlung der Konditionalität entschieden entgegentreten,
- klarstellen, dass das Absinken der Hürden bei der PCCL keine Signalwirkung für die übrigen ESM-Instrumente haben darf,
- deutlich machen, dass die infolge der Covid-19-Pandemie nahezu vollkommen ausgehöhlte Konditionalität bei der ECCL als einmalige Reaktion auf eine außergewöhnliche Krisensituation zu verstehen ist und
- darauf hinwirken, dass der ESM nach der Pandemie so bald wie möglich wieder zum ursprünglichen Modus zurückkehrt und Hilfen auch auf Basis der ECCL nur unter strengen Reformauflagen ausreicht.

4.4 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, dass der Grundsatz, ESM-Hilfen nur unter strengen Auflagen zu gewähren, unangetastet bleibe. Denn nach dem ESM-Vertrag könnten die Auflagen bei einer **PCCL** schon jetzt von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm bis hin zur kontinuierlichen Erfüllung zuvor festgelegter Anspruchsvoraussetzungen reichen. Mit der ESM-Reform würde daher lediglich die bereits bestehende „Ex-Ante-Konditionalität“ präzisiert. Im Übrigen wäre ein makroökonomisches Anpassungsprogramm für Mitgliedstaaten, deren wirtschaftliche Eckdaten gesund seien und die lediglich aufgrund eines negativen Schocks außerhalb ihrer politischen Kontrolle in eine Schieflage zu geraten drohten, unangemessen und unverhältnismäßig.

Das BMF hat zudem darauf hingewiesen, dass die anstelle eines MoU künftig geforderte Absichtserklärung in gleicher Weise völkerrechtlich bindend sei. Die kontinuierliche Erfüllung der anspruchsvollen Zugangskriterien diene dabei der Stärkung des Marktvertrauens und könne so den noch bestehenden Marktzugang des Mitgliedstaates stabilisieren. Damit leiste die PCCL im Krisenfall einen Beitrag zur Sicherung der Finanzstabilität der Währungsunion.

Mit der Reform seien auch die Kontroll- und Sanktionsmechanismen bei Nichterfüllung der Auflagen – im Falle der PCCL die kontinuierliche Einhaltung der Zugangskriterien – verbessert worden. So sei jetzt klargestellt, dass bei Nichterfüllung der Auflagen „im Regelfall“ die Kreditlinien geschlossen würden und – im Fall von bereits gezogenen Kreditlinien – eine zusätzliche Marge vom Empfängerstaat gezahlt werden müsse. Zwar seien hier Ausnahmen möglich. Diese könnten aber nicht gegen den Willen der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages beschlossen werden.

Die **Pandemie-Kreditlinie** sieht das BMF vom originären Zweck des ESM gedeckt. Bei der Covid-19-Pandemie handele es sich um einen symmetrischen Schock beispielloser Größenordnung, welcher aus Sicht der EU-Kommission und der EZB die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets gefährde. Solange die Pandemie andauere, seien ernsthafte Refinanzierungsschwierigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht auszuschließen. Daher sei es angemessen, mit dieser besonderen ECCL präventiv auf drohende Finanzierungsprobleme zu reagieren. Denn dadurch würde den Euro-Staaten zugesichert, dass sie während der Pandemie eine ECCL mit standardisierter Konditionalität ohne langwierige Verhandlungen beantragen könnten.

Die in dem Standard-MoU festgeschriebene Konditionalität entspreche zudem den Bestimmungen des ESM-Vertrags. Danach sei eine Festlegung von Auflagen in Form einer strikten Zweckbindung zulässig. Auflagen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wären hingegen prozyklisch und damit krisenverschärfend gewesen.

Das BMF hat eingeräumt, dass mit jeder zusätzlichen ESM-Hilfe das Verlustrisiko für den ESM und damit auch für den Bundeshaushalt steige. Allerdings dürften Hilfen nur gewährt werden, wenn sie für die Sicherung der Finanzstabilität unabdingbar seien. In einer solchen Situation wäre eine Verweigerung der Hilfen mit höheren Risiken für die Finanzstabilität und damit auch für den Bundeshaushalt verbunden. Überdies schätze das BMF die Risiken eines Zahlungsausfalls als gering ein, da die ECCL es den grundsätzlich soliden Mitgliedstaaten ermögliche, sich weiterhin am Kapitalmarkt zu refinanzieren.

4.5 Abschließende Würdigung

Mit der ESM-Reform werden die bei einer ESM-Hilfe einzuhaltenden Auflagen abgeschwächt. Bislang mussten Mitgliedstaaten, die auf die PCCL zugreifen wollten, die Zugangskriterien erfüllen und sich zusätzlich mit der EU-Kommission in einem MoU auf Auflagen verständigen. Für die Gewährung einer PCCL mussten also zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Mit der ESM-Reform fällt das MoU als zweite Voraussetzung weg. Die präzisierten

Zugangskriterien können diese Lockerung nicht auffangen, zumal die Kriterien auch nicht neu sind, sondern bereits seit vielen Jahren zum Regelkanon für die Koordinierung und Überwachung der nationalen Haushalts- und Finanzpolitiken in der Europäischen Union zählen. Im Übrigen lässt die in diesem Zusammenhang verwendete Formulierung „im Regelfall“ Ermessensspielräume zu.

Auch der Verweis des BMF darauf, dass die Absichtserklärung ebenso wie ein MoU völkerrechtlich bindend sei, überzeugt nicht. Denn der wesentliche Unterschied ist, dass ein Empfängerstaat eine solche Absichtserklärung einseitig abgibt und seine Reformzusagen – anders als bei einem MoU – nicht mit der EU-Kommission aushandeln muss. Daher ist davon auszugehen, dass Empfängerstaaten in einer Absichtserklärung zu deutlich geringeren Zugeständnissen bereit sein dürften. Die Auflagen in einem MoU müssen zudem – anders als das BMF unterstellt – nicht zwingend eine prozyklische Haushaltskonsolidierung umfassen. Entscheidend wäre vielmehr, mit den Empfängerstaaten individuell angemessene Auflagen und Ziele zu vereinbaren, die der jeweiligen Situation des Staates Rechnung tragen.

Schließlich skizziert das BMF in seinen Ausführungen auch ein bedenkliches Dilemma: Wird im Falle einer Krise im Euro-Währungsgebiet eine ESM-Hilfe gewährt, so sind damit Risiken für den Bundeshaushalt verbunden. Wird die Hilfe nicht gewährt, sind die Risiken für den Bundeshaushalt noch größer. Letzteres gilt jedoch nur, wenn die Finanzstabilität der Währungsunion insgesamt bedroht ist. Und nur dann wäre auch eine ESM-Hilfe gerechtfertigt. Andernfalls würde die Argumentation des BMF bedeuten, dass sich die Euro-Staaten prinzipiell nicht mehr gegen die Gewährung einer ESM-Hilfe und eine weitere Vergemeinschaftung von Risiken entscheiden könnten. Dann aber wären die Erklärungen des BMF, dass keine Entscheidungen gegen den Willen der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages möglich seien, eher formaler bzw. theoretischer Natur.

5 Letztsicherung: Bankenrettung aus Steuermitteln

5.1 ESM übernimmt Letztsicherung früher und mit erweitertem Anwendungsbereich

Der ESM soll die gemeinsame Letztsicherung (Common Backstop) für den Einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF²⁵) übernehmen. Der SRF bildet gemeinsam mit dem einheitlichen Abwicklungsausschuss (SRB²⁶) den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM²⁷) als

²⁵ Single Resolution Fund.

²⁶ Single Resolution Board.

²⁷ Single Resolution Mechanism.

wesentliches Element der europäischen Bankenunion.²⁸ Der SRF soll genutzt werden, wenn die Mittel der Anteilseigner und Gläubiger einer zuvor in Schieflage geratenen Bank nicht ausreichen, um die Bank geordnet abzuwickeln. Er wird über die sogenannte Bankenabgabe durch den europäischen Bankensektor finanziert. Bis Ende 2023 (Aufbauphase) sollen die Banken etwa 70 Mrd. Euro²⁹ eingezahlt haben.

Durch die Einrichtung der Letztsicherung kann der ESM den SRB mit einer Kreditlinie für den SRF unterstützen, falls dessen Mittel in einer Bankenkrise nicht ausreichen sollten. Die Letztsicherung darf – wie der Name bereits sagt – nur als letztes Mittel eingesetzt werden. Um mittelfristig haushaltsneutral zu bleiben, soll der SRB die in Anspruch genommenen Kredite im Regelfall innerhalb von drei, in Ausnahmefällen innerhalb von fünf Jahren in voller Höhe zurückzahlen.³⁰ Hierzu soll der SRF insbesondere auch Sonderbeiträge des Bankensektors in den Mitgliedstaaten erhalten. Die nominale Obergrenze der Kreditlinie für die Letztsicherung wurde auf 68 Mrd. Euro festgelegt. Der Gouverneursrat ist befugt, diese anzupassen.³¹

Im Gegenzug zur Einrichtung der Letztsicherung entfällt das mit 60 Mrd. Euro dotierte Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung beim ESM. Allerdings ist das künftige Einsatzspektrum der Letztsicherung nicht nur auf Kapitalhilfen durch den SRF beschränkt, sondern kann auch genutzt werden, wenn der SRF einer Bank in Abwicklung kurzfristig Liquidität bereitstellt. Liquiditätshilfen erfordern in der Regel allerdings ein sehr viel höheres Mittelvolumen als Kapitalhilfen.³²

Die Mitgliedstaaten verständigten sich im Dezember 2018 darauf, dass die Letztsicherung spätestens nach Abschluss der Aufbauphase des SRF Ende 2023 einsatzbereit sein sollte. Die Einführung könnte zeitlich vorgezogen werden, sofern zuvor die Risiken im Bankensektor im Euro-Währungsgebiet ausreichend reduziert worden seien. Hierfür wurden den signifikanten Banken Zielwerte für den Aufbau von Verlustpuffern und den Abbau notleidender Kredite vorgegeben. Die notleidenden Kredite sollten einen Anteil von 5 % (brutto) bzw. 2,5 % (netto) nicht überschreiten.³³ Im Jahr 2020 sollten die Fortschritte evaluiert und bei der Entscheidung über ein Vorziehen der Letztsicherung berücksichtigt werden.³⁴

²⁸ Vgl. Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 27. Mai 2019, Nr. 2.1.

²⁹ Das Zielvolumen des SRF soll 1 % der gesicherten Banken-Einlagen entsprechen. Der SRB rechnet mit einem Zielvolumen von 70 Mrd. Euro. Nachdem die Bankenabgabe für das Jahr 2020 eingezahlt wurde, war der SRF mit 42 Mrd. Euro befüllt. Vgl. SRB: SRF grows to €42 billion after latest round of transfers, Pressemitteilung vom 14. Juli 2020.

³⁰ Vgl. Draft Guideline on the Backstop Facility to the SRB for the SRF, Artikel 1 und 6 [REDACTED]

³¹ Vgl. Draft resolution for the nominal cap and the provisions on the procedure for the verification of compliance with the condition of the permanence of the legal framework for bank resolution, [REDACTED]

³² Vgl. ausführlich Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 27. Mai 2019.

³³ Bei der Netto-Betrachtung werden etwaige Wertberichtigungen auf den Brutto-Forderungsbetrag berücksichtigt.

³⁴ Vgl. Terms of reference of the common backstop to the Single Resolution Fund, unter: https://www.consilium.europa.eu/media/37268/tor-backstop_041218_final_clean.pdf.

Im November 2020 haben die EU-Kommission, die EZB und der SRB ihren Bericht über die Risikoentwicklung (Monitoring Report) vorgelegt.³⁵ Danach haben sich die notleidenden Kredite seit Ende 2014 bis zur Jahresmitte 2020 in allen Mitgliedstaaten deutlich reduziert.³⁶ Dabei wurden in einer Durchschnittsbetrachtung über das gesamte Euro-Währungsgebiet hinweg die Zielvorgaben für den Anteil notleidender Kredite zwar eingehalten. Gleichwohl bestanden zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede: So wurden die Zielwerte in den Bankensektoren in Italien und Portugal jeweils mäßig, in Zypern erheblich überschritten. Die deutlichste Verfehlung der Zielwerte zeigte sich im griechischen Bankensektor. Hier belief sich der Anteil notleidender Kredite zum Ende des zweiten Quartals 2020 auf 30,3 % (brutto) bzw. 19,7 % (netto).³⁷

Die Effekte der Covid-19-Pandemie spiegeln sich aufgrund öffentlicher Unterstützungsmaßnahmen in den Risikokennziffern der ersten beiden Quartale 2020 bisher nur unzureichend wider.³⁸ Der Anteil notleidender Kredite dürfte daher tendenziell unterschätzt werden. Hinzu kommt, dass infolge der Pandemie mit einem weiteren Aufwuchs zu rechnen ist. So könnte das Volumen notleidender Kredite nach Einschätzung der EZB von derzeit 0,5 auf 1,4 Billionen Euro steigen und sich damit fast verdreifachen.³⁹ Die Euro-Gruppe hat am 4. Dezember 2020 dennoch entschieden, die Einrichtung der Letztsicherung auf das Jahr 2022 vorzuziehen.⁴⁰

5.2 Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass mit der Letztsicherung Bankenrisiken auf der Ebene der öffentlichen Mittel vergemeinschaftet werden.⁴¹ Dies fördert Fehlanreize aufseiten der Finanzmarktteilnehmer und der Mitgliedstaaten. So könnten Finanzmarktteilnehmer z. B. höhere Risiken eingehen und auf die zusätzliche Absicherung durch den ESM vertrauen. Zudem könnten einzelne Mitgliedstaaten weniger geneigt sein, durch eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik einem übermäßigen Aufbau von Risiken in ihrem jeweiligen nationalen Bankensektor entgegenzuwirken bzw. den nach wie vor notwendigen Abbau solcher Risiken voranzutreiben. Hinzu kommt, dass mit den in Teilen nach wie vor hohen Altlasten in den Bankbilanzen die Voraussetzung für eine Vergemeinschaftung der Haftung nicht erfüllt ist.

³⁵ European Commission Services/European Central Bank/Single Resolution Board, Monitoring Report on Risk Reduction Indicators, November 2020 (Monitoring Report), unter: https://www.consilium.europa.eu/media/46978/joint-risk-reduction-monitoring-report-to-eg_november-2020_for-publication.pdf

³⁶ Das Volumen der notleidenden Kredite (brutto) reduzierte sich seit Ende 2014 von rund 1 Billion auf 503 Milliarden Euro zum Ende des zweiten Quartals 2020. Vgl. Monitoring Report, Seite 3 f.

³⁷ Vgl. Monitoring Report, Anhang 1.

³⁸ Vgl. Monitoring Report, Seite 4 f.

³⁹ Vgl. "EZB befeuert Debatte über Bankenkrise", in: Handelsblatt vom 7. Dezember 2020.

⁴⁰ Vgl. Statement of the Eurogroup in inclusive format on the ESM reform and the early introduction of the backstop to the Single Resolution Fund vom 30. November 2020, [REDACTED]

⁴¹ Vgl. Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 27. Mai 2019, Nr. 5.2 f.

Umso wichtiger ist es, dass die Bankenrisiken – wie vom Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2019 gefordert – nicht nur im Durchschnitt aller Mitgliedstaaten, sondern umfassend, substanziell und nachhaltig reduziert werden, bevor die Letztsicherung eingeführt wird. Ob dies gelungen ist, kann derzeit nicht zuverlässig beurteilt werden. Denn die pandemiebedingten öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen sowie die Kreditmoratorien verdecken das wahre Ausmaß der Krise und damit auch den Umfang notleidender Kredite. Der Monitoring Report zeigt, dass in einzelnen Mitgliedstaaten die Zielwerte für die Risikokennziffern im Bankensektor selbst ohne Berücksichtigung der aktuellen Krise nicht nur marginal, sondern drastisch verfehlt wurden. Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof die Entscheidung, die Letztsicherung sogar noch um ein Jahr vorzuziehen, für falsch.

Die hohen Altlasten in Kombination mit dem noch nicht erreichten Zielvolumen des SRF machen es wahrscheinlicher, dass auf die Letztsicherung zurückgegriffen werden muss. Hinzu kommt, dass bei einer Liquiditätsbereitstellung für Banken in Abwicklung durch den SRF mit einem deutlich höheren Mitteleinsatz zu rechnen ist. Dies könnte die finanziellen Ressourcen des ESM überstrapazieren. Über den SRF und die Letztsicherung können zusammen zwar bis zu 140 Mrd. Euro mobilisiert werden. Diese Mittel könnten jedoch [REDACTED] in einer schweren systemischen Krise, rasch ausgeschöpft sein. Ob der Bankensektor dann kurz- bis mittelfristig in der Lage wäre, durch Sonderbeiträge den aufgezehrten SRF wieder zu befüllen und zugleich die Kredite aus der Letztsicherung an den ESM zurückzuzahlen, darf bezweifelt werden. Auf den Bundeshaushalt könnten erhebliche Ausgaben zukommen, wenn Verluste aus der Letztsicherung durch Kapitalabrufe auszugleichen wären.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin, das Volumen des SRF zu erhöhen.⁴² Damit wäre das klare Signal verbunden, dass nicht der Steuerzahler, sondern in erster Linie die Banken selbst für „ihre Risiken“ haften und vorsorgen müssen. Darüber hinaus ist eine höhere Vorsorge in „guten Zeiten“ einer Erhebung von Sonderbeiträgen in „schlechten Zeiten“ – also kurz nach einer Bankenkrise – klar vorzuziehen.

5.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, dass bei der Einführung der Letztsicherung auf nachdrücklichen Einsatz der Bundesregierung Auszahlungskriterien und Schutzvorkehrungen eingeführt worden seien, die eine Rückzahlung durch den SRB sicherstellen könnten. Dazu gehöre z. B., dass Kredite nur als letztes Mittel in einer klaren Haftungskaskade gewährt werden dürften, und auch nur dann, wenn die Rückzahlungsfähigkeit des SRB ausreichend sei. Der ESM werde zudem einen angemessenen Warnmechanismus einrichten, um sicherzustellen, dass er fällige Rückzahlungen fristgerecht erhalte. Dies könne den vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Fehlanreizen entgegenwirken.

⁴² Vgl. Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 27. Mai 2019, Nr. 5.2, 5.3 sowie Bericht nach § 99 BHO über die Risiken der Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds für den Bundeshaushalt, Bundestagsdrucksache 19/5330 vom 2. November 2018.

Im Kern bleibe es zudem bei der Verlusttragung durch Eigentümer und Gläubiger einer Bank. Die Bundesregierung teile deshalb auch nicht die vom Bundesrechnungshof geäußerte Sorge einer drohenden Überbeanspruchung von ESM-Mitteln zur „Bankenrettung“. Der ESM stelle hierfür keine Mittel bereit, sondern könne nur Kredite an den SRB für Abwicklungsmaßnahmen unter den strengen europarechtlichen Anforderungen vergeben.

Hinsichtlich der Entscheidung, die Letztsicherung auf das Jahr 2022 vorzuziehen, hat das BMF erklärt, dass im Jahr 2018 vereinbart wurde, im Jahr 2020 über ein mögliches Vorziehen der Letztsicherung zu entscheiden. Basis dieser Entscheidung sei der Monitoring Report. Darin werde festgestellt, dass die Ziele weitgehend erreicht wurden, wenn auch nicht von allen Mitgliedstaaten und allen Banken. Daher habe die Eurogruppe auf nachdrücklichen Einsatz der Bundesregierung eine Fortsetzung des Risikoabbaus vereinbart. Zu dieser Vereinbarung gehörten unter anderem Zusagen von Griechenland und Zypern zur Verbesserung ihres jeweiligen Insolvenzregimes.

5.4 Abschließende Würdigung

Mit der Letztsicherung werden in letzter Konsequenz die europäischen Bankenrisiken auf Ebene der öffentlichen Mittel vergemeinschaftet. Denn am Ende der Haftungskaskade stehen in jedem Fall Kredite der öffentlichen Hand. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass in einer schweren Bankenkrise das Volumen des SRF schnell an seine Grenzen stoßen könnte. Der Bundesrechnungshof bezweifelt zudem weiterhin, dass der SRB die eingesetzten öffentlichen Mittel wie vorgesehen zurückerstatten kann. Gerade nach einer schweren Krise dürfte der Bankensektor die hierfür erforderlichen Sonderbeiträge kaum leisten können.

Die Ausführungen des BMF zur Entscheidung, die Letztsicherung vorzuziehen, überzeugen nicht. Im Kern erklärt das BMF hier, dass man im Jahr 2018 vereinbart habe, im Jahr 2020 darüber zu entscheiden. Dabei blendet das BMF jedoch aus, dass sich die Bundesregierung auch gegen ein Vorziehen der Letztsicherung hätte entscheiden können, und angesichts der pandemiebedingten Unsicherheiten hinsichtlich der Risiken im Bankensektor auch hätte entscheiden müssen.

Hinzu kommt, dass eine Durchschnittsbetrachtung nicht aussagekräftig ist, wenn es um das Ausmaß der Vergemeinschaftung von Bankenrisiken geht. Es kommt vielmehr auf die Betrachtung der Bankensektoren mit den größten Risiken an. Denn diese sind am stärksten von einem Ausfall bedroht. Diesbezüglich ist festzustellen, dass selbst vor der Pandemie in Griechenland und Zypern nach wie vor erhebliche Altlasten in den Bankenbilanzen vorlagen. Auch deshalb hätte die Bundesregierung darauf hinwirken müssen, dass die weitere Entwicklung insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen der Pandemie beobachtet und die Letztsicherung nicht vorgezogen wird.

6 Integration der EFSF in den ESM

6.1 Übernahme durch den ESM soll Refinanzierungskosten senken

Die Darlehen der EFSF laufen z. T. noch bis zum Jahr 2042. Dabei ist der Gesamtbetrag der ausstehenden Darlehen bei der EFSF fast doppelt so hoch wie beim ESM. Daher wird auch das Refinanzierungsvolumen der EFSF in den nächsten Jahren grundsätzlich deutlich höher ausfallen als das des ESM.⁴³

Artikel 40 des ESM-Vertrags sieht eine Übernahme der Rechte und Verpflichtungen der EFSF schon jetzt grundsätzlich vor.

Bei beiden Optionen würden die Forderungen der EFSF gegenüber den Programmländern und im Gegenzug die Garantien der EFSF-Mitgliedstaaten sukzessive – entsprechend dem neu zu begebenden Anleihevolumen – auf den ESM übertragen. Wesentlicher Unterschied der beiden Optionen ist, dass in einem Fall die EFSF an den ESM „angehängt“ wird (Option 1) und im anderen Fall praktisch im ESM „aufgeht“ (Option 2).

6.2 Option 1: Schaffung einer zusätzlichen Kapitaltranche

6.2.1 Ausgestaltung der Option 1

Option 1 soll durch Einfügung eines neuen Absatz 4 in Artikel 40 des ESM-Vertrags ermöglicht werden (Öffnungsklausel). Danach würden die EFSF-Garantien schrittweise in eine zusätzliche, vorübergehend abrufbare Kapitaltranche des ESM überführt. Die Kapitaltranche beläuft sich auf den Gesamtbetrag der ausstehenden EFSF-Darlehen, multipliziert mit einem

⁴³ Ausnahme: Neue ESM-Hilfen könnten das Refinanzierungsvolumen des ESM erhöhen.

⁴⁴

⁴⁵ Vgl. ebenda.

Faktor von maximal 1,65. Hierdurch könnte die derzeitige Überdeckung der EFSF-Darlehen von 65 % beibehalten werden.

Nach derzeitigem Stand hätte die Kapitaltranche ein Volumen von maximal 284 Mrd. Euro. Sie wäre von „*einigen oder allen*“ EFSF-Anteilseignern im Verhältnis des EFSF-Beitragsschlüssels zu zeichnen. Damit lässt die Formulierung offen, ob die derzeit von der Haftung befreiten EFSF-Mitgliedstaaten weiter begünstigt werden sollen oder nicht. Dies wäre politisch zu entscheiden. Die neue Kapitaltranche wäre nicht mit Stimmrechten ausgestattet. Mit Rückzahlung der EFSF-Kredite soll die neue Tranche im Zeitablauf schrittweise wieder zurückgeführt werden.

Es wäre zunächst nicht notwendig, zusätzliches Kapital einzuzahlen.

6.2.2 Zwischenbewertung Option 1

Der vermeintliche Vorteil, auf anfängliche Einzahlungen von Kapital verzichten zu können, könnte zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Nachteil werden: Sollte der ESM im Verlustfall gezwungen sein, Kapital bei den Mitgliedstaaten abzurufen, läge es nicht mehr in der Hand der Mitgliedstaaten, den Zeitpunkt des Mittelabrufs – z. B. mit Blick auf die Refinanzierungsbedingungen – zu bestimmen. Das heißt, sie müssten das Kapital dann bereitstellen, auch wenn sich die Konditionen deutlich verschlechtert hätten.

An der zusätzlichen Kapitaltranche übernehme Deutschland einen höheren Anteil als am regulären Stammkapital.

6.3 Option 2: Kapitalerhöhung in Verbindung mit Kapitalabruf

6.3.1 Ausgestaltung der Option 2

Option 2 sieht vor, dass die EFSF-Garantien schrittweise durch neue Beiträge aller ESM-Mitglieder zum ESM-Stammkapital ersetzt werden. Sie ließe sich nach Artikel 10 (Veränderungen des genehmigten Stammkapitals) und Artikel 9 (Kapitalabrufe) des geltenden ESM-Vertrags realisieren.

Bei dieser Option würden sämtliche ESM-Mitglieder einen zusätzlichen Kapitalbetrag übernehmen und einzahlen, auch wenn sie – wie Litauen und Lettland – keine Mitglieder der EFSF sind.

Das reguläre Verfahren nach Artikel 9 und 10 ESM-Vertrag sieht keine schrittweise Zurückführung des erhöhten Kapitalbetrages parallel zur Tilgung der EFSF-Darlehen vor.

6.3.2 Zwischenbewertung Option 2

Zwar müssten alle Mitgliedstaaten unmittelbar nach der Umsetzung damit beginnen, Kapital in den ESM einzuzahlen. Die Refinanzierungsbedingungen sind aktuell allerdings sehr günstig. Einige Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, können sich derzeit zu negativen Zinssätzen refinanzieren.

Bei Umsetzung der Option 2 wäre es allerdings denkbar, dass die Übertragung der Geschäftstätigkeit der EFSF auf den ESM „stillschweigend“ in eine dauerhafte Erhöhung des Stammkapitals mündet. Damit würde auch der Haftungsbetrag Deutschlands dauerhaft die bisherige Grenze von 190 Mrd. Euro überschreiten. Um dies auszuschließen, sollte der entsprechende Beschluss verbindlich vorsehen, dass die Kapitalerhöhung schrittweise wieder zurückgeführt wird, sobald bestehende EFSF-Kredite getilgt werden.

6.4 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Die EFSF wurde auf dem Höhepunkt der Euro-Krise als temporärer Rettungsschirm eingesetzt. Ziel war, hoch verschuldete Mitgliedstaaten schnell und effektiv zu unterstützen. Dass die Empfänger der Stabilitätshilfen seinerzeit von der Übernahme einer Gewährleistung befreit wurden, war zweckmäßig. Denn die Garantiezusagen der Mitgliedstaaten sollten den Kapitalmärkten signalisieren, dass die EFSF-Anleihen sicher sind und damit günstige Refinanzierungsbedingungen ermöglichen. Eine Garantiezusage von Mitgliedstaaten, die ohnehin kurz vor dem Verlust des Kapitalmarktzugangs standen, hätte die gewünschte Signalwirkung nicht unterstützt und wäre womöglich sogar abträglich gewesen.

Seitdem sind zehn Jahre vergangen. Alle Mitgliedstaaten können sich derzeit am Kapitalmarkt refinanzieren. Die schrittweise Auflösung der temporär angelegten EFSF wäre daher konsequent und ein starkes Signal, dass die akute Finanzkrise überwunden ist. Es wäre dann aber folgerichtig, gleichzeitig die Bevorzugung der ehemaligen Programmländer bei der Haftungsübernahme für die EFSF zu beenden. Auch mit Blick auf die Signalwirkung sollten diese Mitgliedstaaten – gleich bei welcher Option – ihren Anteil an den ursprünglichen Garantien der EFSF übernehmen.

Die Euro-Staaten haben im Jahr 2012 entschieden, die EFSF durch den auf Dauer angelegten ESM abzulösen. Beim ESM haften alle Mitgliedstaaten anteilig entsprechend dem EZB-Kapitalschlüssel. Der Fokus des ESM richtet sich damit über die Euro-Krise hinaus. Er soll auch bei künftigen Krisen – bei denen heute noch nicht feststeht, welche Mitgliedstaaten Hilfe benötigen – solidarisch Hilfen ausreichen. In einer Solidargemeinschaft unterstützen sich die Mitglieder durch ihre Beiträge gegenseitig. Dieser Gedanke würde mit Option 2 konsequent umgesetzt. Hingegen widerspräche die Einrichtung unterschiedlicher Kapitaltranchen mit voneinander abweichenden Haftungsschlüsseln – selbst übergangsweise – diesem Solidaritätsgedanken. [REDACTED]

Die Bundesregierung sollte sich daher in den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene für die Option 2 einsetzen und darauf hinwirken, dass die spätere schrittweise Rückführung des nur temporär erhöhten Stammkapitals verbindlich vereinbart wird.

6.5 Stellungnahme des BMF



Bei Option 1 müsse auch aus Sicht des BMF sichergestellt werden, dass sich die Haftung Deutschlands für ESM- und EFSF-Programme nach Aktivierung der Öffnungsklausel gegenüber dem Status Quo nicht erhöhe. Zudem müsse gewährleistet sein, dass die Kapitaltranche mit Rückzahlung der EFSF-Kredite sukzessive reduziert werde.



Hinsichtlich der Forderung des Bundesrechnungshofes, die Begünstigung derzeit von der Haftung befreiter EFSF-Mitglieder zu beenden, hat das BMF erklärt, dass die offene Formulierung im Änderungsübereinkommen die Flexibilität schaffe, einzelne Mitgliedstaaten entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu einer anteiligen Haftungsübernahme heranzuziehen. Wie dies umgesetzt werde, sei eine politische Entscheidung, zu der die Bundesregierung derzeit nicht Stellung nehmen könne.

6.6 Abschließende Würdigung

Die ESM-Reform sowie die angestrebte Integration der EFSF bieten die Chance, Schwächen im bisherigen Regelungsrahmen sowie im Einsatzspektrum zu beheben und den ESM für künftige Aufgaben zu rüsten. Dabei kann und muss die Bundesregierung ihre Möglichkeiten nutzen, um auf die Ausgestaltung des ESM Einfluss zu nehmen. Denn Deutschland trägt sowohl beim ESM als auch bei der EFSF in absoluten Zahlen das mit Abstand größte Haftungsrisiko. Das bedeutet auch, etwaigen Lösungsvorschlägen, die nicht im Interesse Deutschlands sind oder die zu höheren Kosten und Risiken für Deutschland führen, zu widersprechen.

Die Integration der EFSF in den ESM ist nicht zwingend erforderlich und auch nicht alternativlos. Sie sollte nur dann vollzogen werden, wenn Nutzen und Kosten nicht nur für die Gemeinschaft insgesamt, sondern auch für Deutschland, in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Das ist bislang nicht belegt. Auch die Einlassungen des BMF hierzu überzeugen nicht.



Mit Blick auf die Begünstigung von der Haftung befreiter EFSF-Mitglieder hebt das BMF die im Änderungsübereinkommen vorgesehene Flexibilität positiv hervor. Zweckmäßig wäre es jedoch, mit der Integration der EFSF in den ESM einen klaren Schnitt zu machen und diese Privilegien aufzugeben. Denn aktuell können sich die Mitgliedstaaten am Kapitalmarkt zu günstigen Konditionen refinanzieren. Eine weitere Begünstigung der ehemaligen Programm-länder ist daher nicht notwendig. Sie setzt zudem das falsche Signal, dass einzelne Mitglied-staaten einer fortgesetzten Unterstützung bedürfen. Solidarisch ist es, dass die Mitgliedstaa-ten im Falle einer Krise und abhängig von ihrer Leistungsfähigkeit gleichermaßen füreinander eintreten. Diesen Solidaritätsgedanken gilt es, im Zuge der ESM-Reform in den Vordergrund zu rücken.

Dr. Mähring

Demir

Beglaubigt: Trimborn, ROS'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.