

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Otto Fricke, Christian Dürr, Ulla Ihnen, Karsten Klein, Michael Georg Link, Christoph Meyer, Bettina Stark-Watzinger, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Dr. Christopher Gohl, Thomas Hacker, Torsten Herbst, Katja Hessel, Dr. Gero Clemens Hocker, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Olaf in der Beek, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Dr. Martin Neumann, Hagen Reinhold, Bernd Reuther, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Dr. Andrew Ullmann, Gerald Ullrich, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 19/29645, 19/30506 –**

**Entwurf eines Gesetzes
zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021
zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012
zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

2012 auf dem Höhepunkt der Euro-Krise wurde der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) gegründet, der mit einem Ausleihvolumen von 500 Milliarden Euro rückzahlbare Stabilitätshilfen an hilfsbedürftige Euro-Staaten vergeben kann. Der ESM trug sofort zur Beruhigung und Bewältigung der akuten Krise bei, denn er folgte von Anfang an einem klaren Stabilitätskonzept mit zwei Grundregeln, die sich in den Ordnungsrahmen von Maastricht einfügten:

(1) Stabilitätshilfen werden nur gewährt, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren (Ultima-Ratio-Gedanke).

(2) Stabilitätshilfen werden nur gegen strenge Auflagen gewährt, die es den Programmländern ermöglichen, möglichst bald wieder finanziell auf eigenen Beinen zu stehen (Hilfe-zur-Selbsthilfe-Gedanke).

Seit 2012 hat sich der ESM zu einer effektiven, schlagkräftigen Organisation entwickelt, die über breite Kompetenzen verfügt und eine Reihe von Hilfsprogrammen professionell begleitet hat. Dass sich derzeit kein einziges Hilfsprogramm mehr in der Auszahlungsphase befindet, zeigt dabei die Stärke, nicht etwa die Schwäche des ESM. Denn seine stabilitätspolitische Konzeption sieht vor, dass der ESM schon durch seine pure Existenz zur Beruhigung der Finanzmärkte beiträgt, indem er den Anlegern vermittelt, dass er im Ernstfall jederzeit Stabilitätshilfe bereitstellen könnte.

Aufgrund dieser überwiegend positiven Erfahrungen sollte der ESM gestärkt und weiterentwickelt werden, allerdings unbedingt unter Beibehaltung der zwei Grundregeln seines Stabilitätskonzepts. Sinnvoll wäre es, den ESM zu einem Europäischen Währungsfonds (EWF) auszubauen, der von der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank die Ausgestaltung der makroökonomischen Anpassungsprogramme und die Kontrolle ihrer Umsetzung in den Programmländern übernimmt. Ebenso sollte er für die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Programmländer zuständig sein. Dadurch würde die Überwachung der Euro-Rettungsprogramme noch weiter professionalisiert und entpolitisiert. Zudem sollten die ESM-Programme künftig obligatorisch mit einer Mindestbeteiligung der privaten Gläubiger des betroffenen Landes verknüpft werden, damit nicht der Fehler der Finanz- und Euro-Krise wiederholt wird, dass unvorsichtige private Investoren von den Steuerzahlern gerettet werden. Bei der Durchführung der Gläubigerbeteiligung könnte der ESM künftig ebenfalls eine positive Rolle spielen.

Das Änderungsübereinkommen zum ESM-Vertrag, das die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag heute zur Ratifizierung vorlegt, enthält leider nur Spurenelemente dieser wichtigen positiven Kompetenzerweiterung für den ESM. Neben sinnvollen, aber nicht annähernd weit genug gehenden Ansätzen in den Bereichen Erleichterung der Gläubigerbeteiligung (durch verpflichtende Einführung von einstufigen Umschuldungsklauseln für Staatsanleihen) und Stärkung der unabhängigen analytischen Kompetenz des ESM (bei der Bewertung der Schuldentragfähigkeit und der Rückzahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten) hat sich die Bundesregierung auf weitreichende Änderungen am Instrumentenkasten des ESM eingelassen:

(1) Bei Beantragung der vorsorglich bedingten Kreditlinie PCCL (Precautionary Conditioned Credit Line) soll künftig kein Memorandum of Understanding (MoU) mehr mit der Europäischen Kommission ausgehandelt werden müssen. Stattdessen soll eine einseitige Absichtserklärung des Mitgliedstaats genügen, auch weiterhin die Zugangskriterien (insbesondere die Defizit- und Schuldenstandskriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts) einhalten zu wollen. Dadurch wird das Grundprinzip des ESM, Hilfen nur gegen strenge Auflagen auszureichen, aufgeweicht. Eine Vorschau dazu bot bereits im Frühjahr 2020 das Geschwisterinstrument der PCCL, die Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen ECCL (Enhanced Conditions Credit Line), die als Pandemie-Krisenhilfe PCS (Pandemic Crisis Support) nur noch rein formale Zugangsvoraussetzungen und Auflagen verlangt – mit der Folge, dass erstmals pauschal sämtliche ESM-Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer Bedürftigkeit und der von ihnen ausgehenden Gefahr für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt Zugang zu ESM-Darlehen genießen.

(2) Neu eingeführt werden soll die Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds SRF (Single Resolution Fund), der als wichtiger Teil der Europäischen Bankenunion von den europäischen Banken sukzessive aufgefüllt wird und bis Ende 2023 ein Zielvolumen von rund 70 Milliarden Euro erreichen soll. Durch seine Letztsicherungsfunktion soll der ESM die Abwicklung in Schieflage geratener Kreditinstitute am Ende der Haftungskaskade (nach Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger des abzuwi-

ckelnden Instituts sowie Nutzung des SRF) sicherstellen. Diese Letztsicherungsfunktion ist zwar auf 68 Milliarden Euro begrenzt, kann aber einstimmig durch den ESM erweitert werden. Ursprünglich sollte sie gleichzeitig mit Erreichen der Zielgröße des SRF zum 1. Januar 2024 in Kraft treten, wurde Ende 2020 mit Zustimmung der Bundesregierung jedoch um zwei Jahre auf den 1. Januar 2022 vorgezogen – zu einem Zeitpunkt, als die Auswirkungen der Corona-Krise auf die Bankbilanzen noch gar nicht absehbar war und auf einen Zeitpunkt, zu dem die Sollgröße des SRF noch gar nicht erreicht sein wird. Umso wichtiger ist die gewissenhafte Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch den Deutschen Bundestag. Dieser soll jedoch für die Beschlussfassung über die Aktivierung der Letztsicherung nur zwölf, höchstens 24 Stunden Zeit erhalten, was nach Ansicht des Bundesrechnungshofs auf eine faktische Aushöhlung der parlamentarischen Befassung über extrem kurze Fristen hinausläuft.

II. Der Deutsche Bundestag erklärt:

1. Positiv am Verhandlungsergebnis der Bundesregierung hervorzuheben ist die Aufwertung der Rolle des ESM in der Ausarbeitung, Verhandlung und Überwachung von Anpassungsprogrammen einschließlich der Bewertung der Schuldentragfähigkeit und der Rückzahlungsfähigkeit. Die künftige präventive Beobachtung der makroökonomischen und finanziellen Lage seiner Mitglieder könnte den ESM in die Lage versetzen, diese Aufgaben kompetent wahrzunehmen. Aufgrund seiner größeren Unabhängigkeit ist es richtig, diese Aufgabe beim ESM anzusiedeln. Damit wäre ein erster Schritt hin zu einem Europäischen Währungsfonds getan.
2. Einen ersten Schritt in Richtung einer Insolvenzordnung für Staaten, dem jedoch noch viele weitere folgen müssten, stellt die verpflichtende Einführung einstufiger Umschuldungsklauseln in neu zu begebenden Staatsanleihen dar. Dadurch würde es einzelnen privaten Gläubigern künftig schwieriger gemacht, eine notwendige Schuldenrestrukturierung zu blockieren. Da es die Bundesregierung allerdings abgelehnt hat, eine Beteiligung der privaten Gläubiger von Programmländern künftig obligatorisch vorzusehen, droht dieser an sich sinnvolle Schritt praktisch bedeutungslos zu bleiben.
3. Der Verzicht auf den Abschluss eines MoU bei Beantragung einer vorsorglich bedingten Kreditlinie beschreitet den Weg weiter, der mit der Pandemie-Krisenilfe PCS erstmals betreten wurde. Es ist der Weg weg von der Stabilitätskonzeption des ESM hin zu einem leicht zugänglichen, immer verfügbaren Kreditgeber. Dies ist mit der vom Deutschen Bundestag im Jahr 2012 gebilligten Stabilitätskonzeption, die auf dem Ultima-Ratio- und dem Hilfe-zur-Selbsthilfe-Gedanken basiert, unvereinbar.
4. Unklar bleibt, ob die gegenwärtig aktivierte allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts auch die Zugangskriterien zur PCCL in Anhang III Nr. 2 ESM-Vertrag n. F. suspendiert. Auch der geschäftsführende Direktor des ESM, Klaus Regling, konnte in der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 31. Mai 2021 hierzu keine widerspruchsfreie Auskunft erteilen. Da die Europäische Kommission plant, die Ausweichklausel erst 2023 wieder zu deaktivieren, könnte auf diese Weise vorübergehend ein fast unbegrenzter Zugang zur PCCL eröffnet sein.
5. Mindestens ebenso problematisch wäre die Einführung der Letztsicherung für den SRF, wodurch letztlich die europäischen Bankenrisiken auf Ebene der öffentlichen Mittel vergemeinschaftet würden – denn am Ende der Haftungskaskade sollen immer Kredite der öffentlichen Hand stehen. Dadurch entstehen Fehl-

reize bei Staaten und Finanzmärkten: Staaten dürften aufgrund der Letztsicherung weniger geneigt sein, durch eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik einem übermäßigen Aufbau von Risiken in ihren jeweiligen nationalen Bankensektoren entgegenzuwirken bzw. auf einen schnellen Rückgang der Risiken hinzuwirken. Den Finanzmärkten signalisiert die Letztsicherung, dass Banken im Euro-Währungsgebiet notfalls auch aus umfangreichen, gemeinschaftlich aufgebrauchten Steuermitteln gerettet werden sollen. Beide Fehlanreize lassen gerade in Pandemiezeiten einen regen Zugriff auf die Letztsicherung attraktiv erscheinen, so dass das Volumen von 68 Milliarden Euro bald ausgeschöpft sein könnte. Eine solche Verwendung der ESM-Mittel wäre ein klarer Bruch des stabilitätsorientierten Versprechens, das den Bürgern bei der Einführung des ESM gegeben wurde.

6. Höchst bedenklich ist, dass sich die Bundesregierung Ende 2020 ohne Not auf ein Vorziehen der Letztsicherung um zwei Jahre auf den 1. Januar 2022 eingelassen hat. Das ist nicht nur systemwidrig – denn der SRF wird erst bis zum 1. Januar 2024 sein Zielvolumen erreicht haben –, sondern bringt für den Bundeshaushalt und die Steuerzahler erhebliche Risiken mit sich: Die Letztsicherung soll vorzeitig eingeführt werden, obwohl die 2018 von den Euro-Finanzministern dafür vereinbarten Kriterien nicht erfüllt wurden: Vier Mitgliedstaaten haben den vorausgesetzten Risikoabbau in ihren Bankensystemen nicht erreicht. Zudem sind die mit der Corona-Pandemie verbundenen Risiken für die Finanzstabilität noch überhaupt nicht absehbar, so dass das Vorziehen der Letztsicherung einem Blindflug auf Kosten der Steuerzahler gleichkommt.
7. Vor diesem Hintergrund erschiene das Festhalten an der Begrenzung der Letztsicherung auf 68 Milliarden Euro, ist sie einmal eingeführt, in einer akuten Krisensituation politisch kaum durchhaltbar. Der Druck auf eine Zustimmung des Bundestages zu einer Bereitstellung weiterer ESM-Mittel wäre zu groß. Kluge Politik denkt voraus und versucht, eine solche alternativlose Situation zu vermeiden.
8. Zusätzlich erschwert würde eine verantwortungsvolle parlamentarische Willensbildung in einer Bankenkrise durch die extrem kurze Frist von zwölf bzw. 24 Stunden zur Beschlussfassung über einen Antrag auf Aktivierung der Letztsicherung. Daher muss umgehend geprüft werden, inwiefern dieses Haus in akuten Notfällen ein hybrides Entscheidungsformat einsetzen könnte. Dies ändert nichts daran, dass der Bundestag in allen anderen Situationen am bewährten demokratischen Austausch der Argumente von Angesicht zu Angesicht festhält.
9. Das ESM-Änderungsübereinkommen würde zusätzlich die Möglichkeit eröffnen, eine neue, vorübergehend abrufbare Kapitaltranche des ESM einzuführen, in die die bisher von den Garantiegebern der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF; „temporärer Rettungsschirm“ von 2010 bis 2012) zugesagten Garantien überführt werden könnten. So könnte die Emissionstätigkeit der EFSF künftig durch den ESM übernommen werden, was günstigere Finanzierungsbedingungen bewirken könnte. Allerdings besteht die Gefahr, dass dieses Vorgehen zu einer niedrigeren Bonitätsbewertung des ESM führen könnte.
10. Da eine wertende Gesamtschau der Inhalte des ESM-Änderungsübereinkommens eine verfassungsrelevante Qualität der Neuerungen zeigt, wäre es nach Ansicht des Deutschen Bundestages geboten, einen Gesetzentwurf gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes in den Bundestag einzubringen und somit die ESM-Reform mit einer Zweidrittelmehrheit ratifizieren zu lassen.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich in den Verhandlungen in der Euro-Gruppe und in den ESM-Gremien dafür einzusetzen,

1. dass die analytische Kompetenz des ESM noch weiter ausgebaut und stärker zur Prävention von Finanzkrisen eingesetzt wird;
2. dass es künftig obligatorisch eine Beteiligung der privaten Gläubiger des hilfsbedürftigen Staates an den Stabilisierungslasten geben muss, zumindest in Form einer Laufzeitverlängerung der jeweiligen Staatsanleihen;
3. dass die Pandemie-Kreditlinie PCS einmalig bleibt und künftig wieder striktere Anforderungen an die Auflagen für ESM-Programmländer gestellt werden;
4. dass die Gewährung der vorsorglich bedingten Kreditlinie PCCL auch weiterhin ein MoU mit angemessenen Auflagen erfordert;
5. dass im Wege einer begleitenden Auslegungserklärung klargestellt wird, dass die Zugangskriterien zur PCCL auch während der Gültigkeit der Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts oder nach einer etwaigen Änderung des Paktes unverändert weitergelten;
6. dass die Letztsicherung durch Stärkung der Haftung von Anteilseignern und Gläubigern von Banken noch entbehrlicher gemacht wird, indem künftig eine Umwandlung von mindestens 10 Prozent (statt bisher 8 Prozent) der berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten einer in Abwicklung befindlichen Bank festgeschrieben wird;
7. dass die Letztsicherung frühestens 2024 in Kraft tritt, wenn die Banken den Fonds voraussichtlich gefüllt haben, keinesfalls jedoch, solange die Risiken in den Bankbilanzen nicht in jedem einzelnen Mitgliedstaat auf das vereinbarte Maß reduziert worden sind, einschließlich der durch die Corona-Krise ausfallgefährdet gewordenen Kredite;
8. dass der Bundestag zur Beschlussfassung über Anträge auf Aktivierung der Letztsicherung eine Frist von mindestens 48 Stunden erhält, so dass regelmäßig ein volles Wochenende zur sorgfältigen parlamentarischen Abwägung von Chancen und Risiken zur Verfügung steht;
9. dass eine Fusion des temporären Rettungsschirms EFSF mit dem permanenten ESM nur dann beschlossen wird, wenn die Gefahr eines geringeren Ratings ausgeschlossen werden kann.

Berlin, den 8. Juni 2021

Christian Lindner und Fraktion

