

Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) - Fakten und Ansichten

1. Worum geht es?

Die Europäische Union bzw. die Euro-Staaten wollen ein neues dauerhaftes Instrument einrichten, um Euro-Staaten vor einem drohenden Staatsbankrott zu retten, wenn dies notwendig ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Mit einem neuen Absatz in den Europäischen Verträgen (Art. 136 Abs. 3 AEUV) werden die Euro-Staaten ermächtigt, dazu eine Fazilität einzurichten.

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ist also eine Art Europäischer Währungsfonds, wie wir ihn schon in unserem Fraktionsbeschluss vom 15. März 2010 gefordert haben. Der ESM wird als zwischenstaatliche Organisation nach dem Völkerrecht eingerichtet. Dieser Vertrag wird gemäß Art. 59 Abs. 2 GG dem Deutschen Bundestag zur Ratifikation vorgelegt. Damit ist die Rechtsform und die verfassungsrechtliche Ermächtigung der Gesellschaft genau so, wie wir sie beim EFSF erfolglos eingefordert hatten. Die Änderung des Vertrags (AEUV) wird dem Bundestag gemäß Art. 23 Abs. 1 GG ebenfalls zur Ratifikation vorgelegt.

2. Warum brauchen wir den Euro-Rettungsschirm?

Die Krise hat offenbart, dass die Euro-Staaten ein Instrument brauchen, um Staaten vor dem Bankrott zu bewahren. Das heißt nicht, dass die Anwendung dieses Instruments immer richtig sein muss. Der ESM soll nur im Falle einer Ansteckungsgefahr und einer Gefährdung für das gesamte Euro-Währungsgebiet eingesetzt werden und ist nicht dazu vorgesehen, einzelnen Ländern zu deren Selbstzweck aus der Bredouille zu helfen. Beides sind letztendlich politische Bewertungen. Zudem soll der künftige Rettungsschirm ein starkes Signal an die Märkte sein: Spekulationen gegen Euro-Staaten lohnen sich nicht!

Mit der Vereinbarung von Kredithilfen sind in der Vergangenheit auch Banken gerettet worden (bspw. in Irland in einem Umfang von 34 Mrd. € bei einem Gesamtvolumen des Pakets von 85 Mrd. Euro) oder sie ermöglicht Staaten, ihre Banken zu retten ohne selber Bankrott zu gehen. Ob der ESM aber tatsächlich dafür eingesetzt wird, hängt von der individuellen Situation in dem betroffenen Land und der konkreten Ausgestaltung des Kreditprogramms ab.

Der Euro hat – das weiß jede/r – eine enorme wirtschaftliche Bedeutung für Deutschland. Es gibt viele wirtschaftliche Zahlen und Argumente, die das darlegen. Der Euro hat aber auch eine enorme politische Bedeutung für Deutschland. Ein Auseinanderbrechen des Euro oder auch der Austritt mehrerer Staaten aus der Euro-Zone würde uns nicht nur vor geradezu unlösbare neue Aufgaben stellen. Vor allem würde es zu einer geringeren Integration der EU führen. Ohne den Euro würde die supranationale Ebene EU erstmals seit ihrer Gründung in ihrer politischen und institutionellen Rolle gegenüber den Nationen Europas geschwächt werden. Wir denken aber nicht, dass wir mit weniger Integration diese Krise lösen werden. Wir brauchen eine stärkere, wir brauchen mehr EU! Die EU ist kein Selbstzweck, sondern die historisch gewachsene, global anerkannte Organisationsform einer handlungsfähigen politischen Gemeinschaft in der globalisierten Welt. Wenn wir den Euro aufgeben, setzen wir das aufs Spiel.

Ob der vorliegende ESM in seiner monetären Höhe und in seiner politischen Konstruktion ausreichen wird, um die EU zusammenzuhalten, kann niemand wirklich wissend vorhersagen. Wir

denken aber, dass er auf jeden Fall einen Beitrag dazu leistet und ein Schritt in die richtige Richtung ist. Dieser Schritt ist keineswegs alternativlos. Wir denken aber, dass die möglichen Alternativen entweder weitergehender oder erfolglos sein würden.

3. Warum ist der ESM kein „wirklich europäischer“ Schirm?

Wir haben von Anfang an einen europäischen Schirm gefordert. Wir wollten vor allem die Kontrolle des ESM und der von der EU-Kommission federführend ausgehandelten Anpassungsprogramme für Schuldenstaaten durch das Europäische Parlament gewährleistet sehen. Allerdings hätte es dazu einer Vertragsänderung bedurft, mit der neue Kompetenzen an die EU übertragen worden wären. Im Gegensatz zur französischen Regierung hat die Bundesregierung das von Anfang an abgelehnt. Das kritisieren wir. Aber: Auf Grund der strikten Ablehnung Irlands, Tschechiens und Großbritanniens, bei denen teilweise eine solche Vertragsänderung ein Referendum erfordert, hätte auch die Bundesregierung einen „wirklich“ europäischen Schirm nicht durchsetzen können. Deshalb werden jetzt – im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren – lediglich die Euro-Staaten (nicht die EU) ermächtigt, einen Schirm einzurichten. Es werden keine Kompetenzen an die EU übertragen.

4. Um wie viel Geld geht es? Reicht das?

Der ESM wird ein Volumen von rund 700 Mrd. € umfassen, um rund 500 Mrd. € als Kredithilfen ausgeben zu können. Davon werden 80 Mrd. € als sogenannte Bareinlage von den Euro-Staaten eingezahlt und vom ESM in Staatsanleihen der sogenannten „Triple A-Länder“ angelegt. Ein Teil wird folglich auch in deutsche Staatsanleihen investiert, was sich positiv auf den Zinssatz der deutschen Bonds auswirken dürfte. Die Bareinlage ist notwendig um ein Triple A-Rating für den ESM insgesamt und nicht nur für die Gewährleistungsübernahmen der Euro-Staaten zu erreichen, die selber mit „Triple A“ bewertet sind (Deutschland, Finnland, Österreich, Niederlande, Frankreich, Luxemburg). Das ist ein Grundproblem beim derzeit existierenden Euro-Rettungsschirm: Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) kann trotz der von den Euro-Staaten übernommenen Gewährleistungen von 440 Mrd. € nur rund 250 Mrd. € verleihen. Deutschland wird die bereits übernommenen Gewährleistungen im Rahmen der EFSF von 122 Mrd. € auf 168 Mrd. € für den ESM aufstocken und zusätzlich rund 22 Mrd. € als Bareinlage an den ESM transferieren. Die Zinskosten für die Aufnahme der Bareinlage am Markt – die in die Neuverschuldung gezahlt werden – betragen pro Jahr rund 900 Mio. € (durch Rückflüsse möglicher Zinserträge aus der Bareinlage könnte die Zinslast auf rund 500 Mio. € reduziert werden). Die Zinserträge aus der Bareinlage fließen bis zum Zeitpunkt der erstmaligen Aktivierung des ESM an die Mitgliedstaaten zurück. Die effektive Darlehenskapazität des ESM steigert sich im Vergleich zum EFSF von rund 250 Mrd. € auf rund 500 Mrd. €. Zusätzlich stellt der IWF 250 Mrd. € bereit. Die Spekulationen, ob der neue Euro-Rettungsschirm letztendlich groß genug ist, ist auch mit dem ESM nicht ganz vom Tisch. Er soll politisch klarstellen, dass ein Euro-Staat nicht gegen den Willen der Euro-Staaten Bankrott gehen wird. Mit einem System von (richtig ausgestalteten) Euro-Bonds könnte sich die EU hingegen von der immer wiederkehrenden Zahlenlogik der SpekulantInnen befreien. Dazu sind leider die Bundesregierung und auch viele andere EU-Staaten nicht bereit.

5. Warum braucht es Konditionalität?

Alle Kredithilfen sind durch die Anpassungsprogramme an strikte Konditionalität gebunden. Nur durch strikte Konditionalität kann verhindert werden, dass der Krisenmechanismus Anreiz für schlechte Haushaltspolitik schafft. Auch aus europarechtlicher Sicht (Wahrung Art. 125 AEUV 'no bail out'-Klausel) ist es wichtig, dass die Kredithilfen an Auflagen gebunden sind. Entgegen dem Eindruck, den viele konservative Kommentatoren erwecken, wird durch den Euro-Rettungsschirm keine Geldhilfe gezahlt, sondern eine Kredithilfe an die betroffenen Staaten gewährt. Um diese Kredithilfen abzusichern, übernehmen die Mitgliedstaaten des ESM

Ausfallbürgschaften. Die Summe die Deutschland übernimmt ist so groß, dass der Zahlungsausfall von „Schuldner-Staaten“ und der Inanspruchnahme der Gewährleistungen einen Konflikt mit den Vorgaben der Schuldenbremse des Grundgesetzes auslösen kann. Deswegen müssen die Kredithilfen an ein Anpassungsprogramm gebunden sein, das eine haushaltspolitische und wirtschaftspolitische Entwicklung in dem betroffenen Staat durchsetzt, die die Rückzahlung der Kredithilfen sichert. Ob das ausgehandelte Programm diesen Anspruch erfüllt, obliegt zunächst der Verhandlungsführung von EU-Kommission, IWF, EZB und der Regierung des betroffenen Staats. Die letztliche Entscheidung über das Anpassungsprogramm treffen aber die Regierungen der Euro-Zone. Die wirtschaftspolitische Ausrichtung ist also auch immer von der politischen Einschätzung (und parteipolitischen Überzeugung) der Regierungen abhängig.

6. Wie ist eine Beteiligung der Gläubiger geregelt?

Voraussetzung für die Gewährung von Kredithilfen soll eine Schuldentragfähigkeitsanalyse sein. D.h.: Hilfen sollen nur gewährt werden, wenn der Staat Probleme mit seiner Liquidität, aber nicht mit seiner Solvenz hat. Dieser Punkt war gerade der Bundesregierung sehr wichtig. So soll sichergestellt werden, dass Staaten für die eine Umschuldung notwendig erscheint nicht ohne Aussicht auf einen Erfolg gerettet, sozusagen „zu Tode gerettet“ werden. Im Falle einer fehlenden Schuldentragfähigkeit ist eine Umschuldung Voraussetzung für den Beschluss eines Kredithilfepakets. Die Analyse wird von IWF, EU-Kommission und der EZB durchgeführt. Ferner dürfen Euro-Staaten ab 2013 nur noch Staatsanleihen ausgeben, die eine „Collective Action Clause“ beinhalten. Diese CACs ermöglichen, dass die Mehrheit der Gläubiger eines Schuldenstaats -ohne das Einverständnis aller einzelnen Gläubiger- eine Vereinbarung über eine Gläubigerbeteiligung zur Sanierung des Staats rechtsverbindlich treffen können.

7. Finden wir das ausreichend und wie sieht unser Konzept aus?

Wir kritisieren diese Formen der Gläubigerbeteiligung, da sie freiwillig bzw. einer politischen Entscheidung ausgesetzt und damit stark vom Druck der Banken und Finanzmärkte beeinflussbar sind. Zudem werden die CACs erst dann eine Wirksamkeit haben, wenn ein Großteil der ausgegebenen Staatsanleihen mit CACs emittiert worden ist (rund 75%). Das wird bis ins kommende Jahrzehnt dauern. Bis dahin wird dieses neue Instrument kaum private Gläubiger an den Kosten der aktuellen Krise beteiligen können.

Vor dem Hintergrund der schlechten Erfahrungen mit Reaktionen der Märkte auf die Ankündigung einer starken Beteiligung des Privatsektors, ist zweifelhaft, ob Deutschland eine stärkere Gläubigerbeteiligung in den Instrumentarien des ESM hätte durchzusetzen können. Entscheidend ist eher, dass im Falle einer notwendigen Umschuldung in einem Staat auch der politische Wille für eine Gläubigerbeteiligung vorhanden ist. Der politische Wille ist dabei nicht abhängig von einer Zustimmung oder Ablehnung des ESM an sich, sondern von der politischen Positionierung der Bundesregierung im Einzelfall.

Die berechtigte Kritik am Kurs der Bundesregierung und an der schwachen Ausgestaltung der Gläubigerbeteiligung im ESM führt keineswegs zu der Einschätzung, dass der ESM selbst ungeeignet ist. Vor dem Hintergrund der Verhandlungssituation in der EU wäre mehr nur schwer zu erreichen gewesen. Zudem erkennen wir bisher kein ausformuliertes grünes Konzept, wie eine stärkere Gläubigerbeteiligung im Rahmen des ESM konkret aussehen könnte.

8. Was hat der ESM mit Griechenland zu tun? Muss Griechenland umschulden?

Der ESM hat bisher nichts mit den Kredithilfen für Griechenland zu tun. Die Griechenlandhilfen sind im Rahmen eines bilateralen Kredithilfeprogramms außerhalb der bestehenden Rettungsschirme geregelt. Wenn diese Kredithilfen für Griechenland auslaufen oder nicht ausreichen sollten, könnte Griechenland bis 2013 zusätzliche Hilfen aus dem EFSF oder ab 2013 aus dem ESM beantragen. Ob Griechenland aber weitere Kredithilfen ohne eine Umschuldung

bekommen würde, wäre dann auf Grundlage des Ergebnisses der Schuldentragfähigkeitsanalyse politisch zu entscheiden.

Die Zustimmung zur Einrichtung des ESM bedeutet also keineswegs, sich gegen eine Umschuldung Griechenlands auszusprechen. Die weitere Verschleppung der Kosten einer Umschuldung Griechenlands zu Lasten der Steuerzahler ist eine politische Frage der Nutzung der Euro-Rettungsschirme durch die Bundesregierung. Die Frage des „ob“ ESM und die Frage der Zustimmung zum Instrument des ESM ist davon völlig unabhängig.

9. Wie muss die Parlamentsbeteiligung aussehen und warum?

Vor jeder Entscheidung der Regierungen über ein Kredithilfeprogramm für einen Euro-Staat muss der Bundestag beteiligt werden. Nur durch eine politische Debatte über die politische Nutzung des Instruments der Kredithilfe und über die konkreten Vereinbarungen in Bezug auf den betroffenen Euro-Staat kann sichergestellt werden, dass die wirtschaftspolitische Prognoseentscheidung der Bundesregierung nachvollziehbar ist. Die wirtschaftspolitische Prognoseentscheidung würde aussagen, dass die Gewährung von Kredithilfen für einen Staat an ein Anpassungsprogramm gebunden wird, das Kreditausfälle so gut wie ausschließt, die einem künftigen Haushaltsgesetzgeber das Einhalten der Schuldenbremse unmöglich machen könnten. Diese Entscheidung unterliegt der Einschätzungsprärogative der Politik gegenüber den Gerichten, wenn sie nachvollziehbar zustande gekommen ist. Eine angemessene Beteiligung des Bundestags ist also notwendig, um die Verfassungsmäßigkeit des ESM zu gewährleisten.

Eine Beteiligung des Bundestags in jedem Einzelfall ist aber nicht gleichbedeutend mit einer obligatorischen Zustimmung des Bundestags zu jedem Kredithilfeprogramm für einen Euro-Staat. Aus unserer bisherigen persönlichen Einschätzung müssen die Umsetzungsgesetze zum ESM mindestens vorsehen, dass die Bundesregierung vor jeder Entscheidung über ein Kredithilfeprogramm das Einvernehmen mit dem Plenum des Bundestags herstellen soll. Damit würde dem Vorbild des §10 EUZBBG gefolgt werden. Allerdings halten wir auch eine Öffnungsklausel für notwendig, die der Bundesregierung analog zum § 10 EUZBBG und zum Haushaltsrecht im Ausnahmefall aus zwingenden Gründen ein Abweichen ermöglicht. Ein Abweichen müsste aber eine nachträgliche Regierungserklärung zwingend vorsehen.

10. Hat die Informationspolitik der Bundesregierung, die wir bemängeln, negative Auswirkungen auf das Ergebnis der Verhandlungen über dem ESM gehabt?

Nein. Die Bundesregierung hat aber dennoch im Vorfeld unzureichend über die Verhandlungen über die Ausgestaltung des ESM unterrichtet. Nur über das Ergebnis des EU-Gipfels sind wir ausreichend unterrichtet worden. Wir kritisieren das Verhalten der Bundesregierung und wollen für die Zukunft sicherstellen, dass die Bundesregierung den Bundestag zum frühestmöglichen Zeitpunkt umfassend informiert. Nicht nur über das Endergebnis, sondern auch über den Verhandlungsverlauf und ihre Verhandlungsposition.

11. Was wird durch den Bundestag ratifiziert, was per Gesetz beschlossen?

- Die Änderung des Art. 136 AEUV, also die Ermächtigung für die Euro-Staaten einen ESM einzurichten. Die Ratifikation erfolgt gemäß Art. 23 Abs. 1 GG.
- Der völkerrechtliche Vertrag, der die Gründung und Ausgestaltung des ESM regelt. Diese Ratifikation wird voraussichtlich gemäß Art. 59 Abs. 2 GG erfolgen.
- Ein Gesetz, dass die Übernahme der Gewährleistungen für den ESM gemäß Art. 115 GG regelt.
- Die Änderung des StabMechG zur Erhöhung der Summe der Gewährleistungsübernahme des Bundeshaushalts für den derzeitigen Rettungsschirm (EFSF , nicht ESM!)