

26.03.21

Fz - EU

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes

A. Problem und Ziel

Mit dem am 27. Januar 2021 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Übereinkommen zur Änderung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Änderungsübereinkommen) wird der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) als Krisenbewältigungsinstrument auf verschiedenen Ebenen fortentwickelt, um Gefahren für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt effektiver abwenden zu können. Die wesentlichen Elemente der Reform sind:

- die Stärkung der Wirksamkeit der vorsorglichen Finanzhilfeeinstrumente für ESM-Mitglieder mit gesunden wirtschaftlichen Eckdaten, die von einem negativen Schock beeinträchtigt werden können, der sich ihrer Kontrolle entzieht,
- die Einführung einer Letztsicherungsfazilität für den einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, „SRF“), um die Anwendung der Abwicklungsinstrumente und die Ausübung der Abwicklungsbefugnisse des einheitlichen Abwicklungsausschusses (Single Resolution Board, „SRB“), wie sie im Recht der Europäischen Union verankert sind, zu unterstützen,
- die Stärkung der Kompetenzen des ESM durch eine Neuordnung der Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission bei der Gewährung von Finanzhilfen, bei der Programmgestaltung und bei der Programmüberwachung,
- die Befähigung des ESM, die makroökonomische und finanzielle Lage seiner Mitglieder, einschließlich der Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Schulden, unabhängig von einem Antrag eines Mitglieds zu verfolgen, zu bewerten und relevante Informationen und Daten zu analysieren,
- die Stärkung der Schuldentragfähigkeit in der Währungsunion,
- die Einführung von standardisierten und identischen Umschuldungsklauseln mit einstufiger Aggregation („single-limb Collective Action Clauses“) für Staatsschuldentitel mit einer Laufzeit von über einem Jahr ab dem 1. Januar 2022 und
- die Einführung einer Rechtsgrundlage, auf deren Basis der Gouverneursrat des ESM beschließen kann, eine zusätzliche Tranche genehmigten Stammkapitals einzurich-

Fristablauf: 07.05.21

ten, um die Übernahme von Rechten und Verpflichtungen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zu erleichtern.

Durch das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus wird die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes erklärt. Das ESM-Änderungsübereinkommen wird damit in innerstaatliches Recht transformiert.

Durch das ESM-Änderungsübereinkommen wird der Aufgabenbereich des ESM dahingehend ergänzt, dass er für den SRF die Letztsicherungsfazilität zur Verfügung stellen darf. Dies ist mit neuen Entscheidungsbefugnissen der ESM-Organe Gouverneursrat und Direktorium verbunden. Auch die Veränderungen bei den bestehenden vorsorglichen ESM-Finanzhilfinstrumenten führen zu neuen beziehungsweise veränderten Entscheidungsbefugnissen des Gouverneursrates und des Direktoriums. Gleiches gilt für die Veränderungen bei der Zusammenarbeit des ESM mit der Europäischen Kommission sowie im Hinblick auf die Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Einrichtung einer zusätzlichen Tranche genehmigten Stammkapitals.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetz werden die vorgenannten vertraglichen Änderungen des ESM-Vertrags im ESM-Finanzierungsgesetz (ESMFinG) nachvollzogen und die parlamentarischen Mitwirkungs- und Unterrichtsrechte entsprechend angepasst.

Der Anteil Deutschlands an der Finanzierung des ESM wird durch das ESM-Änderungsübereinkommen nicht verändert. Die im ESMFinG enthaltenen Vorschriften über den finanziellen Gesamtrahmen der deutschen Beteiligung am ESM bedürfen daher keiner Anpassung.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, da der deutsche Anteil an der Finanzierung des ESM unverändert bleibt.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es werden keine Vorgaben oder Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es werden keine Vorgaben oder Informationspflichten für Unternehmen eingeführt, verändert oder abgeschafft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten
Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Es entsteht kein nennenswerter Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

F. Weitere Kosten

Das Gesetz verursacht keine Kosten für Wirtschaftsunternehmen. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau sind von dem Gesetz nicht zu erwarten.

26.03.21

Fz - EU

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-
Finanzierungsgesetzes**

Bundesrepublik Deutschland
Die Bundeskanzlerin

Berlin, 26. März 2021

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Reiner Haseloff

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-
Finanzierungsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Angela Merkel

Fristablauf: 07.05.21

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes

Das ESM-Finanzierungsgesetz vom 13. September 2012 (BGBl. I S. 1918), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. November 2014 (BGBl. I S. 1821, 2193) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift werden nach dem Wort „Stabilitätshilfen“ die Wörter „und Bereitstellung der Letztsicherungsfazilität“ eingefügt.
- b) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
- c) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Der Europäische Stabilitätsmechanismus ist berechtigt, entsprechend dem im Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus geregelten Verfahren dem einheitlichen Abwicklungsausschuss für den einheitlichen Abwicklungsfonds die Letztsicherungsfazilität zur Verfügung zu stellen, um die Anwendung der Abwicklungsinstrumente und die Ausübung der Abwicklungsbefugnisse des einheitlichen Abwicklungsausschusses, wie sie im Recht der Europäischen Union verankert sind, zu unterstützen.“

2. § 4 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nach Nummer 1 wird folgende Nummer 1a eingefügt:

„1a. bei der Entscheidung nach Artikel 18a Absatz 1 Unterabsatz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, dem einheitlichen Abwicklungsausschuss für den einheitlichen Abwicklungsfonds eine Letztsicherungsfazilität zu gewähren, bei Beschlüssen zur Festlegung der in Artikel 18a Absatz 1 Unterabsatz 3 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus genannten Elemente sowie bei Beschlüssen, die Letztsicherungsfazilität zu beenden oder fortzuführen,“.

- bb) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 2a eingefügt:

„2a. im Falle der Gewährung einer Letztsicherungsfazilität bei der Annahme der Vereinbarung über die Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 3 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, bei Entscheidungen über Darlehen und entsprechende Auszahlungen nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus sowie bei Entscheidungen nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 2 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die Entscheidung über Darlehen und entsprechende Auszahlungen nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus für einen bestimmten Zeitraum und einen bestimmten Betrag an den Geschäftsführenden Direktor zu übertragen,“.

cc) In Nummer 4 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt und werden die folgenden Nummern 5 bis 7 angefügt:

"5. im Falle der Gewährung einer vorsorglichen ESM-Finanzhilfe bei der Entscheidung über die Beibehaltung der Kreditlinie nach Artikel 14 Absatz 7 Satz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus,

6. bei Beschlüssen nach Artikel 14 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus über die Änderung der in Anhang III festgelegten Zugangskriterien für die vorsorgliche ESM-Finanzhilfe, bei Beschlüssen nach Artikel 18a Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 2 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus über die Änderung der in Anhang IV des Vertrags über die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus festgelegten Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität sowie bei Beschlüssen nach Artikel 18a Absatz 6 Unterabsatz 3 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus über die Beendigung der Aussetzung des Dringlichkeitsabstimmungsverfahrens sowie die Änderung der in Artikel 18a Absatz 6 Unterabsatz 1 Satz 2 festgelegten erforderlichen Stimmenmehrheit im Dringlichkeitsabstimmungsverfahren und der Umstände, unter denen eine künftige Überprüfung der Stimmenmehrheit stattfinden kann; Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus bleibt unberührt,

7. bei Beschlüssen nach Artikel 40 Absatz 4 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zur Einrichtung einer zusätzlichen Tranche genehmigten Stammkapitals; Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar zur Änderung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus bleibt unberührt.“

b) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Im Falle des Absatzes 1 Nummer 2a zweiter Teilsatz kann die Bundesregierung die besondere Eilbedürftigkeit der Beschlussfassung geltend machen, die eine Einberufung des Plenums ausschließt. Die Annahme der besonderen Eilbedürftigkeit ist von der Bundesregierung zu begründen. In diesem Fall wird das Beteiligungsrecht nach Absatz 1 Nummer 2a zweiter Teilsatz vom Haushaltsausschuss wahrgenommen. Der Haushaltsausschuss kann der Annahme der besonderen Eilbedürftigkeit unverzüglich widersprechen. Im Falle des Widerspruchs

nimmt das Plenum das in Absatz 1 Nummer 2a zweiter Teilsatz bezeichnete Beteiligungsrecht wahr. Das Plenum kann die Eilbefugnis des Haushaltsausschusses jederzeit durch einen mit einfacher Mehrheit gefassten Beschluss an sich ziehen und durch einfachen Beschluss ausüben. Die Möglichkeit der Beteiligung des Sondergremiums nach § 6 bleibt unberührt.“

3. § 5 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Nummer 1 wird folgende Nummer 1a eingefügt:

„1a. im Falle der Gewährung einer vorsorglichen ESM-Finanzhilfe Beschlüsse über den Verzicht auf die Anwendung einer zusätzlichen Marge nach Artikel 14 Absatz 7 Satz 2 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus,“.

bb) In Nummer 3 werden die Wörter „Artikel 14 bis 18“ durch die Wörter „Artikeln 14 bis 18a“ ersetzt.

cc) In Nummer 5 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 6 angefügt:

„6. die Zustimmung zum Abschluss einer Kooperationsvereinbarung mit der Europäischen Kommission nach Artikel 13 Absatz 8 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.“

b) In Absatz 3 Satz 2 werden nach den Wörtern „über die Auszahlung einzelner Tranchen der gewährten Stabilitätshilfe“ die Wörter „und bei Entscheidungen über die Beibehaltung der Kreditlinie nach Artikel 14 Absatz 6 Satz 3 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus“ eingefügt.

4. § 6 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Soweit ein Aufkauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt nach Artikel 18 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus oder die Gewährung von Darlehen und entsprechende Auszahlungen unter der Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus geplant sind, kann die Bundesregierung die besondere Vertraulichkeit der Angelegenheit geltend machen.“

b) Dem Absatz 3 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Stellt das Sondergremium im Falle der Gewährung von Darlehen und entsprechender Auszahlungen unter der Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus anstelle der besonderen Vertraulichkeit eine besondere Eilbedürftigkeit der Beschlussfassung fest, die eine Beteiligung des Plenums ausschließt, nimmt der Haushaltsausschuss das in § 4 Absatz 1 Nummer 2a zweiter Teilsatz bezeichnete Beteiligungsrecht wahr. § 4 Absatz 4 Sätze 4 bis 6 gelten entsprechend.“

5. § 7 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 4 Satz 2 werden nach dem Wort „Bewertung“ die Wörter „des Geschäftsführenden Direktors und“ eingefügt.

b) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 4a eingefügt:

„(4a) Im Falle eines Darlehensersuchens des einheitlichen Abwicklungsausschusses im Rahmen der Letztsicherungsfazilität und eines Beschlussvorschlags des Geschäftsführenden Direktors nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus gibt die Bundesregierung zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine Stellungnahme ab zu Inhalt und Umfang des beantragten Darlehens, zu den finanziellen Folgen, zur Bewertung der Rückzahlungsfähigkeit des SRB und zum Vorschlag des Geschäftsführenden Direktors für einen Beschluss des ESM-Direktoriums unter Heranziehung der in Anhang IV des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus festgelegten Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität.“

Artikel 2

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt an dem Tag in Kraft, an dem das Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus nach seinem Artikel 5 Absatz 1 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, frühestens jedoch am Tag nach der Verkündung.

(2) Das Bundesministerium der Finanzen gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das ESM-Finanzierungsgesetz (ESMFinG) regelt den finanziellen Gesamtrahmen der deutschen Beteiligung am ESM und die Beteiligungs- und Unterrichtsrechte des Deutschen Bundestages und des Bundesrates im Zusammenhang mit den Angelegenheiten des ESM. Mit dem von der Bundesrepublik Deutschland am 27. Januar 2021 unterzeichneten Übereinkommen zur Änderung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Änderungsübereinkommen) wird der ESM als Krisenbewältigungsinstrument auf verschiedenen Ebenen fortentwickelt, um Gefahren für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt effektiver abwenden zu können.

Mit den Änderungen des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BGBl. 2012 II S. 981, 983; ESM-Vertrag) durch das ESM-Änderungsübereinkommen werden unter anderem

- die Zwecksetzung des ESM und sein Aufgabenbereich dahingehend ergänzt, dass er für den SRF die Letztsicherungsfazilität zur Verfügung stellen darf, um die Anwendung der Abwicklungsinstrumente und die Ausübung der Abwicklungsbefugnisse des SRB, wie sie im Recht der Europäischen Union verankert sind, zu unterstützen (insbesondere Artikel 3 Absatz 2, 12 Absatz 1a, Artikel 18a und Anhang IV des ESM-Vertrags in der Fassung des ESM-Änderungsübereinkommens¹⁾),
- die Wirksamkeit der bestehenden vorsorglichen Finanzhilfeeinstrumente des ESM gestärkt, was mit Änderungen an den bislang bestehenden Entscheidungsverfahren verbunden ist (insbesondere Artikel 14 und Anhang III des ESM-Vertrags),
- die Zusammenarbeit zwischen ESM und der Europäischen Kommission bei der Gewährung von Finanzhilfen, bei der Programmgestaltung und bei der Programmüberwachung neu geordnet, was mit dem Abschluss einer Kooperationsvereinbarung verbunden ist, die vom ESM-Direktorium zu billigen ist (Artikel 13 Absatz 8 des ESM-Vertrags), und
- eine Rechtsgrundlage eingeführt, auf deren Basis der Gouverneursrat des ESM beschließen kann, eine zusätzliche Tranche genehmigten Stammkapitals einzurichten, um die Übernahme von Rechten und Verpflichtungen der EFSF zu erleichtern (Artikel 40 Absatz 4 des ESM-Vertrags).

Diese Veränderungen sind im ESMFinG bislang noch nicht berücksichtigt. Es ist deswegen eine Anpassung des ESMFinG notwendig.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit dem vorliegenden Gesetz werden die Änderungen des ESM-Vertrags durch das ESM-Änderungsübereinkommen im ESMFinG nachvollzogen und die parlamentarischen Mitwirkungs- und Unterrichtsrechte diesbezüglich angepasst.

¹⁾ Die nachfolgenden Zitierungen des ESM-Vertrags beziehen sich jeweils auf den ESM-Vertrag in der Fassung des ESM-Änderungsübereinkommens.

Zu diesem Zweck wird in die Norm über die Aufgaben des ESM (§ 2) die Funktion der Bereitstellung der Letztsicherungsfazilität für den einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) aufgenommen. Für die Zwecke der Letztsicherungsfazilität werden spezifische parlamentarische Mitwirkungs- und Unterrichtsrechte in das ESMFinG aufgenommen beziehungsweise bestehende Rechte spezifiziert, soweit dies erforderlich ist.

Darüber hinaus werden die parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Hinblick auf die Veränderungen bei den vorsorglichen ESM-Finanzhilfeeinstrumenten angepasst. Spezifische Mitwirkungsrechte werden auch im Hinblick auf die mögliche Einrichtung einer zusätzlichen Tranche genehmigten Stammkapitals sowie den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem ESM und der Europäischen Kommission geschaffen.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Das ESMFinG ist ein Gesetz nach Artikel 115 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Dieses Gesetz ist vereinbar mit dem Recht der Europäischen Union sowie mit dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BGBl. 2012 II S. 981, 983 ESM-Vertrag) und dem am 27. Januar 2021 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Übereinkommen zur Änderung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Änderungsübereinkommen).

VI. Gesetzesfolgen

Dieses Gesetz schafft spezifische rechtliche Grundlagen für die parlamentarischen Mitwirkungs- und Unterrichtsrechte, die im Falle der Bereitstellung der Letztsicherungsfazilität für den SRF, bei der Gewährung einer vorsorglichen ESM-Finanzhilfe, bei der Einrichtung einer zusätzlichen Tranche genehmigten Stammkapitals und bei dem Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen ESM und Europäischer Kommission zu beachten sind.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Keine.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Wirkungen des Gesetzes entsprechen den Vorgaben zur Nachhaltigkeit. Der deutsche Anteil an der Finanzierung des ESM bleibt unverändert.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Der deutsche Anteil an der Finanzierung des ESM bleibt unverändert.

4. Erfüllungsaufwand

Es werden keine Vorgaben oder Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen eingeführt, verändert oder abgeschafft. Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Es sind keine verbraucherpolitischen und demografischen Auswirkungen ersichtlich. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern sind keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zuwiderlaufen.

VII. Befristung; Evaluierung

Die Regelungen sollen dauerhaft wirken, so dass eine Befristung nicht in Betracht kommt.

Wegen der geringen finanziellen Auswirkungen sowie der nicht signifikanten Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand ist eine Evaluation der Regelungen nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes)

Zu Nummer 1

§ 2

§ 2 ESMFinG nennt die Aufgaben des ESM sowie die ihm zur Verfügung stehenden Finanzhilfeeinstrumente entsprechend dem ESM-Vertrag. Aufgabe des ESM war es bislang, einer Vertragspartei des ESM, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme hat oder der diese drohen, Stabilitätshilfen unter strengen dem Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen zu gewähren, sofern dies unabdingbar ist, um die Finanzstabilität der Eurozone insgesamt und seiner Mitgliedstaaten zu wahren. Als dem ESM zur Verfügung stehende Instrumente wurden bislang entsprechend dem ESM-Vertrag die vorsorglichen Finanzhilfen, Finanzhilfen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten einer Vertragspartei, Darlehen sowie der Ankauf von Anleihen einer Vertragspartei auf dem Primär- oder Sekundärmarkt genannt. Nachdem die Liste der dem ESM zur Verfügung stehenden Finanzhilfeeinstrumente durch einen einvernehmlichen Beschluss des Gouverneursrates des ESM nach Artikel 19 des ESM-Vertrags um das Instrument der direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten erweitert wurde, wurde § 2 dahingehend geändert, dass als dem ESM zur Verfügung stehendes Finanzhilfeeinstrument auch die direkte Rekapitalisierung von Finanzinstituten genannt wird (Gesetz zur Änderung des ESMFinG vom 29. November 2014 (BGBl. I S. 1821, 2193)).

Durch das ESM-Änderungsübereinkommen wird der Aufgabenbereich des ESM dahingehend erweitert, dass der ESM dem SRB für den SRF die Letztsicherungsfazilität zur Verfügung stellen darf, um die Anwendung der Abwicklungsinstrumente und die Ausübung der Abwicklungsbefugnisse des SRB, wie sie im Recht der Europäischen Union verankert sind, zu unterstützen (Artikel 3 Absatz 2 des ESM-Vertrags, Artikel 12 Absatz 1a des ESM-Vertrags). Durch die Änderung der Überschrift von § 2 und die Einfügung des Absatzes 2 wird

diese Erweiterung des Aufgabenbereichs des ESM im ESMFinG nachvollzogen. Gemäß der politischen Einigung der Euro-Gruppe im inklusiven Format vom 4. Dezember 2019, die vom Euro-Gipfel am 13. Dezember 2019 zur Kenntnis genommen und durch die Euro-Gruppe im inklusiven Format am 30. November 2020 bestätigt wurde, ersetzt die Letztsicherung für den SRF das ESM-Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung, sobald der Gouverneursrat nach Artikel 18a Absatz 1 Unterabsatz 1 des ESM-Vertrags beschließt, dem SRB eine Letztsicherungsfazilität zu gewähren.

Artikel 12 Absatz 1a Satz 2 des ESM-Vertrags legt fest, dass Darlehen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität nur als Mittel der letzten Wahl und nur in dem Maße gewährt werden, wie das mittelfristig haushaltsneutral ist. Artikel 3 Absatz 4 des ESM-Vertrags bestimmt zur Konditionalität, dass die zur Anwendung kommenden Auflagen dem gewählten Finanzhilfelinstrument nach Maßgabe des ESM-Vertrags angemessen sein müssen.

Das Verfahren und die Voraussetzungen für die Gewährung der Letztsicherungsfazilität beziehungsweise ihre Inanspruchnahme im Einzelfall sind in Artikel 18a des ESM-Vertrags geregelt. Auf der Grundlage eines Ersuchens um eine Letztsicherungsfazilität durch den SRB und eines Vorschlags des Geschäftsführenden Direktors kann der Gouverneursrat beschließen, dem SRB vorbehaltlich angemessener Schutzbestimmungen eine Letztsicherungsfazilität für alle im Recht der Europäischen Union vorgesehenen Verwendungsmöglichkeiten des SRF zu gewähren. Die Letztsicherungsfazilität wird in Form einer revolving-Kreditlinie eingerichtet, aus der Darlehen bereitgestellt werden können. Die Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität im Einzelfall sind in Anhang IV zum ESM-Vertrag festgelegt.

Das Direktorium beschließt im Einzelfall einvernehmlich unter Heranziehung der in Anhang IV des ESM-Vertrags festgelegten Kriterien über Darlehen und entsprechende Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität. Grundlage einer solchen Auszahlungsentscheidung sind ein Darlehensersuchen des SRB, das alle relevanten Informationen enthält und gleichzeitig den Vertraulichkeitsvorschriften des Rechts der Europäischen Union entspricht, ein Vorschlag des Geschäftsführenden Direktors für den Beschluss des ESM-Direktoriums und eine Bewertung der Rückzahlungsfähigkeit des SRB sowie gegebenenfalls die Bewertungen der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank zur Erforderlichkeit eines Dringlichkeitsbeschlusses (Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des ESM-Vertrags).

Die ausführlichen finanziellen Modalitäten und Bedingungen der Letztsicherungsfazilität werden in einer Vereinbarung über eine Letztsicherungsfazilität mit dem SRB festgelegt, die vom Direktorium des ESM in gegenseitigem Einvernehmen genehmigt und vom Geschäftsführenden Direktor unterzeichnet wird (Artikel 18a Absatz 3 des ESM-Vertrags).

Die Durchführungsmodalitäten der Letztsicherungsfazilität werden in den vom Direktorium des ESM zu beschließenden ausführlichen Leitlinien geregelt (Artikel 18a Absatz 4 des ESM-Vertrags).

Das Ausmaß der Haftung Deutschlands wird durch die Einrichtung der Letztsicherungsfazilität nicht geändert. Es ist gemäß Artikel 8 Absatz 5 des ESM-Vertrags unter allen Umständen auf den deutschen Anteil am genehmigten Stammkapital des ESM begrenzt.

Die Letztsicherungsfazilität soll nach Inkrafttreten des Übereinkommens zur Änderung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus gemäß der politischen Einigung der Euro-Gruppe im inklusiven Format vom 04. Dezember 2019, die vom Euro-Gipfel am 13. Dezember 2019 zur Kenntnis genommen und durch die Euro-Gruppe im inklusiven Format am 30. November 2020 bestätigt wurde, eine nominale Obergrenze von 68 Milliarden Euro aufweisen. (Artikel 18a Absatz 1 Unterabsatz 3 ESM-Vertrag).

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstabe aa

§ 4 Absatz 1 Nummer 1a

§ 4 ESMFinG regelt die Mitwirkung des Deutschen Bundestages an Entscheidungen des ESM, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages betreffen. In solchen Fällen entscheidet das Plenum. Die Ergänzung von Nummer 1a stellt klar, dass auch die Entscheidungen im Rahmen des ESM,

1. dem einheitlichen Abwicklungsausschuss für den einheitlichen Abwicklungsfonds eine Letztsicherungsfazilität zu gewähren (Beschlüsse gemäß Artikel 18a Absatz 1 Unterabsatz 1 des ESM-Vertrags),
2. zur Festlegung der in Artikel 18a Absatz 1 Unterabsatz 3 des ESM-Vertrags genannten Elemente (hierzu zählen die wesentlichen finanziellen Modalitäten und Bedingungen der Letztsicherungsfazilität, die nominale Obergrenze und deren etwaige Anpassungen sowie die Bestimmungen über das Verfahren zur Überprüfung, ob die Bedingung der Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens für die Bankenabwicklung erfüllt ist, über die Folgen für die Letztsicherungsfazilität und ihre Inanspruchnahme, sowie die Bedingungen, unter denen der Gouverneursrat beschließen kann, die Letztsicherungsfazilität zu beenden, und die Bedingungen, unter welchen sowie die Fristen innerhalb derer der Gouverneursrat beschließen kann, die Letztsicherungsfazilität gemäß Artikel 18a Absatz 8 des ESM-Vertrags fortzuführen); und
3. zur Beendigung oder Fortführung der Letztsicherungsfazilität (Beschlüsse gemäß Artikel 18a Absätze 1 und 8 des ESM-Vertrags in Verbindung mit den aufgrund Artikel 18a Absatz 1 Unterabsatz 3 des ESM-Vertrags erlassenen Beschlüssen des Gouverneursrates)

jeweils die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen. Es handelt sich hierbei um wichtige Grundsatzentscheidungen über Einrichtung und Ausgestaltung der Letztsicherungsfazilität. § 4 Absatz 1 Nummer 1a zweiter Teilsatz umfasst auch Beschlüsse über die spätere Erhöhung, Senkung oder Abschaffung der nominalen Obergrenze der Letztsicherungsfazilität.

Zu Doppelbuchstabe bb

§ 4 Absatz 1 Nummer 2a

Die Ergänzung von Nummer 2a stellt klar, dass die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages auch betroffen ist bei

4. Beschlüssen über die Annahme der Vereinbarung über die Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 3 des ESM-Vertrags; entsprechend ist es bislang bei den Stabilitätshilfen an ESM-Mitglieder auch für die vergleichbaren bilateralen Vereinbarungen über eine Finanzhilfefazilität in § 4 Absatz 1 Nummer 2 ESMFinG geregelt;
5. den Einzelfallentscheidungen über Darlehen und entsprechende Auszahlungen im Rahmen der eingerichteten Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des ESM-Vertrags sowie bei

6. Entscheidungen nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 2 des ESM-Vertrags, die Aufgabe der Entscheidung über Darlehen und entsprechende Auszahlungen nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des ESM-Vertrags für einen bestimmten Zeitraum und einen bestimmten Betrag an den Geschäftsführenden Direktor zu übertragen.

Zu Doppelbuchstabe cc

§ 4 Absatz 1 Nummer 5 - neu

Im Falle der Gewährung einer vorsorglichen ESM-Finanzhilfe nach Artikel 14 des ESM-Vertrags befasst sich das Direktorium des ESM regelmäßig, mindestens aber alle sechs Monate oder nachdem das betreffende ESM-Mitglied erstmals (über ein Darlehen oder einen Primärmarktkauf) Mittel gezogen hat, mit einem Überwachungsbericht über die Einhaltung der mit einer vorsorglichen ESM-Finanzhilfe jeweils verbundenen Auflagen gemäß Artikel 13 Absatz 7 des ESM-Vertrags. Artikel 14 Absatz 7 des ESM-Vertrags regelt das Verfahren und die Sanktionen für den Fall, dass der Überwachungsbericht zu dem Schluss kommt, dass das betreffende ESM-Mitglied gegen die mit der vorsorglichen ESM-Finanzhilfe jeweils verbundenen Auflagen verstößt. In einem solchen Fall wird der Zugang des ESM-Mitglieds zu den Mitteln der vorsorglichen ESM-Finanzhilfe eingestellt. Das Direktorium des ESM kann jedoch in gegenseitigem Einvernehmen beschließen, die Kreditlinie beizubehalten (Artikel 14 Absatz 7 Satz 1 des ESM-Vertrags). Die Ergänzung von Nummer 5 stellt klar, dass die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages auch bei einer solchen Entscheidung des ESM-Direktoriums zur Beibehaltung der Kreditlinie betroffen ist.

§ 4 Absatz 1 Nummer 6 - neu

Die in Nummer 6 erwähnten einstimmigen Beschlüsse zur vereinfachten Vertragsänderung

- zur Änderung der in Anhang III des ESM-Vertrags festgelegten Zugangskriterien für die vorsorgliche ESM-Finanzhilfe nach Artikel 14 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 1 des ESM-Vertrags,
- zur Änderung der in Anhang IV des ESM-Vertrags festgelegten Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 2 des ESM-Vertrags und
- zur Änderung der in Artikel 18a Absatz 6 Unterabsatz 1 Satz 2 des ESM-Vertrags festgelegten erforderlichen Stimmenmehrheit im Dringlichkeitsabstimmungsverfahren und der Umstände, unter denen eine künftige Überprüfung der Stimmenmehrheit stattfinden kann nach Artikel 18a Absatz 6 Unterabsatz 3 des ESM-Vertrags

treten jeweils erst in Kraft, nachdem die ESM-Mitglieder dem Verwahrer den Abschluss ihrer jeweiligen nationalen Verfahren notifiziert haben. In Deutschland bedürfen Vertragsänderungen durch Beschlüsse des Gouverneursrates oder des Direktoriums der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften (so ausdrücklich Artikel 2 Absatz 1 Nummern 1 bis 3 des Gesetzes zu dem Übereinkommen zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus). Dennoch ist bereits mit dem jeweiligen Änderungsbeschluss des ESM-Gouverneursrates die haushaltspolitische Gesamtverantwortung unmittelbar betroffen. Denn bereits diese Beschlüsse können auf europäischer und nationaler Ebene eine Erwartungshaltung begründen, die auf die Verabschiedung der jeweiligen Bundesgesetze gerichtet ist. Die Gestaltungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers ist insofern bereits mit dem Änderungsbeschluss des Gouverneursrates nicht unerheblich betroffen.

Zusätzlich ist die Beteiligung des Plenums des Deutschen Bundestages bei Beschlüssen des ESM-Gouverneursrates über die Beendigung der Aussetzung des Dringlichkeitsverfahrens vorgesehen. Nach zweimaliger Fassung von Dringlichkeitsbeschlüssen durch das

ESM-Direktorium im Dringlichkeitsabstimmungsverfahren, das einvernehmliche Beschlussfassung bereits mit einer qualifizierten Mehrheit von 85 Prozent der abgegebenen Stimmen ermöglicht, sieht der ESM-Vertrag eine automatische Beendigung dieser erleichterten Beschlussfassung vor (Aussetzung). Wollen die ESM-Gouverneure zum Dringlichkeitsverfahren zurückkehren (Beendigung der Aussetzung), soll hierzu das Plenum des Deutschen Bundestages befasst werden, um auch hier die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages zu wahren. Gemäß Artikel 4 Absatz 7 ESM-Vertrag werden die Stimmrechte eines jeden ESM-Mitglieds gemäß seinem Kapitalanteil gewichtet. Die Bundesrepublik Deutschland besitzt einen Kapitalanteil von 26,9 Prozent (Stand: 1. Januar 2021). Insofern besitzt die Bundesregierung bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit de facto ein Vetorecht. Die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages bleiben damit gewahrt.

§ 4 Absatz 1 Nummer 7 - neu

Nach Artikel 40 Absatz 4 Unterabsatz 1 Satz 1 des ESM-Vertrags kann der Gouverneursrat des ESM in gegenseitigem Einvernehmen beschließen, eine zusätzliche Tranche genehmigten Stammkapitals einzurichten, um die Übernahme von Rechten und Verpflichtungen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) durch den ESM zu erleichtern. Die zusätzliche Tranche ist stimmrechtslos (auch wenn das betreffende Kapital abgerufen wird), besteht aus abrufbarem Kapital und ist von einigen oder allen EFSF-Anteilseignern im Verhältnis des EFSF-Beitragschlüssels zu zeichnen. Sie ist entsprechend der nach dem EFSF-Rahmenvertrag vorgesehenen Übersicherung von EFSF-Garantien auf den Betrag begrenzt, der dem Gesamtwert der ausstehenden Summe der übertragenen EFSF-Darlehensfazilitäten multipliziert mit einem Prozentsatz von höchstens 165 Prozent entspricht (Artikel 40 Absatz 4 Unterabsatz 1 Satz 2 des ESM-Vertrags). Nach Artikel 40 Absatz 4 Unterabsatz 2 Satz 1 des ESM-Vertrags erhöht die Übertragung von Rechten und Verpflichtungen der EFSF nicht die Summe der EFSF- und der ESM-Verbindlichkeiten im Vergleich zu einem Fall, in dem die Übertragung nicht stattfindet. Hiermit wird gewährleistet, dass auch im Falle der Übertragung der EFSF-Verbindlichkeiten auf den ESM die maximale konsolidierte Haftung der Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten des ESM und der EFSF nicht ansteigt. Nach Artikel 40 Absatz 4 Unterabsatz 2 Satz 2 des ESM-Vertrags wird die zusätzliche Tranche parallel zur Rückzahlung der EFSF-Darlehen durch die EFSF-Programmländer entsprechend reduziert.

Nach Artikel 40 Absatz 4 Unterabsatz 3 des ESM-Vertrags tritt der Beschluss des Gouverneursrates in Kraft, nachdem die ESM-Mitglieder dem Verwahrer den Abschluss ihrer jeweiligen nationalen Verfahren notifiziert haben. In Deutschland sieht Artikel 2 Absatz 2 des Entwurfs eines Gesetzes zu dem Übereinkommen zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus für das Inkrafttreten des Gouverneursratsbeschlusses die Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften vor. In dem zu erlassenden Bundesgesetz wird gleichzeitig die Ermächtigung zur Übernahme von Gewährleistungen für die zusätzliche Tranche abrufbaren Stammkapitals erteilt (so ausdrücklich Artikel 2 Absatz 2 des Entwurfs eines Gesetzes zu dem Übereinkommen zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus). Genauso wie bei den in Nummer 6 erwähnten einstimmigen Beschlüssen des Gouverneursrates über Vertragsänderungen ist allerdings auch bei der in Nummer 7 erwähnten Beschlussfassung des Gouverneursrates über die Einrichtung einer zusätzlichen Tranche genehmigten Stammkapitals nach Artikel 40 Absatz 4 Unterabsatz 1 Satz 1 des ESM-Vertrags die haushaltspolitische Gesamtverantwortung unmittelbar betroffen. Denn auch in diesem Fall kann bereits bei der Beschlussfassung auf europäischer und nationaler Ebene eine Erwartungshaltung begründet werden, die auf die Verabschiedung des Bundesgesetzes nach Artikel 2 Absatz 2 des Entwurfs eines Gesetzes zu dem Übereinkommen zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus gerichtet ist. Deswegen ist bereits mit dem Beschluss des Gouverneursrates über die Einrichtung der zusätzlichen Tranche die haushaltliche Gestaltungsfreiheit und Planbarkeit nicht unerheblich beeinträchtigt.

Zu Buchstabe b

§ 4 Absatz 4

Zielsetzung der Norm ist, die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit zu gewährleisten und in Einzelfällen eine verantwortungsvolle Mitwirkung Deutschlands an Entscheidungen des ESM über stabilitätssichernde Maßnahmen zu ermöglichen, in diesem Fall konkret über die Gewährung von Darlehen und über entsprechende Auszahlungen unter der Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

Das Bundesverfassungsgericht stellt im Urteil vom 28. Februar 2012 (2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318 [344]) klar, dass der Deutsche Bundestag auch in einem System intergouvernementalen Regierens der Ort bleibt, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten. Bei Vorliegen der Voraussetzungen einer besonderen Eilbedürftigkeit, die eine Einberufung des Plenums ausschließt, kommt dabei nach dem Bundesverfassungsgericht eine Befassung des Haushaltsausschusses in Betracht, um die Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages zu wahren (2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318 [361]).

Die Stabilitätssicherung des Bankensektors kann ein schnelles Eingreifen erfordern, um keinen Anlass zu Spekulationen auf den Märkten zu bieten, Ansteckungsgefahren zu verhindern oder zu minimieren und so einer sehr raschen Ausbreitung einer Krise wirksam entgegenzutreten. Verzögerungen bei der Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen können negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität haben und mittelbar zu Verwerfungen auch in der Realwirtschaft führen. Würden sich in einem konkreten Fall durch umfangreichere organisatorische Vorbereitungen durch die Befassung des Plenums nicht hinnehmbare Verzögerungsrisiken ergeben, kann die Bundesregierung die besondere Eilbedürftigkeit geltend machen, die eine Einberufung des Plenums ausschließt.

Das Bundesverfassungsgericht rechtfertigt die Wahrnehmung der Entscheidungsbefugnisse des Deutschen Bundestages durch den Haushaltsausschuss, wenn ansonsten eine sachgerechte Aufgabenerfüllung nicht gewährleistet ist (vgl. 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318 [350 f., 361] sowie BVerfG, Urteil v. 7.9. 2011 - 2 BvE 987/10 u.a., BVerfGE 129, 124 [186]). Dies kann der Fall sein, wenn das Plenum nicht kurzfristig genug zusammentreten und aufgrund der Zeitnot nicht sachgerecht beraten und beschließen kann. Der Haushaltsausschuss hat hingegen eine Größe, die ein kurzfristiges Zusammentreten ermöglicht (44 Mitglieder in der 19. Wahlperiode). Er ist im Notfall bereits beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist (vgl. § 67 Satz 1 GOBT) und verfügt über stellvertretende Ausschussmitglieder, was rasche Entscheidungen auch bei Verhinderung einzelner Mitglieder erleichtert.

Die Annahme der besonderen Eilbedürftigkeit ist von der Bundesregierung in jedem Einzelfall zu begründen, es gibt keine Regelvermutung. Der Haushaltsausschuss hat die Befugnis, der Einschätzung einer Angelegenheit durch die Bundesregierung als besonders eilbedürftig zu überprüfen und gegebenenfalls zu widersprechen, mit der Folge, dass das Plenum das Beteiligungsrecht wahrnimmt. Davon unabhängig kann das Plenum die Eilbefugnis des Haushaltsausschusses jederzeit durch einen mit einfacher Mehrheit gefassten Beschluss an sich ziehen und durch einfachen Beschluss ausüben. Damit unterliegen auch besonders eilbedürftige Entscheidungen einem Letztentscheidungsrecht des Plenums des Deutschen Bundestages, dass das Budgetrecht und haushaltspolitische Gesamtverantwortung grundsätzlich selbst wahrnimmt.

Schließlich wird zugleich die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat im neuen § 7 Absatz 4a auch auf die Fälle eines

Darlehensersuchens des einheitlichen Abwicklungsausschusses im Rahmen der Letztsicherungsfazilität und eines Beschlussvorschlags des Geschäftsführenden Direktors nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus erweitert. Die Bundesregierung gibt zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine Stellungnahme ab zu Inhalt und Umfang des beantragten Darlehens, zu den finanziellen Folgen, zur Bewertung der Rückzahlungsfähigkeit des SRB und zum Vorschlag des Geschäftsführenden Direktors für einen Beschluss des ESM- Direktoriums unter Heranziehung der in Anhang IV des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus festgelegten Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität. Damit ist eine umfassende Unterrichtung und Information über die einzelnen Beratungsgegenstände eines jeden Abgeordneten sichergestellt, damit jeder Abgeordnete das subjektive organschaftliche Recht aus Artikel 38 Absatz 1 GG, sich im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit an den Verhandlungen und Beratungen zu beteiligen und an den Entscheidungen und Abstimmungen mitzuwirken und das Kontrollrecht über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen auszuüben, wahrnehmen kann. Die Unterrichtung der nicht beteiligten Abgeordneten mindert die Intensität der mit der Delegation verbundenen Einschränkung ihrer Statusrechte und das Ausmaß der Ungleichbehandlung, und ermöglicht es dem Plenum grundsätzlich, die Entscheidung wieder an sich zu ziehen, wie es das Bundesverfassungsgericht für erforderlich hält (vgl. 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, [355 f.]).

Die Delegation der Beteiligungsrechte im eng begrenzten Ausnahmefall der Entscheidung über Darlehen und entsprechende Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des ESM-Vertrags in besonderen Eilfällen wird daher den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen schonenden Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages und den damit kollidierenden Statusrechten der nicht dem Haushaltsausschuss angehörigen Abgeordneten gerecht. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist gewahrt.

Für die Fälle einer besonderen Vertraulichkeit der Angelegenheit bleibt die Möglichkeit der Beteiligung des Sondergremiums nach § 6 unberührt, vgl. Nummer 4, Buchstabe a.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstabe aa

§ 5 Absatz 2 Nummer 1a

§ 5 ESMFinG sieht eine Beteiligung des Haushaltsausschusses bei allen weiteren, die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berührenden Angelegenheiten des ESM vor. § 5 Absatz 2 ESMFinG enthält eine abschließende Aufzählung von klar definierten Fällen, bei denen die Zustimmung des Haushaltsausschusses vor einer Beschlussfassung des ESM vorgeschrieben ist.

Die neue Nummer 1a betrifft Fälle der Gewährung einer vorsorglichen ESM-Finanzhilfe nach Artikel 14 des ESM-Vertrags. Artikel 14 Absatz 7 des ESM-Vertrags regelt das Verfahren und die Sanktionen für den Fall, dass der Überwachungsbericht zu dem Schluss kommt, dass das betreffende ESM-Mitglied gegen die mit der vorsorglichen ESM-Finanzhilfe jeweils verbundenen Auflagen verstößt. In einem solchen Fall wird der Zugang des ESM-Mitglieds zu den Mitteln der vorsorglichen ESM-Finanzhilfe eingestellt (siehe zur Möglichkeit einer abweichenden Beschlussfassung des Direktoriums Artikel 14 Absatz 7 Satz 1 des ESM-Vertrags und den Parlamentsvorbehalt nach § 4 Absatz 1 Nummer 5 ESMFinG - neu).

Für den Fall, dass das betreffende ESM-Mitglied bereits Mittel aus der vorsorglichen ESM-Finanzhilfe gezogen hat, werden diese mit einer zusätzlichen Marge entsprechend der

ESM-Preisgestaltungsleitlinie verzinst. Das Direktorium kann aber beschließen, auf die Anwendung dieser zusätzlichen Marge zu verzichten, wenn es aufgrund des Überwachungsberichts zu der Einschätzung kommt, dass die Nichterfüllung der Auflagen auf Ereignisse zurückzuführen ist, die sich der Kontrolle des ESM-Mitglieds entziehen (Artikel 14 Absatz 7 Satz 2 des ESM-Vertrags). Die neue Nummer 1a sieht eine Zustimmung des Haushaltsausschusses auch vor Beschlüssen des Direktoriums über den Verzicht auf die Anwendung einer zusätzlichen Marge nach Artikel 14 Absatz 7 Satz 2 des ESM-Vertrags vor.

Zu Doppelbuchstabe bb

§ 5 Absatz 2 Nummer 3

Die Annahme oder wesentliche Änderung der Leitlinien für die Durchführung der einzelnen dem ESM zur Verfügung stehenden Finanzhilfeeinstrumente bedürfen der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses. Durch die Änderung in Nummer 3 wird auch die Annahme oder wesentliche Änderung der Leitlinie für die Durchführungsmodalitäten der Letztversicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 4 des ESM-Vertrags dem Zustimmungserfordernis des Haushaltsausschusses unterstellt.

Zu Doppelbuchstabe cc

§ 5 Absatz 2 Nummer 6

Durch die Ergänzung von Nummer 6 wird die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses auch bei der Zustimmung des Direktoriums zum Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem ESM und der Europäischen Kommission vorgesehen.

Zu Buchstabe b

§ 5 Absatz 3

Zu allen nicht schon von § 5 Absatz 2 ESMFinG erfassten Angelegenheiten des ESM, die die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages berühren, hat der Haushaltsausschuss gemäß § 5 Absatz 3 Satz 1 ESMFinG ein Recht zur Stellungnahme. Exemplarisch nennt der bisherige § 5 Absatz 3 Satz 2 ESMFinG „Beschlüsse über die Auszahlung einzelner Tranchen der gewährten Stabilitätshilfe“. Mit der Änderung in Satz 2 wird die Regelung um einen weiteren Beispielsfall aus dem Bereich der vorsorglichen ESM-Finanzhilfen nach Artikel 14 des ESM-Vertrags ergänzt. Nach Artikel 14 Absatz 6 des ESM-Vertrags wird das Direktorium regelmäßig, mindestens aber alle sechs Monate oder nachdem das ESM-Mitglied erstmals (über ein Darlehen oder einen Primärmarktkauf) Mittel gezogen hat, mit einem Bericht über die Einhaltung der mit einer Finanzhilfefazilität verbundenen Auflagen nach Artikel 13 Absatz 7 des ESM-Vertrags befasst. Wird festgestellt, dass das ESM-Mitglied die mit der vorsorglichen ESM-Finanzhilfe verbundenen Auflagen weiterhin erfüllt, wird die vorsorgliche Finanzhilfe aufrechterhalten. Der Geschäftsführende Direktor oder ein Mitglied des Direktoriums kann jedoch beantragen, dass das Direktorium einvernehmlich darüber beschließt, ob die vorsorgliche ESM-Finanzhilfe beibehalten werden soll (Artikel 14 Absatz 6 Satz 3 des ESM-Vertrags).

Mit der Ergänzung in Satz 2 wird klargestellt, dass bei Entscheidungen über die Beibehaltung der Kreditlinie nach Artikel 14 Absatz 6 Satz 3 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus dem Haushaltsausschuss ein Stellungnahmerecht zukommt.

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe a

§ 6 Absatz 1 Satz 1

Nach § 6 Absatz 1 ESMFinG können die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 2012 (2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318) in Fällen besonderer Vertraulichkeit von einem Sondergremium wahrgenommen werden. Zielsetzung der Norm ist, die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts in Fällen besonderer Vertraulichkeit zu gewährleisten und in Einzelfällen eine verantwortungsvolle Mitwirkung Deutschlands an Entscheidungen des ESM über stabilitätssichernde Maßnahmen zu ermöglichen (siehe Drucksache 17/10172, S. 13).

Belange des Geheimschutzes im Interesse verfassungsrechtlich geschützter Güter sind zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages als zwingende Gründe des Staatswohls grundsätzlich geeignet, die Einschränkung von Statusrechten der Abgeordneten zu rechtfertigen (vgl. BVerfG v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318 [359]; BVerfG v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83 u.a., BVerfGE 70, 324 [358 f.]).

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 2012 (2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318 [362]) ist eine Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf das Sondergremium aus Geheimschutzgründen jedoch nur dann gerechtfertigt, „wenn über Maßnahmen entschieden werden muss, bei denen nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern auch die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung an sich geheim gehalten werden müssen, um den Erfolg einer Maßnahme nicht von vornherein unmöglich zu machen.“ Bislang sieht § 6 Absatz 1 ESMFinG, angelehnt an die einschlägige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, als einzigen Anwendungsfall den Aufkauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt nach Artikel 18 des ESM-Vertrags vor.

Mit der Neufassung von § 6 Absatz 1 Satz 1 ESMFinG wird ein weiterer enger Anwendungsfall in die Norm aufgenommen. Die Bundesregierung kann nun auch im Einzelfall bei anstehenden Entscheidungen des ESM-Direktoriums über Darlehen und entsprechende Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des ESM-Vertrags die besondere Vertraulichkeit der Angelegenheit geltend machen, die die Befassung des Sondergremiums ermöglicht. Die besondere Vertraulichkeit ist weiterhin im Einzelfall zu begründen. Für den Fall, dass die Bundesregierung bei Entscheidungen über Darlehen und entsprechende Auszahlungen nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des ESM-Vertrags sowohl die besondere Vertraulichkeit nach Absatz 1 als auch die besondere Eilbedürftigkeit der Beschlussfassung nach § 4 Absatz 4 Satz 1 ESMFinG geltend macht, hat die Bundesregierung beide Anliegen zu begründen. Die bestehenden Regelungen in § 6 Absätze 2 bis 4 ESMFinG gelten weiterhin.

Die parlamentarische Befassung mit der Gewährung von Darlehen und entsprechende Auszahlungen unter der Letztsicherungsfazilität kann eine besondere Vertraulichkeit erfordern, da es denkbar ist, dass bereits die Tatsache der Beratung oder Beschlussfassung geheim gehalten werden muss, um den Erfolg der Maßnahme nicht zu vereiteln. Es ist beispielsweise denkbar, dass zum Zeitpunkt der parlamentarischen Befassung nicht öffentlich bekannt ist, dass die zuständige Aufsichtsbehörde zu der Feststellung gelangt ist, dass das betroffene Institut ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt und damit die Voraussetzungen der Abwicklung gegeben sind. Sollte dies aber noch vor Abschluss der Abwicklungsmaßnahme öffentlich bekannt werden, ist es denkbar, dass aufgrund eines plötzlichen Verlustes von Marktvertrauen in das betroffene Institut die avisierte Abwicklungsmaßnahme scheitert oder wesentlich teurer wird, etwa, weil sich die Refinanzierungsmöglichkeiten des Instituts wesentlich verschlechtern. Ein Scheitern der Abwicklung kann negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität haben und mittelbar zu Verwerfungen auch in der Realwirtschaft führen.

Zwar hat der Deutsche Bundestag mit der von ihm erlassenen Geheimschutzordnung grundsätzlich ausreichende Vorsorge für die Wahrung der Vertraulichkeit getroffen. Die Geheimschutzordnung kann aber dann keine ausreichende Vorsorge bieten, wenn über Maßnahmen entschieden werden muss, bei denen nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern

auch die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung an sich geheim gehalten werden müssen, um den Erfolg einer Maßnahme nicht von vornherein unmöglich zu machen.

Schließlich bleibt die Regelung des § 6 Absatz 4 ESMFinG unverändert bestehen, wonach das Sondergremium dem Deutschen Bundestag über Inhalt und Ergebnis seiner Beratungen berichtet, sobald die Gründe für die besondere Vertraulichkeit entfallen sind. Nach Fortfall der Gründe wird auch die Bundesregierung den Deutschen Bundestag gemäß dem neuen § 7 Absatz 4a im Fall eines Darlehensersuchens des einheitlichen Abwicklungsausschusses im Rahmen der Letztsicherungsfazilität und eines Beschlussvorschlags des Geschäftsführenden Direktors nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus über Inhalt und Umfang des beantragten Darlehens, zu den finanziellen Folgen, zur Bewertung der Rückzahlungsfähigkeit des SRB und zum Vorschlag des Geschäftsführenden Direktors für einen Beschluss des ESM-Direktoriums unter Heranziehung der in Anhang IV des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus festgelegten Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität unterrichten. Die Delegation der Beteiligungsrechte im eng begrenzten Ausnahmefall der Entscheidung über Darlehen und entsprechende Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des ESM-Vertrags wird daher den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen schonenden Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages und den damit kollidierenden Statusrechten der nicht dem Sondergremium angehörigen Abgeordneten gerecht. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist gewahrt.

Zu Buchstabe b

§ 6 Absatz 3

Nach dem geltenden Absatz 3 hat das Sondergremium das Recht, der Einschätzung einer Angelegenheit durch die Bundesregierung als besonders vertraulich zu überprüfen und gegebenenfalls zu widersprechen. Im Falle des Widerspruchs nehmen das Plenum die in § 4 ESMFinG und der Haushaltsausschuss die in § 5 ESMFinG bezeichneten Beteiligungsrechte wahr, vgl. geltender § 6 Absatz 3 ESMFinG, wobei das Plenum des Deutschen Bundestages die Befugnisse des Haushaltsausschusses nach der geltenden Rechtslage jederzeit durch einen mit einfacher Mehrheit gefassten Beschluss an sich ziehen und durch einfachen Beschluss ausüben kann, vgl. geltender § 5 Absatz 5 ESMFinG.

Im Falle der Gewährung von Darlehen und entsprechender Auszahlungen unter der Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus könnte zusätzlich oder anstelle der besonderen Vertraulichkeit eine besondere Eilbedürftigkeit der Beschlussfassung vorliegen, die eine Beteiligung des Plenums ausschließt. Lehnt das Sondergremium das Vorliegen einer besonderen Vertraulichkeit ab und stellt stattdessen eine besondere Eilbedürftigkeit fest, sieht die Ergänzung vor, dass in diesem Fall der Haushaltsausschuss das Beteiligungsrecht des Plenums nach § 4 Absatz 1 Nummer 2a zweiter Teilsatz wahrnimmt. Auch hier kann der Haushaltsausschuss der Annahme der besonderen Eilbedürftigkeit unverzüglich widersprechen. Im Falle des Widerspruchs nimmt das Plenum das Beteiligungsrecht nach § 4 Absatz 1 Nummer 2a zweiter Teilsatz wahr. Die Entscheidungsbefugnis des Haushaltsausschusses kann das Plenum jederzeit durch einen mit einfacher Mehrheit gefassten Beschluss an sich ziehen und durch einfachen Beschluss ausüben. Damit unterliegen auch die Entscheidungen im Falle der Gewährung von Darlehen und entsprechenden Auszahlungen unter der Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus einem Letztentscheidungsrecht des Plenums des Deutschen Bundestages, welches das Budgetrecht und haushaltspolitische Gesamtverantwortung grundsätzlich selbst wahrnimmt.

Zu Nummer 5

Zu Buchstabe a

§ 7 Absatz 4 Satz 2

Das in Artikel 13 des ESM-Vertrags festgelegte Verfahren für die Gewährung von Stabilitätshilfe wird dahingehend geändert, dass Aufgaben, die bislang der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit der EZB oblagen, künftig gemeinsam vom Geschäftsführenden Direktor des ESM und der Europäischen Kommission (letztere im Benehmen mit der EZB) wahrgenommen werden. Nach Erhalt eines Stabilitätshilfesuchens überträgt der Vorsitzende des Gouverneursrates nun nach Artikel 13 Absatz 1 des ESM-Vertrags in der Fassung des ESM-Änderungsübereinkommens sowohl dem Geschäftsführenden Direktor als auch der Europäischen Kommission im Benehmen mit der EZB bestimmte Bewertungen gemeinsam vorzunehmen. Dazu gehören neben der Bewertung des Finanzierungsbedarfs auch die Bewertung der Tragfähigkeit der Staatsverschuldung und der Rückzahlungsfähigkeit. Vor dem Hintergrund muss Absatz 4 Satz 2 um die Bewertung des Geschäftsführenden Direktors neben der der Europäischen Kommission ergänzt werden.

Zu Buchstabe b

§ 7 Absatz 4a

Der neue Absatz 4a enthält ein spezielles parlamentarisches Unterrichtsrecht und eine korrespondierende Unterrichtspflicht der Bundesregierung für den Fall der Gewährung einer Letztsicherungsfazilität nach Artikel 18a Absatz 1 des ESM-Vertrags. Im Falle eines Darlehensersuchens des einheitlichen Abwicklungsausschusses im Rahmen der Letztsicherungsfazilität und eines Beschlussvorschlags des Geschäftsführenden Direktors nach Artikel 18a Absatz 5 Satz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus gibt die Bundesregierung zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine Stellungnahme ab zu Inhalt und Umfang des beantragten Darlehens, zu den finanziellen Folgen, zur Bewertung der Rückzahlungsfähigkeit des SRB und zum Vorschlag des Geschäftsführenden Direktors für einen Beschluss des ESM- Direktoriums unter Heranziehung der in Anhang IV des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus festgelegten Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität.

Mit dieser Einschätzung der Bundesregierung soll der Deutsche Bundestag in die Lage versetzt werden, sich unmittelbar ein Bild über den Sach- und Entscheidungsstand im ESM zu machen. Da die Bundesregierung möglicherweise aufgrund der Eilbedürftigkeit der Entscheidung nicht in der Lage ist, eine schriftliche Stellungnahme zu verfassen, kann die Unterrichtung im Einklang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juni 2012 (2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152 [214]) ausnahmsweise auch mündlich erfolgen, wenn nur so eine effektive Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte des Bundestages sichergestellt werden kann.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Diese Bestimmung regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes. Das ESM-FinG tritt an dem Tag in Kraft, an welchem das ESM-Änderungsübereinkommen gemäß dessen Artikel 5 Absatz 1 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt. Sollte das ESM-Änderungsübereinkommen jedoch vor der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft treten, tritt das Gesetz erst am Tag nach der Verkündung in Kraft. Die Bekanntmachung über das Inkrafttreten im Bundesgesetzblatt erfolgt durch das Bundesministerium der Finanzen.