



Europäischer Währungsfonds: der Bundestag ist dringend gefragt

EU-in-BRIEF | Ausgabe 01-2018

Von Prof. Dr. Michael Schreyer

Für die Errichtung eines Europäischen Währungsfonds liegt seit Dezember 2017 ein konkreter Gesetzesvorschlag der Europäischen Kommission auf dem Tisch. Dieser müsste, um realisiert zu werden, nicht nur die Zustimmung der Bundesregierung, sondern auch des Bundestages erhalten; und zwar mit einer Zweidrittelmehrheit. Der Bundestag hat sich bisher noch nicht damit befasst, weil er auf die Bildung einer Bundesregierung wartet. Eine Frist zur Stellungnahme des Bundestages wegen möglicher Subsidiaritätsbedenken läuft aber am 2. Februar aus.

Endlich hat der 19. Bundestag seine Fachausschüsse – so auch den Europa- und den Haushaltsausschuss – eingesetzt. Sie müssen dringend die Arbeit an der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion aufnehmen. Beflügelt durch das Engagement des französischen Staatspräsidenten Macron und das Tempo, das er mit seiner Sorbonne-Rede am 26. September vorgelegt hat, wurde von der Europäischen Kommission entsprechend dem Zeitplan, den Präsident Juncker bereits in seiner Rede zur Lage der EU am 13. September umrissen hat, zu Nikolaus ein ganzes Paket von Vorschlägen zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion den zuständigen Akteuren auf den Tisch gelegt.

Zu den Akteuren zählen in dem Fall nicht nur die EU Organe wie Europäisches Parlament, Rat, EZB, sondern auch die nationalen Parlamente, also auch der Bundestag.

Das Nikolaus-Paket beinhaltet einen konkreten Gesetzesvorschlag¹, dessen Wert und Streitwert besonders hervorsteicht. Es ist der Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Einrichtung des Europäischen Währungsfonds (EWF). Mit dieser Verordnung soll der seit 2012 bestehende Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen EWF überführt werden. Der ESM wurde auf der Basis eines zwischenstaatlichen Vertrages zwischen den Eurostaaten – also außerhalb des EU Rechtsrahmens – als internationale Finanzinstitution errichtet. Er soll nach dem Kommissionsvorschlag nun erstens in EU-Recht überführt und zweitens erweiterte Aufgaben erhalten.

Wenngleich CDU/CSU und SPD in ihrem Sondierungspapier festgehalten haben, dass sie eine Umwandlung des ESM in einen EWF wollen, ist keineswegs damit geklärt, dass im Falle einer Großen Koalition der Kommissionsvorschlag die Zustimmung von

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_827_de.pdf

Deutschland erhält. Dieser Vorschlag braucht nämlich nicht nur die Zustimmung der deutschen Bundesregierung im Rat, sondern er braucht die Zustimmung des Bundestages und zwar mit Zweidrittelmehrheit.

Zustimmung von Bundestag und Bundesrat notwendig

Wieso? In den europäischen Verträgen sind die Zuständigkeiten der EU-Ebene festgelegt, aber diese Zuständigkeiten umfassen nicht das Recht, einen EWF einzurichten. Im Vorfeld der Errichtung des ESM gab es nur die Vertragsänderung, die den Mitgliedstaaten die explizite Möglichkeit einräumt, einen Stabilitätsmechanismus einzurichten, aber nicht der EU. Nun enthält der Europäische Vertrag über die Arbeitsweise der EU eine sogenannte Flexibilitätsklausel (Artikel 352), nach der die EU trotzdem tätig werden kann, wenn dies erforderlich ist, um die Ziele der EU zu erreichen. Diese Flexibilitätsklausel zieht die Kommission als Rechtsgrundlage für ihren Vorschlag heran. Das ist aber sowohl argumentativ wie vom Entscheidungsverfahren her mit einigen recht hohen Hürden – insbesondere in Deutschland – verbunden.

Hohe Hürden

Zur argumentativen Hürde: der ESM funktioniert als internationale Finanzinstitution hervorragend. Er hat ein Spitzen-Rating und kann den Euro-Mitgliedstaaten, die im Zuge der Finanzkrise Hilfskredite brauchten, diese zu wesentlich günstigeren Konditionen bereitstellen als der Internationale Währungsfonds. Warum also eine Umwandlung zu einem EWF? Die Kommission argumentiert, dass mit der Verankerung im EU Rechtsrahmen und damit

in den EU-Entscheidungsverfahren die demokratische Rechenschaftspflicht erhöht und die Beschlussfassung effizienter werden soll.

Wie sieht es aus mit der demokratischen Kontrolle von ESM-Entscheidungen? Sie liegt aufgrund der Konstruktion des ESM bei den nationalen Parlamenten der Eurostaaten, aber fällt jeweils höchst unterschiedlich aus. In Deutschland muss der Bundestag jedem Hilfspaket des ESM und jeder einzelnen Tranche aus einem Hilfspaket zustimmen bevor der Finanzminister in dem Entscheidungsgremium des ESM sein Okay geben kann. So regelt es das deutsche ESM-Finanzierungsgesetz².

Da Entscheidungen des ESM in der Regel im Einvernehmen getroffen werden müssen, bedeutet dieser Parlamentsvorbehalt ein Veto-Recht des Bundestages. Ein vergleichbares parlamentarisches Recht bei Kreditvergaben durch den ESM haben nur die Parlamente von Estland, Finnland, Niederlande und in abgeschwächter Form von Österreich. In anderen Eurostaaten bestehen nur Konsultations- oder Informationsrechte oder nicht einmal dies.

Das Europäische Parlament (EP) hat kein Entscheidungs- oder Konsultationsrecht bei ESM-Entscheidungen. Juristisch liegt das an der zwischenstaatlichen Konstruktion des ESM, demokratisch ist es damit begründbar, dass das EP anders als die nationalen Parlamente nicht in seiner Budgethoheit betroffen ist, denn der EU Haushalt haftet nicht für ESM Kredite. Das EP hat sich nur ein nachträgliches Erörterungsrecht über die ökonomischen Anpassungsprogramme gesichert, die Staaten als Bedingung für die Hilfskredite aus dem ESM durchführen müssen. Bei einem EWF soll das EP stärker einbezogen werden, aber die Rolle der nationalen Parlamente uneingeschränkt gewahrt bleiben, obgleich die Kommission in

² <https://www.gesetze-im-internet.de/esmfing/index.html>

der Begründung für ihren Vorschlag die nationalen Parlamentsverfahren als teilweise mühsam bezeichnet und damit unter Effizienzaspekten ihren Vorschlag für den EWF begründet. Nach den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts wären Einschränkungen der Bundestagsrechte nicht verfassungsgemäß – zumindest solange der Kapitalstock und Kreditvergaben aus dem EMS bzw. EWF mit Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt verbunden sind. So gibt es wichtige Pros wie Cons zum Kommissionsvorschlag.

Vor- und Nachteile des Kommissionsvorschlags

Welche Zusammenarbeit oder Aufgabenteilung in der parlamentarischen Zuständigkeit zwischen der nationalen und europäischen Ebene juristisch möglich und europapolitisch der beste Weg ist – dieser Frage sollte sich der neue Bundestag dringend in seinen Gremien und in den interparlamentarischen Gremien auf EU Ebene widmen und nicht auf die Bildung einer Bundesregierung warten.

Zur verfahrensmäßigen Hürde für den Vorschlag zur Errichtung des EWF: Im Rat braucht der Vorschlag die Zustimmung aller Mitgliedstaaten. In Deutschland besteht für die Zustimmung der Bundesregierung zu einem EU Gesetz, das auf der Flexibilitätsklausel im EU-Recht beruht, aber ein Parlamentsvorbehalt. Diesen hat sich der Bundestag im Integrationsverantwortungsgesetz³ gesichert (§ 8). Danach kann die Zustimmung – oder Enthaltung – der Bundesregierung im Rat kann nur erfolgen, wenn zwei Drittel der Mitglieder des Bundestages sowie zwei Drittel der Stimmen im Bundesrat zustimmen.

Das bedeutet im jetzigen Bundestag: Selbst wenn im Fall einer Großen Koalition, die ja in Bezug auf die Mehrheit im Bundestag ziemlich klein ist, sämtliche Mitglieder der CDU/CSU und SPD zustimmen würden – was allerdings nach kritischen Äußerungen des CDU-Abgeordneten Krichbaum zur Rechtsgrundlage des Kommissionsvorschlags keineswegs sicher ist –, würden die 399 Stimmen bei weitem nicht ausreichen. Notwendig sind 472 Stimmen. Die Große Koalition müsste also mit anderen Fraktionen verhandeln. Alleine die Grüne Fraktion mit ihren 67 Mitgliedern ins Boot zu holen, reicht nicht aus, und die FPD wird nicht zustimmen.

Kein Selbstläufer wird im Bundestag auch der Vorschlag der EU-Kommission, das Aufgabenspektrum des EWF im Vergleich zum jetzigen EMS um eine Letztsicherungsfunktion für den einheitlichen Abwicklungsfonds für insolvente Banken zu erweitern. Danach soll, wenn die verfügbaren Mittel des einheitlichen Abwicklungsfonds für Kapital- oder Liquiditätszuführungen an die betroffenen Banken nicht ausreichen, der EWF mit Garantien oder Kreditlinien einspringen. Eine Letztsicherungsfunktion wurde immer wieder auch vom bisherigen deutschen Finanzminister Schäuble als notwendiges Element der Bankenunion erachtet.

Es wird zum konkreten Vorschlag aber eine Menge Pros und Cons geben, zumal er auch die Aufgabenteilung mit der EZB im Fall von Liquiditätskrisen von Banken berührt und das vorgeschlagene schnelle Entscheidungsverfahren nicht leicht mit den bisherigen Regeln über die Beteiligung des Bundestages bei ESM Entscheidungen in Einklang zu bringen wäre.

Von der Zustimmung des Bundestages – wie auch anderer nationaler Parlamente – hinge die Realisierung dieses weiteren Schritts zu

³ <https://www.gesetze-im-internet.de/intvg/BJNR302210009.html>

einer Europäischen Bankenunion auch dann ab, wenn er im Rahmen des bestehenden ESM-Vertrages erfolgen sollte. Eine Änderung des ESM-Vertrages muss von den Parlamenten ratifiziert werden, wobei hierfür im Bundestag eine einfache Mehrheit ausreichend wäre.

Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente

Ob am Ende der Kommissionsvorschlag zur Errichtung des EWF am Bundestag scheitern könnte, wird sich aber schon in vorherigen Schritten abzeichnen: in der Subsidiaritätskontrolle. Danach haben die nationalen Parlamente das Recht zu überprüfen, ob das Subsidiaritätsprinzip nach ihrer Meinung durch einen EU Gesetzesvorschlag verletzt wird. Innerhalb einer Achtwochenfrist können sie eine Stellungnahme abgeben. Diese Frist läuft für den Gesetzesvorschlag zum EWF am 2. Februar aus.

Bisher wurde der Gesetzesvorschlag nur von einigen Bundestagsabgeordneten in der Plenardebatte am 18. Januar über das Arbeitsprogramm der Kommission angesprochen. Die FDP hat einen Antrag zur Subsidiaritätsfrage angekündigt und am 1. Februar – also einen Tag vor Ablauf der Frist wird der Bundestag darüber debattieren und abstimmen. In einigen Tagen wird also

Klarheit darüber bestehen, ob SPD und CDU/CSU Fraktion gleicher Meinung sind oder die scheinbare Einigkeit im Sondierungspapier schon auseinanderfällt.⁴ Die nationalen Parlamente können aber nicht nur eine Subsidiaritätsrüge zu Gesetzesentwürfen erteilen, sondern gegebenenfalls auch eine Klage gegen Gesetzgebungsakte vorm Europäischen Gerichtshof erheben. Dieses Recht ist für den Bundestag im Integrationsverantwortungsgesetz so geregelt, dass bereits auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder der Bundestag verpflichtet ist, eine solche Klage beim Europäischen Gerichtshof vorzulegen. Die AfD-Fraktion und die beiden aus der Fraktion ausgetretenen Abgeordneten plus die Fraktion der Linken kommen zusammen diesem Quorum schon sehr nahe. Zudem ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass auch im Fall einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag für eine Zustimmung zu dem EWF-Vorschlag der Kommission, diese Entscheidung vorm Bundesverfassungsgericht landet.

Der Weg zu einem EWS ist also noch weit und holprig. Umso dringender ist es, dass der Bundestag nicht auf die Regierungsbildung wartet, sondern sich mit dem Vorschlag zur Errichtung eines EWF endlich befasst. Die Zeit der bloßen Lippenbekenntnisse zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion ist vorbei. Jetzt gilt es Farbe zu konkreten Schritten zu bekennen.

⁴ Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages hat am 25.01.2018 ein Gutachten vorgelegt, in dem er im Gegensatz zum juristischen Standpunkt der Kommission die Zulässigkeit der Rechtsgrundlage von

Artikel 352 AEUV für den Verordnungsentwurf anzweifelt.
<https://www.bundestag.de/blob/540620/fd5452fcb475651bee1ea5e8ada8a544/pe-6-05-18-pdf-data.pdf>



Über die Autorin

Prof. Dr. Michaela Schreyer (* 9. August 1951 in Köln) ist Vizepräsidentin der Europäischen Bewegung Deutschland e.V. und EU-Haushaltskommissarin a.D.

Kontakt: info@netzwerk-ebd.de

Beim Zitieren dieses Artikels verweisen Sie bitte auf: https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2017/11/EU-in-BRIEF-10_2017_Ausblick-auf-die-Zukunft-Europas.pdf.

Impressum

EU-in-BRIEF | Analysen – Positionen – Vorausschau ist ein kostenloses Informationsangebot im PDF-Format des Netzwerks Europäische Bewegung Deutschland.

ISSN-Nummer: 2191-8252

Zitier-Hinweise: Bisher wurden keine verbindlichen Regeln zur Zitierweise digitaler Publikationen geschaffen. Daher bitten wir, folgende Angaben zu übernehmen, wenn Sie einen unserer Texte zitieren möchten: Autoren des Textes, Titel des Textes, Internetadresse wie angegeben. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

© **Europäische Bewegung Deutschland e.V.**

Sophienstr. 28/29 | D-10178 Berlin

T +49 30 3036201-10 | F -19

info@netzwerk-ebd.de

Herausgeber: Bernd Hüttemann (V.i.S.d.P.)

Mehr Wissen!

Auf der Website der EBD erfahren Sie alles Wesentliche über unsere Organisation und können kostenfrei auf eine Vielzahl von Informationen zu Europa zugreifen: <http://www.netzwerk-ebd.de>

Die Europäische Bewegung Deutschland e.V., gegründet 1949, ist das größte zivilgesellschaftliche Netzwerk in Deutschlands und institutioneller Partner des Auswärtigen Amtes.