

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

Stellungnahme der Europäischen Zentralbank

vom 11. April 2018

zu einem Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds

(CON/2018/20)

(2018/C 220/02)

EINLEITUNG UND RECHTSGRUNDLAGE

Am 1. Februar 2018 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Rat der Europäischen Union um Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds⁽¹⁾ (nachfolgend der „Verordnungsvorschlag“) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, da der Verordnungsvorschlag für das in Artikel 127 Absatz 1 und Artikel 282 Absatz 2 des Vertrags und Artikel 2 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (nachfolgend die „Satzung des ESZB“) festgelegte vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), die Preisstabilität zu gewährleisten, relevant ist und Bestimmungen zur Einbindung der EZB in die Geschäftsführungsstruktur und Aufgaben des Europäischen Währungsfonds enthält.

Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

Allgemeine Anmerkungen

Die EZB befürwortet die Initiative der Europäischen Kommission, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in den Rechtsrahmen der Union einzubeziehen⁽²⁾. Wie im Bericht der fünf Präsidenten „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“⁽³⁾ festgestellt, der von den Präsidenten der Europäischen Kommission, des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments, der Eurogruppe und der EZB erarbeitet wurde, stellt diese Initiative einen wichtigen Schritt zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas dar. Die Schaffung des ESM als Einrichtung der Union würde es ermöglichen, dessen Ziel — einen Beitrag zur Gewährleistung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets sowie der an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten zu leisten — besser zu erreichen. Zur Erreichung dieses Ziels kann der ESM Finanzmittel mobilisieren und Mitgliedstaaten, die mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen konfrontiert sind oder konfrontiert zu werden drohen, eine Stabilitätshilfe bereitstellen.

Zudem weist die EZB für den Fall, dass der ESM eine zwischenstaatliche Einrichtung außerhalb der Unionsrechtsordnung bleiben sollte, daraufhin, dass bei jeder künftigen Beratung darüber, welche Aufgaben dem ESM im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung übertragen werden könnten, die bestehenden Zuständigkeiten, die der Union und ihren Organen durch das Unionsrecht übertragen wurden, zu respektieren sind⁽⁴⁾.

Die EZB hebt hervor, dass der Verordnungsvorschlag ein wichtiger erster Schritt ist und dass weitere Reformen des ESM von entscheidender Bedeutung sein werden. Erstens sollte der ESM mit den Finanzierungsinstrumenten ausgestattet werden, die für die Erreichung seiner Ziele und die Erfüllung seiner Aufgaben notwendig sind. Die EZB empfiehlt, diese Finanzierungsinstrumente näher zu überprüfen, damit gewährleistet ist, dass sie geeignet sind, die Ursachen der Finanzinstabilität und — im Falle akuter Marktinstabilität — eine Ansteckung effektiv zu bekämpfen⁽⁵⁾ sowie die Bankenunion zu fördern. Insbesondere sollten die Instrumente der vorsorglichen Finanzhilfe, die mit angemessenen Auflagen verknüpft sind, verbessert werden, um besser zur Krisenprävention beizutragen. Zweitens ist es für die wirksame Anwendung dieser Instrumente wichtig, die Geschäftsführungsregelungen des ESM zu stärken, um schnellere und glaubwürdige Beschlussfassungsverfahren zu schaffen, die sich auf eine hochwertige und unabhängige technische Fachkompetenz stützen.

⁽¹⁾ COM(2017) 827 final.

⁽²⁾ Siehe Nummer 8 der Stellungnahme CON/2011/24. Alle Stellungnahmen der EZB werden auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu veröffentlicht.

⁽³⁾ Siehe Europäische Kommission, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Bericht von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, vom 22. Juni 2015, abrufbar auf der Website der Kommission unter www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ Siehe „Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Französische Republik“, 7-71, ECLI:EU:C:1971:121, Randnr. 20; „Gutachten 1/92 des Gerichtshofs vom 10. April 1992, ECLI:EU:C:1992:189, Randnr. 41; Thomas Pringle gegen Government of Ireland u. a.“, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Randnr. 158.

⁽⁵⁾ Siehe Nummer 6 der Stellungnahme CON/2011/24.

Spezifische Anmerkungen

1. Die Rolle der EZB

- 1.1. Der Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (nachfolgend der „ESM-Vertrag“) weist der Europäischen Kommission verschiedene Aufgaben des ESM zu, die sie im Benehmen mit der EZB zu erfüllen hat. Insbesondere sind der Europäischen Kommission die Aufgaben übertragen, im Benehmen mit der EZB Stabilitätshilfersuchen zu bewerten, ein Memorandum of Understanding auszuhandeln, in dem die mit der Finanzhilfe verbundenen Auflagen präzisiert werden, und zu überwachen, ob die mit der Finanzhilfe verbundenen Auflagen eingehalten werden. Im Zusammenhang mit der Bewertung des Stabilitätshilfersuchens ist der Vorsitzende des Gouverneursrats insbesondere verpflichtet, der Europäischen Kommission die Aufgaben zu übertragen, im Benehmen mit der EZB zu bewerten, ob eine Gefahr für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt oder seiner Mitgliedstaaten besteht und eine Bewertung der Tragfähigkeit der Staatsverschuldung sowie des tatsächlichen oder potenziellen Finanzierungsbedarfs des betreffenden Mitgliedstaats vorzunehmen. Ferner wurden sowohl die Europäische Kommission als auch die EZB mit der Aufgabe betraut, die Dringlichkeit der Stabilitätshilfersuchen zu bewerten und als Beobachter an den Sitzungen des Gouverneursrats und des Direktoriums teilzunehmen.
- 1.2. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat in der Rechtssache *Pringle* ⁽¹⁾ festgestellt, dass die der Europäischen Kommission und der EZB im Rahmen des ESM-Vertrags übertragenen Funktionen, so bedeutsam sie auch sind, keine Entscheidungsbefugnis umfassen. Überdies verpflichten die Tätigkeiten dieser beiden Organe im Rahmen des ESM-Vertrags nur den ESM ⁽²⁾. Der EuGH hat ferner ausgeführt, dass „[d]ie der EZB durch den ESM-Vertrag übertragenen Funktionen (...) den verschiedenen Aufgaben, mit denen sie im AEU-Vertrag und in der Satzung des ESZB betraut wird, [entsprechen]“ ⁽³⁾.
- 1.3. Die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Rolle der EZB entspricht weitgehend ihrer Rolle im Rahmen des ESM-Vertrags. In diesem Zusammenhang hält es die EZB für wichtig hervorzuheben, dass jeder Beitrag, der auf der Grundlage des ESM-Vertrags sowie im Rahmen des Verordnungsvorschlags erfolgt, sich auf spezifische Fragen konzentriert, die für die grundlegende Aufgabe des ESZB, die Geldpolitik festzulegen und auszuführen sowie für den Beitrag des ESZB zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen von Bedeutung sind. Durch die Einbindung der EZB sollte sichergestellt werden, dass die EZB nicht nur die Auswirkungen auf ihre Aufgaben bewerten kann, sondern auch in der Lage ist, ihren Sachverstand zugunsten des ESM, der Europäischen Kommission und des betreffenden Mitgliedstaats einzusetzen. Die aktuelle Formulierung, nach der die Europäische Kommission ihre Aufgaben „im Benehmen mit“ der EZB erfüllt, wurde im Zuge der Finanzkrise erarbeitet. Angesichts der weiteren Entwicklung und Verbesserung des ständigen Krisenbewältigungsmechanismus der Union nach der Krise empfiehlt die EZB, die ihr zukommende Rolle zu konkretisieren, um die Aufgaben und die Unabhängigkeit der EZB, die in den Verträgen festgelegt sind, sowie die klare Einbeziehung von technischer Fachkompetenz und Verantwortlichkeiten im künftigen ESM-Rahmen besser widerzuspiegeln. Künftig kann die EZB sich, in angemessener Weise und sofern erforderlich, im Rahmen ihrer Befugnisse mit politischen Grundsätzen für den Finanzsektor und makroökonomisch relevanten Fragen im Zusammenhang mit Defizitziele, Tragfähigkeit und Finanzierungsbedarf befassen.
- 1.4. Schließlich empfiehlt die EZB, den Verordnungsvorschlag dahin gehend klarzustellen, dass die Rolle berücksichtigt wird, die der EZB auf der Grundlage von anderen Rechtsvorschriften zukommt, beispielsweise ihre Rolle im Rahmen des nach Inkrafttreten des ESM-Vertrags im Jahr 2013 eingerichteten Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism — SSM) ⁽⁴⁾. Bei den Finanzhilfelinstrumenten, die sich an den Bankensektor richten, sollten die Verantwortlichkeiten der EZB für die Aufsicht über Kreditinstitute innerhalb des SSM-Rahmens berücksichtigt werden ⁽⁵⁾. In diesem Zusammenhang sollte der Verordnungsvorschlag sicherstellen, dass die EZB im Vorfeld der Bereitstellung von Hilfe im Rahmen dieser Instrumente angemessen und zeitnah einbezogen wird und ihr gegebenenfalls Informationen zur Verfügung gestellt werden.

2. Unterstützung des Einheitlichen Abwicklungsausschusses

- 2.1. Der Verordnungsvorschlag sieht eine neue Aufgabe vor, die vom ESM zu erfüllen ist und dessen Ziel dient, einen Beitrag zur Gewährleistung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets sowie der an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten zu leisten. Der ESM hat die Aufgabe, finanzielle Unterstützung in Form von Kreditlinien oder Garantien für den Einheitlichen Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board — SRB) bereitzustellen, der auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁶⁾ eingerichtet wurde.

⁽¹⁾ Siehe C-370/12 *Pringle*.

⁽²⁾ Siehe C-370/12 *Pringle*, Randnr 161.

⁽³⁾ Siehe C-370/12 *Pringle*, Randnr 165. Siehe ebenso Randnr. 150 der Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in *Peter Gauweiler u. a. gegen Deutscher Bundestag*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7.

⁽⁴⁾ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63).

⁽⁵⁾ *Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank gegen Europäische Zentralbank*, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, Randnr. 63.

⁽⁶⁾ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (ABl. L 225 vom 30.7.2014, S. 1).

- 2.2. Die EZB befürwortet die im Bericht der fünf Präsidenten „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ hervorgehobene Initiative, dem ESM die Aufgabe zuzuweisen, eine glaubwürdige gemeinsame Letztsicherung („Backstop“) für den Einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund — SRF) bereitzustellen. Die EZB hat bereits früher darauf hingewiesen⁽¹⁾, dass sie den Vorschlag begrüßt, zusätzliche Letztsicherungsmechanismen einzurichten, die unter außergewöhnlichen Umständen eingreifen können, für den Fall dass die *Ex-ante*-Beiträge des SRF nicht ausreichen und die *Ex-post*-Beiträge nicht sofort verfügbar sind, um die Kosten des SRF zu decken; diese Mechanismen bestehen in Vereinbarungen mit Kredit- und Finanzinstituten oder anderen Dritten über Darlehen oder andere Formen der Unterstützung. Eine solche Letztsicherung sollte so schnell wie möglich und spätestens vor Ablauf der in der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 vorgesehenen Übergangsphase am 1. Januar 2024 eingeführt werden.
- 2.3. Es ist äußerst wichtig, dass die Unterstützung im Wege der Letztsicherung sämtliche möglichen Maßnahmen des SRB umfasst, unter anderem die Gewährung von Solvenzhilfe und Liquiditätsunterstützung an Institute, die sich in Abwicklung befinden. Mit dieser Liquiditätsunterstützung, die naturgemäß zeitlich begrenzt ist, ist das Risiko, dass Verluste erlitten werden, viel geringer. Letztsicherungsmechanismen, die die Liquiditätsbereitstellung durch den SRB erleichtern, sind besonders wichtig, da die Volumina an Liquiditätsunterstützung an ein in der Abwicklung befindliches Institut hoch sein können, wodurch die Kapazität des SRF überschritten wird.
- 2.4. Die EZB stimmt damit überein, dass die Letztsicherung mittelfristig haushaltsneutral sein sollte, da sichergestellt wird, dass die öffentliche Unterstützung über nachträglich bei der Finanzindustrie erhobene Abgaben wieder erstattet wird. Diese Anforderung dient einem der zentralen Ziele der Einrichtung eines Einheitlichen Abwicklungsmechanismus, nämlich der Abwicklung von Banken ohne dauerhafte Kostenbelastung der Steuerzahler. Der zeitliche Rahmen für die Rückforderung dieser Mittel vom Finanzsektor müsste sorgfältig austariert werden, um übermäßige prozyklische Abgaben zu vermeiden⁽¹⁾.
- 2.5. Die EZB stellt fest, dass eine gewisse Inkongruenz bei den Beschlussfassungsverfahren im Zusammenhang mit der Unterstützung des SRB besteht. Zum einen werden die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, die am SSM teilnehmen, und die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets dem SRB gemeinsam finanzielle Unterstützung über den ESM gewähren. Aus diesem Grund werden Beschlüsse, den SRB zu unterstützen, vom Gouverneursrat in Einvernehmen mit den nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, die am SSM teilnehmen, gefasst. Bei der nachträglichen Genehmigung solcher Beschlüsse durch den Rat können jedoch alle Mitglieder des Rates an der Abstimmung teilnehmen⁽²⁾. Dies umfasst nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaaten, die nicht am SSM teilnehmen.
- 2.6. Schließlich hebt die EZB die Notwendigkeit hervor, sicherzustellen, dass das gesamte Verfahren im Zusammenhang mit einer solchen Unterstützung des SRB schnell abgeschlossen werden kann und den Erlass und die Durchführung des SRB-Beschlusses zum Abwicklungskonzept nicht verzögert. Eine Beschlussfassung zu ESM-Auszahlungen sollte möglichst automatisch, schnell und effizient erfolgen. In dieser Hinsicht begrüßt die EZB die Tatsache, dass der Verordnungsvorschlag ein schnelles Verfahren für ESM-Beschlüsse zu Inanspruchnahmen vorsieht. Der Geschäftsführende Direktor ist befugt, über die Inanspruchnahme zu beschließen und muss diesen Beschluss spätestens 12 Stunden nach Eingang eines Antrags des SRB fassen⁽³⁾.

3. Umbenennung des Europäischen Stabilitätsmechanismus

- 3.1. Die Initiative der Europäischen Kommission, den ESM umzubenennen, könnte im Hinblick auf die Ziele des ESM und die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente irreführend sein. Die EZB schlägt vor, die derzeitige Bezeichnung des ESM beizubehalten, da auf diese Weise Klarheit und Kontinuität für die Öffentlichkeit gewährleistet wird. In diesem Zusammenhang ist die Verwendung des Begriffs „währungs-“ bei der neuen Bezeichnung der Unionseinrichtung im Rahmen des Verordnungsvorschlags ungenau, insbesondere da die Ziele und Aufgaben des ESM nicht „währungspolitisch“ Art sind. Gemäß den Verträgen beruht die Wirtschaftspolitik auf der engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im Bereich des Binnenmarkts und auf der Definition gemeinsamer Ziele, wohingegen die grundlegenden Aufgaben der Festlegung und Ausführung der Geldpolitik der Union und die Durchführung von Fremdwährungsgeschäften auf das EZB übertragen werden, an dessen Spitze die Beschlussorgane der EZB stehen.
- 3.2. Der EuGH hat in der Rechtssache *Pringle* festgestellt, dass die Einrichtung des ESM zum Bereich der Wirtschaftspolitik gehört⁽⁴⁾. Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass das mit dem ESM verfolgte Ziel der Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt sich klar vom Ziel der Gewährleistung der Preisstabilität unterscheidet, dem vorrangigen Ziel der Währungspolitik der Union. Auch wenn die Stabilität des Euro-Währungsgebiets Auswirkungen auf die Stabilität der in diesem Gebiet verwendeten Währung haben mag, kann eine wirtschaftspolitische Maßnahme nicht allein deshalb einer währungspolitischen Maßnahme gleichgestellt werden, weil sie mittelbare Auswirkungen auf die Stabilität des Euro haben kann⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Siehe Nummer 2.8 der Stellungnahme CON/2013/76.

⁽²⁾ Artikel 3 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags und Artikel 22 und 23 des Anhangs zum Verordnungsvorschlag.

⁽³⁾ Artikel 22 Absatz 7 und Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe b des Anhangs zum Verordnungsvorschlag.

⁽⁴⁾ Siehe C-370/12 *Pringle*, Randnr. 60.

⁽⁵⁾ Siehe C-370/12 *Pringle*, Randnr. 56.

- 3.3. Die EZB geht davon aus, dass der Internationale Währungsfonds (IWF) bei der Wahl der vorgeschlagenen neuen Bezeichnung als Inspiration gedient haben könnte. Der IWF wurde jedoch unter anderen Umständen und mit anderen Zielen und Aufgaben eingerichtet. Der IWF wurde durch das im Jahr 1944 verabschiedete Übereinkommen über den IWF geschaffen und mit der Überwachung der Einhaltung des Festkurs-Wechselkurssystems durch die Mitglieder — auch als Bretton-Woods-System bekannt — beauftragt, um eine Wiederholung der wettbewerbsbedingten Abwertungen zu vermeiden, die zur Weltwirtschaftskrise der 1930er beigetragen hatten. Sein Zweck besteht unter anderem in der Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik, der Erleichterung der Ausweitung und eines ausgewogenen Wachstums des Welthandels, der Förderung der Stabilität der Währungen, der Aufrechterhaltung geordneter Währungsbeziehungen unter den Mitgliedern und der Vermeidung von Währungsabwertungen aus Wettbewerbsgründen sowie unter angemessenen Sicherungen in der zeitweiligen Zurverfügungstellung der allgemeinen Fondsmittel des IWF an seine Mitglieder, um ihnen so Gelegenheit zu geben, Unausgeglichheiten in ihrer Zahlungsbilanz zu bereinigen⁽¹⁾.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 11. April 2018.

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Siehe Artikel I Ziffern i, ii, iii und v des Übereinkommens über den Internationalen Währungsfonds.