

Wimmel, Andreas

Article

Verhandeln in der Eurogruppe unter Vorbehalt des Bundestags

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wimmel, Andreas (2018) : Verhandeln in der Eurogruppe unter Vorbehalt des Bundestags, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 98, Iss. 1, pp. 24-29, <https://doi.org/10.1007/s10273-018-2236-4>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213620>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Andreas Wimmel

Verhandeln in der Eurogruppe unter Vorbehalt des Bundestags

Bevor die Bundesregierung der Gewährung von Stabilitätshilfen für Mitgliedstaaten der Eurozone zustimmen kann, muss sie ein Mandat des Bundestags einholen. Inwieweit schränkt ein solcher Parlamentsvorbehalt die Verhandlungsspielräume in der Eurogruppe ein? Am Beispiel des dritten Hilfsprogramms für Griechenland zeigt sich, dass kurzfristige Änderungen der Bedingungen, unter denen Kredittranchen ausbezahlt werden, kaum möglich sind. Zudem konnte sich die Eurogruppe auf keine Schuldenerleichterungen verständigen, die der Internationale Währungsfonds als Voraussetzung für eine finanzielle Beteiligung eingefordert hatte.

Am 16. Juni 2017 verständigten sich die Mitglieder der Eurogruppe darauf, Griechenland eine weitere Kredittranche von rund 8,5 Mrd. Euro aus dem dritten Hilfsprogramm auszuzahlen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) beteiligt sich weiterhin nicht finanziell an dem laufenden Programm, weil sich die Finanzminister auf keine sofortigen Maßnahmen zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit des Landes einigen konnten. Stattdessen stellte die Eurogruppe weitere Schuldenerleichterungen in Aussicht, die frühestens ab Herbst 2018 bewilligt werden sollen. Daraufhin beschloss der IWF eine „vorsorgliche Bereitschaftskreditvereinbarung“ in Höhe von 1,6 Mrd. Euro, die Griechenland allerdings erst dann erhält, wenn die Gläubiger-Institutionen ihren Worten Taten folgen lassen.¹

Dieser jüngste Kompromiss markiert nur eine kleine Episode der Euro-Rettungspolitik, die mit dem ersten Hilfspaket für Griechenland im Mai 2010 begonnen hatte.² Seither

wird über die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion kontrovers diskutiert, vor allem mit Blick auf verschiedene wirtschaftspolitische Reformmodelle, um die Konstruktionsfehler der Eurozone zu korrigieren und die Haushaltslagen in ihren Mitgliedstaaten zu stabilisieren.³ Andere Autoren haben auf den Verlust demokratischer Legitimation und Verantwortlichkeit verwiesen, wenn auf europäischer Ebene hinter verschlossenen Türen milliardenschwere Rettungspakete geschnürt werden.⁴ Wesentlich seltener sind bislang die Verhandlungskonstellationen bzw. die institutionellen Rahmenbedingungen thematisiert worden, unter denen über die Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen entschieden wird.⁵ Nur durch einen vertieften Abgleich der Interessen der beteiligten Akteure und ihrer institutionellen Einhegung lässt sich die Umsetzung bzw.

1 Vgl. W. Mussler: Neue Milliarden für Athen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.6.2017, S. 17; o. V.: IWF billigt Kreditarrangement für Athen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.7.2017, S. 18.

2 Vgl. T. Kunstein, W. Wessels: Die Europäische Union in der Währungs-krise: Eckdaten und Schlüsselerkenntnisse, in: integration, 34. Jg. (2011), H. 4, S. 308-322; F. W. Scharpf: Eurokrise: Ursachen und Folgen, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 9. Jg. (2011), H. 3, S. 324-337; J. Matthes: Euro-Rettungsschirm: Bilanz nach fünf Jahren, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 6, S. 422-428, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2015/6/euro-rettungsschirm-bilanz-nach-fuenf-jahren/> (20.12.2017).

3 Vgl. W. Streeck: Nach der Krise ist in der Krise: Aussichten auf die Innenpolitik des europäischen Binnenmarkts, in: Leviathan, 41. Jg. (2013), H. 2, S. 324-342; M. Höpner: Ein Währungsraum und viele Lohnregime. Warum der Euro nicht zum heterogenen Unterbau der Eurozone passt, in: Der Moderne Staat, 6. Jg. (2013), H. 2, S. 289-309; C. M. Schmidt, B. Weigert: Eurokrise: Erneute Atempause ist kein Grund zum Ausruhen, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 13, S. 28-34, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2014/13/eurokrise-erneute-atempause-ist-kein-grund-zum-ausruhen/> (20.12.2017); H.-W. Sinn: Gefangen im Euro, München 2014.

4 Vgl. H. Enderlein: Das erste Opfer der Krise ist die Demokratie: Wirtschaftspolitik und ihre Legitimation in der Finanzmarktkrise 2008-2013, in: Politische Vierteljahresschrift, 54. Jg. (2013), H. 4, S. 714-739; F. W. Scharpf: Legitimierung, oder das demokratische Dilemma der Euro-Rettungspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 13, S. 35-41; aktuell C. Wiesner: Möglichkeiten und Grenzen repräsentativer Demokratie in der EU-Finanzkrise, in: integration, 40. Jg. (2017), H. 1, S. 52-66.

5 Vgl. C. Fürtjes, L. Kramer, H.-D. Smeets: Das Scheitern des zweiten Griechenland-Rettungspakets – eine spieltheoretische Analyse, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 8, S. 541-547, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2015/8/das-scheitern-des-zweiten-griechenland-rettungspakets-eine-spieltheoretische-analyse/> (20.12.2017); aktuell N. Zahariadis: Bargaining Power and Negotiation Strategy: Examining the Greek Bailouts, 2010-2015, in: Journal of European Public Policy, 24. Jg. (2017), H. 5, S. 675-694.

Dr. Andreas Wimmel ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Unterlassung bestimmter wirtschafts- und finanzpolitischer Maßnahmen verstehen.⁶

Ein Vetospieler, der nicht am Verhandlungstisch sitzt, aber allen wesentlichen Entscheidungen zur Gewährung von Finanzhilfen seine Zustimmung erteilen muss, ist der Bundestag.⁷ Damit gehört der deutsche Gesetzgeber zu denjenigen nationalen Parlamenten in der EU, die über die weitreichendsten Kontrollrechte verfügen, wenn andere Eurostaaten ein Finanzhilfefeersuchen an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) richten.⁸ Vor diesem Hintergrund wird am Beispiel des laufenden dritten Anpassungsprogramms für Griechenland (2015 bis 2018) herausgearbeitet, ob und inwieweit Verhandlungsergebnisse der Eurogruppe auf diesen starken Parlamentsvorbehalt zurückgeführt werden können: Inwieweit beschränken vorherige Beschlüsse speziell des Bundestags den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum, um flexibel und zeitnah auf ökonomische Entwicklungen reagieren zu können? Eine Beantwortung dieser Frage trägt zu einem besseren Verständnis von ökonomisch teilweise dysfunktionalen Entscheidungen der Eurogruppe bei, durch die die Aussichten auf eine verbesserte Schuldentragfähigkeit Griechenlands zusätzlich getrübt worden sind.

Eurogruppe

Die Eurogruppe ist ein informelles Gremium, in dem die Wirtschafts- und Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets über alle Angelegenheiten beraten, die den Euro betreffen.⁹ Außerdem nehmen der für Wirtschafts- und Finanzpolitik zuständige EU-Kommissar sowie der Präsident der Europäischen Zentralbank an den Sitzungen teil, die in der Regel einmal im Monat – am Vorabend der Tagungen des Rates für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) – stattfinden. Der geschäftsführende Direktor des ESM wird regelmäßig eingeladen. Der IWF wird nur dann zu Beratungen über Wirtschaftsprogramme eingeladen, wenn er an diesen beteiligt ist. Die wichtigste Aufgabe der Eurogruppe besteht darin, eine enge Koordinierung der Wirtschaftspo-

litik der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes zu gewährleisten.¹⁰

Obwohl die Eurogruppe gemäß den EU-Verträgen keine Gesetzgebungskompetenz besitzt, gilt sie als das zentrale Gremium zur Vorbereitung von Rechtsakten und Beschlüssen, die anschließend entweder vom ECOFIN-Rat oder vom ESM umgesetzt werden.¹¹ Vor allem überprüft die Eurogruppe regelmäßig Berichte der EU-Kommission über laufende Anpassungsprogramme für Euroländer, die Finanzhilfen erhalten, und empfiehlt die Freigabe von Kredittranchen. Dabei entscheidet die Eurogruppe im gegenseitigen Einvernehmen, muss aber immer die Mehrheitsverhältnisse in den nachgelagerten Organen im Auge behalten, damit ihre Empfehlungen rechtskräftig werden können. Im ECOFIN-Rat kann diese Form der differenzierten Integration durchaus zu Spannungen führen, weil hier nicht nur die Minister aus den 19 Euroländern stimmberechtigt sind, sondern die Vertreter aller EU-Mitgliedstaaten.¹² Der ESM ist als internationale Finanzinstitution, die außerhalb der EU-Verträge operiert, zwar ebenfalls de jure nicht an Beschlüsse der Eurogruppe gebunden.¹³ Aber durch die starken personellen Verflechtungen zwischen Eurogruppe und ESM-Gouverneursrat fällt das interinstitutionelle Konfliktrisiko deutlich geringer aus.

Europäischer Stabilitätsmechanismus

Am 1. Juli 2013 hat der Europäische Stabilitätsmechanismus die Aufgaben der provisorischen Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) übernommen und ist seitdem für die Gewährung von Stabilitätshilfen zuständig.¹⁴ Oberstes Entscheidungsgremium des ESM ist der Gouverneursrat, der sich aus den Finanzministern der ESM-Mitgliedstaaten bzw. denjenigen EU-Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, zusammensetzt (Art. 5 Abs. 1 ESM-Vertrag). Der Gouverneursrat entscheidet je nach Gegenstand entweder im gegenseitigen Einvernehmen (Art. 5 Abs. 6 ESM-Vertrag) oder mit einer qualifizierten Mehrheit von 80 % der abgegebenen Stimmen (Art. 5 Abs. 7 ESM-Vertrag). Die Stimmrechte jedes

6 Vgl. grundlegend F. W. Scharpf: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000.

7 Vgl. S. Hölscheidt: Parlamentarische Kontrolle in der Eurokrise, in: B. Eberbach-Born, S. Kropp, A. Stuchlik, W. Zeh (Hrsg.): Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden 2013, S. 105-129; A. Wimmel: Die Mitwirkungsrechte des Bundestages in der Euro-Krise. Eine machtpolitische Analyse, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 12. Jg. (2014), H. 4, S. 484-506.

8 Vgl. B. Rittberger, T. Winzen: Parlamentarismus nach der Krise: Die Vertiefung parlamentarischer Asymmetrie in der reformierten Wirtschafts- und Währungsunion, in: Politische Vierteljahresschrift, 56. Jg. (2015), H. 3, S. 430-456.

9 Protokoll (Nr. 14) betreffend die Euro-Gruppe, in: Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 83 vom 30.3.2010, S. 283.

10 Eine ausführliche Darstellung der Aufgaben findet sich auf der Homepage der Eurogruppe: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/eurogroup> (1.9.2017).

11 T. Jacquemain: Ein seltener Blick: Die Euro-Gruppe aus juristischer Perspektive, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 18. Jg. (2015), H. 1, S. 27-63.

12 N. von Ondarza: Auf dem Weg zur Union in der Union. Institutionelle Auswirkungen der differenzierten Integration in der Eurozone auf die EU, in: integration, 36. Jg. (2013), H. 1, S. 17-33.

13 U. Häde: Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), in: A. Hatje, P.-C. Müller-Graff (Hrsg.): Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden-Baden 2014, S. 891-904.

14 Vgl. O. Höing: Weder Stabilitäts- noch Transferunion: der Europäische Stabilitätsmechanismus in einer reformierten Währungszone, in: integration, 39. Jg. (2016), H. 1, S. 15-29; kritisch M. C. Kerber: Der Europäische Stabilitätsmechanismus ist eine Hydra, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 7, S. 455-461, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2013/7/der-europaeische-stabilitaetsmechanismus-ist-eine-hydra/> (20.12.2017).

ESM-Mitgliedstaaten entsprechen der Zahl der Anteile, die dem betreffenden Mitglied am Stammkapital des ESM zugeteilt wurden (Art. 4 Abs. 7 ESM-Vertrag). Gemäß dem ESM-Beitragschlüssel (Anhang II ESM-Vertrag) belaufen sich die Stimmanteile des deutschen Vertreters aktuell auf rund 27 %, d.h. er besitzt nicht nur bei einstimmigen Beschlüssen, sondern auch bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit eine Sperrminorität. Ohne deutsche Zustimmung kann der ESM also nicht aktiv werden oder wesentliche Änderungen an laufenden Hilfsprogrammen beschließen.¹⁵

Jedes ESM-Mitglied kann an den Vorsitzenden des Gouverneursrates ein Stabilitätshilfeersuchen richten. Daraufhin bewertet die Europäische Kommission, ob die Bedingungen für eine Stabilitätshilfe gegeben sind und kalkuliert den tatsächlichen oder potenziellen Finanzierungsbedarf (Art. 13 Abs. 1 ESM-Vertrag). Auf dieser Grundlage kann der Gouverneursrat einstimmig beschließen, dem betroffenen ESM-Mitgliedstaat grundsätzlich Stabilitätshilfe in Form einer Finanzhilfefazilität zu gewähren (Art. 13 Abs. 2 ESM-Vertrag). In diesem Fall überträgt der Gouverneursrat der EU-Kommission die Aufgabe, mit dem ESM-Mitglied ein *Memorandum of Understanding* auszuhandeln, in dem die mit der Finanzhilfefazilität verbundenen Auflagen im Einzelnen ausgeführt werden. Gleichzeitig erarbeitet der geschäftsführende Direktor des ESM einen Vorschlag für eine Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität, der unter anderem die Finanzierungsbedingungen enthält und vom Gouverneursrat einstimmig anzunehmen ist (Art. 13 Abs. 3 ESM-Vertrag). Abschließend wird die EU-Kommission – im Einvernehmen mit der EZB und nach Möglichkeit zusammen mit dem IWF – damit beauftragt, die Einhaltung der mit der Finanzhilfefazilität verbundenen wirtschaftspolitischen Auflagen zu überwachen und regelmäßig Bericht zu erstatten (Art. 13 Abs. 7 ESM-Vertrag).

Parlamentsvorbehalt des Bundestags

Nach mehreren Urteilen des Bundesverfassungsgerichts verfügt der Bundestag über umfassende aktive Kontrollrechte gegenüber dem deutschen Regierungsvertreter im ESM-Gouverneursrat.¹⁶ Gemäß § 4 Abs. 1 ESMFinG werden alle Angelegenheiten des ESM, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags betreffen,

vom Plenum des Bundestags wahrgenommen.¹⁷ Diese haushaltspolitische Gesamtverantwortung tritt erstens ein, wenn gemäß Art. 13 Abs. 2 ESM-Vertrag auf Ersuchen eines ESM-Mitgliedstaates eine Stabilitätshilfe gewährt werden soll, zweitens bei der Annahme einer Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität (Art. 13 Abs. 3 ESM-Vertrag), der Zustimmung zu einem entsprechenden *Memorandum of Understanding* (Art. 13 Abs. 4 ESM-Vertrag) und im Falle einer direkt an Finanzinstitute gewährten Finanzhilfe, drittens bei Beschlüssen zur Veränderung des genehmigten ESM-Stammkapitals sowie des maximalen Darlehensvolumens nach Art. 10 Abs. 1 ESM-Vertrag; und viertens bei Beschlüssen des ESM über die Festlegung und Änderung von Obergrenzen der für ein bestimmtes Finanzhilfeeinstrument insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel.

In diesen Fällen darf die Bundesregierung einem Beschlussvorschlag in Angelegenheiten des ESM durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem das Plenum hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat. Ohne einen solchen Beschluss des Plenums muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen. Der Vertreter der Bundesregierung hat an der Beschlussfassung teilzunehmen (§ 4 Abs. 2 ESMFinG). Damit ist nicht nur abgesichert, dass der Gesetzgeber seine explizite Zustimmung erteilen muss, bevor der deutsche Vertreter im ESM-Gouverneursrat über die Gewährung von Finanzhilfen entscheiden kann, sondern das Plenum muss auch die im *Memorandum of Understanding* ausformulierten Bedingungen und Reformauflagen, zu denen Kredite bereitgestellt werden, genehmigen.

Haushaltsausschuss

Sämtliche nachgelagerten Beschlüsse des ESM, die überwiegend die konkrete Ausführung und Umsetzung von Finanzhilfen betreffen, werden vom Haushaltsausschuss kontrolliert.¹⁸ Dies betrifft unter anderem Entscheidungen über die Bereitstellung zusätzlicher Instrumente ohne Änderung des Gesamtfinanzierungsvolumens einer bestehenden Finanzhilfefazilität oder wesentliche Änderungen an den Bedingungen der Finanzhilfefazilität, außerdem Beschlüsse über den Abruf von Kapital nach Art. 9 Abs. 1 ESM-Vertrag sowie die Annahme oder wesentliche Änderung der Regelungen und Bedingungen, die für Kapitalabrufe nach Art. 9 Abs. 4 ESM-Vertrag gelten. Auch in diesen Fällen gilt die klare Regel, dass die Bundesregierung einem Beschlussvorschlag des ESM durch ihren Vertreter nur zustimmen

15 C. Calliess, C. Schoenfleisch: Die Bankenunion, der ESM und die Rekapitalisierung von Banken, in: Juristenzeitung, 70. Jg. (2015), H. 3, S. 113-121.

16 Vgl. M. Nettesheim: Die „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“ in der Rechtsprechung des BVerfG, in: P. Brandt (Hrsg.): Verfassung und Krise, Berlin 2015, S. 11-36; A. Wimmel: Das Bundesverfassungsgericht und die Mitwirkungsrechte des Bundestages in der Euro-Krise, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 31. Jg. (2016), H. 1, S. 44-62.

17 Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG) vom 13.9.2012 (BGBl. I S. 1918), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29.11.2014 (BGBl. I S. 1821, 2193) geändert worden ist.

18 Vgl. dazu A. Wimmel: Die Ausschüsse des Bundestages in der Euro-Krise, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 46. Jg. (2015), H. 2, S. 349-370.

oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten darf, nachdem der Haushaltsausschuss hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat (§ 5 Abs. 2 ESMFinG). Darüber hinaus kann das Plenum des Bundestags die Befugnisse des Haushaltsausschusses jederzeit durch einen mit einfacher Mehrheit gefassten Beschluss an sich ziehen und selbst ausüben (§ 5 Abs. 5 ESMFinG).

Das dritte Hilfsprogramm für Griechenland

Nach schwierigen Verhandlungen mit der griechischen Syriza-Regierung einigten sich die Finanzminister der Euroländer am 15. August 2015 auf ein drittes Hilfsprogramm in einem Umfang von bis zu 86 Mrd. Euro.¹⁹ Der Bundestag nahm den entsprechenden Antrag des Bundesministeriums der Finanzen gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 3 ESMFinG am 19. August 2015 nach namentlicher Abstimmung an.²⁰ Der Antrag umfasst unter anderem die Vereinbarung über eine Finanzhilfefazilität. Sie beinhaltet Angaben über die genaue Verwendung der Mittel und legt ohne Einschränkung fest, dass die Finanzhilfe in Form eines Darlehens gewährt wird. Die maximale durchschnittliche Laufzeit der Darlehenstranchen ist auf 32,5 Jahre begrenzt. Außerdem wurde geregelt, dass sich die Gebühren und Zinsen für das Darlehen nach der ESM-Preisgestaltungsrichtlinie gemäß Art. 20 ESM-Vertrag richten, die vom Gouverneursrat überprüft und angepasst werden kann.

Die zwischen Griechenland und den Institutionen vereinbarte Konditionalität wurde gemäß Art. 13 Abs. 2 ESM-Vertrag in einem *Memorandum of Understanding* fixiert, das ebenfalls dem Antrag in deutscher Arbeitsübersetzung anhängt. Das Anpassungsprogramm enthält sehr detaillierte Reformvorhaben zur Konsolidierung des Staatshaushalts, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung. Wie die beiden ersten Hilfsprogramme beruht es auf dem Prinzip, wonach Griechenland erst dann Kredittranchen ausbezahlt werden, sobald das Land die jeweiligen Reformschritte bis zu einem bestimmten Zeitpunkt tatsächlich umgesetzt hat. Um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherzustellen, wurde für den griechischen Staatshaushalt ein Ziel für den Primärsaldo von -0,25 % des Bruttoinlands-

produkts (BIP) im Jahr 2015, von +0,5 % im Jahr 2016, von +1,75 % im Jahr 2017 und von +3,5 % ab dem Jahr 2018 verankert.

Beteiligung des Internationalen Währungsfonds

Der IWF hatte zum Zeitpunkt der Abstimmung im Bundestag offengelassen, ob er sich am dritten Hilfsprogramm für Griechenland beteiligen wird. Dementsprechend war eine mögliche finanzielle Beteiligung des IWF in dem zur Verfügung gestellten Finanzbedarf von 86 Mrd. Euro nicht berücksichtigt. Gemäß einer Erklärung der Geschäftsführenden Direktorin des IWF, Christine Lagarde, die dem Antrag des Bundesfinanzministers angefügt ist, wollte der IWF seine weitere finanzielle Beteiligung von einem erfolgreichen Abschluss der ersten Programmüberprüfung, die für Herbst 2015 geplant war, abhängig machen. Nur wenn dann die Schuldentragfähigkeit nach eigenen Berechnungen gegeben sei oder weitere Maßnahmen zur Schuldenerleichterung von den europäischen Partnern beschlossen werden sollten, so Lagarde damals, ließen die IWF-Statuten ein erneutes Engagement zu.²¹

In der Aussprache direkt vor der namentlichen Abstimmung im Bundestag bekräftigte Finanzminister Schäuble noch einmal, dass es für die Bundesregierung „unabdingbar [sei], dass der Internationale Währungsfonds mit seiner besonderen Expertise bezüglich Staatsschuldenkrisen weiter an Bord bleibt“²². Die Eurogruppe teile diese Auffassung, was sie in ihrer Erklärung zweifelsfrei dokumentiert habe. Als sich dann jedoch nach Abschluss der ersten Programmüberprüfung im Mai 2016 immer deutlicher abzeichnete, dass sich der IWF weiterhin nicht an der Finanzierung beteiligen wird, unterstrich der Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Volker Kauder, dass seine Fraktion keine weiteren Finanzhilfen bewilligen werde, solange eine IWF-Beteiligung nicht sichergestellt sei. Unterstützt wurde er vom haushaltspolitischen Sprecher der Unionsfraktion, Eckhardt Rehberg, der daran erinnerte, dass „die Beteiligung des IWF für uns unabdingbar“ sei. Nur unter dieser Bedingung habe die Fraktion dem dritten Hilfsprogramm für Griechenland zugestimmt.²³

Finanzminister Schäuble in der Zwickmühle

Dieses komplexe Zusammenwirken von einstimmigen Beschlüssen im ESM-Gouverneursrat, obligatorischem Parlamentsvorbehalt, differenzierten Konditionalitäten im Me-

19 Vgl. S. Fiedler, S. Kooths: Griechenland – zwischen Insolvenz und Schuldenerlass, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 9, S. 609-613, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2015/9/griechenland-zwischen-insolvenz-und-schuldenerlass/> (20.12.2017); ausführlich F. Illing: Die Eurokrise. Analyse der europäischen Strukturkrise, 2. Aufl., Wiesbaden 2017, S. 155 ff.

20 Deutscher Bundestag, Antrag des Bundesministeriums der Finanzen: Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages, der Hellenischen Republik Stabilitätshilfe in Form einer Finanzhilfefazilität zu gewähren sowie zur Vereinbarung über ein *Memorandum of Understanding* zwischen der Hellenischen Republik und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vom 17.8.2015, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/5780.

21 Vgl. o. V.: IWF pocht auf weitreichende Schuldenerleichterungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.8.2015, S. 15.

22 W. Schäuble (CDU/CSU), in: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/118 vom 19.8.2015, S. 11457 B.

23 Vgl. o. V.: Union streitet über IWF-Beteiligung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.2.2017, S. 17.

morandum of Understanding und informellen Zusagen manövrierte Finanzminister Schäuble in eine schwierige Lage. Das zeigte sich in besonderer Schärfe im Vorfeld der zweiten Überprüfung des laufenden dritten Hilfsprogramms. Obwohl die Eurogruppe im Januar 2017 den Kreditzinssatz für Verbindlichkeiten aus früheren EFSF-Programmen weiter reduziert hatte, hielt der IWF bis zuletzt an seiner Einschätzung fest, dass die Schuldenlast Griechenlands ohne weitreichende Zugeständnisse der Geldgeber untragbar sei: Im jüngsten Länderbericht (Juni 2017) berechnete der IWF die griechischen Staatsschulden auf 180,8 % des BIP und prognostizierte, dass sie unter den jetzigen Konditionen nach Ablauf der Kreditprogramme im Jahr 2060 auf gut 270 % anwachsen würden. Dieses Szenario ließe sich nur durch eine Verlängerung von Kreditlaufzeiten und weitere Schuldenerlasse abwenden. Zudem müsse das im dritten Hilfsprogramm gesetzte Ziel eines Primärüberschusses von 3,5 % des BIP ab dem Jahr 2018 auf maximal 1,5 % reduziert werden, um durch mehr Investitionen und eine verstärkte Binnennachfrage nachhaltiges Wachstum generieren zu können.²⁴

Wenn nun die Eurogruppe den Forderungen des IWF entsprochen hätte, hätte dies zweifellos eine wesentliche Änderung der Bedingungen der Finanzhilfefazilität bedeutet, die gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 1 ESMFinG nicht vom Haushaltsausschuss genehmigt werden kann, sondern ein neues Mandat durch das Plenum des Bundestags erforderlich gemacht hätte. Vor der Bundestagswahl im September 2017 sollte eine erneute Debatte um die Griechenland-Hilfen jedoch um jeden Preis verhindert werden, zumal die CDU/CSU-Fraktion schon bei der letzten Abstimmung signalisiert hatte, dass sie weiteren Schuldenerleichterungen sehr kritisch bis ablehnend gegenübersteht.²⁵ Wenn die Eurogruppe aber die Forderungen nicht erfüllt, hatte der IWF mehrfach angekündigt, sich nicht am laufenden dritten Hilfsprogramm beteiligen zu wollen. In diesem Fall hätte Schäuble seine informelle Zusage an die eigene CDU/CSU-Fraktion, dass eine Beteiligung des IWF für die Bundesregierung unabdingbar sei, nicht einhalten können. Aber zumindest konnte so eine erneute Abstimmung im Plenum des Bundestags vermieden werden, da der damalige Antrag des Finanzministers eine IWF-Beteiligung lediglich in Aussicht gestellt hatte, ohne die Rechtsgeltung des zustimmenden Beschlusses von dieser offenen Frage abhängig zu machen.

Am Ende stand bekanntlich der eingangs dargestellte Formelkompromiss: Der IWF beteiligt sich nicht mehr finanziell am laufenden dritten Hilfsprogramm, weil sich die Eurogrup-

pe auf keine sofortigen Schuldenerleichterungen einigen konnte.²⁶ Folglich musste nicht das Plenum des Bundestags befasst werden, da keine wesentlichen Änderungen an der ursprünglich beschlossenen Finanzhilfefazilität durchgeführt wurden. Stattdessen gab der Haushaltsausschuss eine weitere Kredittranche frei, weil die Kommission in ihrer zweiten Programmüberprüfung festgestellt hatte, dass Griechenland die dafür notwendigen Voraussetzungen erfüllt.

Verhandlungsspielräume in der Eurogruppe

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass sich der Verhandlungsspielraum in der Eurogruppe für wirtschaftspolitische Anpassungen während laufender Hilfsprogramme aufgrund der Rückbindung des deutschen Vertreters im ESM-Gouverneursrat an den Parlamentsvorbehalt des Bundestags auf ein Minimum reduziert. Untermauern lässt sich diese These durch ein eigentlich vertrauliches Gesprächsprotokoll der Eurogruppen-Sitzung vom 21. Mai 2017, das einer griechischen Zeitung zugespielt wurde und bis heute im Internet kursiert.²⁷ Nachdem der stellvertretende Direktor der Europa-Abteilung des IWF, Poul Mathias Thomsen, noch einmal die Bedingungen des IWF skizziert hatte, entwickelte sich eine lebhafte Diskussion um eine Senkung des Primärüberschussziels auf zumindest 2,0 % des BIP ab 2018. Mehrere Mitglieder der Eurogruppe, darunter der zuständige EU-Kommissar Pierre Moscovici und der französische Minister für Wirtschaft und Finanzen, Bruno Le Maire, sprachen sich für eine solche Reduktion aus, um dem IWF eine finanzielle Beteiligung zu ermöglichen und gleichzeitig den enormen Konsolidierungsdruck abzuschwächen.

Daraufhin meldete sich Finanzminister Schäuble zu Wort und erinnerte die Kollegen an den starken Parlamentsvorbehalt des Bundestags, der es ihm nicht erlaube, solche wesentlichen Änderungen am laufenden Programm zuzustimmen. Deswegen könne man nur auf Basis der im August 2015 beschlossenen Finanzhilfefazilität verhandeln. Zudem hätte der IWF zu Beginn der Griechenland-Hilfen im Jahr 2010 ganz andere Ausfallrisiken auf sich genommen. Im weiteren Verlauf der Sitzung wurden dann noch verschiedene Varianten durchgespielt, ob und wie sich die Schulden tragfähigkeit Griechenlands technisch verbessern ließe, um den IWF-Kriterien auch ohne Absenkung des Primärüberschussziels gerecht zu werden. Dieser Versuch einer Quadratur des Kreises blieb ohne Erfolg, sodass die Sitzung ergebnislos beendet werden musste.

24 Vgl. T. Pillar: Tsipras braucht Schuldenschnitt als politische Rettung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.6.2017, S. 18.

25 Vgl. o. V.: Koalition trommelt für Zustimmung zu Rettungspaket, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.8.2015, S. 17; in der Rückschau W. Mussler: Die drei Konfliktzonen des Griechenland-Dramas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4.2.2017, S. 28.

26 Vgl. W. Mussler: Schäuble verteidigt Griechenland-Kompromiss, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.6.2017, S. 20.

27 O. V.: Stormy meeting behind closed doors: Eurogroup Minutes leaked to Greek website, 25.5.2017, dort: Eurogroup Flash Report vom 22.5.2017, <http://www.keeptalkinggreece.com/2017/05/25/eurogroup-minutes-leaked-greece-imf> (8.9.2017); vgl. dazu auch C. Gammel: Scheitern in Echtzeit, in: Süddeutsche Zeitung vom 27./28.5.2017, S. 6.

Fazit

Beschränkt der Parlamentsvorbehalt des Bundestags die Verhandlungsspielräume in der Eurogruppe? Am Beispiel des laufenden dritten Hilfsprogramms für Griechenland konnte nachgezeichnet werden, dass der Korridor für wirtschaftspolitische Anpassungen sehr eng bemessen ist, weil Änderungen an der Finanzhilfefazilität ohne erneute Abstimmung im Plenum des Bundestags nicht durchführbar sind. Nur deswegen scheiterte die Eurogruppe daran, die vereinbarte Zielvorgabe für den Primärsaldo abzusenken, damit der IWF noch in das Programm einsteigt, wie ein internes Gesprächsprotokoll offenbart. Diese Konstellation verhindert flexible Reaktionen auf makroökonomische Entwicklungen, ohne die sich eine nachhaltige Wiederherstellung der griechischen Wettbewerbsfähigkeit und Kreditwürdigkeit verzögern könnte, selbst wenn die Reformmaßnahmen die erhoffte Wirkung erzielen sollten. Je nach Wirtschaftslage könnte eine (zeitweilige) Abkehr von der strikten Austeritätspolitik wirtschaftspolitisch zielführend sein, um der griechischen Regierung Raum für Investitionen zu geben und die Binnennachfrage zu stärken.²⁸ Aufgrund der intergouvernementalen Architektur des ESM, die demokratische Kontrolle ausschließlich vom Nationalstaat her organisiert, sind die Entscheidungswege jedoch lang und komplex – verbunden mit der Gefahr, dass die Märkte der Politik immer eine Nasenlänge voraus sein werden.

Andererseits ist der Parlamentsvorbehalt eine notwendige Voraussetzung, damit der Bundestag sein Haushaltsrecht gemäß Art. 115 GG wahrnehmen kann. Dieses „Königsrecht“ des Parlaments wäre gewissermaßen entleert, wenn der Gesetzgeber der Regierung zwar Milliardensummen zur Verfügung stellt, ohne aber über die Bedingungen für die Gewährung von Bürgschaften mitentscheiden zu können. Zudem würde eine Loslösung des deutschen Vertreters in

der Eurogruppe bzw. im ESM von parlamentarischer Kontrolle insbesondere die Opposition schwächen, weil weitreichende Beschlüsse nicht mehr im Plenum des Bundestags debattiert werden müssten. Eine solche „Entparlamentarisierung“ würde die oft kritisierte Arkanpolitik der EU verstärken, zumal weder die Eurogruppe noch der ESM-Gouverneursrat öffentlich beraten und das Europäische Parlament zu keiner Phase in die Entscheidungsfindung einbezogen ist.²⁹

Aktuell wird wieder viel über einen institutionellen Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion diskutiert, um die Eurozone zukunftssicher zu machen, von der Einbindung der Finanzhilfenpolitik in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der EU bis hin zur Schaffung eines „Euro-Finanzministers“.³⁰ Der scheidende Finanzminister Schäuble hatte den Vorschlag unterbreitet, den ESM zu einem europäischen Währungsfonds nach Vorbild des IWF auszubauen.³¹ Solange jedoch der ESM mitsamt dem deutschen Parlamentsvorbehalt in seiner jetzigen Form existiert, erscheint eine Politik der kleinen Schritte realistischer. Ohne große Reformen ließe sich die Reaktionszeit der Eurogruppe verkürzen, indem zukünftig weniger konkrete Zielmarken in der Finanzhilfefazilität festgeschrieben werden, damit ökonomischen Dynamiken ohne neues Mandat des Bundestags zeitnah Rechnung getragen werden kann.

28 Vgl. J. Stiglitz: Europa spart sich kaputt. Warum die Krisenpolitik gescheitert ist und der Euro einen Neustart braucht, München 2016.

29 Vgl. dazu A. Maurer: Parlamentarisches Regieren in der Eurozone. Demokratiepolitische Aspekte der wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordinierung, in: U. von Alemann, E. G. Heidbreder, H. Hummel, D. Dreyer, A. Gödde (Hrsg.): Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen, Wiesbaden 2015, S. 311-335; V. Kreiling, M. Larhant: Braucht die Eurozone ein Parlament? Policy Paper, Nr. 176, Jacques-Delors-Institut, Berlin 2016.

30 Vgl. H. Enderlein: Eine Generalüberholung für den Euro, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.3.2016, S. 18; J. Becker, C. Fuest: Der Odysseus-Komplex. Ein pragmatischer Vorschlag zur Lösung der Eurokrise, München 2017; F. W. Scharpf: Vom asymmetrischen Euro-Regime in die Transfer-Union – und was die deutsche Politik dagegen tun könnte, in: Leviathan, 45. Jg. (2017), H. 3, S. 286-308.

31 Vgl. A. Mühlauer: Frische Ideen für die Euro-Zone, in: Süddeutsche Zeitung vom 16.9.2017, S. 9.

Title: Bargaining in the Eurogroup Subject to the German Bundestag

Abstract: Before the Federal Government is authorised to provide stability support to member states of the euro zone, it must obtain a mandate from the Bundestag. To what extent does such a parliamentary reserve restrict the scope for negotiation within the Eurogroup? Using the example of the third assistance programme for Greece, the results show that short-term amendments of the conditions, according to which loan tranches are paid out, are hardly possible. Moreover, the Eurogroup was not able to agree to any debt relief that was required by the International Monetary Fund as a prerequisite for financial participation.

JEL Classification: F33, F55, H12