

Bericht

des Verfassungsausschusses

über die Regierungsvorlage (1731 der Beilagen): Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, dem Großherzogtum Luxemburg, Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und der Republik Finnland

Entstehungsgeschichte und Inhalt des Vertrags

Ausschlaggebend für die Bemühungen zur Einrichtung von Stabilitätsmechanismen für das Euro-Währungsgebiet war der im Frühjahr 2010 beobachtete, dramatische Anstieg der Risikoaufschläge für Staatsanleihen einiger Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. Im Mai 2010 war ein Niveau erreicht, das im Falle von Griechenland kurz zuvor zum Verlust des Zugangs zu den Kapitalmärkten geführt hatte. Bei einem Sondergipfel des Europäischen Rates bestätigten die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets ihre Entschlossenheit, alle zur Verfügung stehenden Mittel zur Wahrung der Stabilität, Einheit und Integrität des Euro-Währungsgebiets auszuschöpfen. Kurz darauf beschloss der Rat der Europäischen Union (Wirtschaft und Finanzen) die Einrichtung eines bis Mitte 2013 befristeten Stabilisierungsmechanismus: die „European Financial Stability Facility“ (EFSF), die auf der Grundlage anteiliger Haftungen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets operiert.

Am 28./29. Oktober 2010 kam der Europäische Rat überein, dass die Mitgliedstaaten einen ständigen Stabilitätsmechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt einrichten müssen. Im November 2010 stellte Irland an die anderen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets einen Antrag auf Gewährung von Finanzhilfe durch die EFSF, und auch die Risikoaufschläge portugiesischer Staatsanleihen stiegen weiter stark an. Bereits am 28. November 2010 hat die Euro-Gruppe in einer Erklärung allgemeine Merkmale des künftigen „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (ESM) festgelegt. Diese wurden am 17. Dezember 2010 vom Europäischen Rat gebilligt. Es wurde beschlossen, dass der ESM auf den bestehenden Regeln und Verfahren der EFSF aufbauen soll: über den ESM wird Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets unter strikten Auflagen Finanzhilfe bereitgestellt. Der ESM unterscheidet sich von der EFSF durch seine ständige Einrichtung und eine bestehenden internationalen Finanzinstitutionen entsprechende Kapitalstruktur. In Ausnahmefällen ist eine Beteiligung des Privatsektors entsprechend der IWF-Praxis in Betracht zu ziehen. Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets haben sich verpflichtet, zur Erleichterung des Verfahrens sogenannte Umschuldungsklauseln („collective action clauses“ – CAC) in die Vertragsbedingungen aller neuen Staatsschuldentitel mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr aufzunehmen. ESM wird außerdem einen bevorrechtigten Gläubigerstatus („preferred creditor status“) beanspruchen, wobei akzeptiert wird, dass der IWF gegenüber dem ESM als Gläubiger vorrangig ist.

Auf dieser Grundlage erfolgte unter Einbindung der Nicht-Eurozonen-Mitgliedstaaten die Erarbeitung der genauen Ausgestaltung des ESM, die am 21. März 2011 von den Finanzministern beschlossen und am 25. März 2011 in Form einer Vereinbarung über die Merkmale des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom Europäischen Rat gebilligt wurde (sogenanntes „Term Sheet“).

Am 25. März 2011 hat der Europäische Rat den Beschluss 2011/199/EU zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) angenommen, womit Artikel 136

folgender Absatz angefügt wird: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“ Der ESM erfüllt die darin getroffenen Vorgaben für einen Stabilitätsmechanismus, der im vorliegenden Fall mittels EU-rechtskonformen völkerrechtlichen Vertrags eingerichtet wird. Bei den Verhandlungen wurde der Frage des Verhältnisses des ESM-Vertrags zum Recht der Europäischen Union besonderes Augenmerk gewidmet. Insbesondere wurden die zur Verfügung stehenden Finanzhilfelinstrumente so gewählt, dass sie jedenfalls im Einklang mit den Bestimmungen des Artikel 125 Abs. 1 AEUV stehen.

Auf Grundlage des „Term Sheets“ wurden Verhandlungen über den Vertrag zur Einrichtung des ESM aufgenommen und am 20. Juni 2011 durch die Finanzminister des Euro-Währungsgebiets abgeschlossen. Am 20. Juni 2011 ermächtigten die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Vertragsparteien des ESM-Vertrags außerdem, die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank (EZB) dazu aufzufordern, die im Vertrag vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen. Der Europäische Rat hat den Vertragstext am 24. Juni 2011 begrüßt, allerdings stieg die Unsicherheit auf den Finanzmärkten weiter an, da traditionell auf den europäischen Anleihenmärkten tätige Investoren aufgrund der allgemein hohen Schuldenquoten der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vermehrt Ansteckungsgefahren orteten. Am 21. Juli 2011 fassten die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets daher weitere Beschlüsse, die zu Nachverhandlungen führten und die Palette an Instrumenten erweiterten. Zusätzlich zur Kreditvergabe und Interventionen am Primärmarkt sollen präventive Maßnahmen, die Rekapitalisierung von Finanzinstituten sowie Interventionen am Sekundärmarkt möglich sein. Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets haben anlässlich des Europäischen Rates vom 8./9. Dezember 2011 weitere konkrete Vorgaben zur Frage der Gesamtausstattung von EFSF/ESM, der Privatsektoreinbindung und der Schaffung eines Dringlichkeitsverfahrens mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Die Nachverhandlungen wurden von den Finanzminister/innen des Euro-Währungsgebiets am 23. Jänner 2012 abgeschlossen. Das federführend zuständige Bundesministerium für Finanzen hat dem Nationalrat und dem Bundesrat laufend über den Fortgang der Verhandlungen berichtet.

Bei den Verhandlungen zur Einrichtung des ESM waren die 17 Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets unter Einbeziehung der zehn Nicht-Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vertreten.

Die Mitgliedschaft des ESM besteht aus den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. Bei einem zukünftigen Beitritt eines EU-Mitgliedstaats zum Euro-Währungsgebiet besteht die explizite Erwartungshaltung, dass auch ein Beitritt zum ESM erfolgt.

Der ESM wird als ständiger Stabilitätsmechanismus die gleichen Aufgaben wie die befristet eingerichtete EFSF und der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) erfüllen. Zweck ist es, Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter Auflagen eine Stabilitätshilfe bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten notwendig ist. Mögliche Instrumente der Stabilitätshilfe sind Finanzhilfe in Form von Darlehen, vorsorgliche Finanzhilfe, Finanzhilfe zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten eines ESM-Mitglieds sowie Unterstützungsfazilitäten für den Ankauf von Anleihen am Primär- und Sekundärmarkt. Die entsprechenden Auflagen können von einem makroökonomischen Anpassungsprogramm bis zur kontinuierlichen Erfüllung zuvor festgelegter Anspruchsvoraussetzungen reichen und sind in einem von der Europäischen Kommission gemeinsam mit der Europäischen Zentralbank (EZB) und – nach Möglichkeit – zusammen mit dem IWF mit dem betreffenden ESM-Mitglied ausgehandelten „Memorandum of Understanding“ („MoU“) ausgeführt. Die konsequente Umsetzung der Auflagen ist die Bedingung für die Aufrechterhaltung der Stabilitätshilfe. Der ESM wird über eine effektive Darlehenskapazität von 500 Milliarden EUR verfügen. Die Angemessenheit der Darlehenskapazität wird regelmäßig, mindestens aber alle fünf Jahre, überprüft. Gemäß den Erklärungen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 9. Dezember 2011, 30. Jänner 2012 und 2. März 2012 soll die konsolidierte Darlehensvergabe von ESM und EFSF bis Ende März 2012 überprüft werden. Die Darlehenskapazität des ESM soll nach Möglichkeit durch die Beteiligung des IWF an Finanzhilfemaßnahmen ergänzt werden; daneben können sich auch Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet nicht angehören, auf Ad-hoc-Basis beteiligen. Der ESM-Vertrag dient wie der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) der Verstärkung der haushaltspolitischen Verantwortlichkeit und der Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion. Es ist vereinbart, dass die Gewährung von Finanzhilfe im Rahmen neuer Programme durch den ESM ab dem 1. März 2013 von der Ratifikation des VSKS durch das betreffende

ESM-Mitglied abhängt bzw. nach Ablauf eines Jahres ab Inkrafttreten des VSKS von der Erfüllung der in Artikel 3 Abs. 2 VSKS genannten Pflichten.

Finanzielle Auswirkungen:

Das genehmigte Stammkapital des ESM beträgt 700 Milliarden Euro, wobei sich der österreichische Anteil auf 2,7834% bzw. 19 Milliarden 483 Millionen 800 Tausend Euro beläuft. Die Haftung bleibt unter allen Umständen auf den Anteil am genehmigten Stammkapital zum Ausgabekurs begrenzt.

Analog zu anderen internationalen Finanzinstitutionen ist das Stammkapital in eingezahlte und abrufbare Anteile unterteilt. Österreich ist unwiderruflich und uneingeschränkt verpflichtet, seinen Beitrag zu leisten. Der Gouverneursrat kann in gegenseitigem Einvernehmen genehmigtes nicht eingezahltes Kapital innerhalb einer angemessenen Frist jederzeit abrufen. Für den Fall, dass Verluste die Höhe des eingezahlten Kapitals schmälern, kann das Direktorium mit einfacher Mehrheit den ESM-Mitgliedern eine angemessene Frist für die Einzahlung abrufbarer Anteile setzen, um die Höhe des eingezahlten Kapitals wiederherzustellen. In besonders dringenden Fällen können Kapitalabrufe auch durch Beschluss des Geschäftsführenden Direktors erfolgen, wobei Österreich im letzten Fall unwiderruflich und uneingeschränkt verpflichtet ist, das abgerufene Kapital innerhalb von sieben Tagen ab Erhalt der Aufforderung einzuzahlen. Solche Beschlüsse erfolgen nur, falls die Gefahr besteht, dass der ESM aufgrund eines Fehlbetrags bei fälligen Zahlungsverpflichtungen in Verzug gerät.

Der anfängliche Gesamtnennwert der eingezahlten Anteile beläuft sich auf 80 Milliarden Euro. Der österreichische Anteil entspricht gemäß Beitragsschlüssel 2 Milliarden 226 Millionen 720 Tausend Euro. Die eingezahlten Anteile sind grundsätzlich in fünf jährlichen Raten von jeweils 20% des Gesamtbetrags zu zahlen, das entspricht jährlichen Raten von 445 Millionen 344 Tausend Euro, wobei die Einzahlung jederzeit freiwillig beschleunigt werden kann. Am 2. März 2012 haben die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets beschlossen, die Einzahlung zu beschleunigen: 2012 sollen bereits zwei Raten eingezahlt werden. Bis Ende März 2012 soll außerdem ein neuer Zeitplan für die Zahlung der verbleibenden Raten festgelegt werden. Die erste Rate ist innerhalb von fünfzehn Tagen nach dem Tag des Inkrafttretens dieses Vertrags einzuzahlen. Gemäß der Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 9. Dezember 2011 ist es gemeinsames Ziel, dass der Vertrag im Juli 2012 in Kraft tritt.

Während des grundsätzlich vorgesehenen Fünfjahreszeitraums, in dem das Kapital einzuzahlen ist, sind die ESM-Mitglieder verpflichtet, die Zahlung der eingezahlten Anteile zu beschleunigen, wenn dies erforderlich ist, um das Verhältnis zwischen eingezahltem Kapital und ausstehendem Betrag an ESM-Anleiheemissionen stets bei mindestens 15% zu halten. Gemäß der Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 9. Dezember 2011 wurde außerdem im Vertrag verankert, dass eine gemeinsame Mindestdarlehenskapazität des ESM und der EFSF von 500 Milliarden Euro sicherzustellen ist. Aus diesen beiden Vorgaben ergibt sich die Möglichkeit einer anderen Verteilung der Zahlungen innerhalb des Fünfjahreszeitraums.

einzuzahlende Kapitalanteile					
Verpflichtend gem. Art. 41 Abs. 1			Freiwillig gem. Art. 41 Abs. 3 nach Beschluss der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets (2. März 2012)		
Rate	Fälligkeit	Betrag in Tausend EUR	Rate	Fälligkeit	Betrag in Tausend EUR
1	2012	445.344,0	1-2	2012	890.688,0
2	2013	445.344,0	Verbleibende Raten	ab 2013	1.336.032,0
3	2014	445.344,0			
4	2015	445.344,0			
5	2016	445.344,0			
	Summe	2.226.720,0		Summe	2.226.720,0

Der gegenständliche Staatsvertrag hat gesetzerändernden bzw. gesetzesergänzenden Charakter und bedarf daher gemäß Art. 50 Abs. 1 Z 1 B-VG der Genehmigung durch den Nationalrat. Er hat nicht politischen Charakter. Es ist nicht erforderlich, eine allfällige unmittelbare Anwendung des Vertrags im innerstaatlichen Rechtsbereich durch einen Beschluss gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 3 B-VG, dass dieser Staatsvertrag durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist, auszuschließen. Eine Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 2 B-VG ist nicht erforderlich, da keine Angelegenheiten, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder betreffen, geregelt werden.

Der Verfassungsausschuss hat die gegenständliche Regierungsvorlage erstmals in seiner Sitzung am 28. Juni 2012 gemeinsam mit der Regierungsvorlage 1716 der Beilagen sowie den Anträgen 1985/A und 1986/A in Verhandlung genommen und beschlossen, gemäß § 37 Abs. 9 des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates ein öffentliches Hearing mit Univ.-Prof. Dr. Fritz **Breuss**, WU-Wien, Univ.-Prof. MMag. Dr. Gottfried **Haber**, UNI Klagenfurt, Professor Dr. Wilhelm **Hankel**, Prof. Markus C. **Kerber**, TU-Berlin, Dr. Barbara **Kolm**, Hayek-Institut, Mag. Dr. Peter **Mooslechner**, Österreichische Nationalbank, Univ. Prof. DDr. Michael **Potacs**, WU-Wien, Prof. Dr. Bernd-Thomas **Ramb**, UNI GHS Siegen, Univ.-Prof. Dr. Peter **Rosner**, UNI Wien und Dr. Ulrich **Schuh**, Eco-Austria durchzuführen. Nach der Berichterstattung durch den Abgeordneten Johann **Singer** und einleitenden Statements der Bundesministerin für Finanzen Mag. Dr. Maria Theresia **Fekter** sowie der Expertin und den Experten ergriffen in der Debatte die Abgeordneten Heinz-Christian **Strache**, Dr. Josef **Cap**, Josef **Bucher**, Dkfm. Dr. Günter **Stummvoll**, Mag. Harald **Stefan**, Mag. Werner **Kogler**, Herbert **Scheibner**, Mag. Christine **Muttonen**, Mag. Wolfgang **Gerstl**, Dr. Alexander **Van der Bellen**, Kai Jan **Krainer**, Fritz **Neugebauer** und Dr. Peter **Fichtenbauer** sowie der Staatssekretär im Bundeskanzleramt Dr. Josef **Ostermayer** und der Ausschussobmann Dr. Peter **Wittmann** das Wort. Danach wurden die Beratungen vertagt.

Die Wiederaufnahme der Verhandlungen erfolgte am 2. Juli 2012. In dieser Debatte ergriffen die Abgeordneten Mag. Harald **Stefan**, Herbert **Scheibner**, Dkfm. Dr. Günter **Stummvoll**, Dr. Peter **Fichtenbauer**, Dr. Alexander **Van der Bellen**, Mag. Sonja **Stefl-Mühlbacher**, Dr. Johannes **Hübner**, Dr. Martin **Bartenstein**, Mag. Albert **Steinhauser** und Mag. Werner **Kogler** sowie die Bundesministerin für Finanzen Mag. Dr. Maria Theresia **Fekter** und der Staatssekretär im Bundeskanzleramt Dr. Josef **Ostermayer** das Wort.

Bei der Abstimmung wurde mit Stimmenmehrheit (**dafür:** S, V, G **dagegen:** F, B) beschlossen, dem Nationalrat die Genehmigung des Abschlusses dieses Staatsvertrages zu empfehlen.

Ebenso wurde mit Stimmenmehrheit (**dafür:** S, V, G **dagegen:** F, B) beschlossen, dass die englische, estnische, finnische, französische, griechische, irische, italienische, maltesische, niederländische, portugiesische, schwedische, slowakische, slowenische sowie spanische Sprachfassung dieses Staatsvertrages gemäß Art. 49 Abs. 2 B-VG dadurch kundzumachen sind, dass sie zur öffentlichen Einsichtnahme im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten aufliegen.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Verfassungsausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle beschließen:

1. Der Abschluss des Staatsvertrages: Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, dem Großherzogtum Luxemburg, Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und der Republik Finnland (1731 der Beilagen) wird gemäß Art. 50 Abs. 1 Z 1 B-VG genehmigt.

2. Die englische, estnische, finnische, französische, griechische, irische, italienische, maltesische, niederländische, portugiesische, schwedische, slowakische, slowenische sowie spanische Sprachfassung dieses Staatsvertrages sind gemäß Art. 49 Abs. 2 B-VG dadurch kundzumachen, dass sie zur öffentlichen Einsichtnahme im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten aufliegen.

Wien, 2012 07 02

Johann Singer

Berichterstatter

Dr. Peter Wittmann

Obmann