

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
<i>A. Gegenstand und Gang der Darstellung</i>	<i>2</i>
<i>B. Sanierung und Akteure – Begriffsverständnis</i>	<i>3</i>
<i>C. Verwaltungsrechtlicher Forschungsansatz</i>	<i>8</i>
Kapitel 1: Sanierungsmandat der Finanzinstitute	
(IWF und ESM)	19
<i>A. Sanierungsmandat des IWF</i>	<i>19</i>
I. Organisationsstruktur	20
1. Exekutivdirektorium	21
a) Funktionen und Entscheidungsmandat	21
b) Konsensuale Entscheidungsfindung	22
2. Geschäftsführender Direktor	23
3. IWF-Verwaltung	25
a) Sanierungsverwaltungsmandat	25
b) Sanierungsverwaltungsorganisation – Länderteams . . .	27
II. Rechtsrahmen für die finanzielle und technische (Sanierungs-)Unterstützung	29
1. Konditionierte Finanzhilfen	30
a) Bereitschaftskreditvereinbarung als einseitiger Bewilligungsbeschluss des Exekutivdirektoriums	30
b) Allgemeine Zugangsvoraussetzungen	32
aa) Quantitative Zugangsbeschränkung	33
bb) Konditionalität (Conditionality)	34
cc) Schuldentragfähigkeit	36
c) (Prozedurale) Voraussetzungen für den Zugang zu Fondsmitteln in außergewöhnlichem Umfang	38
2. (Programmbegleitende) Technische Dienstleistung zur institutionellen sowie personellen Kapazitätsentwicklung . .	39

III. Operationelle Sanierungstätigkeit (Sanierungsverwaltung)	41
1. Konditionierte Finanzhilfe	42
a) Gestaltungsgrundsätze der operationellen Sanierungstätigkeit	42
aa) Prinzipien und Verfahrensmodalitäten der Programmierung und Überwachung der Konditionalität	42
(1) Makroökonomische Programmziele	42
(2) Konditionalitätsprinzipien (Conditionality Principles)	44
(3) Beurteilungskriterien für die Programmüberwachung	49
bb) Erstellungsrahmen für die Schuldentragfähigkeitsanalyse	52
cc) (Administrative) Beurteilungs-, Planungs- und Ermessensspielräume	53
b) Verfahren der Konditionalisierung und der Überwachung der Programmumsetzung	54
aa) Konzeptionalisierung des Anpassungsprogramms	55
(1) Fondsinterne Programmplanung (Program Design)	55
(2) Verhandlungen mit dem Programmland (Program Discussions)	58
(3) Finanzierungsempfehlung und Tranchenfreigabe	60
bb) Überwachung der Programmumsetzung	62
(1) Überprüfungsmissionen	62
(2) Neuverhandlung (Review Discussions)	63
(3) Abschluss der Kontrollmissionen: Tranchenfreigabe- oder -suspendierungsempfehlung	64
cc) Anschlussüberwachung	65
dd) Exkurs: Notfallverfahren	65
2. Programmbegleitende technische (Erfüllungs-)Hilfe	67
a) Modalitäten technischer Hilfsleistung	67
b) Grundsätze technischer Hilfsleistung	68
aa) „FINE“-Modell	68
bb) Verwaltungseigene Leitlinien für die technische Dienstleistung	69
c) Verfahren der programmbegleitenden technischen Hilfsleistung	71

aa) Identifizierung des technischen Unterstützungsbedarfs und Planung eines konkreten TA-Projekts	72
bb) (Direkte) Technische Hilfsleistung zur Umsetzung von TA-Projekten	73
<i>B. Sanierungsmandat des ESM</i>	76
I. Organisationsstruktur	77
1. Organe des ESM	78
a) Gouverneursrat	78
aa) Entscheidungsmandat	79
bb) Beschlussfassung	80
b) ESM-Direktorium	82
c) Geschäftsführender Direktor	83
2. Verwaltung	84
a) ESM-Bedienstete	84
b) Kommission und EZB – (operative) Programm- bzw. ESM- Eigenverwaltung	87
aa) (Operatives) Sanierungsverwaltungsmandat	88
(1) Materiell verselbständigte Verhandlungs- und Bewertungsmandat	91
(2) Interinstitutionelle Kontrolle und Anleitung der eingesetzten Organwalter	92
bb) Sanierungsverwaltungsorganisation – Programm- und technische Hilfsteams	94
(1) Europäische Kommission	94
(2) Europäische Zentralbank	98
II. Rechtsrahmen der konditionierten Stabilitätshilfe	98
1. Vertragliche Voraussetzungen für den Zugang zu ESM-Finanzhilfen (Eligibility Conditions).	100
a) Qualität der Finanzierungsprobleme	100
b) Unabdingbarkeitsvorbehalt – Gefährdung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets	101
c) Konditionalität (Memorandum of Understanding)	102
d) Schuldentragfähigkeit	104
2. Ergänzende formelle Zugangsvoraussetzungen	105
III. Operationelle Sanierungstätigkeit	106
1. Programmverwaltung	106
a) Materielle Vorgaben und Gestaltungspraxis der operationellen Sanierungstätigkeit	108

aa) Grundsätze der materiellen Programmierung	
der Konditionalität	108
(1) Variabilität des Auflagenumfangs	108
(2) Angemessenheitsvorbehalt und Korrelation	
zwischen Finanzhilfsinstrument sowie Art und	
Umfang der Konditionalität	108
(3) Äußere Grenzen der materiellen Ausgestaltung:	
Kohärenzklausel und unionale Grundrechts-	
bindung	109
bb) Administrative Praxis der materiellen	
Programmgestaltung und -überwachung	121
(1) Makroökonomische und strukturpolitische	
Konzeption	121
(2) (Begriffliche) Übernahme der IWF-Konditionali-	
tätsprinzipien und Überwachungsmodalitäten . .	122
(3) Beurteilungskriterien für die	
Programmüberwachung	123
cc) Erstellungsrahmen für die erweiterte	
Schuldentragfähigkeitsanalyse	125
dd) (Administrative) Beurteilungs-, Planungs- und	
Ermessensspielräume	127
b) Verfahren der Programmkonzeptionalisierung und	
-überwachung	128
aa) Gestaltungs- und Verhandlungsphase	129
(1) Vorabuntersuchung der Mittelzugangs-	
berechtigung (Eligibility Assessment)	129
(2) Verhandlungen mit dem Programmland	130
(3) Finanzierungsbeschluss und Tranchenfreigabe	
auf Grundlage der Verhandlungsergebnisse . .	132
bb) Programmumsetzungs- und Überwachungsphase .	133
(1) Überprüfungsmissionen	134
(2) Aktualisierung der Konditionalität –	
Neuverhandlung	135
(3) Abschluss der Programmüberprüfung	136
cc) Anschlussüberwachung	137
dd) Exkurs: Dringlichkeitsabstimmungsverfahren . .	138
2. Programmbegleitende technische Unterstützung	139
a) Modalitäten technischer Hilfsleistung	140
b) Verfahren der programmbegleitenden technischen	
Hilfsleistung	141

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	XI
---------------------------	----

aa) Identifikations-, Planungs- und Mobilisierungsphase (1) Bedarfsidentifizierung und Planung 142 (2) Mobilisierung von externen TA-Anbietern 145 bb) Durchführungsphase 146 (1) Direkte technische Umsetzungsunterstützung der Kommission 146 (2) Überwachung und Koordinierung 147	142 142 145 146 146 147
 Kapitel 2: Internationale Staatensanierungsverwaltung	
im Verwaltungsverbund 149 A. <i>Internationale Sanierungsverwaltung</i> 149 I. Internationalisierung der Stabilisierungsaufgabe 149 II. Staatensanierung als internationalisiertes Administrieren 150 1. Operative Programmverwaltung als administrative Krisenbewältigung 151 2. Internationalisierte Verwaltung der Gewährung von Finanzhilfen 152 III. Erscheinungsformen der internationalen Sanierungsverwaltung 154 1. Administrative Sanierungsplanung 154 2. Erfüllungskontrolle, Erfüllungshilfe und Planaktualisierung 156 a) Prognostizierung der nationalen Sanierungsfähigkeit und -bereitschaft 157 b) Korrektur überoptimistischer Prognosen 164	149 149 149 150 151 152 154 154 156 157 164 167 168 170 173 176 178 179 181 182 183 184 184 186
 B. Staatensanierung im Internationalen Verwaltungsverbund 167	
I. Terminologie und Konzept des Verwaltungsverbunds 168 1. Internationale (sektorale) Verbundstrukturen 170 2. Konzeptionelle Erfassung verstetigter interadministrativer Verbindungen 173 3. Deskriptiv-analytischer Begriff und heuristische Funktion . . 176 4. Kennzeichen des Verwaltungsverbundes 178 a) Funktionale Verflechtung organisatorisch getrennter Administrationen 179 b) Kooperative und hierarchische Handlungskoordinierung 181	168 170 173 176 178 179 181
II. Interadministrative Verflechtungen im Sanierungsverbund . . 182 1. Vertikale Verbundstrukturen 183 a) Informationelle sowie prozedurale Verflechtung 184 b) Kooperative und hierarchische Handlungskoordinierung 184 aa) Machtasymmetrien bestimmende Faktoren 186	182 183 184 184 186

bb) (Variierende) Verhandlungsstärke der Eurozonen-Programmländer	188
2. Horizontale Verflechtung – Sanierungsverwaltung	
im horizontalen Verbund der Institutionen	191
a) Institutionalisierung der horizontalen Verbundstrukturen:	
Troika/Institutionen	193
aa) Informelles Koordinierungsarrangement	195
bb) Gläubigerremium und Expertenkomitee	197
b) Prozedurale Verflechtungen	198
aa) Fehlen eines spezifischen rechtlichen Kooperationsrahmens	198
(1) (Operationeller) IWF-Weltbank-Koordinierungsrahmen	199
(2) Kommissionsleitlinie (ECFIN/G/C ARES(2009)365646 (REV)).	203
bb) Verbundplanung und Verbundaufsicht	204
(1) Horizontale Verbundplanung	205
(2) Horizontale Verbundüberwachung	208
cc) Ergänzende prozedurale Koordinierung	209
c) Materielle Steuerungsverflechtung	211
III. Verbundtypische Verantwortungsdiffusion	212
1. Zuordnungsdefizite hinsichtlich der Planungsbeiträge der Institutionen	213
a) Fehlen einer formellen Zuständigkeitsabgrenzung der kompetentiell gleichgeordneten Institutionen	213
b) Expertisebezogene Arbeitsteilung	215
c) Partnerschaftliches Administrieren auf operativer Ebene	217
2. Unklarer Planungsbeitrag des Programmlands	219
3. Plurale Interessen	221
 Kapitel 3: Internationales Sanierungsverwaltungsrecht	223
A. <i>Internationales Verwaltungsrecht</i>	223
I. Weiter Verwaltungsrechtsbegriff	224
1. Soft Law als Programmierungs- und Steuerungsinstrument	226
2. Funktionskreise des Internationalen Verwaltungsrechts . . .	229
II. Legitimierungsfunktion des Internationalen Verwaltungsrechts	232
1. Verwaltungsverantwortung und Kompensation bestehender Legitimationsmängel	233
2. Legitimierung durch Programmierung	236

	<i>Inhaltsverzeichnis</i>	XIII
<i>B. Internationales Sanierungsverwaltungsrecht</i>	238	
I. Legitimations- und Programmierungsbedürftigkeit der überstaatlichen Sanierungsverwaltung	239	
1. Verwaltungsrechtliche Legitimations- und Steuerungsbedürftigkeit des Administrierens der Institutionen	240	
a) Konditionalität als influenzierendes (determinationsrechtliches) Steuerungsinstrument	242	
aa) Informalität der vereinbarten Sanierungsauflagen . .	243	
bb) Steuerungsintention und Steuerungswirkung	246	
b) Unzureichender Legitimationsbeitrag der Programmländer	249	
2. Legitimationsdefizite der globalen und europäischen Legitimationsstränge	251	
a) Schwächen einer nationalstaatlich vermittelten Legitimierung der IWF-/ESM- Sanierungsverwaltung . .	253	
b) Unzureichende Legitimationsstiftung über parlamentarische Kontrollbeiträge	255	
c) Eingeschränkte rechtsstaatliche Kontrollstrukturen . . .	259	
aa) Dezentraler Rechtsschutz und Rechtsschutzlücken . .	260	
bb) Sanierungsprozessspezifische Grenzen einer externen Kontrolle – Zurechnungsdefizite und multikausale Erklärungen für einen Programmmisserfolg	262	
II. Internationales Recht der Sanierungsverwaltung	264	
1. Sanierungsanleitendes und den nationalen Sanierungsvollzug determinierendes Aktionsrecht	267	
a) Internationales Sanierungsverwaltungsrecht als (Aktions-)Recht der Konditionalisierung	269	
b) Überschneidung von Internationalem Verwaltungsrecht und Europarecht sowie Europäischem Verwaltungsverbund	270	
2. Recht der internationalen Sanierungsverwaltung als (emergentes) Referenzgebiet des (Besonderen) Internationalen Verwaltungsrechts	274	
a) Konvergente Stabilisierungsinstrumente	275	
b) Konvergente Planungs- und Implementationsstrukturen .	276	
aa) Organisationsstruktur	276	
bb) Gestuftes Konditionalisierungsverfahren	277	
(1) Verhandlung als Modus der Planungs- koordinierung	278	

(2) Steuernde Implementierungsmechanismen	278
c) Strukturprinzipien des Internationalen Sanierungsverwaltungsrechts (Troika-/Institutionen- Prinzipien)	279
aa) Nationale Eigenverantwortung	279
(1) Programminhaberschaft	280
(2) Programmverantwortung	281
(3) (Politischer) Sanierungswille	282
bb) Länderspezifische Einzelfallprogrammgestaltung . .	284
cc) (Wechselseitiges) Kooperationsprinzip und partnerschaftliches Administrieren	284
Zusammenfassung/Schlussbetrachtungen	287
Thesen	297
 Literaturverzeichnis	303
<i>IWF-Dokumente (imf.org)</i>	317
Länderberichte	317
Policy Papers (einschließlich operationeller Leitlinien)	318
Unabhängiges Evaluierungsbüro	319
Stellungnahmen und Öffentliche Mitteilung	319
<i>Kommissions-Dokumente</i>	320
Programm- und Folgeberichte	320
Quartals-/Aktivitätsberichte – Technische Hilfsleistung (TFGR/SGCY)	322
Sitzungsprotokolle	322
(Interne) Kommissionsleitlinien und -beschlüsse	323
Sonstiges	323
 Sachregister	325