

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einleitung | 1 |
| A. <i>Gegenstand und Gang der Darstellung</i> | 2 |
| B. <i>Sanierung und Akteure – Begriffsverständnis</i> | 3 |
| C. <i>Verwaltungsrechtlicher Forschungsansatz</i> | 8 |
| | |
| Kapitel I: Sanierungsmandat der Finanzinstitute | |
| (IWF und ESM) | 19 |
| A. <i>Sanierungsmandat des IWF</i> | 19 |
| 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 Programm- überwachung | 49 |
| bb) Erstellungsrahmen für die Schuldentragfähigkeits- analyse | 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: Tranchen- freigabe- 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 |
| B. Sanierungsmandat des ESM | 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 verselbständigtetes 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 Schulden tragfähigkeitsanalyse | 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 |

| | |
|--|-----|
| aa) Identifikations-, Planungs- und Mobilisierungsphase | 142 |
| (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 |

Kapitel 2: Internationale Staatensanierungsverwaltung

| | |
|---|-----|
| im Verwaltungsverbund | 149 |
| <i>A. 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 |
| <i>B. Staatensanierung im Internationalen Verwaltungsverbund</i> | 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 Handlungskordinierung | 181 |
| II. Interadministrative Verflechtungen im Sanierungsverbund | 182 |
| 1. Vertikale Verbundstrukturen | 183 |
| a) Informationelle sowie prozedurale Verflechtung | 184 |
| b) Kooperative und hierarchische Handlungskordinierung | 184 |
| aa) Machtasymmetrien bestimmende Faktoren | 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) Gläubigergremium 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. Internationales Verwaltungsrecht | 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. Verantwortungsübertragung und Kompensation bestehender Legitimationsmängel | 233 |
| 2. Legitimierung durch Programmierung | 236 |

| | |
|--|-----|
| <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 Sanierungsaufgaben | 243 |
| bb) Steuerungsentention 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 Programmisserfolg | 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 Sanierungs- verwaltungsrechts (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 |