



Nur zur dienstlichen Verwendung

Stenografisches Protokoll der 21. Sitzung

Haushaltsausschuss

Berlin, den 6. Oktober 2014, 15:00 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 4.900

Vorsitz: Amtierende Vorsitzende
Bettina Hagedorn, MdB

Tagesordnung

Tagesordnungspunkt

Seite 7

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes

BT-Drucksachen 18/2577, 18/2629

Hierzu wurde verteilt:

*Ausschussdrucksache 18(8)944
(Stellungnahmen der geladenen
Sachverständigen)*

(Anlage)

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für die Angelegenheiten der
Europäischen Union

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige
Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Norbert Barthle [CDU/CSU]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Johannes Kahrs [SPD]

Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE]

Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN]



Nur zur dienstlichen Verwendung

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der
Finanzhilfeinstrumente nach Artikel 19 des
Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung
des Europäischen Stabilitätsmechanismus**

BT-Drucksachen 18/2580, 18/2628

Hierzu wurde verteilt:

*Ausschussdrucksache 18(8)944
(Stellungnahmen der geladenen
Sachverständigen)*

(Anlage)

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für die Angelegenheiten der
Europäischen Union

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige
Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Norbert Barthle [CDU/CSU]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Johannes Kahrs [SPD]
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE]
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN]



Nur zur dienstlichen Verwendung

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses Nr. 08 (Haushaltsausschuss)
Montag, 6. Oktober 2014, 15:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Barthle, Norbert		Brand, Michael	.....
Berghegger Dr., Andre		Brinkhaus, Ralph	.....
Brackmann, Norbert	Connemann, Gitta	.....
Brandl Dr., Reinhard	Flosbach, Klaus-Peter	
Caesar, Cajus	Gebhart Dr., Thomas	.....
Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	Holzenkamp, Franz-Josef	.....
Gröhler, Klaus-Dieter		Kaufmann Dr., Stefan	.....
Heiderich, Helmut	Krichbaum, Gunther	
Hirte, Christian	Kudla, Bettina	.....
Hübinger, Anette	Lange, Ulrich	.....
Kalb, Bartholomäus	Maag, Karin	.....
Karl, Alois	Magwas, Yvonne	.....
Klein, Volkmar		Michelbach Dr. h.c., Hans	.....
Körper, Carsten	Schnieder, Patrick	.....
Kruse, Rüdiger	Spahn, Jens	.....
Mattfeldt, Andreas		Stefinger Dr., Wolfgang	.....
Radomski, Kerstin	Straubinger, Max	.....
Rainer, Alois	Stübgen, Michael	.....
Rehberg, Eckhardt	Tillmann, Antje	
Schulte-Drüggelte, Bernhard	Weiß (Emmendingen), Peter	.....

Stand: 29. September 2014
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



Nur zur dienstlichen Verwendung

Tagungsbüro

Seite 2

Sitzung des Ausschusses Nr. 08 (Haushaltsausschuss)
 Montag, 6. Oktober 2014, 15:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
SPD		SPD	
Barnett, Doris	.....	Arndt-Brauer, Ingrid	<i>Ingrid Arndt-Brauer</i>
Evers-Meyer, Karin	.....	Binding (Heidelberg), Lothar	<i>Lothar Binding</i>
Gerster, Martin	.....	Blienert, Burkhard	.....
Gottschalck, Ulrike	<i>3. 10. 2014</i>	Ehrmann, Siegmund	<i>Siegmund Ehrmann</i>
Hagedorn, Bettina	<i>Bettina Hagedorn</i>	Freese, Ulrich	.....
Hinz (Essen), Petra	.....	Hakverdi, Metin	.....
Jurk, Thomas	<i>Thomas Jurk</i>	Lotze, Hiltrud	.....
Kahrs, Johannes	<i>Johannes Kahrs</i>	Mast, Katja	.....
Krüger Dr., Hans-Ulrich	<i>Hans-Ulrich Krüger</i>	Rohde, Dennis	<i>Dennis Rohde</i>
Lemme, Steffen-Claudio	.....	Schneider (Erfurt), Carsten	.....
Schulz (Spandau), Swen	.....	Sieling Dr., Carsten	.....
Schurer, Ewald	.....	Weber, Gabi	.....
Steffen, Sonja	.....	Wiese, Dirk	.....
DIE LINKE		DIE LINKE	
Bartsch Dr., Dietmar	.....	Behrens, Herbert	.....
Claus, Roland	<i>Roland Claus</i>	Bluhm, Heidrun	.....
Leutert, Michael	.....	Hunko, Andrej	.....
Lötzs Dr., Gesine	.....	Kunert, Katrin	.....
BÜ90/GR		BÜ90/GR	
Deligöz, Ekin	.....	Gehring, Kai	.....
Hajduk, Anja	<i>Anja Hajduk</i>	Paus, Lisa	.....
Kindler, Sven-Christian	<i>Sven-Christian Kindler</i>	Sarrazin, Manuel	<i>Manuel Sarrazin</i>
Lindner Dr., Tobias	.....	Schick Dr., Gerhard	.....

Anwesenheitsliste der Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse
 zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 6. Oktober 2014
 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes
 (BT-Drucksache 18/2577) und zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung
 der Finanzhilfelinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Ein-
 richtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 18/2580)

Name (in Druckschrift)	Fraktion	Ausschuss	Unterschrift
<i>Föllmer</i>	SPD	Finanzen	<i>Föllmer</i>

**Nur zur dienstlichen Verwendung**

18. Wahlperiode

**Deutscher Bundestag**
Haushaltsausschuss**Anwesenheitsliste der Sachverständigen**

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 6. Oktober 2014
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes
(BT-Drucksache 18/2577) und zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung
der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Ein-
richtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 18/2580)

Sachverständige/rUnterschrift

Prof. Dr. Claudia M. Buch
Deutsche Bundesbank

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.
Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Michael Koetter
Frankfurt School of Finance &
Management

Klaus Regling
European Stability Mechanism

Prof. Jörg Rocholl, Ph.D.
European School of Management and
Technology

Dr. Guntram B. Wolff
Bruegel

Dr. Michael Wolgast
Deutscher Sparkassen- und Giroverband



Nur zur dienstlichen Verwendung

(Beginn: 15.03 Uhr)

Tagesordnungspunkt:

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes

BT-Drucksachen 18/2577, 18/2629

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Norbert Barthle [CDU/CSU]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Johannes Kahrs [SPD]

Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE]

Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus

BT-Drucksachen 18/2580, 18/2628

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Norbert Barthle [CDU/CSU]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Johannes Kahrs [SPD]

Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE]

Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Amtierende Vorsitzende Bettina Hagedorn:

Meine Damen und Herren! Liebe Kolleginnen! Liebe Kollegen! Ich eröffne die heutige Anhörung des Haushaltsausschusses.

Allen, die sich wundern, dass ich hier heute sitze, sei zur Aufklärung gesagt, dass sich die Vorsitzende unseres Ausschusses, Gesine Löttsch, aktuell in einem Berichterstattergespräch zum Haushalt 2015 befindet; das Gleiche gilt für ihren Stellvertreter Bartholomäus Kalb. Darum darf ich als Rechnungsprüfungsausschussvorsitzende heute ausnahmsweise diese Anhörung leiten. Ich hoffe, Sie alle machen es mir leicht, durch diese Sitzung zu kommen. Seien Sie ganz herzlich begrüßt! In den Reihen der Abgeordneten haben wir noch ein paar Lücken; aber immerhin sind jetzt alle vier Fraktionen vertreten.

Der Haushaltsausschuss des Bundestages hat in seiner 20. Sitzung am 24. September einvernehmlich beschlossen, diese öffentliche Anhörung zu den von der Bundesregierung vorlegten Entwürfen eines Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 18/2577, und eines Gesetzes zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, Bundestagsdrucksache 18/2580, durchzuführen.

Wir freuen uns besonders, dass die von allen vier Fraktionen eingeladenen sieben Sachverständigen hier sind. Ich heiße Sie ganz herzlich willkommen und möchte Ihnen meinen Dank nicht nur dafür aussprechen, dass Sie heute hier sind und teilweise eine lange Anreise in Kauf genommen haben, sondern auch dafür, dass Sie uns die Vorbereitung auf die heutige Sitzung durch die zügige Überleitung Ihrer Gutachten ausgesprochen erleichtert haben. - Selbstverständlich begrüße ich auch die Vertreter von mitberatenden Ausschüssen, sofern sie hier sind.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Erlauben Sie mir, vor Eintritt in die Thematik Anmerkungen zur Organisation und zum Ablauf der Anhörung zu machen. Die Anhörung wird im Hauskanal übertragen. Das ist auch der Grund dafür, dass der Saal heute abgedunkelt ist und wir die schöne Spätherbstsonne draußen lassen müssen.

Die Stellungnahmen der Sachverständigen sind ausgelegt. Sie wurden in der Ausschussdrucksache 18(8)944 zusammengefasst und dienen als Grundlage für die Fragen.

Die Abgabe von Eingangsstatements ist - so wie wir es in den Anhörungen üblicherweise handhaben - nicht vorgesehen. Der Ausschuss tritt sofort in die erste Fragerunde ein. - Viele der Sachverständigen, die heute anwesend sind, sind quasi gute alte Bekannte, die die Arbeit des Haushaltsausschusses schon in vielen Anhörungen inhaltlich bereichert haben.

In der ersten Fragerunde kommen jetzt die haushaltspolitischen Sprecher der Fraktionen als Berichterstatter zu Wort. Wir werden es wieder so handhaben, wie Sie es aus der Vergangenheit kennen: In jeder Fragerunde kann jede Fraktion entweder bis zu zwei Fragen an einen Sachverständigen oder jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen.

Nachdem ich diese einleitenden Bemerkungen gemacht habe, beginnen wir jetzt mit der ersten Fragerunde.

Norbert Barthle (CDU/CSU): Ich will mich zunächst einmal dem Dank an die Sachverständigen anschließen. Ich danke Ihnen, meine Damen und Herren, dass Sie unserer Einladung Folge leisten konnten und uns zur Verfügung stehen. Im Zusammenhang mit dem Gesetzespaket, dessen Umsetzung nun ansteht, sind wir insbesondere von zwei Gesetzen betroffen, und dazu möchten wir Ihre Expertise hören.

Ich will damit meine Vorrede auch schon beenden und wende mich zunächst einmal an denjenigen, der für mich der erste Ansprechpartner ist, wenn es um den ESM geht: an Herrn Regling. - Ich habe zwei Fragen an Sie. Die erste

Frage ist, ob denn dieses neu zu schaffende Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung überhaupt notwendig ist. Anders gefragt: Wäre es, wenn das Instrument denn notwendig sein sollte, nicht sinnvoll, die Lebenszeit dieses Instruments gleich von Anfang an zu begrenzen? Denn wenn wir die Bankenaufsicht, den Abwicklungsmechanismus und womöglich auch noch den Abwicklungsfonds erst einmal komplett beieinanderhaben, dann müssten damit doch die notwendigen Maßnahmen ergriffen sein, um Banken entsprechend abwickeln bzw. auch restrukturieren zu können. Insofern ist der Einsatz des ESM dann vielleicht gar nicht mehr notwendig. - Das war die erste Frage.

Die zweite Frage betrifft das Thema der Informationsrechte des Bundestages. Wie schätzen Sie es ein: Gibt es, wenn die Restrukturierung oder Abwicklung einer Bank ansteht, tatsächlich Informationen, die so marktsensibel sind, dass damit nur ein kleiner, eingeschränkter Kreis von Abgeordneten betraut werden kann? Wie schätzen Sie die Auswirkungen des Bekanntwerdens solcher Informationen ein?

Sachverständiger Klaus Regling (European Stability Mechanism): Ich freue mich, mal wieder hier zu sein. Ich war jetzt einige Jahre nicht hier. Ich denke, das ist ein gutes Zeichen. Aber jetzt gibt es ein Thema, das natürlich wichtig ist.

Damit komme ich zu Ihrer ersten Frage, Herr Barthle. Ich denke, es macht schon Sinn, dass man das Instrumentarium des ESM hier erweitert. Darum ist lange gerungen worden; das hat man nicht leichtfertig getan. Es ist eine wirkliche Ergänzung, etwas Neues, was es beim ESM ursprünglich nicht gab. Bisher vergeben wir nur Kredite an Staaten. Kapital an eine Bank zu geben, ist natürlich etwas völlig anderes und erfordert auch eine andere Expertise, andere Mitarbeiter. Wir sind dabei, uns darauf vorzubereiten.

Ich denke, das Instrument ist in Extremsituationen notwendig. Entsprechend ist es angelegt: Wenn man sich die Leitlinien dazu anschaut, wann das Instrument genutzt werden darf, wird ganz deutlich, dass dies die letzte Maßnahme ist,



Nur zur dienstlichen Verwendung

die ergriffen wird, nachdem viele andere Dinge passiert sind.

Insbesondere wird es in Zukunft immer dann, wenn öffentliche Gelder an Banken gehen, ein sogenanntes Bail-in geben. Die Gläubiger von Banken werden also beteiligt, und zwar in einem klar definierten Ausmaß. Das ist neu. Es wird dann immer so sein. Im Moment ist es schon im Zusammenhang mit den Beihilfavorschriften der Europäischen Kommission so geregelt, ab 2016 auch im Zusammenhang mit der Abwicklungsrichtlinie.

Das sind neue Verfahren, die es zu Beginn der Krise nicht gab und die es auch noch nicht gab, als zum ersten Mal darüber diskutiert wurde, ob der ESM mit dem neuen Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung ausgestattet werden soll. Damals haben viele gesagt: Das ist sinnvoll, um die Verbindung zwischen der Staatsverschuldung und den Problemen einzelner Banken zu kappen. Heute ist es weniger wichtig, weil es im Rahmen von Bankenabwicklungen Bail-in-Regeln gibt. Aber ich denke, es ist trotzdem sinnvoll, für Extremfälle solch ein Instrument zu haben - nicht um es häufig zu nutzen, sondern um es in der Schublade zu haben. Denn ein solches Instrument neu zu erfinden, wenn man es braucht, dauert viel zu lange. Deshalb ist es nach meiner Meinung sinnvoll, es zu haben.

Um auch dies gleich zu sagen: Wenn wir das Instrument in der Form, die jetzt vorgeschlagen wird, schon früher gehabt hätten, dann wäre es in den letzten Jahren kaum genutzt worden - vielleicht bei zwei, drei Banken. Insgesamt wäre vielleicht ein einstelliger Milliardenbetrag notwendig gewesen, wenn es das Bail-in bereits gegeben hätte. Der Einsatz ist also relativ unwahrscheinlich; trotzdem ist es sinnvoll, das Instrument zu haben.

Zum zweiten Teil Ihrer ersten Frage nach der zeitlichen Begrenzung: Man wird sehen, ob das Instrument dauerhaft benötigt wird. Es steht in den Leitlinien, dass man alle zwei Jahre überprüft und nach zehn Jahren grundsätzlich bewertet, ob das Instrument angesichts der Dinge, die es dann gibt - Sie haben sie genannt; wir werden

dann den Abwicklungsfonds haben -, noch gebraucht wird. Ich denke, es ist einfach sinnvoll, das offenzulassen. Das kann man dann später bewerten.

Zu Ihrer zweiten Frage nach den Informationsrechten des Bundestages: Mir ist bekannt, dass der Bundestagspräsident dem Ausschuss hierzu einen Brief geschrieben und Zweifel angemeldet hat. Aber wenn ich es richtig verstehe - ich habe nicht mit dem Bundestagspräsidenten darüber gesprochen -, gibt es gar keinen Zweifel daran, dass der gesamte Bundestag bei dem Grundsatzbeschluss, ob und in welchem Ausmaß das Instrument genutzt werden soll, beteiligt wird. Da gibt es keine vertraulichen Informationen an kleine Gruppen. Da muss der gesamte Bundestag alles wissen. Sonst kann die Entscheidung nicht getroffen werden.

Im späteren Verlauf, bei der Abwicklung, können aber Situationen entstehen, in denen es wirklich um marktsensible Informationen geht, zum Beispiel wenn es um den Verkauf von Kapitalanteilen an einer Bank geht. Das sollte man dann wirklich nur im kleinen Kreis besprechen und nicht im gesamten Plenum. So stelle ich mir das vor: Im Vorfeld der Grundsatzentscheidung über die Nutzung des Instruments in einem bestimmten Falle wird es komplette Informationen geben; bei der Abwicklung können Situationen entstehen, in denen man die Vertraulichkeit wirklich beachten sollte.

Dr. Hans-Ulrich Krüger (SPD): Auch ich möchte für Ihr Erscheinen danken, sehr geehrte Frau Buch, sehr geehrte Herren. - Ich habe eine Frage an Frau Professor Buch und an Herrn Regling.

Ich möchte aus dem Konstrukt der direkten Rekapitalisierung zwei Sonderbereiche herausgreifen: zum einen die Altlastenproblematik, zum anderen die Frage der vorbeugenden Rekapitalisierung. Sie, Frau Professor Buch, haben dem in Ihrer Stellungnahme einen ganzen Absatz gewidmet. Insofern möchte ich Sie bitten, die Bedenken vorzutragen, die Sie da formuliert haben, vielleicht im Dialog mit oder in Abgrenzung zu Herrn Regling; es würde mich jedenfalls freuen. Es geht einfach darum, zu schauen: Was passiert



Nur zur dienstlichen Verwendung

zwischen heute und dem 1. Januar 2016 in Sachen Altlastenproblematik? Wie kann verhindert werden, dass da nun infizierte Papiere unter der schönen Überschrift der direkten Rekapitalisierung sozusagen fröhlich weiterleben?

Sachverständige Prof. Dr. Claudia M. Buch

(Deutsche Bundesbank): Den Dialog mit Herrn Regling kann ich an dieser Stelle noch gar nicht so richtig führen, weil er zu dem Thema konkret noch nichts gesagt hat.

(Dr. Hans-Ulrich Krüger
(SPD): Ja, deswegen ja!)

Aber das werden wir dann sehen.

Lassen Sie mich vielleicht ein kleines bisschen ausholen - ich verspreche, es wird nicht so lang -, um deutlich zu machen, warum die Bundesbank Schwierigkeiten sieht, wenn dieses Instrument für die Bereinigung von Altlasten verwendet würde.

Ich betrachte den ganzen ESM - ich denke, da sind wir uns hier einig - als ein Instrument, mit dem Krisen bewältigt werden sollen. Das sind Krisen, die in einer zukünftigen institutionellen Ordnung in Europa auftreten können, selbst wenn wir nach bestem Wissen und Gewissen versucht haben, unser fiskalisches System, unser Bankensystem hinreichend krisenresistent zu machen.

Es kann immer wieder passieren, dass Krisen durch die Nichteinhaltung von Regeln oder durch negative Schocks, die wir nicht erwartet haben, ausgelöst werden. Für diesen Fall wollen wir künftig besser gewappnet sein als in früheren Situationen, in denen es keinen expliziten Krisenmechanismus gab. In diesem Zusammenhang ist der ESM als Krisenbewältigungsinstrument sinnvoll. Das Instrument der direkten Rekapitalisierung kann - unter sehr strengen Bedingungen; das ist eben schon gesagt worden - sozusagen als Letztsicherung angewandt werden.

In der derzeitigen Situation stehen uns die entsprechenden Instrumente - neuer institutioneller Rahmen, Krisenmechanismus, Bankenunion -

noch nicht zur Verfügung. Wir müssen uns überlegen, wie wir mit den Altlasten in den Bankbilanzen, deren Höhe wir alle hier nicht beziffern können, umgehen. Es ist im Moment die Aufgabe des Comprehensive Assessment der Europäischen Zentralbank, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen.

Klar ist, dass die Kapitallücken, die durch das Comprehensive Assessment aufgedeckt werden, letztendlich unter nationaler Aufsicht entstanden sind. Die EZB wird zwar ab November die gemeinsame Aufsicht übernehmen. Aber die Altlasten, die jetzt noch in den Bankbilanzen enthalten sind, sind unter nationaler Verantwortung entstanden.

Haftung und Kontrolle müssen wirklich auf einer Ebene liegen - das ist ja das Mantra, das über all diesen neuen Mechanismen schwebt -, und es dürfen keine falschen Anreize gesetzt werden. Deshalb sehe ich das Instrument der direkten Rekapitalisierung nicht als geeignetes Instrument, um mit den Altlasten, die durch das Comprehensive Assessment zutage treten mögen, umzugehen.

Die indirekte Rekapitalisierung hat Vorrang. Das Instrument der direkten Rekapitalisierung wäre also die Letztsicherung. In der Haftungskaskade gibt es viele Stufen davor. Von daher halte ich den Leitlinienentwurf, in dem beide Aspekte - Haftungskaskade plus Vorrang der indirekten Rekapitalisierung - sehr deutlich gemacht werden, für sinnvoll.

Das ist im Grunde genommen schon die Antwort auf den zweiten Teil Ihrer Frage zur vorbeugenden Rekapitalisierung. Weil das Instrument, über das wir hier sprechen, nur eine absolute Letztsicherung sein soll und es vorgelagerte Haftungsmechanismen gibt - so ist es intendiert, so ist es ganz klar formuliert -, kann es nicht zur vorbeugenden Rekapitalisierung genutzt werden,.

Amtierende Vorsitzende Bettina Hagedorn: Jetzt sind wir gespannt, was Herr Regling dazu sagt.

Sachverständiger Klaus Regling (European Stability Mechanism): Das wird gar nicht so spannend



Nur zur dienstlichen Verwendung

sein, weil es wenig abzugrenzen gibt. - Ich sehe die Gefahr einer nachträglichen Rekapitalisierung ebenfalls nicht. Einige Gründe hat Frau Buch eben genannt. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Länder, die nicht nur den ESM, sondern auch die EFSF genutzt haben, um zum Teil Banken zu rekapitalisieren - das spanische Programm umfasst natürlich nur die Umstrukturierung des spanischen Bankensektors - heute Marktzugang haben. Aktuell gäbe es also gar keine Berechtigung, öffentliche Mittel heranzuziehen. Von daher ist das sehr unwahrscheinlich. Außerdem wäre Einstimmigkeit erforderlich. Jeder Finanzminister in der Euro-Gruppe hat ein Vetorecht im Board of Governors.

Ich sehe, dass das nicht nur von deutscher Seite nicht gewünscht ist, sondern es gibt noch mehrere andere Länder, die das nicht für sinnvoll erachten. Trotz der Tatsache, dass die Möglichkeit einer nachträglichen Rekapitalisierung in der Guideline grundsätzlich vorgesehen ist: Die Wahrscheinlichkeit, dass sie genutzt wird, ist äußerst gering. Eine vorbeugende Rekapitalisierung ist sogar ausdrücklich ausgeschlossen.

Roland Claus (DIE LINKE): Ich möchte mich zunächst bei den Sachverständigen für die zur Verfügung gestellte Expertise bedanken und um Verständnis bitten: Für die kleineren Fraktionen ist es im Zuge der Haushaltsberatungen immer ausgesprochen schwierig, auf allen Baustellen gleichzeitig zu sein. Meine Fraktion Die Linke wird heute wahrscheinlich nicht mit mehr Mitgliedern vertreten sein.

Meine zwei Fragen gehen an Dr. Wolgast vom DSGV. In der Stellungnahme des DSGV steckt eine, wie ich finde, interessante Mahnung. Da heißt es: „Der Vielfalt der Bankenmärkte muss in einem einheitlichen Konzept Beachtung geschenkt werden“. Meine erste Frage an Dr. Wolgast lautet daher: Finden Sie, dass die Vielfalt im vorliegenden Gesetzentwurf - natürlich auch mit Blick auf Ihre eigene Finanzgruppe - hinreichend beachtet wird? Meine zweite Frage berührt die Haftungskaskade. Wie bewerten Sie diese generell? Wie bewerten Sie die in der letzten Stufe vorgesehene direkte Bankenrekapitalisierung durch den ESM?

Dr. Michael Wolgast (Deutscher Sparkassen- und Giroverband): Zur Vielfalt der Bankenmärkte: Ich glaube, hier kann man den Bogen noch etwas weiter spannen. Durch die Finanzkrise sind Probleme offenkundig geworden und neue Problemstellungen entstanden, mit denen man in der Wirtschaftspolitik in der Form nicht gerechnet hatte.

Im Moment ist es Aufgabe der Politik, einen ganz neuen Ordnungsrahmen zu schaffen sowohl in Bezug auf Bankenmärkte als auch in Bezug auf andere Themen wie Schwierigkeiten von Staaten, makroökonomische Ungleichgewichte usw. Wir bauen zurzeit im Grunde genommen eine neue Finanzarchitektur auf. Dazu nutzen wir die Erfahrungen aus der Krise.

Bezogen auf die Bankenmärkte kann man heute tatsächlich sagen, dass einfache Rezepte aus der Zeit vor der Krise nicht mehr tragen. Insbesondere die Frage, wer alles von welchen Garantien in welcher Höhe profitiert, muss völlig neu gestellt werden. Ein Ordnungsrahmen, wie er jetzt durch die Bankenunion geschaffen wird, muss seine Bewährungsprobe erst noch bestehen. Insofern sind wir in der Diskussion „Was sollten Banken sein?“ heute völlig anders unterwegs als noch vor fünf oder zehn Jahren. Man kann, glaube ich, von einem Paradigmenwechsel sprechen, und zwar sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion unter Volkswirten als auch in der wirtschaftspolitischen Diskussion.

Viele der Fragen, die früher gestellt wurden - das sage ich natürlich auch mit Blick auf Sparkassen, Landesbanken etc. -, stellen sich heute in einem völlig anderen Kontext. Dadurch ergeben sich völlig neue Antworten. Es wird zum Beispiel die sehr spannende Diskussion geführt, ob nicht kleine, regional aufgestellte Banken viel besser durch die Krise gekommen sind und auch mehr zur Stabilität beigetragen haben als große Banken. Es ergeben sich spannende Fragen: Wer hat welche Garantien in welchem Umfang in Anspruch genommen? Welche Form von Bank ist da besser geeignet? - All die einfachen Antworten, die man vor zehn Jahren glaubte zu haben, gelten heute so nicht mehr.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Die Bankenunion ist eine wichtige Säule, um einen Ordnungsrahmen zu schaffen. Jetzt wird noch zusätzlich eine Möglichkeit über den ESM eröffnet. Ich stimme dem zu, was Frau Professor Buch gesagt hat. In Bezug auf die Aufgabenteilung sind natürlich noch Fragen offen. Wenn man dazu tendiert, dem ESM tendenziell eher Staaten und der Bankenunion eher Banken zuzuordnen, stellt sich die Frage, ob dies hier - vielleicht auch im Zuge eines Übergangs, wie von Herr Regling angesprochen - nicht ein Stück vermischt und verwässert würde.

Zur direkten Bankenrekapitalisierung: Wir haben uns die konkrete Ausgestaltung - die Eckpunkte, die Main Features - angeschaut und stellen fest: Man kann in Bezug auf manche vorhandene Befürchtungen Entwarnung geben. Vielleicht ist die eine oder andere Frage, was den Zeitablauf betrifft, noch zu klären, aber aus Sicht der Sparkassen und Landesbanken ist sie unbedenklich.

Zur Haftungskaskade: Es wird oft gefragt: Ist die Haftungskaskade denn überhaupt durchsetzbar? Eine richtige Antwort darauf kann man wahrscheinlich erst dann geben, wenn sie das erste Mal angewendet wurde; das ist bis heute noch nicht der Fall gewesen. Es gibt aber keine Anhaltspunkte dafür, zu sagen, sie sei nicht durchsetzbar. Von daher wäre es an dieser Stelle nicht richtig, Alarm zu rufen.

Eine weitere Frage, die auch oft gestellt wird, ist, ob die Haftungskaskade ausreichend ist. Wie viel bleibt übrig? In welchem Fall bleibt etwas übrig? Hier muss man - das gilt für den ESM ebenso wie für die Bankenunion - ein Stück weit unterscheiden: Über welche Art von Bank sprechen wir hier? Auf der einen Seite gibt es die Sparkasse, die - sollte sie irgendwann einmal in Schwierigkeiten sein - typischerweise durch die Nachbarsparkassen aufgefangen; sie wird also mit diesen neuen Mechanismen nicht in Berührung kommen. Auf der anderen Seite gibt es weltweit agierende Großbanken. Hier kann man sagen: So wie die Mechanismen im Moment ausgestaltet sind, ist eine Menge Geld im Topf. Idealerweise sind die neuen Mechanismen für die mittelgroße Bank gedacht, die einerseits schon systemrelevant ist,

die man andererseits aber noch relativ gut auffangen kann. Es ist natürlich eine ordnungspolitische Frage, ob das so okay ist.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank den Damen und Herren Experten und Sachverständigen für ihre Stellungnahmen und für ihre Expertise, die Sie uns heute zur Verfügung stellen.

Ich möchte zwei Fragen an Frau Professor Dr. Buch von der Bundesbank richten. Meine erste Frage: Welche kritischen Punkte sehen Sie im Kontext der Bankenunion beim neuen Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM? Im BRRD-Umsetzungsgesetz ist in § 92 formuliert, dass die Gläubigerbeteiligung ausgesetzt werden kann, wenn

die Gefahr einer Ansteckung zu vermeiden ist, die das Funktionieren der Finanzmärkte, einschließlich der Finanzmarktinfrastrukturen so stören würde, dass dies die Wirtschaft Deutschlands, eines anderen Mitgliedstaats oder der Europäischen Union erheblich beeinträchtigen könnte ...

Es wird also eine Möglichkeit geschaffen, von der aus unserer Sicht notwendigen Gläubigerbeteiligung abzuweichen. Für uns ist es aber wichtig, dass im Kern nicht die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler belastet werden, sondern dass in einer Marktwirtschaft Risiko und Haftung zusammengehen. Wie bewerten Sie das aus Sicht der Bundesbank? Welche Gefahren gibt es? Das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung soll ja länger laufen. Es steht auch im Kontext mit der Bankenunion, die eigentlich prioritär dafür sorgen soll, dass Banken restrukturiert und abgewickelt werden. Dann soll die BRRD greifen, was in den entsprechenden Leitlinien formuliert ist.

Ich möchte einen zweiten Punkt aus den ESM-Leitlinien für die Finanzhilfe zur direkten Rekapitalisierung aufgreifen. Darin sind aus unserer Sicht hohe Auflagen für die direkte Anwendung - also nicht für den nachträglichen Bereich, der nicht geregelt ist, sondern sozusagen für den Normalfall - formuliert. Trotzdem gibt es auch da



Nur zur dienstlichen Verwendung

einen Ausnahmefall. In Artikel 9 Absatz 3 steht: Wenn das ersuchende ESM-Mitgliedsland aufgrund seiner Haushaltslage und wegen erheblicher Auswirkungen auf den Marktzugang seinen Beitrag zur Rekapitalisierung nicht in voller Höhe leisten kann, so kann der ESM-Gouverneursrat im gegenseitigen Einvernehmen beschließen, den Beitrag ganz oder teilweise auszusetzen, vorausgesetzt, dass das ESM-Mitgliedsland sagt - usw.

Es gibt in der ESM-Leitlinie also nicht die Möglichkeit, die Gläubigerbeteiligung für die direkte Rekapitalisierung auszusetzen, aber es gibt die Möglichkeit, den Beitrag, den der Mitgliedstaat leisten soll, was ja eine Hürde ist, ganz oder teilweise auszusetzen. Wird das Instrument durch diese Möglichkeit attraktiver als eine indirekte Rekapitalisierung über den ESM oder andere Mechanismen? - Das wäre die zweite Frage.

Sachverständige Prof. Dr. Claudia M. Buch

(Deutsche Bundesbank): Vielen Dank für die beiden Fragen, die mir Gelegenheit geben, die Punkte, die ich eben schon angedeutet habe, noch etwas klarer zu formulieren.

Zunächst einmal ganz allgemein zur Bankenunion, weil sich der erste Teil Ihrer Frage auf die Bankenunion bezog und es letztlich um das Thema geht, welche Rolle das Instrument der direkten Rekapitalisierung im Rahmen der Bankenunion spielt: Ich möchte an dieser Stelle einen Punkt ansprechen, der, wie ich finde, in der öffentlichen Debatte über die Bankenunion manchmal etwas untergegangen ist. Über die Bankenunion wurde auf politischer Ebene häufig diskutiert, manchmal auch etwas aufgeregt; mit „politischer Ebene“ meine ich auch die breitere Öffentlichkeit. Die Bankenunion wurde dabei häufig als Hebel, als Mechanismus verstanden, der zu einer stärkeren Risikoteilung über die öffentlichen Haushalte führt. Das mag auch damit zu tun haben, dass die Diskussion über die Bankenunion Mitte 2012 begann - Herr Regling hat das ja eben gesagt -, als es die neuen Mechanismen zum Bail-in noch nicht gegeben hat. Diese sind jetzt spezifiziert. Das heißt, wir sind heute weiter. Insofern kann man verstehen, dass die Diskussion

erst einmal in diese Richtung gelaufen ist. Hintergrund war die Sorge: Jetzt müssen wir für andere Banken, für Verluste und Fehler der Aufsicht in anderen Ländern mit haften, mit bezahlen.

Für mich ist die Bankenunion genau das Gegenteil. Für mich ist die Bankenunion ein Mechanismus, um die Beteiligung des Privatsektors an Verlusten, die sich realisieren, zu ermöglichen. Wenn wir das glaubwürdig machen wollen, bedeutet das aber auch: Irgendwann muss ja jemand die Entscheidung treffen, welche Institute restrukturiert werden sollen und welche Institute abgewickelt werden sollen. Wenn wir nur sagen, dass wir den Privatsektor beteiligen wollen, obwohl wir wissen, dass das möglicherweise unter Finanzstabilitätsgesichtspunkten nicht möglich ist, dann springen wir zu kurz. Das heißt, wenn wir in sehr klar definierten Fällen eine Ausnahme von dieser Privatsektorbeteiligung oder von diesem Bail-in vorsehen, dann müssen wir uns auch Gedanken darüber machen, wie wir mit diesen Ausnahmefällen umgehen. Ansonsten wird am Anfang niemand die Entscheidung treffen, einen Abwicklungsfall einzuleiten.

An dieser Stelle, in diesem sehr eng definierten Bereich, greift für mich die Haftungskaskade, die inzwischen sehr wohl definiert ist: erst einmal Beteiligung der Eigentümer, der Gläubiger, natürlich mit Ausnahme der versicherten Einleger, dann nationale Absicherungsmechanismen auf fiskalischer Ebene und dann möglicherweise, erst als letzte Absicherung, die verschiedenen europäischen Mechanismen bzw. Instrumente, über die wir hier schon diskutiert haben, also indirekte und direkte Rekapitalisierung. Das sind sozusagen immer nur Absicherungsmechanismen, also Fiscal Backstops, die am Ende einer Kette stehen.

Über allen Regeln, die wir vorab festgelegt haben - Sie sind im politischen Prozess damit beschäftigt; auch wir sind daran beteiligt -, steht natürlich die Maßgabe, dass man sich bei der Umsetzung an diese Regeln hält. Von daher glaube ich, dass wir die Bail-in-Anforderungen, die wir jetzt in der BRRD festgeschrieben haben, auch wirklich klar umsetzen müssen. Wir dürfen - um es einmal so zu sagen - den Systemfall nicht zu



Nur zur dienstlichen Verwendung

häufig ausrufen; denn das wäre zu teuer für die öffentlichen Haushalte. Es ist ja immer ein Abwägen zwischen Finanzstabilität und Kosten, die letztlich vom öffentlichen Sektor getragen werden müssen. Insofern habe ich immer dafür plädiert, sehr deutlich zu machen, wie die fiskalischen Absicherungsmechanismen aussehen, nicht weil wir sie unbedingt nutzen wollen, sondern weil sie die Glaubwürdigkeit des gesamten Prozesses erhöhen.

Zu der Frage nach dem Instrument der direkten Rekapitalisierung: Was steht in der Leitlinie, und wie sicher können wir uns sein, dass die Leitlinie für das, was ich gerade skizziert habe, harte Standards setzt? Dazu muss ich Folgendes sagen: In dem Leitlinienentwurf - er ist noch nicht verabschiedet - sehe ich viele sehr positive Elemente, um genau die Fehlanreize, die aus Mechanismen der öffentlichen Absicherung entstehen können, zu reduzieren. Es ist mir deutlich lieber, wenn diese Dinge in der Leitlinie festgelegt sind, als wenn man sich - in Anführungszeichen - „nur“ auf das Vetorecht des Deutschen Bundestages berufen kann. Je gründlicher spezifiziert ist, welche Regeln gelten, desto besser.

Das Aussetzen der Eigenbeteiligung ist in der Tat ein Punkt, der mich ein wenig unruhig werden lässt; denn wir alle wissen nicht, wie intensiv dieses Schlupfloch genutzt werden kann. Der Punkt ist aber: Wir wollen eine Eigenbeteiligung. Denn selbst dann, wenn es eine Bankenunion gibt und die Aufsicht bei der EZB liegt, werden die nationalen Regierungen immer noch Einfluss auf die Werthaltigkeit von Bankbilanzen haben. Wir können uns eine ganze Reihe von rechtlichen Rahmenbedingungen vorstellen, die Einfluss darauf haben, was in den Bankbilanzen steht und wie die Stabilität der Banken ist. Von daher halte ich die Eigenbeteiligung für wichtig. Meine Hoffnung ist, dass im politischen Prozess dafür gesorgt wird - damit beschäftigen sich ja nicht nur der Bundestag und die anderen nationalen Parlamente, sondern auch der ESM-Gouverneursrat -, dass das Schlupfloch, das an dieser Stelle existiert, nämlich die Eigenbeteiligung zu reduzieren, im Sinne der Gemeinsamkeit bei Haftung und Kontrolle möglichst nicht genutzt wird.

Amtierende Vorsitzende Bettina Hagedorn: Jetzt starten wir in die zweite Fragerunde.

Norbert Barthle (CDU/CSU): Die Einrichtung des ESM und die begleitende nationale Gesetzgebung waren ja schon mehrfach Gegenstand der Auseinandersetzungen vor dem Bundesverfassungsgericht. Das haben wir alle miterlebt. Herr Professor Calliess hat diese Rechtsprechung intensiv begleitet. Deshalb, Herr Professor Dr. Calliess, richtet sich meine erste Frage an Sie: Wie schätzen Sie diese beiden neuen Instrumentarien, die wir jetzt einrichten müssen, bezüglich ihrer Verfassungskonformität ein, insbesondere vor dem Hintergrund der Informationsrechte des Bundestages und der Entscheidungskompetenzen der Abgeordneten, natürlich auch vor dem Hintergrund der Bedenken, die unser Bundestagspräsident vorgetragen hat? Was müssen wir gegebenenfalls ändern, um den Anforderungen gerecht zu werden?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Rocholl oder Herrn Professor Dr. Koetter; ich überlasse es Ihnen, wer sie beantworten will. Im Grunde genommen geht es um die Frage: Wie ist das Ausmaß der Haftung Deutschlands einzuschätzen, wenn dieses neue Instrument zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten eingeführt wird? Wie sind wir damit für die Zukunft aufgestellt? Sind wir gewappnet, damit wir in Zukunft, wenn es noch einmal zu einer solchen Finanz- und Bankenkrise kommt, wie wir sie erlebt haben, einer solchen Krise nicht noch einmal in diesem Maße begegnen zu müssen? Sind wir dann richtig und gut aufgestellt? - Herr Professor Dr. Koetter, Sie haben genickt. Deswegen gehe ich davon aus, dass Sie das übernehmen.

(Sachverständiger Prof. Dr.
Michael Koetter (Frankfurt
School of Finance &
Management): Gerne!)

Amtierende Vorsitzende Bettina Hagedorn: Bevor ich Herrn Professor Dr. Calliess zur Beantwortung der ersten Frage das Wort gebe, schlage ich Folgendes vor: Da mir gerade zugeraunt wurde, dass Sie, Professor Rocholl, uns ein biss-



Nur zur dienstlichen Verwendung

chen früher verlassen müssen, übernehmen vielleicht Sie die Beantwortung. Eine Kollegin oder ein Kollege fragt nachher bestimmt Herrn Professor Dr. Koetter. Davon bin ich ganz fest überzeugt.

(Sachverständiger Prof. Dr. Michael Koetter (Frankfurt School of Finance & Management): Ich bin voller Hoffnung!)

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess

(Freie Universität Berlin): Herr Barthle, Sie haben eine komplexe Frage angesprochen, die in wenigen Sätzen sehr schwer zu beantworten ist. Das wird deutlich, wenn Sie sich allein die Vielzahl und die Länge der Entscheidungen zu diesem Themenkreis anschauen. Ich habe mich bemüht, auf Basis der mir vorliegenden Informationen im Rahmen der Stellungnahme ein paar Hinweise zu geben.

Grundsätzlich halte ich die neuen Instrumentarien für sowohl mit dem Europarecht als auch mit dem Verfassungsrecht vereinbar. Mit Blick auf das Europarecht halte ich es für sehr wichtig, dass der damals mit Blick auf den ESM neu eingeführte Artikel 136 Absatz 3 des AEUV beachtet wird, sodass auch bei einer Rekapitalisierung von Banken neben der Bank der Mitgliedstaat - um das noch einmal kurz zu sagen - in der Verantwortung bleibt, dass also die Konditionalität greift, und zwar mit Blick auf zwei Partner: Mitgliedstaat und zu rekapitalisierende Bank. Ich glaube, das ist ein ganz wichtiger Punkt bei dieser Perspektive.

Ansonsten haben sich hier bestimmte Prämissen herauskristallisiert - das ist eben schon angesprochen worden -: Haftungskaskade etc. Unter diesen Prämissen kann eine Bankenrekapitalisierung überhaupt erst stattfinden. Das sind wichtige Aspekte in diesem Zusammenhang. Dazu habe ich in der Stellungnahme einiges kurz angesprochen.

Wichtig sind umgekehrt natürlich auch die Informationsrechte des Bundestages - damit komme ich zu der verfassungsrechtlichen Seite -: In diesem Zusammenhang ist das einschlägige Urteil

zum Neunergremium relevant, wenn es um die vertraulichen Informationen geht. Das Bundesverfassungsgericht hat ja durchaus anerkannt, dass bestimmte Informations- und Kontrollrechte an ein Untergremium delegiert werden dürfen, also an das Sondergremium; aber das darf nur ausnahmsweise geschehen. In der Regel greift die Geheimschutzordnung des Bundestages; das ist die Regel. Das heißt, es muss besonders begründet werden, dass eine besondere Vertraulichkeit vorliegt. Diese liegt nur dann vor, wenn auch die Beratung und die Beschlussfassung an sich geheim bleiben müssen. Das sind die Kriterien aus dem Urteil.

Insoweit muss man wohl differenzieren: Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts beziehen sich, so wie ich sie verstehe, primär auf die Entscheidungskompetenzen des Neunergremiums, des Sondergremiums. Im vorliegenden Fall, wenn das Sondergremium nach § 7 Absatz 7 Satz 2 ESMFinG - neue Fassung - eingeschaltet wird, geht es aber gerade nicht um Entscheidungen. Hier bleibt das Plenum zuständig, und es muss vor der Entscheidung vollumfänglich - das ist ganz wichtig - unterrichtet werden. § 7 Absatz 7 Satz 2 ESMFinG greift eigentlich erst - das erschließt sich nicht auf den ersten Blick; ich muss sagen, dass ich wirklich eine Weile gebraucht habe, um das alles im Einzelnen nachzuvollziehen - im Verlaufe einer direkten Bankenrekapitalisierung - das ergibt sich aus der Gesetzesbegründung, hier ganz konkret Seite 9 -: Erst im Verlauf einer direkten Bankenrekapitalisierung soll die Beschränkung der Unterrichtung auf das Sondergremium erfolgen. Das ergibt sich auch aus der Gesetzessystematik.

Das bedeutet sozusagen, dass das, was das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Entscheidung und der damit verbundenen Informationsrechte des Plenums bzw. des Haushaltsausschusses des Bundestages erwartet, erfüllt wird. Jedoch wird im Verfahren das Sondergremium mit Blick auf besonders vertrauliche Informationen in Anspruch genommen. Nun ist natürlich nicht ganz klar, was ganz konkret diese besonders vertraulichen Informationen sein können. Die Gesetzesbegründung gibt hier ein paar Hinweise. Diese Hinweise sollte man aber vielleicht näher regeln,



Nur zur dienstlichen Verwendung

das heißt transparenter machen, sodass Streitigkeiten bzw. Unklarheiten vermieden werden, die das Bundesverfassungsgericht sonst möglicherweise, falls es zu einem Verfahren käme, provozieren könnten.

Was ich auch für wichtig halte, ist Folgendes: Wenn diese Beschränkung der Unterrichtung auf das Sondergremium erfolgt, muss, wenn wieder Entscheidungen anstehen, gewährleistet sein, dass der Bundestag und der Haushaltsausschuss in irgendeiner Form die für ihre Entscheidung notwendigen Informationen erhalten. Ich glaube, das ergibt sich auch aus der damaligen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Neunergremium: Das Sondergremium darf eben nur im Rahmen dieser besonderen Vertraulichkeit und nur so lange, solange diese vorliegt, informiert werden bzw. entscheiden. Wenn man § 7 ESMFinG - Unterrichtung durch die Bundesregierung - betrachtet, wird klar: Sobald diese besondere Geheimhaltung, diese besondere Vertraulichkeit nicht mehr erforderlich ist, geht die Information sozusagen zurück, wird rückwirkend informiert. Ich glaube, auch das sollte man noch klarer formulieren.

Ich habe am Schluss meiner Stellungnahme gesagt, dass sich die ganze Regelungsintention, die sich aus der Gesetzesbegründung ergibt, in § 7 Absatz 7 ESMFinG, also in der Norm selbst, nicht widerspiegelt. Deswegen sollte vielleicht klarer herausgearbeitet werden, dass grundsätzlich die Geheimschutzordnung als ausreichende Vorsorge reicht und das Sondergremium nur ganz ausnahmsweise, in besonderen Fällen der Vertraulichkeit, die aufgeführt werden sollten, zu informieren ist. Darüber hinaus muss dafür gesorgt werden, dass klar ist, dass bei einer Entscheidung im Plenum oder im Haushaltsausschuss die Informationen vorliegen, die im Sondergremium vorlagen. Sie müssen in einer Form vermittelt werden, dass der Bundestag, also das Plenum bzw. der Haushaltsausschuss, eine entsprechende Entscheidungsgrundlage hat. Es muss klar sein, dass keine Informationen fehlen, auch wenn zum Beispiel nur eine Tranche für eine Bank oder Ähnliches bewilligt wird.

Es muss also auf irgendeine Weise eine Rückkopplung zwischen dem Sondergremium und dem Entscheidungsträger, also dem Plenum oder dem Haushaltsausschuss, gewährleistet werden. Hier gibt es, glaube ich, Möglichkeiten, die entsprechenden Informationen, den Informationsfluss - ich glaube, damit sind Sie aus der Praxis des Bundestages besser vertraut - für die Entscheidungsgrundlage zu gewährleisten.

Es darf also im Ergebnis kein Bruch zwischen der Unterrichtung einerseits und der Entscheidung des Bundestags im Plenum oder im Haushaltsausschuss andererseits bestehen. Der Bundestag bzw. der Haushaltsausschuss, also der Entscheidungsträger, braucht alle Informationen. Hier darf kein Informationsdefizit bestehen. Ich denke, hier kann man vielleicht eine Regelung zur Bearbeitung oder Verarbeitung der besonders vertraulichen Informationen, wenn es denn zu diesen kommt - sie müssten ja eng definiert sein -, finden. Meine Idee wäre: Man versucht, hier sozusagen einen Mittelweg zu gehen, sodass diese Informationen in die Entscheidung einfließen können.

Ich musste hier etwas länger ausholen, weil das ein wirklich sehr sensibler Bereich ist, gerade auch mit Blick auf den Brief des Herrn Präsidenten. Man sollte diesen Normenkomplex - dazu würde ich raten, um Verfahren zu vermeiden, auch wenn bei der jetzigen Regelungslage sicherlich keine evidente Verfassungswidrigkeit besteht - vorsorglich möglichst konkret in dem Sinne, wie ich es eben hier skizziert habe, regeln.

Amtierende Vorsitzende Bettina Hagedorn: Da haben wir ja eine Nuss zu knacken.

Sachverständiger Prof. Jörg Rocholl (European School of Management and Technology): Herr Barthle, wenn es um die Größenordnung der Möglichkeit der direkten Bankenrekapitalisierung geht, sollte man sich zunächst anschauen, welches Risiko damit verbunden ist, das heißt also, welches Risiko sich dann für den ESM und letztlich für den Steuerzahler entwickeln kann. Klar ist, dass im Gesetzentwurf explizit steht, dass - ich zitiere - „Krisen im Bankensektor eines



Nur zur dienstlichen Verwendung

Mitgliedstaats stärker von einer Krise der öffentlichen Haushalte zu entkoppeln“ sind. Das heißt, man möchte versuchen, die Krisen, die in einem Bankensektor anfallen, nicht notwendigerweise immer nur den Steuerzahlern des Landes aufzubürden, in dem diese Bank beheimatet ist. Das heißt andersherum, dass es zumindest ein gewisses Risiko oder eine gewisse Möglichkeit gibt, dass Anteile auch Steuerzahlern in anderen Mitgliedstaaten aufgebürdet werden. - Das war mein allgemeiner Kommentar.

Jetzt speziell zur Begrenzung der direkten Rekapitalisierung auf 60 Milliarden Euro: Diese 60 Milliarden Euro erhöhen ja nicht das gesamte nominale Volumen der deutschen Risiken am ESM. Das ist einfach nur ein Austausch. Gleichzeitig ist es so, dass das Risiko im Hinblick auf diese 60 Milliarden Euro zunimmt; denn in diesem Fall fällt ja eine weitere Instanz weg, auf die der Staat oder in diesem Fall der ESM zurückgreifen könnte, nämlich der Staat, in dem diese Bank beheimatet ist. In diesem Fall ist nur die Bank regresspflichtig, die diese Rekapitalisierung durch Stammaktien erhalten hat.

Deshalb halte ich es für begrüßenswert, dass dieser Betrag, der für die direkte Bankenrekapitalisierung zur Verfügung steht, gedeckelt ist, das heißt, dass eben nur diese 60 Milliarden Euro zur Verfügung stehen. Ich halte es auch für wichtig, noch einmal genau darüber nachzudenken, wie man diese Deckelung möglichst standfest gestalten kann, wie man also sicherstellen kann, dass man dem Druck nicht nachgeben muss, wenn es stürmisch wird und vielleicht auch das Drängen, diese Summe zu erhöhen, größer wird.

Wenn man diesen Betrag jetzt ins Verhältnis zu dem setzt, was generell an Problemen auftauchen mag, sieht man - ich weiß, dass solche Vergleiche immer hinken; aber ich nenne ein Beispiel -: Die staatlichen Mittel zur Bereitstellung von Liquidität und Kapital haben sich im Euro-Raum laut Angaben der Europäischen Kommission von Oktober 2008, also seit dem Ausbruch der Finanzkrise, bis 2012 auf etwa 590 Milliarden Euro belaufen. Wie gesagt, diese Zahlen sind nicht direkt vergleichbar, aber man muss klar sagen, dass

60 Milliarden Euro angesichts dieser Größenordnung mehr oder weniger ein Tropfen auf den heißen Stein sind.

Jetzt komme ich zu dem Punkt, an dem ich auf das zurückgreife, was Frau Buch und auch Herr Regling schon gesagt haben: Entscheidend muss also sein, inwiefern eine Glaubwürdigkeit der Kaskade gegeben ist, die abläuft, bevor diese direkte Bankenrekapitalisierung überhaupt stattfinden kann. Deshalb halte ich es für umso wichtiger - ich möchte das unterstreichen und betonen -, dass die vermeintlichen Schlupflöcher, die es im Hinblick auf die Anwendung dieser Haftungskaskade noch gibt, geschlossen werden, um dann auch das Risiko, das sich nach Durchführung dieser Kaskade ergibt, möglichst zu minimieren.

Dr. Hans-Ulrich Krüger (SPD): Meine Frage richtet sich an Professor Calliess und Herrn Regling und betrifft einen Vorschlag Ihres Gutachtens, Herr Professor Calliess, nämlich den ESM-Mitgliedstaat als Empfänger der Stabilitätshilfe festzulegen. Wir haben - Professor Rocholl erwähnte es eben auch - hier die Ausgangssituation, dass wir mit diesen Regelungen versuchen wollen, eine Entkoppelung von Haushaltsschieflagen und Bankbilanzschieflagen zu erreichen. Frage: Wäre nicht der ESM-Mitgliedstaat als direkter Empfänger der Stabilitätshilfe wiederum eine Möglichkeit, diesen Infektionskanal wiederzubeleben?

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin): Diese Gefahr sehe ich nicht vor dem Hintergrund, dass hier, glaube ich, ein Zusammenwirken zwischen Bank und Mitgliedstaat gewährleistet ist, aber nur der Mitgliedstaat sozusagen für den Gesamtkontext Verantwortung übernehmen kann, in dem die Rekapitalisierung der einzelnen Bank stattfindet. Es geht ja nicht immer nur um eine einzelne Bank, sondern auch um die Bank als Teil eines Bankensystems. Ich glaube auch - das muss man wohl so sehen -, dass Artikel 136 Absatz 3 AEUV, also letztlich die Grundlage des ESM im Unionsrecht - der Vertrag steht ja außerhalb; über all das haben wir damals diskutiert -, sehr deutlich macht - er ist ja sozusagen die Norm, die das Verhältnis zur No-bail-out-Klausel bestimmt -, dass



Nur zur dienstlichen Verwendung

hier der Mitgliedstaat in der Verantwortung bleiben muss. Ich glaube, das ist aus rechtlicher Sicht systematisch nicht anders zu konstruieren.

Natürlich können Sie jetzt argumentieren, dass man die Finanzmärkte und die Sorgen, die man sich über die Reaktionen macht, in den Blick nehmen muss; aber aus rechtlicher Sicht haben wir keinen anderen Weg. Ich persönlich halte das auch für richtig. Die Regelungen - das habe ich ja deutlich gemacht - nehmen auch immer den Mitgliedstaat in die Pflicht. Das war aus meiner Sicht, aus der rechtlichen Perspektive ein ganz wichtiges Merkmal mit Blick auf die europarechtliche Konformität. Daran hängt auch ein bisschen die verfassungsrechtliche Konformität der Rekapitalisierung von Banken durch den ESM.

Sachverständiger Klaus Regling (European Stability Mechanism): Ergänzend dazu: Wenn ich Sie richtig verstanden habe, war die Frage, ob nicht der Empfängerstaat oder das Sitzland einer Bank garantieren soll, dass alles zurückgezahlt wird. Darüber ist natürlich im Vorfeld der Schaffung dieses neuen Instruments in diesen Leitlinien diskutiert worden. Aber wenn man diesen Weg konsequent gehen würde, dann hätte man kein neues Instrument. Dann würde man wiederum das Instrument nutzen, das wir bereits haben, die sogenannte indirekte Bankenrekapitalisierung. Man möchte ja etwas Neues schaffen und diese Entkoppelung zwischen Staatshaushalt, öffentlicher Schuld und Bankenproblemen herstellen. Es bleibt ja, wie schon gesagt, immer auch bei der Beteiligung des Empfängerlandes.

Es gibt Schlupflöcher, aber diese Schlupflöcher sind - Frau Buch hat es gesagt - wirklich eng umrissen. Man kann da sogar noch weitergehen: Die Leitlinien legen fest, dass in dem Fall, dass ein Schlupfloch durch einstimmigen Beschluss der Finanzminister tatsächlich genutzt werden sollte - was eine Ausnahme ist -, tatsächlich das Empfängerland mögliche Verluste trägt. Insofern kommt man dem, wonach Sie gefragt haben, in den Ausnahmefällen schon sehr nah. Aber die Zielsetzung bzw. der Grundsatz hier ist, ein neues Instrument zu schaffen, das die Entkopplung herbeiführt. Ich habe ja schon zu Beginn ge-

sagt, dass aus heutiger Sicht in dem neuen Umfeld mit der Gläubigerbeteiligung die Nutzung so wieso sehr unwahrscheinlich ist und die Beträge sehr gering sind. Aber die Zielsetzung ist eben eine Entkoppelung.

Roland Claus (DIE LINKE): Die Äußerungen von Herrn Regling zur Parlamentsbeteiligung veranlassen mich zu einer Nachfrage. Wir selbst werden ja auch mit Erfahrungen im Soffin-Prozess umgehen können; das ist jetzt aber mehr an unsere Adresse gerichtet. Vor dem Hintergrund Ihrer Tätigkeit, Herr Regling, frage ich Sie: Was fällt Ihnen, wenn Sie Ihrer Fantasie freien Lauf lassen, zu einer angemessenen Beteiligung des Europäischen Parlaments an dem Vorgang, über den wir hier reden, ein? Sie hören aus meiner Frage, dass ich die Beteiligung für nicht angemessen halte. Ich weiß, dass dies über den Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfes hinausgeht, aber es steht dennoch in einem Zusammenhang.

Meine zweite Frage geht an Dr. Wolgast. Aus Ihrer Gruppe ist ja eine Reihe harscher Kritiken an die Adresse der EZB lautgeworden. Sehen nicht auch Sie die Gefahr, dass mit der neuen Rolle, die der EZB jetzt in diesem Prozess zukommt, die Aufgaben der Geldpolitik auf der einen Seite und die Aufgaben der Aufsicht auf der anderen Seite zu stark vermischt werden könnten?

Sachverständiger Klaus Regling (European Stability Mechanism): Herr Claus, bevor ich zu der Frage bezüglich des Europäischen Parlaments komme, vielleicht noch einmal zu der Rolle des Deutschen Bundestags. Herr Calliess hat es bereits gesagt, und auch ich habe es zu Beginn gesagt: Bei dem Grundsatzbeschluss zur Aktivierung des Instruments muss das Plenum alle Informationen haben. Wenn ich es richtig sehe, ist bei späteren Auszahlungen von Tranchen der Haushaltsausschuss zuständig, wobei vermutlich auch hier wiederum die generelle Regel gilt, dass dies natürlich ins Plenum gehoben werden kann, wenn das der Wunsch ist. Aber bei der Ausgangsbeschlusslage müssen die Informationen da sein.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Bei der Abwicklung, für den Fall, dass das Instrument genutzt wird, muss man sich aber klarmachen, wie kompliziert eine Bankenrestrukturierung sein kann oder eigentlich immer ist. Ich habe das auch gelernt; wir sollen ja ein neues Instrument operativ machen. Ich habe dabei gelernt, dass es bei Bankenrestrukturierungen eigentlich immer zu Gerichtsprozessen kommt; das ist immer und überall auf der Welt so. Das deutet schon einmal an, dass es um sehr komplexe Themen geht, bei denen es unterschiedliche Interessenlagen gibt. Diejenigen, die sich benachteiligt fühlen, gehen vor Gericht. Dort können sehr viele Dinge auf den Tisch kommen. Da geht es dann auch um Persönlichkeitsschutz und um Datenschutz; es geht vielleicht um Verträge von Managern. Das sind Dinge, die nicht ins Plenum kommen sollten, die nicht öffentlich gemacht werden sollten. Diese können, wenn es zur Beurteilung wichtig ist, in das kleine Gremium gehen. Hier gibt es eine Vielzahl von technischen Detailinformationen, die, glaube ich, wirklich sehr vertraulich behandelt werden müssen.

Zur Beteiligung des Europäischen Parlaments: Ich gehe manchmal in den ECON-Ausschuss, in den Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments, aber rechtlich gesehen immer auf freiwilliger Basis, weil ESM und natürlich auch EFSF keine EU-Institutionen sind. Deshalb ist der ESM dem EP nicht rechenschaftspflichtig. Aber ich gehe natürlich hin, weil ich verstehe, dass das Europäische Parlament ein großes Interesse daran hat, zu wissen, was geschieht, und diese Informationen auch erhalten sollte. Aber eine Beteiligung des EP in dem Sinne, wie dies für ein nationales Parlament in einem der ESM-Mitgliedstaaten gilt, kann es im Moment rechtlich gesehen nicht geben. Das wäre erst möglich, wenn der ESM eines Tages, was ich durchaus befürworte, in den EU-Vertrag überführt und damit eine EU-Institution wird. Aber das erfordert eine Vertragsänderung, und Sie wissen, dass so etwas dauert.

Amtierende Vorsitzende Bettina Hagedorn: Das ist wohl wahr.

Sachverständiger Dr. Michael Wolgast (Deutscher Sparkassen- und Giroverband): Die Sparkassen-Finanzgruppe - an der Spitze unser Präsident, Herr Fahrenschon - ist in der Tat ein bisschen in die Rolle des Rufers und Mahners gekommen, was viele Dinge in Europa im Moment angeht. Das erfüllt uns natürlich insofern mit Sorge, als wir unsere Rolle nicht missverstanden wissen wollen; denn viele wissen es noch: Es waren nicht zuletzt auch die Sparkassen in Deutschland, die seinerzeit sehr für die Einführung des Euro eingetreten sind - die auch die Bevölkerung in Deutschland überzeugt haben, ihr viele Sorgen genommen haben -, die bis heute zum Euro stehen, zur europäischen Zusammenarbeit stehen, obwohl es ja nicht nur in anderen Ländern, sondern auch in Deutschland inzwischen auch durchaus andere Kräfte gibt.

Das vorweggeschickt, stimmt es aber trotzdem - ich will an drei Beispielen sagen, warum wir doch die Befürchtung haben -, dass im Moment auf der europäischen Ebene manches vielleicht in eine Richtung läuft, die vielleicht nicht bis ins Letzte in allen ihren Konsequenzen durchdacht ist.

Das eine ist die Niedrigzinspolitik. Es wird ja vor den makroökonomischen Risiken der Niedrigzinspolitik gewarnt. Die Deutsche Bundesbank hat dankenswerterweise in einem Monatsbericht - ich glaube, es war im Juni - darauf hingewiesen, dass die Niedrigzinspolitik auch Wettbewerbseffekte hat: Sie geht zulasten der Banken, die gesund sind und über eine breite Refinanzierungsbasis verfügen, und wirkt zugunsten der Banken, bei denen genau das Gegenteil der Fall ist. Hier sind zweifelsohne Wettbewerbseffekte im Bankensektor vorhanden.

Das Gleiche trifft auch für die Bankenunion zu. Wie ich eben angedeutet habe, stellt sich schon die Frage: Warum müssen die Sparkassen, die voraussichtlich gar nicht in den Genuss der Garantietöpfe kommen werden bzw. diese auch gar nicht in Anspruch nehmen wollen - weil sie andere Sicherheitsmechanismen haben -, trotzdem hier mit einzahlen? Das hat auch einen Effekt auf den Wettbewerb: Der eine zahlt, der andere hat den Vorteil.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Und was immer noch viel zu wenig beachtet wird: Auch das Thema Regulierung hat Wettbewerbseffekte. Wir gehen noch viel zu sehr davon aus, dass mehr Regulierung besser ist, weil sie mehr Sicherheit schafft. Dabei übersehen wir aber, dass regulatorische Anforderungen auch erhebliche Fixkosten bedeuten für den Bankbetrieb. Kleine und mittlere Institute können sich die Berater und die Strukturen, die Maßnahmen, die die Regulierung heute erfordert, weniger gut leisten als mittlere oder große Institute. Insofern sind vielleicht auch die Wettbewerbseffekte der Regulierung noch etwas unterbelichtet in der Diskussion.

Unter dem Strich führt es dazu, dass wir mit diesen verschiedenen Politikmaßnahmen im Moment - vielleicht ungewollt - eine Bankenpolitik erleben, die tendenziell zulasten kleiner und mittlerer, realwirtschaftlich angebundener Banken und Finanzinstitute geht, und das, obwohl die Erkenntnis aus der Finanzkrise doch gerade ist, dass diese Institute nicht die Verursacher der Krise waren und auch im hohen Maße zur Stabilität des Finanzsektors und auch zur makroökonomischen Stabilität beigetragen haben. Insofern sind das schon Dinge, die uns mit Sorge erfüllen.

Zur Rolle der EZB im Aufsichtsmechanismus: Man könnte viel pro und kontra sagen zur Verbindung zwischen den Aufgaben Geldpolitik und Aufsicht, aber auch zur Trennung dieser beiden Aufgaben. Ich weiß auch gar nicht, ob die EZB so richtig glücklich damit ist. Ich denke, es wird daran gearbeitet, und da ist ein Problembewusstsein. An der Stelle haben wir bisher keine Kritik zu üben, etwa dass dort irgendetwas nicht in Ordnung gewesen sei.

Manuel Sarrazin (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich würde Herrn Calliess bitten, auf die Punkte, die er angesprochen hat, noch einmal in der Tiefe einzugehen. Das eine ist - sozusagen neben dieser Frage des Sondergremiums - die Frage, ob Sie glauben, dass bei dieser neu eingerichteten sogenannten Fazilität für die Bankenrekapitalisierung im Hinblick auf die Informationsrechte, die wir festgelegt haben - sowohl im ESMFinG als auch,

vor allem, im EUZBBG -, eine Klarstellung notwendig wäre oder ob sich das aus der Rechtslage auch so schon ergibt.

Das andere betrifft den Punkt mit dem Sondergremium. Das würde ich noch einmal betonen wollen, und zwar aus zwei Gründen:

Der eine ist: Sie haben dargestellt, dass in der Logik der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eigentlich für jede Information, die nicht dem Plenum zur Verfügung gestellt wird - ich denke jetzt an Artikel 23 -, jede Information, die nicht jedem einzelnen Abgeordneten zur Verfügung gestellt wird - über die einschlägigen Datenbanken, die wir dafür haben, und auch über die Möglichkeit, als Geheim eingestufte Dokumente in der Geheimschutzstelle zu hinterlegen, wie wir es bei anderen Maßnahmen, beispielsweise bei der spanischen Bankenrettung, auch gemacht haben -, dass also für jede einzelne Information, die nicht derart zugänglich ist, sondern dem Sondergremium allein zugänglich sein soll, man gegenüber dem Gericht begründen muss, warum das dort nicht geht, und der Maßstab ist, dass sozusagen dadurch die Entscheidung selber vereitelt wäre. - Dieser Maßstab ist komisch, wenn die Entscheidung vorher vom Plenum getroffen wird.

Der andere Grund ist, dass in all diesen Gesetzen immer - abgeschrieben wurde das damals in 2010 aus dem EUZBBG - der wunderbare Satz steht, dass der Haushaltsausschuss das Recht zur Stellungnahme hat, und das Gericht dieser Vorlage in seiner Auslegung der verschiedenen Euro-Rettungsschirme immer insofern entgegengekommen ist, als es gesagt hat: Damit nicht nur mit der Entscheidung, sondern auch danach der Bundestag eine Einflussmöglichkeit hat, ist dieses Recht zur Stellungnahme so wichtig. In der Praxis heißt das, dass auch nach einer Entscheidung des Plenums über eine Hilfe der Haushaltsausschuss unter einer veränderten Sachlage an die Bundesregierung appellieren könnte, im Direktorium des ESM oder in anderen Gremien anders zu stimmen, beispielsweise den Stopp einer Tranche doch noch zu verlangen, die ja noch immer Einstimmigkeit erfordert. Wenn der Haushaltsausschuss in seiner Gänze keine Information hat,



Nur zur dienstlichen Verwendung

sondern nur das Sondergremium diese Information hat, dann kann ich als Mitglied des Haushaltsausschusses von meinem Recht zur Stellungnahme gar nicht Gebrauch machen, weil mir die notwendigen Informationen nicht vorliegen. Das heißt für mich - wenn ich mir das so vor Augen führe und Ihre Stellungnahme lese -: Am Ende gehen die Gauweilers und Co. nach Karlsruhe, tragen das vor, verlieren eigentlich alles bis auf diesen kleinen Punkt - da gibt es dann eine verfassungskonforme Auslegung -, und die Gauweilers stellen sich vor die Presse und sagen: „Wir haben den Bundestag gerettet, weil die zu doof waren“, und niemand berichtet mehr darüber, dass das eigentlich rechtskonform war. Darum würde ich sagen: An diese Stelle sollte man unbedingt herangehen.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess

(Freie Universität Berlin): Um das vielleicht noch einmal klarzustellen: Es ist in der Tat so, dass die Erfahrung lehrt: Man sollte mit Blick auf mögliche Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vorsorglich lieber zu viel als zu wenig regeln. Sonst sind wir durchaus gegen Überregulierung; aber hier kann „Überregulierung“ eigentlich nicht schaden - um eben solche Verfahren und die damit verbundenen Eindrücke der Öffentlichkeit zu vermeiden.

Was bedeutet das konkret?

Der § 4 sollte insofern möglichst klar sein. Dazu hatte ich ja kurz etwas gesagt; aber da sehe ich eigentlich keine größeren Schwierigkeiten.

Mit Blick auf die Rolle des Sondergremiums möchte ich noch einmal betonen: Das ist für mich jetzt ausgesprochen schwer zu beurteilen. Die Informationen, die mir hier vorliegen, sind ja sehr bescheiden. Zum Beispiel ist mir nicht die Intention des BMF bekannt, warum man das unbedingt braucht; dazu habe ich nichts gelesen. Auch von Herrn Regling habe ich jetzt noch nicht gehört, warum man das unbedingt braucht. Der Punkt mit den Managergehältern leuchtet mir nicht ein. Ich kann also nur als Jurist jetzt formulieren, dass ich raten würde, die Fälle, in denen das Sondergremium eingeschaltet wird - also

nicht bei der Entscheidung, sondern bei der Unterrichtung nur an das Sondergremium nach § 7 Absatz 7 ESMFinG -, möglichst klar zu regeln, und zwar im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Ich glaube, dann wäre schon der Baustein eins gewährleistet. Es muss - das kann ich mir nicht anders vorstellen - ja triftige Gründe im BMF dafür gegeben haben, das Sondergremium damit zu befassen - davon gehe ich einfach aus -; aber die sind mir eben nicht bekannt. Das ist dann manchmal etwas schwer zu beurteilen.

Wenn es diese Gründe gibt - das hatte ich ja schon ausgeführt; ich will das nicht wiederholen -, dann ist es natürlich so, dass Sie diesen Weg wählen können. Deswegen glaube ich, dass der derzeitige Entwurf - aus meiner Sicht, nach meinem Informationsstand; das muss ich immer betonen - in diesem Sinne an sich verfassungsgemäß ist, aber in der Gefahr steht - weil er nicht transparent genug ist -, vor dem Bundesverfassungsgericht herausgefordert zu werden, und dann kommt möglicherweise ein Urteil - so habe ich Sie jetzt auch verstanden, Herr Sarrazin - mit Hinweisen für eine verfassungskonforme Auslegung. Das könnte man sich ersparen, wenn man es entsprechend regelt.

Ich verstehe das so - das ist meine Interpretation -, dass das Sondergremium hier eine Art Filterfunktion übernimmt im Hinblick auf bestimmte Informationen. Dieser Filter im Sondergremium darf aber nicht dazu führen - das ist ein ganz wichtiger Punkt -, dass die Entscheidung von Plenum oder Haushaltsausschuss im Hinblick auf die Risiken in irgendeiner Weise unter Informationsdefiziten leidet. Das wäre ein problematischer Punkt aus Sicht der Karlsruher Richter, weil der Bundestag - das wird ja immer wieder betont; das muss man einfach sehen - als die Institution, die die Budgetverantwortung trägt, tatsächlich über die Risiken informiert sein muss, wenn die grundlegenden, die wesentlichen Entscheidungen getroffen werden. Die Informationen, die zur Beurteilung dieser Risiken notwendig sind, dürfen nicht irgendwo verschwinden in dem Sondergremium. Sie müssen - so verstehe ich das Sondergremium - hier in einem Filter in diesem Verfahren landen, und dann muss eine



Nur zur dienstlichen Verwendung

Kopplung hergestellt werden, wie diese Informationen dann Plenum oder Haushaltsausschuss zur Verfügung gestellt werden. Das ist in der Tat - Sie haben es schon gesagt, Frau Vorsitzende - eine harte Nuss, für die ich jetzt auch keine Patentlösung habe; aber ich vertraue da einfach auf die Organisationskompetenz in Ihrem Hause, dass Sie da zusammen mit der Bundesregierung eine Lösung finden. Dann wäre man auf der sicheren Seite. Es wäre, glaube ich, für alle schön, wenn jetzt nicht wieder so eine Kleinigkeit vor dem Bundesverfassungsgericht bemängelt werden würde, die zu einem Verfahren mit entsprechenden Erfolgen in der Öffentlichkeit führt.

Amtierende Vorsitzende Bettina Hagedorn: Dann kommen wir jetzt in die dritte Runde und fangen mit dem Finanzteil an; der Finanzausschuss ist ja mitberatend.

Antje Tillmann (CDU/CSU): Ich würde gern noch einmal auf den Verzicht auf das Bail-in zurückkommen, weil das hier ein bisschen als Achillesferse dargestellt wurde. Wenn ich das Verfahren richtig verstanden habe, dann kann die Abwicklungsbehörde nur dann auf das Bail-in verzichten - neben den Voraussetzungen von § 92 Absatz 1 in Artikel 1 BRRD-Umsetzungsgesetz -, wenn auch genügend Mittel vorhanden sind, um die Abwicklungsmaßnahme zu finanzieren. Das kann unter anderem der Sitzstaat sein, das kann unter anderem ein Bankenfonds sein, oder das kann dann als Drittes der ESM sein. Das Verfahren wäre dann aber so, dass wir im Deutschen Bundestag diesen Einzelfall mit Bundestagsbeschluss beschließen würden und, Herr Regling, Sie vermutlich uns sagen würden, ob die Voraussetzungen des § 92 vorliegen.

Deshalb die erste Frage: Hätten Sie uns in der Vergangenheit zur Abwicklung irgendeiner Bank bestätigt, dass die Voraussetzungen des Verzichts auf das Bail-in vorgelegen hätten?

Frage zwei: Hat es in der Vergangenheit einen Fall gegeben, wenn das Bail-in gezogen hätte, dass trotzdem darüber hinaus Mittel aus dem ESM hätten abfließen müssen, wenn es ihn dann schon gegeben hätte?

Amtierende Vorsitzende Bettina Hagedorn: Herr Regling, das ist ja mal eine ganz konkrete Frage.

Sachverständiger Klaus Regling (European Stability Mechanism): Ganz konkret, aber sehr hypothetisch natürlich.

(Heiterkeit)

Ich habe ja auch schon versucht, in die Vergangenheit zu schauen: Was wäre, wenn wir dieses Instrument schon gehabt hätten? Aber das ganze Umfeld hat sich ja geändert. Wir haben eben jetzt das Bail-in. Das gab es vorher nicht, jedenfalls nicht so konkret vorgeschrieben. Denken Sie auch daran, dass diese Frage nicht nur die Finanzminister des Euro-Raums, also unsere Governors, sondern auch die Europäische Kommission betrifft; sie schaut sich das ja unter Beihilfegesichtspunkten an, und Sie wissen, wie unabhängig die Kommission in diesen Fragen agiert. Sie hat heute schriftlich niedergelegt, dass, wenn Banken öffentliche Gelder brauchen, ein Bail-in stattfinden muss. Das ist eine zusätzliche Hürde. Das ist also kein politisches Geschacher, das dann vielleicht anders ausgeht, als man das heute hofft, sondern die Kommission ist hier die entscheidende Stimme; ohne sie geht gar nichts.

Ich schaue zurück: Was wäre passiert, wenn wir dieses Instrument schon gehabt hätten, unter der Annahme, dass auch das Bail-in da gewesen wäre? Ich habe schon gesagt: Nach meiner Einschätzung hätte es zwei oder drei Banken gegeben, die über das Bail-in hinaus noch Geld gebraucht hätten, aber zusammen sicherlich nicht mehr als einstellige Milliardenbeträge. Es wäre also relativ wenig, selten erforderlich gewesen.

Sie wollten aber vor allem Auskunft zu dieser Ausnahmeregelung. Die greift nur, wenn man die Kaskade durchgeht und dann zu dem Ergebnis kommt, dass das Sitzland der Bank nicht in der Lage ist, seinen Beitrag zu leisten.

Das heißt dann aber auch: Das Land braucht letztlich ein normales makroökonomisches ESM-Anpassungsprogramm. Denn dann ist das eigentliche Problem für dieses Land nicht mehr die eine Bank, sondern es hat ein grundsätzliches



Nur zur dienstlichen Verwendung

Problem, wenn es nicht in der Lage ist, seinen Beitrag zur Bankenrekapitalisierung zu leisten.

Amtierende Vorsitzende Bettina Hagedorn: Eine Nachfrage, weil es ein Missverständnis gab.

Antje Tillmann (CDU/CSU): Ja, das war ein Missverständnis. Mir geht es um § 92 Artikel 1 des BRRD-Umsetzungsgesetzes. Darin sind doch Ausnahmen vorgegeben, wonach die Abwicklungsbehörde sagen kann: Ein Bail-in ist unzumutbar. - Hätten Sie, wenn Sie zurückblicken, bei den Banken, die abgewickelt worden sind, an einer Stelle gesagt: „Ja, das stimmt, im Sinne des § 92 BRRD wäre eine Eigentümerbeteiligung unzumutbar gewesen“, oder wären Sie aus heutiger Sicht der Meinung, die Regelungen in § 92 BRRD hätten in der Vergangenheit kein einziges Mal gegriffen? Das hieße ja auch, dass Sie für die Zukunft sagen würden: Es wird keinen Fall geben, der unter diese Regelung fallen wird.

Sachverständiger Klaus Regling (European Stability Mechanism): Diese Frage ist wirklich sehr hypothetisch, weil sich die Rahmenbedingungen geändert haben. Aber das wäre - ich will mich jetzt nicht herausreden - keine Entscheidung des ESM, sondern eine Entscheidung der Abwicklungsbehörde. Sie muss sagen, wie die Lage ist. Aber, wie gesagt, ich will mich hier nicht herausreden. Ich habe dazu schon eine Meinung. Aber das ist wirklich sehr hypothetisch.

Wenn ich zurückschaue: Wir hatten in den letzten drei Jahren die Krisensituation, in der sehr viel Geld in die Hand genommen werden musste. Das war das Resultat von zwei gleichzeitig auftretenden Krisen: der globalen Finanzkrise und den hausgemachten Problemen in Europa. Das ist in dieser Kombination kaum noch einmal vorstellbar. Deshalb sehe ich auch nicht, dass wir in absehbarer Zeit noch einmal ein solches Problem bekommen sollten.

Wenn einzelne Banken Probleme bekommen sollten, zum Beispiel nachdem die Bewertung durch die EZB in den nächsten Wochen erfolgt und der Stresstest abläuft, dann werden die Beträge, um die es geht, relativ klein sein. So eine Problema-

tik, wie wir sie vor drei Jahren hatten, ist im Moment nicht vorstellbar. Ich kann, wenn ich jetzt auf einzelne Banken zurückblicke, nicht präziser sein.

In jedem Programm, das EFSF und ESM finanziert haben, waren auch Gelder für Banken dabei. Aber das war eben nur ein kleiner Teil, außer im Fall Spaniens, bei dem die gesamte Summe für die Restrukturierung des spanischen Bankensektors genutzt wurde. In Irland, Portugal, Griechenland und Zypern waren die Gelder ganz klar für die Banken bestimmt, für die Restrukturierung des Bankensektors. Aber das Geld wurde natürlich an die Regierung gezahlt und dann an die einzelnen Banken bzw. an einen Bankenfonds weitergeleitet, der dazwischengeschaltet wurde. Das war aber nur ein geringer Betrag mit Blick auf die Gesamthilfe für das Land.

Insofern haben diese Banken zwar eine wichtige Rolle gespielt. Sie waren zumindest in einigen Ländern, Irland, Spanien und Zypern, für die makroökonomischen Probleme dieser Länder mit ausschlaggebend. Aber einzelne Banken, abgesehen von Zypern, waren, was die Summe angeht, nicht ausschlaggebend.

Dennis Rohde (SPD): Auch ich habe noch eine Frage an Herrn Regling. Mich interessiert, warum für die Festlegung des 60-Milliarden-Euro-Limits ein separater Beschluss des ESM-Gouverneursrates vorgesehen ist und es keine direkte Einbindung in den Beschluss zur Einrichtung des Instruments an sich gibt. Daran anschließend möchte ich fragen, ob es nicht zumindest theoretisch denkbar wäre, dass mit deutscher Zustimmung das Instrument zwar eingeführt wird, es aber dann im Gouverneursrat keine Mehrheit für die Begrenzung auf 60 Milliarden Euro gibt. Das mag zwar eine theoretische Möglichkeit sein, aber mir wäre wohlher, wenn wir sie praktisch ausschließen könnten.

Sachverständiger Klaus Regling (European Stability Mechanism): Es besteht Einvernehmen darüber, dass das Teil der Gesamtbeschlusslage ist. Ich kann mir nicht vorstellen, dass es das eine ohne das andere geben wird. Einvernehmen ist



Nur zur dienstlichen Verwendung

sowieso jeweils erforderlich. Aber das ist ein Gesamtpaket. Das ist in der Euro-Gruppe und auch in den anderen Gremien, die diese Leitlinien vorbereitet haben, nie anders diskutiert worden.

Ich erinnere mich jetzt nicht, warum das zwei Beschlüsse sind. In den Leitlinien ist es ja auch verankert - wenn diese Leitlinie angenommen wird. Wir haben den Entwurf vorliegen, der auf technischer Ebene vereinbart ist. Wenn er rechtsgültig umgesetzt wird, dann ist darin auch die Begrenzung auf 60 Milliarden Euro enthalten. Das ist Teil des Pakets. Ich möchte ausschließen, dass einzelne Dinge herausgepickt werden; denn es gilt immer der Grundsatz: Alles muss gemeinsam vereinbart werden. Wenn einzelne Länder ausscheren, bricht der Kompromiss zusammen.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Herrn Regling und Herrn Dr. Wolgast. Wir Grüne sind uns einig, dass man einen Common Backstop für den Notfall braucht, also im Fall einer systemischen Bankenkrise, und dass ein Absicherungsmechanismus benötigt wird. Das soll das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung leisten. Es ist andererseits so, dass es zu recht hohe Hürden für deren Anwendung gibt, wobei sich die Frage der Ausnahme von der Beteiligung eines Mitgliedstaats stellt. Die Frage ist nur: Warum muss dieses Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung beim ESM angesiedelt sein?

Wir sind jetzt mit dem SRM und dem SRF, dem Abwicklungsfonds, beim Aufbau der Bankenunion. Dort werden jetzt Kapazitäten und Ressourcen auch fachmännischer/fachfraulicher Art gebündelt, mit denen nachher die Restrukturierung und Abwicklung von Banken ermöglicht werden soll. Gleichzeitig schaffen wir die Möglichkeit, dass auch durch den ESM Banken direkt rekapitalisiert werden, wobei der ESM bisher mehr mit Mitgliedstaaten und deren Finanzproblemen, die zum Teil, aber nicht nur Bankenprobleme waren, zu tun hatte.

Wäre es nicht besser und logischer, wenn man einerseits die Kompetenz des SRF nutzte, gleichzeitig aber einen europäischen Backstop hätte und mit dem ESM eine Kreditlinie in Richtung

SRF einrichtete? Damit wäre gleichzeitig klar: Die europäischen Steuerzahler sind am Ende nicht in der Haftung; denn die Kreditlinie muss aus Mitteln des Abwicklungsfonds, der von den Banken gefüllt wird, zurückgezahlt werden. Das ist aus unserer Sicht das bessere Instrument, sowohl was die Expertise des SRF betrifft als auch die Absicht, dass der europäische Steuerzahler am Ende nicht belastet werden soll, sondern dass die Banken in der Haftung sind und das Ganze finanzieren müssen.

Sachverständiger Klaus Regling (European Stability Mechanism): Klar, theoretisch hätte man das auch anders konzipieren können. Man hätte auch sagen können: Der ESM wird der Backstop für den SRF. - Das ist auch diskutiert worden, aber dazu gab es keinen Konsens. Man hat sich in sehr begrenztem Umfang auf diese Lösung geeinigt. In der Realität - das habe ich schon mehrfach gesagt - wird der Höchstbetrag von 60 Milliarden Euro sicherlich nicht ausgeschöpft werden.

Hinsichtlich der Finanzierung des ESM muss man sagen: Der Topf war schon da. Das war eine ganz pragmatische Lösung. Der ESM hat ein Kreditvergabepotenzial von insgesamt 500 Milliarden Euro. Das Eigenkapital ist eingezahlt. Das abrufbare Kapital, die 80 Milliarden Euro - das ist gesetzlich geregelt. Der SRF muss sich erst langsam aufbauen. Er ist also am Anfang nur begrenzt handlungsfähig. Den ESM als Backstop für den SRF zu nehmen, hat in den Beratungen keinen Konsens gefunden.

Sachverständiger Dr. Michael Wolgast (Deutscher Sparkassen- und Giroverband): In der Tat haben auch wir uns diese Frage gestellt. Ich glaube, wenn man eine Architektur Europas auf einem weißen Blatt konzipieren könnte, könnte es sein, dass man es anders machen würde, dass man zu einem klaren Assignment kommt und sagt: Der ESM ist für die Staaten zuständig, und der SRF ist für die Banken zuständig.

Herr Regling hat es angesprochen: Das ist eben offenbar Teil des politischen Verhandlungsprozesses. Ich sehe als Volkswirt einen Punkt oder zwei Punkte, wo der SRF möglicherweise den



Nur zur dienstlichen Verwendung

ESM braucht, egal in welcher Konstruktion, parallel oder als Refinanzierung. Ein Punkt ist: Wir warten noch auf die Ergebnisse des Stresstests. Es ist denkbar, dass es dort Probleme gibt, was dazu führen würde, dass die betreffenden Institute nicht Teil der Bankenunion würden, sondern in der Verantwortung der Mitgliedstaaten verbleiben würden.

Auch das hat Herr Regling angesprochen: Der SRF ist noch nicht aufgefüllt, sodass hier in der Tat rein logisch noch einige Lücken bestehen. Aber auf die Frage, warum das jetzt sozusagen linksherum und nicht rechtsherum oder rechtsherum und nicht linksherum gemacht wird, habe ich keine vernünftige Antwort.

Amtierende Vorsitzende Bettina Hagedorn: Bevor ich die nächste Runde eröffne, habe ich als Vorsitzende eine Bitte: Wir haben uns für diese Anhörung sieben Sachverständige eingeladen. Uns bleibt noch eine halbe Stunde Zeit. Zwei der Herren wurde noch keine Frage gestellt. Ich denke, wir sollten auch von der Kompetenz von Professor Dr. Michael Koetter von der Frankfurt School of Finance & Management und von Dr. Guntram Wolff, Bruegel, aus Brüssel profitieren. Das ist nur ein Appell. Sie sind natürlich frei darin, zu fragen, was und wen Sie wollen. Aber vielleicht teilen Sie meine Auffassung.

Volkmar Klein (CDU/CSU): Ich wollte eigentlich Herrn Regling noch einmal fragen, ob er uns verrät, welche zwei oder drei Banken ganz konkret gemeint sind. Aber da er uns das offensichtlich nicht sagen möchte, frage ich lieber Herrn Dr. Wolff, aber nicht nur wegen des Appells der Vorsitzenden, sondern weil mich seine Meinung interessiert.

Eine Europäisierung könnte sich ja auch durch mehr Bankenfusionen ergeben. Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass es erforderlich sei, grenzüberschreitende Bankenfusionen nicht zu behindern. Worin sehen Sie gegenwärtig das Haupthindernis für europäische Bankenfusionen? Was können wir dabei tun?

Der zweite Punkt: Ich stelle eine relativ einvernehmliche Bewertung und Beschreibung dieser

Haftungskaskaden fest, dass wir auf der einen Seite einen belastbaren Backstop brauchen, um möglichst viel Sicherheit und Stabilität zu generieren, dass wir aber auf der anderen Seite das Ziel verfolgen, möglichst wenig Risiken auf die Steuerzahler anderer Länder zu übertragen. Ist irgendetwas der Meinung, dass diese Gratwanderung nicht gut gelungen sei?

Die erste Frage geht an Herrn Dr. Wolff, die zweite Frage an alle.

Sachverständiger Dr. Guntram B. Wolff

(Bruegel): Vielen Dank, dass auch ich hier zu Wort komme. - Zunächst einmal müssen wir uns klarmachen: Was war die Logik der Bankenunion? Wir hatten im Prinzip die Idee, Banken und Staaten voneinander zu entkoppeln.

Man hat im Prinzip drei Mechanismen, mit denen man das machen kann. Der erste Mechanismus ist das Bail-in. Der zweite ist das Instrument des Fiscal Backstops, dass man also eine Haftung über Grenzen hinweg schafft. Der dritte Mechanismus ist eine Veränderung der Bilanzstruktur. Die Vernetzung zwischen Banken und Staaten beruht sehr stark darauf, dass Banken vor allem in einem bestimmten Land aktiv sind. 90 Prozent des Kreditgeschäfts einer Bank finden in dem Land statt. Retail Banking über Grenzen hinweg gibt es fast gar nicht in der EU.

Die Staatsanleihen in den Bilanzen sind hauptsächlich Staatsanleihen des Landes, in dem die Bank ihren Sitz hat. Insofern: Wenn es in einem Land wirtschaftlich abwärts geht, dann ist das Bankensystem sofort massiv getroffen, weil es eben ein nationales Bankensystem ist. Die Verkopplung von Staaten und Banken ist vor allem ein Resultat der Tatsache, dass Banken national sind.

Wenn wir uns das ansehen: Die in der Zeit seit Beginn des Euro-Raums stattgefundenen Fusionen waren hauptsächlich national; fast alle Fusionen zwischen Banken sind national erfolgt.

Es gab zwar ein paar große Fusionen über Grenzen hinweg, aber die meisten waren, empirisch gesehen, auf nationaler Ebene.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Die Frage ist: Was sind die Hindernisse, die dem entgegenstehen? Das ist eine schwierige Frage, die man ad hoc nur begrenzt beantworten kann. Ich denke, ein Grund ist sicherlich die Tatsache, dass, wenn es zum Abwicklungsfall kommt, letztendlich immer noch der Nationalstaat dahintersteht und am Ende haftet. Ich erlaube mir, meine Antwort zu nutzen, um noch einmal zu warnen: Das Bail-in ist ein sehr gutes Prinzip, aber es hängt von der Glaubwürdigkeit der Haftungskaskade ab, ob wir es wirklich schaffen.

Stellen wir uns einen Fall hypothetisch vor: Nehmen wir zum Beispiel Santander oder die Deutsche Bank, jedenfalls eine Bank in dieser Größe. Wenn diese Bank ins Straucheln gerät, dann wird der Mechanismus, den wir hier haben, relativ schnell an seine Grenzen kommen, weil die systemischen Implikationen enorm groß sind. Nur um das klarzumachen: Die Deutsche Bank zum Beispiel hat eine Bilanzsumme von ungefähr 2 000 Milliarden Euro. Das heißt, wenn wir ein 8-Prozent-Bail-in vorsehen, dann wären es 160 Milliarden Euro, die an Verlusten im Finanzsystem weitergegeben werden müssten. Wenn man konkret in diese Situation kommt und vor allem nicht darauf vorbereitet ist, kann man versuchen - das wird auch diskutiert, unter anderem im Zusammenhang mit den sogenannten Minimum Required Eligible Liabilities -, Banken zu zwingen, nachzuweisen, wie viel Bail-in sie wirklich überleben können und ob auch ihre Gläubiger dies überleben können.

Aber es ist klar: Im Fall einer ganz großen Bank wird das Problem auftreten, dass in der Situation der Umschuldung und der Notwendigkeit, diese Bank zu restrukturieren, jemand die Verantwortung übernehmen muss. Selbst wenn es nur um die paar Wochen der Krisenperiode geht, muss jemand die Verantwortung übernehmen und sagen: Ja, die Bank wird jetzt über das lange Wochenende umstrukturiert, und wir werden dafür sorgen, dass dabei eine lebensfähige Bank herauskommt. - Das kann man aber mit einem Mechanismus, der relativ begrenzt ist, nicht machen.

Insofern glaube ich - das beantwortet vielleicht auch zum Teil die zweite Frage -, dass wir das

Ziel der kompletten Entkoppelung zwischen Staaten und Banken mit dem derzeitigen Mechanismus für große systemische Krisen, insbesondere wenn man schlecht darauf vorbereitet ist, noch nicht vollkommen erreicht haben.

Lothar Binding (Heidelberg) (SPD): In Ergänzung zu Ihrer letzten Bemerkung: Auch beim Betriebsausgabenabzug ist natürlich die Verkopplung wieder gegeben. Aber das ist eine andere Debatte.

Ich habe eine Frage zu den Maßstäben, vielleicht auch zu dem Maßstab der Not. Wir haben es erlebt: Zypern, ein kleines Land, kann große Probleme machen, und das birgt eine hohe Infektionsgefahr für andere. Estland zum Beispiel hat nur kleine Banken. Frankreich hat nur große Banken. Deutschland hat Sparkassen, Volksbanken, Genossenschaftsbanken und private Großbanken. Es gibt also, was Anzahl, Größe und Struktur der Banken angeht, sehr große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Wenn es zum Äußerten kommt, also zur direkten Rekapitalisierung aus dem ESM, dann geht das nur, wenn ein Mitgliedstaat den Antrag stellt und institutsspezifische, sektorspezifische oder gesamtwirtschaftliche Bedingungen erfüllt werden. Deshalb würde ich gerne, der Vorsitzenden folgend, Herrn Koetter und Herrn Wolff fragen, ob es eine gewisse Sicherheit gibt, dass man mit gleichen Maßstäben misst, wenn man solche Entscheidungen trifft.

Ich führe die Frage auch darauf zurück, dass heute in der Anhörung durchaus bestätigt wurde, dass es bezogen auf den Stresstest und den AQR, den Asset Quality Review, kein Level Playing Field gibt, sodass die Basis für die Urteilsfindung länderspezifisch sehr verschieden ist, und was davon abgeleitet wird, ist völlig offen. Oder mache ich dabei einen Denkfehler?

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Koetter (Frankfurt School of Finance & Management): Ich bedanke mich für diese Frage. Im Kern ist es meiner Meinung nach stark zu begrüßen, dass in der Leitlinie und mit dieser Gesetzesnovellierung relativ dezidiert eine Haftungskaskade abgeleitet wird. Dafür gibt es klare Kriterien. Von daher



Nur zur dienstlichen Verwendung

sind die Modalitäten, nach denen gemessen wird, uneindeutig geregelt. Das ist meines Erachtens zu begrüßen.

Es ist außerdem zu begrüßen, dass es einen eindeutigen Wirkungskreis gibt. Das sind die 128 systemrelevanten Banken. Ihre Frage, wenn ich sie richtig interpretiere, geht letztlich dahin: Können wir das, und macht es aus einer ökonomischen Perspektive angesichts eines sehr heterogenen europäischen Bankenmarktes Sinn? Dem würde ich immer entgegenhalten, dass es die normative Kraft des Faktischen gebietet, dass es in der Zeit, die uns bleibt, um einen Fiscal Backstop im Licht eines anstehenden AQR zu installieren - dabei werden Kapitalbedarfe geschätzt, und es werden sicherlich Handlungsbedarfe entstehen -, einen Mechanismus gibt, der vertrauenswürdig ist. Das ist, glaube ich, mit dem, was der ESM geleistet hat, und mit dieser Novellierung gegeben. Von daher ist es gut.

Perspektivisch gibt es sicherlich weitere Aspekte, die zum Beispiel Schwarm-Systemrelevanz zurzeit durchaus außen vor lassen. Auch außerhalb der 128 Banken mag es insbesondere bei Verbundstrukturen sehr wohl eine Notwendigkeit geben, direkt zu rekapitalisieren. Was meine persönliche Meinung angeht, ob das der ESM sein muss, wäre ich durchaus geneigt, der Eingabe der Grünen-Fraktion zu folgen. Ob das eine Institution sein soll, die auch die Bankenunion hinsichtlich der Sicherung SRF/SRM stützen sollte, ist eine andere Frage.

Kurzum: Ich glaube, dass die Maßstäbe transparent sind. Sie sind klar und deutlich. Es gibt eine vernünftige Kaskade. Von daher ist der Maßstab klar und deutlich. Für den Moment reicht das.

Sachverständiger Dr. Guntram B. Wolff

(Bruegel): Ich möchte mich dem anschließen und zunächst einmal zustimmen: Die Maßstäbe sind in der Tat klar geregelt. Ich denke, in der Bedeutung nicht zu unterschätzen ist die Tatsache, dass die Europäische Zentralbank jetzt die Aufsicht vornimmt und auch die AQR durchführt. Wir haben damit eine europäische Behörde, die nach einem klaren Ordnungsrahmen all diese Dinge

auf der Aufsichtsebene durchführen muss. Insofern hat sie in der Struktur des SSM sehr klare Kompetenzen, einen einheitlichen Standard umzusetzen.

Insofern bin ich relativ optimistisch, dass wir zumindest von der Aufsichtsseite her ein sehr europäisches System bekommen werden, in dem die Standards gleich sind. Denn daran hängt die Glaubwürdigkeit der EZB. Wenn sie das nicht macht und die Banken nicht mehr nach ihrer tatsächlichen Qualität beurteilt werden, sondern nach ihrer Lokalität bzw. dem Land, in dem sie ihren Sitz hat, dann hat sie - -

(Lothar Binding (Heidelberg) (SPD): Aber die EZB bedient sich doch lokaler Institutionen, um die AQRs zu machen! Das ist ja kein Level Playing Field!)

- Ja, die EZB bedient sich lokaler Institutionen, aber eben auch europäischer Institutionen. Interessant ist zum Beispiel bei den Aufsichtsteams, dass der Chefaufseher der Deutschen Bank in Zukunft ein Franzose sein wird. Wir schaffen also eine Struktur, in der in der Tat eine europäische Institution die Letztverantwortung trägt. Insofern ist das, glaube ich, ein ziemlich wichtiger Schritt.

In der Abwicklung sind wir noch in einem Mischsystem, in dem sowohl die nationalen Abwicklungsbehörden als auch der gemeinsame Mechanismus die Verantwortung tragen. In diesem Mischsystem kann man in der Tat noch nicht hundertprozentig garantieren, dass alles gleich umgesetzt wird.

Manuel Sarrazin (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Auch ich wollte eigentlich Herrn Wolff eine Frage stellen. Es macht nichts, wenn er jetzt zum Schluss sozusagen zum Alleinunterhalter wird. Es kann aber auch Frau Buch antworten.

Meine Frage ist - das war auch Gegenstand unserer Debatte -: Wenn einerseits das Instrument ein glaubwürdiger Backstop sein soll und andererseits gegen viele Bedenken gegenüber der Praxis „Man schmeißt jetzt Geld in den Topf“ nach der



Nur zur dienstlichen Verwendung

alten Logik „Solving problems by throwing money at it“, die wir in der Krise zum Teil vielleicht sogar auch gebraucht haben, als Argument angeführt wird: „Das wird sowieso kaum einer machen, weil die Kriterien so hart sind und das Geld begrenzt ist und das ein bisschen eine Beruhigungsspielle für die Märkte ist“, ist denn eine solche Pille für die Märkte glaubwürdig, wenn man gleichzeitig so enge Kriterien gesetzt hat, dass wahrscheinlich sowieso nicht so viele darauf zugreifen werden und am Ende die Befürchtung höchstens wäre, dass jemand nachträglich einen guten Deal bekommt, aber dem dann auch immer das Bundesfinanzministerium im Weg stünde, wie es in der Vergangenheit der Fall war? Wenn das eine Beruhigungsspielle ist, funktioniert sie überhaupt? Sind die Märkte zu doof, um das auch mitzubekommen?

Ich habe noch eine zweite Frage. Wir richten die Bankenunion ein und müssen im Wesentlichen den Zeitraum überbrücken, bis der Kapitalstock aufgebaut ist. Wenn es keine Einstimmigkeit gibt, über den ESM die Kreditlinie für den Bankfonds bereitzustellen, sodass man schon vor dem Auffüllen des Fonds selber genug Power zur Verfügung hätte, um Glaubwürdigkeit zu erreichen, ist es dann nicht trotzdem ein Problem, wenn man jetzt für zehn Jahre ein Instrument danebenstellt, das sozusagen den Wald an Instrumenten nicht lichtet und für den Fall, dass etwas passiert, eine andere Entscheidungsform hat als die Bankenunion? Denn es muss im ESM-Gouverneursrat Einstimmigkeit geben, während die Bankenunion - hart ausverhandelt - einen anderen Weg der Entscheidungsfindung geht. Oder ist es egal, wenn es noch einen Nebenweg bzw. sozusagen ein Nebenbäumchen gibt? Verunklart das die Strukturen nicht in einem Maße, das richtig wehtut?

Sachverständige Prof. Dr. Claudia M. Buch (Deutsche Bundesbank): Vielleicht zunächst zu der ersten Frage: Ist das ganze System unglaublich, wenn man die Bedingungen festlegt, zu denen man auf die Backstops - ich sage das ganz allgemein - zugreifen darf? Das ist eben die Abwägung. Wenn wir Fiscal Backstops in irgendeiner Form aufstellen - ich meine das, wie gesagt, als allgemeinen Punkt -, dann besteht immer

auch die Gefahr, dass Moral-Hazard-Verhalten und Fehlanreize entstehen. Wenn wir sozusagen einen großen Topf aufstellen - ich hatte die Grünen immer so verstanden, dass das auch ihre Position ist: Sie wollen keinen großen Topf mit Steuergeld ins Schaufenster stellen, der dann möglicherweise dazu führt, dass zu hohe Risiken eingegangen werden, weil man sich darauf verlässt, auf diesen Topf zugreifen zu können -, dann entstehen Fehlanreize. Wir müssen natürlich klare Kriterien dafür festlegen, dass man auf diese Mittel zugreifen kann. Welche Kriterien das sind, ist schon mehrfach gesagt worden: Haftungskaskade, Vorrang privater Mittel vor öffentlichen Mitteln, Vorrang nationaler Mittel vor internationalen Mitteln.

Von daher finde ich es sehr sinnvoll, diese Kriterien zu haben und auch klar zu definieren. Das ist auch in allen Stellungnahmen deutlich geworden. Der Betrag, der letzten Endes möglicherweise benötigt wird, ergibt sich hochgradig endogen aus dem Prozess. Er hängt also davon ab, wie glaubwürdig das Bail-in und alles andere durchgesetzt werden.

Von daher finde ich sowohl die enge Begrenzung der finanziellen Mittel, die bei diesem Instrument, das schon extrem ist - der Staat ist aus der Haftung entlassen; es haftet die einzelne Bank -, vorgesehen ist, als auch die Festlegung sehr harter und klarer Bedingungen und die klare Begrenzung des Volumens sehr sinnvoll. Man kann sich das zwar vorstellen - der ESM-Topf ist durchaus größer -, aber dann werden in der Tat andere Auflagen mit bestimmten Mitteln verbunden.

Die zweite Frage möchte ich hintanstellen, um Herrn Wolff Gelegenheit zu geben, darauf zu antworten.

Wie sind die unterschiedlichen Mechanismen hintereinandergeschaltet? Ich glaube, die Prinzipien sind wichtig, dass wir die Kaskade und klare Bedingungen haben, um Fehlanreize zu verhindern.

Sachverständiger Dr. Guntram B. Wolff (Bruegel): Dann gehe ich auf die zweite Frage ein. Was die Abgrenzung ESM/Single Resolution



Nur zur dienstlichen Verwendung

Fund angeht, ist es so, dass ab 2016 nach dem Bail-in zunächst einmal der Fund, der SRF, mit bis zu 5 Prozent zum Zuge kommt. Erst danach kann dieses ESM-Instrument überhaupt aktiviert werden. Vor 2016 kann der ESM schon davor aktiviert werden.

Insofern haben wir ab 2016 einen Mechanismus, bei dem sehr klar ist: Wir folgen erst einmal dem Single Resolution Fund. Dafür haben wir in bestimmten Entscheidungsprozessen - unter anderem hat auch das Europäische Parlament einiges erkämpft - ein passendes Instrument geschaffen. Erst wenn das nicht reicht, kommt der ESM zum Zuge. Der ESM kann erst dann einspringen, wenn neben den 8 Prozent Bail-in noch 5 Prozent durch den neuen Abwicklungsmechanismus beigetragen werden. Dann sind wir schon bei 13 Prozent. Das ist schon erheblich. Insofern müssten schon ziemlich hohe Verluste angefallen sein.

Insofern sehe ich es nicht ganz so kritisch, dass es jetzt noch ein weiteres Instrument gibt. Es ist zwar kein Backstop zum SRF selber, aber es ist sozusagen eine Feuerschutzlinie, die danach kommt; so kann man sich das vielleicht vorstellen. Insofern sehe ich das als nicht so problematisch an.

Bettina Kudla (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an die Deutsche Bundesbank. Die Gesetzesentwürfe zur Bankenunion sehen eine Haftungskaskade vor; so haben wir das ja jetzt diskutiert. Es ist eine Kette aus fünf Gliedern. Es war bei der Beschlussfassung über den ESM nicht geplant, dass ein fünftes Glied hinzugefügt wird. Jetzt stellt sich doch die Frage: Sind die Glieder davor eigentlich zu schwach, sodass sie nicht halten? Das fünfte Glied kommt ja nur dann zum Tragen, wenn die Glieder davor zu schwach sind und nicht halten. Könnten Sie noch einmal auf das Thema „Restrukturierung und Abwicklung“ eingehen? Üblicherweise ist es so: Wenn man eine Restrukturierung hat, dann muss ein ausreichendes Bail-in erfolgen, müssen sich die Gläubiger, die Geschäftspartner beteiligen. Wenn das nicht funktioniert, dann muss eine Abwicklung stattfinden. Ich stelle mir immer die Frage, warum man in diesem Fall das Institut nicht abwickelt.

Warum benötigt man das fünfte Glied noch? Wenn man abwickelt, braucht man doch kein Geld mehr. - Vielleicht können Sie das noch einmal erläutern.

Sachverständige Prof. Dr. Claudia M. Buch

(Deutsche Bundesbank): Zunächst einmal ganz grundsätzlich zu der Frage: Warum sind Restrukturierungen und Abwicklungen von Banken überhaupt anders zu behandeln als normale Insolvenzen, wir haben doch für Insolvenzen in anderen Bereichen ein spezielles Insolvenzrecht, das sich damit beschäftigt, wie wir eine Abwicklung, eine Restrukturierung finanzieren können? Dass das bei Banken anders ist, hat ganz einfach etwas damit zu tun, dass man bei einer Bank eine systemische Funktion hat - für den Zahlungsverkehr, für das Finanzsystem -, die es erfordert kann, dass es auch für ein Institut, das sich in Abwicklung befindet, eine Zwischenfinanzierung gibt. Selbst wenn es um eine Bank geht, die kein tragfähiges Geschäftsmodell hat, die unzureichend kapitalisiert ist und die eigentlich in Insolvenz gehen soll, braucht man eine Zwischenfinanzierung, damit bestimmte kritische Funktionen des Instituts aufrechterhalten werden können. Bei dem Instrument der direkten Rekapitalisierung geht es nicht darum, eine Abwicklung zu finanzieren, sondern es geht darum, für eine Bank, die ein Geschäftsmodell hat, das sich als nachhaltig erweist, eine Kapitalisierung bereitzustellen, sodass sie ihre Geschäfte wieder durchführen kann.

Zu der Frage, die Sie gestellt haben: Brauchen wir in der Haftungskaskade noch ein fünftes Glied? Ich glaube, es ist im Kontext der Anhörung sehr deutlich geworden, dass dieses fünfte Glied wirklich nur eine Ultima Ratio ist. Es soll nur in dem Fall angewandt werden, dass der Rekapitalisierungsbedarf, der besteht, damit die Bank wieder ein tragfähiges Geschäftsmodell fahren kann, nur unter einer sehr hohen Belastung der nationalen Haushalte gedeckt werden kann. Die Grenze, die hier eingezogen ist - die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte wäre anderenfalls nicht gewährleistet -, macht es ausgesprochen unattraktiv, dieses Instrument anzuwenden.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Wir haben wenig darüber gesprochen: Wie ist die Konditionalität, die mit der Anwendung dieses Instruments verbunden ist? Das ist in einer Stellungnahme von Herrn Regling angeklungen. In dem Ausnahmefall, über den wir eben kurz gesprochen haben, dass der Nationalstaat den Anteil nicht leisten kann, den er eigentlich leisten soll, nämlich seinen Selbstbehalt, müsste in der Tat ein makroökonomisches Anpassungsprogramm mit dem Instrument der direkten Rekapitalisierung verbunden werden. Ich würde sogar noch einen Schritt weiter gehen und sagen: Wenn es wirklich dazu kommt, dass dieses Instrument angewendet werden soll, weil die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sonst nicht gewährleistet wäre, sind wir vielleicht ohnehin in der Situation, in der wir ein umfassenderes makroökonomisches Anpassungsprogramm von dem betreffenden Staat fordern müssten.

Von daher - noch einmal zurück zu der Frage der fünf Glieder - sehe ich es als extrem unwahrscheinlich an, dass wir dieses fünfte Glied brauchen. Ich glaube, dass die anderen Instrumente, über die wir hier auch sprechen, die anderen Elemente der Haftungskaskade, reichen müssen.

Im Übrigen - das hatte ich eben schon gesagt -: Für Altlasten, die durch das Comprehensive Assessment offengelegt werden, sehe ich das Instrument der direkten Rekapitalisierung ohnehin nicht zum Einsatz kommen. Es gibt ja auch einen Beschluss des Ecofin, für diese Fälle nationale Backstops zur Verfügung zu stellen; solche müssten es in meinen Augen in der Tat sein, weil es um Altlasten geht, die unter nationaler Verantwortung, also unter nationaler Aufsicht, entstanden sind.

Dr. Hans-Ulrich Krüger (SPD): Meine Frage richtet sich an Sie, Herr Wolff, und ich nehme damit Bezug auf eine Bemerkung von Ihnen zur Abhängigkeit der Risiken in den Bankbilanzen von der Wirtschaftskraft des Nationalstaats. Müsste das mittel- oder langfristige nicht dazu führen, dass wir uns überlegen, Staatsanleihen aufsichtsrechtlich - ich sage das einmal so - nicht mehr so zu privilegieren, wie wir dies in der Vergangenheit getan haben, heute tun und auch in der näheren Zukunft noch tun werden? Müssen wir nicht

auch hier in puncto Eigenkapitalunterlegung, in puncto Aufsicht usw. etwas genauer hinschauen, um zu verhindern, dass das nationale systemrelevante Institut gegenüber dem Nationalstaat überhaupt in diesem Maße ins Risiko geht?

Amtierende Vorsitzende Bettina Hagedorn: Ich habe bei der Frage sehr viel Nicken gesehen, aber das kann man im Protokoll nicht nachlesen.

Sachverständiger Dr. Guntram B. Wolff (Bruegel): Das ist in der Tat ein sehr wichtiges Thema. In einem Papier von 2013, das in der Literaturliste zu meiner Stellungnahme aufgeführt ist, das wir für den informellen Ecofin geschrieben haben - Sapir und Wolff, „The neglected side of banking union: reshaping Europe’s financial system“ -, haben wir genau das gefordert, nämlich dass man den Banken regulatorische Vorgaben macht, etwa des Inhalts, die Abhängigkeit von Staatsanleihen des Landes, in dem sie ihren Sitz haben, zu begrenzen.

Man kann sich dazu grundsätzlich verschiedene Wege vorstellen. Man kann eine Art Risikogewichtung einführen. Das ist nicht ganz unproblematisch, weil man dann von Risikoanalysen der Ratingagenturen und Ähnlichem abhängig wird. Eine Alternative, die ordnungspolitisch vielleicht einfacher umzusetzen wäre, sind sogenannte Single Exposure Rules. Das sind Regeln, die Grenzen dafür formulieren, wie viele Kredite oder wie viele Anleihen man von bestimmten Staaten halten kann. Ähnlich wie beim Privatsektor könnte man Grenzen einführen und insofern die Abhängigkeit der Bank vom Nationalstaat begrenzen. Wir müssen uns aber klarmachen, dass die Einführung eines solchen Instruments sehr komplex wäre. Wenn man das jetzt wollte, würde man sehr große Probleme kreieren. Wenn man dahin möchte, muss man einen klaren Übergangspfad entwickeln und eine graduelle Anpassung der Bilanzen vorsehen.

Amtierende Vorsitzende Bettina Hagedorn: Weitere Fragewünsche liegen mir nicht vor. Frau Professor Dr. Buch, sehr geehrte Herren Sachverständige, ich möchte mich im Namen des ganzen Ausschusses bei Ihnen allen ganz herzlich dafür bedanken, dass Sie unsere Beratungen zu den



Nur zur dienstlichen Verwendung

vorliegenden Gesetzentwürfen der Bundesregierung mit der bereitwilligen Beantwortung vieler Fragen so sehr bereichert haben. Ich gehe davon aus: Wir sehen uns wieder; denn viele von Ihnen waren schon sehr häufig bei uns im Ausschuss. Wir, liebe Kolleginnen und Kollegen, sehen uns

auch wieder, nämlich übermorgen bei der nächsten Sitzung unseres Ausschusses.

Ich schließe die heutige Anhörung.

(Schluss: 16.54 Uhr)

Bettina Hagedorn, MdB
Amtierende Vorsitzende

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

0944

18. Wahlperiode

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner
öffentlichen Anhörung am 6. Oktober 2014
auf Anforderung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung
des ESM-Finanzierungsgesetzes (BT-Drucksache 18/2577) und zum
Gesetzentwurf zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach
Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des
Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 18/2580)
zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Claudia M. Buch**
Deutsche Bundesbank
- **Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.**
Freie Universität Berlin
- **Prof. Dr. Michael Koetter**
Frankfurt School of Finance & Management
- **Klaus Regling**
European Stability Mechanism
- **Prof. Jörg Rocholl, Ph.D.**
European School of Management and Technology
- **Dr. Guntram B. Wolff**
Bruegel
- **Dr. Michael Wolgast**
Deutscher Sparkassen- und Giroverband

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Claudia M. Buch, Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank, anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. Oktober 2014 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes (BT-Drucksache 18/2577) und zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 18/2580)

I Hintergrund

1. Die Mitgliedstaaten der Eurozone haben einen politischen Kompromiss über die Ausgestaltung des künftigen ESM-Instruments zur direkten Bankenrekapitalisierung (DRI) geschlossen. Dieser politische Kompromiss hat zwei zentrale Elemente:

Zum einen wird eine **Haftungskaskade** festgelegt. Fiskalische Mittel kommen nur dann zum Einsatz, wenn zuvor Eigentümer, Anleihengläubiger und nicht-versicherte Einlagen sowie Abwicklungsfonds in ausreichendem Maße Verluste getragen haben. Ein Bail-in und damit eine Beteiligung privater Investoren an realisierten Verlusten ist damit Voraussetzung für den Einsatz staatlicher Mittel.

Zum anderen haben **nationale Mittel und das ESM-Instrument der indirekten Bankenrekapitalisierung Vorrang**, bevor das neue Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung in Anspruch genommen werden kann. Die beiden Rekapitalisierungsinstrumente des ESM unterscheiden sich dahingehend, dass im Fall der indirekten Rekapitalisierung der betreffende Staat für die ausgereichten Mittel haftet, während im Fall der direkten Rekapitalisierung die Bank selbst haftet.

Das DRI ist auf 60 Mrd. € begrenzt und soll mit der Übernahme der Bankenaufsicht durch die EZB ab November 2014 zur Verfügung stehen.

2. Eine Bewertung des ESM und des Instruments zur direkten Rekapitalisierung von Banken muss deren Funktion im Rahmen einer neuen **langfristigen institutionellen Ordnung** für den Euroraum berücksichtigen. Diese neue institutionelle Ordnung ruht auf drei Säulen. Eine erste Säule regelt die Verantwortung für solide Staatsfinanzen. Haftung und Kontrolle über staatliche Verschuldung liegen auf nationaler Ebene. Ein gestärkter Überwachungsmechanismus auf europäischer Ebene soll dafür Sorge tragen, dass die vereinbarten fiskalischen Regeln eingehalten werden. Eine zweite Säule regelt den Umgang mit Krisen, die durch Verletzung von Regeln und/oder durch negative externe Schocks ausgelöst werden können. Teil dieser zweiten Säule ist der Europäische

Stabilitätsmechanismus (ESM), der finanzielle Hilfen für Staaten bereitstellen kann, die in Liquiditätsprobleme gekommen sind. Da diese Hilfen ein Element der gemeinsamen Haftung darstellen, kann die Einheit von Haftung und Kontrolle nur unter strengen Auflagen an das jeweilige Land gewahrt bleiben. Eine dritte Säule beinhaltet die Bankenunion, bestehend aus der gemeinsamen europäischen Bankenaufsicht, dem europäischen Abwicklungsmechanismus, einschließlich eines von den Banken zu finanzierenden europäischen Abwicklungsfonds, und der harmonisierten Einlagensicherung. Mit der Bankenunion werden explizit Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen. Durch sie soll das Risiko von Bankenschieflagen gemindert werden. Treten dennoch Krisen auf, sollen Banken möglichst ohne Einsatz von Steuergeldern abgewickelt werden können, so dass der ESM als fiskalische Stützungsinstitution gar nicht erst zum Einsatz kommen würde.

3. Die Einführung des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung ist zeitlich eng mit der Übernahme der Aufsicht durch die EZB verknüpft. Es wird dann auch darüber zu entscheiden sein, wie durch das *Comprehensive Assessment* aufgedeckte Kapittallücken geschlossen werden können. Diese Kapittallücken reflektieren Altlasten, die vor dem Eintritt in die Bankenunion unter nationaler Aufsicht entstanden sind. Eine wichtige Voraussetzung für einen sachgerechten Einsatz des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM ist aber, dass es **nicht zur Bereinigung von Altlasten** in den Bankbilanzen genutzt wird. Dies wäre aus ordnungspolitischer Sicht problematisch und würde die Glaubwürdigkeit in die neu geschaffenen Institutionen unterminieren.

II Bewertung

4. Mit den vorgelegten Gesetzentwürfen wird dieser politische Kompromiss nunmehr auf nationaler Ebene implementiert, bevor der ESM-Gouverneursrat einstimmig den erforderlichen formellen Beschluss gemäß Art. 19 ESM-Vertrag zur Ergänzung des ESM-Instrumentariums treffen kann. Die Entwürfe fügen sich in das bisherige System der Beteiligung des Deutschen Bundestages in ESM-Fragen nach dem ESM-Finanzierungsgesetz ein.

Der von den Mitgliedsstaaten der Eurozone gefundene Kompromiss zur Einführung eines ESM-Instruments zur direkten Bankenrekapitalisierung ist vor dem Hintergrund der Einigungsnotwendigkeit auf europäischer Ebene politisch und in der Sache **vertretbar**. Jede Form der gemeinsamen Haftung birgt jedoch das **Risiko von Fehlanreizen**, was in der Ausgestaltung der Leitlinien für das ESM-Instrument der direkten Rekapitalisierung berücksichtigt werden sollte.

5. Bei der Einschätzung des neuen Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung muss grundsätzlich unterschieden werden, zu welchem Zeitpunkt es zur Anwendung kommt. So ist die Nutzung dieses Instruments im Rahmen der Bankenunion und unter der Annahme, dass Altlasten in den Bankbilanzen nach einiger Zeit bereinigt sind, weniger kritisch zu sehen als in der Übergangsphase zur Bankenunion. Die **Altlastenproblematik** berücksichtigt der von den Mitgliedstaaten der Eurozone gefundene Kompromiss insoweit, als dass das neue ESM-Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung nur am Ende einer Haftungskaskade als ultima ratio zum Einsatz kommen darf. Daher sollte sich die vereinbarte Haftungskaskade unverändert in der ESM-Leitlinie für die Finanzhilfe zur direkten Rekapitalisierung von Instituten wieder finden. Diese ist Grundlage für die Entscheidung des ESM über die Gewährung finanzieller Mittel im Einzelfall.

In diesem Zusammenhang sind folgende Punkte von besonderer Relevanz:

- a) Der Kompromiss der Mitgliedstaaten der Eurozone beinhaltet, dass *vor* einer direkten Bankenrekapitalisierung eine Beteiligung der Eigentümer und Gläubiger an Verlusten der betroffenen Bank erfolgt. Die Übergangsregelungen der BRRD sehen jedoch eine verpflichtende Umsetzung des **Bail-in Instruments** in den Mitgliedstaaten erst zum Januar 2016 vor. Für die Zwischenzeit wird eine Beteiligung der Eigentümer und Gläubiger von den unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten abhängen, was insbesondere bei grenzüberschreitend agierenden Banken mit finanziellen Problemen Schwierigkeiten bereiten könnte. Vor diesem Hintergrund sollte die ESM-Leitlinie den Einsatz des Bail-in Instruments zur Bedingung für die Nutzung des DRI Instruments machen. Mitgliedstaaten, die das Bail-in Instrument der BRRD erst zum 1. Januar 2016 einführen, könnten somit nur dann auf das DRI Instrument zurückgreifen, wenn sie für den Übergangszeitraum über vergleichbare nationale Regelungen verfügen.
- b) Um eine Beteiligung der Eigentümer und Gläubiger der betroffenen Bank sicher zu stellen, sollte das neue Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung **nicht zur vorbeugenden Rekapitalisierung** von Finanzinstituten verwendet werden. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass öffentliche Mittel herangezogen werden, ohne dass zuvor das vorgesehene Bail-in von Anteilseignern und Gläubigern des betroffenen Instituts vorgenommen wurde.
- c) Um die Vergemeinschaftung von Altlasten, die im Rahmen des Comprehensive Assessment offengelegt werden, weitestgehend zu verhindern, müssen sich die Mitgliedstaaten an die vom ECOFIN am 15. November 2013 getroffene Vereinbarung halten. Diese regelt, dass für den Notfall adäquat finanzierte **öffentliche fiskalische Backstops** zur Verfügung stehen.

- d) Ein weiteres Problem der Übergangsphase besteht darin, dass **nationale Abwicklungsfonds** anfänglich nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen könnten. Diese Fonds sollen gemäß der BRRD zum 1. Januar 2015 errichtet, aus Bankenabgaben finanziert und gemäß der Haftungskaskade *nach* den Eigentümern und Gläubigern vorrangig herangezogen werden. Insoweit kann es erforderlich werden, außerordentliche Beiträge der Banken einzufordern.
- e) Darüber hinaus wird darauf zu achten sein, dass die Vorgaben des Kompromisses der Mitgliedstaaten der Eurozone angemessen umgesetzt werden. Hiernach besteht ein **Vorrang des Instruments der indirekten Bankenrekapitalisierung** des ESM gegenüber der direkten Rekapitalisierung, und die Gewährung finanzieller Unterstützung muss zur Wahrung der Stabilität des Eurogebietes insgesamt oder seiner Mitgliedstaaten erforderlich sein.
- f) Eine Möglichkeit, bereits bestehende ESM-Kredite und -Programme **nachträglich** ganz oder teilweise in direkte Bankenrekapitalisierungsinstrumente **umzuwandeln, wäre kritisch zu sehen**. Über diesen Kanal könnte versucht werden, Altlasten ohne Erhöhung der staatlichen Schuldenquote und der Notwendigkeit von umfassenden Anpassungsprogrammen zu bereinigen.

6. Der vereinbarte Vorrang des indirekten Rekapitalisierungsinstruments bedeutet, dass dieses Instrument bis an die Grenzen der fiskalischen Tragfähigkeit eines Mitgliedstaats herangezogen würde. Nur für die darüber hinaus noch erforderlichen Mittel würde dann auf das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung zurückgegriffen. So ließe sich gewährleisten, dass das direkte Rekapitalisierungsinstrument tatsächlich nur das letzte Mittel darstellt und nicht an Banken in noch solventen Mitgliedstaaten gewährt würde. Allerdings wäre dann eine Kofinanzierung durch den Mitgliedstaat nicht mehr möglich, weil dessen Solvenz bereits ausgereizt wäre. Daher müsste die Gewährung einer direkten Bankenrekapitalisierung mit gesamtwirtschaftlichen und finanzpolitischen **Auflagen** im Rahmen eines umfassenden Anpassungsprogramms für das Mitgliedsland verbunden werden. Weil ein Mitgliedstaat sich bereits an der Grenze der fiskalischen Tragfähigkeit befindet, kann nur so seine Solvenz für die Zukunft abgesichert werden.

7. Der Bundestag muss in jedem einzelnen Fall der direkten Bankenkapitalisierung zustimmen und kann insofern eine problematische Verwendung des Instruments, etwa für eine als ungerechtfertigt erachtete Übernahme von Altlasten, verhindern. Es wäre zu wünschen, dass der ESM selbst aus Reputationsgründen darauf achtet, die direkte Bankenrekapitalisierung nur als ultima ratio einzusetzen. Andernfalls würde er nicht als

Kriseninstrument, sondern zur Finanzierung struktureller Maßnahmen im Bankensektor genutzt werden. Dies ist nicht seine Aufgabe.

8. In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten, dass das **maximale Volumen** des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung die von den Mitgliedstaaten der Eurozone vereinbarten 60 Mrd € nicht überschreitet. Kritisch wäre es beispielsweise, wenn die finanzielle Hilfe in Ausnahmefällen über Garantien statt in Form eines Erwerbs von Aktien des in Schieflage geratenen Finanzinstituts geleistet werden könnte. Garantien haben gegenüber Kapitalmaßnahmen den entscheidenden Nachteil, dass sie in der Regel nicht mit der Übernahme von entsprechenden Kontrollfunktionen verbunden sind. Daher wären Garantien auf das maximale Volumen des Instruments von 60 Mrd €anzurechnen.

9. In der **langen Frist** wiegen die Argumente gegen eine Anwendung des Instruments der direkten Rekapitalisierung von Banken weniger schwer. Denn in der Bankenunion und nach der Bereinigung von Altlasten in den Bankbilanzen wäre über die gemeinsame Aufsicht die Balance von Haftung und Kontrolle besser gewahrt. Entscheidend dafür ist aber, dass das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung mit Vorgaben für den Finanzsektor des betroffenen Mitgliedstaats verbunden wird und letzterer einen Eigenbeitrag leistet. Auch in der Bankenunion werden die Mitgliedstaaten über ihre nationale Wirtschafts- und Fiskalpolitik weiterhin einen Einfluss auf die Entwicklungen und die Stabilität in ihren Finanzsektoren haben. Daher sind nationale Eigenbeiträge und Auflagen wichtige Elemente, um Fehlanreize und die Verlagerung fiskalischer Risiken zu verhindern.

III Begleitende regulatorische Maßnahmen

10. Die Umsetzung der Bankenunion und die Einführung des Instruments der direkten Rekapitalisierung von Banken werden vielfach als zentrale Bausteine gesehen, Risiken von Banken und Staaten zukünftig besser zu trennen. Um wechselseitige Ansteckungseffekte zu mindern sind allerdings weitergehende Maßnahmen erforderlich. Insbesondere sollten die Anreize von Banken reduziert werden, Risiken gegenüber Staaten überhaupt erst aufzubauen. Ein wichtiger Beitrag hierzu wäre es, die regulatorische Bevorzugung von Forderungen gegen Staaten zu beenden, zumindest aber konsequent und substanziell zurückzudrängen. Mittel- bis langfristig wären daher Bevorzugungen von Staatsanleihen u.a. hinsichtlich ihrer Eigenkapitalunterlegung, ihrer Einbeziehung in das aufsichtliche Großkreditregime und hinsichtlich der Liquiditätsregulierung zurückzuführen.

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christian Calliess

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

am Montag, den 6. Oktober 2014

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19
des Vertrags vom 2. Februar zur Einrichtung des Stabilitätsmechanismus und**

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes

I. Voraussetzungen einer Inanspruchnahme des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung

Nachdem das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung politisch seit Juni 2012 in Rede steht¹, haben sich nunmehr einige Direktiven für seine konkrete Einführung und Inanspruchnahme herauskristallisiert. Sie ergeben sich aus dem Einführungsbeschluss des Gouverneursrates und den Instrumentenleitlinien und sind als **Basis der beiden Gesetzesvorschläge** von besonderer Relevanz **für deren europa- und verfassungsrechtliche Beurteilung**:

- Der Einsatz des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung setzt ein **Ersuchen des betreffenden ESM-Mitgliedstaates** voraus. Das weitere Verfahren richtet sich nach Art. 13 ESM-Vertrag.
- Als Empfänger kommen nur solche Institute in Betracht, die systemrelevant sind oder eine **ernsthafte Gefahr für die Finanzstabilität** des Euro-Währungsgebietes insgesamt oder des ersuchenden Mitgliedstaates darstellen (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. b) der Instrumentenleitlinie).
- Das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung ist **geknüpft an strenge Auflagen**, die von institutsspezifischer, sektorspezifischer oder gesamtwirtschaftlicher Art sein können (vgl. Art. 1 Abs. 4 der Instrumentenleitlinie).
- Die **direkte** Rekapitalisierung von Banken kommt **nur nachrangig** zur in Art. 15 ESM-Vertrag vorgesehenen indirekten Bankenrekapitalisierung zum Einsatz (vgl. Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 lit. a) der Instrumentenleitlinie). Sie steht außerdem **am Ende einer „Haftungskaskade“**, die zuvor die Beteiligung der privaten Anteilseigner und Gläubiger („Bail-In“) und nationaler Bankenabwicklungsfonds bzw. ab 1. Januar 2016 des einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fonds - SRF) vorsieht (vgl. Art. 8 der Instrumentenleitlinie).
- Das zur Verfügung stehende Volumen des ESM zur direkten Bankenrekapitalisierung ist insgesamt absolut **auf 60 Mrd. Euro begrenzt** (vgl. den entsprechenden Beschlussentwurf des Gouverneursrates).

Diese Bedingungen der Inanspruchnahme des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung **müssen nicht in den Wortlaut der nationalen Umsetzungsgesetzgebung** aufgenommen werden. Sie ergeben sich vielmehr bereits aus den Beschlüssen in den entsprechenden Gremien des ESM. Eine ausdrückliche Verankerung widerspräche sogar der Systematik der nationalen Begleitgesetzgebung,

¹ Abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131365.pdf.

die lediglich die parlamentarische Beteiligung an den entsprechenden Gremienentscheidungen zum Gegenstand hat.

II. Der europa- und verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab

1. Die Art. 14 bis 18 des ESM-Vertrages regeln die derzeit zulässigen Finanzhilfeeinstrumente, wobei der Gouverneursrat diese Liste nach Art. 19 ESM-Vertrag überprüfen und ändern bzw. ergänzen kann. Hierbei setzt der **ESM-Vertrag zunächst selbst rechtliche Grenzen** hinsichtlich der Einführung neuer Finanzhilfeeinstrumente. Da die Grundsätze zur Gewährung von Stabilitätshilfe – insbesondere formuliert in Art. 3, 12, 13 ESM-Vertrag – nur durch eine förmliche Vertragsänderung samt Neuratifizierung verändert werden können, müssen die mittels Beschluss nach Art. 19 ESM-Vertrag neu eingeführte Finanzinstrumente mit den Grundsätzen des vom BVerfG überprüften und für verfassungsgemäß befundenen ESM-Vertrages² vereinbar sein.³ Der ESM-Vertrag errichtet insoweit eine Art Normenhierarchie, ähnlich jener zwischen primärem und sekundärem Unionsrecht.

Da der ESM-Vertrag ein völkerrechtlicher Vertrag einiger EU-Mitgliedstaaten im normativen Umfeld der Wirtschafts- und Währungsunion ist,⁴ setzt überdies das Unionsrecht rechtliche Grenzen. Dies gilt sowohl für die Regelungen des Vertrages an sich, als auch für Beschlüsse aufgrund des Vertrages. Das bedeutet insbesondere, dass die Einführung des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung **im Einklang mit Art. 136 Abs. 3 AEUV** stehen muss, der den ESM unionsrechtlich determiniert.

Inhaltlich **konkretisieren die in Art. 3, 12, 13 ESM-Vertrag niedergelegten Grundsätze die Vorgaben des Art. 136 Abs. 3 AEUV** und formulieren in der Sache die gleichen Voraussetzungen zur Gewährung einer Stabilitätshilfe:

- Die Stabilitätshilfe muss zur Wahrung der Finanzstabilität⁵ des Euro-Währungsgebietes insgesamt und seiner Mitglieder unabdingbar sein.
- Sie darf nur unter strengen, dem gewählten Finanzhilfeeinstrument angemessenen Auflagen erfolgen.
- Empfänger einer Stabilitätshilfe können nur ESM-Mitglieder sein.

² BVerfG, Urt. v. 18.03.2014, 2 BvR 1390/12.

³ *Bark/Gilles*, Der ESM in der Praxis: Rechtsgrundlagen und Funktionsweise, EuZW 2013, 367 (370).

⁴ Vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 19.6.2012, 2 BvE 4/11, Rn. 100.

⁵ Ausführlich zum Begriff *Ohler*, The European Stability Mechanism: The Long Road to Financial Stability in the Euro Area, German Yearbook of International Law 54 (2011), 47 (60 ff.).

2. Das **BVerfG** hat sich nicht explizit zu den rechtlichen Grenzen eines Beschlusses nach Art. 19 ESM-Vertrag geäußert. Implizit erkennt es jedoch grundsätzlich die Möglichkeit der Einführung neuer Finanzhilfelinstrumente an, wenn es diese **Fortentwicklung an die Bedingung ausreichender Bundestagsbeteiligung** knüpft. Wörtlich heißt es:

„Bereits die vom ESM-Vertrag vorgesehene Möglichkeit einer Fortentwicklung der Instrumente (vgl. Art. 19 ESMV) lässt es nicht zu, alle Fälle, in denen eine Parlamentsbeteiligung angezeigt sein wird, schon jetzt im Einzelnen zu erfassen und zu regeln. Die Beteiligungsrechte müssen - sei es durch Gesetzesänderung, sei es durch Auslegung - mit der Vertragsentwicklung Schritt halten, so dass die effektive Wahrnehmung der parlamentarischen Haushalts- und Integrationsverantwortung in jedem Fall sichergestellt ist (vgl. BVerfGE 132, 195 <272>, Rn. 183). Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber eine Änderung der Finanzhilfelinstrumente nach Art. 19 ESMV an das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Ermächtigung gebunden (Art. 2 Abs. 2 ESMVertrG).“⁶

Mit den hier in Rede stehenden Gesetzgebungsvorschlägen nimmt der Gesetzgeber seine vom BVerfG hervorgehobene Budget- und Integrationsverantwortung wahr, indem er den Bundesfinanzminister ermächtigt dem Beschluss nach Art. 19 ESM-Vertrag zuzustimmen und die fortlaufende parlamentarische Beteiligung an das neu eingeführte Instrument anpasst.

III. Zur Zulässigkeit der Einführung des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung

1. Anwendung des europarechtlichen Maßstabes

Die nunmehr gewählte konkrete Ausgestaltung der Einführung der direkten Bankenrekapitalisierung als neue Form der Stabilitätshilfe ist mit den in Art. 136 Abs. 3 AEUV, Art. 3, 12 ESM-Vertrag vorgegebenen **allgemeinen Grundsätzen zur Gewährung von Stabilitätshilfen** zu vereinbaren.

a) Die direkte Rekapitalisierung von Banken durch den ESM kann zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes und seiner Mitglieder unabdingbar sein. In dem Merkmal der „Unabdingbarkeit“ kommt die „ultima-ratio“ Eigenschaft aller Stabilitätshilfen des ESM zum Ausdruck. Mit Blick auf das **Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Bail-Out-Verbot (Art. 125 AEUV) und nur ausnahmsweise unter den Bedingungen des Art. 136 Abs. 3 AEUV zulässigen Stabilitätshilfen**⁷ nimmt der ESM gerade nicht die Rolle eines allgemeinen Sicherungsfonds ein.

⁶ BVerfG, Urt. v. 18.03.2014, 2 BvR 1390/12 u.a., Rn. 226.

⁷ Ausführlich Calliess, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012), 113, 156 f. (= Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 72, S. 38 ff.; abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers>).

Hinsichtlich der Möglichkeit der direkten Bankenrekapitalisierung wurde diese „ultima-ratio“ Eigenschaft in doppelter Hinsicht konkretisiert: Zunächst ist in den Instrumentenleitlinien festgeschrieben, dass eine direkte Rekapitalisierung von Banken **nur subsidiär zur indirekten** Rekapitalisierung (Art. 15 ESM-Vertrag) möglich ist (Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 lit. a) der Instrumentenleitlinie). Vor allem aber steht die direkte Bankenrekapitalisierung erst **am Ende einer Haftungskaskade**, die zunächst private Anteilseigner und Gläubiger, sodann nationale Abwicklungsfonds und ab 2016 den einheitlichen europäischen Abwicklungsfonds (SRF) in der Pflicht sieht (Art. 8 der Instrumentenleitlinie).

Überdies muss auch der beantragende **Mitgliedstaat einen Beitrag** zum Kapital des Finanzinstituts leisten (Art. 9 der Instrumentenleitlinie). Nach Art. 2 Abs. 3 der Instrumentenleitlinie ist das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung ausdrücklich **nicht zur Abwicklung von Banken** zu verwenden. Es soll vielmehr nur dann zum Einsatz kommen, wenn es darum geht, zukünftig **Ansteckungsgefahren einer Krise des privaten Bankenmarktes für den staatlichen Sektor** zu verhindern. Darin liegt nicht nur die ökonomische Logik des Instruments mit Blick auf die Finanzmarktstabilität begründet, sondern auch seine „ultima-ratio“ Eigenschaft.⁸

b) Das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung wirft – im Unterschied zur indirekten Rekapitalisierung, die dem ESM-Mitgliedstaat selbst zweckgebunden zur Rekapitalisierung seiner Finanzinstitute gewährt wird (Art. 15 ESM-Vertrag) – die Frage auf, ob sich diese noch als eine **Stabilitätshilfe an einen ESM-Mitgliedstaat** darstellt. Denn in erster Linie profitiert ja das Finanzinstitut des ESM-Mitgliedes von diesem Finanzhilfelinstrument. Zwar hält sich der Wortlaut Art. 136 Abs. 3 AEUV zur Frage des Empfängers bedeckt. Doch zeigt eine systematische Auslegung der Norm in ihrem Kontext, dass sich die Art. 119 ff. AEUV an die Mitgliedstaaten richten. Auch gemäß Art. 12 Abs. 1 S. 1 ESM-Vertrag kann nur einem **ESM-Mitgliedstaat** Stabilitätshilfe gewährt werden. Dies sind nach Art. 1 Abs. 2 ESM-Vertrag die Vertragsparteien. Dem korrespondiert das Verfahren zur Gewährung von Stabilitätshilfe (Art. 13 ESM-Vertrag), das nur auf Ersuchen eines ESM-Mitgliedes eingeleitet wird. Dementsprechend gewährleistet der ersuchende ESM-Mitgliedstaat im Rahmen der Konditionalität die Einhaltung der Auflagen – dazu sogleich unter (3).

Neben diesen Verfahrensaspekten sprechen weitere Gründe dafür, den **ESM-Mitgliedstaat als Empfänger der Stabilitätshilfe** der direkten Bankenrekapitalisierung anzusehen. So ist zunächst darauf abstellen, dass Profiteur der direkten Bankenrekapitalisierung der gesamte Finanzsektor des

⁸ Ausführlich zum Zusammenhang zwischen Finanz- und Bankenkrise einerseits sowie Krise im Euroraum andererseits *Calliess*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012), 113 ff. (= Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 72, S. 38 ff.; abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers>).

ESM-Mitglieds ist. Finanzmarktstabilität ist ein Gemeinwohlbelang;⁹ eine direkte Rekapitalisierung von Banken erfolgt nicht in erster Linie im Interesse der Bank, sondern im Hinblick auf die nationale und europäische Finanzmarktstabilität. Dieser Gedanke liegt bereits jetzt Art. 15 ESM-Vertrag zugrunde, wenn er Darlehen zum Zwecke der Rekapitalisierung von Finanzinstituten eines ESM-Mitglieds vorsieht. Einziger Unterschied einer direkten Rekapitalisierung im Vergleich zu Art. 15 ESM-Vertrag ist, dass das öffentliche Defizit nicht weiter belastet wird. Würde man jedoch die Belastung der Staatsschuld zum Anknüpfungspunkt dafür machen, dass es sich um eine Hilfe an das ESM-Mitglied handelt, würde dies dem Sinn und Zweck des ESM diametral entgegenstehen.

c) Nicht von ungefähr ist schließlich vorgesehen, dass das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung – wie jede Stabilitätshilfe (vgl. Art. 136 Abs. 3 AEUV) – nur in Verbindung mit strengen Auflagen gewährt wird. Das **Prinzip der Konditionalität** hat nicht nur den Zweck den betreffenden Mitgliedstaat wieder auf den normativen „Pfad“ der Stabilitätsgemeinschaft – insbesondere der Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite (Art. 126 AEUV samt Stabilitäts- und Wachstumspakt) – zurückzuführen.¹⁰ Dieser Aspekt ist europarechtlich in Art. 125 AEUV (so der EuGH in seinem den ESM-Vertrag betreffenden Pringle-Urteil¹¹) bzw. in Art. 136 Abs. 3 AEUV verankert. Aus der Sicht der Haushalts- und Integrationsverantwortung des Bundestages zielt die Konditionalität gerade darauf ab, eine unzulässige Entäußerung der Budgetverantwortung im Sinne eines Haftungsautomatismus zu verhindern.¹² Sie sichert den fortlaufenden Einfluss des Bundestages auf die Stabilitätshilfen.

Nach den in Art. 136 Abs. 3 und Art. 3, 12, 13 ESM-Vertrag formulierten Grundsätzen ist **„Schuldner der Gegenleistung“ jeder Stabilitätshilfe der ESM-Mitgliedstaat**. Er bleibt Adressat der Konditionalität, indem er im Gegenzug zu den ihm gewährten Finanzhilfen in einem Memorandum of Understanding (MoU) die Einhaltung und Umsetzung der strengen Auflagen zusichert.

Zwar hatte die politische Diskussion um die Einführung des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung Zweifel darüber aufkommen lassen, ob nun weiterhin der ESM-Mitgliedstaat Schuldner der Gegenleistung ist oder nur noch das betreffende Finanzinstitut.

Entgegen den ersten Ansätzen in der Debatte, sieht die nunmehr getroffene Ausgestaltung der Konditionalität in jedem Falle den ESM-Mitgliedstaat in der Pflicht zur Gewährleistung der

⁹ Calliess, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012), 113, 117 ff. (= Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 72, S. 5 ff.; abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers>).

¹⁰ Vertiefend Calliess, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, 213, 268 ff. (= Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 62, S. 51 ff.; abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers>).

¹¹ Vertiefend dazu Calliess, NVwZ 2013, 97 ff.

¹² Vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 18.03.2014, 2 BvR 1390/12 u.a., Rn. 163, 217.

Einhaltung der Auflagen: Kann für die Einhaltung sektorspezifischer und gesamtwirtschaftlicher Auflagen ohnehin nur das ESM-Mitglied Gewähr bieten, so bleibt es **auch im Falle institutsspezifischer Auflagen** dabei, dass eine institutsspezifische Vereinbarung zwischen dem ESM, dem ersuchenden ESM-Mitglied und dem betreffenden Institut geschlossen wird (Art. 4 Abs. 7 lit. b) der Instrumentenleitlinie). Als Vertragspartner dieser Vereinbarung hat das ersuchende ESM-Mitglied weiterhin die Pflicht und die Möglichkeit für die Einhaltung der institutsspezifischen Auflagen zu sorgen.

Zu dieser durch die Konditionalität vermittelten Einflussnahme auf ESM-Mitgliedstaat und Bank tritt die Kontrolle durch die europäische Bankenaufsicht hinzu. Denn solange und soweit das betreffende Institut aufgrund seiner Systemrelevanz nicht ohnehin schon der einheitlichen Bankenaufsicht im Rahmen des SSM untersteht, so hat die Aufsicht im Falle einer direkten Bankenrekapitalisierung gemäß Art. 4 Abs. 2 der Instrumentenleitlinie jedenfalls die EZB zu übernehmen. Hiermit wurde der zunächst nur politisch formulierte Nexus zwischen direkter Bankenrekapitalisierung und einheitlicher europäischer Aufsicht normativiert.

2. Zu den weiteren Durchführungsbeschlüssen des ESM

Zur Einführung der direkten Bankenrekapitalisierung treffen die zuständigen ESM-Gremien zahlreiche weitere Beschlüsse. Von Relevanz ist dabei insbesondere der Beschluss des Gouverneursrates zur Festlegung des Limits des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung. Dieser begrenzt das dem ESM zur Verfügung stehende Volumen zu direkten Bankenrekapitalisierung auf 60 Mrd. Euro. Damit wird nicht etwa die Haftungsobergrenze des Art. 8 Abs. 5, Abs. 1 ESM-Vertrag erhöht – diese bleibt unberührt –, sondern das Instrumentenvolumen wird ausdrücklich auf einen Anteil am zur Verfügung stehenden Gesamtausleihvolumen begrenzt. Damit werden zugleich die Bankenrisiken, die der ESM mit dem Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung übernimmt, nominal begrenzt.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist eine solche Übernahme direkter Bankenrisiken nicht ausgeschlossen; auch nicht in der Rspr. des BVerfG. Sie ist vielmehr Teil der allgemeinen Abwägung, die der Bundestag im Rahmen seiner Budgetverantwortung hinsichtlich des Umfangs seiner Gewährleistungen vorzunehmen hat.¹³ Insoweit begrenzt das Limit von 60 Mrd. Euro gerade die Haftungsrisiken des Bundestages.

Des Weiteren wird durch Beschluss des Gouverneursrates (und einer damit verbundenen Änderung der Satzung des ESM) eine selbstständige Untereinheit des ESM gegründet, die sog. Fazilität für die

¹³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 12.09.2012, 2 BvR 1390/12 u.a., Rn. 112 f.; Urt. v. 18.3.2014, 2 BvR 1390/12 u.a., Rn. 174 f.

Bankenrekapitalisierung. Diese nimmt keine Entscheidungsbefugnisse wahr, sondern dient der Abwicklung der direkten Bankenrekapitalisierung. Die Einrichtung dieser Untereinheit liegt im Rahmen der Organisationsgewalt des ESM.

IV. Die Anpassung des ESMFinG

Wie bereits erwähnt erkennt das **BVerfG** die Möglichkeit der Einführung neuer Finanzhilfeeinstrumente grundsätzlich an, knüpft diese **Fortentwicklung jedoch zu Recht an die Bedingung ausreichender Bundestagesbeteiligung**.

1. Die abgestuften Beteiligungsrechte

Die Änderungen des ESMFinG erscheinen mit Blick auf die **zwischen Plenum und Haushaltsausschuss** abgestuften Beteiligungsformen¹⁴ verfassungsgemäß. Dies gilt insbesondere unter dem Aspekt, dass – wie in Art. 1 Nr. 2 lit. a) und b) des Gesetzesentwurfes vorgesehen – sowohl der Abschluss einer institutsspezifischen Vereinbarung als auch die Begrenzung des Volumens eines Finanzhilfeeinstrumentes als Angelegenheiten behandelt werden, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages betreffen und damit im Plenum zu behandeln sind.

Zwar ist die Enumeration in § 4 Abs. 1 ESMFinG nicht abschließend („insbesondere“), jedoch empfiehlt sich aus Gründen der Transparenz die vorgenommene Erweiterung des Kataloges. Der Neuregelung entsprechend wird der Begrenzungsbeschluss des Gouverneursrates auf 60 Mrd. Euro bereits jetzt im Bundestagsplenum behandelt.

2. Die Unterrichtsrechte hinsichtlich der direkten Bankenrekapitalisierung

Durch Art. 1 Nr. 4 des Gesetzesentwurfes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes soll § 7 Abs. 7 des ESMFinG dahingehend ergänzt werden, dass im Rahmen einer direkten Bankenrekapitalisierung besonders vertrauliche institutsspezifische Informationen lediglich an das geheim tagende **Sondergremium** übermittelt werden und nicht an den Bundestag im Ganzen oder den Haushaltsausschuss. Begründet wird dies mit dem Umstand, dass entsprechende Informationen über empfangende Finanzinstitute marktsensibel sind und daher möglicherweise den Erfolg der direkten Bankenrekapitalisierung vereiteln.

¹⁴ Vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 18.03.2014, 2 BvR 1390/12 u.a., Rn. 223 ff., sowie *Calliess*, Kein Geld ohne Parlament: ESM, Budgetverantwortung und Bundesverfassungsgericht, 2012, S. 8 ff.; abrufbar unter <http://www.polsoz.fu-berlin.de/en/polwiss/forschung/international/jmce/aktuelles>.

Die Beteiligung des Sondergremiums hat das **BVerfG seinerzeit nur unter restriktiven Voraussetzungen** gebilligt:

„Soweit der Deutsche Bundestag Informations- und Kontrollrechte an ein Untergremium delegiert [...], muss er sicherstellen, dass auch insoweit der Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs gewahrt bleibt.“¹⁵

Konkret in Bezug auf Geheimschutzbelange hat das Gericht in der Regel auf die Geheimschutzordnung des Bundestages verwiesen, die ausreichend Vorsorge zur Wahrung von Vertraulichkeit treffe. Nur, *„[...] wenn über Maßnahmen entschieden werden muss, bei denen nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern auch die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung an sich geheim gehalten werden müssen, um den Erfolg einer Maßnahme nicht von vornherein unmöglich zu machen“¹⁶*, sei ausnahmsweise eine Beteiligung des Sondergremiums zulässig.

Vor dem Hintergrund dieser Rspr. ist mit Blick auf die Neufassung des § 7 Abs. 7 ESMFinG zu differenzieren:

Die erwähnten Äußerungen des BVerfG beziehen sich unmittelbar nur auf die Übertragung von **Entscheidungskompetenzen** auf das Sondergremium (damals der Zustimmung zu Sekundärmarktkäufen der EFSF bzw. des ESM). Um diese Ebene der Entscheidungsgewalt geht es im vorliegenden Gesetzesentwurf aber gerade nicht. Vielmehr soll es dabei bleiben (vgl. Art. 1 Nr. 2 des Gesetzesentwurfes), dass das **Plenum des Bundestages** über das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung **entscheidet**. Hinsichtlich dieser Entscheidung soll dementsprechend **auch das Plenum vollumfänglich unterrichtet** werden.

Erst „im Verlaufe“ – so wörtlich die Gesetzesbegründung¹⁷ – einer direkten Bankenrekapitalisierung soll offensichtlich die **Beschränkung der Unterrichtung auf das Sondergremium** erfolgen. Diese Konstruktion spiegelt sich in der Gesetzessystematik darin, dass der Gesetzesentwurf lediglich den die laufende Unterrichtung betreffenden § 7 ESMFinG ergänzt, nicht hingegen den die Entscheidungsbefugnisse des Sondergremiums regelnden § 6 ESMFinG. Sie wird außerdem dadurch deutlich, dass die Gesetzesbegründung auf die ähnliche Regelungsweise im Rahmen des sog. 9er-Gremiums auf Basis des § 10a Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz Bezug nimmt.¹⁸

Ausschließlich im Lichte dieses vom Gesetzgeber intendierten Verständnisses kann das abgestufte Vorgehen **als verhältnismäßige und daher vertretbare Beschränkung** der Informationsrechte angesehen werden. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass § 7 Abs. 7 S. 2 n.F. ESMFinG auf

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 28.02.2012, 2 BvE 8/11, Rn. 131.

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 28.02.2012, 2 BvE 8/11, Rn. 149.

¹⁷ BT-Drs. 18/2577, S. 8.

¹⁸ BT-Drs. 18/2577, S. 9.

den vorstehenden Satz 1 verweist („dies gilt auch“), der seinerseits auf die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 ESMFinG Bezug nimmt. Danach hat die Bundesregierung die Voraussetzungen der Vertraulichkeit im Einzelfall zu begründen, von Vertraulichkeit ist mithin nicht automatisch auszugehen. Außerdem kann man insoweit eine gewisse Einschätzungsprärogative der Bundesregierung über die Marktsensibilität der Informationen annehmen.

Auf der anderen Seite ist jedoch zu bedenken, dass sich diese abgestufte Regulationsintention derzeit nur unzureichend im Wortlaut des neugefassten § 7 Abs. 7 ESMFinG widerspiegelt. Überdies kann nicht ausgeschlossen werden, dass das BVerfG auch hinsichtlich der nachgelagerten Unterrichtung des Sondergremiums wiederum die Geheimschutzordnung als ausreichende Vorsorge ansieht. Angesichts der mittlerweile gefestigten Linie des BVerfG, die Beteiligungs- und Informationsrechte des Bundestages zu betonen und zu verteidigen, sollte der **Gesetzgeber von sich aus zumindest eine entsprechende Klarstellung** der Regelung im von ihm intendierten Sinne in Betracht ziehen. In diesem Zusammenhang wäre insbesondere klarzustellen, dass das Plenum bei seiner Entscheidung über eine direkte Bankenrekapitalisierung vollumfänglich zu informieren ist, so dass Informations- und Entscheidungsrechte nicht auseinanderfallen.

V. Ergebnis

Unter den Prämissen der vorstehend unter I. bis IV. gemachten Ausführungen und im Lichte der mir insoweit vorliegenden Informationen begegnen der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar zur Einrichtung des Stabilitätsmechanismus sowie der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes keinen europa- oder verfassungsrechtlichen Bedenken.

Berlin, den 4. Oktober 2014

Prof. Dr. Christian Calliess

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

am 6. Oktober 2014

der Gesetzentwürfe der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes (BT-Drucksache 18/2577)

und

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 18/2580)

Professor Michael Koetter

Frankfurt School of Finance and Management
Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

1 Hintergrund

Die Änderungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) Finanzierungsgesetzes sollen die Entkoppelung von Staatsschulden- und Banken Krisen stärken, was erstrebenswert ist. Das neue Instrument ermöglicht die direkte Rekapitalisierung (ESM-DR) notleidender Banken durch den ESM, welche sich somit nicht direkt auf die Staatsverschuldung auswirkt. Der vorliegende Vorschlag setzt die Vereinbarungen des Europäischen Rates vom 29. Juni 2012 in nationales Recht um und stärkt so die de facto wahrgenommene Funktion des ESM als steuerfinanzierte „Notbremse“ (fiscal backstop). Die Nutzung des Instruments unterliegt mehreren Auflagen und steht am Ende einer Haftungskaskade, welche die direkte Beteiligung von Eigentümern, Schuldigern und Staaten („Bail-in“) vor einer direkten Rekapitalisierung i.H.v. maximal 60 Milliarden Euro als letztes Mittel vorsieht. Die Zielsetzung ist es, den Steuerzahler nur in letzter Instanz zu bemühen. **Vor diesem Hintergrund und unter diesen Voraussetzungen stellt der Antrag einen gangbaren Kompromiss dar.**

Die **konkrete Ausgestaltung** der ESM-DR ist in einer separaten, mir **nicht vorliegenden Leitlinie** geregelt (siehe Drucksache 18/2577, Anhang 2 sowie Drucksache 18/2629). Deren Änderung bedarf der Zustimmung des Haushaltsausschusses. Diese Details haben großen Einfluss auf Risiken, wie die Garantie der Haftungskaskade, die Berücksichtigung systemischer Risiken, die Vermeidung bzw. Milderung von Fehlanreize und der Handlungsfähigkeit der Bankenunion. **Eine Zustimmungspflicht des Bundestages bei Änderungen der Leitlinie erscheint somit sinnvoll.**

2 Zeitliche Einordnung

Die Ausweitung des ESM Instrumentariums ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass ab November 2014 der **einheitliche Aufsichtsmechanismus** (Single Supervisory Mechanism, SSM) die mikroprudenzielle Aufsicht über 128 systemrelevante Banken der

Währungsunion verantwortet (EZB, 2014). Davor werden im Oktober 2014 Ergebnisse des „Asset Quality Review (AQR)“ und des in Kooperation mit der European Banking Authority (EBA) durchgeführten „Stress Test“ zur Identifikation von Risiken und notwendigen Kapitalbedarfs abgeschlossen. Ab Januar 2015 soll der **einheitliche Bankenabwicklungsmechanismus** (Single Resolution Mechanism, SRM) den SSM auf dem Weg zur Bankenunion flankieren, allerdings erst ab 2016 mit einer Europaweiten Anwendung der Bail-in Regelung, welche Deutschland bereits ab Januar 2015 umsetzt (van Roosebeke, 2014). Das Gesamtvolumen von insgesamt 55 Milliarden Euro soll in 2026 aufgebaut sein. Dem Grundsatz nach werden existierende nationale Sicherungssysteme graduell harmonisiert und nicht eine singuläre Instituts- und Einlagensicherung neu aufgebaut.

3 **Ökonomische Sinnhaftigkeit**

Das Instrument der ESM-DR kann eine **wichtige und notwendige Überbrückungsfunktion** bis zur vollständigen Funktionalität des SRM erfüllen. Aus ökonomischer Perspektive ist ein „fiscal backstop“ im Rahmen der Bankenunion aus drei Gründen zu begrüßen:

- (1) Entkopplung staatlicher Haushalte und Bankbilanzen bei Schieflagen;
- (2) Ersatz unkonventioneller geldpolitischer Maßnahmen zur Bankenstabilisierung¹, insbesondere des OMT-Versprechens, durch fiskale Unterstützungsmechanismen;
- (3) Glaubwürdigkeit durch transparente und legitimierte Rettungsmechanismen.

Die seit der Banken- und Staatsschuldenkrise zunehmend **unorthodoxe Geldpolitik** kann nicht länger nötige Strukturreformen ersetzen. Theoretisch gibt es gute Gründe, einen **Zielkonflikt zwischen Preis- und Finanzstabilität** zu vermuten (Hellwig 2014). Ein solcher Zielkonflikt ist für das deutsche Bankensystem vor 2007 empirisch belegt (DeGraeve, Kick, Koetter, 2007), welcher durch die zunehmende Inanspruchnahme von (mit Staatsschulden besicherter) Zentralbankliquidität **gegenwärtig eher gestiegen** sein dürfte (Steffen 2014). Die durch den ESM angeführte „Entlastung“ der Geldpolitik ist somit zu begrüßen (Regeling 2014) und verschafft der EZB den notwendigen Spielraum, sich auf ihr Preisstabilitätsziel in Zeiten deflationären Drucks zu konzentrieren, ohne Kompromisse in der Bereinigung von Altlasten im Bankensystem ein zu gehen (Buttiglione, Lane, Reichlin, Reinhart 2014).

Gleichwohl ist der gewählte Weg, den ESM als „fiscal backstop“ zu installieren ungleich imperfekter als ein **systematisches Hinwirken der Politik** auf eine demokratisch breit legitimierte **Fiskal- und Wirtschaftsunion**, welche notwendig ist, um die Leistungskraft einzelner EU-Staaten zu gewährleisten. Von dieser wirtschaftlichen Leistungskraft einzelner Mitgliedsstaaten hängt letztlich die Inanspruchnahme des ESM ab.

¹ Emergency Liquidity Assistance (ELA), LTRO, CBPP I & II, SMP, Besicherungsrahmen.

4 Beschränkungen und Risiken

Das Ziel der Haftungskaskade und der Konditionalität, nämlich die Vermeidung dass nationale Altlasten der Banken auf den ESM, und somit die Europäische Gemeinschaft abgewälzt werden, scheint erfüllbar. Daneben birgt die ESM-DR jedoch vier weitere Risiken:

(1) Zu geringe Durchschlagskraft im Haftungsfall vermeiden

Die **Anwendungswahrscheinlichkeit** der ESM-DR **erscheint gering**, wenn garantiert ist, dass die Haftungskaskade hält (van Roosebeke, 2014). Diese Einschätzung vernachlässigt systemische Risiken, z. B. konzentrierten Makrorisiken aus Handelsbeziehung (China) oder Ansteckungseffekte zwischen internationalen Banken und anderen Finanzdienstleistern (Bosma, Koetter, Wedow, 2012). Die Obergrenze von 60 Milliarden Euro erscheint dann jedoch recht klein angesichts der Einschätzung des VLab (NYU), dass das Volumen kritischer Unterkapitalisierung im Falle einer systemischen Krise (SRISK) für europäische Banken ggw. etwa 1.200 Milliarden US Dollar beträgt.² **Systemische Risiken** sollten bei der Bestimmung der ESM-DR Obergrenze, mehr noch **bei der Finanzierung zukünftiger Sicherungssysteme (SRM) berücksichtigt werden**. Konsistent mit der **Übergangsrolle des ESM** als fiscal backstop der Bankenunion, sollten konkret die Prämien zum Aufbau des SRM Kapitalstock auf **idiosynkratischen und systemischen Risikobeiträgen** der einzelnen Institute beruhen.

(2) Informationsasymmetrien zwischen nationalen und internationalen Aufsichtsbehörden aushebeln

Um zu vermeiden, dass die ESM-DR die Vergemeinschaftung von Altlasten europäischer Banken erlaubt, nimmt die EZB eine eingehende Prüfung von Bankbilanzen vor (AQR).³ Dabei hängt sie von nationalen Aufsehern zur Informationsbeschaffung ab. Diese können Anreize haben, Altlasten vom AQR unbemerkt in die gemeinschaftliche Verantwortung übergehen zu lassen, um nationale fiscal backstops, soweit diese existieren, nicht zu belasten (Steffen 2014). Außerdem besteht ein Zielkonflikt für die EZB, weil aufgezeigte Bilanzdefizite das Einfordern des OMT Versprechens auslösen könnten (Sachverständigenrat, Satz 34, 2014).⁴ Deshalb kann der AQR keine abschließende Sicherheit liefern, dass alle Altlasten („legacy assets“) identifiziert sind und sollte nicht als „Generalvollmacht“ dienen, um Anspruch auf die (konditionale) ESM-DR zu erheben. Unabhängig von der Anwendung der Haftungskaskade und den Ergebnissen des AQR, **sollte die ESM-DR untersagt sein, wenn Altlasten die Schieflage der Bank verursacht haben**. Den Beleg, dass die Schieflage der Bank nicht aus Altlasten resultiert, sollte das betroffene Institut führen müssen. Mittelfristig bedarf es eines **transparenteren Zuganges zu Informationen, um letztlich Finanzmarktakteuren (Eigentümern, Anlegern und Einlegern) eine eigenständigere und direktere Einschätzung der Stabilität einzelner Institute zu erlauben** und somit mögliche Anreizkonflikte und Informationsasymmetrien zwischen nationalen und supranationalen

² Abgerufen am 01.10.2014 unter <http://vlab.stern.nyu.edu/welcome/risk/>. Der Großteil entfällt auf französische (ca 350 Mrd USD), britische (ca 275 Mrd USD), deutsche (ca 175 Mrd USD) und italienische **Finanzdienstleister** (ca. 130 Mrd USD). Zu klären ist also auch, ob **Nicht-Banken** ebenfalls versichert sind bzw. sein sollten. Steffen (2014) schätzt einen SRISK capital shortfall für 120 europäische Banken von 453 Mrd Euro, 102 Mrd davon für deutsche Banken (cf. Tabelle 4 in Steffen 2014).

³ Insbesondere in der Überbrückungszeit zwischen dem Start des SSM und des SRM 11/2014 und 01/ 2016.

⁴ Dieser Nexus wird außerdem durch die Vorzugsbehandlung von staatlichen Schuldtiteln in der Regulierung der Eigenmittelhaltung und Liquidität verstärkt. Deshalb sollten Staatsanleihen Risikogewichte erhalten.

Institutionen zu marginalisieren. Nur so ist auch eine dringend benötigte **Stärkung der Eigenverantwortung** möglich, welche auch nicht durch die Vielzahl neuer Institutionen der Bankenunion ersetzbar ist. Aus ökonomischer Sicht sollte **die Transparenz und Detailtiefe** öffentlich zur Verfügung gestellter Daten **die systemische Bedeutung der Finanzindustrie** widerspiegeln und **dem Schutz der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen übergeordnet** sein.

(3) Zusätzliche Risikoneigung aus einer Hand bändigen

Die Stützung privatwirtschaftlicher Banken anstatt von Staaten durch den ESM birgt das Risiko, dass Manager von Finanzinstituten riskantere Geschäftsmodelle verfolgen, weil die Existenz eines Rettungsmechanismus den Kontrollanreiz für Einleger und andere Fremdkapitalgeber schwächt. Das Vorgehen, Eigentümer, Staaten und Großschuldner in die Haftung mit ein zu beziehen lindert, aber heilt diese „**moral hazard**“ Problematik nicht. Ein Grund ist, dass das Regime seine Glaubwürdigkeit noch unter Beweis zu stellen hat, sollte z.B. ein systemrelevantes Institut bedroht sein. Für den deutschen Bankenmarkt ist neben dieser „moral hazard“ aber auch empirisch belegt, dass direkte und gravierende regulatorische Eingriffe in das Management der Bank, zum Beispiel in Form von Entlassung oder Auflagen, moral hazard reduzieren können (Dam und Koetter 2012). Dies legt Nahe, dass die Bändigung systemrelevanter Banken einer **zentralen, glaubwürdig (fiskalisch) finanzierten Institution mit weitreichenden Kompetenzen, z.B. hinsichtlich Kompensation und Lizenzierung, benötigt** (Freixas und Rochet 2014). Ob diese Rolle optimal durch den ESM erfüllt sein kann ist fraglich angesichts einer Personaldecke von ggw. 135 Mitarbeitern⁵. Eine Alternative ist der zu schaffende SRM, wodurch auch eine noch klarere Entkopplung der Instrumente zum Umgang mit notleidenden Staaten und Banken gegeben wäre.

(4) Ungleichbehandlung benennen, Wettbewerbsverzerrungen beziffern

Die direkte Rekapitalisierung von 707 U.S Banken im Rahmen des „Troubled Asset Relief Programs (TARP)“ i.H.v. etwa 200 Milliarden USD zwischen Q4:2008 und Q4:2009 waren insofern positiv, als das fünf Jahre nach Ablauf von TARP etwa 110% der zugeteilten Mitteln zurück gezahlt waren (Congressional Oversight Panel 2011). Allerdings hat die (ungleiche) Zuwendung von Eigenkapitalhilfen auch zu signifikanten **Wettbewerbsverzerrungen** zwischen den Banken geführt hat (Berger and Roman 2014). Unterstützte Banken waren in der Lage auf Grund reduzierter Refinanzierungskosten **Monopolrenten** zu realisieren und zusätzlich **vergebene Kredite waren tendenziell riskanter**. Die zusätzlichen möglichen Kosten der Nutzung des ESM-DR auf Grund von Wettbewerbsverzerrungen sind **vermutlich nicht komplett zu vermeiden**, da eine exakte Gleichbehandlung allein schon durch die Bedingung beschränkt ist, dass es sich um systemrelevante Banken handeln muss. Im Interesse gleicher Wettbewerbsvoraussetzungen ist jedoch eine **transparente Dokumentation der Entscheidungsfindung unter Berücksichtigung dieser Kosten wünschenswert**. Vorstellbar ist, dass das Memorandum of Understanding zwischen dem ESM und der unterstützten Bank Klauseln zur Verwendung der zugeteilten Mittel explizit spezifiziert. **Vorteile in den Refinanzierungskosten könnten z.B. in günstigere Kreditkonditionen Eingang** finden müssen und nicht die Margen der Bank erhöhen dürfen.

⁵ ESM Factsheet: <http://www.esm.europa.eu/about/publications/index.htm>. Ähnliche Aufgaben werden in den USA von einem Teil der 7.254 Mitarbeitern der Federal Deposit Insurance Company (FDIC 2013) erfüllt

Literaturnachweis

- Berger, A., Roman, R. (2014). Did TARP banks get competitive advantages? *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, forthcoming.
- Bosma, J.J., Koetter, M., Wedow, M. (2012). Credit risk connectivity in the financial industry and stabilization effects of government bailouts“ Bundesbank Discussion Paper 16/2012.
- Buttiglione L, P Lane, L Reichlin and V Reinhart (2014), *Deleveraging, What Deleveraging? The 16th Geneva Report on the World Economy*, CEPR Press, September.
- Congressional Oversight Panel, 2011. Final report. March, Congressional Oversight Panel, Washington D.C.
- Dam, L., Koetter, M., 2012. Bank bailouts and moral hazard: Evidence from Germany. *Review of Financial Studies* 25, 2343–2380.
- DeGraeve, F., Kick, T., Koetter, M. (2007). "Monetary policy and financial (in)stability: An integrated micro-macro approach", *Journal of Financial Stability*, 4(3), 205-231.
- European Central Bank (2014). "The list of significant supervised entities and the list of less significant institutions." September 2014, Frankfurt am Main
- Freixas, X. and Rochet, J.-C. (2013). "Taming SIFIS" *Journal of Money, Credit, and Banking* 45, 37-58.
- Federal Deposit Insurance Corporation (2013). Annual Report 2013. Washington D.C.
- Regling, K. (2014). "Banking Union, the EMU and the EU single market – speech at "Euro 50 Group" roundtable conference, Lisbon, 15 September 2014.
- Hellwig, M. (2014). „Financial Stability, Monetary Policy, Banking Supervision, and Central Banking,, MPI Working Paper 2014/9.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014). „Jahresgutachten: Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik“. Wiesbaden.
- Steffen, S. (2014). Robustness, Validity, and Significance of the ECB's Asset Quality Review and Stress Test Exercise, European Parliament – DG for Internal Policies. Briefing Paper, forthcoming.
- van Roosebeke, B. (2014). "The ESM's direct recapitalisation of banks: Looking forward in Backstop-questions." *cepPolicyContribution* 14/01.

**Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestags
zur Änderung des ESM Finanzierungsgesetzes und des Gesetzes zur Änderung
der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19**

Montag, 6. Oktober 2014, Berlin
**Schriftliche Stellungnahme, Klaus Regling,
Managing Director (ESM)**

Im Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU die Bildung einer Bankenunion. In diesem Rahmen wurde ebenfalls beschlossen, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung einrichten sollte. Die Verordnungen und Richtlinien zur Bankenunion sind jetzt weitgehend abgeschlossen. Als verbleibendes Element soll jetzt das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM verabschiedet werden und mit der Aufnahme der Tätigkeit der einheitlichen Finanzaufsicht (Single Supervisory Mechanism, SSM) in Kraft treten. Es ist daher wichtig, das Instrument aus zwei Perspektiven zu betrachten: zum einen im Rahmen der Wirkungsweise des ESM und seiner Instrumente, und zum zweiten in seiner Funktion für die Bankenunion.

Der ESM – Grundlagen seiner erfolgreichen Wirkungsweise

Der ESM und seine Vorläuferinstitution, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), haben ihr Mandat, zur Finanzstabilität des Euroraums und seiner Mitglieder beizutragen, erfolgreich erfüllt. Zur Überwindung der Krise und ihrer Ursachen wurden eine Reihe von Maßnahmen ergriffen: hierzu gehörten tief greifende nationale Reformen, insbesondere in den Ländern unter EFSF- oder ESM-Programm, die Stärkung des fiskalpolitischen Rahmens mit strengeren Regeln auf europäischer Ebene und eine Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordination, die Einrichtung der Krisenmechanismen und ein Gewähren von Krisendarlehen gegen strenge wirtschaftspolitische Auflagen in fünf Euro-Mitgliedstaaten.

Alle Maßnahmen haben dazu beigetragen, die unmittelbare Krisenphase, die durch extreme Finanzinstabilität gekennzeichnet war, zu überwinden, auch wenn weiterhin Folgewirkungen spürbar sind und der Euroraum insgesamt nach wie vor niedriges Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit aufweist. Ohne die finanzielle Hilfe des EFSF und ESM wäre es den Mitgliedstaaten, die von Programmen profitiert haben, nicht möglich gewesen, Stabilität wiederzuerlangen. Es hätte die Gefahr eines unkontrollierten Austritts dieser Länder und sogar des Auseinanderbrechens des Euroraums mit unabsehbaren Folgen für Deutschland und Europa bestanden.

Ein wesentliches Element des Erfolgs des ESM ist die Umsetzung der wirtschaftspolitischen Auflagen verbunden mit den Darlehen. Der ESM setzt den Ansatz um, der sich seit 60 Jahren für den Internationalen Währungsfonds (IWF) bewährt hat. Wie der IWF vergibt der ESM Darlehen an

Mitgliedstaaten, um ihnen für die Zeit, in denen sie Reformmaßnahmen zu einer strukturellen Gesundung durchführen und noch nicht das Marktvertrauen zurückgewonnen haben, Liquidität zur Verfügung zu stellen. Nur bei Einhaltung der Konditionalität kommt es zur Auszahlung. Mehrere unabhängige vergleichende Studien – unter anderem der OECD – belegen, dass Programmländer in den letzten Jahren zu „Reformchampions“ im europäischen Vergleich geworden sind. Diese Reformen sind die Grundlage für die klar erkennbare strukturelle Gesundung und das wirtschaftliche Wachstum dieser Länder. Im europäischen Vergleich zeigen Irland und Spanien aktuell ein überdurchschnittliches Wachstum. Auch Portugal ist unter anderem durch steigende Exporte eindeutig gestärkt. Die Volkswirtschaften von Griechenland und Zypern haben sich stabilisiert und die prognostizierte Gesundung ist als realistisch einzuschätzen.

Die Finanzierungsbedingungen des ESM tragen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und damit zum erfolgreichen Abschluss eines Programms durch erneuten Marktzugang bei. Die Programme für Spanien, Irland und Portugal belegen dies. Auch Griechenland und Zypern haben in begrenzterem Umfang wieder Geld am Markt aufgenommen. ESM-Darlehen werden mit nur geringen Aufschlägen zu den Refinanzierungskosten und mit langen Laufzeiten vergeben. Damit entstehen für die Programmländer Finanzierungsparsnisse, die sich unmittelbar im jährlichen Haushaltssaldo widerspiegeln und den Schuldenstand verbessern. Für Griechenland vergibt die EFSF derzeit Hilfen mit einer durchschnittlichen Laufzeit von 32 Jahren zu einem aktuellen Zinssatz von etwa 1.5% mit einem zehnjährigen Zinsmoratorium. Deshalb besteht für Griechenland trotz des sehr hohen Schuldenstandes bis in das kommende Jahrzehnt kein Schuldenüberhang. Investoren und Ratingagenturen erkennen dies an.

Zusammenfassend liegt der Erfolg des ESM-Ansatzes darin, die Eigenverantwortung des Landes zu einer strukturellen Gesundung eingefordert zu haben und Darlehen zu finanziellen Bedingungen zu vergeben, die diese Gesundung unterstützen.

Der Beitrag des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung und Bankenunion

Die Bankenunion verfolgt das Ziel der Europäisierung der Bankenaufsicht und –regulierung und einer weitestgehenden Selbstbeteiligung der Finanzindustrie an den Kosten einer Bankenkrise. Die Verlagerung der Bankenaufsicht hin zum SSM soll Banken Krisen durch eine europaweite strikte Bankenaufsicht vorbeugen. Der SSM kann europaweit handeln und reflektiert somit die grenzüberschreitende Tätigkeit großer Finanzinstitute. Parallel hierzu wurde der gemeinsame Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten durch die Abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) und die Verordnung zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) auf europäischer Ebene entwickelt. Eine Aufsichtsbehörde kann in ihrer Entscheidung über die Solvenz einer Bank nur effektiv sein, wenn insolvente Finanzinstitute aufgelöst werden können, ohne die Stabilität des Systems zu bedrohen. Gleichzeitig wurde sichergestellt, dass die Kosten der Bankensanierung und –abwicklung weitestgehend von den Gläubigern der Finanzinstitute und der Industrie selbst zu tragen sind. Deshalb schreibt die Abwicklungsrichtlinie sehr weitreichende Erfordernisse der Gläubigerbeteiligung vor. Die Kosten einer Bankenaufösung durch den einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) auf europäischer Ebene und durch nationale Sicherungsfonds werden aus Beiträgen der Finanzindustrie finanziert. Die öffentliche Hand tritt nur zur Absicherung in extremen Fällen oder unmittelbaren Stabilitätskrisen auf. Hätten die strengen

Regeln zur Gläubigerbeteiligung (Bail-in-Regeln), wie sie die Abwicklungsrichtlinie vorsieht, in der vergangenen Krise schon gegolten, wären staatliche Beihilfen für Banken nur noch in wenigen Fällen und in begrenztem Umfang notwendig gewesen.

Das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM folgt den Prinzipien, die auch für die anderen ESM-Instrumente gelten. Es ist als letzte Verteidigungslinie zur Unterstützung eines Landes zu sehen. Insbesondere vier Merkmale sind hervorzuheben:

Erstens: Wie auch andere ESM-Instrumente basiert das Instrument auf der Eigenverantwortung des Staates, der die Finanzhilfe beantragt. Die Regierung ist aufgefordert, Reformen durchzuführen. Außerdem ist ein Land immer an der Rekapitalisierung beteiligt.

Zweitens: das Instrument wirkt wie eine letzte Verteidigungslinie. Direkte Bankenrekapitalisierung kommt überhaupt erst infrage, wenn es bereits zu Gläubigerbeteiligung gekommen ist, wie sie die BRRD vorsieht. Zudem muss geprüft werden, ob die Bank aus nationalen Mitteln rekapitalisiert werden kann. Schließlich muss untersucht werden, ob andere ESM-Instrumente, die über ein Darlehen an die Regierung finanziert würden (makroökonomisches Anpassungsprogramm oder eine indirekte Bankenrekapitalisierung), eine Option sind. Nur wenn diese Instrumente nicht zur Verfügung stehen, weil der Schuldenstand des Landes bereits zu hoch ist bzw. der Marktzugang des Landes dauerhaft in Gefahr ist, kann es zu einer direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM kommen.

Drittens: der ESM kann nur in überlebensfähige Banken investieren. Der ESM kann eine Bank erst rekapitalisieren, wenn Staatsbeihilfe und damit verbunden ein Umstrukturierungsplan von der Europäischen Kommission genehmigt wurden. Außerdem werden Verfahrensschritte vorgeschrieben, die den ESM vor Verlusten schützen sollen. So muss eine marktgerechte Bewertung der Vermögenswerte einer Bank erfolgen. Dem ESM werden außerdem weitgehende Eingriffsrechte in die Struktur und Strategie der Bank eingeräumt, ohne dass der ESM für das tägliche Geschäft der Bank zuständig ist. Somit trägt der ESM zu einer strukturellen Gesundung der Bank bei, die sobald wie möglich private Investoren anziehen soll. Gleichwohl können Verluste nicht vollkommen ausgeschlossen werden.

Viertens: Das Instrument ist in seinem Volumen begrenzt. Der ESM darf von seiner maximalen Ausleihkapazität von 500 Mrd. Euro höchstens 60 Mrd. Euro für die direkte Rekapitalisierung von Banken verwenden.

Das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung respektiert die Informationserfordernisse des ESM-Vertrages und der ESM-Satzung. Gleichzeitig ist es so angelegt, dass der Erfolg der Transaktion gesichert wird, indem die Vertraulichkeit marktrelevanter Information gewährleistet wird. Das Verfahren ist so ausgerichtet, dass die ESM-Gouverneure und -Direktoren zum Zeitpunkt der Entscheidung alle relevanten Information zur Verfügung haben. Dabei muss sicher gestellt werden, dass Information äußerst vertraulich behandelt wird. Das Bekanntwerden von sensiblen Bankinterna kann in einer Krisensituation, die eine Bank betreffen, unmittelbare Auswirkungen haben. Solche Indiskretionen beeinflussen Marktpreise und die Möglichkeit der Beteiligung privater Investoren. Wichtiger noch: sie können zu unmittelbaren Vertrauensverlusten und Panikreaktionen führen. Daher sind bestimmte Informationen über den Stand und die Geschäftsstrategie einer Bank mit äußerster Sorgfalt zu behandeln.

Wie bei allen anderen ESM-Instrumenten entscheidet der ESM-Gouverneursrat einstimmig über jeden einzelnen Einsatz. Jeder Euro-Finanzminister hat also ein Veto-Recht.

Der ESM wurde von den Finanzministern der Eurogruppe damit beauftragt, die Umsetzung des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung vorzubereiten. Das ist in den vergangenen Monaten geschehen. Wir haben auch in Zusammenarbeit mit nationalen Institutionen – wie der deutschen FSMA – das notwendige Wissen aufgebaut, um, falls erforderlich, eingreifen zu können, und unsere IT-Infrastruktur und das Risikomanagement entsprechend ausgerichtet. Nach der Verabschiedung des Instruments durch nationale Verfahren und den Gouverneursbeschluss werden wir einsatzbereit sein.

Prof. Jörg Rocholl, PhD
President
EY Chair in Governance and Compliance

ESMT European School of Management
and Technology GmbH
Schlossplatz 1
10178 Berlin, Germany
Tel.: +49 (0)30 212 31 1010
Fax: +49 (0)30 212 31 1012
Email: joerg.rocholl@esmt.org

Berlin, 2. Oktober 2014

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung zu dem

- **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes (BT-Drucksache 18/2577)**
- **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BT-Drucksache 18/2580)**

Eine der zentralen Herausforderungen der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik in Europa ist die Frage, wie die enge Wechselwirkung zwischen der wirtschaftlichen Stabilität von Staaten und der Liquidität und Solvenz von Banken abgeschwächt werden kann. Diese enge Wechselwirkung rührt vor allem aus diesen Gründen her:

- 1) Banken halten in ihren Portfolios Staatsanleihen, die bei einer staatlichen Überschuldung einen Abschreibungsbedarf bei diesen Banken hervorrufen (siehe insbesondere Griechenland und Zypern).
- 2) Staaten helfen notleidenden Banken mit Kapital und Liquidität und erleiden damit eine substantielle, sich häufig sehr schnell akkumulierende Neuverschuldung (siehe insbesondere Irland und Spanien).

Dieser Zusammenhang ist unter dem Begriff Staaten-Banken-Nexus bekannt, eine Art Teufelskreis, in dem sich die Wechselwirkungen immer weiter verschärfen. Diesen Nexus versucht der vorliegende Gesetzesentwurf durch die Ermöglichung einer direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM zu lockern.

Das grundsätzliche Dilemma

Der Gesetzesentwurf verfolgt den Ansatz, „Krisen im Bankensektor eines Mitgliedstaats stärker von einer Krise der öffentlichen Haushalte zu entkoppeln.“¹ Das setzt notwendigerweise voraus, dass die Lasten einer Bankenrekapitalisierung nicht mehr allein vom Staat getragen werden müssen, in dem eine notleidende Bank beheimatet ist, sondern auch von anderen Staaten. Diese anderen Staaten aber sind besorgt darüber, dass eine stärkere Lastenteilung ihre eigene finanzielle Handlungsfähigkeit deutlich einschränken könnte. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Deckelung von €60 Milliarden entspringt dieser Sorge. Die bisherigen Schieflagen von Banken im Euroraum und die daraus resultierenden staatlichen Mittel zur Bereitstellung von Liquidität und Kapital haben sich von Oktober 2008 bis 2012, laut Angaben der Europäischen Kommission, auf €591.9 Milliarden belaufen.² Auch wenn diese beiden Zahlen nicht direkt miteinander vergleichbar sind, legen ihre Größenordnungen doch nahe, dass ein Betrag von €60 Milliarden voraussichtlich nicht ausreichend sein wird, um den Nexus zwischen Staaten und Banken nennenswert zu lockern. Die entscheidende Frage aber ist, ob dieses Ziel überhaupt durch eine direkte Bankenrekapitalisierung erreicht werden soll.

Gläubigerbeteiligung von essentieller Bedeutung

Verschiedene Studien zeigen, dass die Gläubigerbeteiligung bei bisherigen Schieflagen von Banken die Ausnahme geblieben ist.³ Dieser Punkt trägt wesentlich zur enormen Größenordnung der von der Europäischen Kommission genannten staatlichen Hilfen für Banken bei. Von größter Bedeutung zur Beurteilung des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung ist daher die Frage, wie effizient Gläubiger in Zukunft beteiligt werden können. Um es allgemeiner zu formulieren: Jede Beurteilung einer möglichen weiteren Vergemeinschaftung von Risiken – sei es durch eine direkte oder eine indirekte Bankenrekapitalisierung – hängt davon ab, wie hoch diese Risiken ausfallen. Die Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) berücksichtigt und implementiert hier wesentliche Elemente, insbesondere die Anwendung einer klaren Haftungskaskade und damit die Notwendigkeit zu einem Bail-in. Sie ist also zu begrüßen, allerdings ergeben sich mehrere offene Fragen:

¹ Drucksache 18/2577, Seite 1.

² European Commission - MEMO/14/244 vom 28. März 2014.

³ Siehe u.a. Dübel, A. (2013), The Capital Structure of Banks and Practice of Bank Restructuring – Eight Case Studies on Current Bank Restructurings in Europe, CFS Working Paper No. 425 (2013/04).

- 1) Sind die sogenannten „precautionary recaps“, also explizite Ausnahmen bei der Anwendung der Haftungskaskade, deutlich genug definiert, um eine weitere und noch viel größere Haftung der Steuerzahler zu verhindern?
- 2) Ist die Haftungskaskade bei einer tatsächlichen Schieflage einer Bank, gerade angesichts der engen Vernetzung von Banken untereinander, glaubwürdig genug?⁴ Gibt es demnach implizite Ausnahmen? Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat in einer Stellungnahme Vorschläge entwickelt, wie ein Bail-in glaubwürdiger gestaltet werden kann.⁵

Wichtige offene Punkte

In der Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird auf eine Instrumentenleitlinie verwiesen, „in der die Funktionsweise des Instruments und die Voraussetzungen der Inanspruchnahme detailliert erläutert werden.“⁶ Diese Leitlinie ist von größter Bedeutung bei der Beurteilung der Frage, wie genau der Vorrang der indirekten gegenüber der direkten Bankenrekapitalisierung zu verstehen ist und welche Anreizeffekte damit verbunden sind. Die Leitlinie lag zum Zeitpunkt der Verfassung dieser Stellungnahme leider nicht öffentlich vor, ist aber für eine weitergehende Bewertung unerlässlich. Die Aussage des Gesetzentwurfs, dass das „Ausmaß der Haftung Deutschlands ... durch die Einrichtung des neuen Instruments der direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten nicht geändert“ werde, ist richtig, wenn man das nominale Haftungsvolumen betrachtet. Allerdings ergibt sich durch eine direkte Bankenrekapitalisierung ein höheres Risiko, wenn der ESM im Falle eines Konkurses einer rekapitalisierten Bank keine Rückgriffsmöglichkeiten mehr auf den Staat haben sollte. Schließlich ist zu fragen, ob bei einer Notlage einer systemisch bedeutenden Bank die Deckelung von €60 Milliarden dem dann einsetzenden politischen Druck standhalten kann.

Schlussfolgerung

Die entscheidenden Punkte bei der Beurteilung der Möglichkeit der direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM sind die Frage nach der Glaubwürdigkeit der vorgeschalteten Gläubigerbeteiligung und nach der genauen Gestaltung der Abfolge von indirekter und direkter Bankenrekapitalisierung. Diese beiden Punkte müssen deutlicher und transparenter geklärt werden, um Risiken zu verringern.

⁴ Siehe Hildebrand, T., J. Rocholl und A. Schulz (2012), Flight to Where? Evidence from Bank Investments During the Financial Crisis, mimeo, April 2012. Das Paper zeigt, dass deutsche Banken im Durchschnitt 80% ihres Portfolios in Wertpapiere investieren, die von anderen Banken emittiert wurden.

⁵ Stellungnahme zur aktuellen Entwicklung der Europäischen Bankenunion – Plädoyer für ein glaubwürdiges Bail-in, 10. April 2014.

⁶ Drucksache 18/2629.



**Anhörung im Bundestag
Haushaltsausschuss
Gesetzentwurf zur Änderung des ESM Finanzierungsgesetzes (Maßnahmenpaket zur Bankenunion)**

Ein direktes Rekapitalisierungsinstrument für Banken ist sinnvoll

Guntram B. Wolff

Oktober 2014, Bruegel

Zusammenfassung

Es wird empfohlen, dem neuen Instrument zur direkten Banken Rekapitalisierung zuzustimmen. Das Instrument ist eine Ergänzung der Bankenunion und kann zur Stabilisierung des Finanzsystems beitragen, in dem staatliches Risiko reduziert wird. Allerdings ist seine Anwendung auf Grund zahlreicher Bedingungen unwahrscheinlich und nur nach starker Gläubigerbeteiligung (bail-in) und öffentlicher Mittel des ESM Mitgliedslandes möglich. Das Ziel der Entkopplung von Staats- und Bankenrisiko wird mit dem Instrument nicht gelöst, da die Möglichkeit, den vorgesehenen bail-in in systemischen Krisen vollständig umzusetzen überschätzt wird. Insbesondere systemische Krisen erfordern in der derzeit erreichten politischen und rechtlichen Integration schwierig umzusetzende ad-hoc Lösungen. Weitere Integrationschritte in Richtung fiskalischer und politischer Union scheinen unausweichlich, um den Euroraum grundsätzlich zu stabilisieren.

1) Einleitung

Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben im Gipfelbeschluss vom Juni 2012 beschlossen, eine europäische Bankenunion zu schaffen.¹ Ziel der Bankenunion ist, die negative Rückkopplung zwischen Banken und Staaten zu beenden und somit in einem auf europäischer Ebene integrierten Bankenmarkt Finanzstabilität zu gewährleisten.² Die Rückkopplung zwischen Staaten und Banken hatte zu einer massiven Divergenz der Finanzierungsbedingungen in Europa geführt, die sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirken. Diese Divergenz ist zum Teil auch auf nationale regulatorische Handlungen zurückzuführen.³ Um die Rückkopplung zu beenden und Finanzstabilität zu erreichen ist eine Bankenunion unerlässlich. Eine einheitliche Regulierung und Aufsicht der Banken auf europäischer Ebene wird hierzu benötigt, sowie ein Abwicklungsmechanismus und ein Einlagenversicherungssystem (Pisani-Ferry, Sapir, Véron, Wolff 2012). Eine so konstruierte

¹ EU Gipfelbeschluss vom 29. Juni 2012: „It is imperative to break the vicious circle between banks and sovereigns“ (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf)

² Der gemeinsame Finanzraum in der Euro-Zone hat sich im Zuge der Krise immer weiter fragmentiert (Merler und Pisani-Ferry 2012).

³ Bloomberg (2013) und andere Nachrichtenagenturen zitieren die EU Kommission in ihrer Mitteilung vom 4. Februar 2013 wie folgt: *“The Commission took this action because it had been made aware that, on several occasions, national bank supervisors acted independently to impose allegedly disproportionate prudential measures on national banking subsidiaries of cross-border EU banking groups. The alleged measures in question include capital controls, restrictions on intra-group transfers and lending, limiting activities of branches or prohibiting expatriation of profits. These would have the effect of ‘ring-fencing’ assets, which could, in practice, restrict cross-border transfers of banks’ capital and potentially constrain the free flow of capital throughout*

Bankenunion wird es auch erleichtern, private Gläubiger deutlicher an den Kosten von Bankenrettungen zu beteiligen, ohne massive Finanzinstabilitäten zu riskieren (Véron und Wolff 2013).⁴

Die Rückkopplung zwischen Banken und Staaten beruht einerseits auf der Tatsache, dass Banken viele Staatsanleihen der Länder, in denen sie ansässig sind, auf ihren Bilanz halten (siehe Anhang). Kommt der Staat, in dem die Bank ansässig ist, in die Krise, so belastet dies die Bilanz der Bank direkt über den geringeren Wert der Staatsanleihen und indirekt über die erhöhten Ausfälle im Kreditgeschäft. Umgekehrt belasten Probleme im Bankensektor die öffentlichen Finanzen, wenn angenommen werden kann, dass der Staat mit Stützungsmaßnahmen dem Bankensektor helfen muss.⁵ Die Hilfsleistungen von EU Staaten an das Bankensystem waren in den letzten fünf Jahren erheblich.

Die Bankenunion hat zum Ziel, diese Vermischung von staatlichem und bankspezifischem Risiko zu reduzieren. Drei Ansätze, um dieses Ziel zu erreichen, sind grundsätzlich vorstellbar und die Ansätze schließen sich keinesfalls gegenseitig aus, sondern sind komplementär.

- A) „Bail-in“: Das grundsätzliche Prinzip der Bankenunion in ihrer derzeitigen Konstruktion basiert auf dem bail-in. Dabei sollen die Kosten einer Bankenrettung von den Gläubigern der Bank übernommen werden. Die sogenannte „Bank recovery and resolution directive“ sieht vor, dass ab 2016 öffentliche Mittel nur dann bei der Unterstützung einer Bank genutzt werden können, wenn Gläubiger mit mindestens 8% der Bilanzsumme zur Stützung der Bank beigetragen haben. Die entscheidende Frage, die hierzu derzeit debattiert wird ist, in wie fern Banken schon vor dem Ernstfall nachweisen müssen, dass ihre Gläubiger diesen Beitrag leisten können (Minimum required eligible liabilities (MREL)). Bis Ende 2015 gelten aber grundsätzlich die Regeln der Staatsbeihilfe der Europäischen Kommission, die lediglich verlangen, dass sogenannte „junior creditors“ haften müssen, bevor es öffentliche Mittel für die Bank geben kann. Das „bail-in“ Prinzip ist somit das Kernprinzip, mit dem Steuerzahler entlastet werden sollen und der Teufelskreis zwischen Banken und Staaten durchbrochen werden soll. Dieses Prinzip erfordert zwingend, dass eine klare und glaubwürdige Haftungskaskade etabliert ist und dass diese auch im Falle einer systemischen Bankenkrise genutzt werden kann, ohne die gesamtwirtschaftliche Stabilität weiter zu untergraben.
- B) „Fiscal backstop“: Die Schaffung eines gemeinschaftlichen Haftungsmechanismus soll erreichen, dass die Kosten einer Bankenrettung, die nach einem bail-in immer noch vorhanden sein können, nicht ausschließlich vom Heimatland der Bank getragen werden müssen. Grundsätzlich kann eine solche Gemeinschaftshaftung den Teufelskreis zwischen Banken und Staaten unterbrechen und somit Finanzstabilität fördern.⁶ Das ESM Instrument zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten ist ein Resultat dieser Überlegung.
- C) Veränderung der Bilanzstruktur: Banken, die geringere Anteile ihrer Aktiva in ihrem Heimatland haben sind weniger anfällig für nationale Risiken als Banken mit großen Anteilen. Die Schaffung der Bankenunion sollte grundsätzlich grenzüberschreitende Fusionen erleichtern – bis jetzt waren Fusionen hauptsächlich national.⁷ Banken, die in mehreren Jurisdiktionen operieren sollten also weniger abhängig von nationalen Risiken sein. Auch regulatorische Maßnahmen wie z.B. „single exposure rules“ könnten helfen, den Teufelskreis zu durchbrechen. Die Diskussion zu diesem Thema ist noch in ihren Anfängen.

⁴ Hauptgrund hierfür ist, dass eine Privatgläubigerbeteiligung in einem System ohne gemeinsame Institutionen immer wesentlich stärker das gesamte Land, in dem die Bank ansässig ist, betrifft. Dies kann, wie im Falle Zyperns zu sehen, sogar letztlich zur Einführung von Kapitalverkehrskontrollen führen.

⁵ Gerlach, Schulz, Wolff (2010)

⁶ Pisani-Ferry and Wolff (2012)

⁷ Sapir and Wolff (2013)

2) Zum Gesetzesentwurf

Der Autor empfiehlt dem Deutschen Bundestag, der Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes zuzustimmen. Hiermit wird der deutsche Vertreter im ESM Gouverneursrat ermächtigt, einem ESM Beschluss zuzustimmen, der die Schaffung eines Instruments der direkten Banken-rekapitalisierung ermöglicht. Begründung:

- Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ist ein zentrales Instrument zur Überwindung der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet. Seine grundsätzliche Funktion ist, Staaten in Finanzierungsschwierigkeiten mit Krediten im Rahmen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms beizustehen. Diese zentrale Funktion soll nicht durch die Einführung eines direkten Rekapitalisierungsinstrumentes beeinträchtigt werden. Deshalb wird der verfügbare Rahmen für dieses neue Instrument auf €60 Milliarden beschränkt.
- Ziel des neuen Instrumentes ist es, am Ende einer Haftungskaskade, direkte Hilfen für Finanzinstitute zu ermöglichen. Derzeit kann der ESM lediglich Kredite an seine Mitglieder, d.h. Länder in Programmen vergeben. Da diese indirekten Bankenhilfen aber Kredite an ein Mitgliedsland sind, erhöhen sie die Verschuldung des Landes und können sich negativ auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden des Landes auswirken. Dies kann wiederum negative Rückkopplungen auf das gesamte Bankensystem nach sich ziehen. Ziel des neuen Instrumentes ist somit in Ausnahmefällen diesen Teufelskreis zu unterbrechen. Es handelt sich um ein begrüßenswertes Ziel und könnte in bestimmten Situation zur Finanzstabilität beitragen.
- Die Gesamthaftung, gemessen in Milliarden Euro, bleibt durch die Schaffung des neuen Instruments unverändert.
- Die Details des neuen Instrumentes werden in einer Instrumentenrichtlinie des ESM definiert. Die Lektüre des Dokuments zeigt deutlich, dass die Anwendung des Instruments erst nach dem Erfüllen harter Bedingungen geschehen kann:
 - o Insbesondere muss klar nachgewiesen werden, dass eine indirekte Rekapitalisierung die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen eines Landes in Gefahr bringen würde.
 - o Das betroffene Finanzinstitut ist systemrelevant und stellt eine Bedrohung für die Finanzstabilität des Euroraums oder des Mitgliedslandes dar.
 - o Die Haftungskaskade wird - wie in der BRRD vorgesehen – umgesetzt. Dies würde insbesondere bedeuten, dass die BRRD Regeln schon vor ihrem Eintrittsdatum im Januar 2016 wirksam angewendet werden müssten, wenn das ESM-Finanzierungsinstrument genutzt werden sollte. Insbesondere ist die Gewährung von ESM Hilfe nur gestattet, wenn Gläubiger in Höhe von 8% der Bilanzsumme beigetragen haben. Hiermit geht das ESM Instrument bis Ende 2015 weit über das geltende EU Recht der Staatsbeihilfe hinaus.
 - o Bei einer direkten Bankenhilfe durch den ESM kommen, muss das Mitgliedsland, das die direkte Hilfe für seine Bank beantragt, dafür sorgen, dass die Bank die gesetzlich vorgeschriebene minimale Kapitaldecke von 4.5% (hartes Kernkapital, CET1) erreicht. Hierzu müssen also gegebenenfalls nationale Haushaltsmittel genutzt werden.
 - o ESM Mittel können nicht zur vorsorglichen Kapitalisierung eines Finanzinstituts genutzt werden, noch können sie zur Abwicklung eines Instituts genutzt werden. Dies entspricht der Regelung des Single Resolution Fund.
 - o Eine Rekapitalisierung durch den ESM erfolgt grundsätzlich durch den Erwerb von Stammaktien.
 - o Ab 2016 kann der ESM erst einspringen, wenn neben des 8% bail-in auch ein Beitrag von 5% durch den neuen Abwicklungsmechanismus geleistet wird und die vollständige bail-in Kaskade zur Anwendung kommt.

- Das ESM Mitglied, welches die direkte Bankenhilfe beantragt, unterliegt Konditionalitäten, die in einem „Memorandum of Understanding“ festgelegt sind. Diese werden von der Troika mit dem Mitgliedsland ausgehandelt und betreffen den Finanzsektor, aber gegebenenfalls auch die allgemeine Wirtschaftspolitik.
 - Das Finanzinstitut unterliegt der EZB Aufsicht.
 - Das Mitgliedsland unterrichtet die Europäische Kommission über die angestrebte Staatsbeihilfe nach Artikel 108(3) AEUV und Artikel 107(1). Der ESM handelt während des gesamten Verfahrens als Beauftragter des ESM Mitglieds.
 - Der ESM kann auf wichtige Aspekte des Geschäftsmodells und der Unternehmensführung des direkt rekapitalisierten Instituts Einfluss nehmen.
- Der Deutsche Bundestag und insbesondere der Haushaltsausschuss sind voll in dem Verfahren der direkten Bankenhilfe involviert und ihre Informations- und Entscheidungsrechte sind äquivalent zu denen in einem normalen ESM Programm. Dabei werden die Vertraulichkeitserfordernisse für marktrelevante Information berücksichtigt.
 - Insgesamt handelt es sich bei dem neu zu schaffenden Instrument somit um einen Mechanismus, der nur sehr selten und unter starken Auflagen aktiviert werden kann. Durch die Etablierung einer Haftungskaskade und dem Erfordernis das gesetzlich verbindliche Kernkapital durch nationale Haushaltsmittel zu füllen, ist die Anwendung des Instruments unwahrscheinlich. Wenn es angewendet werden sollte, dürfte das Risiko überschaubar bleiben.

3) Schlussbemerkungen

Insgesamt kann der Sachverständige empfehlen, dem Gesetz zuzustimmen. Es handelt sich um ein zusätzliches Instrument, welches im Prinzip sinnvoll ist. Allerdings ist seine Anwendung so beschränkt, dass es praktisch kaum zum Einsatz kommen wird. Der Ansatz hinter dem neuen Instrument ist weitestgehend in der „Bail-in“ Logik verankert und trägt kaum zur Schaffung einer echten fiskalischen Risikoteilung bei.

Wie weit die „bail-in“ Logik in der Praxis tragen kann, hängt stark von Entscheidungen der Finanzinstitute, regulatorischen Maßnahmen und der Entwicklung des Finanzsystems ab. Die Durchsetzung eines „bail-in“ ist grundsätzlich nur dann möglich, wenn das Finanzsystem auf dieses Risiko vorbereitet ist und bei seiner Umsetzung weiter normal funktionieren kann. Hierzu müssen Aufsichtsbehörden dafür sorgen, dass Banken nachweisen können, dass sie 8% bail-in durchstehen können. Idealerweise sollte auch nachgewiesen werden, welche Bankgläubiger von einem potentiellen bail-in betroffen wären und in wie weit dies zu systemischer Instabilität führen würde. In der Praxis wird dies kaum vollständig möglich sein, so dass insbesondere für sehr große und zentrale Institute die Anwendung des 8% bail-in schwierig werden könnte. Damit wäre aber das grundsätzliche Problem der Vermischung von Staats- und Bankenrisiko über bail-in nicht vollständig lösbar.

Insbesondere für große, systemische Krisen ist die Bankenunion derzeit unvollständig. Grundsätzlich kann eine vollständige Entkopplung der staatlichen und Bank-risiken nur durch die Schaffung weitgehender fiskalischer Risikoteilung geschehen. Dies ist im Rahmen der derzeitigen EU Verträge aber nicht möglich.

Für die Erhöhung der Finanzstabilität und die weitere Entkopplung von Staaten und Banken ist es außerdem erforderlich, grenzüberschreitende Bankenfusionen nicht zu behindern. Regulatorische Maßnahmen zur Beschränkung von länderspezifischem staatlichem Risiko in Bankenbilanzen (z.B. single exposure rules) sind sinnvoll.

Die Bankenunion in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ist ein großer Schritt hin zu einem stabileren europäischen Finanzsystem. Insbesondere die neue Bankenaufsicht dürfte zu einer Aufsicht führen, die besser die integrierte Natur des Bankenmarktes widerspiegelt. Dies könnte zu einer weiteren Integration im Bankensystem führen mit grundsätzlich positiven Effekten für Wachstum und Stabilität. Weitere Schritte zur fiskalischen Risikoteilung sind notwendig, wenn ein vollkommen integrierter Bankenmarkt mit einer vollständigen Entkopplung von Staats- und Bankenrisiko erfolgen soll.

Literatur

Bloomberg (2013). 'EU Warns of 'Disproportionate' Crackdown on Cross-Border Banking' (4. Februar 2013)

Darvas, Zsolt und Guntram B. Wolff. (2013) 'Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?', *Bruegel Policy Contribution* 2013/06

Gerlach, Stefan & Schulz, Alexander & Wolff, Guntram B., 2010. "Banking and sovereign risk in the euro area," Discussion Paper Series 1: Economic Studies 2010,09, Deutsche Bundesbank, Research Centre.

Merler, Silvia und Jean Pisani-Ferry (2012) 'Sudden stops in the euro area', *Bruegel Policy Contribution* 2012/06

Pisani-Ferry, Jean, André Sapir, Nicolas Véron und Guntram B. Wolff (2012) 'What kind of banking union', *Bruegel Policy Contribution* 2012/12.

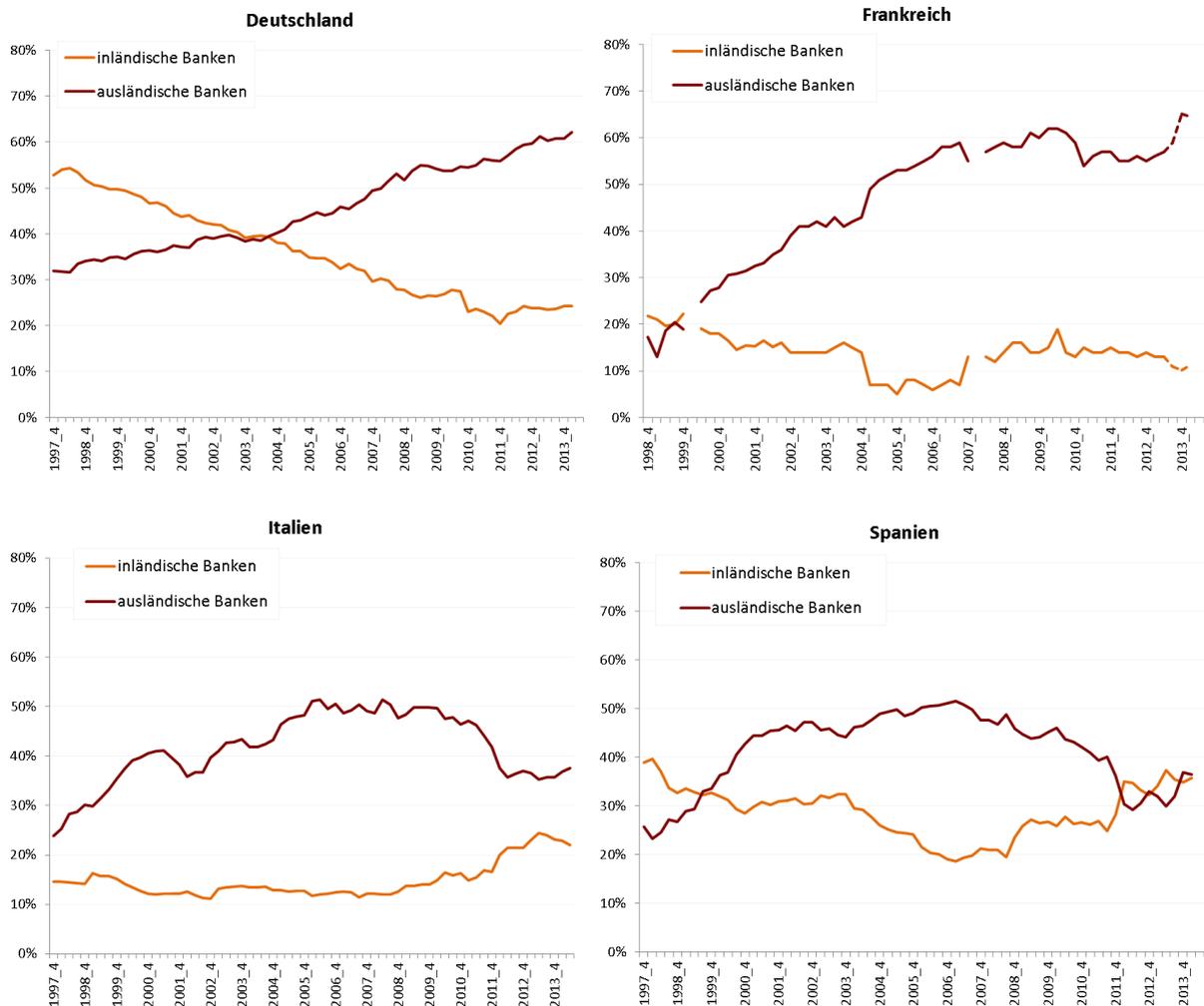
Pisani-Ferry and Wolff (2012), "The Fiscal Implications of Banking Union", Bruegel Policy Brief to informal ECOFIN.

Sapir and Wolff (2013), "The neglected side of banking union. Reshaping Europe's financial system", Bruegel Policy Contribution to Informal ECOFIN.

Véron, Nicolas und Guntram B. Wolff (2013) 'From supervision to resolution: next steps on the road to European Banking Union', *Bruegel Policy Contribution* 2013/4

Anhang

Grafik 1: Staatsanleihenbestände von in- und ausländischen Banken in diversen Euroraum Ländern, in % der gesamten Bestände.



Grafik 1 veranschaulicht die Staatsanleihenbestände der in- und ausländischen Banken in den vier größten Euroraumländern, Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien. Der Anteil ausländischer Banken an deutschen und französischen Staatsanleihen beträgt mittlerweile 65%, während in Spanien und Italien nur ca. 37% der Staatsanleihen in ausländischer Hand sind. In diesen beiden Ländern konnte man seit dem Beginn der europäischen Schuldenkrise eine Umkehr der zuvor stetigen Zunahme des ausländischen Anteils an den jeweiligen Staatsanleihen beobachten. Folglich vergrößerte sich die strukturelle Verwundbarkeit der inländischen Banken, je mehr die Zahlungsfähigkeit des jeweiligen Staates in Frage gestellt wurde.



Stellungnahme

Der Europäische Stabilitätsmechanismus – Bankenunion richtig ausgestalten

Dr. Michael Wolgast

Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, 6. Oktober 2014

Ausgangslage

- Sparkassen und Genossenschaftsbanken haben in Deutschland maßgeblich dazu beigetragen, dass der Wachstumseinbruch in 2009 von über 5 % Prozent durch eine kontinuierliche Kreditvergabe abgefedert wurde (mit 2,6 % durchschnittlichem Wachstum der Kreditvergabe gegenüber dem Vorjahr in 2009 und 2010, im Vergleich zu -5,2 % bei Großbanken) und im Jahr 2010 bereits wieder ein positives Wachstum von über 3 Prozent erreicht werden konnte. Insgesamt sind dezentrale, die Eigenverantwortung stärkende Ordnungssysteme für die Bankenunion unerlässlich. Denn mit ihnen wird Finanzmarktstabilität gesichert bzw. nach Krisen wieder schnell erreicht.
- Die Finanzkrise hat aber auch gezeigt, dass für die Bankenmärkte ein funktionsfähiger Ordnungsrahmen noch aussteht. Dazu zählt nicht zuletzt ein glaubwürdiges und belastbares Regelwerk für Rekapitalisierungen und Abwicklungen von Instituten in den stark vernetzten Bankensystemen in Europa. Dabei sollten besondere Marktstrukturen und –verhaltensweisen beachtet werden. Der Vielfalt der Bankenmärkte muss in einem einheitlichen Konzept Beachtung geschenkt werden.
- Ausgangspunkt der Krise in Europa waren makroökonomische Ungleichgewichte, fehlende Haushaltsdisziplin und Bankenrisiken, die zu Zahlungsproblemen von Mitgliedstaaten geführt haben. Von daher ist es wichtig, im Rahmen einer Gesamtstrategie zur Stabilität im Euroraum auf alle diese Ursachen institutionelle Antworten zu finden. Zur Stärkung der makroökonomischen Anpassungen sind auf europäischer Ebene neue Mechanismen zur makroökonomischen Surveillance und Koordinierung geschaffen worden. Daneben wäre dies auch Gegenstand der ebenfalls neu geschaffenen makroprudenziellen Aufsicht. Zudem sind mit der Schuldenbremse und dem neuen Fiskalpakt weiterer überbordender Verschuldungen der Staaten enge Grenzen gesetzt. Zu einem wirkungsvollen Ordnungsrahmen gehört aber auch eine Bankenabwicklung, die Eigenverantwortung und die Verantwortung für Europa in ein Gleichgewicht bringt.

- Aufgrund fehlender Regelwerke zur Abwicklung von Banken mussten auf dem Höhepunkt der Finanzkrise zahlreiche vor allem große Institute durch ad-hoc eingerichtete, milliardenschwere Rettungsfonds unterstützt werden, um den Kollaps des gesamten Finanzsystems und damit verbunden eine potentielle Verlängerung der Rezession zu verhindern.

Ausgestaltung der Bankenunion / Weiterentwicklung des ESM

- Im Voraus bekannte und im Ernstfall berechenbar angewandte Regeln sind entscheidend für das Vertrauen von Investoren in einen Wirtschaftsraum. Mit den Entwürfen zur Umsetzung der Pläne für eine europäische Bankenunion wird das europäische Bankensystem und mit ihm Europa insgesamt robuster und zukunftsfähiger, auch wenn mit Blick auf kleine Finanzinstitute noch einige Klarstellungen erfolgen sollten.
- Zum ersten Mal entsteht ein einheitlicher Ordnungsrahmen auf europäischer Ebene, der für alle europaweit agierenden und stark vernetzten Banken Gültigkeit hat. Zudem startet im November der einheitliche Aufsichtsmechanismus unter dem Dach der EZB. Eine direkte und wettbewerbsneutrale Aufsicht über systemrelevante Banken im Euroraum ist hier das Ziel.
- In Deutschland werden insgesamt 21 große Institute unter die Aufsicht der EZB gestellt, während die Überwachung der restlichen kleineren Institute, darunter zahlreiche Sparkassen und Genossenschaftsbanken, weiterhin bei den nationalen Aufsichten bleibt. Innerhalb der Europäischen Zentralbank sollte eine klare Trennung von geldpolitischen und aufsichtsrechtlichen Aufgaben sichergestellt sein.
- Aus Sicht der Sparkassen-Finanzgruppe bleibt es wichtig, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Mittelstandsbanken wie Sparkassen und Genossenschaftsbanken weiterhin auf nationaler Ebene zu beaufsichtigen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Sparkassen-Finanzgruppe und die Volks- und Raiffeisenbanken Systeme der Institutssicherung haben, mit denen sie bereits in Eigenverantwortung im Krisenfälle füreinander umfänglich einstehen. In diesem Sinne werden in diesen beiden Gruppen Probleme selbst gelöst. Die Mechanismen der Bankenrekapitalisierung bzw. -restukturierung dürften also durch Institute dieser Gruppen kaum in Anspruch genommen werden.
- Die Arbeiten an einem Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung gehen zurück auf die Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebietes vom Juni 2012 und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2012.
- Der aktuelle Gesetzentwurf zielt auf einen operativen Rahmen, mit dem der Europäische Stabilitätsmechanismus Banken auf der Grundlage eines ordentlichen Beschlusses direkt

rekapitalisieren kann, sobald ein wirksamer einheitlicher Aufsichtsmechanismus eingerichtet ist. Dabei bleibt es grundsätzlich Aufgabe des ESM, Mitgliedstaaten im Fall zu großer makroökonomischer Ungleichgewichte bzw. Zahlungsschwierigkeiten der öffentlichen Haushalte zu helfen. Dabei gilt der Grundsatz „ESM-Kredite gegen wirtschafts- und finanzpolitische Auflagen“.

- Das neue Instrument der Bankenrekapitalisierung im ESM greift eine Reihe wichtiger Anforderungen auf. Dazu gehört die Klarstellung, dass die Erweiterung des ESM-Instrumentariums nur im Rahmen des geltenden ESM-Vertrages erfolgen kann. Dies bedeutet, dass auch das neue Instrument nur auf Antrag eines ESM-Mitgliedstaates und gegen die Vereinbarung von makroökonomischen Auflagen zum Einsatz kommt (Konditionierung).
- Weiterhin geht der Möglichkeit einer direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM eine dreistufige Haftungskaskade voraus. Erst wenn die Anteilseigner, Gläubiger und der Mitgliedstaat nicht in der Lage sind zu helfen, kann der ESM in Anspruch genommen werden. Details dazu werden in der Richtlinie für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) festgelegt. Demnach erfolgt eine direkte Bankenrekapitalisierung erst, nachdem private Gläubiger in Höhe von bis zu 8% der Bilanzsumme an den Verlusten beteiligt worden sind.
- Primäre Aufgabe des ESM sollte weiterhin die Sicherung der Finanzmarktstabilität bzw. der Zahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten bleiben. Das vereinbarte Element der Bankenrekapitalisierung über den ESM in Höhe von bis zu 60 Mrd. Euro kann zwar die Haftungskaskade ergänzen, es bleibt aber zu hinterfragen, ob es zielführend ist, neben dem Abwicklungsfonds, der nach der BRRD aufgebaut wird, auch noch im ESM eine Fazilität für Bankenabwicklungen zu unterhalten.
- Dennoch ist der Gesetzesvorschlag zu unterstützen. Insbesondere die im Entwurf verankerte Verknüpfung der Inanspruchnahme des Instruments mit der Erfüllung von wirtschafts- und finanzpolitischen Auflagen durch den antragstellenden Mitgliedstaates, sowie die vertraglich festgesetzte Höchstgrenze der Finanzmittel von 60 Mrd. Euro lassen die Neuregelung unbedenklich erscheinen.
- Nach Befüllung des Bankenfonds (SRF) sollte geprüft werden, inwieweit Bankenrekapitalisierung und -restrukturierung in eine Fazilität zusammen geführt werden könnten. Das wäre vor allem aus Gründen einer klaren Aufgabenteilung - ESM als Europäischer Währungsfonds für die Mitgliedstaaten finanziert von Mitgliedstaaten und Bankenfazilität als Rettungsanker für Banken finanziert von Banken - sinnvoll.