

**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.