

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Sven-Christian Kindler, Manuel Sarrazin, Kerstin Andreae, Ekin Deligöz, Dr. Thomas Gambke, Anja Hajduk, Dr. Tobias Lindner, Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 18/2575, 18/2626, 18/3088 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (BRRD-Umsetzungsgesetz)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Umsetzung der BRRD-Richtlinie ist ein überfälliger Schritt auf dem Weg zur europäischen Bankenunion. Dieser Schritt kommt aber zu spät und geht nicht weit genug.

Viel zu lange hat sich die deutsche Bundesregierung gegen eine europäische Lösung bei der Bankenabwicklung gesperrt. Damit hat sie nicht nur die Errichtung der Bankenunion verzögert, sondern sie ist auch dafür mitverantwortlich, dass die Maßnahmen zur Bankenrettung in Europa die europäischen Steuerzahler Milliarden gekostet haben. Der Widerstand der Bundesregierung gegen eine europäische Lösung hat dazu geführt, dass auf europäischer Ebene zu lange keine Alternative zur staatlichen Rettung von Banken in Schieflage zur Verfügung stand. Vielmehr hat die Bundesregierung alles dafür getan, dass die einzelnen Mitgliedstaaten allein in der finanziellen Verantwortung blieben, um ihre Banken zu retten. Mit den bekannten Folgen:

Nach Angaben der Europäischen Kommission stellten die europäischen Mitgliedstaaten dem Finanzsektor von 2008 bis 2012 über Rekapitalisierungs- und Entlastungsmaßnahmen insgesamt 592 Mrd. Euro bereit (4,6 Prozent des EU-BIP von 2012).

Griechenland, Irland, Portugal und Spanien haben in den Jahren 2008-2012 allein rund 493 Mrd. Euro an Garantien und Barmitteln zur Rekapitalisierung ihrer Banken bereitgestellt. In Irland, das von der Finanzkrise besonders schwer getroffen wurde, erreichten die zur Verfügung gestellten Mittel zur Bankenrettung gar ein Volumen von 212 Prozent des BIP; eine Summe, die das Land an die Grenze der Schuldentragfähigkeit brachte und letztlich unter den Rettungsschirm drängte.

Zwischen Banken- und Staatsschulden hatte sich ein Teufelskreis entwickelt, der die europäische Krise weiter vertieft hat. Dass dies ein Ende haben muss, haben im Sommer 2012 auch die Staats- und Regierungschefs erkannt. Sie haben, gegen den Willen der Bundesregierung, das Ziel formuliert, diesen Teufelskreis zu durchbrechen. Dieses Ziel ist richtig.

Das Verharren in der Rettungslogik muss ein Ende haben. Statt der Rettung von Banken mit Steuergeld ist eine verpflichtende Beteiligung der Eigentümer und Gläubiger von Banken notwendig. Statt einer Stabilisierung von Instituten in Schieflage zur Aufrechterhaltung der Finanzstabilität ist ein Rechtsrahmen notwendig, der es erlaubt, Institute systemschonend abzuwickeln und zu restrukturieren. Marktwirtschaftliche Prinzipien müssen auch im Bankensektor wieder gelten. Haftung und Verantwortung gehören zusammen. Wer für höheren Gewinn höhere Risiken eingeht, muss im Zweifel auch für die Verluste geradestehen. Damit dies wieder gilt, müssen Banken auch scheitern können. Dieses Scheitern muss glaubwürdig sein. Dies kann nur mit einer europäischen Lösung gelingen, die im Zweifelsfall auch glaubwürdig Systemrisiken abfedern kann. Hierzu sind ggf. auch finanzielle Mittel erforderlich, die künftig nicht mehr der Steuerzahler, sondern die Branche selbst aufbringen muss. Deshalb ist es richtig, dass die Branche den dafür vorgesehenen Fonds mit der Bankenabgabe auffüllt.

Für die Bankenabgabe muss gelten: Je größer eine Bank und je riskanter das Geschäftsmodell, desto mehr muss sie zahlen. Große Banken, die hohe Risiken eingehen, um hohe Gewinne zu erwirtschaften, müssen einen deutlich höheren Beitrag zum Fonds leisten. Systemisches Risiko muss sich in der Bankenabgabe widerspiegeln. Die Europäische Kommission hat hierfür in einem Entwurf eines delegierten Rechtsakts die Berechnungsgrundlagen vorgelegt. Diese bleiben allerdings unzureichend. In der jetzigen Ausgestaltung zahlen hoch riskant agierende Banken maximal knapp das Doppelte im Vergleich zu Banken gleicher Größe, deren Geschäftsmodell viel geringere Risiken bergen. Diese Streuung ist zu gering. Gleichsam ist es notwendig, das systemische Risiko, die Komplexität und Abwickelbarkeit innerhalb des Risikofaktors stärker zu gewichten. Nur so kann sichergestellt werden, dass große systemische Banken mit hoher internationaler Vernetzung einen adäquaten Beitrag zum Fonds leisten, der auch in einem angemessenen Verhältnis zu den Beiträgen kleiner und risikoarmer Institute steht.

Bis der Fonds voll aufgefüllt ist, gilt für die Übergangszeit: Das Fehlen eines gemeinsamen Letztsicherungsmechanismus („common Backstop“) schadet der Glaubwürdigkeit des gesamten Abwicklungsrahmens immens. Zwar würde auch ein solcher Backstop den SteuerzahlerInnen Risiken aufbürden, allerdings würde er deutlich besser in die neu geschaffene Struktur der Bankenunion passen. Zudem läge die Rückzahlungsverpflichtung der ESM-Kredite beim gemeinsamen Abwicklungsfonds, und somit wieder bei den Banken. Ein effektiver Backstop ist unverzichtbar für die Glaubwürdigkeit des gesamten Mechanismus.

Deshalb geht der jetzt zu vollziehende Schritt nicht weit genug. In der Übergangszeit bis 2024 bleiben weiterhin die nationalen Mitgliedstaaten in der Verantwortung, ggf. Restrukturierungs- oder Abwicklungsmaßnahmen zu finanzieren. Es findet nur schrittweise eine Vergemeinschaftung der Mittel der Restrukturierungsfonds statt. Einen gemeinsamen direkten Sicherungsmechanismus gibt es weiterhin nicht. Den betroffenen Mitgliedstaaten bliebe im Zweifelsfall nichts anderes übrig, als den Restrukturierungsfonds zu Lasten des nationalen Haushalts indirekt über ein gewöhnliches

ESM-Programm zu befüllen. Erst 2024 soll der europäische Restrukturierungsfonds durch einen direkten gemeinsamen Sicherungsmechanismus abgesichert werden.

Hinzu kommt, dass die Übertragung der auf nationaler Ebene erhobenen Beiträge der Bankenabgabe bis 2024 auf den gemeinsamen Restrukturierungsfonds nicht auf der Grundlage der europäischen Verträge vereinbart worden ist, sondern durch das intergouvernementale „Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge“ (kurz: IGA, Bundestagsdrucksache 18/2576). Auf diese Weise ist ein fundamentaler Pfeiler der europäischen Bankenunion schlicht am Europäischen Parlament vorbei errichtet worden.

Die Bundesregierung setzte sich während den Verhandlungen mit ihrer Auffassung durch, dass dieser Restrukturierungsfonds nur im Rahmen eines intergouvernementalen Übereinkommens und nicht innerhalb der Europäischen Verträge errichtet werden kann. Weder die Kommission noch das Europäische Parlament oder ein anderer Mitgliedstaat teilten diese Auffassung. Die Bundesregierung hat bis heute die Notwendigkeit eines solchen Vorgehens weder fundiert erläutert noch mit Hilfe eines Rechtsgutachtens untermauert. Ein im Auftrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verfasstes Rechtsgutachten stellt hingegen fest, dass auch der Bankenabwicklungsfonds auf Grundlage von Artikel 114 Abs. 1 AEUV und somit durchaus innerhalb der Europäischen Verträge unter Mitentscheidung des EU-Parlaments hätte errichtet werden können. Mit ihrem Vorgehen verstößt die Bundesregierung gegen die EU-Verträge, denn das, was innerhalb des Unionsrechts geregelt werden kann, kann nicht am Europäischen Parlament vorbei in zwischenstaatliche Verträge ausgelagert werden. Wäre dies eine zulässige Vorgehensweise, könnten die Befugnisse der europäischen Organe (EU-Kommission und EU-Parlament) regelmäßig umgangen werden. Das aufgrund des Drucks der Bundesregierung gewählte Vorgehen birgt die Gefahr einer Erosion der Unionsrechtsordnung. Die fehlende Parlamentsbeteiligung ist zudem nur schwerlich mit dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie (Artikel 10 Absatz 1 EUV) zu vereinbaren.

Dass diese Regeln so spät kommen, dass es weiterhin noch 10 Jahre dauern soll, bis der europäische Restrukturierungsfonds voll einsatzfähig ist und dass die Übergangszeit sowohl ökonomisch als auch rechtlich ein unvollständiges Stückwerk bleibt, ist größtenteils Ergebnis der Verhinderungsstaktik der Bundesregierung.

Anstatt Ernst zu machen mit dem Schritt in eine neue Welt der Krisenbewältigung mit Gläubigerbeteiligung und Abwicklung, werden nun erneut Ersatzmechanismen erhalten, die in der alten Welt der Bankenrettung durch den Steuerzahler verharren. Auf europäischer Ebene sollen Banken künftig auch direkt Kapitalhilfen vom ESM bekommen können. Dies soll das Gesetz zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrages vom 2. Februar 2012 zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und das Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes den ESM um das Instrument der direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten ermöglichen (Bundestagsdrucksachen 18/2577 und 18/2580). Ziel dieses Instruments ist zwar die Durchbrechung des Teufelskreises von Bank- und Staatsschuldenkrise. Das Instrument hat allerdings zur Folge, dass erneut eine Alternative zu Restrukturierungs- und Abwicklungsverfahren geschaffen wird. Der ESM soll, ohne Expertise in der Abwicklung oder Restrukturierung von Banken, direkt als Miteigentümer der in Schieflage geratenen Banken auftreten. Das eigentliche Ziel der Bankenunion, den Marktaustritt von Banken in Schieflage zu ermöglichen und so für eine marktkonforme Bepreisung von Risiken zu sorgen, wird dadurch gefährdet.

In der ESM-Leitlinie für eine Finanzhilfe zur direkten Rekapitalisierung von Instituten ist ebenfalls die rückwirkende Anwendung auf bereits laufende oder abgeschlossene Programme enthalten. Damit wäre es theoretisch möglich, das Geld, was innerhalb eines Rettungsprogramms an Banken gegangen ist, nachträglich an den ESM zu

übertragen. Eine solche rückwirkende Anwendung ist abzulehnen, da eine Gläubigerbeteiligung, die heute untrennbar mit der Hilfe verbunden sein sollte, damals nicht erfolgte und heute auch nicht mehr nachgeholt werden kann.

Spiegelbildlich wird auf nationaler Ebene der Zugang zum deutschen Stabilisierungsfonds für ein weiteres Jahr offengehalten. Dies ist ein Signal an die Märkte, dass es doch nicht so ernst gemeint ist, Institute künftig auch scheitern zu lassen. Ähnlich kontraproduktiv ist die Möglichkeit, in der BRRD, nationale Stabilisierungsmechanismen zu errichten (Art. 56 ff.). Es ist zwar richtig, dass von dieser Möglichkeit in Deutschland kein Gebrauch gemacht werden soll, allerdings verhindert die Bundesregierung durch die Verlängerung des SoFFin ein klares Bekenntnis zur Abkehr von der Rettungslogik der Vergangenheit.

Ein ganz entscheidender Aspekt bei der Frage, wie glaubwürdig eine Bankenabwicklung tatsächlich eingeschätzt wird, ist die Größe einer Bank. Dies bestätigt auch das jüngste Gutachten der Monopolkommission: Noch heute können Regierungen viele Banken, falls diese in eine Schieflage geraten, wegen ihrer Größe oder Vernetzung nicht fallen lassen, weil der Schaden für Volkswirtschaft und Gesellschaft zu groß wäre. Die daraus resultierende implizite Staatsgarantie bietet diesen Banken einen Finanzierungsvorteil gegenüber kleineren und weniger systemrelevanten Banken. Realistischerweise muss man davon ausgehen, dass die nun auf europäischer Ebene geschaffenen Regeln selbst ab ihrer vollen Wirksamkeit 2024 nicht ermöglichen werden, große systemrelevante Institute abzuwickeln. Deshalb dürfen Banken nicht unbegrenzt wachsen. Allerdings hat sich seit Beginn der Krise in diesem Punkt noch nichts getan, im Gegenteil sind einige Großbanken über Fusionen noch deutlich gewachsen. Auch hinsichtlich der Größe von Banken vermeidet die Bundesregierung ein konsequentes Vorgehen. Neben ausreichenden Kapitalzuschlägen und den genannten Änderungen bei der Bankenabgabe wäre die Etablierung einer besonderen Banken-Fusionskontrolle, wie sie die Monopolkommission in ihrem Gutachten fordert, ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- die Verlängerung des nationalen Finanzmarktstabilisierungsfonds SoFFin zurückzuziehen. Diese Verlängerung ist kontraproduktiv und ist der Rettungslogik verhaftet, die ja gerade durch die Errichtung der Bankenunion verlassen werden sollte;
- die bestehende Möglichkeit zur Errichtung des Bankenabwicklungsfonds innerhalb der EU-Verträge zu nutzen und darauf hinzuwirken, dass die Bankenunion schnellstmöglich vollständig in die Unionsrechtsordnung integriert wird. Denn die Bankenunion braucht Rechtssicherheit und keine Struktur, die rechtlich angreifbar ist;
- das Gesetz zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrages vom 2. Februar 2012 zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und das Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes zurückzuziehen. Das Instrument der direkten Rekapitalisierung von Banken durch den ESM widerstrebt dem Ziel der Bankenunion, Restrukturierung und Abwicklung Priorität einzuräumen;
- sich dafür einzusetzen, dass statt des Instrumentes der direkten Rekapitalisierung ein wirkungsvoller Letztsicherungsmechanismus (common backstop) für den Restrukturierungsfonds eingerichtet wird, indem der ESM eine nötige Kreditlinie für den Fonds bereitstellt;
- sich im Rat der Europäischen Union für eine Neugestaltung der Bankenabgabe einzusetzen. Das Risiko und die Größe einer Bank müssen stärker berücksichtigt

werden. Die jetzige Ausgestaltung belastet kleine Banken mit geringem Risikoprofil unangemessen hoch;

- Konsequenz das Problem zu großer und vernetzter Banken anzugehen durch ausreichende Kapitalzuschläge für Großbanken und eine spezielle Bankenfusionskontrolle.

Berlin, den 4. November 2014

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

