

## **Antrag**

**der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Priska Hinz (Herborn), Manuel Sarrazin, Kerstin Andreae, Dr. Thomas Gambke, Ingrid Hönlinger, Susanne Kieckbusch, Memet Kilic, Sven-Christian Kindler, Dr. Tobias Lindner, Claudia Roth (Augsburg), Elisabeth Scharfenberg, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Harald Terpe und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**zu den angekündigten Vorschlägen der EU-Kommission zur Bankenrestrukturierung und -abwicklung**

**hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes**

**Bankenunion beschleunigen statt bremsen – Über eine Abwicklungskompetenz der Europäischen Kommission die Haftung der Steuerzahler beenden**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Interbankenmarkt in der Eurozone ist hochgradig fragmentiert. Bis zur Eurokrise wurden Liquiditätsbedarfe zwischen Kreditinstituten über den Interbankenmarkt ausgeglichen, heute findet dies nur noch über die Europäische Zentralbank (EZB) statt. Im Sommer 2008 hat die EZB 463 Mrd. Euro an Kreditinstitute verliehen und gleichzeitig 216 Mrd. Euro an Einlagen von Kreditinstituten angenommen. Heute hat die EZB 824 Mrd. Euro verliehen und nimmt 556 Mrd. Euro an Einlagen an. Damit hat die EZB durch ihre liquiditätszuführenden Maßnahmen das Versiegen privater Kapitalströme kompensiert und einen unkontrollierten Zusammenbruch des südeuropäischen Bankensektors verhindert. Entsprechend sind auch die TARGET-Salden im Euroraum angestiegen, die eindeutig die Zersplitterung des Interbankenmarktes dokumentieren.

Derzeit besteht in einigen Staaten der Eurozone ein Teufelskreis zwischen angespannten Staatsfinanzen und wackelnden Banksystemen. Die Unsicherheit über den Wertberichtigungsbedarf der Banken wird als Eventualverbindlichkeit der Staaten betrachtet, was zu Ratingabstufungen und Kursverlusten bei den Staatsanleihen geführt hat. Da die Staatsanleihen vor allem von nationalen Banken gehalten werden, wurden diese noch weiter belastet, was sich erneut auf die Eventualverbindlichkeiten der Staaten niedergeschlagen hat.

Dieser Teufelskreis muss durch einen Befreiungsschlag beendet werden. Dazu ist eine vollständige Bereinigung der Bankbilanzen notwendig, die als erster

Schritt vor einem gemeinsamen Bankenabwicklungs- und Restrukturierungsmechanismus erfolgen muss. Im Anschluss an diese Bereinigung, die gerade von der Europäischen Zentralbank geplant wird, ist ein einheitlicher Abwicklungs- und Restrukturierungsmechanismus der wichtigste Schritt zur Wiederherstellung eines gemeinsamen Finanzmarkts in der Eurozone. Blieben die Kompetenzen zur Abwicklung weiter in nationaler Hand, würde ein besonders lasches Vorgehen zulasten der Steuerzahler und zugunsten der Bankgläubiger zu einem Wettbewerbsvorteil für entsprechend vorgehende Mitgliedstaaten führen. Die aktuelle Restrukturierungsarchitektur setzt damit Anreize, die Steuerzahler für Bankverluste aufkommen zu lassen, während der Weg für eine grenzüberschreitende Beteiligung der Investoren verschlossen ist. Blieben die Kompetenzen zur Abwicklung weiter in nationaler Hand, bestünde weiterhin die Gefahr, dass fiskalisch gut aufgestellte Mitgliedstaaten über ein entsprechendes Vorgehen ihren Banken einen Wettbewerbsvorteil zukommen lassen, während fiskalisch schwächere Staaten ihre Banken durch Gläubigerbeteiligungen sanieren müssten. Fairer Wettbewerb innerhalb eines Binnenmarktes muss über einen Wettbewerb der Geschäftsmodelle von Kreditinstituten erfolgen, nicht über einen Wettbewerb der spendierfreudigsten Mitgliedstaaten.

Analog zur Argumentation für eine europäische Bankenaufsicht und für ein gemeinsames regulatorisches Regelwerk, welches zur Verringerung der Aufsichtsarbitrage eingeführt wurde, ist ein einheitliches Abwicklungs- und Restrukturierungsregime unabdingbar für einen Erfolg der Bankenunion.

Nötig ist daher mehr als die vom Bundesminister der Finanzen Dr. Wolfgang Schäuble vorgeschlagene Vernetzung nationaler Abwicklungsbehörden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einer raschen Übertragung der Kompetenzen für die Bankenrestrukturierung und -abwicklung auf die Europäische Kommission auf Basis von Artikel 114 AEUV zuzustimmen.

Berlin, den 12. Juni 2013

**Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion**

### **Begründung**

Abwicklungen und Restrukturierungen von Banken müssen vorrangig der Sicherung der Finanzmarktstabilität dienen und nach dem Prinzip der Kostenminimierung erfolgen. Die anfallenden Kosten sollen dabei in erster Linie von den Anteilseignern und in zweiter Linie von den Gläubigern getragen werden. Erst danach sollen die Mittel des Bankenfonds eingesetzt werden, um darüber hinausgehende notwendige Finanzierungsmittel bereitzustellen und die privaten Einlagen zu schützen.

Der Bankenfonds soll gespeist werden durch eine substantielle Bankenabgabe, deren individuelle Höhe sich nach der Größe, der Art der Finanzierung, der Interdependenz und dem Systemrisiko der jeweiligen Bank richtet. So werden gezielt diejenigen an den Kosten von Bankenrettungen beteiligt, die am meisten davon profitieren: die Banken selber. Um die Fehlanreize des „too big too fail“ zu beseitigen, muss eine Bankenabgabe mindestens die Refinanzierungsvorteile abschöpfen, die große systemrelevante Banken derzeit aufgrund einer impliziten Staatsgarantie als Gewinn vereinnahmen. Durch eine derartige „Be-

steuerung“ der Systemrelevanz können Fehlimpulse einer Subventionierung durch implizite Staatsgarantien beendet werden und angemessene und ausreichende Beiträge zum Aufbau eines schlagkräftigen europäischen Restrukturierungsfonds erhoben werden.

Eine europarechtliche Rechtsgrundlage für die Schaffung einer europäischen Abwicklungsbehörde (Single Resolution Mechanism, SRM) bieten Artikel 114 AEUV und subsidiär auch Artikel 352 AEUV. Artikel 114 Absatz 1 AEUV ist die wesentliche Rechtsgrundlage für die Harmonisierung des Binnenmarktrechts. Auf dieser Rechtsgrundlage können das Europäische Parlament und der Rat, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 294 AEUV, Maßnahmen zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, die die Verwirklichung des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) kann von der Kompetenz zur Harmonisierung des Binnenmarktes Gebrauch gemacht werden, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens muss es unterschiedliche Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten geben, die durch den europäischen Rechtsakt angeglichen werden sollen. Zweitens muss der europäische Rechtsakt geeignet sein, die Voraussetzungen für den Binnenmarkt zu verbessern. Auf diese Rechtsgrundlage wurde bereits die European Banking Authority (EBA) gestützt, die mit der Verordnung Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), ABl. L 331 v. 15.12.2010, S. 12, errichtet worden ist.

Beide von der Rechtsprechung des EuGH geforderten Voraussetzungen wären für die Einrichtung einer europäischen Abwicklungsbehörde erfüllt. Die Beibehaltung der Bankenabwicklung in nationaler Hand kann aus den unter Abschnitt I. aufgezeigten Gründen zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem europäischen Bankenmarkt führen. Auch die Annahme des Richtlinienvorschlages für einen Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (KOM 2012(280)) wird an diesem Befund wenig ändern, da diese Richtlinie nur eine Koordination der nationalen Abwicklungssysteme vorsieht. Durch die Errichtung einer europäischen Abwicklungsbehörde könnte zukünftig verhindert werden, dass national unterschiedliche Abwicklungsregime- und -entscheidungen zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem europäischen Bankenmarkt führen können. Stattdessen würden gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure auf dem Binnenmarkt gewährleistet, wenn einheitliche Regelungen und Entscheidungen für die Abwicklung und Restrukturierung von grenzüberschreitend tätigen, systemrelevanten Banken gelten. In der Rechtsprechung des EuGH ist anerkannt, dass Artikel 114 AEUV nicht nur eine Harmonisierung des materiellen Rechts, sondern als Annex-Kompetenz auch die Ausübung von Verwaltungsbefugnissen auf europäischer Ebene ermöglicht (EuGH-Urteil v. 2.5.2006, Rs. C-217/04, Vereinigtes Königreich/Europäisches Parlament zur Gründung der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit, ENISA). Dabei besteht einerseits die Möglichkeit, die Kommission selbst mit der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgabe zu betrauen, es besteht aber nach der Rechtsprechung auch die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen die Verwaltungsaufgaben auf neu eingerichtete europäische Einrichtungen zu stützen. Dabei müssen nach der Rechtsprechung des EuGH (EuGH, a. a. O., Rn. 45) die „einer solchen Einrichtung übertragenen Aufgaben [...] in engem Zusammenhang mit den Bereichen stehen, auf die sich die Rechtsakte zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften beziehen.“ Es ist keine Frage, dass eine europäische Bankenabwicklung im Zusammenhang mit umfassenden Bemühungen der Rechtsangleichung im europäischen Bankenrecht

steht. Auch aus der sogenannten Meroni-Rechtsprechung des EuGH (Rs. 9/56 und Rs. 10/56), sofern sie auf eine europäische Bankenabwicklung überhaupt Anwendung findet, ergeben sich keine durchgreifenden europarechtlichen Bedenken für die Schaffung einer europäischen Bankenabwicklung. Diese Rechtsprechung aus den 50er-Jahren, auf die der EuGH in jüngerer Zeit nur noch gelegentlich zurückgegriffen hat (zuletzt Urteil vo. 26.5.2005, Rs. C-301/02 P, Tralli), steht jedenfalls einer Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf die Kommission nicht entgegen. Denn die Meroni-Rechtsprechung bezweckt, dass keine Kompetenzen auf neu geschaffene Einrichtungen auf europäischer Ebene übertragen werden, die nicht in den Verträgen ausdrücklich vorgesehen sind, bei denen Kompetenzen ausgeübt werden, die nicht bereits der europäischen Ebene übertragen wurden und bei denen kein ausreichender Rechtsschutz für die von den Verwaltungsentscheidungen Betroffenen gewährleistet ist. Bei einer entsprechenden Ausgestaltung der europäischen Bankenabwicklung bestehen daher keine Bedenken in Hinblick auf die Meroni-Rechtsprechung.

Selbst wenn man zur Ansicht käme, dass Artikel 114 keine hinreichende Grundlage für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus bietet, könnte der einheitliche europäische Bankenabwicklungsmechanismus dennoch unter Zuhilfenahme der Flexibilitätsklausel des Artikels 352 AEUV errichtet werden, was allerdings eine Einstimmigkeit im Rat voraussetzen würde. In der Vergangenheit ist die Einrichtung einer Vielzahl von EU-Agenturen auf diese Rechtsgrundlage gestützt worden. Grundsätzlich ist Artikel 352 AEUV aber nur dann heranzuziehen, wenn nicht bereits eine spezielle Kompetenzvorschrift in den europäischen Verträgen vorhanden ist.

Auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht bestehen keine durchgreifenden Bedenken gegen die Errichtung einer europäischen Abwicklungsbehörde, die auf einen europäischen Bankenfonds zugreifen könnte. Die Interdependenzen auf dem europäischen Bankenmarkt, insbesondere bei systemrelevanten Banken, bieten eine hinreichende Rechtfertigungsgrundlage für die Einrichtung eines Bankenfonds auf europäischer Grundlage.

Um im Abwicklungsfall eine im Hinblick auf die Finanzstabilität schonende Good-Bank-Bad-Bank-Lösung zu ermöglichen, braucht es neben einem bankenfinanzierten Restrukturierungsfonds auch eine fiskalische Garantie, die die Liquidität der Bad-Bank sichert. Bei der Abwicklung von Teilen der ehemaligen West-LB durch die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) übernehmen die Nordrhein-Westfälischen Sparkassenverbände im Innenverhältnis relevante Teile der Abwicklungsrisiken, während im Außenverhältnis das Land Nordrhein-Westfalen eine Ausfallhaftung für die Sparkassenverbände übernimmt, um die Refinanzierungskosten der Anstalt zu senken. Analog könnte auf europäischer Ebene eine solche Garantie für den bankenfinanzierten Restrukturierungsfonds erteilt werden, insbesondere solange dieser in seiner Startphase noch nicht über ausreichende Mittel verfügt. Dabei muss eindeutig festgelegt werden, dass Verluste aus einer Abwicklung vom bankenfinanzierten Fonds getragen werden müssen.