

## **Entschließungsantrag**

**der Fraktion der SPD**

**zu der dritten Beratung der Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und FDP und der Bundesregierung**

**– Drucksachen 17/13470, 17/13829, 17/13901, 17/13961 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone haben die Errichtung einer europäischen Bankenaufsicht beschlossen. Die Umsetzung der europäischen Bankenaufsicht soll insbesondere durch die vom Europäischen Rat vorgeschlagene Verordnung zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (EZB) erfolgen (sog. SSM-Verordnung). Auf europäischer Ebene konnte über die SSM-Verordnung mittlerweile eine politische Einigung erzielt werden. Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP haben ein Zustimmungsgesetz zur SSM-Verordnung vorgelegt, durch das nach deren Auffassung die Grundlage für die Zustimmung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat geschaffen werden soll.

Die verfassungsrechtliche Erforderlichkeit eines Zustimmungsgesetzes zur SSM-Verordnung ist umstritten. Die SSM-Verordnung stützt sich auf Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Nach der einen Ansicht ist die Aufsichtskompetenz bereits mit dem Maastricht-Vertrag auf die europäische Ebene verlagert worden. Die SSM-Verordnung stellt danach lediglich eine Aktualisierung dieser Kompetenz dar, bei der es keiner nationalen Umsetzungs- oder Zustimmungsgesetzgebung bedarf. Nach der anderen Ansicht handelt es sich bei Artikel 127 Absatz 6 AEUV um eine nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts bereits angelegte, aber der Konkretisierung durch weitere Rechtsakte bedürftige Zuständigkeitsveränderung. Sie gehört deshalb zu den zustimmungspflichtigen Kompetenznormen. Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Erforderlichkeit des Zustimmungsgesetzes handelt es sich bei der Inanspruchnahme der Ermächtigungsgrundlage des Artikels 127 Absatz 6 AEUV aufgrund des bei dem ursprünglichen Zustimmungsgesetz nicht vorhersehbaren Übergangs von hoheitlichen Eingriffsbefugnissen auf ein europäisches Organ um einen speziellen Fall, der keine Präjudizwirkung für die künftige Sekundärrechtssetzung der Europäischen Union hat.

Die SPD-Bundestagsfraktion hat sich frühzeitig für die Einführung einer europäischen Bankenaufsicht als Teil einer Bankenunion ausgesprochen, die neben der Aufsicht einen einheitlichen Restrukturierungs- und Abwicklungsmechanismus und einen bankenfinanzierten Restrukturierungsfonds umfasst. Die vom Europäischen Rat vorgeschlagene Verordnung für eine Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die EZB stellt einen ersten, wichtigen Schritt hin zu einer europäischen Bankenunion dar. Eine Zentralisierung der Aufsichtskompetenzen in Europa ist aufgrund der starken Ausweitung der grenzüberschreitenden Tätigkeit der Banken seit der Einführung der einheitlichen Währung dringend erforderlich. Banken sind zunehmend nicht nur in einem, sondern in mehreren Mitgliedstaaten tätig. Während die Risiken europäisch geworden sind, verblieb die Aufsicht auf nationaler Ebene. In der Finanzkrise hat sich gezeigt, dass die bestehenden Mechanismen zur Koordination nationaler Aufsichtsbehörden nicht ausreichen. Die nationale Zuständigkeit für die Bankenaufsicht hat in vielen Fällen eine effektive und koordinierte Kontrolle der international tätigen Banken verhindert.

Die nationale Zuständigkeit für die Bankenaufsicht erwies sich außerdem als Bremse für eine Sanierung des Bankensektors. Durch ein verzögertes Handeln der nationalen Aufsichtsbehörden kann die EZB zu einer Stützung an sich insolventer Banken gedrängt werden, um deren Zusammenbruch zu verhindern und Ansteckungseffekte im Bankensystem zu verhindern. Dies war im Fall Zyperns zunächst zu beobachten. Dadurch werden nicht nur Lasten auf die EZB verlagert, sondern es unterbleibt auch eine rechtzeitige Bereinigung der Bankbilanzen. Unzureichend leistungsfähige Banken sind aber gezwungen, notleidende Kredite fortzuschreiben sowie die Vergabe neuer Kredite einzuschränken und behindern so die wirtschaftliche Entwicklung. Dieser Teufelskreislauf muss durch die Schaffung einer europäischen Bankenunion durchbrochen werden. Eine schlagkräftige europäische Bankenunion ist die Voraussetzung für eine nachhaltige Sanierung des Bankensystems und für einen wirtschaftlichen Aufschwung in Europa. Sie ist darüber hinaus wegen der engen Verbindung zwischen Banken und Staaten ein entscheidender Faktor zur Überwindung der Schuldenkrise in verschiedenen Mitgliedstaaten. Die Haftungsrisiken des Bankensektors dürfen künftig nicht mehr auf die Staaten und die EZB verschoben werden, sondern müssen wieder vom Privatsektor getragen werden.

Der Verordnungsvorschlag des Europäischen Rates sieht als ersten Schritt zu einer Bankenunion die Schaffung einer europäischen Bankenaufsicht vor. Neben der einheitlichen Bankenaufsicht erfordert eine Bankenunion in engem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang auch einen einheitlichen Restrukturierungs- und Abwicklungsmechanismus mit einem bankenfinanzierten Restrukturierungsfonds. Die Europäische Aufsicht kann nur dann durchsetzungsfähig sein, wenn auf der europäischen Ebene auch die Kompetenz besteht, Banken im Ernstfall abwickeln zu können. Der Europäische Rat teilt diese Auffassung und hat Ende letzten Jahres erklärt, dass „in einem Umfeld, in dem die Bankenaufsicht effektiv einem einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragen wird, ... auch ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus erforderlich (ist), der mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet ist, um sicherzustellen, dass jede Bank in den teilnehmenden Mitgliedstaaten mit geeigneten Instrumenten abgewickelt werden kann“ (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 13./14. Dezember 2012). Neben der Bankenaufsicht muss mit einer europäischen Abwicklungsbehörde mit bankenfinanziertem Fonds eine zweite institutionelle Säule der europäischen Bankenunion geschaffen werden.

Um die Steuerzahler von den Restrukturierungskosten zu entlasten, muss ein europäischer Restrukturierungsfonds für die Banken eingerichtet werden, die der direkten Aufsicht der EZB unterliegen. Dieser Fonds muss über eine Bankenabgabe gespeist werden, die sich am systemischen Risiko einer Bank orientiert. Auch der Europäische Rat fordert einen Abwicklungsmechanismus, „der

auf Beiträgen des Finanzsektors selbst basieren“ sollte (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 13./14. Dezember 2012). Bis der Restrukturierungsfonds über eine ausreichende finanzielle Ausstattung verfügt, soll ihm neben der Bankenabgabe auch ein Teil des Aufkommens der Finanztransaktionssteuer zufließen. Jeder Bankenrekapitalisierung muss künftig eine vorrangige Heranziehung der Eigentümer und langfristigen Fremdkapitalgeber („Bail-In“) vorausgehen.

Die Bundesregierung lehnt einen einheitlichen europäischen Abwicklungsmechanismus mit bankenfinanziertem Restrukturierungsfond bisher ab. Sie befindet sich damit in eklatantem Widerspruch zur Europäischen Kommission, zur EZB und zu nahezu allen namhaften Experten.

Sobald der Beschluss über die Errichtung der europäischen Bankenaufsicht im Europäischen Rat gefasst worden ist, sollen auf europäischer Ebene die Weichen für eine direkte Bankenrekapitalisierung aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) gestellt werden. Die direkte Bankenrekapitalisierung ist im deutschen ESM Finanzierungsgesetz aber nicht vorgesehen und daher nach geltender Rechtslage in Deutschland ausgeschlossen. Der ESM wurde dazu eingerichtet, Staaten der Eurozone bei Zahlungsschwierigkeiten finanziell zu unterstützen. Er darf nicht dazu dienen, mit einer direkten Rekapitalisierung von Banken eine staatliche Haftung für Verluste des Bankensektors auf europäischer Ebene festzuschreiben. Eine solche direkte Rekapitalisierung von Banken würde eine unmittelbare Risikoübernahme durch den ESM bedeuten. Dies würde dessen Rating verschlechtern, seine Ausleihkapazität erheblich vermindern und damit seine Handlungsfähigkeit gefährden. Eine direkte Bankenrekapitalisierung ist deshalb abzulehnen. Statt einer Erweiterung des ESM-Instrumentariums im Rahmen einer Gesetzesänderung soll es auch in Zukunft bei der bisher schon auf Antrag des Mitgliedstaates möglichen Rekapitalisierung von Kreditinstituten durch den ESM in Verbindung mit einem Sanierungsprogramm für den Bankensektor und einer Rückverbürgung der gewährten Hilfe durch den Mitgliedstaat bleiben.

Die Ansiedlung der Aufgaben bei der EZB ist unumgänglich, um eine schnelle Handlungsfähigkeit der europäischen Bankenaufsicht zu gewährleisten. Damit entsteht aber das Risiko eines Interessenkonflikts zwischen Geldpolitik und Aufsicht innerhalb der EZB. Da die Übertragung der Bankenaufsicht ohne eine Änderung der Europäischen Verträge erfolgt, kann diesem Konflikt nicht ausreichend Rechnung getragen werden. Es soll zwar ein gesondertes Aufsichtsgremium geschaffen werden und die Bankenaufsicht von der Geldpolitik operativ getrennt werden. Eine vollständige Trennung der beiden Aufgabengebiete scheitert aber an der im Europäischen Vertrag festgeschriebenen Letztentscheidungsbefugnis des EZB-Rates. Auch einer demokratischen Kontrolle und einer politischen Fach- und Rechtsaufsicht sind durch die geldpolitische Unabhängigkeit der EZB enge Grenzen gesetzt. Die im Rahmen der bestehenden Verträge vorhandenen Spielräume müssen so weit wie möglich genutzt werden. Um Interessenkonflikte zwischen Geldpolitik und Aufsicht effektiv zu vermeiden und eine stärkere demokratische Kontrolle zu erreichen, sollten die Aufsichtsaufgaben daher mittelfristig auf eine eigenständige europäische Aufsichtsbehörde ausgegliedert werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, sich im Europäischen Rat dafür einzusetzen, dass,

1. ein einheitlicher europäischer Restrukturierungs- und Abwicklungsmechanismus bis zum operativen Inkrafttreten der europäischen Bankenaufsicht eingerichtet wird;

2. ein bankenfinanzierter europäischer Restrukturierungsfonds für alle Kreditinstitute geschaffen wird, die der direkten Aufsicht der EZB unterstehen;
3. die Aufgaben der Bankenaufsicht mittelfristig aus der EZB ausgegliedert werden, um mögliche Interessenkonflikte zwischen Geldpolitik und Aufsichtstätigkeit zu verringern und eine effektivere demokratische Kontrolle der Aufsicht zu ermöglichen;
4. eine direkte Bankenrekapitalisierung aus Mitteln des ESM unterbleibt;
5. die Finanztransaktionssteuer als Voraussetzung für die Teilnahme eines Landes an der Bankenrekapitalisierung eingeführt wird.

Berlin, den 11. Juni 2013

**Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion**