

Beschlussempfehlung und Bericht

des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 18/2577, 18/2629 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes

- b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 18/2580, 18/2628 –

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

- c) zu dem Antrag des Bundesministeriums der Finanzen
– Drucksache 18/2669 –

**Durchführungsbestimmungen zum Instrument der direkten
Bankenrekapitalisierung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus;
Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages
nach § 4 Absatz 1 des ESM-Finanzierungsgesetzes**

A. Problem

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) wurde eingerichtet, um die nach Ausbruch der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet geschaffenen Instrumente zur Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets wie den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus und die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität als dauerhaften Mechanismus abzulösen. Sein Ziel, die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets als Ganzes zu wahren, hat er – nicht zuletzt durch die Hilfsprogramme für Spanien und Zypern – wirksam verfolgt.

Im Zuge der Bewältigung der Staatsschuldenkrise hat sich jedoch gezeigt, dass die Krise der öffentlichen Haushalte einzelner ESM-Mitgliedstaaten eng mit der Krise ihres jeweiligen Finanzsektors verbunden ist. So kann es möglich werden, dass im Einzelfall ein ESM-Mitgliedstaat nicht dazu in der Lage ist, erforderliche Finanzhilfen für seine Finanzinstitute in voller Höhe bereitzustellen, ohne dass dies sehr nachteilige Auswirkungen auf die Tragfähigkeit seiner öffentlichen Haushalte hat bzw. seinen dauerhaften Zugang zum Kapitalmarkt gefährden und somit eine Finanzierung des gesamten staatlichen Finanzbedarfs über den ESM erforderlich machen würde.

B. Lösung

Um den Gefährdungen der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets als Ganzes und seiner Mitgliedstaaten auch in solchen Fällen begegnen zu können, haben die Staats- und Regierungschefs der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets in ihrer Gipfelerklärung vom 29. Juni 2012 beschlossen, dass der ESM nach einem ordentlichen Beschluss die Möglichkeit bekommen soll, Banken auch direkt zu rekapitalisieren. Bedingung hierfür ist, dass zuvor unter Einbeziehung der Europäischen Zentralbank (EZB) ein wirksamer einheitlicher Aufsichtsmechanismus für Banken des Euro-Währungsgebiets eingerichtet wird.

Zu diesem Zweck wird die Liste der dem ESM zur Verfügung stehenden Finanzhilfelinstrumente durch einen Beschluss des Gouverneursrats des ESM nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag) um das Instrument der direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten erweitert. In Artikel 19 des ESM-Vertrags ist festgelegt, dass der Gouverneursrat die Liste der vorgesehenen Finanzhilfelinstrumente überprüfen und aufgrund einvernehmlicher Entscheidung nach Artikel 5 Absatz 6 Buchstabe i des ESM-Vertrags Änderungen vornehmen kann.

Durch diese Gewährung von Finanzhilfen des ESM direkt an Finanzinstitute soll dazu beigetragen werden, Krisen im Bankensektor eines Mitgliedstaats stärker von einer Krise der öffentlichen Haushalte zu entkoppeln. Indem am Ende einer Haftungskaskade Hilfen des ESM für Finanzinstitute – anders als bei Finanzhilfen zur indirekten Rekapitalisierung von Finanzinstituten – nicht in Form eines Darlehens an den betreffenden Mitgliedstaat, sondern unmittelbar an ein Finanzinstitut vergeben werden, können im Einzelfall besonders negative Auswirkungen auf den Schuldenstand eines Mitgliedstaats vermieden werden. Dabei gilt aber weiterhin ein Vorrang der indirekten vor der direkten Bankenrekapitalisierung.

Zu Buchstabe a

Mit dem Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2577, 18/2629 werden die Einrichtung des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung im ESM-Finanzierungsgesetz (ESMFinG) nachvollzogen und die parlamentarischen Beteiligungs- und Unterrichtsrechte diesbezüglich konkretisiert.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 18/2577, 18/2629, der insbesondere in folgenden Punkten geändert wurde:

- Klarstellung, dass die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages bei jeder Art von Festlegung und Veränderung der Finanzmittel für ein Finanzhilfeinstrument betroffen ist,
- Streichung der gesonderten Regelung der Unterrichtung durch die Bundesregierung für das neue Finanzhilfeinstrument der direkten Bankenrekapitalisierung.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 18/2577, 18/2629 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Gemäß Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BGBl. 2012 II S. 981) darf das deutsche Mitglied im Gouverneursrat oder Direktorium des ESM oder der jeweilige Stellvertreter, einem Beschlussvorschlag zur Änderung der vorgesehenen Finanzhilfeinstrumente nach Artikel 19 des ESM-Vertrags nur zustimmen oder sich bei der Abstimmung über einen solchen Beschlussvorschlag der Stimme enthalten, wenn er zuvor durch Bundesgesetz dazu ermächtigt wurde.

Mit dem Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2580, 18/2628 wird der Bundesminister der Finanzen ermächtigt, der Einführung des neuen Instruments im Gouverneursrat zuzustimmen.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 18/2580, 18/2628 in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe c

Das Finanzhilfeinstrument der direkten Bankenrekapitalisierung wird auf ein Volumen von höchstens 60 Milliarden Euro begrenzt.

Mit dem Beschluss auf Drucksache 18/2669 wird die Zustimmung des Plenums des Deutschen Bundestages gemäß § 4 Absatz 1 ESMFinG zu zwei Durchführungsbestimmungen erteilt. Dabei handelt es sich im Einzelnen um folgende Beschlussvorschläge:

- Entwurf eines Beschlusses des Gouverneursrates zur Festlegung des Limits von 60 Mrd. Euro für das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung,
- Entwurf eines Beschlusses des Direktoriums über ein Verfahren zum Monitoring des Limits.

Annahme des Antrags.

Annahme des Antrags auf Drucksache 18/2669 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Vorlagen haben keine Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, da der deutsche Anteil an der Finanzierung des ESM unverändert bleibt.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es werden keine Vorgaben oder Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es werden keine Vorgaben oder Informationspflichten für Unternehmen eingeführt, verändert oder abgeschafft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Es entsteht kein nennenswerter Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

F. Weitere Kosten

Das Gesetz verursacht keine Kosten für Wirtschaftsunternehmen. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind von dem Gesetz nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2577, 18/2629 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 2 Buchstabe b wird Nummer 4 wie folgt gefasst:

„4. bei Beschlüssen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus über die Festlegung und Änderung von Obergrenzen der für ein bestimmtes Finanzhilfeeinstrument insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel.“

2. Nummer 4 wird aufgehoben;

- b) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2580, 18/2628 unverändert anzunehmen;
c) dem Antrag auf Drucksache 18/2669 zuzustimmen.

Berlin, den 5. November 2014

Der Haushaltsausschuss

Dr. Gesine Löttsch

Vorsitzende und Berichterstatterin

Norbert Barthle
Berichterstatter

Johannes Kahrs
Berichterstatter

Sven-Christian Kindler
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Norbert Barthle, Johannes Kahrs, Dr. Gesine Löttsch und Sven-Christian Kindler

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Gesetzentwürfe auf **Drucksachen 18/2577, 18/2629** sowie auf **Drucksachen 18/2580, 18/2628** in seiner 54. Sitzung am 25. September 2014 dem Haushaltsausschuss zur Federführung und dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, dem Finanzausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

Den Antrag auf **Drucksache 18/2669** hat der Deutsche Bundestag in seiner 57. Sitzung am 9. Oktober 2014 dem Haushaltsausschuss zur Federführung und dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, dem Finanzausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Mit dem Gesetz werden die Einrichtung des Finanzhilfeinstruments der direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten im ESMFinG nachvollzogen und die parlamentarischen Beteiligungs- und Unterrichtsrechte diesbezüglich konkretisiert. Zu diesem Zweck wird das Finanzhilfeinstrument der direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten in die Liste der Finanzhilfeinstrumente aufgenommen, auf die das ESMFinG Bezug nimmt. Darüber hinaus werden die parlamentarischen Beteiligungs- und Unterrichtsrechte, soweit dies für die Zwecke des Instruments der direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten geboten ist, spezifiziert.

Zu Buchstabe b

Gemäß Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BGBl. 2012 II S. 981) darf der deutsche Vertreter im ESM, d. h. das deutsche Mitglied im Gouverneursrat oder Direktorium oder der jeweilige Stellvertreter, einem Beschlussvorschlag zur Änderung der Finanzhilfeinstrumente nach Artikel 19 des ESM-Vertrags nur zustimmen oder sich bei der Abstimmung über einen solchen Beschlussvorschlag der Stimme enthalten, wenn er zuvor durch Bundesgesetz dazu ermächtigt wurde. Durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung der Finanzhilfeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus wird die entsprechende bundesgesetzliche Ermächtigung erteilt.

Zu Buchstabe c

Der Deutsche Bundestag ermächtigt gemäß § 4 Absatz 1 ESMFinG die Vertreter der Bundesregierung im Gouverneursrat bzw. im Direktorium des ESM zur Zustimmung zu folgenden Beschlussvorschlägen:

- Entwurf eines Beschlusses des Gouverneursrates zur Festlegung des Limits von 60 Mrd. Euro für das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung,
- Entwurf eines Beschlusses des Direktoriums über ein Verfahren zum Monitoring des Limits.

Die Zustimmung des Deutschen Bundestages wird unter der Maßgabe des Inkrafttretens des Gesetzes zur Änderung der Finanzhilfeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und des Gesetzes zur Änderung des ESMFinG erteilt.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat die Vorlage 18/2577 in seiner 30. Sitzung am 5. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2577, 18/2629 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Finanzausschuss** hat die Vorlage 18/2577 in seiner 22. Sitzung am 5. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2577, 18/2629 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat die Vorlage 18/2577 in seiner 21. Sitzung am 5. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2577, 18/2629 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Vorlage 18/2577 in seiner 18. Sitzung am 5. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2577, 18/2629 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich mit der Vorlage 18/2577 in seiner 8. Sitzung am 24. September 2014 befasst und eine gutachtliche Stellungnahme beschlossen. Gemäß der Stellungnahme ist eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs gegeben. Da die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung in der Begründung zum Gesetzentwurf hinreichend plausibel ist, ist eine Prüfbitte nicht erforderlich.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat die Vorlage 18/2580 in seiner 30. Sitzung am 5. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2580, 18/2628 anzunehmen.

Der **Finanzausschuss** hat die Vorlage 18/2580 in seiner 22. Sitzung am 5. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2580, 18/2628 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat die Vorlage 18/2580 in seiner 21. Sitzung am 5. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2580, 18/2628 anzunehmen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Vorlage 18/2580 in seiner 18. Sitzung am 5. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2580, 18/2628 anzunehmen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich mit der Vorlage 18/2577 in seiner 8. Sitzung am 24. September 2014 befasst und eine gutachtliche Stellungnahme beschlossen. Gemäß der Stellungnahme ist eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs gegeben. Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes nicht getroffen. Eine eigene Nachhaltigkeitsprüfung fehlt. Es sind aber Angaben zur Haushaltswirkung enthalten. Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.

Zu Buchstabe c

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat die Vorlage 18/2669 in seiner 30. Sitzung am 5. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Antrag auf Drucksache 18/2669 zuzustimmen.

Der **Finanzausschuss** hat die Vorlage 18/2669 in seiner 22. Sitzung am 5. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Antrag auf Drucksache 18/2669 zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat die Vorlage 18/2669 in seiner 21. Sitzung am 5. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie eine Stimme der Fraktion der CDU/CSU, dem Antrag auf Drucksache 18/2669 zuzustimmen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Vorlage 18/2669 in seiner 18. Sitzung am 5. November 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Antrag auf Drucksache 18/2669 zuzustimmen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Haushaltsausschuss hat aufgrund eines einvernehmlichen Beschlusses in seiner 20. Sitzung am 24. September 2014 in seiner 21. Sitzung am 6. Oktober 2014 eine öffentliche Anhörung zu den Gesetzentwürfen auf Drucksachen 18/2577, 18/2629 und 18/2580, 18/2628 durchgeführt, an der auch Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse teilnahmen. Für die Ergebnisse der Anhörung wird auf das stenographische Protokoll der 21. Sitzung verwiesen. In seiner 27. Sitzung am 5. November 2014 hat der Haushaltsausschuss die Gesetzentwürfe und den Antrag auf Drucksache 18/2669 abschließend beraten.

Gegenstand der Beratungen im Haushaltsausschuss am 5. November 2014 waren zudem zwei Vorlagen des Bundesministeriums der Finanzen zu Beschlüssen der ESM-Gremien, die die Ausgestaltung des Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung betreffen:

- Durchführungsbestimmungen zum Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM; Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages gemäß ESMFinG (Ausschussdrucksache 18(8)928),
- ESM-Musterverträge für das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung; Gelegenheit zur Stellungnahme gemäß § 5 Absatz 3 ESMFinG (Ausschussdrucksache 18(8)1262).

Die **Fraktionen der CDU/CSU und SPD** erklärten, mit der Zustimmung zu den Gesetzentwürfen auf Drucksachen 18/2577, 18/2580, zu dem Antrag auf Drucksache 18/2669 und zu den Instrumentenleitlinien auf Ausschussdrucksache 18(8)928 würden auf deutscher Seite die Voraussetzungen für die Einführung und Ausgestaltung eines neuen ESM-Finanzhilfinstrumentes zur direkten Bankenrekapitalisierung geschaffen. Das neue Instrument sei in seinem Gesamtzusammenhang positiv zu bewerten. Es sei ein Element eines großen Maßnahmenpakets zur Errichtung einer europäischen Bankenunion, bestehend aus einer einheitlichen Bankenaufsicht bei der EZB, einem einheitlichen Regelwerk und einem einheitlichen Mechanismus zur Bankenabwicklung.

Insgesamt verfolge die Bankenunion das Ziel, den europäischen Banken- und Finanzsektor stabiler und sicherer zu machen und jene negativen Wechselwirkungen zwischen dem Finanzsektor und den öffentlichen Haushalten der Mitgliedstaaten so weit als möglich zu reduzieren, die sich im Verlauf der Banken- und Staatsschuldenkrisen im Euro-Währungsgebiet in den letzten Jahren gezeigt hätten.

Im Rahmen dieser Gesamtstrategie sei die Möglichkeit der direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM ein vernünftiger Baustein – als letztes Mittel der Wahl im äußersten Notfall. Dies sei auch von den Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss am 6. Oktober 2014 so gesehen worden.

Grundsätzlich sei der ESM zwar kein Mechanismus zur Bewältigung von Bankenkrisen, sondern zur dauerhaften und nachhaltigen Überwindung der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet. Seine primäre Aufgabe liege darin, Staaten in Finanzierungsschwierigkeiten mit Krediten im Rahmen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms beizustehen, um die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Allerdings habe man in der Vergangenheit gesehen, dass staatliche Stützungsmaßnahmen für den nationalen Bankensektor notwendig geworden seien, welche die öffentlichen Haushalte der betroffenen Staaten derart massiv belastet hätten, dass deren Zugang zum Kapitalmarkt substanziell gefährdet gewesen sei. Da Hilfskredite des ESM an die Mitgliedstaaten im Rahmen einer indirekten Bankenrekapitalisierung die Verschuldung eines Landes weiter erhöhen, könne es im Ausnahmefall sinnvoll sein, durch direkte Hilfen an Finanzinstitute diese besonders negativen Auswirkungen auf Schuldenstand und Refinanzierungsmöglichkeiten eines Mitgliedstaats zu vermeiden.

Allerdings ginge der ESM bei einer direkten Bankenrekapitalisierung ein höheres Risiko ein als bei einer Kreditvergabe an ESM-Mitgliedstaaten; der ESM und damit letztlich seine Kapitalgeber hafteten im Falle einer Anwendung des neuen Instruments unmittelbar für einen Teil der Risiken der Bank. Von daher sei es aus Sicht der

Fraktionen der CDU/CSU und SPD von entscheidender Bedeutung, dass die Leitlinie für das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung, die der Zustimmung des Haushaltsausschusses bedürfe, hohe Zugangshürden und strenge Anspruchsvoraussetzungen festlege.

So werde die Gewährung einer direkten Bankenrekapitalisierung nur auf Antrag eines ESM-Mitgliedstaats möglich sein, nicht auf Antrag einer Bank. Sie sei entsprechend Artikel 12 des ESM-Vertrags immer verbunden mit strengen Auflagen institutsspezifischer, sektorspezifischer oder gesamtwirtschaftlicher Natur. Ferner komme das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung nur in Betracht, wenn eine Finanzhilfe in Form eines Darlehens an den Mitgliedstaat zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten nicht möglich sei. Die indirekte Bankenrekapitalisierung habe also eindeutig Vorrang.

Von zentraler Bedeutung für die Koalitionsfraktionen seien insbesondere der Einsatz des Bail-in und die damit einhergehende Anwendung einer klaren Haftungskaskade. In ihrem Rahmen müssten zunächst die Eigentümer, dann die privaten Gläubiger und erforderlichenfalls der von den Banken gespeiste Abwicklungsfonds sowie der betroffene Mitgliedstaat einen substanziellen Beitrag leisten, sollte eine Bank in Schieflage geraten. Direkte Hilfe des ESM stünde nur als letztes Mittel zur Verfügung. Zudem müsste auch der die Hilfe beantragende Mitgliedstaat einen Kapitalbeitrag leisten, insbesondere, um die vorgeschriebene minimale Kapitalquote von 4,5 Prozent zu erreichen. Der ESM dürfe keine direkte Hilfe an nicht überlebensfähige Banken leisten.

Um sicherzustellen, dass der ESM weiterhin ein ausreichendes Ausleihvolumen habe, um seiner primären Aufgabe als Schutzschirm bzw. Brandmauer für die Euro-Staaten nachkommen zu können, werde für das neue Finanzhilfinstrument der direkten Rekapitalisierung ein Limit von 60 Mrd. Euro festgelegt. Auch wenn diese Begrenzung nicht in dem Beschluss zur Einführung des neuen Instruments stehe, sondern durch gesonderten Beschluss des Gouverneursrats erfolge, sei die politische Vereinbarung auf europäischer Ebene eindeutig, dass es das neue Instrument nur mit diesem Limit geben werde. Die Festlegung dieses Limits sowie jede spätere Veränderung bedürften eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages (s. Drucksache 18/2669 und § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 ESMFinG in der Fassung der Beschlussempfehlung).

Wichtig sei in diesem Zusammenhang auch die Überprüfungsklausel in der Instrumentenleitlinie: Neben der Überprüfung im Zweijahresrhythmus sei nach zehn Jahren eine umfassendere Überprüfung vorzunehmen und dabei eine Entscheidung über den Fortbestand des Instruments zu treffen. Dass diese Entscheidung auf deutscher Seite nicht ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages erfolgen könne, ergebe sich aus den Bestimmungen des ESM-Finanzierungsgesetzes. Schon im Koalitionsvertrag hätten CDU, CSU und SPD deutlich gemacht, dass das neue Instrument eher als Zwischenlösung anzusehen sei und dass man eine dauerhafte Übernahme direkter Bankrisiken durch den Steuerzahler ablehne.

Abschließend betonten die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD, dass es für sie von herausragender Bedeutung sei, dass die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages in Bezug auf das neue Instrument exakt denen bei den bestehenden Instrumenten entsprächen. Der Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen im ESM gelte auch für die direkte Bankenrekapitalisierung: nur bei vorheriger Zustimmung des Plenums des Deutschen Bundestags könne es zu einer tatsächlichen Anwendung der direkten Bankenrekapitalisierung kommen. Laufende Maßnahmen würde der Haushaltsausschuss begleiten, wobei das Plenum dessen Befugnisse jederzeit wieder an sich ziehen könnte. Die im Gesetzentwurf vorgesehene gesonderte Regelung der Unterrichtung durch die Bundesregierung für das neue ESM-Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung ist aus Sicht der Koalitionsfraktionen nicht erforderlich. Der Deutsche Bundestag habe mit der von ihm erlassenen Geheimschutzordnung grundsätzlich ausreichende Vorsorge für die Wahrung der Vertraulichkeit getroffen.

Die **Fraktion DIE LINKE** wies darauf hin, dass die vorgelegten Gesetzentwürfe der Bundesregierung vorsähen, dass der ESM künftig auch zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten eingesetzt werden können soll. Die Bundesregierung vertrete die Position, dass durch die Gewährung von ESM-Finanzhilfen direkt an Finanzinstitute eine Krise im Bankensektor eines Mitgliedslandes von der Krise der öffentlichen Haushalte entkoppelt werden könne. Wenn ESM-Hilfen nicht an den betreffenden Mitgliedstaat, sondern unmittelbar an ein Finanzinstitut vergeben würden, könnten nach Ansicht der Bundesregierung zudem negative Auswirkungen auf den Schuldenstand eines Mitgliedstaats vermieden werden. Im Unterschied dazu vertrete die Fraktion DIE LINKE die Position, dass der ESM so konstruiert sei, dass nach wie vor nicht Banken für Banken und ihre Risiken haften würden, sondern die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler Europas. Mit dem ESM würden den europäischen Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern große Risiken aufgebürdet. Die 700 Mrd. Euro haftendes Kapital könnten durch einen Beschluss des Gouverneursrats und die Zustimmung der Mitgliedsländer ausgeweitet werden. Mit diesen

riesigen Summen würden keine Hilfskredite finanziert, die unmittelbar der Bevölkerung zugutekämen, sondern es würden vor allem die Zins- und Tilgungszahlungen der Staaten an ihre Gläubiger sichergestellt.

Auszahlungen aus dem ESM seien nur an Länder möglich, die vorher den Fiskalvertrag ratifiziert hätten. Dieser Vertrag wiederum zwingt die Mitgliedstaaten – in erster Linie über Ausgabenkürzungen – zu einem Schuldenabbau und einem Neuverschuldungsverbot. Der ESM könne weder von einem Parlament noch von der Öffentlichkeit ausreichend kontrolliert werden. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ESM würden der Schweigepflicht unterliegen und Immunität genießen. Europa brauche aber nicht weniger, sondern mehr Transparenz und Demokratie. Als völkerrechtlicher Vertrag sei der ESM wie der Fiskalvertrag unkündbar und damit für jede gewählte Regierung bindend. Der ESM-Vertrag könne selbst mit einer verfassungsändernden Mehrheit im Parlament nicht mehr geändert werden.

Das Erpressungspotenzial systemrelevanter Finanzinstitute gegenüber dem Staat bleibe weiter bestehen. Auch das Versprechen der Bundesregierung, künftig keine öffentlichen Gelder zur Rettung von Banken einsetzen zu müssen, könne nicht gehalten werden. Statt wirksame Anreize für stabile Geschäftsmodelle zu geben, drohten diejenigen Banken, die bisher kaum oder gar nicht an den Exzessen an den Finanzmärkten beteiligt waren, sogar noch schlechter gestellt zu werden. Die Abwicklungsinstrumente, einschließlich des zu errichtenden Bankenabwicklungsfonds seien zur Bewältigung akuter Bankschieflogen nicht realistisch ausgestaltet. Sie würden in der Durchführung nicht funktionieren, ohne dass Mittel der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler eingesetzt werden müssten. Selbst nur mittelgroße Finanzinstitute würden nicht „systemschonend“ abgewickelt werden können, geschweige denn international tätige Großbanken mit rechtlich unabhängigen Tochtergesellschaften, die Geschäfte in unterschiedlichen Jurisdiktionen betrieben. Das Bail-in (die zwangsweise Abschreibung und Umwandlung von Forderungen in Eigenkapital) von acht Prozent der Bilanzsumme einer Bank, gemeinhin als „obligatorische Mindestbeteiligung“ der Eigentümer und Gläubiger kommuniziert, sei nicht glaubwürdig. Dies habe zur Folge, dass es in einer erneuten systemischen Krise durch Ausnahmen (präventive Rekapitalisierung) unterlaufen werden könne.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärte, dass das Instrument der direkten Rekapitalisierung von Banken abzulehnen sei. Anstatt ernst zu machen mit dem Schritt in eine neue Welt der Krisenbewältigung mit Gläubigerbeteiligung und Abwicklung, würden erneut Ersatzmechanismen erhalten, die in der alten Welt der Bankenrettung durch den Steuerzahler verharren. Auf europäischer Ebene sollten Banken künftig auch direkt Kapitalhilfen vom ESM bekommen können. Dies solle 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 (Drucksachen 18/2577 und 18/2580). Ziel dieses Instruments sei zwar die Durchbrechung des Teufelskreises von Bank- und Staatsschuldenkrise. Das Instrument habe allerdings zur Folge, dass erneut eine Alternative zu Restrukturierungs- und Abwicklungsverfahren geschaffen werde. Der ESM solle, 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, werde dadurch gefährdet.

In der ESM-Leitlinie für eine Finanzhilfe zur direkten Rekapitalisierung von Instituten sei 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 sei abzulehnen, da eine Gläubigerbeteiligung, die heute untrennbar mit der Hilfe verbunden sein sollte, damals nicht erfolgt sei und heute auch nicht mehr nachgeholt werden könne.

Die Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages nach § 4 Absatz 1 ESM-Finanzierungsgesetz für die Durchführungsbestimmungen zum Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus und der Einrichtung eines Limits in Höhe von 60 Mrd. Euro sei ebenfalls abzulehnen. Es würden erneut öffentliche Mittel in erheblichem Ausmaß ins Schaufenster gestellt. Das Verbleiben in der alten Rettungslogik werde zementiert.

Vielmehr müsse das Ziel sein, statt des Instrumentes der direkten Rekapitalisierung einen wirkungsvollen Letzt-sicherungsmechanismus (common backstop) für den Restrukturierungsfonds zu errichten, indem der ESM eine nötige Kreditlinie für den Fonds bereitstelle.

Der Ausschuss stimmte dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(8)1392 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. zu.

Sodann beschloss der **Haushaltsausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2577, 18/2629 in geänderter Fassung anzunehmen.

Sodann beschloss der Haushaltsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2580, 18/2628 unverändert anzunehmen.

Sodann beschloss der Haushaltsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, dem Antrag auf Drucksache 18/2669 zuzustimmen.

Der Ausschuss stimmte zudem einem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(8)1393 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu. Mit dem Antrag erteilte der Ausschuss unter der Maßgabe

- des Inkrafttretens der Gesetze zu den Buchstaben a und b,
- der Zustimmung des Deutschen Bundestages zu dem Antrag zu Buchstabe c und
- der Annahme beider in der Anlage zu Drucksache 18/2669 enthaltenen Beschlussvorschläge im ESM-Gouverneursrat

die von der Bundesregierung gemäß § Absatz 2 Nummer 3 ESMFinG beantragte Zustimmung zu

- dem Entwurf einer Leitlinie für das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung (Anlage H1 der Ausschussdrucksache 18(8)928 und
- dem Entwurf einer ergänzten Preisgestaltungsleitlinie (Anlage H2 der Ausschussdrucksache 18(8)928).

Die Zustimmung zu dem Entwurf einer Leitlinie für das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung erfolgte in dem Verständnis, dass der deutsche Vertreter bei der Entscheidung über den Fortbestand des Instruments zehn Jahre nach Wirksamwerden der Leitlinie zu einem entsprechenden Votum vom Deutschen Bundestag ermächtigt werden muss.

Die Entwürfe eines Beschlusses des Gouverneursrates zur Errichtung einer unselbstständigen Untereinheit des ESM und zur Ergänzung der ESM-Satzung (Anlage H3 der Ausschussdrucksache 18(8)928) und einer Leitlinie für die Berechnung der künftigen Kreditzusagekapazität des ESM gemäß Artikel 39 des ESM Vertrages (Anlage H4 der Ausschussdrucksache 18(8)928) nahm der Ausschuss mit dem Antrag auf Ausschussdrucksache 18(8)1393 zur Kenntnis.

Ferner nahm der Ausschuss mit dem Antrag auf Ausschussdrucksache 18(8)1393 die ESM-Musterverträge für das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung zur Kenntnis.

B. Besonderer Teil

Zu Buchstabe a

Zur Begründung der unveränderten Teile wird auf die Gesetzentwürfe und den Antrag verwiesen.

Zu Nummer 1

Durch die Änderung wird klargestellt, dass die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages bei jeder Art von Festlegung und Veränderung der Finanzmittel für ein Finanzhilfeeinstrument betroffen ist, gleich ob es sich um die erstmalige Festlegung einer Obergrenze handelt oder um die Verschiebung oder Aufhebung einer zuvor festgelegten Obergrenze.

Zu Nummer 2

Eine gesonderte Regelung der Unterrichtung durch die Bundesregierung für das neue Finanzhilfeeinstrument der direkten Bankenrekapitalisierung ist nicht erforderlich. Für die Fallgestaltungen, die bei einem Einsatz dieses Finanzhilfeeinstrumentes nach einem entsprechenden Beschluss des Deutschen Bundestages absehbar in Frage

kommen, hat der Deutsche Bundestag mit der von ihm erlassenen Geheimschutzordnung grundsätzlich ausreichende Vorsorge für die Wahrung der Vertraulichkeit getroffen.

Zu den Buchstaben b und c

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird auf den Gesetzentwurf und den Antrag verwiesen.

Berlin, den 5. November 2014

Norbert Barthle
Berichtersteller

Johannes Kahrs
Berichtersteller

Dr. Gesine Lötzsch
Berichterstellerin

Sven-Christian Kindler
Berichtersteller