

Antrag

der Abgeordneten Peer Steinbrück, Joachim Poß, Ingrid Arndt-Brauer, Sabine Bätzing-Lichtenthäler, Lothar Binding (Heidelberg), Petra Ernstberger, Martin Gerster, Iris Gleicke, Petra Hinz (Essen), Ute Kumpf, Thomas Oppermann, Annette Sawade, Dr. Carsten Sieling, Manfred Zöllmer, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktionen der SPD

sowie der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Kerstin Andreae, Dr. Thomas Gambke, Lisa Paus, Birgitt Bender, Agnes Brugger, Viola von Cramon-Taubadel, Katrin Göring-Eckardt, Sven-Christian Kindler, Oliver Krischer, Dr. Tobias Lindner, Jerzy Montag, Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Elisabeth Scharfenberg, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Harald Terpe und der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ein neuer Anlauf zur Bändigung der Finanzmärkte - Für eine starke Europäische Bankenunion zur Beendigung der Staatshaftung bei Bankenkrisen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Krise des Euroraums ist vor allem auf eine Krise der Banken und der Finanzmärkte zurückzuführen.

Als Folge einer Risikoignoranz des Finanzsektors und verstärkt durch eine zunehmende Orientierung an kurzfristigen Renditen, Deregulierung und Niedrigzinspolitik ließ sich nach 2000 global eine übermäßige Kreditvergabe beobachten. Insbesondere kam es in einzelnen Ländern des Euroraums zu einem starken Anstieg der privaten Verschuldung und zu Vermögensblasen auf den Immobilienmärkten, finanziert durch massive Kapitalflüsse aus dem inner- und außereuropäischen Ausland. Das Ansteigen der weltweiten Kredit- und Vermögenspreisblasen hörte mit Ausbruch der Finanzkrise auf und verkehrte sich danach in ein Absinken der Vermögenswerte und einen Anstieg der Kreditausfälle. Diese rezessiven Entwicklungen führten und führen zu Solvenzproblemen im Bankenbereich und einem allgemeinen Vertrauensverlust auf den Finanzmärkten.

Die Politik musste erkennen, dass die Insolvenz einzelner sogenannter systemrelevanter Banken mit Dominoeffekten für das gesamte Banken- und Finanzsystem verbunden gewesen wäre und keine geeigneten Regelungen zur Abwicklung und Insolvenz von Banken existierten, um dies zu verhindern. Um die Gesamtwirtschaft zu schützen und private Kundeneinlagen zu sichern, wurden Banken zu Lasten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler gerettet. Der dadurch verursachte Anstieg der öffentlichen Verschuldung führte auf den Finanzmärkten zu einem Vertrauensverlust in die Zahlungsfähigkeit einzelner Länder und den Zusammenhalt des Euroraums. Verbunden durch die gegenseitige finanzielle Abhängigkeit werden Banken und Staaten immer tiefer in eine Abwärtsspirale des Vertrauensverlustes gezogen. In den vergangenen zwei Jahren haben entgegen aller Beteuerungen der Bundesregierung die Instabilität und der Vertrauensverlust in Europa immer weiter zugenommen. Hohe Jugendarbeitslosigkeit, tiefe Rezessionen, Tendenzen der Verarmung breiter Schichten, weiter steigende Staatsverschuldung und anhaltende Kapitalflucht aus Teilen der Eurozone bedrohen inzwischen den Zusammenhalt Europas.

Um die seit der Finanzmarktkrise verlorene Stabilität in Europa zurückzugewinnen, um die Rezession zu überwinden und Staatsverschuldung auf Dauer zu senken, müssen wir die Ursachen der Krise, nicht nur ihre Symptome bekämpfen. Um Vertrauen wiederzugewinnen, ist die Bändigung der Finanzmärkte unausweichlich. Wer Risiken eingeht, muss auch haften. Erste Schritte sind ein europäisches Abwicklungsregime und eine europäische Abwicklungsbehörde für insolvente Banken sowie ein Bankenfonds, mit dem die Eigentümerinnen und Eigentümer der Banken, die von Gewinnen profitieren, in Zukunft auch selbst für die Kosten bei Restrukturierung und Rekapitalisierung aufkommen.

Bundeskanzlerin Merkel und die Staats- und Regierungschefs der Euro-Zone haben es bislang nicht vermocht, die Hauptursache der Krise zu bekämpfen: Der Infektionskanal aus dem Bankensektor in die Staatshaushalte wurde nicht trocken gelegt. Die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler werden nicht vor einer Sozialisierung privater Verluste geschützt.

Am 28./29. Juni haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU für eine stärkere wirtschaftliche und monetäre Integration einschließlich einer Bankenunion ausgesprochen. Die Kommission hat am 12. September Vorschläge zur Errichtung eines einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus vorgelegt. Einlagensicherungssysteme der Mitgliedstaaten sollen harmonisiert und ein Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten soll vereinbart werden. Die Mitteilung der Kommission vom 12. September wiederholt außerdem das bereits in der Erklärung der Staat- und Regierungschefs vom 28./29. Juni enthaltene Vorhaben, Banken in Zukunft direkt aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu rekapitalisieren. Das bedeutet: Man vertraut dem eigenen Vorschlag für eine Übernahme der Sanierungskosten durch Eigentümer- und Gläubigerbeteiligung nicht hinreichend und will über den ESM erneut die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler für strauchelnde Banken in Haftung nehmen.

Die krisenhaften Entwicklungen der Finanzmärkte Europas zeigen, dass eine europäische Aufsichtsbehörde nötig ist, um systemische Risiken für die Finanzmarktstabilität frühzeitig aufzudecken und wirksam zu bekämpfen. Eine europäische Aufsichtsbehörde kann grenzüberschreitend tätige, systemrelevante Banken effektiver kontrollieren.¹ Die bisherige europäische Aufsichtsarchitektur genügt diesen Anforderungen bei weitem nicht. Wir plädieren daher für eine europäische Bankenaufsicht zur direkten Kontrolle grenzüberschreitend tätiger, systemrelevanter Banken und zur Bekämpfung systemischer Risiken. Eine einheitliche europäische Bankenaufsicht ist aber primär ein präventives Instrument. Sie kann in Zukunft die Wahrscheinlichkeit von Krisen verringern, ist aber keine Lösung der akuten Probleme. Insbesondere erwächst aus einer künftigen gemeinsamen europäischen Aufsicht keine Legitimation für die gemeinschaftliche Haftungsübernahme bei Sanierungsfällen, die bereits unter nationaler Aufsicht eingetreten sind.

Die Einführung europaweit harmonisierter Mindeststandards für Einlagensicherungssysteme und eines europaweit einheitlichen Sanierungs- und Abwicklungsregimes für Kreditinstitute können bei richtiger Ausgestaltung und konsequenter Umsetzung wichtige Bedingungen sein, um die Staatshaftung für den Bankensektor zu beenden. Kernpunkt eines Sanierungs- und Abwicklungsregimes muss die glaubwürdige und tragfähige Gläubigerbeteiligung an den Kosten einer Restrukturierung oder Abwicklung mittels Forderungsverzicht und vorinsolvenzlicher Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital (Bail-in) sein. Als weitere Instrumente einer Restrukturierung oder Abwicklung sollen komplette oder teilweise Unternehmensveräußerung Übertragung der Geschäftstätigkeit auf eine öffentliche Brückenbank oder Ausgliederung von Vermögenswerten zum Einsatz kommen. Nationale Restrukturierungsfonds können bei kleinen und mittelgroßen Institute eine ergänzende Finanzierung für ein Abwicklungs- und Restrukturierungsverfahren nach diesem Prinzip bereitstellen. Wir unterstützen die dahingehenden Richtlinienvorschläge der Europäischen Kommission. Sie reichen aber nicht aus.

Das vom Europäischen Parlament geforderte Fondsvolumen für nationale Einlagensicherungsfonds von 1,5 % der gedeckten Einlagen ist in dieser Höhe notwendig, um eine glaubwürdige Absicherung der privaten Einlagen auch für den Fall der Insolvenz eines mittelgroßen Institutes sicherzustellen.

¹ Die Definition von Systemrelevanz muss dabei alle Banken umfassen, die bei einer Insolvenz aufgrund ihrer Größe oder ihrer Vernetzung eine Gefahr für die Finanzstabilität eines oder mehrerer nationaler Mitgliedstaaten bedeuten würden.

Für eine Restrukturierung oder Abwicklung sind darüber hinaus weitere Mittel nötig, um die Finanzstabilität zu sichern und den Zahlungsverkehr aufrecht zu erhalten, ohne die nationalen Systeme der Einlagensicherung zu überlasten. Die von der Kommission vorgeschlagene Doppelverwendung der Mittel nationaler Einlagensicherungsfonds nicht nur zur Sicherung der Einlagen, sondern auch zur Finanzierung der Sanierung und Restrukturierung von Banken ist daher zu streichen.

Verbleiben zudem – wie von der Kommission vorgeschlagen – Zuständigkeit und Finanzierung von Abwicklungs- und Restrukturierungsmaßnahmen allein auf der nationalen Ebene, verhindert dies eine glaubhafte Anwendung auch auf grenzüberschreitend tätige, systemrelevante Bankengruppen. Das Erpressungspotenzial großer Banken und die Gefahr, die diese für die nationalen Haushalte darstellen, werden so nicht verringert.

Nötig ist daher mehr als die von der Kommission vorgeschlagenen Etablierung eines einheitlichen europäischen Abwicklungsregimes:

- Erstens die Errichtung einer europäischen Abwicklungsbehörde, um künftig grenzüberschreitend tätige, systemrelevante Banken, die kurz vor einer Insolvenz stehen, in einem grenzüberschreitenden Verfahren geordnet restrukturieren oder abwickeln zu können.
- Zweitens die Einrichtung eines europäischen Bankenfonds um die notwendigen ergänzenden Finanzierungsmittel für eine Restrukturierung oder Abwicklung grenzüberschreitend tätiger, systemrelevanter Banken bereit zu stellen, bei welchen eine Eigentümer- und Gläubigerbeteiligung nicht ausreicht.

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 darüberhinausgehende notwendige Finanzierungsmittel bereit zu stellen 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 implizierten Staatsgarantie als Gewinn vereinnahmen. Durch eine derartige „Besteuerung“ der Systemrelevanz können Fehlimpulse einer Subventionierung durch implizite Staatsgarantien beendet werden und angemessene und ausreichende Beiträge zum Aufbau eines schlagkräftigen europäischen Restrukturierungsfonds erhoben werden. Zur kurzfristigen Finanzierung und in der Aufbauphase des Bankenfonds sollte dieser Anleihen emittieren können, die dann von den abgabepflichtigen Banken erworben werden und zur Refinanzierung bei der EZB eingereicht werden können.

Ziel muss sein, Zahlungsverkehr und private Kundeneinlagen abzusichern, die Finanzstabilität zu gewährleisten und das Erpressungspotenzial der Banken zu verringern, um eine Steuerfinanzierung der Bankenrisiken auszuschließen und eine Trennung von Staats- und Bankenrisiken zu vollziehen. Sowohl Steuerzahlerinnen und Steuerzahler als auch private Kundeneinlagen sollen vor den Risiken einer Bankeninsolvenz geschützt werden. Der ESM darf nicht dazu dienen, eine staatliche Haftung für Verluste des Bankensektors auf europäischer Ebene festzuschreiben. Eine dauerhafte Rekapitalisierung von Banken durch externe Finanzierungsquellen entlastet Bankensektor und Finanzaufsicht aus ihrer Verantwortung und führt zu falschen Anreizen.

Die Kosten der Krise stellen eine Bedrohung für die Stabilität der öffentlichen Haushalte dar. Eine nachhaltige Sanierung der Staatsfinanzen kann nur unter Einsatz eines gemeinschaftlichen Altschuldentilgungsfonds gelingen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass ein einheitlicher europäischer Aufsichtsmechanismus entsteht, der einer parlamentarischen Kontrolle unterliegt und das Prinzip der Subsidiarität in der direkten Aufsicht der Finanzinstitute wahrt;
2. bei einer Übernahme von Aufsichtsfunktionen durch die EZB sicherzustellen, dass die strikte Trennung von Geldpolitik und Aufsichtsfunktion gewährleistet bleibt, und auf eine spätere Ausgliederung der Aufsichtseinheit in eine eigenständige europäische Aufsichtsbehörde hinzuwirken;
3. unverzüglich den Richtlinienvorschlag der EU-Kommission vom 7. Juni 2012 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen aufzugreifen und ein zumindest zwischen den Euro-Staaten einheitliches Restrukturierungs- und Abwicklungsregime zu verabschieden, damit marode Banken systemgerecht abgewickelt und bereits im Rahmen vorinsolvenzlicher Restrukturierungsverfahren Gläubigerinnen und Gläubiger beteiligt, Boni zurückgefordert und Dividenden einbehalten werden können;
4. sich im Europäischen Ministerrat dafür einzusetzen, dass der Kompromissvorschlag des Europäischen Parlaments zur Richtlinie über Einlagensicherungssysteme mit einem Volumen für den Einlagensicherungsfonds in Höhe von 1,5 % der gedeckten Einlagen angenommen wird;
5. auf die Errichtung einer europäischen Abwicklungsbehörde und eines europäischen Bankenfonds für grenzüberschreitende, systemrelevante Bankengruppen mit einem Zielvolumen von 200 Mrd. EUR (zusätzlich zum Volumen für Einlagensicherungsfonds) hinzuwirken, der finanziert wird durch eine Bankenabgabe deren Höhe sich nach der Systemrelevanz, dem Risikoprofil und dem Verschuldungsgrad der Banken richtet;
6. zu verhindern, dass der ESM dauerhaft zur Kapitalisierung von Banken genutzt werden kann;
7. die Einrichtung eines europäischen Schuldentilgungsfonds für Altschulden der Euro-Staaten gemäß den Vorschlägen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Vereinbarung mit den europäischen Verträgen umzusetzen.

Berlin, den 12. Dezember 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion
Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion