

Finanzausschuss
Wortprotokoll
142. Sitzung

Montag, den 03.06.2013, 13:00 Uhr
Sitzungsort: Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,
Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1/Schiffbauerdamm, Anhörungssaal 3.101

Vorsitz: Dr. Birgit Reinemund, MdB

ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

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

BT-Drucksache 17/13470

Antrag der Abgeordneten Peer Steinbrück, Joachim Poß, Ingrid Arndt-Brauer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Kerstin Andreae, Dr. Thomas Gambke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

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

BT-Drucksache 17/11878

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich eröffne die 142. Sitzung des Finanzausschusses, die öffentliche Anhörung, und begrüße ganz herzlich die Experten, die heute dem Finanzausschuss ihren Sachverstand zur Verfügung stellen. Einige Sachverständige haben leider krankheits- oder hochwasserbedingt absagen müssen. Umso mehr freue ich mich über jeden Einzelnen, der es heute geschafft hat, bei uns zu sein.

Wir beraten den Gesetzentwurf „zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“ und den Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Ein neuer Anlauf zur Bändigung der Finanzmärkte – für eine starke europäische Bankenunion zur Beendigung der Staatshaftung bei Bankenkrisen“ auf den Bundestags-Drucksachen 17/13470 und 17/11878.

Soweit Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab ihre schriftlichen Stellungnahmen zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Die Stellungnahmen finden sich auch im Internetauftritt des Finanzausschusses wieder und werden Bestandteil des Protokolls zur heutigen Sitzung.

Ich begrüße auch die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses sowie – soweit anwesend – die der mitberatenden Ausschüsse. Für die Bundesregierung begrüße ich die Fachbeamten des Bundesfinanzministeriums. Ich begrüße die Vertreter der Länder, die Vertreter der Medien und nicht zuletzt natürlich alle Zuhörer, die sonst heute im Saal sind.

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf sollen von deutscher Seite die Voraussetzungen für eine förmliche Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zur SSM-Verordnung geschaffen werden, mit der besondere Aufgabe im Bereich der Bankenaufsicht, wie die Einhaltung von Kapital-, Liquiditäts- und Governance-Anforderungen, auf die EZB verlagert werden sollen.

Der von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegte Antrag fordert die Bundesregierung insbesondere dazu auf, 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. Darüber hinaus wird die Bundesregierung aufgefordert, zu verhindern, dass der ESM dauerhaft zur Kapitalisierung von Banken genutzt werden kann.

Für diese Anhörung ist ein Zeitraum von drei Stunden vorgesehen, also bis ca. 16.00 Uhr. Nach unserem bewährten Verfahren sind höchstens zwei Fragen an einen Sachverständigen

bzw. jeweils eine Frage an zwei Sachverständige zu stellen. Ziel ist es, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Gelegenheit zur Fragestellung und Ihnen als Sachverständige zur Antwort zu geben. Ich bitte daher um prägnante Fragen und Antworten. Die fragstellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn ihrer Frage die Sachverständige oder den Sachverständigen zu nennen, an den sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden. Die Fraktionen werden gebeten, ihre Fragesteller, auch die der mitberatenden Ausschüsse, im Vorhinein bei mir anzumelden.

Zum Schluss sei mir noch der Hinweis erlaubt, dass diese Anhörung heute live im Parlamentsfernsehen übertragen wird. Wer will, kann sie sich auch noch einmal zeitversetzt am Dienstagabend in der Zeit von 19 bis 22 Uhr im Parlamentsfernsehen ansehen.

Zur Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung für diejenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen. Ich darf Sie alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und nach Ihren Statements wieder auszuschalten, um Störungen zu vermeiden

Wir beginnen mit der ersten Fragerunde. Für die Fraktion der CDU/CSU hat Herr Abg. Michelbach das Wort.

Abg. Dr. h. c. Hans Michelbach (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, die Fraktion der CDU/CSU hat eine Frage an Herrn Prof. Wernsmann und Herrn Prof. Hartmann-Wendels. Durch die Verordnung der Europäischen Union zum gemeinschaftlichen Bankenaufsichtsmechanismus werden besondere Aufgaben der Bankenaufsicht von der nationalen auf die europäische Zentralbank verlagert, um einheitliche Aufsichtsstandards in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten zu schaffen. In dieser besonderen Situation einer erheblichen Zuständigkeitsveränderung und unter Berücksichtigung der Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind wir der Auffassung, dass es eines nationalen Zustimmungsgesetzes bedarf. Politisch und rechtlich halten wir es daher für geboten, den Deutschen Bundestag zu beteiligen. Die Frage ist: Teilen Sie unsere Auffassung? Und: Welche Konsequenzen hätte es schlimmstenfalls haben können, wenn die Bundesregierung ohne Beteiligung des Deutschen Bundestages entschieden hätte? Außerdem: Wie beurteilen Sie die unterschiedliche Behandlung kleinerer Banken und den Gesetzentwurf insgesamt?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank, es beginnt Herr Prof. Wernsmann.

Sv Prof. Dr. Rainer Wernsmann (Universität Passau): Vielen Dank. Normalerweise ist für den Erlass von Sekundärrecht keine Mitwirkung des Parlaments erforderlich. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in der Lissabon-Entscheidung deutlich gemacht, dass es in bestimmten Fällen doch einer konstitutiven Mitwirkung des Bundestages bedarf. In seiner Entscheidung hat es explizit die Flexibilitätsklausel in Artikel 352 AEUV genannt, die hier zwar nicht einschlägig ist, aber auch diskutiert wird. Das Bundesverfassungsgericht legt den Gedanken zugrunde, dass der Bundestag mitwirken können muss, wenn es um Rechtsakte geht, mit denen er, der seine Kompetenzen partiell übertragen hat, nicht rechnen konnte. Es geht um Fälle, in denen die Ermächtigungsgrundlage in den Verträgen nicht so bestimmt ist, dass die Ausmaße der Kompetenzverschiebung von vornherein vorhersehbar waren. In der Literatur wird das zusätzliche Kriterium der Wesentlichkeit angesprochen.

Nach dem Bundesverfassungsgericht bedarf es eines Gesetzes des Bundestages, gegebenenfalls unter Mitwirkung des Bundesrates, bei Zuständigkeitsveränderungen, die bereits angelegt sind, aber der Konkretisierung durch weitere Rechtsakte bedürfen. Das ist hier der Fall, zumal unsicher ist, ob die Kompetenzgrundlage des Artikels 127 Absatz 6 AEUV überhaupt ausreichend ist. Jedenfalls stößt man an die Grenzen dessen, was im Wege der Auslegung möglich ist. Dafür spricht auch, dass bei der Ratifikation der Verträge noch nicht deutlich war, dass derart weitreichende Zuständigkeitsübertragungen auf die EZB erfolgen sollen. Artikel 127 Absatz 6 AEUV spricht von besonderen Aufgaben im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht, aber nicht von einer sehr weitreichenden Übertragung von Kompetenzen im Bereich der Bankenaufsicht. Insoweit ist ein Gesetz des Bundestages in diesem Fall für notwendig zu erachten.

Zur Frage, was passieren würde, wenn der deutsche Vertreter im Rat ohne ein solches Gesetz entscheiden würde, ist Folgendes zu sagen: Im Vorfeld wäre an eine einstweilige Anordnung und im Hauptsacheverfahren an ein Organstreitverfahren wegen Verletzung der Rechte des Bundestages zu denken. Was würde passieren, wenn der deutsche Vertreter im Rat zustimmen würde, ohne dass es zu diesen Verfahren gekommen ist? Im Außenverhältnis wäre seine Zustimmung sicherlich wirksam, aber im Innenverhältnis wäre es eine Kompetenzverletzung des Bundestages.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Das Wort hat Prof. Hartmann-Wendels.

Sv Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels (Universität Köln): Vielen Dank für die Frage. Ich muss vorausschicken, dass ich kein Jurist bin. Insofern bewege ich mich bei dieser Frage auf etwas dünnem Eis. Grundsätzlich ist es aber so, wie Herr Prof. Dr. Wernsmann gesagt hat, dass die Übertragung der Kompetenzen auf die EZB auf wackeligen Beinen steht. Zwar gibt es eine Kompetenzgrundlage für die Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang

mit der Aufsicht über Kreditinstitute. Jetzt wird aber die Bankenaufsicht insgesamt übertragen. Es ist zweifelhaft, ob dieser Vorgang von der entsprechenden Norm umfasst ist. Insofern ist es auch im Sinne der Lissabon-Entscheidung sinnvoll und notwendig, wenn der Bundestag zustimmt. Was die Konsequenzen einer fehlenden Zustimmung betrifft, kann ich mich nur meinem Vorredner anschließen.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herzlichen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion der SPD ist Herr Abg. Zöllmer.

Abg. Manfred Zöllmer (SPD): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich würde diesen interessanten Punkt gern noch etwas vertiefen. Herr Prof. Dr. Mayer kommt, zumindest in seinem Kurzgutachten, zu deutlich anderen Schlussfolgerungen bis hin zum Stichwort Verfassungswidrigkeit. Da das ein ziemlich großes Geschütz ist, das Sie auffahren, hätte ich gern, dass Sie Ihre Aussage begründen, und frage, welche Alternative es gibt, wenn ein Zustimmungsgesetz nicht erlassen werden kann? Meine zweite Frage betrifft Artikel 127 Absatz 6 AEUV. Ist das eine Grundlage für die Übertragung der Aufsicht auf die EZB?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Dr. Mayer, Sie haben das Wort.

Sv Prof. Dr. Franz C. Mayer (Universität Bielefeld): Vielen herzlichen Dank. Ich bedanke mich für die Einladung, an dieser Anhörung teilnehmen zu können. Derzeit ist in der Tat viel von Kompetenzgrundlagen die Rede und ob diese überschritten werden oder nicht. Das scheint insbesondere auf europäischer Ebene ein Thema zu sein. Deswegen finde ich es umso bedauerlicher, dass wir hier ein Negativbeispiel auf nationaler Ebene haben.

Ich sehe den Gesetzentwurf mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes bereits in formeller Hinsicht als verfassungswidrig an. Der Bundesgesetzgeber – das ist eine verfassungsrechtliche Binsenweisheit – muss eine Gesetzgebungskompetenz vorweisen können. Wenn – wie vorliegend – ein Zustimmungsgesetz verfassungsrechtlich nicht erforderlich ist, dann lässt sich der Vorgang auch nicht auf die Betrachtung reduzieren, dass ein solches Gesetz zumindest nicht schaden könne. Sie müssen bedenken, dass sie mit einem solchen Gesetz jemand anderem auch immer etwas wegnehmen. Die Gesetzgebungskompetenz hat immer auch eine Abgrenzungsfunktion. Es gibt keine überflüssigen Gesetze, weil Sie letztlich in den Kompetenzbereich der Bundesregierung hineingehen.

Artikel 23 Absatz 1 GG wird im Gesetzentwurf als Kompetenzgrundlage genannt. Es ist richtig, dass es sich dabei um eine Ermächtigunggrundlage handelt. Zugleich stellt diese aber auch eine Kompetenzgrenze für das Parlament dar. Wenn man sich den Wortlaut

anschaut, kann man ohne Weiteres feststellen, dass das keine taugliche Kompetenzgrundlage für unseren Fall ist. Durch die Verordnung, über die wir reden, werden keine Hoheitsrechte übertragen. Die fragliche Übertragung von Hoheitsrechten ist bereits 1992 mit dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht erfolgt. Es gab eine Vorläufervorschrift des Artikel 127 Absatz 6 AEUV, nämlich Artikel 105 Absatz 6 EGV, der übrigens seinerzeit interessanterweise mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments ausgestattet war. Heute gibt es nur noch eine Anhörung. Wenn Sie das Lissabon-Zustimmungsgesetz dazu nehmen, war das aber die eigentliche Hoheitsrechtsübertragung. Sie können Hoheitsrechte nicht doppelt übertragen, und nach dem Prinzip „vielleicht nicht nötig, schadet aber nicht“ können Sie nicht verfahren, denn es schadet eben doch.

Besteht also keine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne von Artikel 23 Absatz 1 GG, kann man sich noch fragen, ob einer der im Europarecht durchaus vorgesehenen Sonderfälle vorliegt, wo Kompetenzausübung an die Durchführung von in den jeweiligen Mitgliedstaaten vorgesehenen, verfassungsrechtlichen Bedingungen geknüpft ist. In einer Reihe von Kompetenzbestimmungen des AEUV heißt es sinngemäß, dass diese Bestimmungen nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft treten. Artikel 127 AEUV besagt das aber nicht. Nun wird das kein Fehler sein, sondern schlicht eine andere Kategorie. Es gibt noch eine Reihe von anderen Argumenten aus dem Europarecht, die ich in meiner schriftlichen Stellungnahme weiter entfalte, auf die ich verweisen möchte.

Ich möchte noch einen weiteren Punkt ansprechen, der ein Teil des Ursprungs des Missverständnisses zu sein scheint. Es ist immer die Rede davon, dass etwas übertragen wird. Mit Übertragen ist hier nicht das Übertragen von Hoheitsrechten gemeint, sondern dass die Kompetenz, die auf der Übertragung von Hoheitsrechten im Jahr 1992 beruht, aktiviert wird.

Man kann hier auch nicht mit der Wesentlichkeit argumentieren. Herr Prof. Dr. Wernsmann, Sie haben angesprochen, dass im Schrifttum teilweise das Kriterium der Wesentlichkeit diskutiert wird. Das ist eine ganz andere Baustelle. Wir haben innerstaatlich eine Wesentlichkeitstheorie für die Abgrenzung der Kompetenzsphären von Exekutive und Legislative. Da geht es um Grundrechtseingriffe. Wenn Sie wesentlich ganz abstrakt im Sinne von wichtig begreifen wollen – und wichtig bedeutet, dass ein Gesetz erlassen werden muss –, dann gibt es für europäische Rechtsetzung jede Menge Beispiele, die wichtig waren. Ich erinnere nur an die Fusionskontrollverordnung oder die Wettbewerbsverordnung mit erheblichen ökonomischen Auswirkungen, bei denen keine innerstaatliche Begleitgesetzgebung erfolgt ist. Das musste auch nicht geschehen, weil man durch das Zustimmungsgesetz zum jeweiligen Vertrag bereits die Hoheitsrechte übertragen hatte.

Dann gibt es das Argument von der Integrationsverantwortung und was das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil dazu gesagt hat. Ich hatte ein bisschen mit dem Lissabon-Verfahren zu tun und kann Ihnen versichern, dass die Richter nach intensivster Prüfung im Lissabon-Urteil das niedergelegt haben, was wir im Integrationsverantwortungsgesetz finden. Es ist schwer vorstellbar, dass die Richter irgendwie übersehen hätten, dass der Artikel 127 Absatz 6 AEUV eigentlich auch in die Kategorien der Fälle fallen sollte, die wir im Integrationsverantwortungsgesetz abarbeiten. Das Bundesverfassungsgericht hat im Lissabon-Urteil eine Reihe von Fällen benannt, in denen contra legem, gegen den Wortlaut von Artikel 23 Absatz 1 GG, gleichwohl innerstaatlich ein Zustimmungsgesetz herzustellen ist. Das ist dann der Fall, wenn die textlichen Grundlagen der europäischen Verträge durch bestimmte vertragsimmanente Weiterentwicklung geändert werden können. Das ist hier nicht der Fall. Und es soll eben auch der Fall sein, wenn wir ansonsten eine im Ratifikationsverfahren vergleichbare politische Verantwortungslage haben. Und der eine Fall, der hier angesprochen wird, der Artikel 352 AEUV, ist, glaube ich, wirklich vom Themenbereich einfach schlicht so offen, da gibt es nicht wirklich eine Eingrenzung, außer die Ziele der Union, dass das auch ein anderer Fall ist. Von daher glaube ich nicht, dass man sich hier auf das Bundesverfassungsgericht berufen kann. Und ich glaube auch nicht, dass man Gesetzgebung einfach so auf eine mutmaßliche Fortbildung der Auslegung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stützen kann.

Und vielleicht noch ein letztes zu dieser ersten Frage – ich werde die zweite nachher knapp beantworten –: Es ist auch nicht so, dass man sozusagen höchstvorsorglich mal ein Zustimmungsgesetz machen könnte, für den Fall, dass die Kompetenzgrundlage nicht passt. Entweder die Kompetenzgrundlage Artikel 127 Absatz 6 AEUV passt nicht: Wenn das die Überzeugung ist, die sich hier in Deutschland mehrheitlich bildet, dann darf der deutsche Vertreter eben nicht zustimmen. Oder sie passt und dann braucht man auch kein Zustimmungsgesetz. Es geht aber nicht, dass man sagt, „Es ist irgendwie unklar! Machen wir vorsorglich ein Zustimmungsgesetz und dann wird das Bundesverfassungsgericht nichts dagegen haben!“. Das funktioniert nicht.

Dann noch kurz eben zur zweiten Frage: Artikel 127 Absatz 6 AEUV als taugliche Grundlage für die Verordnung, über die wir reden. Wenn man sich anschaut, wie die ursprüngliche Kompetenzgrundlage, der Artikel 105 EGV, in den Vertrag von Maastricht reingekommen ist, dann stellt man fest – ich habe das auch in der Stellungnahme etwas näher entwickelt –, dass es da ganz weitreichende Vorstellungen gab, aber insgesamt eine sehr starke Diskussion. Und man konnte sich hier schlicht auf nichts anderes einigen als auf das, was wir heute in dem Wortlaut finden. Von daher wäre meine Position, zu sagen: Solange Sie noch

Bankenaufsicht, auch auf nationaler Ebene, haben, ist es nicht der Fall einer Übertragung der Bankenaufsicht auf die europäische Ebene! Was genau „besondere Aufgaben“ bedeutet, darüber lässt sich trefflich streiten. Darüber wird letztlich allenfalls der EuGH ein letztes Wort sprechen können. Aber so, wie ich die Entstehungsgeschichte der Norm deute, war es so: Man wollte das in den politischen Prozess geben. Und da ist es jetzt. Und da gibt es offenbar eine Einstimmigkeit. Wenn es die nicht gibt, dann kommt nämlich die Verordnung auch nicht zustande. Und wenn es diese Einstimmigkeit gibt, dann ist es auch das, was in den Verträgen angelegt ist. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Nächster Fragesteller ist Herr Abg. Sänger für die Fraktion der FDP.

Abg. Björn Sänger (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Dr. Rocholl. Bitte bewerten Sie die Ausgestaltung der Aufsicht in der Verordnung, insbesondere mit Blick auf die organisatorische Trennung von Aufsicht und Entscheidungsträgern für die Geldpolitik der EZB. Hier würde mich vor allem Ihre Einschätzung mit Blick auf den Antrag der Fraktion der SPD hinsichtlich der Erwartungen interessieren, Sicherungssysteme wie Restrukturierungsfonds und Einlagensicherung zu vergemeinschaften, und damit gewissermaßen zu dem Altschuldenmanagement der Eurostaaten. Die gleiche Frage stelle ich an Frau Prof. Dr. Buch.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Dr. Rocholl hat das Wort.

Sv Prof. Dr. Jörg Rocholl (European School of Management and Technology, Berlin): Vielen Dank. Zur ersten Frage: Es ist so, dass mit dem Vorhaben letztlich drei große Bereiche nebeneinander stehen. Es gibt erstens die Frage der Entscheidung über die Geldpolitik. Es gibt zweitens das Aufsichtsgremium, das im Wesentlichen von Notenbankern besetzt ist, weil die nationale Bankenaufsicht in vielen Fällen direkt von den Notenbanken durchgeführt wird. Drittens gibt es die Schlichtungsstelle.

Die Arbeitsteilung zwischen diesen drei Institutionen war bisher nicht so klar, wie das sein sollte, um klarzumachen, dass es tatsächlich eine Unabhängigkeit der Geldpolitik und der Bankenaufsicht gibt. Insbesondere ist es so, dass die letzte Entscheidung immer noch beim Direktorium liegt, also immer noch im Bereich der Geldpolitik, und dass die Mittel, die jetzt verwendet wurden, um dort eine stärkere Trennung durchzuführen, noch nicht ausreichend sind, um genau diese Unabhängigkeit sicherzustellen.

Was die Altlasten betrifft: Die entscheidende Frage ist, wie man die Lasten für den Steuerzahler in Deutschland möglichst minimieren kann. Die eine Richtung geht dahin, dass

man die Bankenunionen stärken möchte, um diesen Teufelskreis zwischen Staaten und Banken zu durchschlagen. Die andere Gefahr, die besteht, ist die, dass frühzeitig die Bankenunion kommt, um Lasten, die normalerweise von nationalen Staaten getragen werden müssten, auf europäischer Ebene zu vergemeinschaften. Für mich ist der Grundsatz entscheidend, dass die Einheit von Kontrolle und Haftung immer erhalten bleibt. Das heißt, dass nicht zu früh eine Haftung erfolgt sollte, ohne dass es ausreichende Kontrollmechanismen gibt, um zu verhindern, dass Lasten zu leicht auf Steuerzahler in anderen Ländern übertragen werden können. Unabhängig davon ist die grundsätzliche Idee der Bankenunion zu begrüßen, aber es hängt wirklich in ganz entscheidender Weise davon ab, wie sie umgesetzt wird, sodass der Nutzen besonders herausgestellt werden kann und die Lasten für den Steuerzahler nicht zu hoch werden.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Es folgt Frau Prof. Buch.

Sve Prof. Dr. Claudia M. Buch (Institut für Wirtschaftsforschung, Universität Magdeburg): Vielen Dank für die Frage und vielen Dank für die Einladung zur Anhörung. Zur Frage der Bankenunion, einheitlichen Aufsicht und Geldpolitik würde ich gerne noch einen Schritt zurückgehen und sagen, warum wir die Bankenunion brauchen und warum ich mich in meiner Stellungnahme dafür ausgesprochen habe. Der Grund ist, dass wir über die einheitliche Geldpolitik in den vergangenen Jahren beobachtet haben, dass Risiken auf die Notenbankbilanz übertragen worden sind. Die sog. TARGET2-Salden¹ sind ein Ausdruck dafür. Wir haben de facto dadurch, dass wir eine einheitliche Geldpolitik haben – das ergibt sich aber auch aus dem Binnenmarkt –, eine Verlagerung von Risiken, die letztlich auf nationaler Ebene nicht sinnvoll kontrolliert und eingedämmt worden sind. Deswegen halte ich es für sinnvoll, einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus zu haben, um Schwierigkeiten, die sich aus nationaler Aufsicht ergeben, und um den Anreizen, Risiken zu übertragen, zu reduzieren.

Jetzt stellt sich die Frage, ob die EZB, wenn die Begründung für den einheitlichen Aufsichtsmechanismus aus der gemeinsamen Geldpolitik folgt, für die Aufsicht verantwortlich sein soll. Dazu gibt es in der Erfahrung unterschiedlicher Länder unterschiedliche Evidenz, was besser und was schlechter funktioniert. Ich glaube, dass man auch nicht ex ante sagen kann, es sei immer besser, die Aufsicht in der Notenbank zu haben, oder es sei besser, sie außerhalb zu haben. Für den besonderen Fall Europas, wo der einheitlichen Geldpolitik keine einheitliche Fiskalpolitik gegenübersteht, was auch auf

¹ „Am Ende des Geschäftstages verbleibende Forderungen und Verbindlichkeiten aller an TARGET2 teilnehmenden nationalen Zentralbanken werden gemäß einem Abkommen im Eurosystem an die EZB übertragen und dort saldiert. Die so entstehenden TARGET2-(Netto)-Salden sind demnach das Ergebnis der grenzüberschreitenden Verteilung von Zentralbankgeld innerhalb der dezentralen Struktur des Eurosystems.“
Quelle: http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Standardartikel/Kerngeschaeftsfelder/Unbarer_Zahlungsverkehr/target2_saldo.html

absehbare Zeit nicht der Fall sein wird, halte ich es für sinnvoll, die Aufsicht außerhalb der Notenbank zu haben und damit Interessenskonflikte möglichst gering zu halten. Die Notenbank kann sonst immer in die Situation kommen, dass geldpolitische Entscheidungen und aufsichtsrechtliche Entscheidungen in einem Konflikt zueinander stehen. Geldpolitik könnte andernfalls genutzt werden, um auch – ich sage das in Anführungsstrichen – „Fehler bei der Aufsicht“ zu kaschieren.

Jetzt ist zunächst der einheitliche Aufsichtsmechanismus unter Artikel 127 AEUV etabliert worden. Ich halte das für problematisch, weil unabhängig davon, welche Konstruktion man wählt, mit der Schlichtungsstelle oder dem „Mediation Panel“² am Ende des Tages immer der EZB-Rat für diese aufsichtsrechtlichen Entscheidungen verantwortlich ist. Und das bereitet eben Schwierigkeiten, weil man genau diese Trennung nicht hinbekommt. Es gibt andere Punkte, z. B. die Einbindung der Osteuropäer, die auch Schwierigkeiten bereiten.

Ich möchte noch einen Satz zum Thema „Restrukturierung“ sagen, weil ich das für ganz zentral halte. Ich halte es für ganz zentral, Restrukturierungskompetenzen auf europäischer Ebene zu haben. Die Aufsicht allein wird nicht ausreichen. Gerade in kritischen Fällen müssen die Juristen unter uns bewerten, ob diese unter Artikel 127 AEUV fällt oder nicht. Ich denke, das ist nicht der Fall, aber ich bin juristischer Laie.

Zur Frage nach den Altlasten: Wie sollen wir mit Altlasten umgehen? Wann sollte die Übertragung von Kompetenzen geschehen? Und: Wie gehen wir mit notleidenden Forderungen um, die jetzt schon in den Bilanzen der Banken sind und die noch nicht alle aufgedeckt sind? Das ist genau das, was im Moment mit dem Asset Quality Review gemacht wird. Altlasten sollten nicht mit in diesen Mechanismus herein. Sie sollten in nationaler Verantwortung abgebaut werden. Das ist schwierig. Das ist teuer. Dazu bedarf es möglicherweise eines Rückgriffes auf ESM-Mittel, dann aber ganz klar mit einer Haftung auf nationaler Ebene, solange nicht umfassende Kompetenzen auf europäischer Ebene bestehen. Es sollte also keine direkte Kreditvergabe des ESM bzw. keine direkte Rekapitalisierung der Banken erfolgen. Danke schön.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Für die Fraktion DIE LINKE. hat Herr Abg. Pitterle das Wort.

Abg. Richard Pitterle (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende. Meine Frage richtet sich an Frau Dr. König von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und an Herrn Daniel Quinten von der Deutschen Bundesbank. Wie sehen Sie Ihre Institution

² Artikel 18 Absatz 3b SSM-Verordnung

aufgestellt, um eine zuträgliche und leistungsfähige Rolle bei der Entstehung einer europäischen Bankenaufsicht und der Übertragung von Aufgaben der Bankenaufsicht auf die Europäische Zentralbank zu spielen? Inwieweit sind Ihre Institutionen, die mit Aufsicht befasst sind, in den Konsultationsprozess zu einer europäischen Bankenaufsicht und ihrer Gestaltung, einschließlich der Übertragung von Aufgaben, einbezogen worden? Wie sehen Sie künftig Ihre Rolle, auch was die Rekrutierung von Personal für die europäische Bankenaufsicht angeht? Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Frau Dr. König hat das Wort für die BaFin.

Sve Dr. Elke König (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank, auch für die Möglichkeit, teilnehmen zu können. Ich versuche die Fragen kurz zu beantworten. Die Frage, wie die eigenen Institutionen aufgestellt sind, würde ich zurückstellen, denn da ist vieles noch sehr unklar. Fangen wir damit an, wie weit wir einbezogen sind. Die BaFin ist in die Vorarbeiten für die Verordnung im üblichen Rahmen einbezogen worden. Sie ist derzeit bzw. seit einem guten halben Jahr sehr aktiv einbezogen, denn es gibt bei der EZB eine sogenannte High Level Group. Das ist das oberste Projektgremium für den jetzt einzurichtenden SSM³. In diesem Gremium ist die BaFin mit vertreten. Und darunter gibt es eine sogenannte Task Force und insgesamt fünf Workstreams, also Arbeitsgruppen. In allen diesen Gremien arbeiten derzeit Mitarbeiter und Kollegen der BaFin an der Ausgestaltung dieses einheitlichen Aufsichtsmechanismus, an der Entwicklung des Aufsichtshandbuchs, auch an der Entwicklung der Überlegungen mit, nach denen dann anschließend die umfassende Bilanzanalyse vorzunehmen ist. Wir fühlen uns insofern sehr gut einbezogen.

Wie sind wir selber dazu aufgestellt? Ich würde Sie fast bitten, mich das noch einmal in einem Jahr zu fragen, wenn es losgehen soll, denn im Moment sind in diesem Zusammenhang natürlich noch viele Fragen offen. Ich glaube, dass wir als deutsche Aufsicht insgesamt sehr gut aufgestellt sind. Ich merke es daran, dass wir sehr oft gefragt werden, wie man es denn machen sollte, und daran, dass wir unsere Erfahrung aktiv einbringen können. Aber natürlich wird sich über einen längeren Zeitraum, sowohl bei der Aufsicht über die bedeutenden Institute, die künftig der EZB unterliegen, als auch bei der Aufsicht über alle anderen Institute, bei denen auch die EZB einen gewissen Rahmen vorgibt, Veränderungen zeigen, die sich dann auch auf unsere Aufsichtspraxis auswirken. Das wird ein gradueller Prozess sein. Ich gehe im Moment eher davon aus, dass die Schaffung für uns deutlich mehr Arbeit und Aufwand bringt.

³ Single Supervisory Mechanism (SSM – Gemeinschaftlicher Bankenaufsichtsmechanismus)

Sie haben noch nach der Personalrekrutierung gefragt: Das ist eine mehrteilige Frage. Wir haben uns schon zu Beginn bemüht, unsere Mitarbeiter sehr gut zu informieren, soweit das bei einem sich so sehr im Fluss befindlichen Projekt möglich ist. Wir haben erklärt, welche Aufgaben sich bei der EZB auftun werden und wie sich die Mitarbeiter bei der EZB engagieren könnten. Wir haben aktuell einige Mitarbeiter zur EZB abgesandt, um dort mitzuarbeiten. Die Bundesbank hat das ebenfalls getan. Wir sind dabei, die Mitarbeiter über den im Sommer beginnenden Ausschreibungsprozess der EZB zu informieren und sie darauf vorzubereiten. Was im Gegenzug natürlich heißt, dass Mitarbeiter unser Haus verlassen und zur EZB wandern und wir überlegen müssen, wie wir den Kompetenz- oder Wissensverlust bei uns wiederum auffangen können. Wir bemühen uns sehr, die Chancen für die Mitarbeiter in der EZB, auch im eigenen Interesse, zu vergrößern, damit dort möglichst viel BaFin-Know How ist.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank, Frau Dr. König. Für die Bundesbank spricht Herr Quinten.

SV Daniel Quinten (Deutsche Bundesbank): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank, Herr Abgeordneter. Ich kann mich den Worten von Frau Dr. König weitgehend anschließen. Auch die Deutsche Bundesbank ist in den vorbereitenden Arbeiten zum Aufbau des einheitlichen Aufsichtsmechanismus in diesen fünf Workstreams, in den High-Level-Gruppen, in den Project-Teams mit eingebunden. Wir haben den Prozess ebenfalls von Anfang an nach Kräften unterstützt, um deutsches Know How, deutsches Wissen und Bundesbankerfahrung in diesen Aufbau mit einzubringen. Wir haben im Rahmen einer ersten Entsendungswelle, im Rahmen von Abordnungen ein gutes Dutzend Mitarbeiter zur EZB entsandt. Wir haben innerhalb der Bundesbank das Interesse von Bundesbankmitarbeitern, für die europäische Bankenaufsicht zu arbeiten, gefördert. Es gibt Informationsveranstaltungen, die die Kolleginnen und Kollegen darauf vorbereiten, was sie dort erwartet und unter welchen Bedingungen sie dort arbeiten müssen. Für die Bundesbank ist das Arbeiten innerhalb des Eurosystems und für die EZB insofern nichts fundamental Neues, weil wir das seit Beginn der gemeinsamen Geldpolitik im Grunde schon mit Mitarbeitern aus anderen Bereichen, außerhalb der Bankenaufsicht, praktiziert haben. Hinzu kommt auch, dass der Standort Frankfurt Bundesbank und der Standort Frankfurt für die Aufsicht bei der EZB natürlich für die Bundesbankmitarbeiter auch ein vertrautes physisches Territorium darstellt. Insofern: Was die Unterstützung des Aufbauprozesses der einheitlichen Bankenaufsicht anbetrifft, arbeiten wir mit aller Kraft und mit bestem Wissen und Gewissen daran mit, dass diese gemeinsame europäische Aufsicht tatsächlich zu einem Erfolg führt.

Wie man zukünftig die Aufsicht organisiert, innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus, das sind Arbeiten, die im Moment noch aufgesetzt sind. Hier laufen die Vorbereitungsarbeiten. Frau Dr. König hat die Schlagwörter schon genannt: ein Aufsichtshandbuch, die Methodologie zur Identifizierung der systemrelevanten Institute. Letzten Endes: Wenn der einheitliche Aufsichtsmechanismus die Verantwortung tatsächlich übernimmt, dann wird es auch durchaus Personal geben müssen, dass die laufende Überwachung macht. Und das ist etwas, worin die Bundesbank Erfahrung hat, was die Bundesbank seit Jahrzehnten macht. Was das anbetrifft, wird sich eventuell für die Tätigkeit der laufenden Überwachung bei der Bundesbank nur eingeschränkt etwas ändern.

In einer gewissen anderen Rolle betreten wir ein Stück weit Neuland. Der Präsident der Deutschen Bundesbank ist ad personam und unabhängiges Mitglied im Rat der Europäischen Zentralbank, im EZB-Rat. Unseren Präsidenten werden wir für die Diskussionen im Bereich der Bankenaufsicht vorbereiten müssen. Das betrifft natürlich auf der einen Seite Aufsichtsentscheidungen in Bezug auf deutsche Kreditinstitute. Es betrifft aber natürlich auf der anderen Seite auch Aufsichtsentscheidungen und Vorbereitungen für Aufsichtsentscheidungen für Kreditinstitute außerhalb Deutschlands, die ebenfalls zum Teil auf den SSM übertragen wird. Das wird für die Bundesbank eine neue Aufgabe sein. Und diese neue Aufgabe haben wir erkannt. Wir haben sie angenommen und beginnen unsere Mitarbeiter auch dahingehend vorzubereiten. Herzlichen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat Herr Dr. Schick das Wort.

Abg. Dr. Gerhard Schick (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke schön. Ich habe zwei Fragen an Herrn Wolff. Es ist in verschiedenen Stellungnahmen auch in der Öffentlichkeit von Sachverständigen, z. B. der EZB oder DB Research und vom Sachverständigenrat gesagt worden, dass es gefährlich sei, eine europäische Bankenaufsicht zu haben, aber keinen Abwicklungsmechanismus für eine wackelnde Bank. Meine erste Frage ist, was wir als Deutscher Bundestag in dieser Situation machen können, wenn nur der bankenaufsichtliche Teil auf den Weg gebracht werden soll und wir nicht wissen, wann der andere Teil, der eigentlich zwingend dazu gehört, kommt. Für wie gravierend halten Sie das, und was würden Sie dem Deutschen Bundestag konkret raten, wie man damit umgehen sollte, auch aus politischer Sicht, was das Abstimmungsverhalten angeht? Kann man irgendetwas tun, um die Sache so zu beschleunigen, dass wir diese Gefahr nicht haben?

Meine zweite Frage betrifft den Asset Quality Review. Das soll dem deutschen Steuerzahler und Bankenaufseher die Garantie geben, dass wir nicht irgendwelche toxic assets (faule Wertpapiere) in die Verantwortung auf europäischer Ebene aufnehmen. Jetzt sind all diese

Bilanzen testiert und geprüft, es gab bereits EBA-Stress-Tests. Wer soll das konkret machen, damit das qualitativ etwas anderes ist, als wir bereits haben und wir uns da nicht irgendwie wieder in die Tasche lügen, dass wir jetzt eine Sicherheit haben. Wir hatten schon diverse Tests, wo man nachher die Frage gestellt hat, warum denn gerade die Banken, die wenige Wochen später kippen, so gut abgeschnitten haben. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Dr. Wolff, Sie haben das Wort.

Sv Dr. Guntram B. Wolff (Bruegel): Vielen Dank für die beiden Fragen und auch vielen Dank für die Einladung zum Ausschuss.

Zunächst einmal zu dem ersten identifizierten Problem. In der Tat, wenn man keine gemeinsame Abwicklung hat, bestehen Risiken. Ich möchte aber darauf hinweisen – und ich glaube, das ist etwas, was nicht genügend berücksichtigt wird und da würde ich auch Frau Prof. Buch widersprechen –, dass auch jetzt schon diese Risiken existieren. Wir haben durch eine gemeinsame Geldpolitik jetzt schon klare Probleme, dass die EZB Liquidität an Institute vergibt und vergeben muss, die von nationalen Aufsichtsbehörden als grundsätzlich solvent eingeschätzt werden. Und wenn diese Einschätzung falsch ist, dann ist diese Liquidität in der Tat Liquidität, die insolvente Finanzinstitute am Leben erhält.

Das hat man sehr klar im Fall Zyperns gesehen, bei dem wir hinter vorgehaltener Hand zumindest alle wussten, dass Banken dort schon insolvent sind. Nichtsdestotrotz haben sie EZB-Liquidität bekommen, weil in der Einschätzung der nationalen Aufsichtsbehörden diese Institute weiterhin solvent waren. Die zypriotischen Aufsichtsbehörden haben die Solvenz bescheinigt. Insofern erlaubt uns der Schritt hin zu einer gemeinsamen Aufsicht gerade, die Geldpolitik zu schützen. Durch die gemeinsame Aufsicht kann die EZB den Stöpsel ziehen und sagen: „Diese Banken betrachten wir nicht mehr als solvent, und wir können deswegen dann auch den nächsten Schritt, nämlich ein Abwicklungsverfahren durch die nationalen Behörden, erzwingen.“

Es ist richtig, wir wollen grundsätzlich eine europäische Institution, die die nationale Abwicklung mit gestalten kann. Dies besteht jetzt schon teilweise. Man sieht das z. B. beim Programm in Spanien, dass die Europäische Kommission über die Staatshilfe erhebliche Funktionen einer Abwicklungsbehörde übernimmt. Sie begleitet derzeit die Details der Abwicklung im Rahmen eines Programms und hat de facto schon fast eine Abwicklungsfunktion. Insofern stimme ich grundsätzlich zu, etwas fehlt: nämlich eine europäische Abwicklungsbehörde, die es ermöglicht, die Kosten für den Steuerzahler zu minimieren und möglichst viele Kosten auf die Gläubiger der Banken abzuwälzen. Wir

haben aber trotzdem durch die gemeinsame Aufsicht schon einen wichtigen Schritt gemacht, gerade die Zentralbank zu schützen.

Zur zweiten Frage, der Asset Quality Review: Der Verordnungsentwurf zwingt in der Tat die EZB zu einem Asset Quality Review, bevor der Mechanismus in Kraft tritt. Jetzt ist die Frage, wie wir sicher sein können, dass das besser gemacht wird als die ganzen Stress-Tests usw., die wir schon vorher hatten. Ich denke, wir müssen uns klar machen, wie die Anreize der Institutionen sind, die das machen. Die EZB ist danach in der Verantwortung, Banken zu beaufsichtigen. Wenn sie an diesem ersten Test scheitert, hat sie im Nachhinein ein Glaubwürdigkeitsproblem. Insofern denke ich, der Anreiz für die EZB, wirklich hart durchzugreifen und harte Tests durchzuführen, ist sehr hoch, gerade um spätere Glaubwürdigkeitsverluste zu verhindern. Denn nichts wäre schlimmer, als ein Institut in die gemeinsame Aufsicht hereinzulassen und dann nach ein paar Monaten festzustellen, dass es da tatsächlich ein Problem gibt.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Für die Fraktion der CDU/CSU stellt die nächsten Fragen Herr Brinkhaus.

Abg. Ralph Brinkhaus (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage geht an die Deutsche Kreditwirtschaft, wie sie die rechtlichen Grundlagen für diesen einheitlichen Aufsichtsmechanismus beurteilt, und dann würde ich gerne noch einmal Herrn Prof. Dr. Wernsmann die Gelegenheit geben, auf das zu entgegnen, was Prof. Dr. Mayer gesagt hat, dass wir uns hier in einem verfassungswidrigen Raum bewegen.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für die Deutsche Kreditwirtschaft hat das Wort Herr Dr. Schackmann-Fallis.

Sv Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis (Die Deutsche Kreditwirtschaft (DSGV)): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Abgeordneter, meine Damen und Herren, wir halten die Grundlage des Art. 127 Abs. 6 nicht für ausreichend belastbar, denn er sieht nur die Möglichkeit der Übertragung besonderer Aufgaben auf die EZB vor. Das Problem liegt darin, dass die Verordnung Kernaufgaben der Bankenaufsicht auf die EZB überträgt: die uneingeschränkte Zuständigkeit bezüglich der bedeutenden Institute, das Weisungsrecht gegenüber nationalen Behörden und die Gesamtverantwortung für die Funktionsfähigkeit des einheitlichen Aufsichtsmechanismus.

Wir sehen außerdem ein Governance-Problem innerhalb der EZB, weil es keine klare Trennung zwischen Aufsicht und geldpolitischer Verantwortung gibt. Da könnte man ein fiktives Beispiel konstruieren, das die EZB intern in einen Gewissenskonflikt bringt. Auf

jeden Fall ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass die Aufsichtstätigkeit der EZB ebenfalls einer vollen parlamentarischen Kontrolle und damit einer demokratischen Kontrolle unterliegt, denn es geht hier nicht um kontemplative Beschäftigung mit philosophischen Themen, sondern um eine ganz klassische, harte Eingriffsverwaltung. Das darf es einfach ohne parlamentarische Kontrolle nicht geben.

Wir sind der Auffassung, dass die Organisationsvorschriften der EZB keine hinreichenden Vorkehrungen treffen, um mögliche Interessenkonflikte zwischen der Bankenaufsicht und der Geldpolitik zu vermeiden, wenn sie sich den Entscheidungsweg anschauen, der dort vorgeprägt ist. Das Aufsichtsgremium macht einen Entscheidungsvorschlag, der EZB-Rat kann aus geldpolitischen Erwägungen heraus intervenieren: ein Vetorecht aus Sicht der Geldpolitik. Dann gibt es das Schlichtungsgremium, das zu vermitteln und eine Lösung zu finden versucht. Letztendlich muss jede Lösung am Ende aber doch durch den EZB-Rat bestätigt werden, der damit als oberstes Organ das letzte Sagen haben wird. Das ist ein Interessenkonflikt, den man nicht hinweg diskutieren kann. Ein Alleinentscheidungsrecht des Aufsichtsgremiums der EZB setzt allerdings immer eine Änderung des Mandates und damit auch eine Anpassung der Verträge voraus. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Es folgt Herr Prof. Wernsmann.

Sv Prof. Dr. Rainer Wernsmann (Universität Passau): Vielen Dank. Es ist sicherlich so, dass es hier nicht um eine Übertragung von Hoheitsrechten durch Gesetz geht, wie es das Grundgesetz in Art. 23 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz formuliert, aber man muss natürlich sehen, wie das Bundesverfassungsgericht diese Bestimmung ausgelegt hat. Es geht also nicht nur um die Übertragung von Hoheitsrechten durch Zustimmung zu vertraglichen Änderungen, also zu Primärrecht, sondern es gibt einige Fälle, in denen das Bundesverfassungsgericht diesen besonderen Gesetzesvorbehalt, wie es da formuliert, auch anwenden will, wenn sekundäres Unionsrecht erlassen oder geändert werden soll. Im Maßstabteil der Entscheidung, in Randnummer 243, sind einige Fälle ausdrücklich genannt. Ich kann die Passage zu dem besonderen Gesetzesvorbehalt noch einmal zitieren: „Dieser Gesetzesvorbehalt ist zur Wahrung der Integrationsverantwortung und zum Schutz des Verfassungsgefüges so auszulegen, dass jede Veränderung der textlichen Grundlage des europäischen Primärrechts erfasst wird...“, – das haben wir hier nicht – „...Die Gesetzgebungsorgane des Bundes betätigen somit auch bei vereinfachten Veränderungsverfahren oder Vertragsabrundungen...“ – und jetzt kommt die Passage, um die es geht : „[...] bei bereits angelegten, aber der Konkretisierung durch weitere Rechtsakte bedürftigen Zuständigkeitsveränderungen und anderen Dingen ihren dem Ratifikationsverfahren vergleichbare politische Verantwortung.“

Das heißt also, es geht um etwas, wo die politische Verantwortung des Bundestages gefragt ist, was vergleichbar der Änderung von Primärrecht ist. Das Bundesverfassungsgericht sagt ausdrücklich, dabei bleibt ein der Ratifikationslage entsprechender Rechtsschutz gewahrt. Und es nennt, das ist richtig, im Anwendungsteil, im Subsumtionsteil, die Rechtsgrundlage des Art. 127 Abs. 6 ausdrücklich. Aber ich meine nicht, dass das, was das Bundesverfassungsgericht im Anwendungsteil formuliert, unbedingt abschließend zu verstehen ist, sondern es geht um das, was es im Maßstabteil entfaltet hat. Der Art. 127 Abs. 6 AEUV hat diese Problematik der Übertragung der Bankenaufsicht im Jahr 2009 wahrscheinlich auch noch nicht so im Fokus, dass das irgendwann einmal problematisch werden könnte. Es hat ausdrücklich den Fall des Artikel 352 AEUV genannt, wo auch alles so offen ist, dass der Bundestag, wenn er denn Primärrechtsänderungen zustimmt – den neuen Verträgen –, noch gar nicht absehen kann, auf was er sich da einlässt. Da sagt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich: Auch dann, obwohl es der Sache nach Sekundärrecht ist, muss der Bundestag vorher zustimmen. Insofern meine ich nach wie vor, dass man hier jedenfalls mit guten Gründen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, so wie es den Art. 23 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz versteht, so verstehen muss, dass hier in diesem Fall ein Gesetz erforderlich ist.

In einem Punkt stimme ich Herrn Mayer ausdrücklich zu. Wenn wir keine Kompetenz hätten – in Art. 127 Abs. 6 AEUV oder in einer der anderen Bestimmungen, die hier auch diskutiert werden, aber die meiner Meinung nach erst recht nicht einschlägig sind, es geht praktisch nur um den Art. 127 Abs. 6 –, wenn wir auf diese Norm die Kompetenz für die Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB nicht stützen könnten, dann kann das natürlich nicht dadurch geheilt werden, dass man hier ein Zustimmungsgesetz erlässt, denn dann müsste man Vertragsänderungen vornehmen, und dann müssten natürlich die anderen Mitgliedstaaten nach den Vorschriften ihres jeweiligen nationalen Verfassungsrechts dem auch zustimmen.

Zu dem Argument, dass der Fall des Art. 127 Abs. 6 AEUV im Integrationsverantwortungsgesetz nicht genannt ist, würde ich sagen, das Integrationsverantwortungsgesetz orientiert sich sehr nahe an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag. Aber natürlich kann ein einfaches Gesetz ohnehin nicht festlegen, wie die Verfassung auszulegen ist. Das kann nicht durch ein einfaches Gesetz verbindlich festgelegt werden, sondern das folgt unmittelbar daraus, wie die Verfassung zu verstehen ist, Art. 23 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz in diesem Fall. Und auf dem Boden der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts argumentiert, würde ich sagen, es spricht vieles dafür, dass ein Gesetz notwendig ist. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Für die Fraktion der SPD hat Herr Binding das Wort.

Abg. Lothar Binding (Heidelberg) (SPD): Ich würde gerne Herrn Prof. Welfens und Frau Prof. Buch zur Wirksamkeit und Praktikabilität der Tatsache befragen, dass wir nur die Aufsichtskompetenz an die EZB übertragen, aber mit Blick auf die Bankenunion, die Restrukturierung hinten anstellen und über die Einlagensicherung gar nicht mehr nachdenken. Wie wirksam kann ein Aufsichtsregime sein, wenn die Instrumente ohne ein Abwicklungsinstrument bei den Instituten, ohne einen Abwicklungsfonds, funktionieren sollen und mit welcher Geschwindigkeit kann agiert werden? Herr Dr. Wolff hat vorhin gesagt, dass man den Stöpsel ziehen könne. Diesen muss man ziehen, wenn die Badewanne überläuft, dann aber ist höchste Eile geboten. Wenn aber die nationalen Aufseher widersprechen, kann ein kompliziertes Verfahren angestoßen werden und zu viel Zeit verstreichen, um das Schlimmste zu verhindern. Am Ende ist dann möglicherweise die ganze Wohnung überflutet.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Welfens hat das Wort.

Sv Prof. Dr. Paul J.J. Welfens (Bergische Universität Wuppertal): Vielen Dank für die Frage. Ich stimme ausdrücklich zu, dass natürlich nach aller historischen Erfahrung Banken Krisen schnelles Handeln verlangen und daher die entsprechenden Institutionen funktionsfähig vorhanden sein müssen. Wir müssen uns natürlich zu allererst fragen, was wir aus den Fehlern der vergangenen Jahre gelernt haben – z. B. aus den skandalösen Zuständen in Irland, wo die EU-Bankenaufsichtsregelungen nicht angewendet wurden. Diese Dinge müssen auf den Tisch. Es gibt einen internen Bericht der EZB, der meines Wissens bisher nicht veröffentlicht wurde. Wir brauchen unbedingt diesen Vierklang von europäischer Bankenaufsicht, Restrukturierungsfonds, Einlagensicherung und Bankenfonds in einer vernünftigen Konstruktion.

Auf der anderen Seite müssen wir uns klarmachen, von welchen Größenordnungen wir reden. Schauen sie sich eine schlimme Bankenkrise wie die japanische an, die ziemlich lange dauerte. Dann sind sie bezüglich der Krisenkosten bei 20 Prozent des BIP. Schauen sie sich die (kurze) dreieinhalbjährige Bankenkrise in Finnland an, da waren es noch zehn Prozent des BIP. Stellen wir uns vor, dass in einem der größeren Länder wie Deutschland, Frankreich oder Italien irgendwie eine Schieflage entsteht. Mit welchem Recht wollen wir dann die notwendigen Restrukturierungsgelder – das wären anteilmäßig etwa vier bis fünf Prozent des Bruttoinlandsprodukts – bei Partnerländern einziehen? Stellen sie sich eine Krise in Höhe von fünf Prozent des BIP vor, dann ist der ganze ESM weg. Wir können doch nicht zulassen, dass wir in eine Situation geraten, in der die Bankenunion nicht voll

handlungsfähig wäre. Dann würde der Sinn, nämlich Vertrauen nach Innen zu schaffen, also einen bank run für immer zu verhindern und das Vertrauen der internationalen Kapitalmärkte in die Eurozone zu stabilisieren, gar nicht erreicht. Das muss gut durchdacht werden.

Vielleicht noch eine Anmerkung in Richtung Europäische Zentralbank: Man muss schon sehr gute Argumente finden, um zu begründen, warum eine Europäisierung der Bankenaufsicht qualitativ besser, professioneller, billiger und glaubwürdiger sein soll, als das, was wir bisher haben. Es gibt Argumente dafür, aber wenn sie die Bankenaufsicht der EZB übergeben, gehen sie ein ganz großes Risiko ein, denn die einzig voll glaubwürdige und handlungsfähige Institution der Eurozone wird dann sozusagen mit dem Risiko belastet, die selben dummen Fehler zu machen, wie sie in Irland, Spanien und anderswo passiert sind. Das wäre eine katastrophale Beschädigung an einer Stelle, an der wir uns das auf keinen Fall leisten können.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Frau Prof. Buch hat das Wort.

Sve Prof. Dr. Claudia Buch (Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Universität Magdeburg): Danke schön. Ihre Frage geht in eine ganz ähnliche Richtung wie die Frage, die Herr Schick eben gestellt hat. Wir haben jetzt einen Gesetzentwurf einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus betreffend vorliegen. Es gibt aber noch andere Elemente einer Bankenunion, die auch wichtig sind. Ich wollte kurz ansprechen, wie für mich der Idealfall auf lange Sicht aussieht. Wo wollen wir hin? Ich glaube, dass es für wirtschaftspolitische Entscheidungen immer wichtig ist, davon eine gute Vorstellung zu haben. Für mich ist das eine Aufsicht auf europäischer Ebene. Die Begründung habe ich eben gegeben. Es sollte eine Verlagerung von Risiken auf die europäische Ebene über die einheitliche Geldpolitik erfolgen. Auch auf dem Binnenmarkt haben wir erhebliche Ansteckungseffekte, was Banken Krisen angeht. Das bedeutet notwendigerweise, dass wir langfristig auch eine Restrukturierungskompetenz auf dieser Ebene brauchen. Denn was passiert, wenn beispielsweise der Asset Quality Review, die EZB, feststellt, dass eine bestimmte Bank die Kriterien nicht erfüllt und der nationale Aufseher sagt, er könne gerade überhaupt nichts machen, weil er keinen fiskalischen Spielraum habe? Wir können zur Kenntnis nehmen, dass diese Bank den europäischen Standards nicht genügt, aber wir können nichts dagegen unternehmen. Da kommt man sofort in eine Situation, in der es wieder auf die Geldpolitik zurückfällt, die Zwischenfinanzierung zu übernehmen.

Da bin ich bei dem Punkt, den Sie schon bei der Einlagensicherung angesprochen haben, nämlich dass Bankenrestrukturierung Geld kostet. Es ist günstiger, das frühzeitig zu machen. Das Verschleppen von Problemen ist teurer. Aber man benötigt eben einen

Finanzierungsmechanismus. Im politischen Prozess sind wir nun an der Stelle, wo wir erst das erste Element haben, und sollte man jetzt sagen: „Gut, dann lassen wir das erste Element mit der einheitlichen Aufsicht erst einmal so lange hintenan stehen, bis wir den ganzen Rest auch haben“, dann ist uns das Problem möglicherweise noch weiter aus dem Ruder gelaufen.

Deswegen wäre mein Ansatzpunkt, für die Übergangszeit mit den nationalen Restrukturierungsmechanismen zu arbeiten. Meines Wissens gibt es aber noch nicht in jedem Land eine nationale Restrukturierungsagentur. Diese müssten natürlich möglichst schnell geschaffen werden.

Das war das, was wir im Gutachten des Sachverständigenrats für den Übergang zur Bankenunion zu formulieren versucht haben. Wir haben den Prozess in drei Phasen gegliedert. In der ersten Phase müsste man die institutionellen Voraussetzungen schaffen, damit man funktionierende Behörden auf nationaler Ebene hat. Dann bräuchten wir dafür einen Finanzierungsmechanismus. Natürlich würden wir die übliche Haftungskaskade nutzen, also erst das Eigenkapital, dann das Fremdkapital, das bail-in-fähig ist, also nicht die privaten Einlagen, die über die Einlagensicherung abgesichert sind. Bankenrestrukturierungsfonds können wir natürlich auch nutzen, wo sie vorhanden sind. Im Falle Deutschlands wissen wir, dass diese noch nicht besonders gut befüllt sind, was Erträge aus der Bankenabgabe angeht. Das ist aber letztendlich auch das Ziel für die europäische Ebene. Wir werden aber für die Übergangszeit andere Finanzierungsmechanismen brauchen. Das kann der ESM sein, wenn es im Interesse der Allgemeinheit ist, die Banken eines Landes zu stützen, zu rekapitalisieren. Es könnte auch sein, dass gar nicht europaweit tätige Banken betroffen sind, so dass man auch an bilaterale fiskalische Ausgleichsmechanismen denken könnte. Das sind Instrumente, die man sicherlich auch in dieser Übergangsfrist einsetzen könnte. Die Möglichkeit der Bankenrekapitalisierung gibt es im ESM. Die halte ich, wenn man sie richtig einsetzt, für sinnvoll. Ich meine aber nicht die direkte Bankrekapitalisierung, sondern nur über den ESM, so wie im Moment der Plan ist. Wir hatten bei anderer Gelegenheit darüber gesprochen, wie man das sinnvoll, anreizkompatibel ausgestalten kann.

Ein Punkt zur Einlagensicherung: Wir haben uns im Sachverständigenratsgutachten dafür ausgesprochen, die Einlagensicherung aus den verschiedenen Gründen, die wir dort ausgeführt haben, auf nationaler Ebene zu halten. Wir können gerne ausführlicher darüber sprechen. Es wird häufig gefragt, ob das denn kompatibel ist. Nehmen wir das Beispiel der FDIC⁴ in den USA, da hat man eine nationale Einlagensicherung, die sehr eng in die Abwicklung und Restrukturierung eingebunden ist. Die FDIC hat ganz andere Kompetenzen und dadurch die Möglichkeit, wirklich zu restrukturieren und kann auf Finanzierungsmittel

⁴ Die Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) ist ein Einlagensicherungsfonds der Vereinigten Staaten von Amerika (http://de.wikipedia.org/wiki/Federal_Deposit_Insurance_Corporation).

des Finanzministeriums zurückzugreifen. Das sind die Dinge, bei denen der Vergleich zwischen Deutschland oder Europa und den USA hinkt. Mein Konzept für die Einlagensicherung ist, sie auf nationaler Ebene zu halten und zunächst die Standards der Einlagensicherung zu vereinheitlichen, damit wir wirklich einheitliche, risikoadjustierte Versicherungsprämien haben. Da gibt es vieles, was versicherungstechnisch einfach machbar ist. Ich glaube nicht, dass eine Einlagensicherung auf europäischer Ebene, der Schlüssel ist, um Risiken zwischen Banken und Staaten zu entkoppeln. Zunächst wird eine Vereinheitlichung der Versicherungsstandards benötigt und nicht die Einführung einer gemeinsamen Versicherung, nachdem der Versicherungsfall – wir haben über legacy assets gesprochen – bereits eingetreten ist. Danke schön.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Die nächsten Fragen kommen von der Fraktion der CDU/CSU. Das Wort hat Herr Michelbach.

Abg. Dr. h. c. Hans Michelbach (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, ich habe eine Frage an die Realwirtschaft, insbesondere an den Deutschen Industrie- und Handelskammertag. Und auch noch an Herrn Prof. Hartmann-Wendels. Es geht mir um die Auswirkungen der Neugestaltung der Europäischen Bankenaufsicht auf die Realwirtschaft, insbesondere bezüglich der Verlagerung bei den großen Instituten auf die europäische Ebene in Relation zu den kleineren und mittleren Instituten, die weiter auf nationaler Ebene beaufsichtigt werden sollen. Mir kommt es darauf an, dass die Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen EZB und der nationalen Aufsichtsbehörde aus Sicht der Realwirtschaft beurteilt wird.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für die IHK hat das Wort Herr Schumann.

Sv Alexander Schumann (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.): Vielen Dank für die Einladung und auch vielen Dank für die Frage. Natürlich ist die Realwirtschaft in diesem Zusammenhang eigentlich die „kreditnehmende Wirtschaft“, wie die Kollegen der Kreditwirtschaft das auch ganz gerne hören. Denn auch Banken und Versicherungen und andere Finanzinstitute sind ja reale Wirtschaft. Das muss man auch immer wieder sagen.

Die Unternehmen in Deutschland betrachten mit Spannung ein Projekt wie die Bankenunion bzw. den einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Wie bei anderen Projekten in diesem Zusammenhang ist das Petition der Wirtschaft, dass das zu vertretbaren Kosten passiert. Nun kann man das vielleicht als institutionellen Reflex abtun, aber wir wissen von anderen Projekten, dass so etwas oft mit Aufwand bei den Kreditinstituten verbunden ist. Wir gehen davon aus, dass auch ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus da keinen Unterschied machen wird. Das sind Kosten, die dann ja nicht allein von den Kreditinstituten getragen

werden können, sondern das wird in irgendeiner Form dann auch überwältigt werden auf die Unternehmen. Natürlich hat die Stabilität des Finanzsystems und damit auch eine stabilere Unternehmensfinanzierung ihren Preis. So weit sehen wir das auch. Aber die Belastung muss in einem vertretbaren Rahmen bleiben.

Nachdem die Bankenunion für Europa letztes Jahr im Juni ja doch so ein bisschen aus dem Hut gezaubert wurde und der Eindruck bei den Unternehmen, die wir vertreten, entstanden ist, dass hier durchaus ein Vehikel geschaffen werden soll, um vielleicht eigene Schäden durch das Geld anderer Leute zu bezahlen, ist es gut, wenn auf dem beschrittenen Weg vorsichtig vorangegangen wird, in einem stufenweisen Verfahren. Die guten nationalen Mechanismen, die wir gerade auch in Deutschland geschaffen haben, sollten weiterhin für eine Vielzahl der Institute, die bei der Mittelstandfinanzierung eine wichtige Rolle spielen, erhalten bleiben.

Wir sehen das Ziel, die Stabilität des Finanzsystems in Europa zu erhöhen und dabei die guten Institutionen, die wir in Deutschland haben, zu erhalten und mit einzubringen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips als richtig an. Dass das mit Kosten verbunden sein wird, darüber machen wir uns keine Illusionen.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Herr Prof. Hartmann-Wendels.

Sv Prof. Thomas Hartmann-Wendels (Universität zu Köln): Vielen Dank für die Frage. Für die Bankenaufsicht wird ja die Zweite Säule immer wichtiger, bzw. sie ist in den letzten Jahren immer wichtiger geworden. Also es geht nicht nur um die Eigenmittelunterlegungssätze, die wir in der Solvabilitätsverordnung haben oder demnächst in der CRR. Sondern auch die Umsetzung der Bankenaufsicht verursacht teilweise hohe Kosten bei den Instituten. Die MaRisk, die Mindestanforderungen an das Risikomanagement, sind in den letzten Jahren mehrfach novelliert und immer weiter nach oben geschraubt worden. Prinzipiell gilt dabei ja der Grundsatz der Proportionalität – dass man also von kleinen Instituten weniger strenge und weniger aufwendige Risikomanagementsysteme erwartet als von großen Banken. Ich will der Bankenaufsicht auch gar nicht abstreiten, dass sie versucht, diesem Grundsatz gerecht zu werden. Aber es geht eben nicht hundertprozentig, sondern kleinere Institute werden doch meistens überproportional stark betroffen von den organisatorischen Anpassungen, die vorgenommen werden.

Nun muss man sehen, wie sich das weiterentwickelt, wenn künftig die großen Institute direkt von der EZB beaufsichtigt werden und die kleineren, weniger bedeutenden Institute dagegen zunächst bei den nationalen Aufsichtsbehörden verbleiben. Bekommen wir dort eine Zweiklassenaufsicht, oder wird hier so eng harmonisiert, dass es doch eine einheitliche

Aufsicht ist? Gerät dann der Grundsatz der Proportionalität vielleicht ein bisschen aus dem Blickwinkel, weil sich dann doch alles nach den großen Instituten richtet? Die EZB hat letztlich das letzte Entscheidungsrecht, und dies gilt wahrscheinlich dann auch für die Zweiten Säule, wie die Dinge umgesetzt werden sollen. Es ist die Frage, ob das dann bei den kleinen Instituten auch mit vertretbaren Kosten umsetzbar ist, was sich dann letztlich auch auf die Kreditversorgung des Mittelstandes auswirkt. Da wird man sorgfältig aufpassen müssen, da im Moment noch vielen unklar ist, wie die Zusammenarbeit aussehen wird.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Nächster Fragesteller ist Herr Brinkhaus für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. Ralph Brinkhaus (CDU/CSU): Vielen Dank. Die Frage richtet sich an die Deutsche Kreditwirtschaft und an den Verband der Auslandsbanken in Deutschland. Es gibt einen gegenwärtigen Verhandlungsstand bei der Verordnung zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank („SSM-Verordnung“). Das hat sich seit dem letzten Jahr entwickelt, und es hat sich auch einiges in den Verhandlungen bewegt. Da stellt sich die Frage: Wie bewerten Sie das?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Es beginnt Herr Dr. Schackmann-Fallis für die Deutsche Kreditwirtschaft.

Sv Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis (Die Deutsche Kreditwirtschaft (DSGV)): Vielen Dank. In diesem Fall antworte ich für den Deutschen Sparkassen- und Giroverband und würde die anderen Kollegen bitten, aus ihrer Sicht zu ergänzen. Wir als Deutscher Sparkassen- und Giroverband halten eine europäische Aufsicht in erster Linie für grenzüberschreitend tätige Institute – das bedeutet in der Regel systemrelevante Banken – für sinnvoll und angemessen, nicht jedoch für die kleineren Institute jedweder Säule ohne grenzüberschreitendes Geschäft, die keine Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems bedeuten.

Es wurde im Laufe der Diskussion eine Zuständigkeitsgrenze für die EZB in Höhe von 30 Mrd. Euro eingeführt. Das ist ein kleiner Schritt auf einem richtigen Weg, den wir begrüßen. Wir hätten uns diese Grenze etwas höher gewünscht. Sie ist zu niedrig, um eine klare Abgrenzung zwischen den kleinen und mittleren Banken in Deutschland und den wirklich systemrelevanten Instituten zu bieten, und sie ist in ihrer Handhabung zu starr. Denn über die Jahre hinweg wird sich erweisen, dass viele Institute in diese Grenze hineinwachsen. Ein sinnvoller Anknüpfungspunkt hätten hier die an anderer Stelle in der CRR erwähnten 70 Mrd. Euro für große systemrelevante Banken oder die Aufgreifschwelle in den USA von 50

Mrd. Dollar sein können. Aber im Prinzip halten wir diese Entwicklung im Laufe der Debatte für hilfreich.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Offensichtlich hat die Deutsche Kreditwirtschaft keine einheitliche Position. Wenn die Kollegen einverstanden sind, gebe ich das weiter. Ich sehe Zustimmung. Bitte schön.

Sv Thorsten Höche (Die Deutsche Kreditwirtschaft (BdB)): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sie wissen vielleicht noch, dass wir uns grundsätzlich einen Ansatz gewünscht hätten, der alle Kreditinstitute der Aufsicht unter dem Dach der EZB unterstellt hätte. Wir glauben, aus den hier schon zur Sprache gekommenen Gründen, dass es gerade bei der Frage einer Restrukturierung und der Aufsicht in Krisennähe immer auch um Zeit geht. Und ob dann die Abstimmungsprozesse zwischen den Zuständigkeitsbereichen bzw. die Kompetenzfragen zwischen der nationalen und der europäischen Aufsicht effizient funktionieren werden, wird man sehen müssen. Wir sind auf der anderen Seite Realisten genug, um zu sehen, dass das vorliegende Ergebnis im Augenblick offenbar in Brüssel der politische Kompromiss zu sein scheint. Es ist ja auch Einiges vorgesehen, was Durchgriffsrechte der EZB betrifft. Man wird mit diesem Ansatz erst einmal leben müssen. Wir hoffen alle, dass es keine Fälle geben wird, die uns zu einem späteren Zeitpunkt zur Korrektur dieses Ansatzes zwingen werden. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank Herr Höche. Dann hat das Wort Herr Dr. Wagner für den Verband der Auslandsbanken.

Sv Dr. Oliver Wagner (Verband der Auslandsbanken in Deutschland e. V. (VAB)): Herzlichen Dank Frau Vorsitzende. Sehr geehrter Herr Brinkhaus, herzlichen Dank für die Frage. Für die Auslandsbanken hat sich insbesondere vor dem Hintergrund der weit ausufernden Finanzkrise der Wunsch nach einer weiteren Europäisierung in Form der Europäischen Bankenaufsicht erfüllt. Wir mussten zuvor beobachten, dass die nationalen Aufseher überall in Europa immer regionaler agiert haben. Das steht eigentlich im Widerspruch zu einer Fortentwicklung des europäischen Binnenmarktes. Aus diesem Grund waren wir erfreut, als der Vorschlag auf den Tisch kam. Direkt alle Banken unter die Beaufsichtigung der EZB zu stellen, hätten wir für sehr ambitioniert gehalten. Genauso wie seinerzeit den Zeitplan. Deswegen begrüßen wir es, dass jetzt schrittweise vorgegangen werden soll, sowohl im Hinblick auf den Anwendungsbereich als auch im Hinblick auf den Zeithorizont. Ich glaube, da sind wir auf einem guten Weg. Insofern beurteile ich die Entwicklung positiv.

Ein Wehmutstropfen für uns ist die Begrenzung auf die Eurostaaten. Hier hätten wir uns gewünscht, dass man auf europäischer Ebene noch weiter daran arbeitet, alle EU-Staaten mit unter die Europäische Bankenaufsicht zu bekommen. Wenn ich in meinen Mitgliederkreis schaue: Sehr viele Banken, die als EWR-Niederlassungen in Deutschland tätig sind, kommen mit einem europäischen Pass aus Großbritannien. Sprich: Für diese Institute wird in den meisten Fällen weiter die britische Aufsicht zuständig sein. Da wäre es sicherlich hilfreicher gewesen, wenn man die Briten mit an den Tisch gebracht hätte. Aber da gibt es natürlich andere Gründe, die wir hier sicherlich nicht entscheiden können.

Mein Urteil: Es ist ein wichtiger erster Schritt. Wir müssen aber die Abwicklungsmechanismen bzw. den Abwicklungsfonds in zeitlicher Nähe zur Europäisierung der Aufsicht durch die EZB ebenfalls auf den Weg bringen. Ohne das wird es nicht funktionieren, da die grenzüberschreitenden Geschäfte unserer Mitglieder nicht an den Landesgrenzen enden, sondern europäische und internationale Auswirkungen haben. Das müssen wir jetzt kurzfristig europäisch angehen. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für die FDP-Fraktion stellt die nächsten Fragen Herr Sänger.

Abg. Björn Sänger (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an die Deutsche Kreditwirtschaft und an den Verband der Auslandsbanken und würde mir hier ebenfalls wünschen, wenn die einzelnen Säulen innerhalb der Kreditwirtschaft diese Frage auch einzeln beantworten könnten. Mich interessieren die Folgen der neuen Aufsicht aus Sicht der Institute, insbesondere mit Blick auf den Organisationsaufwand und eventuell anfallende Kosten.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich fände es schön, wenn die Deutsche Kreditwirtschaft vielleicht nicht mit fünf Statements antworten würde. Herr Dr. Schackmann-Fallis.

Sv Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis (Die Deutsche Kreditwirtschaft (DSGV)): Ich glaube, ich kann mich den Ausführungen, die vorher aus der Reihe der vor mir sitzenden Sachverständigen kamen, anschließen. Der Organisationsaufwand wird vor allem für die Institute, die die Eingriffsschwelle überschreiten und deshalb direkt von der EZB beaufsichtigt werden, erheblich sein. Das ist spekulativ. Wir wissen noch nicht, wie die Praxis ausgestaltet werden wird, und es ist zu hoffen, dass es hier keine Doppelzuständigkeiten gibt. Allerdings schließe ich die auch nicht aus. Wie werden mit der EZB eine Aufsicht erleben, die ihre Reputation auf keinen Fall gefährdet sehen will und deshalb die Institute sehr eng begleiten wird. Gleichzeitig haben wir mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde in London eine weitere für die gesamte Europäische Union

zuständige Aufsichtsbehörde. Dort werden die Regeln gesetzt, und es steht zu befürchten, dass es Konflikte geben wird zwischen dem Regelsetzer in London, in dem ja auch die nationalen Aufsichtsbehörden vertreten sind und derjenigen Institution, die für den Euroraum diese Regeln dann exekutieren muss. Da könnten sich Konflikte ergeben, die für die beaufsichtigten Institute sehr kostenträchtig sein können. Ich glaube, wir alle müssen darauf achten, dass es nicht zu zusätzlichen Belastungen kommen wird.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Besteht dringender Ergänzungsbedarf bei der Kreditwirtschaft? Das sehe ich nicht. Dann hat das Wort Herr Dr. Wagner für die Auslandsbanken.

Sv Dr. Oliver Wagner (Verband der Auslandsbanken in Deutschland e. V.(VAB)): Herzlichen Dank. Die Auslandsbanken sind in Deutschland ja in unterschiedlichen Organisationsformen tätig. Das sind einmal Töchter in Form einer eigenen AG oder GmbH, die derzeit von der BaFin und von der Bundesbank beaufsichtigt werden. In der Regel verfügen Auslandsbanken in dieser Organisationsform über ein Bilanzvolumen unterhalb der 30 Mrd.-Schwelle, so dass wir nicht damit rechnen, dass die EZB-Aufsicht dort zusätzliche Kosten mit sich bringen wird. Es wird natürlich sein, dass bei Töchtern von anderen Banken, die in der EU tätig sind und auf Gruppenebene von der EZB beaufsichtigt werden, das herunter reicht. Das ist aber recht schwierig abzuschätzen.

Außerdem gibt es die Organisationsform der Zweigstelle. Das sind unselbstständige Einheiten. Das ist eine Organisationsform, die nicht europarechtlich reguliert ist, sprich da ist rein nationales Recht anzuwenden. Da werden also weiterhin die BaFin und die Bundesbank zuständig sein. Insofern gibt es keine großen Auswirkungen. Ähnliches gilt für die EWR-Niederlassungen, weil hier weiterhin die Heimatlandbehörde zuständig sein wird. Das wird dann je nach Größe der Konzernmutter die jeweilige nationale Aufsichtsbehörde oder eben die EZB sein. Wir hoffen natürlich auf langfristige Sicht durch die Europäisierung der Bankenaufsicht auf eine weitere Harmonisierung des gesamten Bankaufsichtsrechts und am Ende des Tages daraus folgend auf eine gewisse Reduzierung des Aufwands und damit auch der Kosten.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Nächster Fragesteller ist Herr Schneider für die SPD-Fraktion.

Abg. Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Vielen Dank. Zunächst eine Frage an Herrn Prof. Meier. Ich möchte auf die Frage nach dem Auskunftsrecht über die Entscheidung der EZB bezogen auf nationale Banken und bezogen auf den Bundestag zu sprechen kommen. Im Verordnungsentwurf ist vorgesehen, dass das Parlament, der Deutsche Bundestag, ein

Auskunftsersuchen stellen kann, die EZB aber keine Auskunftspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag hat. So lange die Abwicklungseinrichtungen aber national sind, trägt der Deutsche Bundestag aber die Finanzverantwortung auch für große Banken. Wie sehen Sie das vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum ESM, aber auch generell bezüglich der Frage von Handlungen rechtsstaatlicher Ebenen und dem Demokratieprinzip?

An Frau Prof. Buch richte ich die Frage nach nationalen versus europäischen Bankenabwicklungsmechanismen. Sie haben den ESM als Vehikel zur Direktkapitalisierung ausgeschlossen. Sind Sie der Auffassung, dass es klug ist, es so zu machen wie die Bundesregierung, nationale Abwicklungsregime vorzusehen, oder sollte man, wenn man eine Aufsicht der EZB auf europäischer Ebene hat, auch die Abwicklungseinrichtung bzw. die Finanzierung auf europäischer Ebene ansiedeln?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Mayer, Sie haben das Wort.

Sv Prof. Dr. Franz C. Mayer (Universität Bielefeld): Vielen Dank für die Frage. Ich denke, eigentlich sind das zwei Aspekte, die man hier in den Blick nehmen muss. Das eine ist die Frage der Auskunftsrechte der nationalen Parlamente. Das ist letztlich die Demokratiefrage. Das andere war die Frage: „Wie ist das eigentlich genau, so lange sich die Abwicklungsdimension auf nationaler Ebene bewegt, und was wird das Bundesverfassungsgericht dazu sagen?“

Was die Auskunftsrechte und die Einbeziehung der nationalen Parlamente angeht, würde ich schon sagen, was in der Verordnung vorgelegt ist, scheint mir durchaus tragfähig. Es ist ja nicht so, dass das Parlament ohne Weiteres in alle möglichen Aufsichtskontexte hineinsehen kann. Das ist, denke ich, ohne Weiteres einsichtig, wenn Sie sich banale Beispiele wie z. B. die Gaststättenaufsicht vor Augen führen. Das macht das Parlament nicht. Aber auch bei dem, was wir derzeit mit der BaFin organisiert haben, ist es nicht ohne Weiteres der Fall, dass das Parlament das, was die BaFin macht, unmittelbar kontrolliert. Sondern die demokratische Kontrolle läuft hier letztlich über die Verantwortlichkeit der Regierung. Es gibt ja auch noch eine europäische Ebene. Es ist so, dass bestimmte Rechenschaftspflichten auf europäischer Ebene bestehen, wo das Europäische Parlament eingebunden ist. Das ist in der Gesamtschau durchaus ein tragfähiges Konzept.

Was ist jetzt aber mit dem Problem, dass die Aufsichtsdimension einerseits und die Abwicklungsdimension andererseits zusammengehören? Wir müssen uns dann schon fragen: Wollen wir jetzt über diese Übergangsphase reden, bis wir den Abwicklungsmechanismus auf europäischer Ebene etabliert haben, oder ist das eine Frage,

die sich darauf richtet, was ist, wenn das dauerhaft auseinander fällt? Das Bundesverfassungsgericht scheint mir darauf hinzudeuten, dass es sinnvoller ist, sich darauf zu konzentrieren, wie das mit einem Abwicklungsmechanismus auf europäischer Ebene aussehen würde. Wir müssten schauen, was die entsprechenden Kompetenzgrundlagen sind, und wie das konkret aussehen würde. Wäre das eine Behörde, wäre das eines der Organe, das wir schon haben?

Ich will hier nur ein Stichwort nennen. Es gibt bei der Abwicklungsdimension das Problem, dass wir auf europäischer Ebene nicht ohne weiteres neue Behörden schaffen können, die eigene Policy-Entscheidungen treffen. Das hat mit einer Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu tun, der so genannten Meroni-Doktrin, wo der Europäische Gerichtshof einmal gesagt hat, dass das nicht geht. Politikermessen muss, bei den etablierten Organen verortet sein. So dass wir uns auf der europäischen Ebene bei der Abwicklungsdimension fragen müssten, wer das machen soll. Die EZB oder wahrscheinlicher dann eher die Kommission? Das müsste man noch einmal im Einzelnen vertiefen. Das war jetzt nicht ganz Ihre Frage, aber ich kann gerne noch etwas dazu sagen, was die möglichen Rechtsgrundlagen wären, die Modelle. Aber ich würde mich auf diese Dimension konzentrieren. Ich glaube schon, dass man etwas zustande bekommt, was mit dem Bundesverfassungsgericht und seiner Rechtsprechung vereinbar ist.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Es folgt Frau Buch.

Sv Prof. Dr. Claudia M. Buch (Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Universität Magdeburg): Dankeschön. Ich fange einmal ganz am Schluss bei dem Angebot von Herrn Mayer an. Ich wäre in der Tat sehr interessiert, wie man juristisch eine europäische Abwicklungsbehörde etablieren könnte. Denn ich kann als Volkswirtin lediglich sagen, was ökonomisch sinnvoll wäre. Es kann auf keinen Fall sinnvoll sein, diese Abwicklungsfunktion in die EZB in irgendeiner Weise hereinzunehmen. Das muss klar sein. Sie muss außerhalb der Notenbank liegen. Das ist völlig unstrittig. Ganz einfach, weil es sehr schnell immer auch fiskalische Themen berührt, wenn es um die Finanzierung von Abwicklung geht. Darüber hatte ich eben gesprochen.

Ich würde aber gerne noch einen Schritt zurück gehen und eher zum Kern Ihrer Frage kommen. Bisher existiert ja noch nicht in jedem Land wirklich eine Restrukturierungsbehörde bzw. ein Abwicklungsregime, das funktionsfähig ist. Insofern ist bei dem Single Resolution Mechanism der Ausgangspunkt etwas anders als beim einheitlichen Aufsichtsmechanismus, wo wir Aufsichtssysteme in allen Ländern hatten, die aber eben nicht auf europäischer Ebene zentralisiert waren. Deswegen müssen wir auch da wieder politisch pragmatisch sein und einen Schritt nach dem anderen machen.

Bei den Überlegungen, die im Zusammenhang mit der Restrukturierungsrichtlinie derzeit diskutiert werden, geht es ja zunächst einmal darum, welchen rechtlichen Rahmen diese Restrukturierungsregimes denn auch auf nationaler Ebene haben sollen. Das muss umgesetzt werden. Letztlich sprechen wir da über ein Insolvenzrecht für Banken an der Stelle, wo sich das übliche Insolvenzrecht so nicht anwenden lässt. Wenn diese Dinge auf nationaler Ebene umgesetzt sind – und das muss möglichst schnell gehen – dann ist, wenn es eine Vereinbarung gibt, der Schritt auch nicht mehr so weit, falls entsprechende Bankenrestrukturierungsfonds durch die Mittel einer Bankenabgabe auch befüllt sind.

Es wird sicherlich auch Zeit in Anspruch nehmen, bis diese Kompetenz auch zentral auf die europäische Ebene übertragen werden kann. Das ist ja eigentlich der Ausgangspunkt dessen, worüber wir sprechen – langfristig eine einheitliche Aufsicht auf europäischer Ebene zu haben. Dann macht es aus Gründen von Kosten, Transparenz, Einheitlichkeit und Schnelligkeit der Verfahren keinen Sinn, wenn diese einheitliche Aufsicht dauerhaft immer die Handlungskompetenz an die jeweiligen nationalen Restrukturierungsfonds übergeben muss.

Nochmals zusammenfassend: Wir müssen sicherlich erst einmal von den nationalen Systemen ausgehen, von der Vereinheitlichung des rechtlichen Rahmens, so dass überhaupt die Abwicklungsinstrumente zur Verfügung stehen. So weit sind wir in vielen Bereichen ja noch gar nicht. Dann können wir auch auf die europäische Ebene gehen. Dankeschön.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Nächster Fragesteller ist Herr Michelbach für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. Dr. h. c. Hans Michelbach (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, ich habe eine Frage an die Deutsche Bundesbank und an den Deutschen Sparkassen- und Giroverband, Herrn Dr. Schackmann-Fallis. In diesem Gesetz ist keine Einlagensicherungssystematik oder eine gemeinschaftliche Altschuldentilgungsfondslösung beinhaltet. Es liegt dazu aber gleichzeitig ein Antrag der Opposition vor. Wir müssen uns mit dem Thema befassen. Welche Auffassung und Beurteilung haben Sie zu dieser Frage des gemeinschaftlichen Altschuldentilgungsfonds und einer europäischen Einlagensicherungssystematik?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für die Bundesbank hat das Wort Herr Quinten.

Sv Daniel Quinten (Deutsche Bundesbank): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, Herr Abgeordneter. Ich beginne einmal mit der gemeinsamen europäischen Einlagensicherung. Eine grundsätzliche Harmonisierung der Einlagensicherungssysteme in Europa ist ja keine neue Idee. Ich glaube, die entsprechende Richtlinie dazu gibt es schon seit Anfang der

1990er-Jahre. Derzeit befindet sich diese Richtlinie in einem Überarbeitungsprozess. Die Arbeiten sind, soweit ich darüber richtig informiert bin, allerdings im Moment ausgesetzt, da mit Vorrang derzeit die Errichtung des gemeinsamen Aufsichtsmechanismus und die Fragestellung der europäischen Restrukturierung und Abwicklung behandelt werden. Diese zeitliche Reihenfolge halten wir für richtig. Die beiden Elemente einer gemeinsamen Aufsicht und einer gemeinsamen Abwicklung sollten prioritär behandelt werden. Eine gemeinsame Einlagensicherung in Europa setzt auch aufgrund der großen Nähe zum Einsatz von Steuergeld unseres Erachtens eine viel stärkere fiskalische Integration im Sinne einer europäischen Fiskalunion voraus, als wir sie im Moment tatsächlich haben.

Zu Ihrer zweiten Frage nach dem Vorschlag des Schuldentilgungspakts. Aus unserer Sicht bringt der Vorschlag, der dort für eine umfangreiche Gemeinschaftshaftung gemacht wird, die Balance zwischen Haftung und Kontrolle aus der Balance. Im Grunde bleibt, so lesen wir den Vorschlag, die nationale Eigenverantwortung in der Finanzpolitik weitgehend bestehen. Es erfolgt keine Verlagerung von Souveränitätsrechten auf die europäische Ebene, zumindest nicht in einem Umfang, der über das hinausgeht, was wir auch heute schon kennen. Eben auch nicht bei einem Bruch von Regeln. Der Vorschlag sieht zwar Sicherheiten vor, die aus unserer Sicht aber nicht ausreichend sein dürften. Ich kann Ihnen eine Zahl von Ende des Jahres 2011 liefern. Die Schulden, die über 60 % des nationalen Bruttoinlandsprodukts hinausgehen, summieren sich auf 2,3 Bill. Euro, also 2 300 Mrd. Euro. Die Sicherheiten, die hierfür dafür vorgesehen sind, sind aus unserer Sicht nicht ausreichend. Darüber hinaus kennt der Vorschlag auch keine ambitionierte fiskalische Ausrichtung in dem Sinne, dass man die Finanzpolitiken der Mitgliedstaaten tatsächlich etwas zügelt. Aus unserer Sicht sind die Hilfsmechanismen von EFSF und ESM deutlich angemessener, und wir sehen den Schuldentilgungspakt als etwas, was man nicht heute, sondern erst in einer umfassenden Fiskalunion realisieren kann. Herzlichen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Es folgt Herr Dr. Schackmann-Fallis.

Sv Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis (Die Deutsche Kreditwirtschaft (DSGV)): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich glaube, ich kann im Hinblick auf die Frage zur Anlagensicherung auch für die gesamte Deutsche Kreditwirtschaft sprechen. Die Deutsche Kreditwirtschaft spricht sich strikt gegen eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung aus. Wir sind nicht gegen gemeinsame Regeln, die wir für notwendig halten, um in der ganzen Europäischen Union ein gleiches Sicherheitsniveau herbeizuführen, aber wir halten nichts davon, wenn die entsprechenden Fonds vergemeinschaftet werden. Eine europäische Einlagensicherung mit einer Vergemeinschaftung der Mittel würde das Vertrauen der Sparer in den stabilen Ländern in die Funktionsfähigkeit der Sicherungssysteme insgesamt und damit auch in die

Sicherheit ihrer Spareinlagen schwächen. Das ist der Hauptgrund dafür, dass wir dafür plädieren, die Einlagensicherungssysteme in nationaler Verantwortung zu belassen.

Wir würden damit gleichzeitig Ansteckungseffekten bei Bankenkrisen vorbeugen, das ist das sogenannte Firewall-Argument, und wir würden das Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Systeme deutlich stärken. Deshalb ist es notwendig, dass die Einlagensicherungsrichtlinie, die ja bis Februar vergangenen Jahres fast schon endverhandelt war und vom Europäischen Parlament auch beschlossen wurde, nunmehr auch im Trilog durch Rat, Parlament und der Assistenz der Kommission endgültig verhandelt und dann auch beschlossen wird – und zwar als eigenständige Richtlinie und nicht als Teil der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (RRD).

Das Europäische Parlament hat sich im Februar vergangenen Jahres sehr eindeutig positioniert. Die Unterschiede zwischen den verhandelnden Parteien waren nicht mehr sonderlich groß, und wir glauben, dass dies eine gute Grundlage für eine endgültige Verabschiedung sein könnte, weil die offenen Punkte bezüglich des Zielvolumens und der Notfallauszahlung eigentlich rasch überwunden werden sollten. Deshalb begrüßen wir auch die Initiative, die anscheinend zwischen Deutschland und Frankreich verabredet worden ist, auf dieser Grundlage möglichst noch im Juni erneut in die Beratungen einzutreten.

Ihre zweite Frage betrifft den Altschuldentilgungsfonds. Zunächst gibt es dazu die Vorschläge des Sachverständigenrates, der keine Eurobondskonstruktion, sondern Erleichterungen bei der Refinanzierung vorgesehen hat. Außerdem beinhaltet er eine Stärkung des Vertrauens durch klare Verpflichtungen zum Abbau aller Schulden über 60 Prozent des BIP. Die hier schon genannten Schwächen dieses Vorschlages lassen sich durch Ergänzungen kompensieren. Man könnte das Startvolumen mindern, man könnte die Sicherheiten auf 100 Prozent der Währungsreserven erhöhen, und man könnte die Wiederaufnahme in den Fonds blockieren, wenn Zusagen nicht eingehalten werden, um damit eine Haftungsunion in Europa zu vermeiden.

Wir sind deshalb der Auffassung, dass sich, wenn man in diese Richtung weiter denkt und man einen solchen Fonds etablieren könnte, durch den Abbau der Verschuldung und den Abbau der Zinsbelastung neue wirtschaftspolitisch sinnvolle Wachstumsspielräume ergeben könnten. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Herr Dr. Troost hat das Wort für die Fraktion DIE LINKE.

Abg. Dr. Axel Troost (DIE LINKE.): Danke schön. Ich würde ganz gerne erst einmal nur bei der Aufsicht bleiben. Das ist ja hoffentlich fast 100 Prozent des Geschäftes, und die Abwicklung und die Einlagensicherung sind nur die Ausnahmen.

Meine Fragen gehen an Bundesbank und BaFin. Ich möchte mir das Ganze einmal konkret vorstellen. Nehmen wir einmal eine Bank. Da können wir z. B. die Deutsche Bank nehmen. Aber wir könnten auch eine große Landesbank nehmen. In Deutschland, Spanien und Großbritannien gibt es z. B. Teile der Deutschen Bank. Bisher ist es so, dass die nationalen Behörden dafür zuständig sind und dass das zusammenläuft bei Bundesbank und BaFin. Es gibt aber auch diese Colleges der EBA, wo sich dann die einzelnen Länder zusammen setzen. Zumindest die Aufsicht in Luxemburg hat berichtet, als wir da waren, dass man das ganz interessant fand.

So, und jetzt die Frage: Wie wird denn die Aufsicht über die Deutsche Bank laufen, wenn alles zur EZB gegangen ist? Also – fangen wir an – die Bundesbank macht nach wie vor die Prüfung für Deutschland? Oder macht das auch schon die EZB? Macht die EZB auch die direkte Prüfung für Spanien? Und Großbritannien? Wir waren ja mit dem Finanzausschuss dort und haben gehört: „Die Bankenunion ist ganz toll. Aber selbstverständlich nicht mit uns.“ Insofern: Die sind nicht dabei. Gibt es da trotzdem diese EBA-Konsultationen, in diesem Fall zwischen der EZB und der britischen Aufsicht?

Ich will mir das einfach einmal ganz konkret vorstellen. Laufen die Gesamtinformationen dann trotzdem auch noch zur BaFin, weil man den Anspruch hat, auch noch Allfinanzaufsicht zu sein, also die Verflechtung z. B. dieser Bank mit der restlichen Kreditwirtschaft zu beobachten? Das würde mich schon noch einmal interessieren, wie das überhaupt angedacht ist. Da fehlt mir im Augenblick noch ein bisschen die Fantasie. Ich sehe die Gefahr, dass die Aufsicht möglicherweise sogar schlechter wird als bisher.

Noch konkret die Frage an die Bundesbank: Sie hatten eben gesagt: „Was wir an Informationen haben, werden wir natürlich unserem Chef, Herrn Weidmann, weitersagen.“ Das lässt sich auch gar nicht vermeiden. Aber wenn das dann so ist, wie funktioniert dann die Trennung von Geldpolitik und Aufsicht in der EZB? Wenn Ihr Chef die Information von der Bundesbank über die Aufsicht bekommen hat, kann er ja nicht sagen: „Die Information habe ich nicht“, wenn er im geldpolitischen Gremium der EZB sitzt. Insofern ist ja dann schon die Frage, wie die Wand, die zwischen Aufsicht und Geldpolitik aufgebaut werden soll, überhaupt funktionieren kann, wenn sie schon national gar nicht zu halten ist.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Es beginnt Herr Quinten, bitte schön.

Sv Daniel Quinten (Deutsche Bundesbank): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, vielen Dank, Herr Abgeordneter. Zur Aufsichtsorganisation, zu Ihrer ersten Frage. Ich kann Ihnen den aktuellen Diskussionsstand schildern. Es gibt in den vorbereitenden Arbeiten zum gemeinsamen Europäischen Aufsichtsmechanismus noch keinen verbindlichen Beschlussstand, der muss vom EZB-Rat erst getroffen werden. So weit ist der Rat im Moment noch nicht. Wir stellen uns das derzeit so vor, dass die Aufsicht über eine große Bank in sogenannten gemeinsamen Aufsichtsteams organisiert wird. Diese gemeinsamen Aufsichtsteams setzen sich zusammen einerseits aus Mitarbeitern der EZB, also Kollegen, die direkt bei der EZB angestellt sind, und zum anderen natürlich aus laufenden Aufsehern, aus Mitarbeitern der Bankenaufsicht aus den verschiedenen teilnehmenden Mitgliedstaaten. Im Falle eines deutschen Kreditinstitutes gehe ich davon aus, dass das überwiegend deutsche Aufseher sein werden. Allerdings werden in diesen Aufsichtsteams auch Aufseher aus anderen Staaten vertreten sein, beispielsweise aus den Staaten, allerdings nicht zwingend auf die eingegrenzt, in denen dieses Kreditinstitut tatsächlich tätig ist. Diese gemischten Aufsichtsteams beaufsichtigen ein Kreditinstitut nach den Prozessen, die man im Aufsichtsablauf hat. Wir haben im Rahmen der Bankenaufsicht rund 28 Prozesse identifiziert. Diese Prozesse können sie noch einmal untergliedern in verschiedene Subprozesse. Die Aufsichtsteams führen die Aufsicht über diese Kreditinstitute entsprechend aus.

Wenn Sie Fragen nach der Arbeitsteilung innerhalb von Europa stellen: Das europäische Aufsichtsrecht kennt den so genannten konsolidierenden Aufseher oder, etwas weniger technisch ausgedrückt, den Heimatlandaufseher des Kreditinstituts. Für die Banken, für die die EZB die direkte Aufsichtsverantwortung übernimmt, wird dieser konsolidierende Aufseher, dieser Heimatlandaufseher, zukünftig die Europäische Zentralbank sein. Denn die Verordnung überträgt der Zentralbank die Aufsicht über diese Kreditinstitute. Die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden aus den Staaten, die an dem gemeinsamen Aufsichtsmechanismus nicht teilnehmen, wird weiterhin im Rahmen dieser Aufsichtskollegien stattfinden, die Sie angesprochen haben.

Zu Ihrer zweiten Frage nach der Trennung von Geldpolitik und Bankenaufsicht. Aus unserer Sicht trennt der Verordnungsentwurf diese beiden Bereiche so gut oder so weit, wie es im Rahmen des europäischen Primärrechts möglich ist. Im Rahmen des Europäischen Primärrechts ist der EZB-Rat das entscheidende Organ im Eurosystem. Er trifft letzten Endes alle Entscheidungen für die EZB und für das Eurosystem. Dieser Trennungskonflikt lässt sich im bestehenden europäischen Primärrecht nicht vollständig auflösen. Es gibt hier gewisse „Chinesische Mauern“, die dazwischen geschaltet sind, beispielsweise getrennte Sitzungen, getrennte Tagesordnungen. Auch die Trennung von Mitarbeitern. Es gibt das vorgelagerte Aufsichtsgremium. Alles das sind Vorkehrungen, die der europäische Verordnungsgeber

getroffen hat, um eine Trennung zu ermöglichen, soweit es möglich ist. Die letztendliche Trennung zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht ist allerdings vollständig nicht möglich, so lange man den Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im europäischen Primärrecht als Rechtsgrundlage für den SSM heranzieht. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Frau Dr. König hat das Wort.

Sv Dr. Elke König (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Jetzt geht es mir so wie vorhin Herrn Quinten. Ich kann mich eigentlich allem anschließen, was Herr Quinten gesagt hat. Vielleicht noch einmal: Noch ist es nicht einmal in der sogenannten High Level Group wirklich umfassend erläutert, wie der künftige Aufsichtsansatz funktioniert. Es ist auch nicht etwa vorgegeben, dass z. B. bei einem deutschen Institut zwingend deutsche Aufseher mit in dem Joint Supervision Team sind. Das ist sehr naheliegend, aber ich gehe davon aus, dass die Teams sehr bewusst auch multinational besetzt werden. Denn aus meiner Sicht ist einer der größten Vorteile, den eine europäische Aufsicht hat, die Tatsache, dass sie ein breiteres Spektrum sieht und so den Quervergleich machen kann. Es ist nicht so richtig viel gewonnen, wenn das Team, das eine deutsche Bank beaufsichtigt, im Wesentlichen deutsch ist und das für eine spanische Bank im Wesentlichen spanisch. Das wird aber alles noch zu diskutieren sein. Es wird dazu auch zwei Testfälle geben, wo man die Zusammenarbeit durchspielt. Aufsichtskollegien wird es weiterhin geben. Herr Quinten hat richtig darauf hingewiesen. Für die großen Banken wird dann die EZB der Heimataufseher sein. Sie wird dementsprechend auch in der EBA, wo sie bereits mit am Tisch sitzt, eine andere Rolle haben als bisher.

Geldpolitik und Aufsicht – da kann ich mich Herrn Quinten nur anschließen – sind so weitgehend wie möglich durch die Schaffung des Aufsichtsgremiums getrennt. Das wird erreicht durch dessen sehr starke Position. Es unterbreitet Vorschläge, die dann über das Direktorium an den Rat gehen. Mehr ist auf der Basis dieser gesetzlichen Grundlage nicht darstellbar. Insofern wird es auf die praktische Handhabung ankommen.

Abg. Dr. Axel Troost (DIE LINKE.): Eine Nachfrage an Sie, Frau König. Was erhalten Sie, das hatte ich ja gefragt, was erhalten Sie denn als BaFin an Informationen von diesen ganzen Prozessen z. B. bei der Deutschen Bank oder einer großen Landesbank? Werden Sie voll informiert? So etwas wie die BaFin gibt es ja in anderen Ländern in dieser Form nicht.

Sv Dr. Elke König (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Dort, wo es keine BaFin gibt, gibt es dann eine andere für die Aufsicht zuständige Einheit. Zum Teil ist das bei den Zentralbanken angesiedelt. Ich gehe davon aus, dass wir – auch weil wir die

Entscheidungen bezüglich der Joint Supervision Teams ja vorbereiten – soweit es sich um die deutschen Einheiten handelt, diese Information weiter bekommen. Wir werden sicherstellen müssen, dass wir in den Joint Supervision Teams dann auch alle weiteren relevanten Informationen, soweit wir sie benötigen, bekommen. Aber ganz klar liegt die Verantwortung für diese Institute dann bei der EZB. Also wir sind nicht der Schattenaufseher.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank, nächster Fragesteller ist Herr Sarrazin für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. Manuel Sarrazin (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren. Ich hätte zwei Fragen an Prof. Dr. Mayer. Zunächst haben Sie ja gerade ausgeführt, dass Sie den Weg über ein Zustimmungsgesetz kritisch sehen. Dazu möchte ich festhalten, dass wir bereits vor Einbringung des Gesetzentwurfes durch die Bundesregierung auf diese Problematik ebenfalls deutlich hingewiesen haben und gegenüber der Bundesregierung andere Wege skizziert haben, z. B. in der Stellungnahme.

Ich würde Sie gerne fragen, welchen möglichen Schaden es aus Ihrer Sicht hätte, wenn man jetzt dennoch so verfahren würde, und zwar nicht nur in Bezug auf den konkreten vorliegenden Fall, sondern auch grundsätzlich europarechtlich gesehen in Bezug auf das Verhältnis von Europarecht zu innerstaatlichem Verfassungsrecht und auch in Bezug auf das Verhältnis der Verfassungsinstitutionen untereinander.

Das Problem ist hier, dass die Bundesregierung sich durch die Einbringung des Gesetzentwurfes die Kompetenz angemaßt hat, in vergemeinschafteten Bereichen zu definieren, wo aus ihrer Sicht eine Vergemeinschaftung vorliegt, die einen neuen Gesetzesvorbehalt begründen würde. Meine Frage wäre: Ist das ein Einzelfall, oder könnte die Bundesregierung hieraus ein neues Prinzip ableiten, bzw. wie könnte man das ausschließen, dass das ein neues Prinzip wird? So dass man sagt: „Okay, in diesem Fall bewegen wir uns in einer rechtlichen Grauzone. Dieses eine Mal, aber es ist kein neues Prinzip, das hier etabliert wird.“

Die zweite Frage wäre Ihr Angebot, das Sie gerade gemacht haben betreffend der möglichen Etablierung eines Abwicklungsmechanismus bei der EU-Kommission oder in anderen europäischen Institutionen ohne Vertragsänderung. Wenn Sie da die Rechtsgrundlagen darstellen könnten, wäre nicht nur Frau Prof. Dr. Buch Ihnen dankbar.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Dr. Mayer, Sie haben das Wort.

Sv Prof. Dr. Franz C. Mayer (Universität Bielefeld): Vielen Dank für die beiden Fragen. Zunächst also noch einmal zu der Frage mit dem Zustimmungsgesetz: Ich glaube schon, dass es nicht alternativlos war, hier ein Zustimmungsgesetz vorzulegen. Was ich unter verschiedenen Aspekten durchaus für eine Alternative hielte, wäre ein Plenarbeschluss des Deutschen Bundestages, mit dem das, was an Hoheitsrechten 1992 übertragen worden ist, aktualisiert würde. Sie treffen die Entscheidung über Leben und Tod im Wege eines Plenarbeschlusses, wenn sie über Auslandseinsätze der Bundeswehr zu befinden haben. Ein Plenarbeschluss über die Reichweite der damals 1992 vorgenommenen Hoheitsrechtsübertragung scheint mir eine gangbare Alternative zu dem, was hier als Gesetz vor Ihnen liegt.

Sie fragen danach, wie man sicherstellen könnte, dass sich aus diesem Gesetzesentwurf und einem möglichen Gesetz keine nachteiligen Folgen und Entwicklungen ergeben. Meine erste Antwort wäre: Lassen sie es bleiben mit dem Gesetz! Versuchen sie eine Alternative! Die zweite Option wäre, dass man sehr deutlich macht, dass es sich um einen absoluten Einzel- und Sonderfall handelt. Das sehe ich in der derzeitigen Gesetzesbegründung überhaupt nicht. Die Gesetzesbegründung ist insgesamt sehr schmal. Von daher wäre das zumindest fraglich, ob man hier von Seiten der Urheber des Gesetzesentwurfs wirklich einen Einzelfall gesehen hat.

Dann konkret zur Frage nach den Folgen: Das Europarecht hat natürlich bestimmte Vorstellungen davon, wie die Sekundärrechtsetzung abläuft. Und es ist z. B. nicht zulässig, dass die Verordnungen des Europarechts noch einmal innerstaatlich mit einer Art Kontrollmechanismus versehen werden. Das hat mal Anfang der 1970er-Jahre in Italien versucht. Man hat damals jede EU-Verordnung durch ein innerstaatliches Gesetz noch einmal gedoppelt. Das ist vom EuGH gestoppt worden. Nun geht es hier natürlich darum, im Zweifel eine Verordnung schon im Entstehen zu verhindern. Wenn sie die Mehrheit für das Zustimmungsgesetz nicht haben, dann wird es auch keine Verordnung geben, weil im Rat Einstimmigkeit erforderlich ist. Ich meine, dass wir hier möglicherweise ein Problem bekommen, wenn sich der nationale Gesetzgeber derartig in das europäische Gesetzgebungsverfahren mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit einmischt: Das ist ein Rechtsprinzip. Das Rechtsprinzip der Unionstreue in Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) legt fest, dass die Union und die Mitgliedstaaten sich gegenseitig achten und bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben, unterstützen. Dazu, meine ich, gehört auch die Pflicht der Mitgliedstaaten, an der Willensbildung der Organe in den vertraglich vorgesehenen Verfahren im Rahmen des Rechtsetzungsprozesses mitzuwirken.

Wenn man diese Verordnung bzw. die gemeinsame Bankenaufsicht nicht will, dann darf man halt nicht zustimmen. Es ist hier ja Einstimmigkeit erforderlich. So weit der Rat einstimmig entscheiden muss, besteht ja ein Vetorecht der Mitgliedstaaten. Und das ist natürlich auch kein Problem. Es ist jetzt nicht so, dass sie aus Gründen der Unionstreue die Pflicht haben, Dingen zuzustimmen, die sie politisch nicht wollen. Aber was sie eben nicht dürfen, ist, dass sie die Verwirklichung der Ziele der Union dadurch gefährden, dass sie eben an diesen auf europäischer Ebene vorgesehenen Sekundärrechtsgesetzgebungsmechanismus andere Verfahren anflanschen. Das scheint mir hier der Fall zu sein, und von daher würde man sogar von einer Vertragsverletzung ausgehen können. Ich will Sie trotzdem ein Stück weit beruhigen. Selbst wenn Sie dieses Gesetz beschließen, glaube ich nicht, dass die Kommission als nächstes ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einleitet – aber eher aus politischen Gründen. Die Vertragsverletzung wäre meines Erachtens trotzdem da. Das muss man sehen.

Was wäre konkret die Folge im Hinblick auf eine Präjudizwirkung? Das steckt ja auch in Ihrer Frage. Ich glaube einerseits, die sehr schlanke Begründung des Gesetzentwurfs, der hier vorliegt, hat einen Präjudizcharakter. Also, wenn sie mit einer so dünnen Begründung die Sekundärrechtsetzung auf europäischer Ebene noch durch ein nationales Gesetz flankieren können, dann können sie so ziemlich alles, was auf europäischer Ebene an Sekundärrecht aufkommen kann, noch einmal innerstaatlich mit einem Gesetz flankieren.

Es gibt daneben auch Folgewirkungen und Präjudizwirkungen in die anderen Mitgliedstaaten hinein. Ich denke, das muss man auch sehen. Andere Mitgliedstaaten könnten mit Verweis auf das deutsche Beispiel in Sachen Bankenunion eigentlich nach Belieben ihrerseits sagen, die Bedeutung oder die Wesentlichkeit dieses Sachverhaltes des europäischen Vorhabens setzt bei ihnen wiederum eine innerstaatliche parlamentarische Begleitung voraus. In Großbritannien würde man vielleicht jedes Mal ein Referendum durchführen. Es besteht also die Gefahr, dass hier die Ratsverhandlungen und die Machtbalance zwischen den Staaten empfindlich gestört würde, wenn zu der Option des Vetorechts – wir reden ja hier über eine einstimmige Entscheidung – noch so etwas dazu käme, was die Verhandlungen aufgrund von vorgeblichen Erforderlichkeiten innerstaatlicher Gesetzgebung massiv verlangsamen oder blockieren könnte.

Nun stellt sich natürlich die Frage, was könnte das konkret sein? Also was sind mit Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vergleichbare Kompetenzgrundlagen im Unionsrecht? Es gibt nach wie vor eine ganze Reihe von Kompetenzgrundlagen, die die Einstimmigkeit erfordern. Da stellt sich das Problem ja in einer parallelen Art und Weise. Einige von diesen Vorschriften sehen ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten ihn ratifizieren, bevor der Sekundärrechtsakt in Kraft treten kann. Aber

selbst, wenn man diese Fälle abzieht, bleiben gut 20 Kompetenzgrundlagen, wo man ganz ähnlich argumentieren könnte. Das sind keineswegs völlig praxisferne Kompetenzgrundlagen, sondern es geht dabei um Politikbereiche wie Nichtdiskriminierung, Unionsbürgerschaft, Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung, Zusammenarbeit in Zivil- und Strafrechtssachen, polizeiliche Zusammenarbeit, Wirtschaftspolitik, bestimmte Bereiche der Sozialpolitik, Energie- und Umweltpolitik.

Wenn es aber stimmt, dass wir ein europarechtliches Problem haben, falls wir ein Zustimmungsgesetz zu einer Verordnung machen, dann haben wir gleichzeitig auch ein verfassungsrechtliches Problem. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Honeywell-Entscheidung ein Jahr nach dem Lissabon-Urteil das Prinzip der Europafreundlichkeit des Grundgesetzes als Verfassungsprinzip betont. Von daher sind nicht nur alle grundsätzlichen Absetzbewegungen von der europäischen Integration verfassungswidrig, sondern alles muss unterlassen werden, was den Stand und Fortgang der europäischen Integration gefährden könnte. Man muss sehen, es gibt zur Kontrolle und zur Begleitung europäischer Rechtsetzung eine Reihe von anderen Mechanismen. Wir haben die verfassungsrichterlich entwickelte Identitätskontrolle, wir haben das Vetorecht im Rat, wir haben ein Austrittsrecht. Wenn sie das Ultima Ratio-Argument hören wollen: Es gibt die parlamentarische Begleitung über das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBBG). Das alles spricht dagegen, dass sich dieses Zustimmungsgesetz als rechtmäßig erweist und birgt die Gefahr einer langfristigen abschüssigen Bewegung für den europäischen Rechtsetzungsprozess.

Zu der zweiten Frage: Wie könnte der Single Resolution Mechanism, also die Abwicklung mit den europarechtlichen Grundlagen, die wir derzeit haben, organisiert werden? Man könnte ja zunächst einmal auf Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) schauen und sagen: „Na ja, zur Aufsicht gehört natürlich auch die Effektivierung.“ Wenn das stimmt, was wir verschiedentlich gehört haben, dass die Aufsicht ohne einen Mechanismus zur Abwicklung und Restrukturierung keinen Sinn macht – warum dann nicht Artikel 127 Absatz 6 AEUV? Das wird allerdings kaum diskutiert. Das mag daran liegen, wie Frau Buch ja gesagt hat, dass aus der ökonomischen Perspektive eine recht klare Ansage kommt, dass das nicht wirklich sinnvoll ist. Es mag auch damit zu tun haben, dass offenbar in anderen Sprachfassungen vielleicht noch klarer ist, dass Aufsicht und Abwicklung von einander getrennt zu betrachten sind. Deshalb steht Artikel 127 Absatz 6 AEUV nicht ganz oben auf der Liste der möglichen Rechtsgrundlagen.

Es bleibt dann zunächst Artikel 114 AEUV. Das ist die allgemeine Harmonisierungskompetenz. Artikel 114 ist eine sehr offene Vorschrift. Darunter werden

sogar solche Sachen wie die Vorratsdatenrichtlinie gefasst und möglich gemacht. Das Problem hierbei ist, dass, wenn wir eine Behörde oder eine Agentur errichten, zunächst begründet werden muss, wie eine Behörde eine Harmonisierungsmaßnahme darstellen kann. Also eine Behörde ist ja zunächst einmal eine Entität und keine Harmonisierungsmaßnahme. Allerdings wurden schon in der Vergangenheit auf Artikel 114 gestützt Agenturen errichtet. Dabei war das Argument immer, dass Agenturen auf Artikel 114 gestützt werden können, wenn sie die Harmonisierung fördern. Dann kann man sich die Frage stellen, wie viel harmonisiertes Recht es bereits im Bereich des Single Resolution Mechanism gibt.

Nun bleibt als Hindernis die Meroni-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, die sagt, dass keine Autorität, keine Entität unterhalb der Organe, die bisher vorgesehen sind, mit politischem Ermessen ausgestattet werden darf. Nun könnte man argumentieren, das Schließen einer Bank ist nicht im Wesentlichen politisches Ermessen, keine Strukturentscheidung, sondern es ist ein Einzelakt wie ein Verwaltungsakt. Ich fürchte aber, dass man mit dem Argument nicht sonderlich weit kommt, weil wahrscheinlich doch immer systemische Überlegungen hinter solchen Maßnahmen stehen. Man wird also dann ein Hauptorgan finden müssen, an das man die Aufsicht andockt. Die EZB scheidet aus, sonst könnte man gleich auf § 127 Absatz 6 AEUV abstellen. Es bleibt eigentlich nur die EU-Kommission. Man könnte hier natürlich auch überlegen, ob man ein Konstrukt findet, bei dem im Vorder- bzw. im Hintergrund die neue Agentur steht, die aufgrund ihrer Sachkunde bestimmte Entscheidungen vorbereitet, während die Endentscheidung von einem der Hauptorgane, dann eben der Kommission, getroffen wird.

Wenn man das Ganze noch etwas größer und grundsätzlicher anlegt, bleibt als Kompetenzgrundlage auch Artikel 352 AEUV, die Vertragsergänzungskompetenz. Darüber könnte man nachdenken. Man könnte über jenseits der Verträge stehende Sonderabsprachen, völkerrechtliche Verträge, wie wir sie z. B. beim ESM gesehen haben, nachdenken. Dabei sind allerdings möglicherweise die Probleme, die man damit schafft, größer als die Lösungen, die man produziert. Man kann natürlich die Verträge grundsätzlich ändern. Man kann noch einmal explizit in die Verträge reinschreiben, was man sich hier genau vorstellt.

Wenn es dadurch, dass allein der Deutsche Bundestag ein Zustimmungsgesetz verabschiedet, eine Asymmetrie gibt zwischen der deutschen Sicht und der europäischen Rechtslage, könnte man auch das Grundgesetz ändern und könnte bei Artikel 88 GG vielleicht klarstellen, was geht und wo es geht.

Also mit anderen Worten: Ich denke schon, dass es eine Reihe von Optionen gibt. Vieles scheint auf Artikel 114 AEUV hinaus zu laufen. Es scheint, es gibt eine unendliche Anzahl

von Fragen, die sich dabei stellen, ich will nur zwei kurz ansprechen. Eine ist: Wie gestaltet man das Problem, dass Artikel 114 an sich ja für alle Mitgliedstaaten gilt? Es geht da um die Zielrichtung, den Binnenmarkt vervollständigen, das umfasst eben alle Mitgliedstaaten. An sich geht es ja hier möglicherweise gar nicht um die Eurostaaten. Wie bekommt man das hin? Und das Zweite: Wie geht man mit dem Finanzierungsproblem um? Was ist da unter Artikel 114 möglich und was nicht? Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Nächster Fragesteller ist für die CDU/CSU-Fraktion Herr Brinkhaus.

Abg. Ralph Brinkhaus (CDU/CSU): Ich hab ihn schon zucken sehen und würde jetzt Herrn Prof. Pernice das Wort geben. Wir haben Prof. Wernsmann gehabt, der gesagt hat, dass eigentlich das alles geht, was wir hier so machen, und Prof. Mayer, der das verfassungsrechtlich als dünnes Eis bezeichnet – eigentlich sogar, es sei verfassungswidrig, wenn ich das recht verstanden habe. Jetzt sind Sie der dritte Europarechtler im Bunde, und wir sind jetzt natürlich sehr gespannt, was Sie zu der ganzen Sache sagen, das wäre meine erste Frage.

Meine zweite Frage geht an Frau Prof. Buch. Ganz anderes Thema: Sie haben ja ein Modell, wie man die Altlastenbewältigung in ein europäisches System hinein diffundieren lassen kann. Vielleicht können Sie etwas dazu sagen.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Pernice, Sie haben das Wort.

Sv Prof. Dr. Dr. h. c. Ingolf Pernice (Walter-Hallstein-Institut für europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin): Ganz herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich entschuldige mich noch einmal für mein verspätetes Eintreffen wegen einer Vorlesung, die ich als meine Pflicht ansehe. Für mich ist die Antwort auf Ihre Frage ein klein wenig davon abhängig, wie man die einzelnen Bestimmungen in der Verordnung versteht und auslegt. Im Prinzip bin ich natürlich mit dem einverstanden, was Herr Prof. Dr. Mayer sagt: Wenn es so ist, dass weder im Lissabon-Urteil noch in dem Integrationsverantwortungsgesetz Artikel 127 Absatz 6 AEUV genannt ist, dann muss man davon ausgehen, dass dafür jedenfalls vom Bundesverfassungsgericht kein Zustimmungsgesetz oder kein Ermächtigungsgesetz nach Artikel 23 Absatz 1 GG gefordert wird. Die Frage ist: Ist es schlimm, wenn man es trotzdem macht? Ich würde denken, dass das aus zwei Gründen schlimm ist, wenn man es trotzdem macht; es sei denn, man könnte hier die Rechtsprechungsprinzipien analog anwenden. Der erste Grund wäre ein europarechtlicher: Die Erschwerung des Verfahrens in solchen Sekundärrechtsbeschlussverfahren wäre von der Vorbildwirkung und von den Folgen her

nicht mit den Loyalitäts- und Zusammenarbeitspflichten jedes Mitgliedstaates vereinbar. Das mag sich im Einzelfall nicht so schwer auswirken. Es kann aber in eine Richtung gehen, die das ganze Verfahren dann so erschwert, dass die Funktionsfähigkeit der Union beeinträchtigt wäre. Ich denke aber auch, wir müssen auch die Frage der Verfassungsmäßigkeit unter dem Aspekt des Artikels 23 GG insgesamt anschauen, denn Artikel 23 GG findet eine Regelung, in der eine Balance zwischen dem gefunden wird, was die die Regierung in europäischen Dingen macht, und dem, in welcher Weise und wie weit Bundesrat und Bundestag mitbeteiligt werden. Das hat natürlich auch etwas mit der demokratischen und föderalen Kontrolle einerseits und mit der Effizienz der Zusammenarbeit der Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten durch Deutschland andererseits zu tun. Diese Balance sagt im Prinzip, dass der Bundestag gehört wird, er Stellungnahmen abgibt und dass diese berücksichtigt werden. Die Balance sagt im Übrigen, dass wenn der Bundesrat – also Länderzuständigkeiten – berührt ist, die Länder Stellung nehmen können und dass das berücksichtigt wird. Wenn sie ausschließlich zuständig sind, dann wird das eben maßgeblich berücksichtigt. Das ist es. Jetzt finden wir analog oder in freundlicher Auslegung des verfassungsgerichtlichen Urteils zum Lissabon-Vertrag – so würde ich die Bundesregierung interpretieren – eine Vorsichtsmaßnahme. Wir machen das hier mit so einem Gesetz, weil das eine Übertragung von Aufsichtskompetenz – zwar nur, aber immerhin von Kompetenz – von den mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden auf die europäische Zentralbank ist. Ich verstehe das so: „Da gehen wir sicher, wenn wir das mit einem solchen Gesetz machen.“ Das kann ich ganz gut nachvollziehen. Aber: Vom Prinzip her ist damit die Balance, die der Artikel 23 GG vorgibt, durchbrochen. Man könnte sich vorstellen – das wird nicht Herr Gauweiler sein –, dass da jemand sein könnte, der meint, dass das verfassungswidrig ist und der – aus welchen Gründen auch immer – auch dagegen vorgeht. Ich bin mir nicht sicher, ob das Bundesverfassungsgericht eine solche Gelegenheit nicht beim Schopf packen würde, um zu zeigen, dass es doch sehr europafreundlich entscheidet, wenn es darum geht, dabei zu bleiben, was im Lissabon-Urteil nun einmal gesagt worden ist. Dort stehen bestimmte Artikel drin, und so im Integrationsverantwortungsgesetz. Und der Artikel 127 AEUV eben nicht. Das wäre die Erwägung.

Jetzt kommt aber noch hinzu, dass man sich diesen Verordnungsvorschlag doch einmal genau anschauen muss. Ich war bei den Debatten um den Vorschlag im Einzelnen nicht beteiligt und habe nur jetzt diese Fassung, wie sie uns vorliegt, gestern zum ersten Mal gelesen, aber mir fällt eines auf, was ich ganz diskussionswürdig finde: Das ist nämlich die Regelung zu den Aufsichtsgebühren. Jetzt habe ich nicht die Zeit gehabt, das lange und ausführlich zu untersuchen. Es ist aber, glaube ich, etwas Neues, dass ein EU-Organ ermächtigt wird, für das, was es tut, bei den Betroffenen Gebühren einzusammeln. Das müsste man einmal prüfen. Ich kenne das so jedenfalls noch nicht. Und: Was sind diese

Gebühren? Das sind natürlich keine Steuern, aber öffentliche Abgaben sind es doch! Wie verhält sich eine solche Gebühr zu dem Haushaltsrecht der EU im Übrigen? Ich denke an den Artikel 311 AEUV, das System der Eigenmittel. Ist so eine Gebühr vielleicht auch ein Stück Eigenmittel? Jetzt ist gesagt, die EZB stellt diese Gebühr in den eigenen EZB-Haushalt ein. Und der EZB-Haushalt ist vom Haushalt der EU im Übrigen getrennt. Das hat gute Gründe: Wegen der Unabhängigkeit der EZB. Aber dieser Haushalt betrifft die Währungspolitik. Die EZB ist in ihrer ganzen Struktur etwas Besonderes, weil auch die Finanzierung der EZB über andere Regeln läuft als über die Eigenmittel. Die neue Aufgabe der Aufsicht hat aber mit der Währungspolitik in dem Sinne nichts zu tun. Darum trennt man das ja auch, hält es geheim und solche Dinge. Jetzt kann man sich die Frage stellen: Ist es normal, dass eine Gebühr erhoben wird? Ich finde das richtig. Die Banken sollen das ruhig bezahlen, was es kostet, wenn man sie ordentlich beaufsichtigt. Aber ob das mit den Eigenmitteln in das System der EU passt, das – finde ich – müsste man sich noch einmal überlegen. Man muss sich auch überlegen, ob das in den Haushalt der EZB passt. Denkbar ist das schon. Vom Sinn und Zweck der Trennung des EZB-Haushalts von dem übrigen EU-Haushalt kann man sich aber die Frage stellen, ob solche Aufsichtsfunktionen und deren Finanzierung nicht eher etwas mit dem EU-Haushalt zu tun haben. Da Sie der Finanzausschuss und die Experten in diesen Dingen sind, gebe ich Ihnen die Frage einfach erst einmal mit auf den Weg. Mir fiel das jedenfalls auf.

Bei den anderen Vorschriften, die in der Verordnung für die Übertragung von Aufsichtsrechten – inklusive der Möglichkeit, Durchführungsverordnungen oder Leitlinien und ich weiß nicht was alles zu erlassen – stehen, könnte man sich vorstellen, dass sich das im weiteren Sinne bei Wohlwollen unter den Begriff von Aufsichtsbefugnis fassen lässt. Das ist ein vager Begriff. Das muss nicht nur ein Verwaltungsakt sein, das kann auch Leitlinien und solche Dinge umfassen. Aber: Wir müssen uns auch darüber klar sein, dass der Vertrag für die Möglichkeit der EZB, Verordnungen zu erlassen, einen solchen Fall nicht vorgesehen hat. Den Fall von Verordnungen im Rahmen von Aufsichtsbefugnissen, die nach Artikel 127 Absatz 6 AEUV eines Tages an die EZB übertragen werden können, berücksichtigt der Artikel 132 AEUV nicht, wenn er sagt, in welchen Bereichen die EZB Verordnungen erlassen kann. Auch da könnte man sich fragen: Ist das ein Teil der Aufsicht? Dann ist das kein Problem. Ist es mehr als ein Teil der Aufsicht, weil jetzt plötzliche durch die EZB Gesetzgebung in Bereichen gemacht wird, die nicht Währungspolitik betreffen? Dann gäbe es einmal Fragen der Rechtsgrundlage. Es gäbe dann zweitens Fragen, ob nicht doch analog dem Lissabon-Urteil eine solche Übertragung von Rechten in Sachen Legislativaufgaben durch ein Gesetz nach Artikel 23 Absatz 1 GG zu rechtfertigen ist oder begründet werden müsste. Ich habe mehr Fragen als Antworten, aber vielleicht ist das ein Anstoß zum weiteren Nachdenken. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Pernice. Es folgt Frau Prof. Dr. Buch.

Sve Prof. Dr. Claudia M. Buch (Institut für Wirtschaftsforschung Halle/Universität Magdeburg): Danke schön. Mal sehen, ob ich mehr Antworten als Fragen habe. Das ist ein schwieriges Thema, was sie ansprechen: Altlastenbewältigung im europäischen Währungsraum oder letztlich der Punkt, dass wir einen Schuldenüberhang – sowohl privat als auch staatlich – haben. Es ist eben schon kurz der Schuldentilgungspakt angesprochen worden. Ich möchte noch einmal ganz deutlich auf den Pakt hinweisen. Es geht nicht einfach nur darum, Schulden in einen gemeinsamen Fonds zu überführen, sondern dieses Pakt-Element ist genau der Punkt, dass man sagt: Mit dieser temporären Vergemeinschaftung von Altschulden, die uns den Weg im Moment versperren, kommt man langfristig wieder in ein Regime, wo jedes Land für seine eigenen Schulden haftet. Das ist etwas, was auch mit Konditionalität verbunden ist. Das ist zu Recht von der Bundesbank gesagt worden: Bei jedem Pakt, bei jedem Vertrag, den man schließt, muss man natürlich Kautelen dafür einbauen, was passiert, wenn sich die Vertragsparteien nicht an diesen Vertrag halten. Hier ist vorgesehen, dass man einerseits kurzfristig Schulden – was an zu hoher Verschuldung mit in diese Krise hereingegangen ist – vergemeinschaftet, dass man aber gleichzeitig auch Sanktionen auferlegt, wenn diese vertraglichen Regelungen nicht eingehalten werden. Ich glaube, was wichtig ist, um überhaupt über dieses Konzept nachzudenken, sind zwei Dinge: Das Konzept ist ja – im Moment hat sich die Situation etwas entschärft – in einer Situation entwickelt worden, in der wir sehr weit auseinanderlaufende Zinsspreads für Staatsanleihen in Europa hatten. Relativ gleichzeitig ist auch gesagt worden: Wir wollen wieder einen Fiskalpakt haben, wir wollen letztendlich wieder Verschuldungsgrenzen einhalten und Verschuldung soll wieder in nationaler Verantwortung sein. Der Punkt war hier, dass es mit diesen hohen Zinsspreads für Einzelländer nur sehr schwer – politisch vielleicht überhaupt nicht – durchsetzbar oder möglich sein würde, wieder langfristig Verschuldungsgrenzen einzuhalten. Es war genau die Frage: Wie können wir aus dieser misslichen Lage wieder herauskommen? Zu dem Weg, der dann – mehr oder weniger bewusst, ich möchte das gar nicht werten – gegangen worden ist, ist Folgendes zu sagen: Ein Teil dieser Aufgabe – die Rückführung dieser Zinsspreads – übergeben wir – wie gesagt: mehr oder weniger bewusst – der Geldpolitik. Auf jeden Fall hat die Geldpolitik diese Aufgabe mit übernommen. Um das bildlich zu sagen: Die Brücke in die langfristige Situation, den Fiskalpakt einhalten zu können, wird im Moment von der Geldpolitik begangen und wird nicht fiskalisch gelöst. Geldpolitik hat natürlich die Schwierigkeit, dass sie keine Konditionalität hat. Ich bin völlig bei Ihnen, dass man darüber streiten kann, „Wie glaubwürdig ist es, dass diese Bedingungen, die Teil des Paktes sind, später auch eingehalten werden?“. Aber die Geldpolitik hat diese

Möglichkeiten sehr viel weniger. Es ist über das OMT⁵ versucht worden, an die Antragstellung, an den ESM anzuknüpfen. Das halte ich aber auch aus anderen Gründen für problematisch. Das ist noch einmal die Idee, einen Weg in die Fiskalsituation zu ebnen, in der dann wieder nationale Verantwortung gelten kann, in der es keine Eurobonds gibt. Das war die Idee des Schuldentilgungspaktes.

Das hilft einem aber natürlich noch nicht bei der Frage der Überschuldung, die im privaten Sektor aufgetreten ist. Es geht dort nur um die staatlichen Schulden. Lassen Sie mich noch einmal sehr deutlich machen, warum dieses Thema so wichtig ist: Wir haben diese ganze Restrukturierung, Rekapitalisierung von Banken jetzt möglicherweise unter dem juristischen Thema „Wie können wir das institutionell aufhängen?“ behandelt. Das Ganze ist so wichtig, weil wir im Moment Überkapazitäten im europäischen Bankensektor haben. Ich kann Ihnen keine Zahl nennen, wie groß die Überkapazitäten in den einzelnen Ländern sind. Das ist aber im Grunde genommen einfach der Umkehrschluss aus der Tatsache, dass es bisher in Europa relativ wenige Schließungen von Banken gegeben hat. Wenn sie das zum Beispiel mit den USA vergleichen, haben wir deutlich weniger Marktaustritte oder Fusionen von Banken gehabt. Wir haben relativ wenig Schuldenabbau betrieben. Das heißt, die Banken sind letztlich insgesamt überdimensioniert, haben relativ geringe Erträge. Die Profitabilität des Bankensektors ist im Moment ein großes Problem. Wir haben an anderer Stelle auch schon darüber gesprochen, dass Banken stärker kapitalisiert sein müssen, um später Risiken aus eigener Kraft abfedern zu können. Dieses Eigenkapital kann entweder von außen kommen oder es kann durch Zurückhalten der Gewinne aufgebaut werden. Dazu haben die Banken im Moment zu wenig Möglichkeiten. Das ist der eine Punkt. Der zweite Punkt ist: Wenn Sie diese Überkapazitäten haben – Herr Prof. Dr. Welfens hat das angesprochen –, haben Sie natürlich auch das Risiko, in so ein japanischen Szenario reinzurutschen, also in eine verzerrte Kreditvergabe. Das ist der Grund, warum wir auch an diesen privaten Schuldenüberhang, an die Banken heran müssen und über diese Restrukturierung – möglicherweise Abwicklung, wo kein nachhaltiges Geschäftsmodell da ist – und Rekapitalisierung nachdenken müssen. Ich hatte die einzelnen Schritte im Grunde genommen eben schon skizziert. Es muss sicherlich erst einmal mit einem ganz klaren Audit anfangen. Was ist überhaupt in den Bilanzen der Banken derzeit da? Wenn Verluste aufgedeckt werden, muss die übliche Haftungskaskade gelten – auch das ist klar –: Zunächst das Eigenkapital, dann das Fremdkapital, was eben haftet. Erst dann muss es auf die staatliche Ebene gehen, wenn es nicht anders möglich ist, wenn private Mittel nicht ausreichend da sind, um ein vernünftiges, geordnetes Restrukturierungs- und Abwicklungsverfahren – das sage ich ganz bewusst – durchzuführen. Da müssten wir wieder erst einmal auf der nationalen Ebene ansetzen – wir würden also nicht sofort auf die

⁵ Outright Monetary Transactions

europäische Ebene gehen. Man muss erst sehen, was die Staaten selber machen können. Da ist die Verknüpfung mit dem Schuldentilgungspakt oder mit dem Thema „staatlicher Schuldenüberhang“ so wichtig, weil wir sonst sehr schnell in eine Situation geraten, wo die Staaten sagen, „Wir können Rekapitalisierung von Schulden finanziell gar nicht schultern, weil wir selber in einer sehr schlechten Verschuldungssituation sind.“ Deswegen ist die Verknüpfung dort so wichtig. Ich möchte es vielleicht an dieser Stelle dabei belassen. Es gibt noch viele Einzelheiten, die man dazu sagen könnte, aber ich habe jetzt erst einmal das Gesamtbild skizziert.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herzlichen Dank. Für die Fraktion der SPD hat das Wort Herr Abg. Zöllmer.

Abg. Manfred Zöllmer (SPD): Herzlichen Dank. Ich möchte zwei Aspekte ansprechen. Die erste Frage geht an Frau Dr. König. Wir haben jetzt viel über die EZB gesprochen, über die nationalen Aufsichten. Das Stichwort EBA ist aber nur so am Rande gefallen. Mich würde einfach mal Ihre Einschätzung interessieren, welche Rolle die EBA in Zukunft in diesem System spielen soll und könnte. Ist sie verzichtbar? Verkompliziert sie die Aufsicht? Macht sie die Ergebnisse schwieriger oder ist sie aus Ihrer Sicht hilfreich, wenn es darum geht, eine gemeinsame europäische Bankenaufsicht zu bekommen?

Meine zweite Frage geht an Herrn Prof. Dr. Welfens und bezieht sich auf die Nicht-Euro-Länder: Diese sind jetzt auch durch diesen Vertrag eingebunden? Ich hätte gerne einmal eine Bewertung dieser Art der Einbindung, die ich persönlich für durchaus problematisch halte. Und dann: Was ist aus ökonomischer Sicht eine mögliche Konsequenz, wenn es die Verträge hier erlauben, dass bestimmte Länder, die nicht zur Eurozone gehören, dann eintreten und gegebenenfalls wieder austreten? Was bedeutet das eigentlich für eine Aufsicht in Europa insgesamt, wenn hier jenseits der Eurozone die Beteiligung an diesem Aufsichtsregime so volatil ist?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Das Wort hat Frau Dr. König.

Sve Dr. Elke König (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Zunächst erst einmal der Hinweis – Insofern stellt sich die Frage „Verzichtbarkeit der EBA“ aus meiner Sicht nicht! –, dass die EBA eine Institution für EU 27 ist, also für die gesamte EU, während wir beim Single Supervisory Mechanism nur von der Euro-Zone reden. Ich könnte den Satz „... leider nur von der Eurozone ...“ dahinter setzen. Insofern bleibt auch die Rolle der EBA als das Gremium, das für die Harmonisierung des Aufsichtsrechts, für die Entwicklung einheitlicher Standards innerhalb der EU – und damit für all die Guidelines, die man zusätzlich benötigt – wirkt, unverändert. Dass wir dabei aufpassen müssen, dass wir

nicht eine Duplizierung oder gar einen Wettkampf zwischen dem schönsten Aufsichtshandbuch – dem der EBA oder dem der EZB – bekommen, ist etwas, was adressiert ist und was auch jetzt schon berücksichtigt wird, indem die EZB eine wesentlich aktivere Rolle auch in der Arbeit der EBA hat und auch künftig haben wird. Ein zweites Thema ist die weiterhin bei der EBA verbleibende Ausgabe des sogenannten Asset Quality Reviews, der Stresstests, die regelmäßig zu machen sind. Hier waren die Zeichen in den letzten Wochen eigentlich eher positiv, dass nämlich auch seitens der EBA adressiert wurde, dass es natürlich einen gewissen Konflikt gibt, wenn auf der einen Seite die Bilanzanalyse vor Übernahme der Tätigkeit durch die EZB erfolgen muss – das muss man sich wie eine Due Diligence beim Erwerb eines Unternehmens vorstellen –, und auf der anderen Seite – derzeit fast zeitgleich – ein Stresstest oder ein Asset Quality Review gemacht wird. Hier versucht man, die Dinge sinnvoll zu koordinieren. Aber der Hauptpunkt ist natürlich: Das eine ist Euro-Zone, das andere ist EU. Das bleibt.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Es folgt Herr Prof. Dr. Welfens.

Sv Prof. Dr. Paul J.J. Welfens (Bergische Universität Wuppertal): Danke. Ich finde diese Frage sehr wichtig. Wenn wir uns noch einmal die spanische Bankenkrise in Erinnerung rufen: Es gibt ein Papier der OECD, das zeigt, dass bei der spanischen Bankenkrise bankenseitig von Risiken am meisten Deutschland, Frankreich und Großbritannien mit jeweils umgerechnet vier Prozent des Bruttoinlandprodukts betroffen waren. Jetzt sagen Sie mir: Wo haben Sie bei der spanischen Bankenkrise aus UK ein Pfund gesehen? Das ist, wenn wir über Haftung, Kontrolle und Anreize reden, eigentlich ein völlig unhaltbarer Zustand. Da ist eine europäische Gemeinschaft. Da würde man denken, dass sich diejenigen, die von den Risiken betroffen sind, dort irgendwie in einer proportionalen Weise verantwortungsvoll engagieren. Und das ist so, wie die Institutionen oder die Architektur jetzt institutionell aufgebaut sind, auf gar keinen Fall sicher. Das ist ein großes Problem. Ich muss leider hinzufügen – das möchte ich hier ausdrücklich betonen –, dass ich bei diesem großen Thema „Bankenunion“ eigentlich gar keine vernünftige Möglichkeit sehe, das politisch sinnvoll zu verankern, als über das Thema „Euro-Politikunion“ oder „EU-Politikunion“ nachzudenken. Ich glaube, dass darin eine ganz große Gefahr besteht: Man will etwas eigentlich ökonomisch und auch politisch Vernünftiges. Ich sage es aber noch einmal: Wenn Sie an diese Größenordnungen denken, um die es dann möglicherweise geht, dann kann man in eine Art Stabilitäts- und Wachstumspakt II nach der Devise „Die Politik kann gar nicht liefern, was da möglicherweise kommt!“ hineinlaufen. Ich möchte auf der anderen Seite noch einen positiven Aspekt in den Raum stellen, der hier bisher nicht angesprochen worden ist: Es ist nicht so, dass Sie über Bankrisiken und die Preise von Assets irgendwie statisch nachdenken sollten. Sondern nehmen sie einmal Polen Anfang der 90er Jahre: Da würden sie sagen, „30 Prozent der Assets der Banken sind ausfallgefährdet!“. Wenn ein Land – also jetzt

umgekehrt, die Euro-Zone und die EU – zu normalem Wirtschaftswachstum zurückfinden, dann reden sie natürlich über ganz, ganz andere Zahlen. Ich meine, diese Zusammenhänge sollte man doch bedenken. An der Stelle noch ein letzter Hinweis: Ich meine, es ist durchaus sinnvoll, über eine begrenzte Schaffung von Eurobonds nachzudenken, die man sozusagen bei den Banken umtauschen könnte. Man würde nationale Euro-Anleihen, die wir bisher in den Portfolios haben, gegen supranationale austauschen. Damit würden sie, wenn sie das unter bestimmten Bedingungen mit umgerechnet vielleicht 20 oder 30 Prozent des Inlandprodukts machen, eine ganz andere Qualität der Assets haben. Sie würden die Refinanzierungskosten der Banken dramatisch senken, die Kreditvergabe erhöhen und Wirtschaftswachstum herstellen.

Letzter Punkt: Ich möchte auf meine Stellungnahme hinweisen, auf das, was Herr Constâncio – Vizepräsident der EZB – gesagt hat. Wenn Herr Constâncio ernst meint, was er 2012 gesagt hat, dass er der Ansicht ist, dass die Abwicklungsbehörde völlig von der Aufsichtsbehörde abgetrennt sein und in der Zukunft mit der Einlagensicherung in einer europäischen Einlagensicherungs- und Abwicklungsbehörde verschmolzen werden sollte, ähnlich wie die FDIC⁶ in den USA – Frau Kollegin Prof. Dr. Buch hat das schon einmal angesprochen – dann redet dieser Mann über eine politische Union. Wir dürfen nicht vergessen: Wir dürfen hier nicht irgendwelche Lösungen zimmern, die in einer politischen Union vertretbar sind, funktionieren und auch in einer Krisensituation funktionieren können. Wenn sie diesen Weg ohne politische Union gehen oder der EZB möglicherweise diesen Weg eröffnen, dann gehen wir ganz schweren Zeiten entgegen.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Die nächsten Fragen kommen von der Fraktion der FPD, Herr Kollege Abg. Sänger.

Abg. Björn Sänger (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe noch eine Frage an Herrn Prof. Dr. Rocholl, insbesondere auch zu den Ausführungen von Frau Prof. Dr. Buch zum Altschuldentilgungsfonds. Wenn Sie dazu vielleicht noch etwas aus Ihrer Sicht sagen könnten.

Vom DIHK würde mich die Bewertung der Forderung zur Vergemeinschaftung der Sicherungssysteme, insbesondere mit Blick auf die Refinanzierungskosten für die Realwirtschaft und die Risiken der Unternehmen in Deutschland, interessieren.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Dr. Rocholl, Sie haben das Wort.

⁶ Federal Deposit Insurance Corporation

Sv Prof. Dr. Jörg Rocholl (European School of Management and Technology, Berlin): Vielen Dank. Der Kernpunkt für mich ist – der wurde auch schon von Frau Prof. Dr. Buch angesprochen –, dass wir in Europa nicht nur die Probleme der staatlichen Schulden haben, sondern in noch viel größerem Umfang die Probleme der privaten Verschuldung. Diese Probleme der privaten Verschuldung sind deshalb auch für den Staat relevant, weil sie in gewisser Weise bedingte Verbindlichkeiten des Staates sind, nämlich dann, wenn Banken rekapitalisiert werden müssen oder wenn Banken nicht mehr in der Lage sind, durch sich selbst, durch Gläubigerbeteiligung oder durch ähnliche Instrumente wieder auf den richtigen Weg zu kommen, sondern der Staat eingreifen muss. Das heißt, dass man sich in dem Sinne auf einer abschüssigen Ebene befindet, bei der eine Überschuldung des privaten Sektors dazu führt, dass Banken auf zu vielen faulen Krediten sitzen bleiben. Diese faulen Kredite führen dazu, dass das Eigenkapital der Bank aufgezehrt wird, dass die Banken dann nicht in der Lage sind, sich durch Gläubigerbeteiligungen oder andere Elemente selbst wieder zu gesunden und dass sich dadurch dann die Verschuldung, die im privaten Sektor hängt, sehr stark auf den staatlichen Sektor auswirkt. Im Moment ist sehr schwer abzuschätzen, in welcher Höhe es eigentlich Altlasten gibt und ob sich diese Altlasten tatsächlich in dem staatlichen Sektor wiederfinden lassen. Bevor man darüber nachdenkt, wie man mit den staatlichen Verbindlichkeiten umzugehen hat, ist es insbesondere wichtig, darüber nachzudenken, wie man den Kanal dieser bedingten Verbindlichkeiten auf der privaten Ebene in den staatlichen Sektor stoppen kann, insbesondere über Fragen der Gläubigerbeteiligung/Bail in, nachzudenken. Dann kommt die entscheidende Frage – die hatte Frau Prof. Dr. Buch auch erwähnt, ich bin da ein bisschen skeptischer –, nämlich die der Konditionalitäten: Ist es wirklich möglich, wenn man einmal ein solches Instrument geschaffen hat, tatsächlich dafür zu sorgen, dass es nicht zu einer weiteren Vergemeinschaftung von Verbindlichkeiten kommt? Meine Vermutung ist, dass das eher als ein Einstieg genutzt werden könnte, um Eurobonds durch die Hintertür einzuführen, das heißt eine Vergemeinschaftung zu erzielen, die ex ante vielleicht nicht gewünscht war. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Es folgt Herr Schumann für den Deutscher Industrie und Handelskammertag.

Sv Alexander Schumann (Deutscher Industrie und Handelskammertag e. V.): Vielen Dank. Vorhin musste ich ein bisschen vage bleiben, was die Kostenbelastung, die wir sehen, als mögliche Konsequenz eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus anbelangt. Es ist so: Bei einem Aufsichtsmechanismus dreht es sich um Techniken und Prozesse – das ist mehrfach angesprochen worden –, die in ihrer Ausführung und damit auch in ihren Konsequenzen, was Kosten für Compliance oder so bei den Banken anbelangt, nicht klar sind. Wenn ich jetzt hinsichtlich der Frage, die Sie zu den Kosten eines Abwicklungsmechanismus stellen,

schaue, gibt es auch die Vorstellung, hierfür einen Fonds zu gründen: 200 Mio. Euro stehen da in Rede, finanziert von denjenigen Banken, die von der EZB beaufsichtigt werden. Das sind nicht alle. Das hieße dann auch, dass hier noch einmal eine Belastung von nationaler Seite „on top“ käme. Wenn ich das runterbreche, dann kann ich schon davon ausgehen, dass doch auch mit einer Überwälzung auf der Kundenseite Belastungen entstehen. Momentan – das kann man immer auf der Entspannungsseite anführen – ist das durch die Niedrigzinspolitik der EZB relativ kompensiert. Wenn wir oder die Kollegen von ifo die Unternehmen fragen, „Wie schätzen Sie die Finanzierungsbedingungen ein?“, dann ist es hier relativ entspannt. Aber: Was hier abgefragt wird, ist der aktuelle Rand. Die EZB-Niedrigzinspolitik ist vielleicht etwas, was uns schon noch die nächsten Jahre begleiten wird, aber nicht auf immer. Institutionen, die jetzt geschaffen und mit Kosten belegt werden, gelten dann jedoch mindestens auf mittlere, eher aber auf lange Frist und sind dann auch mit entsprechenden Kosten verbunden. Die bleiben also, auch wenn sich die Zinskosten dann einmal ändern sollten oder die Kompensation, die jetzt noch da ist, einfach wegfällt.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Für die Fraktion der CDU/CSU hat das Wort Herr Abg. Brinkhaus.

Abg. Ralph Brinkhaus (CDU/CSU): Jetzt habe ich doch noch eine Frage an Prof. Dr. Wernsmann. Nach der emotionalen Achterbahnfahrt bei der Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Pernice, ob das nun geht oder nicht geht – und zum Schluss waren wir dann ja doch so weit, dass es vielleicht doch geht –, würde ich Ihnen gerne auch noch einmal die Gelegenheit geben, dazu Stellung zu nehmen.

Ich hätte eine zweite Frage an den Verband der Auslandsbanken: Sie haben, wenn ich das noch richtig im Hinterkopf habe, in Ihrer Stellungnahme das Thema „Rechtsschutz“ adressiert. Vielleicht können Sie dazu etwas sagen.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Es beginnt Herr Prof. Dr. Wernsmann.

Sv Prof. Dr. Rainer Wernsmann (Universität Passau): Ich hätte zu zwei Dingen noch eine Ergänzung: Das sind aber im Wesentlichen Erwiderungen zu Herrn Prof. Dr. Mayer, die aber bei Herrn Prof. Dr. Pernice auch eingeflossen sind. Herr Prof. Dr. Mayer hat für die Möglichkeit eines Parlamentsbeschlusses in Anlehnung an die Somalia-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – also bei Militäreinsätzen im Ausland – plädiert. Aber da sieht das Bundesverfassungsgericht auch vor, dass der Parlamentsbeschluss konstitutiv ist. Das heißt, man bräuchte dann doch irgendwie eine parlamentarische Mitwirkung. Die wird man auch nicht aus den Absätzen 2 ff. des Artikels 23 GG ziehen können. Das hat das Bundesverfassungsgericht mit dem Parlamentsbeschluss hergeleitet. Da stellt sich die Frage:

Was ist der Unterschied in der Wirkung? Warum soll dann kein Gesetz beschlossen werden können?

Das zweite: Sie haben – so habe ich es verstanden – gesagt, ein Vertragsverletzungsverfahren sei möglich, wenn der Bundestag ein Gesetz mache. Es ist eigentlich auf europäischer Ebene völlig gleichgültig, aus welchen Gründen der deutsche Vertreter im Rat zustimmt. Egal, ob der deutsche Vertreter im Rat nicht zustimmt, weil er sagt „Wir wollen einen politischen Kompromiss in einem anderen Gebiet erzielen!“, oder er stimmt aus anderen Gründen zu, es kann diese Loyalitätspflichten nur geben, wenn es aus irgendwelchen Gründen eine europarechtliche Verpflichtung gäbe, zuzustimmen. Dass Deutschland hier rechtlich verpflichtet wäre, dieser Verordnung zuzustimmen, sehe ich nicht. Woraus sollte das folgen? Es gibt zwar natürlich im Vorfeld diese politischen Abstimmungen, aber die politischen Motive, aus denen heraus der deutsche Vertreter im Rat zustimmt oder nicht, weil er sich irrtümlich aufgrund möglicher Fehleinschätzung der innermitgliedstaatlichen Rechtslage für gebunden erachtet oder für nicht gebunden erachtet, können nicht dazu führen, dass es zu einem Vertragsverletzungsverfahren kommt. Ich sehe auch das verfassungsrechtliche Problem nicht. Das Bundesverfassungsgericht betont natürlich immer, dass das Grundgesetz europarechtsfreundlich und integrationsfreundlich ist. Wenn hier aber ein Gesetz erlassen würde, sehe ich nicht, warum das zu irgendwelchen Problemen führen sollte, insbesondere wenn das Gesetz erlassen wird und damit grünes Licht für den deutschen Vertreter im Rat gegeben würde.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herzlichen Dank. Das Wort hat Herr Dr. Wagner für den Verband der Auslandsbanken.

Sv Dr. Oliver Wagner (Verband der Auslandsbanken in Deutschland e. V. (VAB)): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Abg. Brinkhaus, herzlichen Dank für die Frage. Das Thema „Rechtsschutz“ spielt insbesondere im Hinblick auf die Aufsichtsbefugnisse der EZB, die in Artikel 13b der SSM-Verordnung adressiert werden, eine wichtige Rolle. Die Aufsichtsbefugnisse, die dort aufgezählt werden, sind sehr weitreichend. Das reicht von Befugnissen, die sich an die Institute selber richten, bis dahin, dass auch einzelne Mitglieder von Leitungsorganen betroffen sein können. Es können hier also Persönlichkeitsrechte betroffen sein. Hier sehen wir den Punkt, dass derzeit kein ausreichender Rechtsschutz in der Verordnung vorgesehen ist. Das kann natürlich auf nationaler Ebene nur schwerlich nachgebessert werden. Gleichwohl ist das, denke ich, noch ein wichtiger Punkt, der eingebracht werden müsste, denn die Frage wird sich in Situationen stellen, in denen von diesen Aufsichtsbefugnissen Gebrauch gemacht wird, wo wir es immer mit sofortiger Vollziehbarkeit und Widerspruchsmöglichkeiten der einzelnen Betroffenen zu tun haben. Ich denke, dort sollte noch eine weitere Klärung in der Verordnung erfolgen, wie wir damit

umgehen müssen. Im Grunde greift hier erst einmal der Mediationsmechanismus, der vorgesehen ist, aber an sich bleibt letztlich nur der Gang zum EuGH. Ob das im Einzelfall der richtige Gerichtsweg ist, wage ich einmal in Frage zu stellen. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Es folgt Herr Abg. Schneider für die Fraktion der SPD.

Abg. Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Frau Dr. König. Als Frau Prof. Dr. Buch vorhin sagte, dass Europa „overbanked“ sei oder die Bilanzen vielleicht nicht wirklich die Realität widerspiegeln, habe ich mich gefragt, was Sie dazu sagen. Deswegen würde ich Sie gerne fragen, ob Sie das ähnlich einschätzen und über welche Summen – Ich weiß nicht, ob Sie das für Deutschland oder für Europa so „Pi mal Daumen“ sagen können? – wir denn bei dem Wertberichtigungsbedarf dort reden, um ein gesundes Bankensystem zu haben.

Und damit komme ich zur zweiten Frage an Herrn Dr. Wolff: Die Bundesregierung schlägt vor – das ist einer der Kompromisse vom Juni 2012 –, dass der ESM quasi der Fiscal Backstop wird, also die Letztsicherung, woraus Bankverluste gezahlt werden, wenn der nationale Staat überfordert ist. Ich weiß nicht, was für eine Zahl Frau Dr. König jetzt nennt, aber im ESM haben wir 500 Mrd. Euro. Davon ist ein Teil schon gebunden. Wie schätzen Sie das ein? Also: Welche Summe ist aus Ihrer Sicht notwendig? Ist der ESM die geeignete Letztversicherung oder haben Sie eine andere Idee?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Frau Dr. König, Sie haben das Wort.

Sve Dr. Elke König (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank. Ich gehe davon aus, dass man, wenn man sich die Bilanzen von – in diesem Fall – ungefähr 130, 150 großen Instituten anschaut, mit Sicherheit – im einen oder anderen Fall – zumindest Zweifel an dem Wertansatz hat; nicht deswegen, weil ich bewusst sagen würde, „Ich sehe dort ein Problem oder dort ein Problem!“, sondern einfach ganz realistisch: Wenn man sich so ein großes Sample anguckt, wird man den einen oder anderen Punkt haben. Sie erwarten jetzt sicherlich von mir keine Zahl. Wenn ich sie wüsste, dann wäre sie zumindest in Deutschland adressiert und erledigt. Ich gehe aber davon aus: Das ist ein Thema! Ich gebe aber auch dem Vorredner recht, der gesagt hat: Man muss sich immer ansehen, dass Wertbewertung und damit auch Wertberichtigungsbedarf nie eine ganz statische Zahl ist. Das ist immer eine Frage der Annahmen, die sie tätigen, über die künftige Entwicklung und und und. Das macht es nicht einfacher, ist aber der Hintergrund, weshalb wir – Wir heißt in dem Fall Bundesbank und BaFin zusammen! – uns jetzt auch ganz explizit in den Vorarbeiten zum Single Supervisory Mechanism dafür eingesetzt haben, dass auch an

diesem Punkt „Bilanzanalyse“ definitiv Sorgfalt vor Schnelligkeit zu gehen hat. Man muss diese Institute wirklich sehr intensiv analysieren, um den Herz-Check oder – ich habe es vorhin gesagt – die Due Diligence bei dem Erwerb sorgfältig vorzunehmen. Das führt auch zu der Thematik, sich zu fragen, „Haben wir dafür überhaupt die nötige Manpower?“, „Wer muss dabei hinzugezogen werden?“. Alles das wird dort im Moment erarbeitet, führt aber auch zu dem Thema – das ist dann etwas mit der Frage der Abwicklung verbunden –, dass auch, wenn man diese Übung durchführt, klar sein muss, wer die Last trägt, wenn eine Rekapitalisierung im Einzelfall erforderlich ist. Aus meiner Sicht ist das ganz klar zunächst erst einmal das Institut und im Übrigen – wenn das nicht möglich ist – der jeweils nationale Souverän, der dann entweder im Rahmen seiner bestehenden Regelungen oder im Rahmen bis dahin zu schaffender Regelungen dieses auffüllen muss. Denn das Schlimmste ist: Man macht eine solche Analyse und kommt in irgendeinem Fall zu einer Zahl x, die nicht alleine vom Institut gestemmt werden kann. Was dann? Aber, Sie haben jetzt auch keine Zahl erwartet. Wie gesagt, wenn ich die für Deutschland wüsste, dann gäbe es die schon nicht mehr als Lücke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank, Frau Dr. König. Es folgt Herr Dr. Wolff.

Sv Dr. Guntram B. Wolff (Bruegel): Vielen Dank, Herr Abg. Schneider, für die Frage. Ich möchte erst noch einmal auf die Ursprungsbegründung für die Bankenunion zurückkommen. Die wurde im Juni 2012 von den Staats- und Regierungschefs genannt, als die Notwendigkeit, die Beziehung zwischen den Banken und den Staaten zu beenden oder zumindest zu reduzieren, vorhanden war. Damit sollte verhindert werden, dass wir im Euroraum in Abwärtsspiralen geraten, in denen ganze Länder aufgrund des Bankensystems wirklich aus dem Markt bepreist werden und dann im Prinzip bis zum Default kommen können. Das möchte man verhindern. Dafür werden verschiedene Elemente der Bankenunion in Kraft gesetzt. Jetzt geht es erst einmal darum, die Bankenaufsicht hinzusetzen. Ich möchte feststellen, dass aus der Bankenaufsicht noch keine klare Haftungsstruktur folgt. Diese Haftungsstrukturen werden derzeit noch diskutiert. Durch die Zustimmung zur Bankenaufsicht haben sie keinen festen Schritt hin zu der Haftungsunion gemacht, die gefürchtet wird. Jetzt wollen wir uns überlegen, wie man die Haftungsproblematik am besten angeht. Ich denke, darauf haben auch schon verschiedene Vorredner hingewiesen. Ganz entscheidend ist dabei die Haftungskaskade. Man möchte natürlich im Prinzip an erster Stelle das Eigenkapital der Bank rannehmen. Wenn das Eigenkapital der Bank nicht ausreicht, dann würde man gerne, dass sich die Bank am Markt rekapitalisiert, also ihr Eigenkapital selbstständig am Markt erhöht. Wenn das alles nicht reicht, dann kommen die privaten Gläubiger der Bank dran – und das in bestimmter Reihenfolge. Dann ist natürlich das große Thema, was macht man mit den Einlagen. Sind die Einlagen besser zu bewerten als Senior Creditors, also vorrangige Gläubiger? Der Konsens

scheint dahin zu laufen, dass man Einlagen vor den vorrangigen Gläubigern behandelt. Abhängig davon, wie die Struktur der Banken ist – also wie die Bilanz der Bank aufgebaut ist –, hängt es dann natürlich davon ab, wie man Privatgläubiger an den Kosten beteiligen kann und wie sehr man auf steuerliche Mittel zugreifen möchte. Grundsätzlich möchte man auf die steuerlichen Mittel nur dann zugreifen, wenn eine Bank systemische Relevanz hat, also wenn ihr Bankrott tatsächlich die Gesamtwirtschaft massiv beeinträchtigen würde. Das ist natürlich keine leichte Einschätzung. In jedem Fall ist es eine schwere Einschätzung, ab wann man eine Bank als systemisch betrachtet. Insofern kann man die Frage nach der Höhe des benötigten Geldes nicht pauschal beantworten, weil es sehr, sehr stark davon abhängt, wie risikavers man ist, wie sehr man bereit ist, Kosten auf Gläubiger von Banken abzuwälzen. Und: Es hängt natürlich auch davon ab, wie gut die Qualität der Aktiva der Banken im Euroraum ist. Da gibt es natürlich unterschiedliche Schätzungen, die ich auch nur sehr schwer beurteilen kann. Sicherlich gibt es da sehr, sehr hohe Schätzungen und sehr, sehr niedrige Schätzungen. Das ist ein bisschen unbekannt.

Jetzt zur Frage, wie man den Fiscal Backstop – also die steuerliche Haftung – organisiert. Ich denke, zwei Prinzipien sind dort wichtig. Das erste ist: Wir können nicht auf einen reinen europäischen Mechanismus hinsteuern, einfach deswegen, weil wir derzeit keine vollständige politische Union haben. Ein rein europäischer Mechanismus ist nur dann möglich, wenn man alle Politikfelder, die die Profitabilität von Banken beeinflussen, kontrollieren kann. Das kann man nicht. Nehmen Sie zum Beispiel die Möglichkeit, Hypothekenkredite für Haushalte abschreiben zu können. Das ist etwas, was nationaler Gesetzgebungskompetenz unterliegt, aber massive Auswirkungen auf die Profitabilität von Banken hat. Wenn man ein rein europäisches Haftungssystem aufbaut, dann würde das nationale System eine Tendenz haben, möglichst viele Kosten auf das europäische Haftungssystem abzuwälzen. Das heißt, ein rein europäisches System können wir nicht machen. Andererseits können wir aber auch nicht ein rein nationales System gestalten. Wenn wir ein rein nationales System gestalten, haben wir dieses grundsätzliche Problem, was eigentlich am Anfang der Begründungskette für die Bankenunion stand: Nämlich dass man die Beziehungen zwischen Banken und Staaten trennen möchte. Also: Sie müssen ein Gemeinschaftshaftungselement mit einbauen. Wie man das exakt macht, welche Prozentsätze man nimmt, muss man sicherlich diskutieren. Ich denke aber, es wird auch um gemeinschaftliche Haftung gehen. Die Bundesregierung hat den ESM vorgeschlagen. Ich denke, dass der erste Fonds, auf den man sich einigen sollte, ein Bankenfonds ist, der von der Bankenindustrie finanziert wird. Das Problem ist, das wird Jahre dauern, bis der groß genug ist, um ernsthafte Krisen stemmen zu können. In dieser Übergangszeit wird man wahrscheinlich auf den ESM zugreifen müssen, weil es derzeit keinen anderen europäischen Fonds gibt. Eine Alternative wäre, dass man sich auf bestimmte Lastenteilungen abhängig von dem Finanzinstitut einigt. Man könnte sich einigen, dass man für die 180 oder

200 großen Institute – für jedes einzelne – jetzt schon definiert, wann welcher Steuerzahler zahlt. Das wäre eine Alternative, auf die man sich einigen könnte. Sicherlich ist der ESM aber auch eine Möglichkeit. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. nächster Fragesteller ist Herr Abg. Brinkhaus für die Fraktion der CDU/CSU.

Abg. Ralph Brinkhaus (CDU/CSU): Ich habe keine Frage mehr, die sich nicht aus Ihren umfangreichen Stellungnahmen und den bislang umfangreichen Wortbeiträgen ergeben würde.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Das ist wunderbar. Dann hat Herr Abg. Pitterle die nächste Chance.

Abg. Richard Pitterle (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende. Meine letzten Fragen richten sich an den Deutschen Sparkassen- und Giroverband. Wenn sich sowohl die EZB als auch die EBA künftig – wie vorgesehen – schwerpunktmäßig um bedeutende Institute kümmern, werden sie auch ihre Regularien auf diesbezügliche Bedürfnisse abstimmen. Beide zusammen werden Entscheidungsprozesse dominieren, was mit Wirkung für den Normsetzungsprozess, die Ausarbeitung technischer Standards – Stichwort EBA – etc. verbunden sein dürfte. Die Frage lautet: Welche Rolle könnte dies aus Ihrer Sicht für die künftige Berücksichtigung des Proportionalitätsgrundsatzes und die Besonderheiten regionaler und kleinerer Institute spielen?

Die zweite Frage: Zum Verhindern beziehungsweise Dämpfen von Finanzkrisen spielen Sicherungssysteme eine große Rolle. Im Zuge der Bankenunion soll nun ein europäisches Abwicklungsregime und ein gemeinsames Einlagensicherungssystem geschaffen werden, die über die bereits vorliegenden Richtlinienentwürfe zum Umgang mit Krisenbanken und zur Einlagensicherung noch einmal hinausgehen sollen. Die Sparkassen können wegen ihrer eigenen Sicherungssysteme davon nur sehr begrenzt profitieren. Wie sollte dies Ihrer Ansicht nach berücksichtigt werden? Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Dr. Schackmann-Fallis, Sie haben das Wort.

Sv Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis (Die Deutsche Kreditwirtschaft (DSGV)): Wir halten die Schaffung eines EU-weit einheitlichen Abwicklungsregimes für sinnvoll, damit für alle gleichermaßen geltende Regeln geschaffen werden. Allerdings ist es unbedingt notwendig zu

klären, was solche Abwicklungsmechanismen – das betrifft den SRM⁷ und die dafür zuständige Behörde – erfüllen müssen: Dazu gehört erstens auf jeden Fall der von Ihnen erwähnte Proportionalitätsgrundsatz, der streng beachtet werden sollte. Nach unserem Eindruck aus der bisherigen Finanzmarktgesetzgebung ist der Proportionalitätsgrundsatz in praktisch jedem Gesetzgebungswerk enthalten. Er spielt aber im Hinblick auf die praktische Anwendung nicht die Rolle, die ihm oft beigemessen wird. Proportionalität – insbesondere die sogenannte doppelte Proportionalität – bedeutet, dass Finanzinstitute entsprechend ihrer Größe und ihres Risikogehaltes beaufsichtigt werden. In der bisherigen Praxis – zumindest bei der EBA – sehen wir das nicht. Das ist eher bei der BaFin der Fall. Deshalb haben wir auch im Hinblick auf die Diskussion, wo Aufsicht angesiedelt werden sollte, auf die künftig notwendige verstärkte Berücksichtigung hingewiesen. Der zweite Punkt ist, dass die Regeln über die Abwicklungsinstrumente unbedingt die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Kreditinstitute berücksichtigen sollten. Dazu gehört – das wird Sie nicht wundern – auch die Rechtsform. Die derzeitig dort vorgesehenen Regeln, insbesondere beim Bail in, sind eher auf börsennotierte Aktiengesellschaften zugeschnitten. Für Sparkassen zumindest sind diese nicht umsetzbar, da sie keine handelbaren Anteile haben, die in privates Eigentum übergehen könnten. Das gilt sinngemäß auch für die Genossenschaftsbanken. Der dritte Punkt ist, dass die finanzielle Belastung, die sich aus dem Zusammenspiel von Abwicklung und Einlagensicherung ergeben wird, für die Institute tragbar sein sollte. Hier plädieren wir dafür, dass sich an der deutschen Regelung orientiert wird, wo die Bankenabgabe im weiteren Sinne risikoorientiert bepreist wird, während sich die Einlagensicherung an dem Volumen der Einlagen orientiert. Wenn Beides – wie auf europäischer Ebene vorgesehen – nur an den Einlagen orientiert ist, dann ergibt sich eine nicht zumutbare Belastung für die einlagenstarken Institute statt für diejenigen, deren Risikogehalt sie eher zu Kunden der künftigen Abwicklungsmechanismen machen wird. Das ist ein ganz, ganz gewichtiger Punkt, der auch im Zusammenspiel zwischen den beiden Regelungssystemen beachtet werden muss.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Nächster Fragesteller ist Herr Abg. Dr. Schick für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. Dr. Gerhard Schick (BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN): Danke schön. Eine habe ich noch, und zwar an Herrn Prof. Dr. Pernice. Ich habe verstanden, dass wir bei der Frage des Abwicklungsfonds oder der Resolution Authority zunächst eine politische Begründung hatten und eine ökonomische, dass man das auf Seiten der Bundesregierung nicht wollte. Jetzt gibt es aber die juristische, wo die Bundesregierung eine andere juristische Auffassung hat als beispielsweise die Europäische Zentralbank. Herr Prof. Dr. Mayer hatte hier auch die

⁷ Single Resolution Mechanism

Sichtweise der Europäischen Zentralbank beschrieben, dass man mit Artikel 114 AEUV einen europäischen Abwicklungsfonds durchaus zügig auf den Weg bringen kann. Mich würde Ihre rechtliche Einschätzung dazu interessieren, wie diese Debatte ausgeht und wie man das einschätzen muss.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Dr. Pernice, Sie haben das Schlusswort.

Sv Prof. Dr. Dr. h. c. Ingolf Pernice (Walter-Hallstein-Institut für europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Abg. Dr. Schick, ich muss gestehen, dass mich die Frage als solche ein klein wenig auf dem falschen Fuß erwischt, weil ich die Dinge – auch die Vorschläge dazu – nicht im Einzelnen geprüft habe. Artikel 114 AEUV ist relativ weit gefasst. Es ist richtig, dass es im Zusammenhang einer Harmonisierung, also sozusagen als Annex, auch möglich ist, Institutionen zu schaffen. Die Einzelheiten müsste man untersuchen. Vorhin stellte sich auch die Frage, dass Artikel 114 AEUV an sich eine Norm ist, die eine Harmonisierung europaweit, gemeinschaftsweit intendiert. Wie kann man das Problem lösen, wenn man einen solchen Fonds oder Mechanismus vielleicht nur für die Eurozone schaffen möchte? Da bietet es sich an, die „Verstärkte Zusammenarbeit“ zu probieren. Die ist immerhin in dem Umfang möglich, wie der Binnenmarkt dadurch nicht gefährdet wird. Dann muss man prüfen, ob der Binnenmarkt gefährdet wird, wenn für die einen so eine Institution gilt und anwendbar ist und für andere Teile der Europäischen Union nicht. Das wäre genau zu prüfen. Da müsste man Regelungen schaffen, die darauf Rücksicht nehmen. Ich würde also im Ergebnis Artikel 114 AEUV als nicht völlig ausgeschlossen ansehen, aber es ist, glaube ich, nicht ganz unproblematisch. Wir könnten auf einen Fall zusteuern, wo in Bezug auf diese institutionellen Implikationen einer solchen Richtlinie, die dann geschaffen werden müsste, auch einmal wieder der EuGH gefragt wird, wo die Grenzen des Artikels 114 AEUV sind. Aber: Warum soll man nicht in der Erkenntnis weitergehen und einmal etwas probieren? Danke schön.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herzlichen Dank, Herr Prof. Dr. Pernice. Es haben alle Fraktionen signalisiert, dass keine Fragen mehr offen geblieben sind, zumindest keine, die Sie heute beantworten könnten. Ich darf mich noch einmal herzlich bedanken, dass sie als Sachverständige heute bei uns waren, wünsche Ihnen eine sonnige Woche und einen schönen Nachhauseweg.

Schluss der Sitzung: 15:51

Dr. Birgit Reinemund, MdB

Vorsitzende