

Beschlussempfehlung und Bericht

des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/29645 –

**Entwurf eines Gesetzes
zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021
zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012
zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus**

- b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/29566 –

**Entwurf eines Gesetzes
zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021
zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014
über die Übertragung von Beiträgen
auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds
und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge**

- c) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/29586 –

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsge-
setzes**

**d) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/29572 –**

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des
Bundesschuldenwesengesetzes und anderer Gesetze**

A. Problem

Zu Buchstabe a

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) hat sich als dauerhafter Krisenbewältigungsmechanismus im Nachgang zu der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise bewährt. Zweck des ESM ist es, Finanzmittel zu mobilisieren und diese für in finanzielle Schwierigkeiten geratene Mitgliedstaaten der Eurozone unter strikten Auflagen durch verschiedene Finanzierungsinstrumente als Unterstützung zur Verfügung zu stellen, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt zu wahren. Das von der Bundesrepublik Deutschland am 27. Januar 2021 unterzeichnete Übereinkommen zur Änderung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Änderungsübereinkommen) entwickelt den ESM als Krisenbewältigungsinstrument auf verschiedenen Ebenen fort, um Gefahren für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt effektiver abwenden zu können. Durch das Vertragsgesetz sollen die von deutscher Seite erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten des ESM-Änderungsübereinkommens geschaffen werden.

Die wesentlichen Elemente der Reform sind:

- die Stärkung der Wirksamkeit der vorsorglichen Finanzhilfeeinstrumente für ESM-Mitglieder mit gesunden wirtschaftlichen Eckdaten, die von einem negativen Schock beeinträchtigt werden können, der sich ihrer Kontrolle entzieht,
- die Einführung einer Letztsicherungsfazilität für den einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, „SRF“), um die Anwendung der Abwicklungsinstrumente und die Ausübung der Abwicklungsbefugnisse des einheitlichen Abwicklungsausschusses (Single Resolution Board, „SRB“), wie sie im Recht der Europäischen Union verankert sind, zu unterstützen,
- die Stärkung der Kompetenzen des ESM durch eine Neuordnung der Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission bei der Gewährung von Finanzhilfen, bei der Programmgestaltung und bei der Programmüberwachung,
- die Befähigung des ESM, die makroökonomische und finanzielle Lage seiner Mitglieder, einschließlich der Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Schulden, unabhängig von einem Antrag eines Mitglieds zu verfolgen, zu bewerten und relevante Informationen und Daten zu analysieren,
- die Stärkung der Schuldentragfähigkeit in der Währungsunion,

- die Einführung von standardisierten und identischen Umschuldungsklauseln mit einstufiger Aggregation („single-limb Collective Action Clauses“) für Staatsschuldentitel mit einer Laufzeit von über einem Jahr ab dem 1. Januar 2022 und
- die Einführung einer Rechtsgrundlage, auf deren Basis der Gouverneursrat des ESM (Gouverneursrat) beschließen kann, eine zusätzliche Tranche genehmigten Stammkapitals einzurichten, um die Übernahme von Rechten und Verpflichtungen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zu erleichtern.

Zu Buchstabe b

Die Europäische Union hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von Rechtsakten erlassen, die für die Verwirklichung des Binnenmarkts im Bereich der Finanzdienstleistungen und für die Gewährleistung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet und in der Union insgesamt, sowie für die Entwicklung in Richtung einer vertieften Wirtschafts- und Währungsunion von grundlegender Bedeutung sind.

Die Europäische Union hat mit der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (SRM-Verordnung) (ABl. L 225 vom 30.7.2014, S. 1) einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) geschaffen, der mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet ist, um sicherzustellen, dass Banken in den teilnehmenden Mitgliedstaaten mit geeigneten Instrumenten geordnet abgewickelt werden können, um die Finanzstabilität zu gewährleisten und einen Rückgriff auf staatliche Hilfen zu vermeiden. Der einheitliche Abwicklungsmechanismus wird durch einen einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fonds – SRF) unterstützt, der aus im Voraus erhobenen Bankenbeiträgen (Ex-ante-Beiträge) besteht. Der Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB) wendet die SRM-Verordnung in Zusammenarbeit mit dem Rat und der Kommission sowie den nationalen Abwicklungsbehörden an. Der SRB kann sich nach einer zwingenden Beteiligung der Eigentümer und Gläubiger dabei des SRF ausschließlich zu dem Zweck bedienen, die effiziente Anwendung der Abwicklungsinstrumente und die effiziente Ausübung der Abwicklungsbefugnisse sicherzustellen (Artikel 67 Absatz 2, Artikel 76 Absatz 1 SRM-Verordnung).

Die Inanspruchnahme des SRF ist an das Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge (Intergovernmental Agreement – IGA) gebunden. Das IGA regelt (i) die Übertragung von auf nationaler Ebene erhobenen Beiträgen der Banken an den SRF, sowie (ii) die schrittweise Zusammenführung von Ex-ante-Beiträgen, die während eines achtjährigen Übergangszeitraums – und somit bis zum 31. Dezember 2023 – nationalen Kammern des SRF zuzuweisen sind, und (iii) die Inanspruchnahme dieser Mittel durch den SRB (vgl. Artikel 1 Unterabsatz 1, Artikel 67 Absatz 4, Artikel 77 SRM-Verordnung, Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b IGA).

Durch das Vertragsgesetz sollen die von deutscher Seite erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten des am 27. Januar 2021 durch die Bundesrepublik unterzeichneten zwischenstaatlichen Übereinkommens zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge (im Folgenden: IGA-Änderungsübereinkommen) geschaffen werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Durch das IGA-Änderungsübereinkommen werden Regeln für die Vergemeinschaftung von nachträglich erhobenen Beiträgen zum SRF geschaffen.

Die Änderungen des IGA dienen der wirkungsvollen und vorgezogenen Einführung der gemeinsamen Letztsicherung vor Ablauf des Übergangszeitraums, indem bei der etwaigen Nutzung der Letztsicherung zur Finanzierung einer Abwicklungsmaßnahme zusätzliche Mittel für die Rückzahlung von Kreditlinien des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) an den SRB bereitstehen. Die Letztsicherung bezeichnet die Ermächtigung des ESM, dem SRB die Letztsicherungsfazilität in Form einer revolvingierenden Kreditlinie zur Verfügung zu stellen. Die Rückzahlung etwaiger in Anspruch genommener Mittel im Rahmen der Letztsicherung wird insbesondere durch nachträglich erhobene Beiträge gewährleistet.

Zu Buchstabe c

Mit dem am 27. Januar 2021 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Übereinkommen zur Änderung des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Änderungsübereinkommen) wird der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) als Krisenbewältigungsinstrument auf verschiedenen Ebenen fortentwickelt, um Gefahren für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt effektiver abwenden zu können. Die wesentlichen Elemente der Reform sind:

- die Stärkung der Wirksamkeit der vorsorglichen Finanzhilfeeinstrumente für ESM-Mitglieder mit gesunden wirtschaftlichen Eckdaten, die von einem negativen Schock beeinträchtigt werden können, der sich ihrer Kontrolle entzieht,
- die Einführung einer Letztsicherungsfazilität für den einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, „SRF“), um die Anwendung der Abwicklungsinstrumente und die Ausübung der Abwicklungsbefugnisse des einheitlichen Abwicklungsausschusses (Single Resolution Board, „SRB“), wie sie im Recht der Europäischen Union verankert sind, zu unterstützen,
- die Stärkung der Kompetenzen des ESM durch eine Neuordnung der Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission bei der Gewährung von Finanzhilfen, bei der Programmgestaltung und bei der Programmüberwachung,
- die Befähigung des ESM, die makroökonomische und finanzielle Lage seiner Mitglieder, einschließlich der Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Schulden, unabhängig von einem Antrag eines Mitglieds zu verfolgen, zu bewerten und relevante Informationen und Daten zu analysieren,
- die Stärkung der Schuldentragfähigkeit in der Währungsunion,
- die Einführung von standardisierten und identischen Umschuldungsklauseln mit einstufiger Aggregation („single-limb Collective Action Clauses“) für Staatsschuldentitel mit einer Laufzeit von über einem Jahr ab dem 1. Januar 2022 und
- die Einführung einer Rechtsgrundlage, auf deren Basis der Gouverneursrat des ESM beschließen kann, eine zusätzliche Tranche genehmigten Stammkapitals einzurichten, um die Übernahme von Rechten und Verpflichtungen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zu erleichtern.

Durch das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus wird die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes erklärt. Das ESM-Änderungsübereinkommen wird damit in innerstaatliches Recht transformiert.

Durch das ESM-Änderungsübereinkommen wird der Aufgabenbereich des ESM dahingehend ergänzt, dass er für den SRF die Letztsicherungsfazilität zur Verfügung stellen darf. Dies ist mit neuen Entscheidungsbefugnissen der ESM-Organe Gouverneursrat und Direktorium verbunden. Auch die Veränderungen bei den bestehenden vorsorglichen ESM-Finanzhilfeinstrumenten führen zu neuen beziehungsweise veränderten Entscheidungsbefugnissen des Gouverneursrates und des Direktoriums. Gleiches gilt für die Veränderungen bei der Zusammenarbeit des ESM mit der Europäischen Kommission sowie im Hinblick auf die Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Einrichtung einer zusätzlichen Tranche genehmigten Stammkapitals.

Zu Buchstabe d

Seit dem 1. Januar 2013 enthalten alle von den Mitgliedstaaten des Eurowährungsgebiets neu begebenen Staatsschuldtitel mit einer Ursprungslaufzeit von mehr als einem Jahr standardisierte Umschuldungsklauseln mit zweistufigem Mehrheitserfordernis. Grundlage ist Artikel 12 Absatz 3 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), in dem die Einführung von Umschuldungsklauseln für diese Schuldtitel ab 2013 mit gleicher rechtlicher Wirkung in allen Rechtsordnungen des Euro-Währungsgebiets verbindlich festgelegt wurde.

Umschuldungsklauseln sind vertragliche Bestimmungen, die eine geordnete Restrukturierung der Staatsschuld gewährleisten sollen. In Deutschland sind die Umschuldungsklauseln seit 2013 Teil der Emissionsbedingungen für Bundeswertpapiere unter gesetzlicher Leitbildfunktion der §§ 4a bis 4k des Bundesschuldenwesengesetzes.

Umfasst eine Umschuldungsmaßnahme mehrere verschiedene Anleihen, so gilt derzeit ein zweistufiges Mehrheitserfordernis. Das bedeutet, dass eine Mehrheit der Gläubiger sowohl in Bezug auf jede einzelne betroffene Serie als auch in Bezug auf die Gesamtheit aller betroffenen Schuldverschreibungen erforderlich ist.

Zwar sollte die Lösung einer Krisensituation durch eine Restrukturierung auch im Interesse der Gläubiger liegen, in der Vergangenheit zeigte sich im internationalen Kontext aber, dass einzelne Gläubiger (sogenannte Hold-out-Gläubiger) individuelle Ziele verfolgen und beispielsweise die von anderen Gläubigern geforderte Reduzierung der Forderung ablehnen und stattdessen auf einer vollständigen Rückzahlung bestimmter Anleihen zum vereinbarten Fälligkeitszeitpunkt bestehen. Diese Hold-Out-Gläubiger haben in letzter Konsequenz auch den Rechtsweg beschritten, um ihre Ansprüche aus Wertpapieremissionen vollumfänglich durchzusetzen. Dies führte zu einer unfairen Verteilung der Lasten der Umschuldung unter den Gläubigern und zu einer geringeren Reduktion der Schuldenlast des Staates und damit letztlich zur Gefährdung einer tragfähigen Restrukturierung der Staatsschuld zur Bewältigung der Krisensituation insgesamt.

Das zweistufige Mehrheitserfordernis bedeutet daher eine relativ hohe Hürde für den Erfolg entsprechender Umschuldungsmaßnahmen.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Das ESM-Änderungsübereinkommen bedarf für das Inkrafttreten der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften durch ein Bundesgesetz gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes.

Zudem legt das Vertragsgesetz fest, dass wesentliche Entscheidungen des Gouverneursrates oder des Direktoriums des ESM (Direktorium) einer erneuten bundesgesetzlichen Ermächtigung bedürfen. Hierzu gehören Änderungen der in Anhang III des ESM-Änderungsübereinkommens festgelegten Zugangskriterien für die vorsorgliche ESM-Finanzhilfe, Änderungen der in Anhang IV des ESM-Änderungsübereinkommens festgelegten Kriterien für die Genehmigung von Darlehen und Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität, Änderungen der erforderlichen Stimmenmehrheit für die Annahme eines Beschlusses über Darlehen und entsprechende Auszahlungen im Dringlichkeitsabstimmungsverfahren im Rahmen der Letztsicherungsfazilität sowie die Einführung einer zusätzlichen Tranche genehmigten Stammkapitals.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/29645 in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Zu Buchstabe b

Das Vertragsgesetz bedarf für das Inkrafttreten des am 27. Januar 2021 durch die Bundesrepublik unterzeichneten zwischenstaatlichen Übereinkommens zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge (im Folgenden: IGA-Änderungsübereinkommen) der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes. Das IGA-Änderungsübereinkommen steht in einem Näheverhältnis mit dem Recht der Europäischen Union.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/29566 in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE.

Zu Buchstabe c

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes werden die vorgenannten vertraglichen Änderungen des ESM-Vertrags im ESM-Finanzierungsgesetz (ESMFinG) nachvollzogen und die parlamentarischen Mitwirkungs- und Unterrichtsrechte entsprechend angepasst.

Der Anteil Deutschlands an der Finanzierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus wird durch das ESM-Änderungsübereinkommen nicht verändert. Die im ESMFinG enthaltenen Vorschriften über den finanziellen Gesamtrahmen der deutschen Beteiligung am ESM bedürfen daher keiner Anpassung.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/29586 in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Zu Buchstabe d

Um zukünftig für die Staaten des Euro-Währungsgebiets eine Einigung zwischen dem jeweiligen Staat und seinen Gläubigern zu erleichtern bzw. zu beschleunigen sowie um Hold-out-Risiken zu minimieren, wurde mit dem (von den Unterzeichnerstaaten noch zu ratifizierenden) Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus („ESM-Änderungsübereinkommen“) nunmehr vereinbart,

dass alle Staaten des Euro-Währungsgebiets ab 2022 ihre neuen Schuldtitel mit Umschuldungsklauseln mit einstufigem Mehrheitserfordernis (sog. einstufige Aggregation) ausstatten (Artikel 1 Nummer 20 Buchstabe b des ESM-Änderungsübereinkommens). Bei diesem einstufigen Mehrheitserfordernis muss bei einer anleiheübergreifenden Änderung der Emissionsbedingungen für alle betroffenen Serien gemeinsam eine Mehrheit erreicht werden. Damit entfällt im Vergleich zu den bisher verwendeten Umschuldungsklauseln das Erfordernis einer Mehrheit für jede Einzelanleihe.

Um die Einführung von Umschuldungsklauseln mit einstufigem Mehrheitserfordernis im Bereich der Bundeswertpapiere rechtssicher zu ermöglichen, sind die §§ 4a bis 4k des Bundesschuldenwesengesetzes entsprechend den Anpassungen der zwischen den Eurostaaten vereinbarten Musterbedingungen zu ändern und zu ergänzen.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/29572 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

C. Alternativen

Zu den Buchstabe a, b und c

Keine.

Zu Buchstabe d

Keine. Die Änderungen des Bundesschuldenwesengesetzes beinhalten die zwischen den Eurostaaten abgestimmten Änderungen der Regelungen über Umschuldungsklauseln in den Musterbedingungen. Die Umsetzung dieser Änderungen zur Anpassung des gesetzlichen Leitbilds für Umschuldungsklauseln bei Schuldverschreibungen des Bundes ist erforderlich, damit die Bundesrepublik Deutschland ihre mit dem ESM-Änderungsübereinkommen eingegangene Verpflichtung, Schuldverschreibungen mit einer Laufzeit von über einem Jahr mit Umschuldungsklauseln mit einstufigem Mehrheitserfordernis auszustatten, rechtssicher erfüllen kann.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zu Buchstabe a

Das Vertragsgesetz hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, da der deutsche Anteil an der Finanzierung des ESM unverändert bleibt.

Zu Buchstabe b

Das Vertragsgesetz hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, da alleine die Übertragung von Beiträgen des Bankensektors zur Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen Gegenstand der Vertragsänderung sind.

Zu Buchstabe c

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, da der deutsche Anteil an der Finanzierung des ESM unverändert bleibt.

Zu Buchstabe d

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Zu den Buchstaben a, b und c

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

Zu Buchstabe d

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Zu den Buchstaben a, b und c

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

Zu Buchstabe d

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Zu den Buchstaben a, b, c und d

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Zu den Buchstaben a, b und c

Es entsteht kein nennenswerter Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

Zu Buchstabe d

Der einmalige Erfüllungsaufwand der Verwaltung (Bund) beträgt rund 1.100 Euro in Form von Personalkosten. Es entsteht kein wiederkehrender Erfüllungsaufwand.

Der einmalige Erfüllungsaufwand der Verwaltung (Bund) durch den Änderungsantrag zu Ausschussdrucksache 19(8)8725 im Hinblick auf die Aufzeichnung von Handelsgeschäften beschränkt sich auf die Anpassungen der internen Arbeitsanweisungen sowie geringere technischen Anpassungen. Dies verursacht Personal- und Sachaufwand in Höhe von circa 10.000 Euro. Der jährlich wiederkehrende Erfüllungsaufwand beträgt circa 12.000 Euro.

Der administrative Aufwand für die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (im Folgenden: Bundesanstalt) durch den Änderungsantrag zu Ausschussdrucksache 19(8)8724 bleibt im Wesentlichen unverändert. Er wird von den Postnachfolgeunternehmen im Rahmen ihrer Finanzierungspflicht nach § 19 Absatz 1 BAPostG getragen.

F. Weitere Kosten

Zu Buchstabe a

Das Vertragsgesetz verursacht keine Kosten, insbesondere nicht für Wirtschaftsunternehmen oder soziale Sicherungssysteme. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind von diesem Vertragsgesetz nicht zu erwarten.

Zu Buchstabe b

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

Zu Buchstabe c

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

Zu Buchstabe d

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29645 unverändert anzunehmen.
- b) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29566 unverändert anzunehmen.
- c) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29586 unverändert anzunehmen.
- d) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29572 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. In Artikel 1 wird der Nummer 1 folgende Nummer 1 vorangestellt:

1. Dem § 1 werden die folgenden Absätze 5 bis 8 angefügt:

„(5) Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH hat im Rahmen der Wahrnehmung der ihr nach Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 und 4 übertragenen Aufgaben die zum Schutz des Vermögens des Bundes und seiner Sondervermögen erforderliche Maßnahmen zu treffen. Sie darf dazu die mit den an der Anbahnung oder dem Abschluss von Handelsgeschäften beteiligten Geschäfts- oder Verhandlungspartnern geführten Telefongespräche und die mit ihnen ausgetauschte elektronische Kommunikation, auch soweit sie über von Dritten betriebene Systeme geführt wird, aufzeichnen; dies gilt auch, wenn das Telefongespräch oder die elektronische Kommunikation nicht zum Abschluss eines Handelsgeschäfts führt. Zur Erfüllung dieser Aufgabe ist die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH befugt, den Namen und die Kontaktdaten der an der Kommunikation Beteiligten, das Datum und die Uhrzeit sowie den Inhalt des Gesprächs zu erheben und zu speichern. Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH informiert ihre Mitarbeiter und die jeweiligen Geschäfts- und Verhandlungspartner vorab in geeigneter Weise über die Aufzeichnungen.

(6) Die Aufzeichnungen nach Absatz 5 sind für fünf Jahre aufzubewahren und danach unverzüglich zu löschen. Sie sind vor Ablauf der in Satz 1 genannten Frist zu löschen, wenn feststeht, dass sie zum Schutz des Vermögens des Bundes und seiner Sondervermögen nicht erforderlich sind.

(7) Die gespeicherten Aufzeichnungen sind durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen gegen nachträgliche Verfälschung, unberechtigten Zugriff und unbefugte Verwendung zu sichern. Sie dürfen durch die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH nur für folgende Zwecke ausgewertet und verwendet werden:

1. zur Aufklärung des Sachverhalts
 - a) im Falle von Unklarheiten über das Zustandekommen eines Handelsgeschäfts oder über dessen Inhalt oder
 - b) bei Anhaltspunkten für das Vorliegen strafbaren Verhaltens,
2. soweit sich bei der Auswertung der Aufzeichnungen der Verdacht strafbaren Verhaltens bestätigt hat,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- a) zur Weitergabe zur Durchführung weiterer interner Untersuchungen und
 - b) zur Weitergabe an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden, sowie
3. zu Beweis Zwecken bei der Verfolgung und Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche.

Die Aufzeichnungen dürfen insbesondere nicht zur Überwachung der Mitarbeiter durch die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH verwendet werden. Die Auswertung der Aufzeichnungen darf nur durch von der Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH gesondert zu benennende Mitarbeiter erfolgen. Anlass, Zweck, Datum und Uhrzeit, die durchführenden Mitarbeiter und die Ergebnisse der Auswertung sind zu dokumentieren.

(8) Für die zur Dokumentation der Auswertung nach Absatz 7 Satz 5 erstellten Unterlagen gilt Absatz 7 Satz 1 und Satz 2 Nummern 2 und 3 entsprechend. Zum Zweck der Verfolgung und Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche des Bundes dürfen die Unterlagen durch die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH an die jeweils zuständigen öffentlichen Stellen des Bundes übermittelt und von diesen verarbeitet werden.“

2. Die bisherigen Nummern 1 bis 6 werden Nummern 2 bis 7.
3. Artikel 3 wird durch die folgenden Artikel 3 und 4 ersetzt:

„Artikel 3

Änderung des Bundesanstalt-Post-Gesetzes

Das Bundesanstalt-Post-Gesetz vom 14. September 1994 (BGBl. I S. 2325), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 12 des Gesetzes vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 402) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 10 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die Präsidentin oder der Präsident stellt für die Postbeamtenversorgungskasse einen Jahresabschluss und einen Lagebericht auf. § 21 Absatz 1 und 3 und § 22 gelten mit der Maßgabe entsprechend, dass die Entlastung der Präsidentin oder des Präsidenten erst nach der Entlastung der Bundesregierung (Artikel 114 Absatz 1 des Grundgesetzes) erfolgen darf.“
2. § 21 wird wie folgt gefasst:

„§ 21

Rechnungslegung

(1) Die Präsidentin oder der Präsident stellt für das vergangene Geschäftsjahr innerhalb der ersten vier Monate des Folgejahres einen Jahresabschluss und einen Lagebericht nach den für

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Handelsgesetzbuchs auf.

(2) Für Zwecke der Bewertung von Rückstellungen für Altersversorgungsverpflichtungen gegenüber Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Bundesanstalt sowie für Versorgungsaufwendungen und Beihilfen für die Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten der Bundesanstalt wird abweichend von § 253 Absatz 2 des Handelsgesetzbuchs ein fester Rechnungszins zugrunde gelegt. Der Vorschlag für den zugrunde zu legenden Rechnungszins wird durch einen von der Bundesanstalt bestellten Akteur ermittelt. Die Festlegung des Rechnungszinses erfolgt durch die Bundesanstalt. Der Rechnungszins muss die im Bestand befindlichen Vermögenswerte sowie den Ertrag künftiger Vermögenswerte angemessen berücksichtigen. Der Rechnungszins ist im Abstand von vier Jahren zu überprüfen. Führt die Überprüfung zu einer Abweichung des Rechnungszinses von mindestens 40 Basispunkten, ist der Rechnungszins anzupassen. Die Anpassung des Rechnungszinses ist in jährlich gleichmäßigen Schritten so vorzunehmen, dass die Abweichung nach vier Jahren ausgeglichen ist. § 246 Absatz 2 Satz 2 des Handelsgesetzbuchs ist nicht anzuwenden.

(3) Der Jahresabschluss bedarf der Genehmigung nach § 7 Absatz 1. Das Publizitätsgesetz ist nicht anzuwenden.“

Artikel 4

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Artikel 2 tritt an dem Tag in Kraft, an dem das Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge nach seinem Artikel 5 Absatz 1 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, frühestens jedoch am Tag nach der Verkündung. Das Bundesministerium der Finanzen gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.“

Berlin, den 9. Juni 2021

Der Haushaltsausschuss

Peter Boehringer

Vorsitzender und Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Eckhardt Rehberg
Berichterstatter

Dennis Rohde
Berichterstatter

Otto Fricke
Berichterstatter

Dr. Gesine Löttsch
Berichterstatterin

Sven-Christian Kindler
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Eckhardt Rehberg, Dennis Rohde, Peter Boehringer, Otto Fricke, Dr. Gesine Löttsch und Sven-Christian Kindler**A. Allgemeiner Teil****I. Überweisung**

Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 19/29645 und die dazugehörige Stellungnahme des Bundesrates (Anlage 2) mit der Gegenäußerung der Bundesregierung (Anlage 3) in seiner 230. Sitzung am 20. Mai 2021 beraten und dem Haushaltsausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, dem Finanzausschuss und dem Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat beteiligte sich gutachtlich.

Zu Buchstabe b

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 19/29566 in seiner 230. Sitzung am 20. Mai 2021 beraten und dem Haushaltsausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Finanzausschuss und dem Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat beteiligte sich gutachtlich.

Buchstabe c

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 19/29586 in seiner 230. Sitzung am 20. Mai 2021 beraten und dem Haushaltsausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, dem Finanzausschuss und dem Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat beteiligte sich gutachtlich.

Zu Buchstabe d

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 19/29572 in seiner 230. Sitzung am 20. Mai 2021 beraten und dem Haushaltsausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat beteiligte sich gutachtlich.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Das ESM-Änderungsübereinkommen entwickelt den ESM als Krisenbewältigungsinstrument auf verschiedenen Ebenen fort, um Gefahren für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt effektiver abwenden zu können. Die wesentlichen Elemente der Reform sind:

– Die Wirksamkeit der bestehenden vorsorglichen Finanzhilfeeinstrumente des ESM wird gestärkt. Wirtschaftlich soliden ESM-Mitgliedern, die von einem negativen Schock beeinträchtigt sein könnten, der sich ihrer Kontrolle entzieht, soll die Möglichkeit gegeben werden, eine vorsorgliche bedingte Kreditlinie zu erhalten, bevor sie Schwierigkeiten bei der Finanzierung am Kapitalmarkt bekommen, sodass ein Ausbreiten von Krisen und damit eine Destabilisierung der Währungsunion vermieden werden kann. Die kontinuierliche Einhaltung der in Anhang III des ESM-Vertrags festgelegten konkret formulierten Zugangskriterien dient gegenüber den Märkten als Gütesiegel. Zu diesem Zweck werden die Zugangskriterien für die vorsorgliche bedingte Kreditlinie stärker präzisiert, insbesondere durch die Einführung quantitativer (objektiver) Kriterien.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- Die Kompetenzen des ESM werden durch eine Neuordnung der Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission bei der Gewährung von Finanzhilfen, bei der Programmgestaltung und bei der Programmüberwachung gestärkt.
- Der ESM wird befähigt, sofern dies für die interne Vorbereitung sowie die angemessene und rechtzeitige Erfüllung der Aufgaben, die dem ESM durch den ESM-Vertrag übertragen wurden, relevant ist, die makroökonomische und finanzielle Lage seiner Mitglieder, einschließlich der Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Schulden, unabhängig von einem Antrag eines Mitglieds eigenständig und ohne Duplizierung der Rolle der Europäischen Kommission und unter uneingeschränkter Einhaltung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu verfolgen, zu bewerten und relevante Informationen und Daten zu analysieren.
- Zur Stärkung der Schuldentragfähigkeit in der Währungsunion erfolgt im ESM-Vertrag erstmals die Klarstellung, dass Stabilitätshilfen nur solchen ESM-Mitgliedern gewährt werden sollten, deren Schulden als tragfähig erachtet werden und deren Fähigkeit zur Rückzahlung an den ESM bestätigt ist. Vor diesem Hintergrund werden – wie bisher auch – in Ausnahmefällen Beteiligungen des Privatsektors in angemessener und verhältnismäßiger Form entsprechend der Praxis des Internationalen Währungsfonds in den Fällen in Betracht gezogen, in denen die Stabilitätshilfe in Verbindung mit Auflagen in Form eines makroökonomischen Anpassungsprogramms gewährt wird. Um eine geordnete Beteiligung des Privatsektors zu erleichtern und den Einfluss von unwilligen Gläubigern („hold outs“) zu verringern, verpflichten sich die ESM-Mitglieder zur Einführung von standardisierten und identischen Umschuldungsklauseln mit einstufiger Aggregation („single-limb Collective Action Clauses“) für Staatsschuldentitel mit einer Laufzeit von über einem Jahr ab dem 1. Januar 2022. Zukünftig wäre demnach für eine Schuldenrestrukturierung nur eine Gläubigerabstimmung erforderlich.
- Bei der Bewältigung der Staatsschuldenkrise hat sich gezeigt, dass die Krise der öffentlichen Haushalte einzelner ESM-Mitglieder eng mit der Krise ihres Finanzsektors verbunden war. Um zukünftig eine gegenseitige Verschärfung von Banken- und Staatsschuldenkrisen in der Währungsunion zu vermeiden und zur Wahrung der Finanzstabilität der Währungsunion beizutragen, wird der ESM ermächtigt, dem einheitlichen Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board – SRB) für den einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund – SRF) die Letztsicherungsfazilität in Form einer revolving Kreditlinie zur Verfügung zu stellen, aus der Darlehen bereitgestellt werden können. Für Auszahlungen im Rahmen der Letztsicherungsfazilität sind Kriterien vorgesehen, u. a. die Grundsätze des Mittels der letzten Wahl („ultima ratio“), die mittelfristige Haushaltsneutralität sowie die Dauerhaftigkeit des Rechtsrahmens für die Bankenabwicklung.
- Es wird eine Rechtsgrundlage eingeführt, auf deren Basis der Gouverneursrat des ESM beschließen kann, eine zusätzliche Tranche genehmigten Stammkapitals einzurichten, um die Übernahme von Rechten und Verpflichtungen der EFSF zu erleichtern (Artikel 40 Absatz 4 des ESM-Vertrags).

Das Ausmaß der Haftung Deutschlands wird durch die Änderungen des ESM-Vertrags nicht geändert. Es bleibt gemäß Artikel 8 Absatz 5 des ESM-Vertrags unter allen Umständen auf den deutschen Anteil am genehmigten Stammkapital des ESM begrenzt.

Das ESM-Änderungsübereinkommen führt unmittelbar zu keinen Veränderungen an der Kapitalstruktur des ESM. Es wird lediglich eine Rechtsgrundlage in Artikel 40 Absatz 4 des ESM-Vertrags geschaffen, auf deren Basis der Gouverneursrat potenziell in Zukunft einstimmig beschließen kann, eine zusätzliche Tranche genehmigten Stammkapitals einzurichten – mit der Zielsetzung, die Übertragung von Rechten und Verpflichtungen der EFSF zu erleichtern. Die zusätzliche Tranche ist stimmrechtslos, besteht aus abrufbarem Kapital und ist von einigen oder allen EFSF-Anteilseignern im Verhältnis des EFSF-Beitragsschlüssels zu zeichnen. Sie ist entsprechend der nach dem EFSF-Rahmenvertrag vorgesehenen Übersicherung von EFSF-Garantien auf den Betrag begrenzt, der dem Gesamtwert der ausstehenden Summe der übertragenen EFSF-Darlehenfazilitäten multipliziert mit einem Prozentsatz von höchstens 165 Prozent entspricht (Artikel 40 Absatz 4 Unterabsatz 1 Satz 2 des ESM-Vertrags). Nach Artikel 40 Absatz 4 Unterabsatz 2 Satz 1 des ESM-Vertrags erhöht die Übertragung von Rechten und Verpflichtungen der EFSF nicht die Summe der EFSF- und der ESM-Verbindlichkeiten im Vergleich zu einem Fall, in dem die Übertragung nicht stattfindet. Hiermit wird gewährleistet, dass auch im Falle der Übertragung der EFSF-Verbindlichkeiten auf den ESM die maximale konsolidierte Haftung der Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten des ESM und der EFSF nicht ansteigt. Nach Artikel 40 Absatz 4 Unterabsatz 2 Satz 2 des ESM-Vertrags wird die zusätzliche Tranche parallel zur Rückzahlung der EFSF-Darlehen durch die EFSF-Programmländer entsprechend reduziert.

Im Einklang mit den Vorgaben der von den Vertretern der Vertragsparteien des ESM-Vertrags am 27. September 2012 vereinbarten Auslegungserklärung zum ESM-Vertrag und der gleichlautenden einseitigen Erklärung der Bundesrepublik Deutschland sowie dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. März 2014 (2 BvR 1390/12 u. a., BVerfGE 135, 317, Randnummer 188) bestimmt Artikel 40 Absatz 4 Unterabsatz 3 des ESM-Vertrags, dass der Beschluss des Gouverneursrates erst in Kraft tritt, nachdem die ESM-Mitglieder dem Verwahrer den Abschluss ihrer jeweiligen nationalen Verfahren notifiziert haben. Artikel 2 Absatz 2 dieses Gesetzes sieht für das Inkrafttreten eines entsprechenden Beschlusses des Gouverneursrates daher die Erteilung einer bundesgesetzlichen Ermächtigung vor. Zusätzlich enthält der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes einen Parlamentsvorbehalt im Vorfeld der Beschlussfassung des Gouverneursrates (§ 4 Absatz 1 Nummer 7 ESMFinG – neu).

Mit dem ESM-Änderungsübereinkommen wird die Letztsicherungsfazilität als weiteres Instrument des ESM im ESM-Vertrag angelegt. Für ihre Gewährung bedarf es jedoch eines Beschlusses des Gouverneursrates auf Ersuchen des SRB. Bei Gewährung der Letztsicherungsfazilität an den SRB legt der Gouverneursrat auch eine nominale Obergrenze, Bedingungen für die Beendigung der Fazilität sowie weitere Modalitäten fest. Es ist politisch vereinbart, parallel mit der Gewährung der Letztsicherungsfazilität an den SRB das durch Gouverneursratsbeschluss auf der Grundlage von Artikel 19 des ESM-Vertrags eingerichtete Instrument der direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten abzuschaffen.

Zu Buchstabe b

Durch das IGA-Änderungsübereinkommen werden Regeln für die Vergemeinschaftung von nachträglich erhobenen Beiträgen zum SRF geschaffen.

Die Änderungen des IGA dienen der wirkungsvollen und vorgezogenen Einführung der gemeinsamen Letztsicherung vor Ablauf des Übergangszeitraums, indem bei der etwaigen Nutzung der Letztsicherung zur Finanzierung einer Abwicklungsmaßnahme zusätzliche Mittel für die Rückzahlung von Kreditlinien des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) an den SRB bereitstehen. Die Letztsicherung bezeichnet die Ermächtigung des ESM, dem SRB die Letztsicherungsfazilität in Form einer revolvingierenden Kreditlinie zur Verfügung zu stellen. Die Rückzahlung etwaiger in Anspruch genommener Mittel im Rahmen der Letztsicherung wird insbesondere durch nachträglich erhobene Beiträge gewährleistet.

Die wesentlichen Elemente der Änderungen zur Vergemeinschaftung von nachträglich erhobenen Beiträgen umfassen:

- bei einem Rückgriff auf den SRF werden nachträglich erhobene Beiträge, die der Vergemeinschaftung unterliegen, erst dann zur Finanzierung einer Abwicklungsmaßnahme herangezogen, wenn die vorhandenen Mittel des SRF aus den Ex-ante-Beiträgen erschöpft sind;
- vorrangig werden nachträglich erhobene Beiträge von solchen Vertragsparteien herangezogen, welche durch den zu finanzierenden Abwicklungsfall betroffen sind; eine Übertragung nachträglich erhobener Beiträge aus sämtlichen Vertragsstaaten und damit eine Vergemeinschaftung erfolgt erst nachrangig;
- die Vergemeinschaftung von nachträglich erhobenen Beiträgen zum SRF ist der Höhe nach begrenzt und ist angelehnt an die Zielgröße des SRF.

Zu Buchstabe c

Mit dem Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes werden die Änderungen des ESM-Vertrags durch das ESM-Änderungsübereinkommen im ESMFinG nachvollzogen und die parlamentarischen Mitwirkungs- und Unterrichtsrechte diesbezüglich angepasst.

Zu diesem Zweck wird in die Norm über die Aufgaben des ESM (§ 2) die Funktion der Bereitstellung der Letztsicherungsfazilität für den einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) aufgenommen. Für die Zwecke der Letztsicherungsfazilität werden spezifische parlamentarische Mitwirkungs- und Unterrichtsrechte in das ESMFinG aufgenommen beziehungsweise bestehende Rechte spezifiziert, soweit dies erforderlich ist.

Darüber hinaus werden die parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Hinblick auf die Veränderungen bei den vorsorglichen ESM-Finanzhilfsmitteln angepasst. Spezifische Mitwirkungsrechte werden auch im Hinblick

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

auf die mögliche Einrichtung einer zusätzlichen Tranche genehmigten Stammkapitals sowie den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem ESM und der Europäischen Kommission geschaffen.

Zu Buchstabe d

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes und anderer Gesetze sollen neben den Umschuldungsklauseln mit zweistufigem Mehrheitserfordernis auch die Umschuldungsklauseln mit einstufigem Mehrheitserfordernis als Leitbild im Gesetz verankert werden.

1. Einführung von Umschuldungsklauseln mit einstufigem Mehrheitserfordernis

Die neuen Umschuldungsklauseln mit einstufigem Mehrheitserfordernis stellen ein Kompendium von standardisierten Klauseln dar; die Klauseln sind von allen Staaten des Eurowährungsgebiets mit jeweils identischen gesetzlichen Auswirkungen zur Anwendung zu bringen. Die Umschuldungsklauseln verwenden zwischen den Staaten des Eurowährungsgebiets harmonisierte Bedingungen und sind in ihrer Gesamtheit auf gleiche Marktbedingungen für alle Staaten des Eurowährungsgebiets ausgerichtet.

Zielrichtung beider Arten von Umschuldungsklauseln ist es, die kollektive Repräsentation von Gläubigern im Fall eines drohenden Forderungsausfalls sowohl inhaltlich zu erleichtern als auch formal zu beschleunigen. Das einstufige Mehrheitserfordernis trägt zudem dem Umstand Rechnung, dass die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt haben, dass Restrukturierungsmaßnahmen bei Umschuldungsklauseln mit zweistufigem Mehrheitserfordernis nicht immer den angestrebten Erfolg erzielen.

Durch die Einführung des einstufigen Mehrheitserfordernisses bei einer anleiheübergreifenden Änderung der Emissionsbedingungen kann für alle betroffenen Serien gemeinsam eine Mehrheit erreicht werden ohne zugleich bei jeder einzelnen Serie die Mehrheitsschwelle erreichen zu müssen. Bei der Abstimmung kann damit eine aggregierte Mehrheit von Gläubigern verschiedener Serien die Gläubiger einer einzelnen Anleiheserie überstimmen. Hierdurch werden Hold-out-Risiken reduziert und die Einigung zwischen Schuldnern und Gläubigern erleichtert bzw. beschleunigt.

Die für eine anleiheübergreifende Änderung erforderliche Mehrheitsschwelle wird für wesentliche Beschlüsse auf zwei Drittel des ausstehenden stimmberechtigten Nennwertes aller zu restrukturierenden Schuldverschreibungen festgelegt.

Dies hat zur Folge, dass anleiheübergreifend stets die gesamte Mehrheit der betroffenen Gläubiger ausschlaggebend ist und Sperrminoritäten in einzelnen Serien ihre Anleiheserie nicht mehr von Änderungen der Emissionsbedingungen ausnehmen können. Hold-Out-Risiken werden minimiert, und dem Interesse der anleiheübergreifenden Mehrheit der Gläubiger wird Rechnung getragen.

Anleiheübergreifende Änderungen der Emissionsbedingungen müssen bei Maßnahmen unter Anwendung von Umschuldungsklauseln mit einstufigem Mehrheitserfordernis für alle betroffenen Anleihen einheitlich vorgenommen werden. Dazu ist die Umschuldung der in einer Abstimmung aggregierten Serien in einem bestimmten und gleichartig wirkenden Mechanismus durchzuführen.

2. Anwendungsbeginn und Anwendungsbreite der Umschuldungsklauseln mit einstufigem Mehrheitserfordernis

Die von allen Staaten des Eurowährungsgebiets in dem ESM-Änderungsübereinkommen getroffene Vereinbarung zur Einführung von Umschuldungsklauseln mit einstufigem Mehrheitserfordernis sieht als Anwendungsbeginn für diese Umschuldungsklauseln den 1. Januar 2022 vor. Hiervon ausgenommen sind Schuldverschreibungen mit einer Laufzeit von bis zu zwölf Monaten. Nicht erfasst sind öffentlich garantierte Anleihen, syndizierte Darlehen und Emissionen von Gliedstaaten der Staaten des Euroraumes.

3. Fortbestand der Regelungen für Umschuldungsklauseln mit zweistufigem Mehrheitserfordernis

Die Regelungen zu Umschuldungsklauseln mit zweistufigem Mehrheitserfordernis bleiben weiterhin erforderlich, um weiterhin die Aufstockung von Anleihen, die mit derartigen Umschuldungsklauseln ausgestattet sind und deren Laufzeit noch nicht beendet ist, im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigungen zu ermöglichen. Um für diese Anleihen die Fungibilität der Wertpapiere nicht zu beeinträchtigen, werden Anpassungen nur in dem Umfang vorgenommen wie es erforderlich ist, um ein Leitbild für Umschuldungsklauseln mit einstufigem Mehrheitserfordernis zu etablieren, das den Vereinbarungen mit den Staaten des Eurowährungsgebiets entspricht.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

III. Stellungnahmen des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung

Zu Buchstabe a

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 19/1837) in seiner 81. Sitzung am 19. Mai 2021 mit dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (Drucksache 19/29645) befasst.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wurden keine Aussagen zur Nachhaltigkeit getroffen.

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist nicht gegeben.

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist insoweit plausibel.

Der Gesetzentwurf hat keinen direkten Bezug zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

Eine Prüfbite ist nicht erforderlich, jedoch wird dringend gebeten, dies in Zukunft zu vermerken.

Zu Buchstabe b

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 19/1837) in seiner 81. Sitzung am 19. Mai 2021 mit dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 27. Januar 2021 zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge (Drucksache 19/29566) befasst.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wurden keine Aussagen zur Nachhaltigkeit getroffen.

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist nicht gegeben.

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist insoweit plausibel.

Der Gesetzentwurf hat keinen direkten Bezug zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

Eine Prüfbite ist nicht erforderlich, jedoch wird dringend gebeten, dies in Zukunft zu vermerken.

Zu Buchstabe c

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 19/1837) in seiner 81. Sitzung am 19. Mai 2021 mit dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes (Drucksache 19/29586) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Die Wirkungen des Gesetzes entsprechen den Vorgaben zur Nachhaltigkeit. Der deutsche Anteil an der Finanzierung des ESM bleibt unverändert.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist nicht gegeben.

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes hat keinen direkten Bezug zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Der indirekte Bezug wurde entsprechend dargestellt.

Eine Prüfbite ist daher nicht erforderlich.

Zu Buchstabe d

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 19/1837) in seiner 81. Sitzung am 19. Mai 2021 mit dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes und anderer Gesetze (Drucksache 19/29572) befasst.

Folgende Aussage zur Nachhaltigkeit wurde in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit insbesondere der wirtschaftlichen Entwicklung sind nicht zu erwarten.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist nicht gegeben.

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes hat keinen direkten Bezug zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Der indirekte Bezug wurde entsprechend dargestellt.

Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29645 in seiner 95. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29645 in seiner 158. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29645 in seiner 146. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29645 in seiner 82. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Zu Buchstabe b

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29566 in seiner 146. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE., den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29566 in seiner 82. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE., den Gesetzentwurf anzunehmen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Buchstabe c

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29586 in seiner 95. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29586 in seiner 158. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29586 in seiner 146. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29586 in seiner 82. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Zu Buchstabe d

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29572 in seiner 158. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, den geänderten Gesetzentwurf anzunehmen.

V. Öffentliche Anhörung

Der Haushaltsausschuss hat in seiner 99. Sitzung am 31. Mai 2021 eine öffentliche Anhörung zu den Gesetzentwürfen auf Drucksachen 19/29645, 19/29566, 19/29586 und 19/29572 durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

1. Prof. Dr. Claudia M. Buch, Deutsche Bundesbank
2. Lucas Guttenberg, Jacques Delors Centre - Hertie School
3. Prof. Dr. Stefan Kadelbach, LL.M., Universität Frankfurt am Main
3. Dr. Elke König, Vorsitzende des Einheitlichen Abwicklungsausschusses (Single Resolution Board)
4. Dr. Thorsten Pöttsch, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)
5. Klaus Regling, Geschäftsführender Direktor des ESM
6. Prof. Dr. Frank Schorkopf, Georg-August-Universität Göttingen
7. Susanne Wixforth, Deutscher Gewerkschaftsbund

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll (Protokoll-Nummer 19/99) einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen (Ausschussdrucksachen 19(8)8694 und 19(8)Zu_8694) sowie ein Video der Anhörung (in der Mediathek des Deutschen Bundestages) sind der Öffentlichkeit zugänglich.

VI. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Haushaltsausschuss hat in seiner 100. Sitzung am 9. Juni 2021 die Gesetzentwürfe auf Drucksachen 19/29645, 19/29566, 19/29586 und 19/29572 abschließend beraten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die **Fractionen der CDU/CSU und SPD** betonten, dass die ESM-Reform eine Fortentwicklung des ESM als Krisenbewältigungsinstrument vorsehe, um Gefahren für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt effektiver abwenden zu können. Der ESM sei ein wichtiger Baustein der Architektur der Eurozone, dessen Rolle mit der Reform weiter gestärkt werde.

Als zentrale Maßnahme der Reform stellten die Koalitionsfraktionen die Einführung einer Letztsicherungsfazilität (Common Backstop) für den einheitlichen Banken-Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) heraus. Der ESM könne dem SRF im Falle einer schweren Banken-Schiefelage als letztes Element der Haftungskaskade ein rückzuzahlendes Darlehen gewähren, nachdem die Bail-in-Instrumente für die Beteiligung der Eigner und Gläubiger der Bank eingesetzt und der Abwicklungsfonds selbst ausgeschöpft seien. Die Letztsicherung verringere das Risiko, dass die Steuerzahler in Europa für Bankenrettungen herangezogen würden. Für die Rückzahlung des Darlehens an den ESM hafte der gesamte europäische Bankensektor mit seinen Bankenabgaben an den SRF. Die Haftung durch den Steuerzahler sei damit äußerst unwahrscheinlich. Zudem entfalle mit der Reform das ESM-Instrument der direkten Bankenrekaptalisierung, das ein deutlich höheres Ausfallrisiko dargestellt habe.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der ESM-Reform sei die Stärkung der vorsorglichen Finanzhilfeeinstrumente für ESM-Mitglieder mit gesunden wirtschaftlichen Eckdaten, die von einem negativen Schock beeinträchtigt werden könnten (sog. PCCL und ECCL). Zudem werde die Rolle des ESM bei der Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission bei der Gewährung von Finanzhilfen, bei der Programmgestaltung und bei der Programmüberwachung gestärkt. Der ESM werde befähigt, die makroökonomische und finanzielle Lage seiner Mitglieder, einschließlich der Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Schulden, unabhängig von einem Antrag eines Mitglieds zu verfolgen, zu bewerten und relevante Informationen und Daten zu analysieren. Zudem würden standardisierte und identische Umschuldungsklauseln mit einstufiger Aggregation (single-limb Collective Action Clauses) für Staatsschuldentitel mit einer Laufzeit von über einem Jahr ab dem 1. Januar 2022 eingeführt.

Die Koalitionsfraktionen betonten, dass mit der ESM-Reform die parlamentarischen Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages gemäß den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gewahrt würden.

Aus Sicht der **Fraktion der AfD** sei die mit der ESM-Reform vorgesehene Aufwertung des ESM insgesamt kritisch zu hinterfragen, auch wenn einzelne Reformaspekte sinnvoll erschienen, zumindest innerhalb der gedanklichen Bahnen des bestehenden Systems. Insofern man an der Notwendigkeit einer Gemeinschaftswährung und ihrer Dauerrettung festhalte, seien die Einführung der „Single Limb Collective Action Clauses“ sowie auch die Konkretisierung (und Verschärfung) der Zugangsvoraussetzungen für die „Precautionary Conditioned Credit Line“ (PCCL) als richtige Schritte zu werten. Entscheidend werde jedoch sein, ob die nun festgelegten vertraglichen Vereinbarungen auch eingehalten würden. In der Vergangenheit hätten sich derartige Vertragstexte und Übereinkünfte, nicht zuletzt der ESM-Vertrag (ESMV) als sehr geduldig, um nicht zu sagen wenig werthaltig erwiesen. So seien z.B. im Falle der ESM-Kredite für Griechenland die vereinbarte Konditionalität nicht eingefordert und kürzlich durch Schaffung des NGEU vorsätzlich umgangen worden. Mit der Klausel „in der Regel“ in Annex III Nummer 1 Satz 2 ESMV werde für die Aufweichung der vertraglichen Absprachen bereits eine Hintertür geöffnet. Die Bundesregierung habe es versäumt, auf eindeutige Vertragsbestimmungen hinzuwirken und diese notfalls zu erzwingen. Dies könnte auch in voller Absicht geschehen sein, um sich gegebenenfalls gesichtswahrend an einer Überschreitung der in Annex III Nummer 1 ESMV festgelegten Kriterien beteiligen zu können.

Die möglicherweise sinnvolle Konkretisierung der PCCL-Richtlinie könne allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Instrument PCCL grundsätzlich im Widerspruch zum Ursprungsgedanken des ESM und auch zu Artikel 136 Absatz 3 Satz 1 AEUV stehe, wonach der ESM „aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren.“ Vorsorgliche Finanzhilfen für an sich „gesunde“ Staaten böten keinen Anwendungsfall für diese Norm. Der Gedanke, dass finanzwirtschaftlich stabile Staaten von Ansteckungseffekten betroffen sein könnten, erscheine überaus fraglich. Vielmehr dürften solche Staaten als „sicherer Hafen“ gesucht werden, wenn andere Eurostaaten abermals in Schieflage geraten sollten. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre auch die Kreditwürdigkeit des ESM passé. Die mit der ESM-Reform eingeleitete Aufweichung der Konditionalität bei der Vergabe von PCCL, wonach lediglich die einseitige Absichtserklärung eines hilfesuchenden Mitgliedstaates (Letter of Intent) und nicht etwa ein beidseitiges Memorandum of Understanding als Voraussetzung ausreicht, stelle zudem einen Bruch von Artikel 136 Absatz 3 Satz 2 AEUV dar.

Äußerst bedenklich sei auch die mit der ESM-Reform eingeleitete Verschränkung zwischen dem EU-Recht und dem intergouvernementalen ESM-Vertrag im Wege der Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) der EU (vgl. Gutachten von Prof. Schorkopf anlässlich der Anhörung am 31. Mai 2021, Nummer 7 ff.). Es sei kaum nachvollziehbar, warum die Bundesregierung sich nicht für eine klare Abgrenzung der Rechtsbereiche eingesetzt bzw. eine solche Trennung durchgesetzt habe. Denkbar sei, dass es Ziel der Bundesregierung wie auch der EU-Kommission sei, den ESM zu einer Art „Finanzagentur der EU“ umzubauen. Dafür spreche auch die in der Reform angelegte Ausweitung der Analysebefugnisse des ESM, deren Nutzen unabhängig von einem Anwendungsfall des ESM, sprich einer Kreditvergabe, vollständig ungeklärt bleibe. Eine solche Weiterentwicklung des ESM sei vom EU-Recht nicht gedeckt (vgl. Artikel 136 Absatz 3 AEUV).

Letzteres gelte für die Letztsicherung des Einheitlichen Abwicklungsfonds generell. Das Tatbestandsmerkmal der Gefährdung des Euro-Währungsgebiets sei bei diesem neuen Anwendungsfall des ESM vollständig entfallen, was jedoch gemäß Artikel 136 Absatz 3 AEUV zwingend vorgesehen sei. Weiterhin bleibe die Frage ungeklärt, ob der ESM auch Liquiditätshilfen bzw. Zwischenfinanzierungen für in Restrukturierung befindliche Finanzinstitute gewähren könne und ob das Volumen des „Common Backstop“ hierfür bei größeren Bankenabwicklungen überhaupt ausreichend sei (siehe Martin Hellwig: Stellungnahme für den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zur Richtlinie 2014/59/EU vom 6. Oktober 2014). Die überaus komplexen Mechanismen und Koordinierungserfordernisse zwischen dem einheitlichen Abwicklungsausschuss (SRB), dem ESM, der EU und anderen, die im Falle einer Bankenabwicklung vorgesehen seien, seien außerdem ein Zeugnis für die fortschreitende Interventions Spirale hin zu einem immer weniger steuerbaren System. Ein solches System entziehe sich naturgemäß immer weiter der demokratischen Kontrolle. Insgesamt erscheine die gemeinsame Letztsicherung als der falsche Weg. Nationale Bankenabwicklungsmechanismen, bei denen die betroffenen Staaten sich im Notfall über ESM-Kredite refinanzieren, würden deutlich weniger Bürokratie und deutlich geringere Moral-Hazard-Probleme nach sich ziehen – auch mit Blick auf die Wirtschaftsmodelle der Einzelstaaten – und wären somit ordnungspolitisch vorzuziehen. Hingewiesen sei außerdem noch einmal auf den Umstand, dass die Mitgliedstaaten der EU sich für das Vorziehen der Einführung des Common Backstop ursprünglich auf Kriterien beim Abbau von „Non-performing Loans“ und den Mindestanforderungen für bail-in-fähiges Bankenskapital (MREL) geeinigt hätten, die nie erreicht worden seien, was jedoch der Entscheidung, die Einführung des Common Backstop dennoch vorzuziehen, nicht im Wege gestanden habe.

Zusammenfassend erscheine vieles an dieser Reform als eine Fortsetzung der Geschichte der unklaren, widersprüchlichen und in jedem Falle übergreifigen Rechtssetzung innerhalb der EU. Die Gemeinschaftswährung Euro habe im Laufe der Zeit ein Dickicht an Institutionen, Regulierungen und planwirtschaftlichen Strukturen heraufbeschworen, das seinesgleichen suche und als deren Teil die hier vorliegende ESM-Reform verstanden werden müsse. Dieser Weg sei nicht wohlstandsmehrend. Richtig wäre es, Pläne zum Ausstieg Deutschlands aus dem Euro und den ihm eigenen Rettungsvehikeln zu erarbeiten.

Die **Fraktion der FDP** führte aus, der ESM sei 2012 auf dem Höhepunkt der Euro-Krise gegründet worden, um mit einem Ausleihvolumen von 500 Milliarden Euro rückzahlbare Stabilitätshilfen an hilfsbedürftige Euro-Staaten vergeben zu können. Der ESM habe sofort zur Beruhigung und Bewältigung der akuten Krise beigetragen, denn er sei von Anfang an einem klaren Stabilitätskonzept mit zwei Grundregeln gefolgt, die sich in den Ordnungsrahmen von Maastricht einfügten:

1. Stabilitätshilfen würden nur gewährt, wenn dies unabdingbar sei, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren (Ultima-ratio-Gedanke).
2. Stabilitätshilfen würden nur gegen strenge Auflagen gewährt, die es den Programmländern ermöglichen, möglichst bald wieder finanziell auf eigenen Beinen zu stehen (Hilfe-zur-Selbsthilfe-Gedanke).

Seit 2012 habe sich der ESM zu einer effektiven, schlagkräftigen Organisation entwickelt, die über breite Kompetenzen verfüge und eine Reihe von Hilfsprogrammen professionell begleitet habe. Dass sich derzeit kein einziges Hilfsprogramm mehr in der Auszahlungsphase befinde, zeige dabei die Stärke, nicht etwa die Schwäche des ESM. Denn seine stabilitätspolitische Konzeption sehe vor, dass der ESM schon durch seine pure Existenz zur Beruhigung der Finanzmärkte beitrage, indem er den Anlegern vermittele, dass er im Ernstfall jederzeit Stabilitätshilfe bereitstellen könne.

Aufgrund dieser überwiegend positiven Erfahrungen sollte der ESM nach Ansicht der FDP-Fraktion gestärkt und weiterentwickelt werden, allerdings unbedingt unter Beibehaltung der zwei Grundregeln seines Stabilitätskonzepts. Sinnvoll wäre es demnach, den ESM zu einem Europäischen Währungsfonds (EWF) auszubauen, der von der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank die Ausgestaltung der makroökonomischen Anpassungsprogramme und die Kontrolle ihrer Umsetzung in den Programmländern übernehme. Ebenso sollte er für die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Programmländer zuständig sein. Dadurch würde die Überwachung der Euro-Rettungsprogramme noch weiter professionalisiert und entpolitisiert. Zudem sollten die ESM-Programme künftig obligatorisch mit einer Mindestbeteiligung der privaten Gläubiger des betroffenen Landes verknüpft werden, damit nicht der Fehler der Finanz- und Euro-Krise wiederholt würde, dass unvorsichtige private Investoren von den Steuerzahlern gerettet würden. Bei der Durchführung der Gläubigerbeteiligung könne der ESM künftig ebenfalls eine positive Rolle spielen.

Das Änderungsübereinkommen zum ESM-Vertrag, das die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag zur Ratifizierung vorgelegt habe, enthalte leider nur Spurenelemente der beschriebenen wichtigen Kompetenzausweitung für den ESM. Neben sinnvollen, aber nicht annähernd weit genug gehenden Ansätzen in den Bereichen Erleichterung der Gläubigerbeteiligung (durch verpflichtende Einführung von einstufigen Umschuldungsklauseln für Staatsanleihen) und Stärkung der unabhängigen analytischen Kompetenz des ESM (bei der Bewertung der Schuldentragfähigkeit und der Rückzahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten) habe sich die Bundesregierung auf weitreichende Änderungen am Instrumentenkasten des ESM eingelassen:

1. Bei Beantragung der vorsorglich bedingten Kreditlinie PCCL (Precautionary Conditioned Credit Line) solle künftig kein Memorandum of Understanding (MoU) mehr mit der Europäischen Kommission ausgehandelt werden müssen. Stattdessen solle eine einseitige Absichtserklärung des Mitgliedstaats genügen, auch weiterhin die Zugangskriterien (insbesondere die Defizit- und Schuldenstandskriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts) einhalten zu wollen. Dadurch werde das Grundprinzip des ESM, Hilfen nur gegen strenge Auflagen auszureichen, aufgeweicht. Eine Vorschau dazu habe bereits im Frühjahr 2020 das Geschwisterinstrument der PCCL, die Kreditlinie mit erweiterten Bedingungen ECCL (Enhanced Conditions Credit Line), geboten, die als Pandemie-Krisenhilfe PCS (Pandemic Crisis Support) nur noch rein formale Zugangsvoraussetzungen und Auflagen verlange – mit der Folge, dass erstmals pauschal sämtliche ESM-Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer Bedürftigkeit und der von ihnen ausgehenden Gefahr für die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt Zugang zu ESM-Darlehen genossen hätten.

2. Neu eingeführt werden solle die Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds SRF (Single Resolution Fund), der als wichtiger Teil der Europäischen Bankenunion von den europäischen Banken sukzessive aufgefüllt werde und bis Ende 2023 ein Zielvolumen von rund 70 Milliarden Euro erreichen solle. Durch seine Letztsicherungsfunktion solle der ESM die Abwicklung in Schieflage geratener Kreditinstitute am Ende der Haftungskaskade (nach Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger des abzuwickelnden Instituts sowie Nutzung des SRF) sicherstellen. Diese Letztsicherungsfunktion sei zwar auf 68 Milliarden Euro begrenzt, könne aber einstimmig durch den ESM erweitert werden. Ursprünglich habe sie gleichzeitig mit Erreichen der Zielgröße des SRF zum 1. Januar 2024 in Kraft treten sollen, sei Ende 2020 mit Zustimmung der Bundesregierung jedoch um zwei Jahre auf den 1. Januar 2022 vorgezogen worden – zu einem Zeitpunkt, als die Auswirkungen der Corona-Krise auf die Bankbilanzen noch gar nicht absehbar gewesen seien und auf einen Zeitpunkt, zu dem die Sollgröße des SRF noch gar nicht erreicht sein würde. Umso wichtiger sei die gewissenhafte Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch den Deutschen Bundestag. Dieser solle jedoch für die Beschlussfassung über die Aktivierung der Letztsicherung nur zwölf, höchstens 24 Stunden Zeit erhalten, was nach Ansicht des Bundesrechnungshofs auf eine faktische Aushöhlung der parlamentarischen Befassung über extrem kurze Fristen hinauslaufe.

Vor diesem Hintergrund sei die Fraktion der FDP im Einzelnen zu folgender Bewertung gelangt:

- Positiv am Verhandlungsergebnis der Bundesregierung hervorzuheben sei nach Ansicht der FDP-Fraktion die Aufwertung der Rolle des ESM in der Ausarbeitung, Verhandlung und Überwachung von Anpassungsprogrammen einschließlich der Bewertung der Schuldentragfähigkeit und der Rückzahlungsfähigkeit. Die künftige präventive Beobachtung der makroökonomischen und finanziellen Lage seiner Mitglieder könne den ESM demnach in die Lage versetzen, diese Aufgaben kompetent wahrzunehmen. Aufgrund seiner größeren Unabhängigkeit sei es richtig, diese Aufgabe beim ESM anzusiedeln. Damit wäre ein erster Schritt hin zu einem Europäischen Währungsfonds getan.

- Einen ersten Schritt in Richtung einer Insolvenzordnung für Staaten, dem jedoch noch viele weitere folgen müssten, stelle die verpflichtende Einführung einstufiger Umschuldungsklauseln in neu zu begebenden Staatsanleihen dar. Dadurch würde es einzelnen privaten Gläubigern künftig schwieriger gemacht, eine notwendige Schuldenrestrukturierung zu blockieren. Da es die Bundesregierung allerdings abgelehnt habe, eine Beteiligung der privaten Gläubiger von Programmländern künftig obligatorisch vorzusehen, drohe dieser an sich sinnvolle Schritt praktisch bedeutungslos zu bleiben.
- Der Verzicht auf den Abschluss eines MoU bei Beantragung einer vorsorglich bedingten Kreditlinie beschreite den Weg weiter, der mit der Pandemie-Krisenhilfe PCS erstmals betreten worden sei. Es sei der Weg weg von der Stabilitätskonzeption des ESM, hin zu einem leicht zugänglichen, immer verfügbaren Kreditgeber. Dies sei mit der vom Deutschen Bundestag im Jahr 2012 gebilligten Stabilitätskonzeption, die auf dem Ultima-ratio- und dem Hilfe-zur-Selbsthilfe-Gedanken basiere, unvereinbar.
- Unklar bleibe, ob die gegenwärtig aktivierte allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts auch die Zugangskriterien zur PCCL in Anhang III Nummer 2 ESM-Vertrag n. F. suspendiere. Auch der Geschäftsführende Direktor des ESM, Klaus Regling, habe hierzu in der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 31. Mai 2021 keine widerspruchsfreie Auskunft erteilen können. Da die Europäische Kommission plane, die Ausweichklausel erst 2023 wieder zu deaktivieren, könnte auf diese Weise vorübergehend ein fast unbegrenzter Zugang zur PCCL eröffnet sein.
- Mindestens ebenso problematisch wäre nach Auffassung der FDP-Fraktion die Einführung der Letztsicherung für den SRF, wodurch letztlich die europäischen Bankenrisiken auf Ebene der öffentlichen Mittel vergemeinschaftet würden – denn am Ende der Haftungskaskade würden immer Kredite der öffentlichen Hand stehen. Dadurch entstünden Fehlanreize bei Staaten und Finanzmärkten: Staaten dürften aufgrund der Letztsicherung weniger geneigt sein, durch eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik einem übermäßigen Aufbau von Risiken in ihren jeweiligen nationalen Bankensektoren entgegenzuwirken bzw. auf einen schnellen Rückgang der Risiken hinzuwirken. Den Finanzmärkten signalisiere die Letztsicherung, dass Banken im Euro-Währungsgebiet notfalls auch aus umfangreichen, gemeinschaftlich aufgebrachtten Steuermitteln gerettet werden sollen. Beide Fehlanreize ließen gerade in Pandemiezeiten einen regen Zugriff auf die Letztsicherung attraktiv erscheinen, so dass das Volumen von 68 Milliarden Euro bald ausgeschöpft sein könnte. Eine solche Verwendung der ESM-Mittel wäre laut FDP-Fraktion ein klarer Bruch des stabilitätsorientierten Versprechens, das den Bürgern bei der Einführung des ESM gegeben wurde.
- Höchst bedenklich sei, dass sich die Bundesregierung Ende 2020 ohne Not auf ein Vorziehen der Letztsicherung um zwei Jahre auf den 1. Januar 2022 eingelassen habe. Das sei nicht nur systemwidrig – denn der SRF werde erst bis zum 1. Januar 2024 sein Zielvolumen erreicht haben –, sondern bringe für den Bundeshaushalt und die Steuerzahler erhebliche Risiken mit sich: Die Letztsicherung solle vorzeitig eingeführt werden, obwohl die 2018 von den Euro-Finanzministern dafür vereinbarten Kriterien nicht erfüllt worden seien: Vier Mitgliedstaaten hätten den vorausgesetzten Risikoabbau in ihren Bankensystemen nicht erreicht. Zudem seien die mit der Corona-Pandemie verbundenen Risiken für die Finanzstabilität noch überhaupt nicht absehbar, so dass das Vorziehen der Letztsicherung einem Blindflug auf Kosten der Steuerzahler gleichkomme.
- Vor diesem Hintergrund erschiene das Festhalten an der Begrenzung der Letztsicherung auf 68 Milliarden Euro, sei sie einmal eingeführt, in einer akuten Krisensituation politisch kaum durchhaltbar. Der Druck auf eine Zustimmung des Bundestages zu einer Bereitstellung weiterer ESM-Mittel wäre zu groß. Kluge Politik denke voraus und versuche eine solche alternativlose Situation zu vermeiden.
- Zusätzlich erschwert, so führte die FDP-Fraktion aus, würde eine verantwortungsvolle parlamentarische Willensbildung in einer Bankenkrise durch die extrem kurze Frist von zwölf bzw. 24 Stunden zur Beschlussfassung über einen Antrag auf Aktivierung der Letztsicherung. Daher müsse umgehend geprüft werden, inwiefern der Bundestag in akuten Notfällen ein hybrides Entscheidungsformat einsetzen könnte. Dies ändere nichts daran, dass der Bundestag in allen anderen Situationen am bewährten demokratischen Austausch der Argumente von Angesicht zu Angesicht festhalte.
- Das ESM-Änderungsübereinkommen würde zusätzlich die Möglichkeit eröffnen, eine neue, vorübergehend abrufbare Kapitaltranche des ESM einzuführen, in die die bisher von den Garantiegebern der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF; „temporärer Rettungsschirm“ von 2010 bis 2012) zugesagten Garantien

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

überführt werden könnten. So könnte die Emissionstätigkeit der EFSF künftig durch den ESM übernommen werden, was günstigere Finanzierungsbedingungen bewirken könnte. Allerdings bestehe die Gefahr, dass dieses Vorgehen zu einer niedrigeren Bonitätsbewertung des ESM führe.

- Da eine wertende Gesamtschau der Inhalte des ESM-Änderungsübereinkommens eine verfassungsrelevante Qualität der Neuerungen zeige, wäre es nach Ansicht der FDP-Fraktion geboten, einen Gesetzentwurf gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes in den Bundestag einzubringen und somit die ESM-Reform mit einer Zweidrittelmehrheit ratifizieren zu lassen.

Abschließend forderte die FDP-Fraktion die Bundesregierung auf, sich in den Verhandlungen in der Eurogruppe und in den ESM-Gremien dafür einzusetzen,

- dass die analytische Kompetenz des ESM noch weiter ausgebaut und stärker zur Prävention von Finanzkrisen eingesetzt werde;
- dass es künftig obligatorisch eine Beteiligung der privaten Gläubiger des hilfsbedürftigen Staates an den Stabilisierungslasten geben müsse, zumindest in Form einer Laufzeitverlängerung der jeweiligen Staatsanleihen;
- dass die Pandemie-Kreditlinie PCS einmalig bleibe und künftig wieder striktere Anforderungen an die Auflagen für ESM-Programmländer gestellt würden;
- dass die Gewährung der vorsorglich bedingten Kreditlinie PCCL auch weiterhin ein MoU mit angemessenen Auflagen erfordere;
- dass im Wege einer begleitenden Auslegungserklärung klargestellt werde, dass die Zugangskriterien zur PCCL auch während der Gültigkeit der Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts oder nach einer etwaigen Änderung des Paktes unverändert weitergälten;
- dass die Letztsicherung durch Stärkung der Haftung von Anteilseignern und Gläubigern von Banken noch entbehrlicher gemacht werde, indem künftig eine Umwandlung von mindestens 10 Prozent (statt bisher 8 Prozent) der berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten einer in Abwicklung befindlichen Bank festgeschrieben werde;
- dass die Letztsicherung frühestens 2024 in Kraft trete, wenn die Banken den Fonds voraussichtlich gefüllt hätten, keinesfalls jedoch, solange die Risiken in den Bankbilanzen nicht in jedem einzelnen Mitgliedstaat auf das vereinbarte Maß reduziert worden seien, einschließlich der durch die Corona-Krise ausfallgefährdet gewordenen Kredite;
- dass der Bundestag zur Beschlussfassung über Anträge auf Aktivierung der Letztsicherung eine Frist von mindestens 48 Stunden erhalte, so dass regelmäßig ein volles Wochenende zur sorgfältigen parlamentarischen Abwägung von Chancen und Risiken zur Verfügung stehe;
- dass eine Fusion des temporären Rettungsschirms EFSF mit dem permanenten ESM nur dann beschlossen werde, wenn die Gefahr eines geringeren Ratings ausgeschlossen werden könne.

Da zwar einerseits eine Stärkung des ESM wünschenswert sei und einzelne Elemente der Reform (einstufige Umschuldungsklauseln, Stärkung der unabhängigen analytischen Kompetenz des ESM) in diese Richtung wiesen, andererseits aber die neuen ESM-Instrumente gravierende Fehlanreize und haushaltspolitische Risiken mit sich brächten, werde die FDP-Fraktion bei der Abstimmung über alle vier Gesetzentwürfe mit Enthaltung stimmen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** stellt fest, dass durch die vorgeschlagene Änderung des ESM-Vertrags (19/29645) und die vorgeschlagene Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes (19/29586) die Kompetenzen des ESM erweitert werden sollen: Stärkung der Rolle des ESM durch neue Analyse-Befugnisse insbesondere bezüglich der Schuldentragfähigkeit und Rückzahlungsfähigkeit der Euro-Länder, Überarbeitung der vorsorglichen Kreditlinien für die Euro-Länder, Einrichtung einer Letztsicherung für den europäischen Bankenabwicklungsfonds in Form einer Kreditlinie des ESM in Höhe von 68 Mrd. Euro.

Die ESM-Reform sehe vor, dass der Zugang zur vorsorglichen Kreditlinie erschwert werde. Mitgliedstaaten müssten in den beiden Jahren vor der Inanspruchnahme die Kriterien der Fiskalregeln erfüllen, das heißt sie dürften – jeweils im Durchschnitt der beiden Jahre – kein nominales Defizit über 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aufweisen, müssten ihr strukturelles Haushaltsziel einhalten und einen Schuldenstand von unter 60 Prozent oder eine Reduzierung um jährlich ein Zwanzigstel des Abstands zu 60 Prozent erreichen. In einem Abschwung steige

jedoch in aller Regel der Schuldenstand. Mitgliedstaaten in dieser Situation von vornherein von der vorsorglichen Kreditlinie auszuschließen, mache das Instrument unbrauchbar. Dies werde auch nicht dadurch besser, dass diese Kriterien „in der Regel“ angelegt werden sollen. Die Auszahlung von Darlehen solle insbesondere auch der Stärkung der sozialen Strukturen – von Sozialversicherungssystemen über arbeitsrechtliche Schutznormen und Stärkung der Mitbestimmung und Tarifbindung zu sozialer Infrastruktur im Gesundheits- und Bildungswesen – dienen. Die Fraktion DIE LINKE. fordere deshalb eine Bindung der Auszahlungen an die Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur.

Die makroökonomischen Überwachungsprogramme, die laufende Kontrollfunktion von ESM und Europäischer Kommission sowie die Sanktionsmöglichkeiten seien nicht hinreichend demokratisch legitimiert. Sie brächten wie schon bei den Troika-Maßnahmen erhebliche Eingriffe in nationale Strukturen und Systeme mit sich, während sie auf europäischer Ebene nur mit sehr schwacher demokratischer Legitimation ausgestattet seien. Abgesehen von der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs bei Schlichtungsverfahren werde der ESM in kein vorhandenes System der Gewaltenteilung eingebunden.

Selbstverständlich sei es unerlässlich, dass Kredite, die dem Bankenabwicklungsfonds als letzte Sicherungslinie bereitgestellt würden, vom Bankensektor zurückgezahlt würden. Die geplante Letztversicherung für den europäischen Bankenabwicklungsfonds ändere jedoch nichts daran, dass der deutsche und der europäische Finanzsektor immer noch nicht auf seine Kernfunktionen Zahlungsverkehr, Ersparnisbildung und Finanzierung zurückgeführt und entsprechend geschrumpft worden sei. Auch künftig seien die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler durch die Finanzbranche erpressbar.

Über seine Rolle bei makroökonomischen Anpassungsprogrammen sei der ESM nach wie vor ein Werkzeug zur Bestrafung von Euro-Ländern mit unverschuldet labiler Ökonomie. Die geplante ESM-Reform versäume es, diesen Konstruktionsfehler des ESM zu berichtigen.

Bei der geplanten Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes (19/29572) gehe es um Umschuldungsklauseln im Zusammenhang mit der Ausgabe von Staatsanleihen der Euro-Länder. Durch Umschuldungsklauseln sollten Gläubigerinnen und Gläubiger, die Staatsanleihen gekauft hätten, im Krisenfall zu einem Forderungsverzicht gebracht werden. Die Bundesregierung dränge auf eine Reform der Umschuldungsklauseln mit dem Ziel, dass bei künftig begebenen Staatsanleihen ein eventueller Schuldenschnitt erleichtert werde. Die geplante Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes sei eine innerstaatliche Folgeänderung aufgrund des ESM-Änderungsvertrages. Die Bundesregierung beabsichtige, dass sich der Bund verpflichte, neue Staatsanleihen nur noch mit Umschuldungsklauseln mit einstufigem Mehrheitserfordernis auszugeben.

Was auf den ersten Blick sinnvoll erscheinen mag – auch die Gläubigerinnen und Gläubiger werden zur Rettung eines strauchelnden Staates in die Pflicht genommen – könne gefährliche Nebenwirkungen haben. Staatsanleihen sollten als sehr sichere Geldanlagen gelten. Wenn Gläubigerinnen und Gläubiger aufgrund von Umschuldungsklauseln befürchten müssten, dass sie auf Teile ihrer Forderungen verzichten müssten, steige die Unsicherheit und sie verlangten höhere Zinsen. Insbesondere in Krisenzeiten werde es noch schwieriger, sich am Finanzmarkt Geld zu leihen. Das habe sich zuletzt Anfang 2020 gezeigt, als es zu erheblichen Schwankungen an den Anleihemärkten gekommen sei und insbesondere die Zinsen für höher verschuldete Staaten stark angestiegen seien. Durch Finanzmarktspekulation werde das oft noch befeuert, wie die Finanzkrise gezeigt habe. Damals drängten Spekulantinnen und Spekulanten Griechenland an den Rand der Zahlungsunfähigkeit.

Die Befürworterinnen und Befürworter von Umschuldungsklauseln oder gar Staatsinsolvenz-Regeln in der Eurozone hofften, dass Mitgliedstaaten künftig effektiver von den Finanzmärkten „diszipliniert“ würden: Regierungen sollten Schuldenregeln einhalten und Ausgaben kürzen, um das Vertrauen der Märkte zu behalten und die Zinsen niedrig zu halten. Das sei der falsche Weg! Anstatt Staatsanleihen durch Umschuldungsklauseln künstlich unsicher zu machen, sollte ihre Sicherheit durch gemeinsames Handeln in der Währungsunion bekräftigt werden. Wie das gehe, habe die Europäische Zentralbank gezeigt, als sie signalisierte, alles zu tun, um Staatsanleihen zu stützen („Whatever it takes“). Sinnvoll wäre auch mehr europäische Risikoteilung bei der Staatsverschuldung, etwa durch Eurobonds.

Das Festhalten an einer Umschuldungsklausel zur geordneten Restrukturierung von Staatsschulden sei problematisch, egal ob ein einstufiges oder zweistufiges Mehrheitserfordernis der Gläubigerinnen und Gläubiger vorgesehen werde. Umschuldungsklauseln nährten Zweifel an der Zahlungsfähigkeit des begebenden Mitgliedstaates und

schlossen einen Schuldenschnitt gerade nicht aus. Dieses Risiko der Zahlungsunfähigkeit schlage sich in der Risikoprämie nieder und erschwere die wirtschaftliche Lage in jenen Euro-Ländern, die am stärksten von einer Krise wie derzeit die Corona-Krise betroffen seien. Im Zusammenhang mit der ESM-Reform sei geplant, dass sich die Euro-Länder zu einer weiteren Vereinfachung eines Umschuldungsverfahrens verpflichten. Dies bereite eventuelle Staatsinsolvenzen im Euroraum technisch weiter vor, statt sie auszuschließen. Es fehle weiterhin eine Kreditgeberin der letzten Instanz zur Vollendung der Währungsunion – eine Rolle, die die Europäische Zentralbank spielen könnte. Eine solche Instanz würde auch die internationale Rolle des Euro stärken.

Durch den Gesetzentwurf zum Einheitlichen Abwicklungsfonds (19/29566) sollen die von deutscher Seite erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten des am 27. Januar 2021 von Deutschland unterzeichneten zwischenstaatlichen Übereinkommens zur Änderung des Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge geschaffen werden. Durch dieses Übereinkommen würden Regeln für die Vergemeinschaftung von nachträglich erhobenen Beiträgen zum Einheitlichen Abwicklungsfonds geschaffen.

Die vorgesehene Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge sei sinnvoll. Bundesregierung und Koalition versäumten es jedoch auch bei der jetzt geplanten ESM-Reform, auf EU-Ebene darauf zu drängen, dass der Bankensektor auf seine Kernfunktionen Zahlungsverkehr, Ersparnisbildung und Finanzierung zurückgeführt und entsprechend geschrumpft werde, damit die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler nicht immer wieder aufs Neue erpresst werden könnten.

Die Fraktion DIE LINKE. fordere eine EU-Bankenstrukturreform, die durch die Trennung des Investmentbankings vom Kredit- und Einlagengeschäft systemrelevante Banken schrumpfe und somit eine kontrollierte Abwicklung von Finanzinstituten und eine glaubwürdige Haftung von Aktionärinnen und Aktionären sowie Gläubigerinnen und Gläubiger der Banken ermögliche. Notwendig sei insbesondere auch eine umfassende Finanztransaktionssteuer auf den Aktien-, Anleihe- und Derivatehandel.

Aus Sicht der Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** sei der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) das zentrale Kriseninstrument der Europäischen Union. Er sei in der Finanzkrise geschaffen worden, um Mitgliedstaaten, die durch den Staaten-Banken-Nexus in Schieflage geraten seien, finanziell zu unterstützen. Mit der Corona-Pandemie sei die Europäische Union 2020 erneut von einer Krise erschüttert worden, die die Wirtschafts- und Währungsunion vor enorme Herausforderungen gestellt habe und stelle. Trotz der Notlage vieler Mitgliedstaaten seien die Corona-Nothilfen, die der ESM zur Unterstützung der Krisenbewältigung bereitgestellt habe – anders als andere Kriseninstrumente –, nicht in Anspruch genommen worden. Das zeige aus Sicht der Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** den drängenden politischen Handlungs- und Reformbedarf beim ESM. Die jetzt zu beschließenden ESM-Änderungen lösten diesen Bedarf allerdings nur sehr bedingt, seien aber ein erster Schritt.

Insbesondere die Einrichtung einer Letztsicherung für den Einheitlichen Bankenabwicklungsfonds (SRF) im ESM sei ein Erfolg. Sie helfe, Bankenabwicklungen in Zukunft ohne Belastungen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler durchzuführen und setze einen bereits 2013 einstimmig gefassten Beschluss von Eurogruppe und ECOFIN endlich um. Die übrigen Änderungen am ESM-Vertrag bewerte die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** indes kritisch; sie bringe keine Verbesserungen. Im Gegenteil: Mit der Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen für die Precautionary Conditioned Credit Line (PCCL) werde die Negativentwicklung, dass der ESM als Kriseninstrument kaum noch greife, weil er nicht in Anspruch genommen werde, sogar verstärkt. Aus Sicht der Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hätte sich die Bundesregierung im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft bei den Verhandlungen zur ESM-Reform für konkrete Verbesserungen hinsichtlich der besseren Nutzbarkeit des ESM einsetzen müssen. Damit der ESM in Zukunft als Stabilitätsmechanismus zur Abwendung und Bewältigung von Krisen wirken könne, sei es von zentraler Bedeutung, dass alle Länder, die unverschuldet in eine finanzielle Schieflage geraten seien, frühzeitig Kredite erhielten, um ihre Lage nachhaltig zu stabilisieren. Überdies halte es die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** für sinnvoll, die verschiedenen EU-Kriseninstrumente (z.B. Kurzarbeiterprogramm SURE, Kreditlinie des EU-Wiederaufbauprogramms Next Generation EU) und den ESM zu einem kohärenten Kredithilfe-Werkzeugkasten unter dem Dach der Europäischen Kommission zu versammeln und vollständig innerhalb des europäischen Rechtsrahmens anzusiedeln. Perspektivisch sei der ESM zu einem Europäischen Währungsfonds weiterzuentwickeln. Diese Schritte stünden trotz des am 27. Januar 2021 unterzeichneten ESM-Änderungsübereinkommens weiter aus. Zu den verbleibenden Reformbedarfen kündigte die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** ein Entschließungsantrag im Plenum an.

Als Ergebnis der Beratungen beschloss der **Haushaltsausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29645 in unveränderter Fassung anzunehmen.

Sodann beschloss der Haushaltsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29566 in unveränderter Fassung anzunehmen.

Überdies beschloss der Haushaltsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29586 in unveränderter Fassung anzunehmen.

Zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29572 haben zwei **Änderungsanträge** der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksachen 19(8)8725 sowie 19(8)8724 vorgelegen. Der Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(8)8725 wurde mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. angenommen. Der Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(8)8724 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

Sodann beschloss der Haushaltsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29572 in geänderter Fassung anzunehmen.

B. Besonderer Teil

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird – soweit sie im Verlauf der Ausschussberatungen nicht geändert wurden – auf die Gesetzentwürfe verwiesen.

Die vom Haushaltsausschuss empfohlenen Änderungen zu Drucksache 19/29572 werden wie folgt begründet:

Zu Nummer 1

Zu Absatz 5:

Die optimale Finanzierung des Bundeshaushalts und seiner Sondervermögen ist eine der Kernaufgaben der Finanzagentur. Sie nimmt am Geld- und Kapitalmarkt Kredite auf, damit alte Schulden getilgt und alle im Bundeshaushaltsgesetz festgeschriebenen Ausgaben bestritten werden können. Ergänzend trägt sie Sorge, dass das Konto der Bundesrepublik Deutschland bei der Deutschen Bundesbank täglich ausgeglichen wird, Kassendefizite also zinsgünstig finanziert und Kassenüberschüsse möglichst wirtschaftlich angelegt werden. Die Finanzagentur soll zudem die Finanzierungsbedingungen des Bundes nachhaltig verbessern, d.h., die Zinskosten des Bundes möglichst niedrig halten und die Risikostruktur im Schuldenportfolio optimieren.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben begibt die Finanzagentur im Auftrag und Namen des Bundes Wertpapiere in Auktionen sowie gelegentlich im Syndikatsverfahren, schließt Wertpapierkaufs- und Verkaufstransaktionen im Sekundärmarkt zur Gewährleistung der Marktliquidität ab, nimmt kurzfristige Mittel vor allem über Wertpapierpensionsgeschäfte auf und legt kurzfristige Liquiditätsüberschüsse entweder bei Banken oder bei der Bundesbank an. Ferner schließt die Finanzagentur für den Bund zur Steuerung des Schuldenportfolios Zinsswaps (im Folgenden als „Instrumente des Schuldenwesens“ bezeichnet) ab.

Die Volumina, die die Finanzagentur für den Bund am Markt umsetzen muss, um den Bundeshaushalt und die Sondervermögen zu finanzieren, sind hoch: Dies zeigt sich an den im jährlichen Haushaltsgesetz eingeräumten relevanten Ermächtigungen: Beispielsweise betrugen im Jahr 2020 die Ermächtigungen zur Bruttokreditaufnahme 418 Mrd. Euro, die kumulierten Ermächtigungen für das kurzfristige Kassenmanagement (Kassenverstärkungsermächtigungen) 101,7 Mrd. Euro (das tatsächliche Volumen der Kassenverstärkungskredite betrug in 2021 im

Durchschnitt rund 80 Mrd. Euro) und die Ermächtigung zum Abschluss von Zinsswapgeschäften betrug 80 Mrd. Euro.

Das Volumen der einzelnen Transaktionen (ohne Primärmarktstätigkeit) betrug in 2020 durchschnittlich – je nach eingesetztem Instrument- zwischen 60 Mio. Euro und 110 Mio. Euro.

Bei allen diesen Transaktionen tritt der Bund als Marktteilnehmer „auf Augenhöhe“ auf. Er handelt auf Basis zivilrechtlicher Verträge, nicht mit hoheitlichen Befugnissen.

Für den Abschluss der für das Schuldenmanagement des Bundes eingesetzten Instrumente des Schuldenwesens existieren am Markt drei Möglichkeiten: (i) der Abschluss am Telefon, (ii) der Abschluss auf elektronischen Handelsplattformen und (iii) der Abschluss über einen elektronischen Kommunikationsweg („Chat“). Andere Formen des Vertragsschlusses, insbesondere der Abschluss von im Vorfeld schriftlich ausverhandelten Verträgen sind nicht marktüblich.

Bei den genannten üblichen Formen des Abschlusses von Handelsgeschäften, die typischerweise durch schnelle Entscheidungen hinsichtlich Preis und Menge gekennzeichnet sind, kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein abgeschlossen geglaubtes Geschäft infolge eines Missverständnisses oder eines Irrtums einer handelnden Person nicht wirksam zustande gekommen ist oder angefochten wird bzw. angefochten werden muss. Darüber hinaus besteht gerade bei derartigen Geschäften auch die Gefahr, dass sich einzelne oder auch mehrere der agierenden Personen mit Auswirkung auf das Vermögen einer der Vertragsparteien unlauter verhalten oder gar strafbare Handlungen wie z. B. Betrugsdelikte begehen.

Bei den Geschäften der Finanzagentur haben derartige Situationen, aufgrund der zuvor aufgeführten Größenordnungen, unmittelbare Auswirkung für den Bundeshaushalt. Daher soll die Finanzagentur geeignete Maßnahmen ergreifen, um Schäden für das Vermögen des Bundes abzuwenden oder zumindest in entsprechenden Situationen Lösungen zu erzielen, bei denen ein eingetretener Schaden wieder weitestgehend ausgeglichen wird, insbesondere die genaue Aufklärung des Geschehens vorzunehmen und ggf. Schadenersatzansprüche durchzusetzen.

Daher soll die Finanzagentur zum Schutz des Vermögens des Bundes und seiner Sondervermögen die im Zusammenhang mit dem Abschluss von Handelsgeschäften geführten Telefongespräche und die geführte elektronische Kommunikation einschließlich der über von Dritten betriebenen Systeme geführten Kommunikation aufzeichnen dürfen.

Die Aufzeichnung von Telefonaten und sonstiger Kommunikation stellt eine Verarbeitung personenbezogener Daten dar, für die eine Rechtsgrundlage erforderlich ist, die hier auf gesetzlicher Ebene geschaffen wird.

Entsprechende Aufzeichnungen der Gespräche bzw. Kommunikation sind unabdingbar, um das Geschehen aufzuklären, wenn sich Missverständnisse oder Irrtümer mit den damit verbundenen Unsicherheiten für das jeweilige Geschäft offenbaren oder sich Anhaltspunkte ergeben, dass in Bezug auf ein Handelsgeschäft strafbares Verhalten vorliegen könnte. Den Aufzeichnungen kommt zudem eine wichtige Beweisfunktion im Hinblick auf die Durchsetzung von Erfüllungs- und Schadenersatzansprüchen zu. Da es bereits bei Gesprächen im Vorfeld späterer Handelsgeschäfte zu strafbarem Verhalten (z. B. einer Täuschungshandlung) kommen kann, das später bei einem Handelsgeschäft einen Vermögensschaden für die Finanzagentur bzw. den Bund zur Folge hat, ist das Tatbestandsmerkmal der „Anbahnung“ eines Handelsgeschäfts weit zu verstehen. Es erfasst auch Kommunikation die typischerweise ganz allgemein mit losem Bezug zu potentiellen späteren Handelsgeschäften geführt wird (z. B. ein Austausch unter Händlern über die Marktlage). Da bei Beginn des Gesprächs und der Aufzeichnung noch nicht feststeht, ob tatsächlich ein Geschäft zustande kommt, die Aufklärung des Geschehens aber in jedem Falle sichergestellt werden soll, muss die Aufzeichnung auch möglich sein, wenn das Telefongespräch oder die elektronische Kommunikation nicht zum Abschluss eines Geschäfts führen. Ebenso schließt der Begriff Geschäfts- oder Verhandlungspartner auch potentielle Vertragspartner mit ein, so dass auch Aufzeichnungen der telefonischen und elektronischen Kommunikation im Zusammenhang mit Handelsgeschäften auch dann erfolgen soll, wenn eine Vertragsbeziehung im Einzelfall noch nicht zustande gekommen ist. Darüber hinaus kommt der Aufzeichnung von Handelsgeschäften auch ein präventiver Aspekt im Hinblick auf mögliches strafbares Verhalten zu, da alle Beteiligten um die Aufzeichnung des Gesprächs bzw. der Kommunikation und damit um die Möglichkeit der Aufdeckung und des Nachweises eines eventuellen strafbaren Verhaltens wissen. Auch bei den Geschäfts- bzw. Verhandlungspartnern, mit denen die Handelsgeschäfte abgeschlossen werden, werden die Handelsgeschäfte aufgezeichnet. Sie sind nach § 25h Absatz 2 Kreditwesengesetz (KWG) verpflichtet, Datenverarbeitungs-

systeme zu betreiben, mittels derer sie Geschäftsbeziehungen und einzelne Transaktionen auf Auffälligkeiten hinsichtlich strafbarer Handlungen (insbesondere Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, aber auch allen sonstigen Straftaten, die zu einer Gefährdung des Vermögens führen können, wie z. B. Betrugs- und Untreuetatbestände, Korruptionstraftaten, Begünstigung oder Straftaten gegen den Wettbewerb) kontrollieren können, um strafbares Verhalten, das zu einer Gefährdung ihres Vermögens führen kann, zu verhindern.

Anders als die Gegenparteien der geschlossenen Geschäfte ist die Finanzagentur weder ein Kreditinstitut oder Finanzdienstleistungsunternehmen im Sinne des Kreditwesengesetzes (KWG), noch ein Wertpapierdienstleistungsunternehmen im Sinne des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) – so die ausdrücklichen Regelungen § 2 Absatz 1 Nummer 3a und Absatz 6 Nummer 5 KWG sowie § 3 Absatz 1 Nummer 5 WpHG – und unterfällt daher nicht den darin aufgestellten Anforderungen zum Schutz des Vermögens und den damit verbundenen Ermächtigungen zur Datenverarbeitung im Zusammenhang mit der Aufzeichnung von Kommunikation. Auch wenn die Finanzagentur dem Risiko von Geldwäschestraftaten und Terrorismusfinanzierung nicht oder zumindest nicht im selben Maße ausgesetzt ist, wie Banken und Finanzdienstleister, besteht das Risiko sonstiger strafbarer Handlungen im Sinne des § 25h KWG auch bei den von der Finanzagentur getätigten Geschäften und kann sich ggf. in einem Schaden für das Vermögen des Bundes realisieren. Dem soll die Finanzagentur mit geeigneten Maßnahmen entgegenwirken sowie Maßnahmen ergreifen, die eine Aufdeckung und Strafverfolgung durch die zuständigen Strafverfolgungsbehörden sowie die Durchsetzung eventueller Schadenersatzansprüche zugunsten des Bundeshaushalts ermöglichen.

Ohne die Möglichkeit eigener Aufzeichnungen der Kommunikation zum Abschluss von Handelsgeschäften hätte die Finanzagentur und damit letztlich der Bund einen systematischen Informationsnachteil, der zu einer Vermögensschädigung des Bundes führen kann. Mit der Verantwortung der Finanzagentur und des Bundes gegenüber der Allgemeinheit für die Verwaltung der öffentlichen Mittel wäre dies nicht zu vereinbaren.

Ein Rückgriff auf die Aufzeichnungen des jeweiligen Geschäfts- oder Verhandlungspartners ist dabei nicht ausreichend, da keine Pflicht des Geschäfts- oder Verhandlungspartners zur Herausgabe der eigenen Aufzeichnungen besteht. Die Einführung einer Pflicht des Geschäfts- oder Verhandlungspartners, die eigenen Aufzeichnungen an die Finanzagentur herauszugeben, damit die Finanzagentur mögliche Ansprüche gegen die andere Vertragspartei prüfen und ggf. ihre Ansprüche beweisen kann, widerspräche den Wertungen des Zivilprozessrechts. Danach ist eine Pflicht zur Herausgabe von Beweismitteln an die beweispflichtige Partei grundsätzlich nicht vorgesehen. Zudem widerspräche der mit einer solchen Lösung verbundene Aufwand zur Durchsetzung des Herausgabeanspruchs den Interessen der Allgemeinheit im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen.

Nach Satz 3 ist die Finanzagentur ausdrücklich befugt, zum Schutz des Vermögens des Bundes und seiner Sondervermögen den Namen und die Kontaktdaten der an der Kommunikation Beteiligten, das Datum und die Uhrzeit sowie den Inhalt des Gesprächs zu speichern. Als Medium des Inhalts sind davon auch die Stimmen der an einem Telefongespräch beteiligten Personen erfasst.

Die von den Aufzeichnungen betroffenen Personen treten in diesem Kontext nicht als Privatpersonen auf, sondern handeln ausschließlich für ihren jeweiligen Arbeitgeber. Die Aufzeichnungen erfolgen nicht heimlich: Sowohl die jeweiligen Gegenparteien, als auch die eigenen Mitarbeiter der Finanzagentur sind vorher in geeigneter Weise über die Aufzeichnung zu informieren. Das Interesse der Aufklärung unklarer Sachverhalte in Bezug auf die Handelsgeschäfte, an der Verfolgung eventueller strafbarer Handlungen und an der Ermöglichung der Beweisführung im Rahmen der Strafverfolgung und bei der Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche überwiegt daher im Ergebnis hier das Schutzbedürfnis der von der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten betroffenen Personen. Deren Schutzinteressen ist mit den Anforderungen an die Aufzeichnung (Absatz 5), Speicherung (Absatz 6) sowie insbesondere den strengen Vorgaben zur Auswertung und Löschung bzw. Vernichtung der zur Dokumentation der Auswertungen erstellten Unterlagen (Absätze 7 und 8) hinreichend Rechnung getragen. Die Vorschriften aus der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutzgrundverordnung – DSGVO) – insbesondere die Rechte der betroffenen Personen nach den Artikel 12 ff. DSGVO – bleiben demgegenüber unberührt.

Zu Absatz 6:

Die Aufbewahrungsdauer für die Aufzeichnungen von fünf Jahren ist an der Verjährung der im Zusammenhang mit Handelsgeschäften denkbaren Delikte (Vermögensdelikte wie z. B. Betrug im Sinne von § 263 Strafgesetzbuch) nach § 78 Absatz 3 Nummer 4 Strafgesetzbuch orientiert. Erst dann steht fest, ob die Aufzeichnungen für den Schutz des Vermögens des Bundes und seiner Sondervermögen noch benötigt werden. Diese Frist erscheint

zu diesem Zweck im Zusammenhang mit den Geschäften der Finanzagentur angemessen und ausreichend. Nach Ablauf dieser Frist ist eine Löschung erforderlich.

Aufzeichnungen die für den dort genannten Zweck, des Schutzes des Vermögens des Bundes, offenkundig nicht erforderlich sind (z. B. irrtümliche Aufzeichnungen), sind unverzüglich zu löschen.

Zu Absatz 7:

Absatz 7 verpflichtet die Finanzagentur, die Aufzeichnungen durch geeignete technische und organisatorische Vorkehrungen gegen nachträgliche Verfälschung, unbefugten Zugriff und unbefugte Verwendung zu schützen. Die Aufzeichnungen dürfen nur unter bestimmten Voraussetzungen genutzt werden. Sie dürfen durch die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH und nur für dort genannten Zwecke verwendet werden. So darf die Finanzagentur die Aufzeichnungen der in Frage kommenden Kommunikation auswerten, um den Sachverhalt aufzuklären, wenn Unklarheiten über das Zustandekommen eines Handelsgeschäfts oder über dessen Inhalt bestehen (Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a)) oder wenn Anhaltspunkte für strafbares Verhalten vorliegen (Satz 2 Nummer 1 Buchstabe b)). Im Fall von Anhaltspunkten für strafbares Verhalten kann dabei auch eine Auswertung mehrerer Aufzeichnungen in Betracht kommen. Dies umfasst auch Stichprobenprüfungen der Finanzagentur, um den Anhaltspunkten nachzugehen. Hat sich ein Verdacht auf strafbares Verhalten bestätigt, ist die Finanzagentur auch befugt, die Aufzeichnungen zur Durchführung weiterer interner Untersuchungen durch die Interne Revision und die Compliance-Abteilung intern weiterzugeben und die Aufzeichnungen (zusammen mit den zur Dokumentation der Auswertung erstellten Unterlagen; siehe Absatz 8) an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben (Satz 2 Nummer 2 Buchstaben a) und b)). Selbstverständlich darf die Finanzagentur die Aufzeichnungen auch zu Beweis Zwecken bei der Verfolgung und Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche nutzen (Satz 2 Nummer 3).

Eine Nutzung der Aufzeichnungen zur Überwachung der Mitarbeiter der Finanzagentur aus in anderen Zusammenhängen als der hier explizit vorgesehenen Prüfung auf strafrechtlich relevantes Verhalten im Zusammenhang mit Handelsgeschäften der Finanzagentur darf ausdrücklich nicht erfolgen. Die Auswertung der Aufzeichnungen im Falle von Anhaltspunkten für ein strafbares Verhalten eines Mitarbeiters ist dadurch aber nicht ausgeschlossen; in einem solchen Fall ist die Auswertung je nach konkretem Sachverhalt entweder von Satz 2 Nummer 1 Buchstabe b) oder Satz 2 Nummer 2 erfasst.

Die Finanzagentur muss den Kreis der Mitarbeiter, die Zugang zu den Aufzeichnungen haben, beschränken und intern eindeutig festlegen. Insbesondere Compliance-Mitarbeiter dürfen im Rahmen ihrer Aufgaben auf die Aufzeichnungen Zugriff nehmen. Der Prozess der Auswertung muss dokumentiert werden. Dies dient dem Schutz der aufgezeichneten Daten und der Sicherstellung einer bestimmungsgemäßen Verwendung der Daten.

Zu Absatz 8:

Auch die Unterlagen, die von den zur Auswertung der Aufzeichnungen nach Absatz 5 befugten Mitarbeitern der Finanzagentur zur Dokumentation der Auswertung im Sinne von Absatz 7 Satz 5 erstellten Unterlagen, insbesondere die Ergebnisse der Auswertung, können personenbezogene Daten enthalten und sind daher entsprechend den eigentlichen Aufzeichnungen durch geeignete Vorkehrungen gegen Verfälschung, unbefugten Zugriff und unbefugte Verwendung zu sichern. Die Zwecke der Verwendung der Unterlagen werden – ebenfalls analog zu Absatz 7 Satz 2 – klar benannt: Sie dürfen von der Finanzagentur nur genutzt werden, um, wenn sich bei der Auswertung der Aufzeichnungen den Verdacht strafbaren Verhaltens erhärtet, interne Untersuchungen und Ermittlungen durch die Strafverfolgungsbehörden in die Wege zu leiten, sowie zu Beweis Zwecken bei der Verfolgung und Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche. Dabei kommt letzteres nicht nur im Falle strafbaren Verhaltens, sondern unter Umständen auch in Fällen im Sinne des Absatzes 7 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a) in Betracht, da unter bestimmten Umständen auch in diesen Konstellationen ein Anspruch auf Schadenersatz entstehen kann. Da Schäden im Zusammenhang mit den Handelsgeschäften der Finanzagentur zulasten des Bundes gehen, darf die Finanzagentur die Unterlagen auch an die zuständigen öffentlichen Stellen beim Bund weiterleiten, damit dieser seine zivilrechtlichen Ansprüche selbst verfolgen und durchsetzen und dabei die Dokumentation zu Beweis Zwecken verwenden kann (Satz 2).

Die Unterlagen sind nach Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe a) DSGVO zu löschen oder zu vernichten, wenn sie für die Zwecke, zu denen sie erhoben oder gespeichert wurden, nicht mehr benötigt werden. Vorschriften, wonach die Unterlagen länger aufzubewahren sind, bleiben unberührt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Nummer 2

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Nummer 3

Zu Artikel 3 (Änderung des Bundesanstalt-Post-Gesetzes)

Die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (Bundesanstalt) ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie wurde im Rahmen der Postreform II durch das Bundesanstalt-Post-Gesetz (BAPostG) vom 14. September 1994, das zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 geändert worden ist, errichtet. Die Bundesanstalt nimmt verschiedene dienstrechtliche und soziale Aufgaben mit Bezug zu den Postnachfolgeunternehmen wahr und wird im Wesentlichen von diesen über Entgelte aus öffentlich-rechtlichen Geschäftsbesorgungsverträgen finanziert.

Die Bundesanstalt beschäftigt sowohl Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch Beamtinnen und Beamte. Sie ist verpflichtet, Versorgungs- und Beihilfeleistungen für ihre Ruhestandsbeamtinnen und -beamten sowie Leistungen der betrieblichen Altersversorgung ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erbringen.

Die Bundesanstalt ist gemäß der derzeit geltenden Fassung des § 21 BAPostG verpflichtet, einen Jahresabschluss und einen Lagebericht nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Handelsgesetzbuchs (HGB) aufzustellen. Sie hat demnach zur Finanzierung der Altersversorgung ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Versorgungsaufwendungen und Beihilfen für die Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten nach handelsrechtlichen Grundsätzen Rückstellungen zu bilden. Eine Besonderheit bei der Bundesanstalt liegt darin, dass die Zuführungen zu den Rückstellungen zu den Kosten zählen, die nach § 19 BAPostG abgerechnet werden. Die Verpflichtungen werden demnach vollständig ausfinanziert.

Infolge der stetig sinkenden Abzinsungzinssätze nach § 253 Absatz 2 HGB mussten die Rückstellungen und somit auch die Kapitalanlagen seit Jahren laufend aufgestockt werden, ohne dass sich die tatsächlich auszubehaltenden Versorgungs- und Beihilfeleistungen in gleicher Weise verändert haben. Dies führte gleichermaßen zur Erhöhung der Verwaltungskosten der Bundesanstalt.

Mit der Änderung des § 21 BAPostG wird dem entgegengewirkt, ohne die Finanzierungsverantwortung zu verändern. Die Bundesanstalt wird ihre Altersversorgungsverpflichtungen gegenüber ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie für Versorgungsaufwendungen und Beihilfen für ihre Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten künftig in Anlehnung an die für Pensionsfonds geltenden Grundsätze bewerten. Das bedeutet, der Rechnungszins wird künftig unter angemessener Berücksichtigung der im Bestand befindlichen Vermögenswerte und des Ertrages künftiger Vermögenswerte ermittelt. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Bundesanstalt die Möglichkeit der Übertragung der Versorgungsverpflichtungen auf einen Pensionsfonds und damit die unmittelbare Anwendung der Regelungen für Pensionsfonds, unter anderem wegen ihrer beamtenrechtlichen Verpflichtungen, nicht zur Verfügung steht.

Zur Ermittlung des Rechnungszinses beauftragt die Bundesanstalt einen Aktuar, der nach Maßgabe der erwarteten Rendite der Vermögenswerte einen Rechnungszins ermittelt und der Bundesanstalt vorschlägt. Weicht der Vorschlag von dem festgelegten Rechnungszins in Höhe von mindestens 40 Basispunkten ab, ist der Rechnungszins von der Bundesanstalt in jährlichen gleichmäßigen Schritten anzupassen und für die kommenden vier Jahre festzulegen. Auf diese Weise wird eine langfristige und damit ertragreichere Anlagestrategie ermöglicht. Dies führt zu einer Verstetigung und besseren Planbarkeit hinsichtlich der Höhe der Verwaltungskosten.

Das Verrechnungsgebot des § 246 Absatz 2 Satz 2 HGB wird vom Verweis auf die handelsrechtlichen Bestimmungen ausgenommen. Die ausnahmsweise Verrechnung von Planvermögen und Schulden aus Altersversorgungsverpflichtungen im HGB ist an die internationalen Rechnungslegungsstandards angelehnt, die eine Abzinsung von Pensionsverpflichtungen mit Marktzinssätzen vorsehen, die hier künftig nicht mehr erfolgen wird. In soweit verbleibt es daher beim Verrechnungsverbot des § 246 Absatz 2 Satz 1 HGB.

Die Änderung des § 21 BAPostG lässt die Finanzierungsverantwortung unverändert und das Verhältnis zu den Begünstigten (v.a. den Versorgungsempfängerinnen und -empfängern) unberührt. Die Postnachfolgeunternehmen bleiben wie bisher verpflichtet, die Rückstellungen als Verwaltungskosten zu finanzieren. Es bleibt sichergestellt, dass die Rückstellungen bei der Bundesanstalt weiterhin vollumfänglich ausfinanziert werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Gesetzesänderung trägt dem besonderen Status der Bundesanstalt infolge der Privatisierung des Postsektors Rechnung und berücksichtigt, dass die Finanzierung der Personalrückstellungen der Bundesanstalt nicht mit der in Unternehmen vergleichbar ist. Die Aufgaben und Tätigkeiten der Bundesanstalt sind insbesondere Ausfluss des öffentlich-rechtlichen Charakters des Beamtenverhältnisses und stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit gesetzlichen Verpflichtungen des Bundes gegenüber den seinerzeit bei der Deutschen Bundespost Beschäftigten. Die Kosten für die Bildung von Rückstellungen für die betriebliche Altersversorgung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie für die Versorgungs- und Beihilfekosten der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten der Bundesanstalt haben somit ihre Veranlassung in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dass diese von den Postnachfolgeunternehmen zu tragen sind, ist auf die Besonderheiten bei der Privatisierung der ehemaligen Deutschen Bundespost zurückzuführen.

Die Gesetzesänderung hat keine präjudizielle Wirkung für andere Bereiche der Bundesverwaltung.

Die Änderung des § 10 BAPostG ist eine Folgeänderung zur Änderung des § 21 BAPostG und dient der Klarstellung, dass § 21 Absatz 2 BAPostG ausschließlich für die Bundesanstalt gilt.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 8 sowie Artikel 143b Absatz 1 und 3 des Grundgesetzes.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Die Änderung stellt sicher, dass die Änderung des Bundesanstalt-Post-Gesetzes am Tag nach Verkündung des Gesetzes in Kraft tritt.

Berlin, den 9. Juni 2021

Eckhardt Rehberg
Berichtersteller

Dennis Rohde
Berichtersteller

Peter Boehringer
Berichtersteller

Otto Fricke
Berichtersteller

Dr. Gesine Löttsch
Berichterstellerin

Sven-Christian Kindler
Berichtersteller

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.