

Die Debatte zur europäischen Bankenunion

Steuerzahler schützen, Finanzmärkte bändigen

Die europäische Schuldenkrise begann mit der Finanzmarktkrise: Insgesamt wurden zwischen Oktober 2008 und Ende 2010 von den Mitgliedsstaaten der EU etwa 1,2 Billionen Euro an staatlichen Garantien und rund 400 Milliarden Euro an direkten Kapitalzuschüssen und Hilfsmaßnahmen von den Banken in Anspruch genommen. Das entspricht bei den Garantien 9 Prozent und bei den direkten Hilfen 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes der EU.

Am 28./29. Juni haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU für eine stärkere wirtschaftliche und monetäre Integration einschließlich einer Bankenunion ausgesprochen. Dazu gehören: Einheitlicher europäischer Regulierungsrahmen, einheitliche europäische Bankenaufsicht bei der EZB, Harmonisierung der nationalen Systeme zur Einlagensicherung, Europäischer Mechanismus zur Sanierung und Abwicklung von Banken. Am 5. Dezember hat EU-Ratspräsident van Rompuy einen konkreten Zeitplan für die Bankenunion vorgestellt, der auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs am 13./14. Dezember beraten werden soll.

Bereits die Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 28./29. Juni enthält außerdem die Möglichkeit einer direkten Rekapitalisierung von Banken aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Als Vorbedingung für die direkte Bankenrekapitalisierung wird in der Gipfelerklärung lediglich eine europäische Bankenaufsicht durch die EZB gefordert. Die vier Elemente der Bankenunion gehören aber zusammen. Bei einer europäischen Aufsicht ohne europäischen Abwicklungsmechanismus werden europäische Banken in der Krise zu nationalen Sanierungsfällen. Und bei einem Abwicklungsmechanismus ohne glaubwürdige Eigentümer- bzw. Gläubigerbeteiligung, ohne einen bankenfinanzierten Restrukturierungsfonds und ohne tragfähige Einlagensicherungssysteme machen Bankenrisiken weiter die Nationen selbst zu Sanierungsfällen.

Bundeskanzlerin Merkel ist auf dem Juni-Gipfel eingeknickt und hat der Möglichkeit zur direkten Rekapitalisierung von Banken durch den ESM zugestimmt. Damit wird die Staatshaftung für Bankenrisiken festgeschrieben. Nun will Merkel verhindern, dass dies noch vor der Bundestagswahl eingelöst wird. Daher tritt die Bundesregierung bei den Verhandlungen auf die Bremse. Wenn es tatsächlich um die Qualität der Bankenunion geht: Warum will Merkel eine europäische Abwicklungsbehörde und einen bankenfinanzierten europäischen Abwicklungsfonds verhindern, der den Steuerzahler vor Bankenrisiken schützt?

Inhaltsverzeichnis

1. Warum wir handeln müssen: Zukunftsrisiko Finanzmärkte	2
1.1. Die Belastung der Staatshaushalte durch Bankenrettungen	2
1.2. Integration ohne Aufsicht: Kapitalmärkte innerhalb der Währungsunion	3
2. Stabilität sichern: Vier Schritte zur Zukunftsvorsorge	4
2.1. Europäischer Regulierungsrahmen	4
2.2. Europäische Bankenaufsicht	5
2.3. Einlagensicherung	6
2.4. Abwicklung und Sanierung von Banken	7

1. Warum wir handeln müssen: Zukunftsrisiko Finanzmärkte

1.1. Die Belastung der Staatshaushalte durch Bankenrettungen

Risikoignoranz des Finanzsektors, Orientierung an kurzfristigen Renditen, Deregulierung und Niedrigzinspolitik führten nach 2000 global zu einer übermäßigen und oft spekulativen Kreditvergabe. Mit Ausbruch der Finanzkrise kam es zu rezessiven Entwicklungen, die im Bankensektor zu Verlusten führten, einzelne Banken in existenzielle Zahlungsschwierigkeiten brachten und insgesamt einen allgemeinen Vertrauensverlust auf den Finanzmärkten zur Folge hatten. Die Politik musste erkennen, dass die Insolvenz einzelner so genannter systemrelevanter Banken mit Dominoeffekten für das gesamte Banken- und Finanzsystem verbunden gewesen wäre und keine geeigneten Regelungen zur Abwicklung und Insolvenz von Banken existierten, um dies zu verhindern. Um die Gesamtwirtschaft zu schützen und private Kundeneinlagen zu sichern, wurden Banken zu Lasten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler gerettet.

Insgesamt wurden zwischen Oktober 2008 und Ende 2010 von Mitgliedsstaaten der EU etwa 1,2 Billionen Euro an Garantien und 400 Milliarden Euro an direkten Kapitalzuschüssen und Hilfsmaßnahmen bereit gestellt und von den Banken in Anspruch genommen. Das entspricht 9 Prozent bzw. 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes der EU. Trauriger Spitzenreiter unter den EU-Mitgliedern ist Irland mit Rettungsmaßnahmen in Höhe von etwa 270 Prozent des irischen BIP.

Rettungsmaßnahmen und die durch Fehlinvestitionen und das Platzen der Vermögensblasen verursachten Kosten führten zu einem **starken Anstieg der öffentlichen Verschuldung** (siehe Abbildung 1). In der Folge kam es auf den Finanzmärkten zu einem Vertrauensverlust in die Zahlungsfähigkeit einzelner Länder und den Zusammenhalt des Euroraums. Durch die finanzielle Anhängigkeit werden Banken und Staaten immer tiefer in eine Abwärtsspirale des Vertrauensverlustes gezogen.

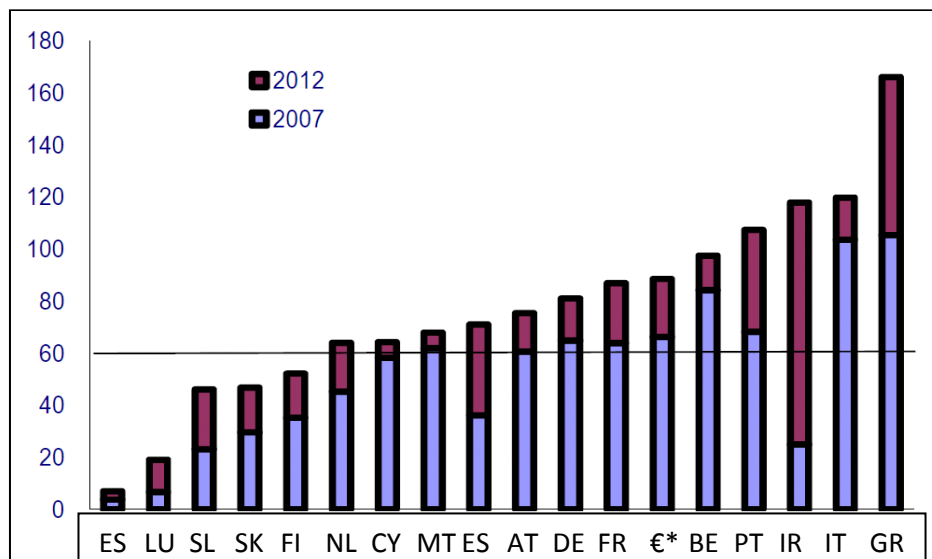


Abbildung 1 Entwicklung der Staatsschulden [in Prozent des BIP] in den Mitgliedsstaaten der Eurozone, * Durchschnitt der Eurozone (Quelle: Europäische Kommission, Quarterly Report on the Euro Area, Nr. 3, 2011)

1.2 Integration ohne Aufsicht: Kapitalmärkte innerhalb der Währungsunion

Integrierte Finanzmärkte spielen für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion eine wichtige Rolle. Die Einführung der Währungsunion führte zu neuen Möglichkeiten für Geldanlagen, Investitionen oder Finanzierungen für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen und in Folge zu einem Anstieg des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs (siehe Abbildung 2), sinkenden Kreditzinsen und einer Stärkung von Wachstum und Beschäftigung.

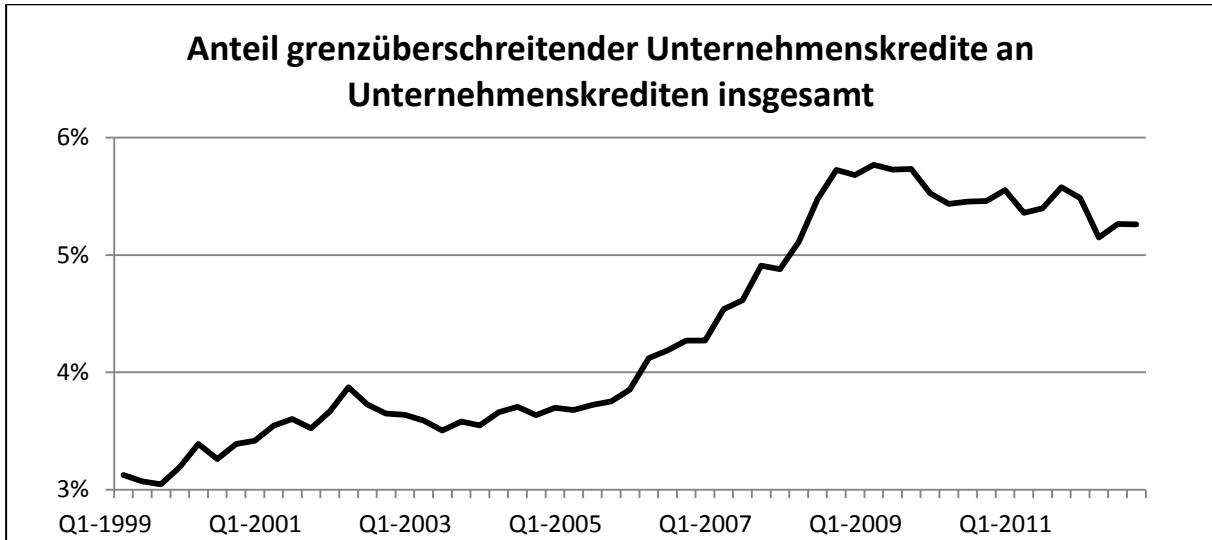


Abbildung 2: Anteil grenzüberschreitender Kreditvergabe innerhalb der Eurozone (Quelle: EZB, eigene Darstellung)

Mit Beginn der Finanzmarktkrise zeigen sich jedoch die Schattenseiten verflochtener Finanzmärkte: In einigen Ländern haben sich mit Bestehen der Währungsunion vor allem Privatpersonen bei Banken und Banken an den Kapitalmärkten übermäßig verschuldet, um, wie z. B. in Spanien, Immobilien zu finanzieren (siehe Abbildung 3).

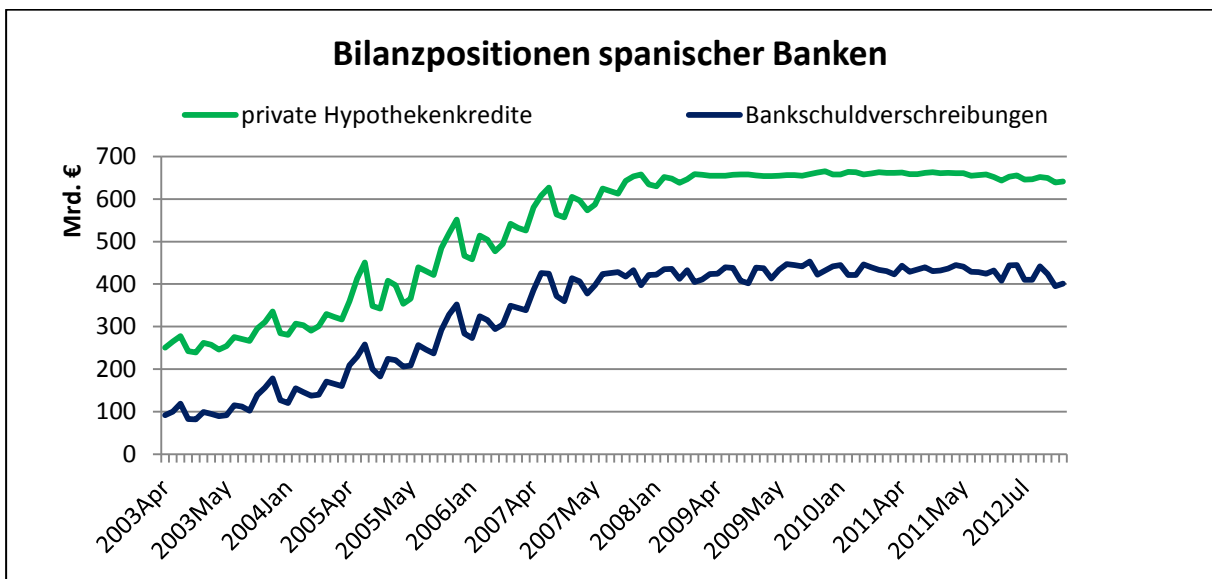


Abbildung 3: Ausgewählte Bilanzpositionen spanischer Banken (Quelle: EZB, eigene Darstellung)

Mit Ausbruch der Krise kam es dann zu einem abrupten Rückzug der Kreditgeber aus den Krisenländern. Die Geschwindigkeit und das Ausmaß dieser plötzlichen Umkehr der Geldflüsse und die zunehmende Renationalisierung der Finanzmärkte gefährden die Stabilität des europäischen Finanzsystems. Die Zentralbanken mussten als Gläubiger der letzten Instanz einspringen, mit der Folge wachsender Target2-Salden¹ im Zentralbankensystem (siehe Abbildung 4). Eine solche Verlagerung grenzüberschreitender Kapitalströme in die Bilanz des Zentralbankensystems birgt auf Dauer Risiken.

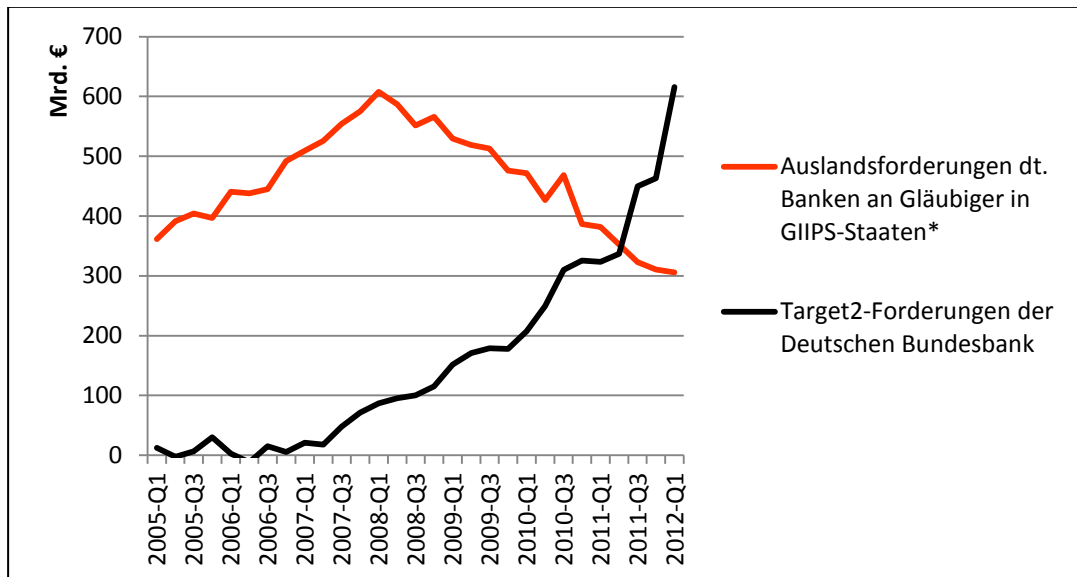


Abbildung 4: Entwicklungen der Auslandsforderungen deutscher Banken und der Bundesbank

*Die Bezeichnung GIIPS-Staaten steht für Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien (Quelle: BIS, Deutsche Bundesbank, eigene Darstellung)

Diese Entwicklungen zeigen, dass eine europäische Aufsichtsbehörde nötig ist, um systemische Risiken frühzeitig aufzudecken und wirksam zu bekämpfen und damit die integrierten Kapitalmärkte auf ein solides Fundament zu stellen. Zudem verteilen große Banken ihre Geschäfte zunehmend auf mehrere Mitgliedsstaaten und entziehen sich dadurch einer effektiven Kontrolle durch nationale Aufsichtsbehörden. Europaweit tätige, systemrelevante Banken können nur durch eine europäische Aufsichtsbehörde effektiv kontrolliert werden.

2. Stabilität sichern: Vier Schritte zur Zukunftsvorsorge

2.1. Europäischer Regulierungsrahmen

Mit den Baseler Beschlüssen werden international Regeln vereinbart, in welcher Höhe und von welcher Art Banken Eigenkapital besitzen müssen, um Verluste ausgleichen zu können, wie viel und welche Art von liquidem Vermögen vorgehalten werden muss und wie die internen Kontrollstrukturen, die Vergütungssysteme und das Berichtswesen einer Bank auszugestalten sind. Die Umsetzung der jüngsten Baseler Beschlüsse (Basel III) soll in Europa größtenteils in Form einer Verordnung erfolgen (CRR), womit ein unmittelbar gültiger Rechtsrahmen geschaffen würde. Die Verordnung und die er-

¹ Target2 ist das Verrechnungssystem für grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr in der Eurozone. Mit Target2-Salden werden die aus grenzüberschreitendem Zahlungsverkehr resultierenden Forderungen oder Verbindlichkeiten der nationalen Notenbanken gegenüber der EZB bezeichnet.

gänzenden Richtlinie (CRD IV) sollten ab 01.01.2013 in Kraft treten, befinden sich aber aktuell immer noch im Verhandlungsprozess.

Fazit: Die Maßnahmen aus Basel III sind notwendig, um das Bankensystem sicherer zu machen und sollten zügig umgesetzt werden. Die Umsetzung des Baseler Regelwerks auf europäischer Ebene soll einen europaweit einheitlichen Rahmen bieten. Es muss bei der Umsetzung aber darauf geachtet werden, die Regeln nach Größe und Geschäftsmodell differenziert anzuwenden und den nationalen Besonderheiten, wie den deutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken, gerecht zu werden.

2.2 Europäische Bankenaufsicht

- **Status Quo der Bankenaufsicht: Kein wirksamer Zugriff**

In Deutschland

Die Bankenaufsicht liegt in Deutschland in der Verantwortung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die sich als Allfinanzaufsicht neben der Bankenaufsicht auch um die Versicherungs- und Wertpapieraufsicht kümmert. Die BaFin kooperiert bei der Bankenaufsicht eng mit der Deutschen Bundesbank. Bei der Beaufsichtigung der Banken wird aber mit zweierlei Maß vorgegangen. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 waren für die Aufsicht über die Deutsche Bank AG mit einer Bilanzsumme von etwas über 2 Milliarden Euro bei der BaFin 19 Mitarbeiter und bei der Bundesbank rund 29 Mitarbeiter tätig. Die Sparkassen mit einer Bilanzsumme von zusammen rund 1 Milliarde Euro wurden durch rund 30 Mitarbeiter der BaFin und rund 100 bei der Bundesbank beaufsichtigt, die Genossenschaftsbanken mit einer Bilanzsumme von zusammen ebenfalls rund 1 Milliarde Euro von 55 Mitarbeitern der BaFin und 180 Mitarbeitern der Bundesbank.² Bei Sparkassen wird jeder Euro in der Bilanz also durch mehr als dreimal bzw. sechsmal so viele Mitarbeiter bei BaFin bzw. Bundesbank beaufsichtigt wie bei der Deutschen Bank AG, bei den Genossenschaftsbanken sind es fünfmal bzw. zehnmal so viele Aufsichtsmitarbeiter je Euro wie bei der Deutschen Bank AG.

In anderen Staaten der EU

In den meisten Mitgliedsstaaten der EU liegt die Bankenaufsicht teilweise oder vollständig in der Verantwortung der Notenbanken (z.B. Frankreich, Italien, Österreich). Um die Unabhängigkeit von Geldpolitik und Bankenaufsicht zu gewährleisten, sind beide Funktionen innerhalb der Notenbank organisatorisch getrennt. In Frankreich ist die Banque de France in Form einer Holding organisiert, in der Aufsichtsbehörde und Geldpolitik von unabhängigen Töchtern wahrgenommen werden.

Europäisches Finanzaufsichtssystem

Seit Anfang 2001 besteht ein europäisches Finanzaufsichtssystem mit drei europäischen Aufsichtsbehörden, jeweils für die Bereiche Bankenaufsicht (EBA), Versicherungsaufsicht (EIOPA) und Wertpapieraufsicht (ESMA). Zusätzlich wurde mit dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) ein koordinierendes Gremium für die Kommunikation der europäischen und nationalen Behörden geschaffen. Die Europäischen Aufsichtsbehörden und der ESRB haben vorrangig die Aufgabe, Standards zu entwickeln. Die Möglichkeit des direkten Durchgriffs besteht nur in Ausnahmefällen.

² Quelle: DIP 17/10931, Bankenstatistik Deutsche Bundesbank

- **Neuer Vorstoß zu einer europäischen Aufsicht**

Die Kommission hat am 12. September Vorschläge zur Errichtung eines einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus vorgelegt. **Der Vorschlag sieht vor, dass die EZB schrittweise bis 1.1.2014 die Aufsicht über alle Kreditinstitute übernehmen und diesbezüglich weitgehende Kompetenzen erhalten soll.** Nationale Behörden sollen lediglich Restkompetenzen behalten, haben ansonsten den Anweisungen zu folgen und (vorübergehend) Personal abzuordnen. Übergangsregelungen sollen eine frühzeitige Aufsicht über Institute, die durch staatliche Maßnahmen gestützt werden, erlauben.

In der Gipfelerklärung ist vorgesehen, die Aufsicht gemäß Art.127 (6) AEUV auf die EZB zu übertragen. Art. 127 (6) AEUV sieht die Möglichkeit vor, der EZB „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute [...] zu übertragen“. Es ist jedoch umstritten, ob die vorgesehene weitgehende Übertragung von Aufsichtsbefugnissen dadurch gedeckt wäre.³

Fazit: Um die Stabilität der integrierten Finanzmärkte zu sichern, ist eine europäische Bankenaufsicht nötig. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene umfängliche Übertragung der Aufsichtskompetenz über alle rund 6.000 Kreditinstitute der Eurozone an die EZB verstößt aber gegen das Prinzip der Subsidiarität. Eine europäische Bankenaufsicht muss die direkte Kontrolle grenzüberschreitend tätiger, systemrelevanter Banken übernehmen und zur Bekämpfung systemischer Risiken auch Weisungsrechte gegenüber nationalen Aufsichtsbehörden haben. Kleine und mittelgroße Banken stellen für sich genommen aber keine Gefahr für die Finanzstabilität dar und sollten daher weiter durch nationale Behörden beaufsichtigt werden.

Die europäische Bankenaufsicht sollte in einer rechtlich selbständigen Aufsichtseinheit unter dem Dach der EZB mit der Perspektive einer späteren Ausgliederung eingerichtet werden. Durch eine strikte Trennung der Geschäftsbereiche zum Beispiel in Form einer Holding muss sichergestellt sein, dass die geldpolitische Unabhängigkeit der EZB gewahrt bleibt und keine Interessenskonflikte zwischen der EZB in der Rolle der Aufsichtsbehörde und der EZB in der Rolle des Geschäftspartners der Banken entstehen. Dem Europäischen Parlament muss die demokratische Kontrolle der Aufsichtseinheit übertragen werden.

2.3 Einlagensicherung

Im Juli 2010 hat die Kommission einen Vorschlag zu einer Richtlinie über Einlagensicherungssysteme vorgestellt. Kernelemente des Kommissionsvorschlags sind die Verpflichtung zur Vorhaltung von abrufbarem Fondskapital (ex-ante capital) in Höhe von 1,5 Prozent der versicherten Einlagen sowie eine vor allem in Deutschland stark umstrittene Verpflichtung zur gegenseitigen, grenzüberschreitenden Kreditvergabe der nationalen Einlagensicherungssysteme.

Der im Februar 2012 beschlossene Kompromissvorschlag des Europäischen Parlaments sieht statt einer Verpflichtung die Möglichkeit einer freiwilligen Kreditvergabe vor und stellt klar, dass die in Deutschland etablierten Institutssicherungssysteme der Sparkassen und der Genossenschaftsbanken weiterhin als Einlagensicherungssystem anerkannt werden.

³ Während die deutsche Formulierung „besondere“ eher auf eine Einschränkung hindeutet, lässt die englische Formulierung „specific“ bzw. das französische „spécifiques“ eine weitergehende Interpretation zu.

Ein Fondsvolumen für nationale Einlagensicherungsfonds von 1,5 Prozent der gedeckten Einlagen ist in dieser Höhe notwendig, um eine glaubwürdige Absicherung der privaten Einlagen auch für den Fall der Insolvenz eines mittelgroßen Institutes sicherzustellen. **Die Regierung Merkel hat aber dem Druck der Lobbyisten nachgegeben** und im Europäischen Rat für ein Fondsvolumen von lediglich 0,5 Prozent votiert. Weiterhin soll laut Vorschlag des Rates das Geld der nationalen Einlagensicherungsfonds nicht nur zur Sicherung der Einlagen, sondern auch zur Finanzierung der Sanierung und Restrukturierung von Banken dienen. Dies reduziert die zur Verfügung stehenden Mittel weiter.

Fazit: Die nationalen Einlagensicherungssysteme müssen europaweit über ausreichende Geldreserven verfügen. Für eine Restrukturierung oder Abwicklung sind aber weitere Mittel nötig, um die Finanzstabilität zu sichern und den Zahlungsverkehr aufrecht zu erhalten. Sonst werden die nationalen Systeme der Einlagensicherung überlastet.

2.4 Abwicklung und Sanierung von Banken

- **Status Quo: Regierung Merkel subventioniert Großbanken**

Nachdem die Bundesregierung bereits bei Amtsübernahme 2009 über einen Entwurf für ein Restrukturierungsgesetz verfügte, brauchte sie noch fast ein Jahr um den Entwurf dann auch dem Bundestag vorzulegen, der dann im Eilverfahren das Restrukturierungsgesetz beschließen musste. Die darin trotz mehrfacher Überarbeitungen immer noch enthaltenen Schwachstellen schließen den glaubwürdigen Einsatz von Restrukturierungen oder Abwicklungen aber weiter aus.

So ist insbesondere die von der Bundesregierung verabschiedete nationale Bankenabgabe viel zu gering, um die Risiken eines Zusammenbruchs systemrelevanter Banken abdecken zu können. Trotz Rekordgewinnen der Banken kamen 2011 nur rund 590 Millionen Euro zusammen. Bei dieser Geschwindigkeit wird der nationale Rettungsfonds mehrere Jahrzehnte brauchen, um sein Zielvolumen von 70 Milliarden Euro zu erreichen.

Einen Anhaltspunkt für eine angemessene Höhe einer Bankenabgabe, bieten die Zinsvorteile der impliziten Staatsgarantie, die systemrelevante Banken als Gewinn vereinnahmen. Allein die Deutsche Bank realisiert jedes Jahr einen Zinsvorteil von ein bis zwei Milliarden Euro aus der Staatsgarantie, die ihr die Märkte unterstellen, weil sie für zu groß gehalten wird, als dass eine Bundesregierung sie fallen lassen würde. Demgegenüber musste die Deutsche Bank im Jahr 2011 aber nur etwa 100 Millionen Euro als Bankenabgabe abführen.

Fazit: Das im November mit der dritten Novelle des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes von der Bundesregierung großspurig verkündete Ende der Staatshaftung ist eine mediale Nebelkerze. De Facto subventioniert die Bundesregierung weiter deutsche Großbanken.

- **Europäischer Vorstoß zum Abwicklungsregime und zum Schutz des Steuerzahlers**

Im Juni 2012 hat die Europäische Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten vorgelegt. Kernpunkt des darin vorgeschlagenen Sanierungs- und Abwicklungsregimes ist die Beteiligung der Gläubiger einer Bank an den Kosten einer Restrukturierung oder Abwicklung mittels Forderungsverzicht und Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital (Bail-in). Als weitere Instrumente sind die komplette oder teilweise Unternehmensveräußerung, die Übertragung der Geschäftstätigkeit auf eine öffentliche Brückenbank oder die Ausgliederung von Vermögenswerten vorgesehen.

Reichen Eigentümer- und Gläubigerbeteiligung nicht aus, um die Kosten der Abwicklung zu tragen, sollen diese durch nationale Fonds getragen werden. Die nationalen Fonds sollen gemäß dem Vorschlag aber nicht notwendigerweise eigene Mittel vorhalten, sondern auf die Mittel der Einlagensicherungssysteme zugreifen können. Ebenso wie die Finanzierung der Fonds sollen Abwicklungs- und Restrukturierungsverfahren weiterhin in der Kompetenz nationaler Behörden verbleiben, bei grenzüberschreitenden Instituten wird ein vorab vereinbarter Verlustverteilungsplan gefordert.

Verbleiben – wie von der Kommission vorgeschlagen – Zuständigkeit und Finanzierung von Abwicklungs- und Restrukturierungsmaßnahmen allein auf der nationalen Ebene, verhindert dies aber eine glaubhafte Anwendung auch auf grenzüberschreitend tätige, systemrelevante Bankengruppen. **Das Erpressungspotenzial großer Banken und die Gefahr, die diese für das nationale Bankensystem und die nationalen Haushalte darstellen, werden so nicht verringert.** Denn: Verlustverteilungspläne können sich in der Krise schnell in Luft auflösen und die Insolvenz einer großen, national dominanten Bank droht als Dominoeffekt das ganze nationale Bankensystem in die Krise zu reißen.

Die in der Gipfelerklärung vom Juni vereinbarte Möglichkeit einer direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM zeigt daher auch: Man vertraut nicht in die Umsetzung und Wirksamkeit der eigenen Vorschläge für eine Eigentümer- und Gläubigerbeteiligung an den Kosten einer Sanierung oder Abwicklung von Banken oder der Finanzierung über nationale Fonds und will stattdessen über den ESM erneut die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler für strauchelnde Banken in Haftung nehmen.

Fazit: Der ESM darf nicht dazu dienen, eine staatliche Haftung für Verluste des Bankensektors auf europäischer Ebene festzuschreiben. Eine dauerhafte Rekapitalisierung von Banken durch externe Finanzierungsquellen entlässt Bankensektor und Finanzaufsicht aus ihrer Verantwortung. Nötig ist daher über die Vorschläge der Europäischen Kommission hinaus:

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

Die Notwendigkeit eines bankenfinanzierten europäischen Restrukturierungsfonds wird mittlerweile von den meisten Akteuren anerkannt, darunter die EZB, die Deutsche Bundesbank und sogar die Deutsche Bank. Die Bundesregierung aber gefährdet mit ihrer Verzögerungstaktik die Stabilität der Finanzmärkte und verhindert ein nachhaltiges und glaubwürdiges Ende der Staatshaftung.