



MANAGERKREIS
DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Ist die Bankenunion nur ein Placebo?



Autoren:
Asmus Angelkort
Harald Noack

Die Autoren sind Mitglieder der permanenten Arbeitsgruppe „Finanzen“ des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung.



Impressum

ISBN: 978-3-86498-829-5

Herausgeber:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Zentrale Aufgaben

Redaktion:

Sina Dürrenfeldt, Patrick Rüter

© 2014 by Friedrich-Ebert-Stiftung

Umschlag + Layout:

Werbestudio Zum Weissen Roessl,

Titelfoto:

Noé/treenabeena/AK-DigiArt

Ist die Bankenunion nur ein Placebo?

Autoren:

Asmus Angelkort*

Dr. Harald Noack*

* Die hier vertretene Meinung gibt ausschließlich die private Meinung der Verfasser wieder.

Vorwort

Die Vorbeugung und die Bewältigung von Krisen im Finanzsektor ist das Ziel der europäischen Bankenunion. Risiko und Haftung müssen wieder zusammengeführt, die ungleichen Abhängigkeiten zwischen Banken und Staaten abgebaut werden. Die Bankenunion erhebt daher den Anspruch, für einen global integrierten Finanz- und Binnenmarkt einheitliche Regeln für Europa aufzustellen.

Die jetzt vorliegenden Vorschläge für eine europäische Bankenaufsicht, einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus sowie ein europäisch harmonisiertes Einlagensicherungssystem sind unter hohem Zeitdruck in vielen, teilweise hektischen Tag- und Nachtsitzungen entstanden. Wie die Autoren des vorliegenden Papiers darlegen, bleibt die Bankenunion jedoch unter den gegebenen europäischen Verträgen und ohne wahre politische Union lediglich ein juristisches und organisatorisches Konstrukt, das hinter ihren Erwartungen zurückbleiben muss. Sie kann den vielen europäischen Einrichtungen lediglich weitere Gremien und Zirkel hinzufügen.

Am Anfang der Diskussionen zu den politischen Antworten auf die Krise stand die Überlegung, in Schwierigkeiten geratene Staaten der Eurozone und auch gegebenenfalls der Europäischen Union mit Eurobonds zu stützen. Mit dem Verweis, die Europäische Union sei keine Transferunion wurden diese Vorschläge jedoch schnell zur Seite gelegt. Nun allerdings zeigt sich, dass die Bankenunion durchaus zur Gemeinschaftshaftung führen kann, die man ursprünglich nicht wollte. Dies ergibt sich

aus unklaren Regelungen zur Eigentümerhaftung, die das Prinzip des Bail-in verwässern, Kompetenzzuweisungen, die Interessenkonflikte erzeugen und Ausweichmöglichkeiten der Regelungsadressaten, die zu ungerechtfertigten Markt- und Arbitragevorteilen führen können. Ist die Bankenunion damit ein geeignetes Instrument gegen neue Krisen? Oder bleibt sie am Ende doch nur ein Versprechen, ein Placebo, das seine Wirksamkeit erst noch beweisen muss?

Das von den Autoren vorgelegte Papier unternimmt es, die Bankenunion aus der Sicht von Finanzmarktexperten und interessierten Beobachtern der Szene zu beleuchten. Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie die europäische Idee für einzigartig halten, aber feststellen müssen, dass Anspruch und Wirklichkeit im europäischen Verhandlungsspiel häufig auseinanderfallen.



Dr. Harald Noack
*Vorsitzender der permanenten
Arbeitsgruppe „Finanzen“*



Patrick Rüter
*Referent für den Managerkreis
der Friedrich-Ebert-Stiftung*

Inhalt

1. Einleitung	6
2. Motive für die Schaffung einer Bankenunion	7
3. Drei Säulen der Bankenunion	8
3.1 Bankenaufsicht	8
3.2 Bankenabwicklung	10
3.2.1 Bail-in	11
3.2.2 Abwicklungsfonds	13
3.2.3 Abwicklungsgremien	14
3.3 Einlagensicherung	15
3.4 Fazit	15
4. Vorschläge	17
Literaturverzeichnis	18

1. Einleitung

Die Finanzkrise hat Schwächen im Bankensystem und im Ordnungsrahmen offengelegt. Dies hat 2012 zu Vorschlägen für ein einheitliches Regelwerk und einheitliche Institutionen zur Vorbeugung und Bewältigung von Bankenkrisen geführt, welche unter dem Begriff Bankenunion zusammengefasst werden. Ein wirksames und einheitliches Aufsichts- und Abwicklungsregime in Europa ist aus diversen Gründen erstrebenswert. Einer der wichtigsten Gründe ist der Zusammenhang von Bankenkrisen mit Staatsschuldenkrisen. Dies begründet sich primär darin, dass Banken in Staatsanleihen investieren und damit Staatsfinanzierer sind. Gefördert wird dies durch die Regulatorik, die ein Nullgewicht für Staatsanleihen bei der Berechnung von risikobehafteten Aktiva vorgibt. Eine Staatsanleihe ist damit aus Bankensicht eine Investition, für die kein eigenes regulatorisches Kapital benötigt wird. Dieser Zusammenhang in Verbindung mit Argumenten wie „too big to fail“, „too interconnected to fail“ oder „too complex to fail“ führte in der jüngeren Vergangenheit zu sogenannten Bail-outs, also Verlustübernahmen durch den Steuerzahler im Rahmen von Bankenpleiten. Im Ergebnis liegt in diesen Fällen eine Vermögensumverteilung zu Lasten des Steuerzahlers vor. Dies steht im Gegensatz zu

der Situation, in der neben den Eigentümern auch Gläubiger an den Kosten beteiligt werden (Bail-in). Zwar wurden mit Basel III bereits die (regulatorischen) Eigenkapitalanforderungen signifikant erhöht. Dies scheint allerdings nicht auszureichen. Beispielsweise wird für den US-amerikanischen Markt wie folgt kommentiert: „Yes, regulation and oversight have improved. But, in essence today’s financial system is the same as before. Worse, it is yet more dominated by a small number of thinly capitalized, complex, global behemoths“ (Wolf 2014). Die Bankenunion soll ein Schritt dahin sein, die Verbindung von Staatsschulden und Bankenkrisen und damit de facto die Erpressbarkeit des Staates im Fall von Bankenpleiten zu beenden. Allerdings ist fraglich, ob die derzeitige Ausgestaltung der Bankenunion diesem Ziel entspricht oder ob die Verhandlungen vor Weihnachten 2013 „aus schlechten Kompromissen noch faulere“ gemacht haben (Fichtner 2014: 77). Das Thesenpapier gelangt zu dem Ergebnis, dass die Bankenunion in der derzeitigen Form keinen wirksamen Rahmen vorgibt, durch den die Einheit von Haftung und Risiko wieder hergestellt wird. Stattdessen ermöglicht sie weiter Einzelfalllösungen und eine Vergemeinschaftung von Risiken.

2. Motive für die Schaffung einer Bankenunion

Nachdem die Europäische Kommission Anfang Juni 2012 bereits ein Konzept für eine Bankenunion präsentiert hatte (Europäische Kommission 2012), legte Ratspräsident Hermann van Rompuy noch im gleichen Monat seinen Vorschlag für die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion beim Europäischen Rat vor. Von den europäischen Staats- und Regierungschefs wurde daraufhin der Auftrag für eine einheitliche Bankenaufsicht erteilt, um „den Teufelskreislauf zwischen Banken und Staatsanleihen zu durchbrechen“ (Europäischer Rat 2012b: 2).¹

Infolge der Wechselwirkung zwischen Krisen des Bankensektors und Krisen der öffentlichen Finanzen hat seit Beginn der Finanzkrise eine zunehmende Desintegration des europäischen Finanzbinnenmarktes eingesetzt und ein entschiedenes Eingreifen erforderlich gemacht. Hier sei zunächst daran erinnert, dass die europäischen Finanzmärkte nach der Einführung des Euros einen wahren Integrationschub erlebten und es zu einer deutlichen Vertiefung der innereuropäischen Finanzbeziehungen kam. So hatte sich das Volumen von innereuropäischen Forderungen gegenüber anderen EU-Staaten zwischen 2000 und dem Beginn der Finanzkrise 2008 verdreifacht. Vor Ausbruch der Krise wickelten die Banken der Eurozone bereits fast 40 Prozent ihrer Geschäfte am Interbankenmarkt mit Banken aus anderen EU-Staaten ab. An den Märkten wurden die Staaten der Eurozone als gleich risikoarm wahrgenommen und die Finanzierungskosten der Staaten konvergierten kurz vor Krisenbeginn nahezu. Zeitweise betrug der Spread zwischen griechischen und deutschen Staatsanleihen lediglich 20 Basispunkte. Auch die Finanzierungskosten der Banken glichen sich weitgehend an (IWF 2013: 6ff.).

Mit dem Ausbruch der Finanzkrise kam es zu einer Trendumkehr und einer zunehmenden Desintegration der europäischen Finanzmärkte. In Folge des Rückzugs vieler Banken aus anderen europäischen Staaten gingen am Interbankenmarkt die Forderungen der Eurozonen-Banken gegenüber anderen Banken aus der Eurozone zwischen 2008 und 2011 um 42 Prozent (670 Mrd. Euro) zurück. Im gleichen Zeitraum waren die Forderungen gegenüber anderen Banken im Inland nur um 6 Prozent (206 Mrd. Euro) zurückgegangen. Noch ausgeprägter war der Rückzug bei Krediten an Nichtbanken: Die Kredite im Inland wurden um 5 Prozent (570 Mrd. Euro) ausgeweitet, während das Kreditgeschäft mit Nichtbanken in anderen Staaten der Eurozone um 40 Prozent (450 Mrd. Euro inkl. Abschreibungen) reduziert wurde. Noch ausgeprägter zeigt sich die Desintegration an den Anleihemärkten: Die Eurozonen-Banken hatten ihre inländischen Anleihebestände um 43 Prozent (860 Mrd. Euro) aufgestockt und ihre Positionen gegenüber anderen Euro-Staaten um 55 Prozent (340 Mrd. Euro) reduziert (IWF 2013: 15-18).

In der zunehmenden Re-Nationalisierung der europäischen Finanzmärkte kam der Vertrauensverlust gegenüber ausländischen Banken und deren jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden zum Ausdruck. Die nationalen Aufseher schienen, bei Problemen nicht immer frühzeitig eingriffen zu haben und eigentlich insolvente Banken nicht saniert oder abgewickelt zu haben (regulatory forbearance, vgl. SVR 2012: Tz. 299) oder im Krisenfall vorrangig nationale Interessen verfolgt zu haben (vgl. die Fallstudien zu Lehman Brothers, Fortis und den isländischen Banken bei Schoenmaker 2013: Kap. 4). Hier zeigt sich wieder einmal der grundsätz-

¹ Als Teufelskreislauf werden der Risikoverbund zwischen Staats- und Bankensektor und die daraus resultierenden Rückkopplungseffekten bezeichnet: Zum Schutz der Finanzstabilität werden insolvente Banken von Staaten gestützt. Diese finanzieren die Rettungsmaßnahmen über die Aufnahme neuer Schulden, was Zweifel an der Zahlungsfähigkeit der Staaten selbst auslöst und dann auch das Vertrauen in den nationalen Bankensektor untergräbt, dessen Ertrags- und Solvenzlage u.a. aufgrund der von den Banken gehaltenen Staatsanleihen stark von der Finanzlage des Staates abhängt (Deutsche Bundesbank 2013: 16). Der beschriebene Risikoverbund über von den Banken gehaltene Staatsanleihen hat sich jüngst noch verstärkt.

liche Konstruktionsfehler der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Eine gemeinschaftliche Geldpolitik ohne gleichzeitige politische Union mit weitgehender Vergemeinschaftung der Wirtschafts- und Finanzpolitik einschließlich der Finanzmarktaufsicht.² Das erklärte Ziel der Bankenunion ist es daher, durch die Schaffung einer solchen einheitlichen Aufsicht, einheitlicher Abwicklungsbestimmungen und einer einheitlich ausgestalteten Einlagensicherung das Vertrauen in die europäischen Banken wiederherzustellen und so zu einer weiteren Integration des Binnenmarktes beizutragen.

Während die Einführung des Euros über mehr als ein Jahrzehnt vorbereitet wurde, veranlasste die oben beschriebene

zunehmende Fragmentierung der europäischen Finanzmärkte die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten dazu, die Schaffung der Bankenunion in äußerst kurzer Zeit in Angriff zu nehmen. Auf eine eigentlich gebotene Verankerung der Bankenunion im europäischen Primärrecht wurde verzichtet, da eine Änderung der EU-Verträge nicht nur viel Zeit in Anspruch nehmen würde (Véron 2013: 5ff.), sondern auch angesichts der Schwierigkeiten bei der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon mit beachtlichen Unsicherheiten verbunden wäre. Die Bankenunion wird daher nun auf Grundlage der bestehenden Verträge errichtet werden, was den Handlungsspielraum deutlich einschränkt und nicht immer zu optimalen institutionellen Lösungen führen wird.

3. Drei Säulen der Bankenunion

Die angestrebte Bankenunion umfasst die drei Bereiche Bankenaufsicht, Bankenabwicklung und Einlagensicherung.³ Im Rahmen der Bankenunion sollen zumindest für die beiden erstgenannten Elemente auch gemeinsame Institutionen geschaffen werden. Eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung ist dagegen derzeit nicht geplant und ist auch abzulehnen.

3.1 Bankenaufsicht

Die einheitliche Aufsicht über Banken der Eurozone wird ab November 2014 durch die Europäische Zentralbank (EZB) wahrgenommen werden.⁴ Die direkte Aufsichtsbefugnis der EZB wird zunächst nur für diejenigen Kreditinstitute gelten, die eine der folgenden Eigenschaften erfüllen:⁵

- Bilanzsumme von mehr als 30 Milliarden Euro,
- Bilanzsumme von mehr als 20 Prozent des BIP ihres Sitzlandes und mindestens fünf Milliarden Euro oder
- eine der drei größten Banken des betroffenen Mitgliedslandes.

Darüber hinaus gilt die Aufsichtsbefugnis, sobald ein Kreditinstitut Hilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beantragt oder in Anspruch genommen hat (Art. 6 (4) der SSM⁶ Verordnung Nr. 1024/2013). Für die nationalen Aufsichtsbehörden verbleiben damit die Befugnisse im Zusammenhang mit Fragen des Verbraucherschutzes und der Verhinderung von Geldwäsche. Darüber hinaus behalten sie die Aufsicht über Niederlassungen von Nicht-EU-Banken

2 Die Bundesbank hatte dies im Vorfeld der Gründung der Währungsunion kritisiert und die „Kronungstheorie“ formuliert, der zufolge die Vergemeinschaftung der Geldpolitik erst zum Ende des wirtschaftlichen Konvergenzprozesses erfolgen kann (Sinn 2012: 139).

3 Die Bankenunion ergänzt das seit 2011 existierende Europäische Finanzaufsichtssystem (European System of Financial Supervision, ESFS), das aus den drei europäischen Aufsichtsbehörden für Banken (EBA), Versicherungen (EIOPA) und Wertpapiermärkte (ESMA) sowie dem Europäischen Rat für Systemrisiken (ESRB) als makroprudenzieller Aufsicht besteht.

4 Während die EZB nun die Aufsicht über Banken der Eurozone übernimmt, wird die EBA weiterhin die aufsichtsrechtlichen Standards für die gesamte Europäische Union setzen, also sowohl die EU-Staaten in und außerhalb der Eurozone.

5 Im Gegensatz zu nicht unter dieses Aufsichtsregime fallenden Kreditinstituten, müssen diese nach den International Financial Reporting Standards (IFRS) bilanzieren.

6 Single Supervisory Mechanism.

(Speyer 2013: 7). Diesen Kriterien entsprechend werden voraussichtlich 128 Banken unter die direkte Aufsicht der EZB fallen, die etwa 85 Prozent der Bilanzsumme aller Banken in den 18 Staaten der Eurozone abdecken (EZB 2013). Von den deutschen Kreditinstituten werden künftig voraussichtlich 24 direkt von der EZB beaufsichtigt. Eine Vielzahl der Banken und Sparkassen wird somit nicht unter das Aufsichtsregime der EZB fallen.

Banken aus EU-Staaten, wie Großbritannien, die nicht zur Eurozone gehören, werden nicht durch die EZB beaufsichtigt werden. Sie können jedoch optieren, der Aufsicht durch die EZB zu unterliegen. Andere Finanzmarktakteure, wie etwa Versicherungen, oder auch sogenannte Schattenbanken, wie beispielsweise Geldmarktfonds, werden ebenfalls nicht durch die EZB beaufsichtigt werden, da es auf Basis der aktuellen EU-Verträge nicht möglich war, die EZB analog zur – Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – zur Allfinanzaufsicht aufzuwerten (Véron 2013: 5).

Die Reichweite der europäischen Bankenaufsicht wird von einer Vielzahl von Marktteilnehmern und -beobachtern mit unterschiedlichen Folgerungen kritisiert. Deutschland wird dabei beispielsweise vorgeworfen: „They don’t want a European regulator [most likely the ECB] shining bright lights on regional banks that have had long and cozy relationships with Germany’s regional governments” (Foroohar 2014: 32). Nüchterner betrachtet stellt sich eher die Frage, ob die Entstehung unterschiedlicher Aufsichtsregime entlang der Trennung zwischen direkt durch die EZB und weiterhin durch die nationalen Aufsichtsbehörden überwachten Banken droht (SVR 2013: Tz. 293). Dies hätte zur Folge, dass die EZB gegebenenfalls erst zu spät die Aufsicht über zu diesem Zeitpunkt schon angeschlagene kleinere Banken übernimmt, wenn sie nicht alle Kreditinstitute direkt beaufsichtigt (Speyer 2013: 10).⁷

Im Hinblick auf die einheitliche europäische Aufsicht stellen sich also folgende Fragen unterschiedlichen Gewichts. Zuerst ob das sogenannte Single Rule Book als Voraussetzung für eine einheitliche Aufsicht bereits tatsächlich vorhan-

den ist. Angesprochen ist die Delegation von Teilen des Rule Book in die nationalen Befugnisse im Rahmen der sogenannten Capital Requirement Directive IV (Speyer 2013: 8). Dies gilt beispielsweise für den antizyklischen Kapitalpuffer (also das regulatorische Eigenkapitalerfordernis), der von den nationalen Behörden in eigener Regie zur Abschwächung einer stark zyklischen Kreditvergabe in dem jeweiligen Land genutzt werden kann.

Eine Grundproblematik bleibt hiervon unabhängig, (zunächst) ungelöst: Die personelle und insbesondere technische Ausstattung der Aufsicht, die oftmals hinter der Finanzindustrie zurückbleibt. Beispielhaft sei die Ausstattung der Securities and Exchange Commission (SEC) erwähnt: „Even with new budget, US securities regulators are falling further behind the market when it comes to technology investment, and the investment advisers and swap dealers they oversee are likely to remain largely uninspected“ (Morris 2014). Wenngleich es sich bei diesem Beispiel um die Börsen- und nicht die Bankenaufsicht handelt, erscheint der Vergleich der Ausstattung beider Aufsichten zulässig. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der unmittelbar anstehenden Aufgaben.

Einen Einblick in die Aufgaben, vor der die europäische Bankenaufsicht steht, gibt die Prüfung der Bilanzen der Top 130 Banken in Europa. Vergleiche mit Großbritannien und den USA zeigen den Aufwand, der damit auf Seiten der EZB verbunden ist: „It took the UK four months to orchestrate its own review of bank assets announced in late 2012, and that involved only eight banks and examinations of selected snapshots of their balance sheets. The US Federal Reserve’s widely praised examinations in 2009 were also a simpler exercise in a far less bank-dominated sector, covering 19 lenders” (Fleming/Barker 2013: 9). Zukünftig fällt ein breiteres Spektrum an Aufgaben unter die Aufsicht der EZB, genannt seien beispielsweise Abnahmen von internen Risikomodellen oder Festlegung von (regulatorischen) Eigenkapitalanforderungen.

Dabei verfügt die EZB bisher nur über ein kleines internes Personalpolster (zum Teil bestehend aus Entsendungen aus

⁷ Zudem bestehen zumindest in Deutschland für Sparkassen und Genossenschaftsbanken spezifische Rettungsmechanismen. Damit ist eine Vielzahl der „kleineren“ Banken angesprochen.

den nationalen Aufsichtsbehörden) für die Bankenaufsicht (Fleming/Barker 2013). Dies ist neben der vermutlich im Vergleich zur Finanzindustrie schlechteren Ausstattung mit Informationstechnologie ein Handicap für die Aufsicht durch die EZB. Entsprechend wirbt die EZB Personal bei den nationalen Aufsichtsbehörden ab (Lautenschläger 2013). Zudem muss auf die Ressourcen externer Beratungsfirmen zurückgegriffen werden, um die Aufgabe der Bilanzprüfung zu schultern (EZB 2013). Während die personelle Ausstattung für die EZB voraussichtlich nur ein anfängliches Problem sein wird, müssen sich die nationalen Aufsichtsbehörden wohl auf eine Abwanderungswelle ihrer besten Mitarbeiter hin zur EZB einstellen. Ein solcher Brain- Drain könnte die oben beschriebene Herausbildung unterschiedlicher Aufsichtsregime entlang der Trennung zwischen direkt der EZB unterstellten und weiterhin den nationalen Behörden unterstellten Banken noch verstärken.

Zudem ist derzeit nicht absehbar, dass mit dem neuen Aufsichtsregime auch das erforderliche Transparenzniveau erreicht werden kann. So veröffentlicht die US-amerikanische Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) regelmäßig detaillierte Bilanzdaten der überwachten Kreditinstitute, um auf diese Weise Informationsasymmetrien zwischen Banken und Investoren abzubauen und die daraus resultierende Fehlallokation von Kapital (und Liquidität) zu reduzieren. Der Neuaufsatz der europäischen Bankenaufsicht gäbe hierzu eine Chance. Eine einheitliche Behandlung in allen Mitgliedsstaaten wäre anzustreben (Gandrud/Hallerberg 2014: 5). Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass nicht alle europäischen Banken unter das Aufsichtsregime der EZB fallen werden. Zudem ist zu beachten, dass im Hinblick auf die Haftungskaskade bei der Abwicklung von Banken eine einheitliche Informationslage der Investoren und privaten Anleger erforderlich ist. Das sinnvolle Bail-in eines (privaten) Anlegers im Falle einer Bankenschieflage kann nur dann fair gefordert werden, wenn sich dieser vorab hinreichend informieren kann. Hierzu sind einheitliche Informationen durch die Bankenaufsicht notwendig (Gandrud/Hallerberg 2014: 5). Gleichsam erhöht dies die Transparenz über die Bankenaufsicht und deren Agieren im Fall von Banken Krisen. Dies

kann die Akzeptanz der neuen EU-Institution in der Öffentlichkeit erhöhen.

Neben diesen eher operativen Fragestellungen der Inangasetzung ist die Übernahme der Bankenaufsicht durch die EZB mit einem grundsätzlichen Interessenkonflikt verbunden, der die Unabhängigkeit der EZB und die Sicherung der Preisstabilität als ihrem primären Ziel bedrohen könnte. So könnte die EZB sich gezwungen sehen, eine für die Sicherung der Preisstabilität erforderliche Zinserhöhung zu unterlassen, wenn diese sich negativ auf die finanzielle Lage der von ihr beaufsichtigten Banken auswirken könnte. Ebenso könnten aufsichtsrechtliche Entscheidungen durch die Rolle der EZB als Zentralbank beeinflusst werden (SVR 2012: Tz. 304). Diese Interessenkonflikte könnten noch dadurch verstärkt werden, dass die EZB im Falle eines Bail-in gegebenenfalls sowohl als Aufseher als auch als Gläubiger einer betroffenen Bank beteiligt wäre. Allerdings sind mit Sicherheiten unterlegte Refinanzierungskredite der EZB vom Bail-in ausgenommen.⁸

Vollständig auflösen lässt sich dieser grundsätzliche Interessenkonflikt jedoch nur, wenn die Aufsicht über die europäischen Banken nicht durch die EZB, sondern durch eine eigenständige Aufsichtsbehörde erfolgen würde. Das ist auf Basis der bestehenden EU-Verträge nicht möglich (Véron 2013: 5ff.). Es bleibt abzuwarten, ob die als Lösungsversuch geschaffenen internen Governance-Strukturen der EZB ausreichend sind, um diesen drohenden Zielkonflikt zu entschärfen.

3.2 Bankenabwicklung

Die zweite Säule der Bankenunion behandelt die Abwicklung von insolventen Banken. Ein funktionsfähiger Abwicklungsmechanismus wird in diesem Zusammenhang als Notwendigkeit zur Beendigung der europäischen Staatsschuldenkrise gesehen: „The first step ... is a banking union that creates a common mechanism for winding down failing banks as well as a credit line for backstopping any bank that threatens to explode in a Lehman Brothers-style meltdown“ (Foroohar 2014: 32). Die Reichweite des Abwicklungsmechanismus wird dabei in der Politik kontrovers diskutiert. Während die EU-Finanzminister eine Beschränkung auf die

⁸ Siehe Abschnitt 3.2.1.

von der EZB direkt beaufsichtigten Banken planen, fordern mindestens Teile des Europaparlaments eine Ausweitung des Mechanismus auf alle Banken (etwa 6.000) (Mussler 2014). Soweit allerdings Gemeinschaftsinstrumente zur Abwicklung herangezogen werden, kann dies nur für die Institute gelten, die auch von der gemeinsamen Aufsicht erfasst werden. Ansonsten fallen Risiko und Haftung auseinander.

Der Abwicklungsmechanismus setzt sich aus folgenden Bausteinen zusammen:

- Einheitliche Regeln für die Abwicklung von Banken in der EU (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD)
- Einheitlicher Abwicklungsmechanismus für die Eurozone (Single Resolution Mechanism, SRM) mit den Kernelementen:
 - Einheitlicher Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF)
 - Einheitliches Abwicklungsgremium (Single Resolution Board)

Mit der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) sollen die entsprechenden nationalen Regelungen europaweit harmonisiert werden. Das Gesetzgebungsverfahren wird voraussichtlich Ende April 2014 abgeschlossen werden. Die BRRD soll bereits im Januar 2015 in Kraft treten.

Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus (SRM) soll den Aufsichtsmechanismus SSM ergänzen und die Anwendung der Abwicklungsvorschriften der BRRD auf alle Banken innerhalb der Mitgliedstaaten des SSM sicherstellen (Brandi/Gieseler 2013: 17). Der SRM „vergemeinschaftet“ also die Bankenabwicklung im Euro-Raum.⁹ Während die BRRD zwar auch für die anderen EU-Staaten gilt, ist die Teilnahme am SSM und dem SRM für sie weiterhin freiwillig.

3.2.1 Bail-in

Mit der BRRD wird neben einzelnen Restrukturierungsinstrumenten (zum Beispiel Ausgliederung in eine Bad Bank) in der gesamten EU ein Bail-in-System etabliert. Durch dieses Instrument sollen Anteilseigner und Gläubiger eines ausfallenden Institutes an dessen Verlusten und den Kosten der Sanierung beteiligt werden (Brandi/Gieseler 2013: 17). Dazu wird vereinfachend folgende Reihenfolge der Haftung angestrebt (Speyer 2013: 12):

- Anteilseigner,
- Nachrangkapitalgeber,
- Inhaber von unbesicherten Anleihen und bestimmte Einlegergruppen, die nicht über das Einlagensicherungssystem abgesichert sind sowie andere Gläubiger, die nicht über das Einlagensicherungssystem abgesichert sind.

Der Wert des von den Anteilseignern gehaltenen Eigenkapitals wird dabei anteilig oder – bei Bedarf – vollständig herabgesetzt. Sollte dies nicht ausreichen, werden auch die Gläubiger durch eine (Teil-)Umwandlung ihrer Forderungen in Eigenkapital (Debt-Equity-Swap) oder einer Reduzierung des Forderungsnennwertes (Haircut) beteiligt. Es ist zu begrüßen, dass sich einige Mitgliedsländer hier mit dem Startjahr 2016 gegenüber dem von der Europäischen Kommission angedachten Startjahr 2018 durchsetzen konnten.¹⁰

Das Bail-in-Instrument wird in erster Linie Aktionäre und unbesicherte Anleihegläubiger betreffen und soll mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme umfassen. Bei dem Anwendungsbereich für Verbindlichkeiten gibt es weitreichende Einschränkungen. Ausgenommen sind laut Artikel 38 des BRRD-Entwurfes vom 18. Dezember 2013 (Rat der Europäischen Union 2013c) zunächst Einlagen bis 100.000 Euro, was bereits 95 Prozent aller Einlagen in der EU abdeckt. Dies ist konsequent und steht in Einklang mit der Einlagensicherungsrichtlinie

⁹ Teilweise geht der SRM auch über die BRRD hinaus.

¹⁰ Bereits zum August 2013 hat die Europäische Kommission ihre Beihilferegeln so angepasst, dass staatliche Unterstützungsmaßnahmen einer Bank nur gewährt werden dürfen, nachdem Aktionäre und (nachrangige) Gläubiger bereits über ein Bail-in an den Lasten beteiligt wurden (Europäische Kommission 2013c).

1994/19/EG und der Anhebung des Deckungsbetrages im Jahre 2010.¹¹ Diese Regelung hat das Ziel, einen Bank-run im Krisenfall zu vermeiden. Allerdings berücksichtigt sie nicht die durchaus unterschiedlichen Einlagezinsen, die Banken gewähren. Dies wird insbesondere an dem Zypernprogramm deutlich. Während der durchschnittliche Einlagezins in Deutschland für den Zeitraum von 2008 bis 2013 nur 2,5 Prozent betrug, lag der entsprechende Zinssatz in Zypern bei 4,4 Prozent. Bei der zunächst in Erwägung gezogenen, später jedoch wieder verworfenen Beteiligung der gesicherten Einlagen in Form einer Zwangsabgabe von 6,75 Prozent, wäre nach Abzug der Inflation die Rendite auf eine zyprische Spareinlage von 20.000 Euro immer noch vergleichbar mit der Rendite auf eine deutsche Spareinlage gewesen.

Ferner sind besicherte Verbindlichkeiten von der Haftungskaskade ausgenommen. Da im Insolvenzfall die Sicherheiten verwertet werden könnten, entfällt eigentlich die Schutzbedürftigkeit der Gläubiger dieser Forderungskategorie. Möglicherweise soll die EZB durch diese Regelung vor Abschreibungen auf ihre Refinanzierungskredite bewahrt werden (Rehm 2013: 1019). Weiter ausgenommen sind kurzfristige Interbankenverbindlichkeiten. Daneben gibt es auch noch Ausnahmen für Einlagen über 100.000 Euro, zum Beispiel bei Einnahmen aus Erbschaft, Immobilienverkauf oder der Auszahlung einer Versicherung.

Darüber hinaus kann die Abwicklungsbehörde laut Artikel 38 3c (iii) des BRRD-Entwurfes jederzeit weitere Verbindlichkeiten von der Haftungsmasse ausschließen, wenn dies zur Vermeidung von Ansteckungseffekten notwendig ist, die zu einer ernststen Störung der Wirtschaft eines Mitgliedsstaates oder der Union führen könnte. Der Betrag kann dann den anderen, Bail-in-fähigen Verbindlichkeiten zugeschlagen werden. Dies ist ein Einfallstor für inkonsistente Sonderlösungen, welche phasenweise die bisherige Rettungspolitik geprägt haben. Im Zusammenspiel mit dem No Creditor Worse Off-Prinzip in Artikel 29 1f des BRRD-Entwurfes, wonach kein Gläubiger größere Verluste tragen darf als er im Falle eines regulären Insolvenzverfahrens erleiden würde, kann dies zu einer weiteren Anwendungseinschränkung des Bail-in führen. Transparenz schafft diese Regelung jedenfalls nicht.

Angesichts dieser Vielzahl von Ausnahmen stellt sich die Frage, was als Haftungsmasse tatsächlich übrig bleibt und ob im konkreten Fall ein Betrag von 8 Prozent der Bilanzsumme überhaupt erreicht werden kann. Laut Artikel 38 3cab (i) des

BRRD-Entwurfes ist ein Bail-in von mindestens 8 Prozent zwingend vorgeschrieben bevor Gemeinschaftsinstrumente herangezogen werden können. Hier wird es entscheidend auf die Glaubwürdigkeit ankommen, dass der Bail-in in der Praxis ausnahmslos durchgesetzt und im Einzelfall nicht doch von der Acht-Prozent-Hürde unter Verweis auf Ansteckungsgefahren abgewichen wird.

Eines der Ziele des Abwicklungsmechanismus ist laut Artikel 26 2b des BRRD-Entwurfes die Vermeidung einer Ansteckung durch Erhaltung der Marktdisziplin. Wie soll sich aber eine Marktdisziplin aufbauen, wenn mit dem Argument der Ansteckungsvermeidung der Bail-in als Kertreiber der Marktdisziplin aufgeweicht wird? Durch diesen Ausnahmetatbestand und das Fehlen einer uneingeschränkten Mindesthaftung aller Verbindlichkeiten (mit Ausnahme der gesicherten Einlagen) besteht die Gefahr, dass der Bail-in ähnlich wie die Bail-out Klausel im Maastricht-Vertrag von den Marktteilnehmern nicht richtig ernst genommen wird und sich die beabsichtigte disziplinierende Wirkung nicht entfaltet (Rehm 2013: 1019). Zudem besteht die Gefahr, dass der Bail-in nur für die vorgeschriebenen 8 Prozent angewandt wird. Unter dem Vorwand der Verhinderung von Ansteckungsgefahren könnten ferner nicht überlebensfähige Kreditinstitute unter der Inkaufnahme einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen mit Steuergeldern am Leben gehalten werden. Im Ergebnis entscheiden dann die Wettbewerbsbehörden ex post in einem oft langwierigen Verfahren ob Ansteckungsgefahr vorlag oder nicht.

Die Ausnahmen von der Haftungskaskade werden nicht ohne Auswirkungen auf das Anlageverhalten und die Finanzierungsstruktur der Banken bleiben. Die Handlungsspielräume können dazu führen, dass finanzstarke Staaten großzügiger Hilfen für in Schwierigkeiten geratene Banken gewähren als dies weniger finanzkräftige Staaten können. Dies erhöht den Anreiz für Gläubiger, ihre Anlagen entsprechend zu allokalieren und kann zu Verzerrungen führen. Gleichwohl ist festzuhalten, dass den Anlegern ex ante das Verhalten der Behörden unbekannt ist. Im Präzedenzfall ist dieser Zusammenhang zwingend zu beachten. Gleichsam ist die entsprechende Markteinschätzung zu beobachten, um frühzeitig daraus resultierenden Fehlallokationen von Fremdkapital zu begegnen.

Ferner können die Ausnahmen aus Sicht des Anlegers zu dem Impuls führen, entweder das Instrument seiner Anlage zugunsten eines nicht von der Kaskade betroffenen Instruments zu

11 Siehe auch Abschnitt 3.3.

verschieben oder seine Anlagen auf mehrere Kreditinstitute zu verteilen, beispielsweise solche, die nicht unter das hier beschriebene Abwicklungsregime fallen. Die Konzentration etwa auf unbesicherte Bankanleihen als vermutlich einzige Verbindlichkeit, die unbeschränkt dem Bail-in unterliegt, kann die Kosten dieser Finanzierungsform in die Höhe treiben. Am Ende werden sich einige Banken vermutlich auch auf Dauer nur über Pfandbriefe und Zentralbankkredite finanzieren können (Kopf 2013: 237).

Fraglich ist, ob die Stabilität der Einlagen der betroffenen Kreditinstitute unverändert bleibt. Anleger könnten stärker als bisher umschichten, sofern ein Kreditinstitut in die Schlagzeilen gerät (Speyer 2013: 16). Gleichsam denkbar und sogar zu befürworten ist, wenn sich Anleger schon vorab über die Tragfähigkeit von Geschäftsmodellen der Kreditinstituten informieren und untragfähige Modelle in Hinblick auf die Gefahr eines Bail-in nicht mit Liquidität oder Kapital stützen. Um dies zu fördern, ist eine erhöhte Transparenz der Daten zu fordern, die der Bankenaufsicht gemeldet werden. Kritisch zu beurteilen wäre gleichwohl ein Ausweichen der Anleger zu Instituten, die nicht unter ein Abwicklungsregime fallen.¹² Im Ergebnis kann dies jedenfalls zu einer Verzerrung der Fremdkapitalallokation führen.

Zu bewerten ist auch, in welchem Verhältnis die Bail-in Haftungskaskade zu den Liquiditätskennzahlen nach Basel III steht (net stable funding ratio und liquidity coverage ratio). Gegebenenfalls im Sinne der Finanzstabilität unerwünschte Effekte sind hier zu bedenken, da das Verhalten der Anleger wie oben beschrieben auf die Einführung der Haftungskaskade reagieren wird. Die Vorrangigkeit bestimmter, kurzfristiger Interbankenforderungen in der Haftungskaskade kann dabei zu einer instabileren Refinanzierungsstruktur der Kreditinstitute beitragen (Speyer 2013: 16).

3.2.2 Abwicklungsfonds

Nach Durchführung des Bail-in für mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme können die in der gesamten EU neu zu schaffenden nationalen Abwicklungsfonds im Umfang von

bis zu weiteren 5 Prozent „angepappt“ werden. Diese Fonds sollen ein Gesamtvolumen in Höhe von 1 Prozent der gesicherten Einlagen in jedem Mitgliedsland erreichen. Dies entspricht einem Betrag von 70 Milliarden Euro EU-weit und etwa 55 Milliarden Euro in der Eurozone. Finanziert werden die Fonds durch die Banken mittels einer jährlichen Abgabe, die sich insbesondere an den ungesicherten Einlagen und dem Risikoprofil einer Bank orientiert.

Im Rahmen des Single Resolution Mechanism (SRM) sollen die nationalen Fonds der Staaten der Eurozone sukzessive innerhalb der nächsten acht Jahre, beginnend mit 40 Prozent im ersten Jahr, in den einheitlichen Abwicklungsfonds SRF zusammengeführt werden (Rat der Europäischen Union 2013a; Europäische Kommission 2014).¹³ Die Mittel dieses Fonds, so sie nicht zur Bankenrettung eingesetzt werden (müssen), sollen in hochliquide Vermögenswerte mit hoher Bonität angelegt werden. Dies können beispielsweise Staatsanleihen der Mitgliedsländer oder Anleihen von zwischenstaatlichen Organisationen sein (Speyer 2013: 18).

Beachtlich ist insoweit, dass erneute Mittel, die Banken von Einlegern oder Aktionären erhalten, über den Umweg von Fondsbeiträgen den Staaten zur Verfügung gestellt werden, und dies obwohl der Ausgangspunkt für die Bankenunion gerade war, die Verbindung von Staatsschulden und Banken zu kappen. Benötigt eine Bank unter dem neuen Abwicklungsregime Mittel, so müsste der jeweilige Fonds Anlagen liquidieren, um diese Mittel den Banken zur Verfügung zu stellen (nach erfolgtem Bail-in). Entgegenzuhalten ist zwar, dass die Last sukzessive auf mehrere Schultern (SRM-Staaten) verteilt und intertemporal steuerbar ist, der ursprüngliche Wirkungsmechanismus bleibt gleichwohl erhalten.

Daneben ist die Finanzkraft dieses Fonds ein bedeutsamer Aspekt. Das Gesamtvolumen des SRF entspricht gerade einmal 3 Prozent der gegenwärtigen Bilanzsumme der Deutschen Bank (vgl. Deutsche Bank 2013: 65). Für die Mitgliedsstaaten des SSM/SRM soll daher ein System einer Überbrückungsfinanzierung entwickelt werden, sollte das Volumen des SRF nicht ausreichen. Die Mittel hierfür könnten entweder durch nationale Haushalte oder durch den

12 So könnten Anleger zu Kreditinstituten außerhalb der EU oder zu den weiterhin unter nationaler Aufsicht stehenden Kreditinstituten abwandern. Die erste Gruppe würde im Krisenfall dem Abwicklungsregime des außereuropäischen Marktes unterliegen. Die zweite Gruppe dürfte unproblematisch sein, da diese Kreditinstitute definitionsgemäß nicht systemrelevant sein sollten. Darüber hinaus ist auch eine Abwanderung zu sogenannten Schattenbanken möglich, die bisher weitgehend unreguliert sind.

13 Bedenklich ist, dass die Vergemeinschaftung des Fonds nicht mehr parallel mit tatsächlicher Einzahlung durch die Banken erfolgt, sondern nunmehr vorverlagert wurde.

Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM zur Verfügung gestellt werden. Ausleihungen zwischen den nationalen Abwicklungsfonds sollen auch möglich sein. Artikel 69 des Kommissionsentwurfes der SRM-Verordnung vom 10. Juni 2013 (Europäische Kommission 2013a) sieht sogar die Darlehensaufnahme bei Finanzinstituten oder „anderen Dritten“ vor. Vieles deutet derzeit auf den ESM hin. Dies entspricht zumindest der Position des Europäischen Parlamentes (Europäisches Parlament/der Präsident 2013). Eindringlich gewarnt sei an dieser Stelle, das Volumen des SRF, wie bereits beim ESM diskutiert, durch Hebelungsmechanismen und Zweckgesellschaften, mithin genau den Instrumenten, die an der Finanzkrise mitverantwortlich waren, künstlich aufzublähen.

Wenn nach Durchführung des Bail-ins und der Inanspruchnahme des Fonds (insgesamt also mindestens 13 Prozent der Bilanzsumme) weiterer Kapitalbedarf besteht, sind, so heißt es kryptisch, „alternative Finanzquellen“ hinzuziehen. Spätestens hier wird wohl der ESM „in die Bresche springen“ müssen. Bei dieser Finanzierungsform tritt das Mitgliedsland an den ESM heran und nicht die Bank selbst.

Laut Entscheidung der Euro-Gruppe vom Juni 2012 soll der ESM Banken direkt rekapitalisieren können, sobald der einheitliche Aufsichtsmechanismus seine Arbeit aufgenommen hat. Dies wird möglich sein, sobald die Gesetzesentwürfe hinsichtlich wesentlicher Komponenten der Bankenunion mit dem Europäischen Parlament finalisiert wurden (Rat der Europäischen Union 2013b). Voraussetzung für eine direkte Bankenrekapitalisierung ist unter anderem, dass bei einer Rettung durch den betroffenen Staat dessen eigene Schuldentragfähigkeit sowie die Stabilität des Euroraumes gefährdet wären. Letzteres wurde im Ergebnis bereits bei Zypern bejaht, dessen Bankensektor insgesamt eine geringere Bilanzsumme als die der Hamburger Sparkasse aufweist (Vaubel 2013: 294). Über die von der Bundesregierung ausgeschlossene rückwirkende Anwendung des Rekapitalisierungsinstrumentes soll von „Fall zu Fall“ entschieden werden. Es besteht allerdings die Gefahr, dass der ESM am Ende auch die Altlasten finanzieren wird. Die EZB-Bankenaufsicht wird nicht immer trennscharf zwischen Verlusten unterscheiden können, die vor oder nachdem das Rekapitalisierungsinstrument wirksam geworden ist, entstanden sind. Zudem wurde mit der Rettung spanischer Banken mit Mitteln des ESM, wenn auch über den indirekten Weg der Staatshilfe, ein Präjudiz geschaffen (Rehm 2013: 1020). Damit wird wieder einmal die Zusammenführung von Haf-

tung und Kontrolle ausgehebelt, welche durch die BRRD gewährleistet werden sollte.

Für die direkte Rekapitalisierung sind im ESM bislang 60 Milliarden Euro vorgesehen. Allerdings müssen Bankhilfen mit mehr Eigenkapital unterlegt werden, um das Triple-A-Rating des ESM nicht zu gefährden. Damit schrumpft das Ausleihvolumen für andere Zwecke auf 180 Milliarden Euro (Vaubel 2013: 294).

Eine erneute Diskussion um eine Aufstockung des ESM im Zusammenhang mit der Bankenunion ist daher zu befürchten.

3.2.3 Abwicklungsgremien

Letztes Element der Bankenunion ist der einheitliche Abwicklungsrat Single Resolution Board für die Eurozone. Dieser setzt sich aus einem Exekutivdirektor, vier weiteren vollzeitbeschäftigten Mitgliedern sowie Vertretern der Europäischen Kommission, der EZB, des Europäischen Rates und Vertretern der nationalen Abwicklungsbehörden zusammen.

Während die Europäische Kommission die Entscheidungskompetenz über die Abwicklung gemäß Artikel 16 6 in dem Entwurf der SRM-Verordnung noch sich selbst zugewiesen hatte, wird ihr laut Beschluss vom 18. Dezember 2013 nur noch ein Veto-Recht eingeräumt. Die wesentlichen Entscheidungen trifft ein spezieller Ausschuss des Abwicklungsrates, der sich aus Exekutivdirektor, den vier ernannten Mitgliedern sowie dem Vertreter desjenigen Mitgliedslandes zusammensetzt, das durch die Entscheidung betroffen ist. Bei Benachrichtigung durch die EZB-Bankenaufsicht, dass eine Bank ausfällt oder auszufallen droht oder auf eigene Initiative, entwickelt der Ausschuss ein Abwicklungskonzept und bestimmt die Form des Bail-in sowie die Verwendung des SRF. Die Entscheidung des Ausschusses wird wirksam, sollte die Kommission dieser nicht innerhalb von 24 Stunden widersprechen (Rat der Europäischen Union 2013a).

Dies wurde vom Präsidenten des Europäischen Parlamentes Martin Schulz, der die Kommission in der Rolle der Entscheidungsinstanz über die Abwicklung von Banken sehen will, stark kritisiert (Europäisches Parlament/der Präsident 2013). Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Analog zur Bankenaufsicht sollte die Abwicklungsentscheidung „entpolitisiert“ und dort angesiedelt sein, wo die größtmögliche fachliche Kompetenz gegeben ist. Mit der (auch schon politischen) Zusammensetzung des Abwicklungsrates wird dies eher erreicht. Wenn jedoch nationale Haushalte betroffen

sind, zum Beispiel bei der Bereitstellung von Garantien für den Abwicklungsfonds oder wenn Mittel des ESM eingesetzt werden sollen, muss weiterhin die parlamentarische Kontrolle auf Ebene der betroffenen Mitgliedsstaaten gewährleistet sein.

3.3 Einlagensicherung

Im Dezember 2013 haben sich die Mitgliedsstaaten und das Europäische Parlament ebenfalls über die Revision der Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD) verständigt (Europäische Kommission 2013b). An der europaweit gültigen Mindestgrenze von 100.000 Euro je Einleger soll festgehalten werden. Die maximale Auszahlungsdauer soll schrittweise bis zum Jahr 2014 von heute 20 Tagen auf dann nur noch 7 Tage verkürzt werden. Mit der Revision wird es erstmals auch eine gesetzliche Verpflichtung für alle europäischen Banken geben, sich einem jeweils nationalen Einlagensicherungssystem anzuschließen, das über ex ante entrichtende Beiträge vorzufinanzieren ist. Die Zielgröße soll 0,8 Prozent der abgesicherten Einlagen betragen und nach 10 Jahren erreicht werden. Dabei können maximal 30 Prozent der Mittel als reine Zahlungszusage gewährt werden. Sollten die Mittel der Einlagensicherung im Entschädigungsfall nicht ausreichen, sollen ex post Beiträge erhoben werden. Ebenso soll es der jeweiligen Einlagensicherung dann auch gestattet sein, Kredite bei öffentlichen Stellen, privaten Investoren oder auch – auf freiwilliger Basis – bei den Einlagensicherungen anderer EU-Staaten aufzunehmen. Die politische Einigung sieht ebenfalls vor, dass die Höhe der künftig zu zahlenden Beiträge vom jeweiligen Risikoprofil eines Instituts abhängt.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist zunächst zu begrüßen, dass es entgegen früherer weitergehender Ideen (vgl. Europäischer Rat 2012a) bei national getrennten Einlagensicherungssystemen bleibt. Es erfolgt somit keine Vergemeinschaftung von Bankrisiken durch die Hintertür und deutsche Banken werden also nicht für Bankeinlagen in anderen EU-Staaten eintreten müssen. Dies wäre mit außerordentlichen Moral Hazard-Problemen verbunden gewesen. Bei einer vergemeinschafteten Einlagensicherung könnten die Kosten einer Bankkrise auf die anderen Mitgliedsstaaten abgewälzt werden, was die Anreize zur Vermeidung von Bankkrisen deutlich reduzieren würde (Krahen 2013).

Dennoch wird diese Revision eine Herausforderung auch für die deutschen Banken darstellen, da sie zusätzlich zu den steigenden Kapitalanforderungen nach Basel III nun sowohl Beiträge an den Abwicklungsfonds (nach BRRD/SRM) als auch an den Einlagensicherungsfonds entrichten müssen. Dies wird insbesondere die Genossenschaftsbanken und die Sparkassen treffen, deren Institutssicherungssysteme bisher einen Insolvenzschutz für die Mitgliedsinstitute auch ohne eine vorfinanzierte Einlagensicherungseinrichtung gewährleistet haben und ein von einer Schieflage bedrohtes Institut vorher aufgefangen haben.

Während die DGSD sicher weiterhin dazu beitragen wird, dass private Anleger – mit Einlagen von weniger als 100.000 Euro – bei negativen Berichten über ihre Bank nicht sofort ihre Mittel abziehen, bleibt der grundsätzliche Zielkonflikt eines jeden Einlagensicherungssystems bestehen. Einerseits soll durch die Finanzierung über Beiträge der Banken sichergestellt werden, dass bei einer Bankschließung nicht der Staat und somit die Steuerzahler einspringen müssen. Andererseits könnte die Umlagefinanzierung über Beiträge im Fall eines strukturell schwachen Bankensektors oder bei einer systemischen Finanzkrise zu einer Gefährdung anderer Banken führen, sobald die Mittel des ESF ausgeschöpft sind und ex post Beiträge erhoben werden müssen. Dann könnte die Einlagensicherung selbst zum Ansteckungskanal werden und die Finanzstabilität zusätzlich gefährden.

Eine europäische Einlagensicherung könnte den skizzierten Zielkonflikt durch eine breitere Lastenverteilung zwar für regional begrenzte Bankkrisen lösen, sie würde aber einerseits auch bei einer EU-weiten systemischen Bankenkrise nicht helfen und andererseits würde sie das bereits beschriebene Anreizproblem bei der Krisenprävention selbst erst schaffen. Eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherungssysteme ist aufgrund der damit verbundenen Anreizprobleme bei der Vermeidung von Bankkrisen abzulehnen.

3.4 Fazit

Zur Zentralisierung der Aufsichtsfunktion gehört konzeptionell auch die Einbeziehung der Abwicklung (Binder 2013: 311). Dies gilt allerdings nur dann, wenn das Aufsichtsregime der EZB alle Risiken vollständig erfasst. Solange einige Aufsichts- und Eingriffskompetenzen in der nationalen Verantwortung verbleiben, ist das Gleichlaufen von Risiko und Haftung nicht gewährleistet. Die mit der Zentralisierung der Abwicklung einhergehende Gefahr des

Moral Hazard wird nicht beseitigt. Leider wurde die Chance verpasst, mit einem verbindlichen und ohne diskretionären Entscheidungsspielraum anzuwendenden Bail-in klare Regeln für die Haftung zu schaffen. Stattdessen bleibt sie vermutlich eine Lotterie, die davon abhängt, wer sich in nächtlichen Verhandlungen der Finanzminister durchsetzt (vgl. Kopf 2013: 237). Insbesondere die Ausnahmeregelung der Ansteckungsgefahr liefert hierfür den Nährboden. Die vollumfängliche Haftungskaskade droht somit eher ein theoretisches Konstrukt – ein Placebo – mit entsprechenden Auswirkungen auch auf das Anlageverhalten zu werden. Das ist bedenklich. Nur transparente und für alle verbindliche Spielregeln werden die notwendige Disziplin entfalten, die zu einer Beruhigung der Märkte führt und künftige Krisen vermeidet.

Gleichzeitig entwickelt sich der ESM zu einem unkontrollierbaren Risiko für die als Kapitalgeber beteiligten Staaten und deren Haushalte. Derselbe Teufelskreis, der als Rechtfertigungsgrund für die Bankenunion angeführt wird, entsteht wiederum, wenn der ESM als Kapitalgeber der Banken auftritt und jene gleichzeitig die ESM-Anleiheemissionen zeichnen (Kerber 2013). Nur diesmal ist der Staat nicht mehr direkt zwischengeschaltet, sondern kann nur noch über den Gouverneursrat Einfluss nehmen. Keinem ist geholfen, wenn die Verknüpfung zwischen Banken und Staaten nur auf die europäische Ebene verlagert, nicht jedoch getrennt wird. Strikt abzulehnen ist jegliche Einbeziehung von Altlasten in den Abwicklungsmechanismus. Die Bankenunion ist kein Instrument zur Restrukturierung des Europäischen Bankensektors. Die Akzeptanz für die Bankenunion als Teil des Europäischen Integrationsprozesses ist gefährdet, wenn sie nur eine weitere Komponente des sogenannten „Chicken-Game“ darstellt, bei dem Marktteilnehmer versuchen, die Lasten auf andere abzuwälzen und jene am Ende bei den Steuerzahlern der Kernstaaten hängen bleiben (vgl. Brunnermeier et al. 2014).

Problematisch ist ferner, wenn im Hinblick auf die weiterhin starke Vernetzung des Finanzsektors Großbritanniens mit London als Finanzplatz nicht am Abwicklungsregime der Eurozone teilnimmt und damit die bestehenden Ungleichbehandlungen innerhalb der Europäischen Union nicht vollständig abgeschafft werden (Siedenbiedel/Nienhaus 2013). Es ist davon auszugehen, dass der Finanzsektor etwaig

entstehende Arbitragemöglichkeiten nutzen wird. Diese könnten sich etwa aufgrund unterschiedlicher (wahrgenommener) Risikoprofile als Folge der Nichtteilnahme eines Landes an den einheitlichen Mechanismen für Bankenaufsicht und Abwicklung (SSM/SRM) ergeben.

Im Ergebnis könnten die Refinanzierungskosten nur aufgrund der Teilnahme des Heimatlandes am SSM/SRM-Regime variieren. Offen ist dabei, ob die Teilnahme die Refinanzierungskosten der Banken günstig beeinflusst. Dies wird maßgeblich davon abhängen, ob das SRM-Abwicklungsregime durch die Marktteilnehmer als wirksam eingeschätzt wird.

Schließlich sollte nicht nur über das Abwicklungsregime von Banken diskutiert werden. Prävention bleibt ein sehr wichtiger Aspekt der Diskussion. Mit Prävention sei an dieser Stelle nicht das Testament einer Bank gemeint, sondern die direkte Verlustabsorptionsfähigkeit. Provokativ findet sich hierzu in der Tagespresse: „Man soll sich nicht in Sicherheit wiegen, wenn europäische Finanzminister in notorischer Nachsitzungsinszenierung eine sogenannte Bankenunion zimmern. Sie lässt die zentrale Frage unbeantwortet, was mit schwachen Banken passiert. [...] Im Kern wollen Banken weiterhin Geschäfte machen dürfen, deren Risiken sie der Gesellschaft aufhalsen. Denn sie weigern sich, den zentralen Sicherheitspuffer ihrer Bilanz – das Eigenkapital – auf eine sozialverträgliche Höhe zu bringen“ (Hank/Petersdorff 2013). Diese Sicht scheint in Äußerungen wie „Bei 20 Prozent Eigenkapital etwa käme die ganze Volkswirtschaft zum Stillstand, weil die Banken keine Kredite mehr geben könnten“ (Perol 2013) ihre Bestätigung zu finden. Dass dies nicht der Fall sein muss, wurde bereits an anderer Stelle beschrieben (Angelkort/Stuwe 2011: 16). Entsprechend bleibt die weitere Stärkung des Eigenkapitals ein zentrales Element zur Stärkung der Stabilität der Kreditinstitute. Eine Tageszeitung kommentiert dies wie folgt: „Die Kompliziertheit der neuen Regeln wiegt umso schwerer, als die Politik offenbar aus Angst vor den Banken eine andere Lösung schon früh verworfen hat: eine erhebliche Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen“ (Mussler 2013). Gleichwohl wäre für eine solche Lösung zu fragen, innerhalb welchen Zeitraums diese realistisch umsetzbar ist, da das (regulatorische) Eigenkapital entsprechend zu beschaffen wäre.

4. Vorschläge

Nur ein auf die Zukunft gerichtetes klares und einheitliches Regelwerk, das den Zusammenhang von Bankenkrisen und Staatsschuldenkrisen entkoppelt, wird die Finanzmärkte langfristig stabilisieren und künftige Krisen vermeiden. Die sich derzeit abzeichnende Ausgestaltung der Bankenunion wird diesem – von den europäischen Staats- und Regierungschefs selbst vorgegebenen – Ziel nicht gerecht. Bemerkenswert ist insbesondere, dass in dem Regelwerk zur Bankenunion weitreichende Ausnahmen bereits jetzt schon kodifiziert werden, während beispielsweise Teile der Maastricht-Verträge erst später gelockert wurden. Leider mussten einige Mitgliedsstaaten zur Erreichung eines Kompromisses ihre ursprüngliche Position eines weiter reichenden Bail-in aufgeben. Die Bankenunion kann daher nur unter folgenden Bedingungen funktionieren und mehr als ein reines Placebo sein:

- Die Bankenunion darf kein Instrument zur Bewältigung von Altlasten in den nationalen Bankensektoren sein, sondern kann nur auf die Zukunft hin wirken. Bestehende Altlasten in den Bankbilanzen müssen hinreichend identifiziert und abgesichert sein. Erst wenn die gemeinsame Bankenaufsicht bei der EZB voll „funktionstüchtig“ ist, können Gemeinschaftsinstrumente zur Restrukturierung und dann auch nur als allerletzte „Verteidigungslinie“ in Anspruch genommen werden.
- Die gemeinsame Bankenaufsicht muss zu mehr Transparenz über die wirtschaftliche Lage einzelner Banken führen, wie es unter anderem in den USA bereits heute der Fall ist. Dadurch wird das Verhältnis von Risiko und Haftung wieder ins Gleichgewicht gebracht und die Grundlage für eine wirksame Bail-in Regelung geschaffen.
- Die Aufsicht über die europäischen Banken sollte zumindest mittelfristig nicht durch die EZB, sondern eine eigenständige Aufsichtsbehörde erfolgen, damit mögliche Interessenkonflikte vermieden werden.
- Bail-in statt Bail-out. Alle Verbindlichkeiten mit Ausnahme der gesicherten Einlagen müssen in die Haftung mit einbezogen sein. Nur am Ende der Haftungskette und nur im Notfall haftet der Steuerzahler. Die Haftung des Steuerzahlers muss zunächst auf nationaler Ebene erfolgen, wobei die von der Bundesbank vorgeschlagene einmalige Vermögensabgabe in Krisenstaaten (Deutsche Bundesbank 2014: 52) eine mögliche Finanzierungsmaßnahme sein könnte.
- Gemeinschaftsinstrumente wie der ESM sind dagegen nur bei einem Gleichlaufen von Risiko und Haftung heranzuziehen.
- Eine risikoadäquate Gewichtung muss auch auf Staatsanleihen Anwendung finden. Staatsanleihen müssen mit (regulatorischem) Eigenkapital unterlegt werden, damit Ausfallrisiken korrekt erfasst werden und die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors bei Staatsschuldenkrisen erhöht wird.
- Darüber hinaus sollte die (regulatorische) Eigenkapitalanforderung bei systemrelevanten Bankinstituten noch weiter heraufgesetzt werden, um die Absorptionsfähigkeit von Verlusten zu erhöhen. Aus Sicht des Bankensektors mag dies zwar die unbequemere Variante verglichen mit der Vergemeinschaftung von Risiken sein. Ein höheres Eigenkapital sorgt aber für mehr Marktdisziplin und reduziert die Ansteckungsgefahr.
- Keine gemeinsame europäische Einlagesicherung. Sie stellt die umfangreichste Form der Gemeinschaftshaftung dar und wegen der damit verbundenen Moral Hazard Problematik bereitet sie eher den Boden für zukünftige Krisen als dass sie zur Vermeidung jener beiträgt.

Literaturverzeichnis

- Angelkort, Asmus/Stuwe, Alexander (2011): Basel III und Mittelstandsfinanzierung. Positionspapier des Managerkreises der Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.
- Binder, Jens-Hinrich (2013): Auf dem Weg zu einer europäischen Bankenunion? Erreichtes, Unerreichtes, offene Fragen, in: Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft, Heft 5, S. 297-312.
- Brandi, Tim Oliver/Gieseler, Konrad (2013): Banking Resolution und Bail-in - gesetzliche, europäische Vorgaben, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Heft 18, S. 16-18.
- Brunnermeier, Markus/Reis, Ricardo/Braunberger, Gerald (2014): Ein Crashkurs für die Euro-Krise, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.01.2014, S. 12.
- Deutsche Bank (2013): Zwischenbericht zum 30. September 2013, Frankfurt, https://geschaeftsbericht.deutsche-bank.de/2013/q3/serviceseiten/downloads/files/db3q2013_gesamt.pdf (07.01.2014).
- Deutsche Bundesbank (2014): Monatsbericht, Januar 2014, Frankfurt, http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2014/2014_01_monatsbericht.html (08.02.2014).
- Europäische Kommission (2012): The Banking Union, MEMO/12/413, Brüssel, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-413_en.pdf (26.01.2014).
- Europäische Kommission (2013a): COM(2013) 520 final, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0520:FIN:DE:PDF> (07.01.2014).
- Europäische Kommission (2013b): Commissioner Barnier Welcomes Agreement Between the European Parliament and Member States on Deposit Guarantee Schemes, Brüssel, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1176_en.htm (26.01.2014).
- Europäische Kommission (2013c): State aid: Commission Adapts Crisis Rules for Banks, Frankfurt, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-672_en.pdf (02.11.2014).
- Europäische Kommission (2014): European Parliament and Council back Commission's Proposal for a Single Resolution Mechanism: a Major Step towards Completing the Banking Union, Brüssel, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-77_en.htm (21.03.2014).
- Europäische Zentralbank (EZB 2013): Note: Comprehensive Assessment, October 2013, Frankfurt, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/notecomprehensiveassessment201310en.pdf> (26.01.2014).
- Europäischer Rat (2012a): Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy, Brüssel, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131294.pdf (26.01.2014).
- Europäischer Rat (2012b): Ausführungen des Präsidenten Herman Van Rompuy im Anschluss an die Tagung des Europäischen Rates, Brüssel, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131466.pdf (26.01.2014).
- Europäisches Parlament/der Präsident (2013): Rede beim Europäischen Rat, 19.12.2013, Brüssel, http://www.europarl.europa.eu/the-president/de/press/press_release_speeches/speeches/sp-2013/sp-2013-december/html/address-to-the-european-council-by-the-president-of-the-european-parliament-martin-schulz (07.01.2014).
- Fichtner, Ullrich (2014): Herr Nein, in: Der Spiegel, 20.01.2014, S. 74-78.
- Fleming, Sam/Barker, Alex (2013): Credibility Test, in: Financial Times, 12.12.2013, S. 13.
- Foroohar, Rana (2014): How to End the Crisis Now, in: Time Magazin, 27.01.2014.

- Gandrud, Christopher/Hallerberg, Mark (2014): Supervisory Transparency in the European Banking Union, Brugel Policy Contribution, Heft 1, Brüssel.
- Hank, Rainer/Petersdorff, Winand von (2013): Wie wir lernten, die Banken zu hassen, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 22.12.2013, S. 19.
- Internationaler Währungsfonds (IWF 2013): Financial Sector Assessment Program, Technical Note on Financial Integration and Fragmentation in the European Union, Country Report No. 13/71, Washington, D.C..
- Kerber, Markus (2013): Der Europäische Stabilitätsmechanismus ist eine Hydra, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 7, S. 455-461.
- Kopf, Christian (2013): Das europäische Finanzsystem nach dem Zypernprogramm, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 4, S. 233 - 237.
- Krahen, Jan Peter (2013): Deposit Insurance Suitable for Europe: Proposal for a three-stage deposit guarantee scheme with limited European liability, SAFE Policy Letter Nr. 8, Frankfurt.
- Lautenschläger, Sabine (2013): Von der Aufsicht zur Abwicklung: Eine deutsche Sicht, Rede beim Institute of International and European Affairs, Dublin, 25.06.2013.
- Morris, Joe (2014): US Regulators funded at a Level to Fail, in: Financial Times, 20.01.2014, S. 13.
- Mussler, Werner (2013): Das richtige Prinzip, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.12.2013, S. 11.
- Mussler, Werner (2014): Die Eckpunkte der Bankenabwicklung stehen fest, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.01.2014, S. 14.
- Perol, Francois (2013): Kein Banker darf sagen, im Notfall rettet mich der Staat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.12.2013, S. 19.
- Rat der Europäischen Union (2013a): Council Agrees General Approach on Single Resolution Mechanism, Brüssel, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/140190.pdf (07.01.2014).
- Rat der Europäischen Union (2013b): ESM Direct Bank Recapitalisation Instrument, Brüssel, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137569.pdf (07.01.2013).
- Rat der Europäischen Union (2013c): Proposal for a Directive Establishing a Framework for the Recovery and Resolution of Credit Institutions and Investment Firms (BRRD), Brüssel, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2017958%202013%20INIT> (07.01.2014).
- Rehm, Hannes (2013): Europäische Bankenunion – auf dem Weg, aber noch nicht am Ziel, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Heft 20, S. 1016-1021.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2012): Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/13, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2013): Gegen eine rückwärts gewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden.
- Schoenmaker, Dirk (2013): Governance of International Banking: The Financial Trilemma. New York, Oxford University Press.
- Siedenbiedel, Christian/Nienhaus, Lisa (2013): Die Fragen zur Bankenunion, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 15.12.2013, S. 26.
- Sinn, Hans-Werner (2012): Die Europäische Fiskalunion: Gedanken zur Entwicklung der Eurozone, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 13(3), S. 137-178.
- Speyer, Bernhard (2013): EU-Bankenunion – Richtige Idee, schlechte Durchführung, EU-Monitor/Deutsche Bank Research, 20.09.2013.
- Vaubel, Roland (2013): Probleme der Bankenunion: Falsche Lehren aus der Krise. Credit and Capital Markets, Heft 3, S. 281-302.
- Véron, Nicolas (2013): A Realistic Bridge towards European Banking Union, Bruegel Policy Contributions, Heft 9, Brüssel.
- Wolf, Martin (2014): Model of a Modern Central Banker, in: Financial Times, 22.01.2014, S. 9.

Ist die Bankenunion nur ein Placebo?

POSITIONSPAPIERE DES MANAGERKREISES:

Für zukunftsfähige Kommunalfinanzen, Dezember 2013

Die Schuldenkrise in der Euro-Zone – Schritte auf dem Weg zur Stabilisierung der Euro-Zone und Europas, November 2013

Eurobonds. Aufregerthema oder Lösungsansatz? Beiträge zur aktuellen Debatte, August 2013

Ratingagenturen: Sind sie notwendig, überflüssig, notwendiges Übel oder schädlich?, November 2012

Basel III und Mittelstandsfinanzierung, Oktober 2011

Finanzmarktregulierung: Einführung einer Bankenabgabe und Finanztransaktionsteuer auf deutscher und europäischer Ebene, Juli 2011

Zukunftsinvestitionen trotz Schuldenbremse, Mai 2011

Diese und weitere Publikationen finden Sie zum Download auf:

www.managerkreis.de