

Fabian Lindner, Nicolas Soemer,
Thomas Theobald¹

Chancen und Risiken der Europäischen Bankenunion

Kurzbeschreibung

Die Europäische Bankenunion soll den Zielkonflikt zwischen Finanzmarktstabilität und der Belastung des Steuerzahlers durch Bankenrettungen auflösen und die gegenseitige Abhängigkeit von Banken und Staaten im Euroraum verringern. Auf dem Weg zum Erreichen dieser Ziele stellt die Bankenunion einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar. Die Erwartungshaltung, dass hierdurch nie wieder Steuergelder zur Bankenrettung benötigt werden, kann sie jedoch nicht erfüllen. Insbesondere sind europäischer Abwicklungs- und Einlagensicherungsfonds zu niedrig ausgestattet. Entscheidend für das Gelingen der Bankenunion wird zudem das derzeit laufende Verfahren der Bankbilanzprüfung (Asset Quality Review). Statt nationaler Auffangmechanismen (Backstop) schlagen wir hierzu einen sektoralen Sonderfonds vor, der vom gesamteuropäischen Bankensektor getragen wird.

¹ Institut für Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf,
Fabian-Lindner@boeckler.de, Nicolas-Soemer@gmail.de, Thomas-Theobald@boeckler.de

+

Chancen und Risiken der Europäischen Bankenunion

Fabian Lindner, Nicolas Soemer, Thomas Theobald¹

Zusammenfassung

Die Europäische Bankenunion soll den Zielkonflikt zwischen Finanzmarktstabilität und der Belastung des Steuerzahlers durch Bankenrettungen auflösen und die gegenseitige Abhängigkeit von Banken und Staaten im Euroraum verringern. Auf dem Weg zum Erreichen dieser Ziele stellt die Bankenunion einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar. Die Erwartungshaltung, dass hierdurch nie wieder Steuergelder zur Bankenrettung benötigt werden, kann sie jedoch nicht erfüllen. Insbesondere sind europäischer Abwicklungs- und Einlagensicherungsfonds zu niedrig ausgestattet. Entscheidend für das Gelingen der Bankenunion wird zudem das derzeit laufende Verfahren der Bankbilanzprüfung (Asset Quality Review). Statt nationaler Auffangmechanismen (Backstop) schlagen wir hierzu einen sektoralen Sonderfonds vor, der vom gesamteuropäischen Bankensektor getragen wird.

¹ Korrespondenz: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Telefon: 0211-7778-121, email: Fabian-Lindner@boeckler.de, Nicolas.Soemer@gmail.com , Thomas-Theobald@boeckler.de.

1. Wozu eine Europäische Bankenunion?

Die Europäische Bankenunion soll dazu beitragen, dass Banken bei einer Schieflage abgewickelt oder restrukturiert werden können, ohne dabei die Finanzmarktstabilität zu gefährden oder die Steuerzahler zu belasten. Darüber hinaus soll sie die gegenseitige Abhängigkeit von Banken und Staaten verringern, die durch die Bankenrettungen nach der Finanzkrise 2007-2009 entstanden ist. Die vom US-Hypothekenmarkt ausgehende Finanzmarktkrise hatte zu großen Verlusten bei europäischen Banken geführt, die zu den größten Gläubigern von US-Banken gehörten (Acharya and Schnabl, 2010; Borio and Disyatat, 2011; Lindner, 2013; Shin, 2012).

In der Krise standen die Regierungen vor dem Zielkonflikt, die Stabilität der Finanzmärkte, des Zahlungssystems und der Einlagen zu gefährden oder die Steuerzahler zu belasten. In vielen Ländern gab es kein spezielles Bankeninsolvenzverfahren, mit dem man Banken hätte abwickeln können, ohne die Finanzstabilität zu gefährden (Zotter, 2012). Ohne ein solches Verfahren können ungeordnete Bankinsolvenzen das gesamte Finanzsystem bedrohen, wie nach der Pleite der US-Investmentbank Lehman Brothers im Oktober 2008 zu beobachten war.²

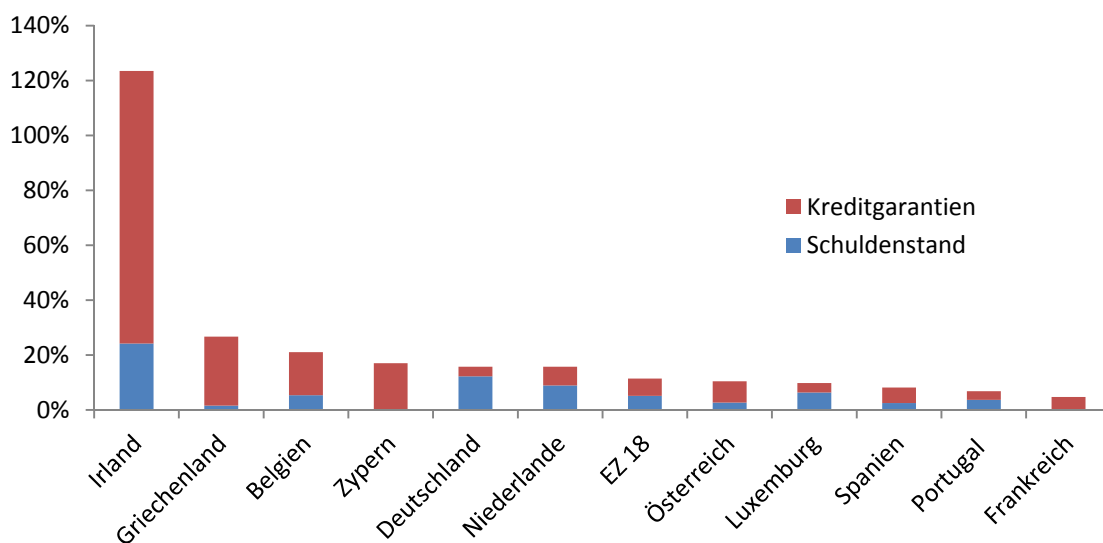
Bei Banken ist eine Insolvenz problematischer als bei anderen Unternehmen, weil sie das Zahlungssystem betreiben, einen Großteil der Einlagen ihrer Kunden verwalten und stark untereinander vernetzt sind. Eine Unterbrechung des Zahlungssystems würde zu schweren ökonomischen und sozialen Verwerfungen führen: Menschen könnten kein Geld mehr abheben, Unternehmen könnten ihre Mitarbeiter und Zulieferer nicht mehr bezahlen etc. (Finance Watch, 2013a). Da Banken vor der Krise zu wenig Eigenkapital hatten und untereinander stark verschuldet waren (und weiterhin sind), haben Banken Krisen auch zu Krisen anderer Banken geführt, so dass das gesamte Bankensystem und damit auch das Zahlungssystem bedroht war: Die US-Bankenkrise hat etwa zu Verlusten deutscher, französischer und britischer Banken geführt, die wiederum ihre Forderungen gegenüber den Banken der Krisenländer in der Eurozone verringert haben, was dort zu Banken Krisen geführt

² In den USA gab es zwar ein Verfahren zur Abwicklung von Geschäftsbanken, nicht aber von Investmentbanken wie Lehman Brothers.

hat; der Schuldenerlass für den griechischen Staat hat zu Verlusten griechischer Banken geführt und damit auch zyprische Banken in die Krise getrieben etc. (Lindner, 2013).

Um die Finanzmarktstabilität zu erhalten, hat sich die Politik gerade zu Beginn der Krise für die Belastung der Steuerzahler entschieden und durch Bail-Outs Bankgläubiger vor Verlusten bewahrt (Dübel, 2013). Abbildung 1 zeigt, wie stark dadurch Staatsschulden und staatliche Garantien in vielen Ländern der Eurozone bis 2010 – im Jahr des Ausbruchs der Eurokrise – gestiegen sind. Höhere Schulden und Garantien müssen zwar nicht notwendig zu Verlusten der Steuerzahler führen, denn die Staaten haben neben den Schulden auch viele Forderungen der Banken übernommen, die sich im Laufe der Zeit möglicherweise noch gewinnbringend verkaufen lassen. Mit den Verkaufserlösen könnten wiederum Schulden getilgt werden, was bis jetzt teilweise schon geschehen ist.³ Die Wahrscheinlichkeit von Verlusten ist aber bei vielen verstaatlichten Forderungen weiterhin sehr hoch (Dübel, 2013, pp. 61–62), so dass die Steuerzahler in vielen Ländern weiterhin für große Risiken der Banken einstehen.

Abbildung 1: Erhöhung von Staatsschulden und staatlichen Garantien durch Bankenrettungen, 2010, in % des BIP



Quelle: Eurostat Supplementary Table for the Financial Crisis (Eurostat, 2014)

Im Euroraum hat der Bail-Out der Banken die Finanzmarktstabilität aber zunächst nur kurzfristig erhalten und sie von 2010 bis 2012 sogar bedroht. Die stark gestiegenen

³ Nach Angaben von Eurostat sind zum Beispiel die Staatsschulden, die Deutschland zur Bankenrettung aufgenommen hat, von ihrem Höhepunkt im Jahr 2010 von 305 Millionen Euro auf 233 Millionen gesunken 2013, und die Garantien von 159 Millionen Euro 2009 auf 50,2 Millionen Euro 2013 (Eurostat, 2014).

Staatsschulden hatten das Risiko von Staatsbankrotten in der Eurozone erhöht, so dass viele Gläubiger – vor allem deutsche und französische Banken – aus Angst vor Verlusten den Krisenländern die Kredite kündigten (Lindner, 2013). Dies war einer der Gründe, warum diese Länder in eine Finanzkrise und in schwere Rezessionen stürzten. Verschärft wurde die Krise durch die Regeln der Eurozone, die es der Europäischen Zentralbank – im Gegensatz zur US-Zentralbank Federal Reserve, der Bank of England oder der Bank of Japan – stark erschwerten, Staatsanleihen aufzukaufen und damit die Zahlungsfähigkeit von Staaten zu erhalten (De Grauwe and Ji, 2013; Kopf, 2011).

Der Wertverlust der Staatsanleihen in den Krisenländern hat wiederum deren Banken belastet, da diese einen Großteil der nationalen Staatsschulden halten, was erneute Bankenrettungen nötig machte. Daraus hatte sich in der Eurozone ein Teufelskreis zwischen Banken und Staaten gebildet: Banken Krisen bedrohen die Zahlungsunfähigkeit des Staates und der Staat diejenige der Banken (Merler and Pisani-Ferry, 2012). Dieser Teufelskreis ist erst 2012 durch die Ankündigung der EZB unterbrochen worden, im Notfall ausreichend Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt aufzukaufen und Staaten damit indirekt zahlungsfähig zu halten (Outright Monetary Transactions, OMT). Diese Entscheidung ist allerdings nicht unumstritten. Teilweise wird argumentiert, dass das OMT-Programm die Risiken der EZB und damit in letzter Instanz die Risiken für den Steuerzahler stark erhöhte.

Mit der Bankenunion, deren Einrichtung die europäischen Staats- und Regierungschefs im Juni 2012 beschlossen haben (Europäische Kommission, 2014a), wird nun versucht, den Teufelskreis zwischen Banken und Staaten zu durchbrechen und den Zielkonflikt zwischen Finanzmarktstabilität und der Belastung des Steuerzahlers aufzulösen. Konkret besteht die Bankenunion aus diesen drei Komponenten:

- einem einheitlichen Abwicklungsmechanismus (*engl.*: Single Resolution Mechanism, SRM)
- einem einheitlichen Aufsichtsmechanismus (*engl.*: Single Supervisory Mechanism, SSM)
- einer einheitliche Einlagensicherung (*engl.*: Deposit Guarantee Scheme, DGS).

Im neu einzurichtenden einheitlichen Abwicklungsmechanismus soll eine Bank ganz oder in Teilen restrukturiert und ggf. abgewickelt werden können, wobei zentrale Funktionen wie das Zahlungssystem oder die Sicherheit der Einlagen erhalten bleiben sollen. Klare, vor einer

möglichen Krise verabredete Regeln über den Abwicklungsmechanismus ermöglichen darüber hinaus, Unsicherheiten über die Konsequenzen der Schieflage einer Bank zu minimieren, was die Finanzmärkte vor Unsicherheit bewahren soll. Bei Verlusten, die das Eigenkapital aufzehren, sollen Gläubiger der Banken bei einer Abwicklung auch stärker beteiligt werden (Bail-In), damit Steuerzahler nicht für die Kosten aufkommen müssen.

Die Aufsicht wird vereinheitlicht, damit die Schieflage einer Bank rechtzeitig erkannt werden kann und wenn möglich durch geeignete vorbeugende Maßnahmen vermindert werden kann. Eine einheitliche europäische Einlagensicherung stellt sicher, dass Einlagen bis zu einem bestimmten Betrag von Verlusten ausgenommen werden.

Die Vereinheitlichung der verschiedenen Mechanismen auf der europäischen Ebene soll dazu beitragen, dass auch bei der Schieflage einer in verschiedenen Ländern tätigen Bank keine Unsicherheit über deren Abwicklung entsteht, die sich aus unterschiedlichen nationalen Rechtsrahmen ergeben könnte. Darüber hinaus sollen bei notwendigen Überbrückungshilfen gemeinsame europäische Fonds genutzt werden, die von den Banken selbst aufgefüllt werden sollen. So soll die öffentliche Hand nicht mehr die finanzielle Last von möglichen Bankenrettungen tragen, so dass der Teufelskreis zwischen staatlicher Solvenz und der Solvenz der Banken vermieden werden kann.

Insgesamt baut die Bankenunion auf den höheren Eigenkapitalanforderungen von Basel III auf. Durch die höheren Eigenkapitalforderungen soll die Wahrscheinlichkeit einer Bankeninsolvenz vermindert werden.

Im Folgenden werden Aufbau, Funktionsweise und Probleme der Bankenunion genauer dargestellt.

2. Aufbau der Europäischen Bankenunion

In diesem Kapitel werden der einheitliche Aufsichtsmechanismus, der einheitliche Abwicklungsmechanismus, und die einheitliche Einlagensicherung genauer beschrieben, bevor im nächsten Kapitel eine kritische Bewertung einzelner Aspekte folgt.

2.1 Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus

Die europäische Bankenaufsicht wird zukünftig grundsätzlich durch die Europäische Zentralbank (EZB) übernommen. Nach Ansicht der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates ist die EZB die am besten geeignete Institution, da sie die Unabhängigkeit von nationalen Interessen sicherstellen kann. Schon jetzt verfügt das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) über Expertise in Finanzstabilität und durch Artikel 127 (6) des Lissabon Vertrages ist nach Ansicht der beteiligten Institutionen die rechtliche Grundlage für diese Aufgabe gewährleistet (Europäische Kommission, 2013a).

2.1.1 Geltungsbereich der Aufsicht

Voraussichtlich zum November 2014 wird die EZB ihre neue Aufgabe als Bankenaufseher der Eurozone beginnen. Zudem können sich die übrigen Länder der Europäischen Union auf freiwilliger Basis dem Überwachungsmechanismus anschließen.⁴ Die zukünftige Bankenüberwachung richtet sich grundsätzlich nach der für den Euroraum verbindlich geltenden SSM Verordnung (*engl.*: Single Supervisory Mechanism Regulation) sowie dem Single Rulebook, in dem unter anderem die neuen Basel III-Regeln zum Eigenkapital festgeschrieben sind (vgl. Abschnitt 2.1.3).⁵

Die EZB wird als Bankaufseherin operativ bei sogenannten „bedeutenden“ Banken des Währungsraums tätig („direkte Überwachung“). Bei den restlichen „indirekt überwachten“ Instituten obliegt die operative Bankenaufsicht weiterhin den nationalen Behörden. Unabhängig von der Größe wird die finale Entscheidung über die Vergabe und den Entzug einer Banklizenz und die Erlaubnis von Beteiligungen oder Veräußerungen immer von der EZB getroffen.

Eine Bank gilt als signifikant und demzufolge als direkt zu überwachen, wenn

⁴ Dieses sogenannte „Opt-In“ ist sinnvoll für Länder, die den Euro als Währung einführen wollen und für Länder, die auf die Glaubwürdigkeit der EZB bezüglich der Finanzstabilität vertrauen (Speyer, 2013). Ein Nicht-Euro Land kann den SSM nach drei Jahren verlassen und ohne Angabe von Gründen nach drei weiteren Jahren wieder eintreten. Dies wird als „Opt-Out“ bezeichnet.

⁵ Basel III ist in der EU durch die Capital Requirement Regulation (CRR) und die Capital Requirement Directive IV (CRD IV) umgesetzt worden.

- i. ihre Bilanzsumme mindestens 30 Milliarden Euro umfasst,⁶
- ii. ihre Bilanzsumme größer als 20% des Bruttoinlandsprodukt ihres Heimatlandes ist, sofern ihre Bilanzsumme 5 Milliarden Euro übersteigt, oder
- iii. sie ein bestimmtes Ausmaß an grenzüberschreitender Aktivität hat: Hiermit ist gemeint, wenn das Institut Tochterbanken in mehr als einem teilnehmenden Mitgliedstaat errichtet hat und seine grenzüberschreitenden Aktiva oder Passiva einen wesentlichen Teil (> 10%) seiner gesamten Aktiva oder Passiva darstellen (Rat der Europäischen Union, 2013; Europäisches Parlament, 2014b).

Außerdem werden die drei größten Banken jedes Mitgliedslandes der Eurozone direkt überwacht. Schließlich werden Banken direkt überwacht, für die ihr Heimatstaat bei der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) um finanzielle Unterstützung gebeten hat. Darüber hinaus kann die EZB nicht-signifikante Banken direkt überwachen, falls sie hierfür die Notwendigkeit sieht.

Von den circa 6000 Banken innerhalb der Eurozone fallen nach aktuellem Stand insgesamt 128 Institute in die Kategorie direkt zu überwachender Banken. Diese 128 Banken halten circa 85% der Bankaktiva der Eurozone in ihren Bilanzen (EZB, 2013).

Operativ werden die genannten Banken durch sogenannte Joint Supervisory Teams überwacht. Diese bestehen aus Vertretern der EZB und den nationalen Aufsehern (EZB, 2014a). Bei allen übrigen Banken übernehmen ausschließlich die nationalen Aufsichtsbehörden das operative Geschäft der Überwachung.

Ob eine Bank direkt oder indirekt überwacht wird, wird jährlich wie folgt überprüft: Erfüllt eine zuvor direkt von der EZB überwachte Bank drei Jahre lang keines der oben genannten Kriterien, wird sie im darauffolgenden nicht mehr von der EZB überwacht. Dies kann gegebenenfalls schon früher geschehen, wenn etwa durch den Verkauf einer Unternehmensparte die Bilanzsumme der Bank deutlich fällt. Erfüllt eine Bank eines der oben genannten Kriterien, wird sie von der EZB zukünftig überwacht (EZB, 2014b).

⁶ Da die Bilanzlänge schwanken kann, wurde ein Abweichungsgrad von 10% gewährt. Deshalb werden schon Banken ab 27 Mrd. € Bilanzsumme und 18% des BIP ihres Heimatlandes mit einbezogen (EZB, 2013).

2.1.2 Single Rulebook

Das sogenannte Single Rulebook, welches EU-weit im Januar 2014 in Kraft getreten ist, umfasst neben Vorschriften etwa zur Managementvergütung insbesondere die neuen Eigenkapitalregeln nach Basel III. Durch höheres Eigenkapital sollen die Banken Verluste besser abfedern und damit besser vor dem Zahlungsausfall geschützt werden. Die zukünftige Bankenaufsicht muss sich inhaltlich an diesen Regeln orientieren. Die Umsetzung von Basel III ist zwar im engeren Sinne nicht Bestandteil der Bankenunion, die Bankenunion baut aber darauf auf.

An dieser Stelle wird kurz auf die wichtigsten Neuerungen der Eigenkapitalunterlegung eingegangen, da diese ebenfalls fundamental für das Erreichen der Ziele der Bankenunion sind, da sie ja die Inanspruchnahme des Steuerzahlers bei Bankenverlusten vermeiden sollen. Zu den neuen Eigenkapitalvorschriften gehören insbesondere Aufteilung und Höhe der risikogewichteten⁷ Eigenkapitalunterlegung (Detzer und Herr, 2014). Ab 2014 setzt sich das zu hinterlegende risikogewichtete Eigenkapital von 8% aus 4,5% sogenanntem hartem Tier 1 Kapital (Aktien und offene Rücklagen), 1,5% zusätzlichem Tier 1 Kapital (z.B. Genussscheine) und 2% Tier 2 Kapital (z.B. spezielle nachrangige Anleihen) zusammen.⁸

Von Beginn 2015 bis Ende 2019 steigt das mindestens zu hinterlegende Eigenkapital durch den Kapitalkonservierungspuffer um zusätzlich 2,5% auf insgesamt 10,5% der risikogewichteten Aktiva (Deutsche Bundesbank, 2013). Der Kapitalkonservierungspuffer ist auch in hartem Tier 1-Kapital zu halten, so dass ab 2019 Banken insgesamt 7% an hartem Kernkapital vorhalten müssen. Wird dieser Schwellenwert unterschritten, können die Banken dazu aufgefordert werden, Dividenden- und Bonizahlungen zu verringern oder ganz auszusetzen.

Darüber hinaus können auf Initiative der EZB oder der nationalen Aufsicht zusätzliche Kapitalpuffer eingeführt werden, die zu einer Gesamteigenkapitalunterlegung in Höhe von bis

⁷ Bei der Risikogewichtung werden die Aktiva einer Bank mit Faktoren gewichtet, die dem unterschiedlichen Ausfallrisiko der Aktiva entsprechen sollen. Bei Staatsanleihen wird grundsätzlich angenommen, dass sie kaum Ausfallrisiko haben, so dass das Risikogewicht null betragen kann. Von der Summe der risikogewichteten Aktiva (risk weighted assets (RWA)) werden dann die Verbindlichkeiten der Bank abgezogen, um das risikogewichtete Eigenkapital zu erhalten. Bei einer Nullgewichtung einer Forderung muss die Bank gar kein Eigenkapital vorhalten, bei höherer Gewichtung entsprechend mehr.

⁸ Für genaue Definition dieser Formen von Eigenkapital siehe S. 12ff (BCBS, 2011). Verfügbar unter <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>

zu 18% führen können⁹. Auch das zusätzliche Kapital muss als Kernkapital gehalten werden. Hierzu gehören:

- i. *Antizyklische Puffer* (0 bis 2,5%): Mit dem Countercycle Buffer (CCB) sollen Vermögenspreisblasen verhindert werden, die durch zu hohe Kreditvergabe entstehen können. Wird der Puffer bei Gefahr der Überhitzung einer oder mehreren Volkswirtschaften aktiviert, so kann, falls die Banken auf die verschärften Eigenkapitalregeln unmittelbar durch Bilanzverkürzung reagieren, das Kreditwachstum gedrosselt werden. Die CCBs können sowohl von den nationalen Aufsichtsbehörden als auch von der EZB bei rechtzeitiger Information der jeweils anderen Behörde eingeführt werden (Rat der Europäische Union, 2013).
- ii. *Puffer für systemische Risiken* (0 bis 5%): Mit dem Systemic Risk Buffer (SRB) können auf nationaler Ebene bis zu 5 Prozentpunkte zusätzliche Eigenkapitalunterlegung von einzelnen oder allen Banken des Landes verlangt werden. Dieser Puffer soll langfristige systemische Risiken eindämmen. Grundsätzlich muss sich ein Mitgliedsstaat bei der Einführung eines SRB, der über 3% liegt, mit der Europäischen Kommission abstimmen, welche wiederum ihre Entscheidung mit der Europäischen Bankenaufsicht und dem European Systemic Risk Board koordiniert. Zudem kann ein systemischer Risikopuffer über 5 Prozentpunkten durch einen gesonderten Gesetzesentwurf (implemented act) der Europäischen Kommission eingeführt werden (Europäische Kommission, 2013b). Um die Kreditvergabe im Immobiliensektor besonders zu begrenzen, bekommen die Nationalstaaten zudem die Möglichkeit Risiken stärker zu gewichten.¹⁰
- iii. *Puffer für global systemrelevante Institute* (1 bis 3,5%): Der Global Systemic Institution Buffer betrifft Banken, die von den G-20 als systemrelevant (*engl*: Global Systemically Important Financial Institution, G-SIFI) eingestuft wurden. Diese müssen zusätzlich zwischen 1% und 3,5% Kernkapital (Tier 1) unterlegen.

⁹ In diesem Beispiel wird neben den erwähnten 10,5% die volle Aktivierung des antizyklischen Puffers in Höhe von 2,5% sowie des Puffers für systemische Risiken in Höhe von 5% unterstellt.

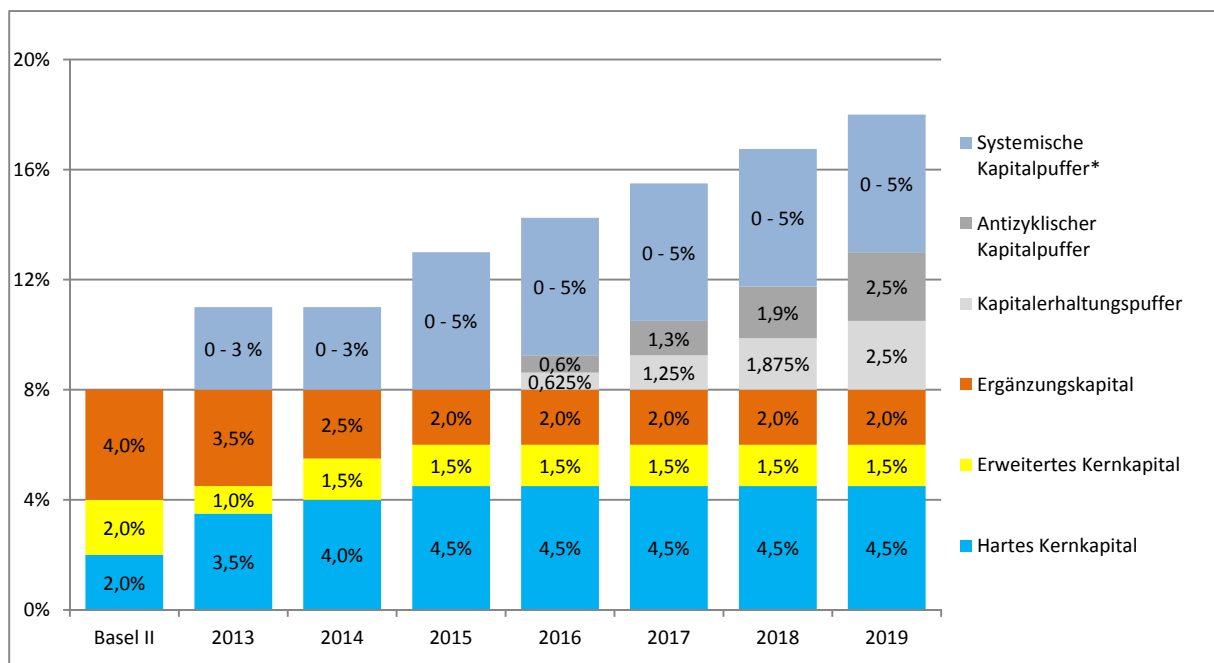
¹⁰ So kann beispielsweise die Loan-to-Value-Ratio (Verhältnis der Kreditsicherheit zum Nennwert des Kredites) auf bis zu 150% (ausgehend von einem Referenzwert von 100%) erhöht werden (Europäische Kommission, 2013b).

Die genaue Höhe hängt von ihrer Bilanzsumme und ihrem Vernetzungsgrad im Finanzsystem ab. Dies beinhaltet insbesondere auch ihre grenzüberschreitende Aktivität (Europäische Kommission, 2013b).

- iv. *Puffer für anderweitig systemrelevante Institute (0 bis 2%):* Nicht nur G-SIFIs, sondern auch sogenannte „Other Systemically Important Institutions“, die auf nationaler oder europäischer Ebene systemrelevant sind, müssen mehr Eigenkapital vorweisen. Dieser Puffer, der bis zu 2% zusätzlichem Kernkapital (Tier 1) fordert, ist in Ergänzung zu dem unter iii. erwähnten Puffer konstruiert. Im Gegensatz zu den G-SIFIs ist bislang allerdings noch nicht klar, welche Banken darunter fallen sollen.

Bei den drei systemischen Puffern (ii. bis iv.) gilt im Regelfall der jeweils höchste Puffer. Diese Puffer werden also nicht addiert. Abbildung 2 zeigt die neuen Kapitalanforderungen.

Abbildung 2: Entwicklung der Kapitalanforderungen



* Der systemische Kapitalpuffer ist der höchste Puffer, den eine Bank vorhalten muss, wenn sie in mehrere Kategorien systemischer Bedeutung fällt. Quelle: Sachverständigenrat (2013)

2.1.3 Entscheidungsstruktur des Aufsichtsmechanismus

Die Leitung über den Aufsichtsmechanismus in der EZB übernimmt das Supervisory Board. Dieses trifft letztlich die Entscheidung über die Kapitalausstattung der Institute, stellt das Leitungsgremium der Joint Supervisory Teams dar und regelt die Vergabe von Banklizenzen.

Das Supervisory Board besteht aus einem Vorsitzenden und einem stellvertretenden Vorsitzenden, der aus dem EZB-Direktorium entsendet wird. Beide werden von der EZB vorgeschlagen, vom Parlament genehmigt und vom Ministerrat für fünf Jahre und nicht wiederwählbar ernannt. Darüber hinaus besteht das Board aus vier weiteren Vertretern der EZB, die nicht direkt mit geldpolitischen Fragen befasst sein dürfen, und einem Vertreter aus den jeweiligen Euromitgliedsländern (Sachverständigenrat, 2013).

Das Board muss seine Entwürfe über Entscheidungen dem EZB-Rat vorlegen, welcher die finale Entscheidung trifft. Der EZB-Rat setzt sich zusammen aus den Präsidenten, Vize-Präsidenten und den vier Mitgliedern des Direktoriums sowie den 18 Präsidenten der Notenbanken der Eurozone. Sollte der Entwurf des Supervisory Boards abgelehnt werden, kann ein Vermittlungsausschuss (Mediation Panel) beauftragt werden, die unterschiedlichen Ansichten zu klären. Es besteht aus einem Vertreter pro EU-Mitgliedsstaat, der sonst Teil des EZB-Rats oder des Supervisory Boards ist (EZB, 2014c).

2.1.4 Vorbereitung auf die einheitliche Überwachung

Um im November 2014 mit der operativen Bankenüberwachung beginnen zu können, wurde im Oktober 2013 eine einjährige umfassende Überprüfung (Comprehensive Assessment) der Banken gestartet. Diese soll Transparenz über die Bankbilanzen schaffen und, falls notwendig, Reparaturmaßnahmen anstoßen, um spätestens nach deren Durchführung einen reibungslosen Einstieg in die Bankenunion zu gewährleisten. So soll sichergestellt werden, dass die neue Aufsicht keine Altlasten der Banken übernimmt, die den Mechanismus gefährden könnten. Gleichzeitig soll eine Datenbasis für die Aufsicht erstellt werden.

Das Comprehensive Assessment besteht aus drei Säulen:

- i. dem *Supervisory Risk Assessment*: Dieses soll die Kernrisiken der einzelnen Banken, ihre Kapitalausstattung, ihr Geschäftsmodell, ihren Vernetzungsgrad gegenüber anderen Banken und ihr Risikomanagement überprüfen. Außerdem entwickeln die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden im Rahmen dieser Säule ein einheitliches Risikobewertungssystem (*engl.*: Risk Assessment System). Dieses soll etwa eine einheitliche Definition notleidender Kredite und eine einheitliche Akzeptanz bankinterner Risikomodelle umfassen.

- ii. dem *Asset Quality Review*: Dieses soll Transparenz über Aktiva der Bankenbilanz schaffen. Stichtag für die zu untersuchende Bilanz ist der 31.12.2013. Die Aktiva sollen auf Markt- und Kreditrisiken überprüft werden, um deren Werthaltigkeit zu ermitteln. Zudem sollen außerbilanzielle Positionen analysiert und die grenzüberschreitende Aktivität bewertet werden.
- iii. dem *Stress Test*: Dieser soll die Belastbarkeit der Banken unter wirtschaftlichen Schocks, wie etwa starken Zinsveränderungen, Rezessionen oder Wechselkursschwankungen, überprüfen. Dazu wird simuliert, ob die Eigenkapitalausstattung der Bank auch unter dem Stressszenario standhält (EZB, 2013).

Durch das Comprehensive Assessment will die EZB sicherstellen, dass alle 128 Banken „gesund“ sind, bevor die neue Überwachung beginnt (Reischle, 2013).

2.2 Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus

Um eine effiziente Abwicklung von Banken auf Europäischer Ebene sicherzustellen, wurde der einheitliche Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) ins Leben gerufen. Ein reguläres Insolvenzverfahren eignet sich nur bedingt für Banken, da sie im volkswirtschaftlichen Kreislauf eine zentrale Rolle einnehmen (Depositenhaltung, Zahlungssystem, Kreditvergabe) und das störungsfreie Funktionieren des Kreislaufs auch im Insolvenzfall einer oder mehrerer Banken gewährleistet sein muss.

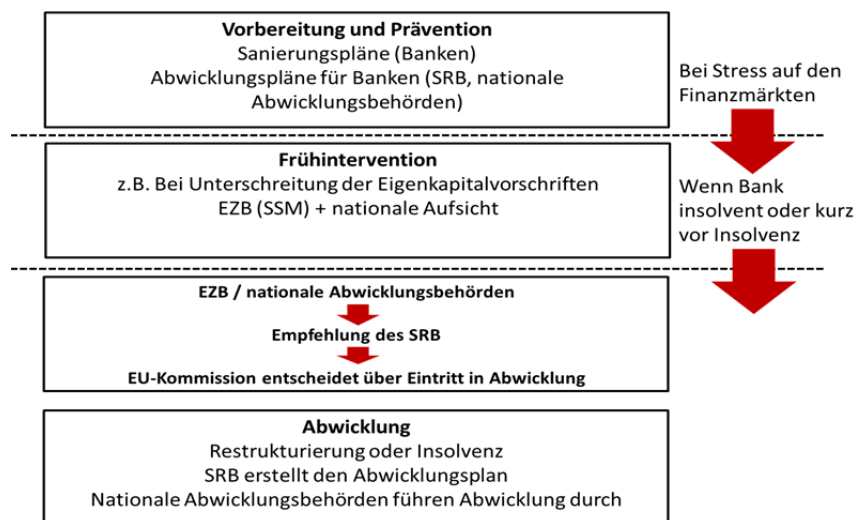
Dennoch gilt es das aktuelle Regime zu brechen, in dem Banken, die oftmals allein wegen ihrer Größe systemrelevant sind, automatisch mit Steuergeldern gerettet werden. Einerseits ist hierfür eine größere Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger an den Verlusten der Banken vorgesehen (das sogenannte Bail-In). Hiervon sind Einlagen bis zu einer Obergrenze von 100.000 EUR pro Kunden explizit ausgenommen. Andererseits gilt es, den Bankensektor als Ganzes durch den Aufbau eines Abwicklungsfonds (Resolution Fund) an den Kosten der Insolvenz einzelner Institute zu beteiligen.

2.2.1 Entscheidungsstruktur des Abwicklungsmechanismus

Der einheitliche Abwicklungsmechanismus soll ab Anfang 2015 aktiv werden und für alle Banken gelten, die im Rahmen der einheitlichen Aufsicht von der EZB überwacht werden

(Europäische Kommission, 2014b). Die zentrale Institution des SRM ist das Single Resolution Board (SRB), das über die Restrukturierung und Abwicklung von Banken entscheidet. Es besteht aus dem Executive Director¹¹, vier ständigen Mitgliedern und jeweils einem Vertreter der EU-Kommission, der EZB und der nationalen Abwicklungsbehörden. Die europäische Aufsicht in der EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden sollen dem Board regelmäßig über ihre Präventionsmaßnahmen berichten. Grundsätzlich löst die EZB (SSM) als zuständige Aufseherin den Abwicklungsmechanismus aus und initiiert somit die Arbeit des SRB. Das SRB erhält jedoch eigene Informationsrechte gegenüber den Aufsichtsbehörden (Sachverständigenrat, 2013) betreffend Abwicklungsfragen. Beispielsweise können jederzeit die zu erstellenden Sanierungspläne einer Bank eingesehen werden.

Abbildung 3: Idealtypischer Ablauf einer Banken - Abwicklung



Quelle: <http://www.voxeu.org/article/eu-s-new-single-bank-resolution-mechanism>, eigene Übersetzung.

Das Board tagt und entscheidet in zwei verschiedenen Konstellationen: In einer Vollversammlung (Plenary Session) sind alle Vertreter des SRB anwesend und besprechen Anliegen genereller Art oder Abwicklungsentscheidungen, die mehr als 5 Mrd. € aus dem Einheitlichen Abwicklungsfonds in Anspruch nehmen. Für Anliegen, die die Vorbereitung oder die operative Abwicklung einer Bank betreffen, bei denen weniger als 5 Mrd. € notwendig sind, tagt nur ein Teil des Boards (Executive Session). Vertreter nationaler Abwicklungsbehörden von Ländern, in denen die betroffene Bank nicht vertreten ist, sind

¹¹ Der Executive Director wird von der Kommission vorgeschlagen. Es besteht zudem ein Vetorecht von Seiten des Europäischen Parlaments und von Seiten Europäischen Rats, bevor der Executive Director berufen wird.

nicht an Sitzungen des SRB beteiligt. Jeder Anwesende besitzt eine Stimme und in beiden Sessions wird mit einfacher Mehrheit abgestimmt. In der Executive Session werden die Stimmen der Vertreter nationaler Staaten, in denen die abzuwickelnde Bank aktiv ist, aber nicht ihren Hauptsitz hat, zu einer Stimme gebündelt (Europäische Kommission, 2013c).

2.2.2 Instrumente der Restrukturierung und Abwicklung

Der Restrukturierungs- und Abwicklungsrahmen des einheitlichen Abwicklungsmechanismus besteht im Wesentlichen aus drei Elementen:

- i. *Vorbereitung und Prävention:* Um die Abwicklung einer Bank reibungsfrei zu gewährleisten, muss jedes Kreditinstitut unabhängig von seiner aktuellen Solidität einen Sanierungsplan aufstellen. Im Sanierungsplan muss die Bank erklären, welche Maßnahmen sie bei einer Verschlechterung ihrer Finanzlage ergreifen würde, um ihre Lebensfähigkeit wiederherzustellen (Europäische Kommission, 2012). Parallel muss die zuständige Behörde, die EZB oder die nationale Aufsichtsbehörde, Abwicklungspläne für die Bank entwickeln. Falls die zuständige Behörde Abwicklungshindernisse bei einem Institut feststellt, ist sie angehalten, die Beseitigung dieser Hindernisse zu verlangen.
- ii. *Frühintervention:* Die EZB oder die nationalen Überwachungsbehörden haben die Möglichkeit zur Frühintervention. Dadurch sollen finanzielle Schwierigkeiten schon im Kern abgewendet werden können. Sollte z.B. ein Institut die geforderten Eigenkapitalvorschriften nicht erfüllen (siehe Abschnitt 2.1.2) oder kurz davor stehen, kann verlangt werden, mit Aktionären und Gläubigern einen Umschuldungsplan auszuarbeiten. Zudem kann die zuständige Überwachungsbehörde einen Sonderverwalter für die Bank bestellen, der für die Sicherstellung einer vorsichtigen und soliden Unternehmensführung verantwortlich ist (Europäische Kommission, 2012). Bei einer Frühintervention muss die Behörde ebenfalls an das SRB melden.
- iii. *Abwicklungsinstrumente und Befugnisse:* Grundsätzlich löst die EZB als zuständige Aufseherin den Abwicklungsmechanismus aus. Betrachtet zudem das SRB eine Bank als abwicklungsfällig, kann es die EZB beauftragen, den Mechanismus auszulösen. Falls die EZB dies ablehnt, kann das Board selbst diese Entscheidung treffen (Europäisches Parlament, 2014b). In jedem Fall bereitet das

Board einen Abwicklungsentwurf mit entsprechenden Abwicklungszielen vor und leitet diesen an die EU-Kommission weiter. Diese prüft, ob ein oder mehrere Abwicklungsziele im öffentlichen Interesse liegen.

Abwicklungsziele sind: i) die Gewährleistung der Kontinuität kritischer Funktionen der Banken; ii) die Vermeidung signifikanter negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität, unter anderem zur Vermeidung einer Ansteckung sowie die Erhaltung der Marktdisziplin, iii) der Schutz öffentlicher Mittel durch geringere Inanspruchnahme außerordentlicher finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln und iv) der Schutz von Einlegern und bestimmten kurzfristigen Anlegern¹² (Europäische Kommission, 2013d).

Sieht die Europäische Kommission ein öffentliches Interesse, wird das SRB mit der Abwicklung beauftragt. Auf Wunsch der Kommission kann auch der Europäische Rat mit einbezogen werden. Der Rat darf allerdings nur einbezogen werden, um auszuwerten, ob eine Abwicklung im öffentlichen Interesse liegt. Zudem kann der Rat vermitteln, wenn die Summe, die vom Einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) auf Anraten des Boards ausgeschüttet werden soll, eine andere ist, als von der Kommission vorgesehen (Europäisches Parlament, 2014a). Da im Single Resolution Board ein ständiger Vertreter der Europäischen Kommission sitzt, der am Abwicklungsentwurf mitarbeitet, ist es unwahrscheinlich, dass die Kommission in einem dringenden Fall den Entwurf des Boards ablehnt. Die Entscheidung über eine Abwicklung soll innerhalb eines Wochenendes getroffen werden, um Nichthandelszeiten an den Börsen auszunutzen und die Finanzstabilität nicht zu gefährden (Europäisches Parlament, 2014b). Zur Abwicklung eines Instituts stehen dem SRB mehrere Instrumente zur Verfügung. Die Umsetzung der von Kommission und Rat akzeptierten Maßnahme erfolgt durch die nationalen Behörden. Das SRB hat hier nur eine Überwachungsfunktion (Sachverständigenrat, 2013). Zentrale Abwicklungsinstrumente sind:

- i. *Unternehmensveräußerung*: Das SRB kann vorschlagen, einzelne Geschäftsbereiche oder die komplette Bank an ein anderes Institut zu verkaufen.
- ii. *Brückeninstitut*: Das SRB kann vorschlagen, ein Brückeninstitut (Bridge Bank) einzurichten, das nach der Trennung der „guten“ und „schlechten“ Vermögenswerte, nur die „guten“ übernimmt, sodass diese nach und nach

¹² Wer diese Anleger sind, wird später ausgeführt.

veräußert werden können. Währenddessen werden die „schlechten“ Vermögenswerte unmittelbar veräußert oder abgeschrieben – zu Lasten der Anteilseigner, sofern nichts anderes vereinbart.

- iii. *Bad Bank*: Das SRB kann zudem Vermögenswerte ausgliedern lassen. Hierbei werden „schlechte“ Vermögenswerte in eine eigens dafür eingerichtete Zweckgesellschaft (Bad Bank) übertragen, wodurch die Bilanz der Bank bereinigt wird. Bei einer Bad Bank verändert sich der Fokus, weil hier nicht die unmittelbare Veräußerung der „guten“ Vermögenswerte, sondern die unmittelbare Veräußerung der „schlechten“ Vermögenswerte mit erheblichen Nachteilen verbunden ist. Hier wird mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Vereinbarung zwischen (Insolvenzverwalter,) Anteilseigner und Gläubigern getroffen, wie die Passivseite der Bad Bank aussieht. Damit dieses Instrument nicht von Banken zur Erlangung staatlicher Beihilfen ausgenutzt wird, darf es nur zusammen mit anderen Instrumenten (Unternehmensveräußerung oder Brückeninstitut) angewandt werden, welche den Weiterbestand der eigentlichen Bank regeln.
- iv. *Bail-In*: Das SRB kann einen sogenannten „Bail-in“ vorschlagen. Dies bedeutet, dass eine Bank durch Löschung oder Verwässerung von Anteilen rekapitalisiert wird und die Forderungen der Gläubiger reduziert oder in Anteile umgewandelt werden (Europäische Kommission, 2012). Das Bail-In muss einer klar definierten Haftungskaskade folgen. Diese wird im nächsten Abschnitt im Detail besprochen.

2.2.3 Aufbau des Abwicklungsfonds

Um die oben genannten Abwicklungsinstrumente effektiv einsetzen zu können, können finanzielle Mittel benötigt werden, die über die Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger an den Abwicklungskosten hinausgehen. Damit Steuerzahler vor der Übernahme von Bankenrisiken geschützt werden, soll der Bankensektor selbst einen entsprechenden Vorsorgetopf aufbauen. Banken sind ab 2015 verpflichtet, Abgaben an den Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) zu leisten.

Die Höhe der Abgabe, die eine Bank leisten muss, orientiert sich i) an der Länge ihrer Bilanz abzüglich des Eigenkapitals und der (gesicherten) Einlagen (Verschuldungsgrad), ii) an dem Risikograd ihres Portfolios (Markt- und Kreditrisiken), iii) an Liquiditätsrisiken und iv) ihrer generellen Abwicklungsfähigkeit. Durch eine solch mehrdimensional bestimmte Beitragshöhe

soll das Geschäftsrisiko des Instituts und seine Bedeutung für das Finanzsystem als Ganzes angemessen berücksichtigt werden (Sachverständigenrat, 2013).

Nach einer Aufbauphase von acht Jahren (2015 bis 2023) soll der Fonds über ein Gesamtvolumen von 55 Mrd. € verfügen. Diese Summe entspricht 1% der gesicherten Einlagen in der EU nach Berechnungen der Europäischen Kommission zum Ende 2011 (Sachverständigenrat, 2013). Der Fonds besteht zunächst aus nationalen Einzelkammern¹³, die über die Jahre verschmolzen werden sollen. 40% werden im ersten Jahr verschmolzen, weitere 20% im zweiten und der Rest gleichverteilt über die übrigen 6 Jahre (Europäisches Parlament, 2014b).

Ab 2018 kann der Fonds dann im Zuge von Bail-In Maßnahmen verwendet werden. Damit der Abwicklungsfonds angezapft werden kann, muss die Europäische Kommission zunächst entscheiden, dass Gläubiger an den Verlusten beteiligt werden. Dabei gibt es allerdings Verbindlichkeiten, die grundsätzlich vom Bail-In ausgeschlossen sind. Dazu gehören versicherte Einlagen, besicherte Verbindlichkeiten oder sehr kurz laufende Verbindlichkeiten aus Interbankenbeziehungen und Zahlungssystemen (Sachverständigenrat, 2013).¹⁴ Alle anderen Verbindlichkeiten sind zwar zum Bail-In zu verwenden. Diese Verbindlichkeiten können aber unter bestimmten Umständen auch vom Bail-In ausgeschlossen werden. So sollen Verluste der Fremdkapitalgeber nicht die Verluste übersteigen, die im hypothetischen Fall der Anwendung des regulären Insolvenzverfahren entstanden wären (Sachverständigenrat, 2013).¹⁵ In Anbetracht der Möglichkeit, einzelne Gläubigergruppen vom Bail-In zu verschonen, darf der Fonds nur Gelder beisteuern, wenn Anteilseigner und Fremdkapitalgeber Verluste von mindestens 8% der Passiva tragen. Zudem darf der Fonds in der Regel nicht

¹³ Es ist derzeit nicht geklärt, was mit Mitteln des SoFFin, die nicht unmittelbar im Single Resolution Fund aufgehen, geschieht. Diese sollten zunächst dem sektoralen Sonderfonds (eigener Vorschlag, siehe Abschnitt 3.1) zur Verfügung gestellt werden statt sie dem Bankensektor zurückzuerstatten. Langfristig könnte dann der sektorale Sonderfonds mit dem SRF verschmelzen.

¹⁴ Es gilt hierbei sicherzustellen, dass diese Ausnahmebestände nicht dazu führen, dass Banken sich besonders kurzfristig refinanzieren. Nach den Basel III Liquiditätsrichtlinien müssen sich Aktiv- und Passivseite der Bankbilanz in kongruente Liquiditätsbänder entsprechend ihrer Fristigkeit einteilen lassen. Nichtsdestotrotz sollte in der laufenden Überwachung auch evaluiert werden, ob die obigen Ausnahmen falsche Anreize setzen.

¹⁵ Wenn Verluste des Abwicklungsmechanismus mit solchen eines regulären Insolvenzverfahren verglichen werden, so bedeutet das, dass die Kosten der regulären Insolvenz im Bedarfsfall simuliert werden müssen. Auch wenn ein solches Vorgehen im nationalen Insolvenzrecht durch gängige Praxis ist, kann das Ergebnis der Simulation umstritten unter den verschiedenen Stakeholdern (Anteilseigner, Gläubiger) des Unternehmens sein. Die Entscheidungsgewalt zur Akzeptanz des Simulationsergebnisses muss daher letztlich beim SRB liegen.

mehr als 5% der Bilanzsumme der Bank rekapitalisieren. Mehr als 5 % der Bilanzsumme dürfen nur im Ausnahmefall und unter der Bedingung, dass alle Fremdkapitalgeber am Bail-In teilnehmen, beigesteuert werden (Sachverständigenrat, 2013).

Die nationalen Einlagensicherungsfonds sollen im Fall einer Abwicklung in dem Umfang belastet werden, wie sie bei einem regulären Insolvenzverfahren beansprucht worden wären (der Beitrag der Einlagensicherungsfonds ergibt sich in beiden Fällen aus den Pro-Kunde Größen). Sollte das Vermögen des SRF nicht ausreichen, darf er zudem Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen. Der SRF kann jedoch keine Mittel des ESM direkt aufnehmen (Europäisches Parlament, 2014b).

2.3 Die einheitliche Einlagensicherung

Die europäischen Einlagensicherungsfonds, deren Harmonisierung bis Ende 2014 umgesetzt sein soll, wurden schon 1994 auf europäischer Ebene eingeführt. Die Fonds haben noch weitere Besonderheiten im Vergleich zu den anderen Elementen der Bankenunion: Sie gelten nicht nur für die Eurozone, sondern für alle EU-Mitglieder. Darüber hinaus wird es hier keinen gesamteuropäischen Fonds geben, sondern weiterhin nur nationale Einlagensicherungsfonds.

2.3.1 Umfang und Finanzierung der Einlagensicherung

Jeder der nationalen Fonds muss Einlagen bis zu 100.000 € pro Bank und Kunden garantieren. Außerhalb der Eurozone wird der äquivalente Betrag in der jeweiligen Landeswährung garantiert. Dafür muss jeder Fonds über einen Zeitraum von zehn Jahren (2014 bis 2024) eine Summe von 0,8% der versicherten Einlagen seines Landes aufbringen. Maximal 30% der Einzahlungen des Fonds dürfen sogenannte Payment Commitments sein. Payment Commitments sind Zahlungsverprechen, die mit Schuldsicherheiten (i.d.R. Wertpapieren) unterlegt sind. Die Schuldsicherheiten selber dürfen nur ein geringes Risiko haben und müssen bei der Einlagensicherung hinterlegt werden. Sollte es während der Aufbauphase zu Auszahlungen eines Fonds kommen, kann dieser eine Verlängerung der Auffüllungszeit von vier Jahren beantragen. Bei Staaten mit einem hochkonzentrierten Bankensektor kann die Kommission zudem eine Summe, die nur bis zu 0,5% der versicherten Einlagen entspricht, genehmigen.

Ein Fonds finanziert sich über Abgaben von Banken seines Landes. Je risikoreicher das Portfolio einer Bank ist, umso höhere Abgaben muss diese zahlen, da mit zunehmendem Risikograd auch die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme der Einlagensicherung steigt. Als Indikatoren zur Festlegung des Beitragsanteils einer Bank dienen die Eigenkapitalausstattung, Vermögensqualität, Rentabilität und Liquidität (Europäisches Parlament, 2010).

Sollte ein Einlagensicherungsfonds nach einer Bankinsolvenz in Anspruch genommen werden müssen, muss er durch neue Bankabgaben wieder aufgefüllt werden. Außerdem kann ein Fonds bei öffentlichen oder privaten Dritten Kredite aufnehmen. Zusätzlich soll auch noch die Möglichkeit eingeführt werden, dass die Fonds sich untereinander Geld leihen können (Europäische Kommission, 2013e). Darüber hinaus soll der Abwicklungsfonds einem betroffenen Einlagensicherungsfonds beistehen, falls dieser mit seiner Aufgabe überfordert ist (Sachverständigenrat, 2013). Wie schon erwähnt sollen die Einlagensicherungsfonds im Fall einer Bankenabwicklung genau in dem Maße belastet werden, wie sie auch in einem regulären Insolvenzverfahren belastet worden wären.

2.3.2 Inanspruchnahme der Einlagensicherung

Der Zeitraum, in dem Sparer bei Inanspruchnahme der Einlagensicherung ihre Einlage zurück erhalten, wird sich von aktuell 20 Arbeitstagen bis 2024 auf 7 Arbeitstage verkürzen. Zudem wird im Zuge der Harmonisierung geregelt, dass der Einlagensicherungsfonds des Heimatlandes einer Bank auch für die Spareinlagen von Tochtergesellschaften dieser Bank im europäischen Ausland haftet. Allerdings dient der dortige Einlagensicherungsfonds als Anlaufstelle für die im Ausland betroffenen Kunden und gibt die entsprechenden Mittel weiter (Europäische Kommission, 2013e).

Bei Eröffnung eines Kontos müssen Sparer nun besser über die Einlagensicherung informiert werden. Dazu ist die unterschriebene Bestätigung einzuholen, dass der Kunde ein standardisiertes Informationsblatt über die gesetzliche Einlagensicherung erhalten und gelesen hat. Zudem wird es Beschränkungen geben bezüglich der Werbung mit Konten. Diese darf nur noch Sachinformationen und keine Anspielungen auf einen unendlichen Schutz enthalten.

3. Bewertung der europäischen Bankenunion

In diesem Kapitel werden einzelne Aspekte der Europäischen Bankenunion (Stand Mai 2014) kritisch beleuchtet. Als wichtigstes Instrument der Bewertung, insbesondere im Hinblick auf Größenordnungen des Abwicklungs- und Einlagensicherungsfonds, dient der Vergleich mit anderen Institutionen, die auf nationaler Ebene ein ähnliches Aufgabenspektrum erfüllen. Hierzu zählen die amerikanische Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) und der deutsche Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin). Die FDIC ist der durch den Glass-Steagall Act von 1933 gegründete Einlagensicherungsfonds der Vereinigten Staaten. Zudem ist die FDIC für die Abwicklung von zahlungsunfähigen Banken verantwortlich. Sie übernimmt somit gleichzeitig die Rolle des einheitlichen Abwicklungsmechanismus und der Einlagensicherung. Der SoFFin entstand 2008 durch das Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMStFG) in Deutschland, um die Schieflage einzelner deutscher Banken in Folge der Finanzmarktkrise einzudämmen und einen Teil der betroffenen Institute abzuwickeln.

3.1 Der einheitliche Aufsichtsmechanismus

Als offene Flanke innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus könnte sich das derzeit laufende Verfahren der umfassenden Bewertung (Comprehensive Assessment) der Banken erweisen. Aus Vereinfachungsgründen beziehen wir uns bei der folgenden Bewertung auf mögliche Ergebnisse der Bankenbilanzprüfung des Asset Quality Reviews (AQR). Grundsätzlich sind die gezogenen Schlussfolgerungen aber auch auf entsprechende Ergebnisse des Supervisory Risk Assessment oder des Stress Test übertragbar.

Wir teilen die Auffassung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dass „Klarheit über die Altlasten in den Bilanzen der Banken“ (Sachverständigenrat, 2013) herrschen muss, um ein wirkungsvolles Gelingen der Europäischen Bankenunion zu gewährleisten.¹⁶ Das bedeutet, dass das AQR eine strenge Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes sein muss und nicht politisch weichgespült werden darf. Letzteres könnte der Fall sein, um einen rechtzeitigen Start der Bankenunion zum November

¹⁶ Vgl. auch Abschnitt 3.2 zur Bewertung des Volumen des einheitlichen Abwicklungsfonds. Sollte die Europäische Bankenunion mit massiven Altlasten starten, ist eine Überforderung der Restrukturierungs- und Abwicklungsinstrumente fast vorprogrammiert.

2014 zu ermöglichen und um eine mögliche Destabilisierung des europäischen Bankensektors durch ein allzu strenges AQR zu vermeiden. Denn durch ein wirkungsvolles AQR ist es sehr wohl möglich, dass sich Banken als unterkapitalisiert erweisen. Für den Fall, dass die betroffenen Banken hierauf weder durch Kapitalerhöhung oder Bilanzverkürzung reagieren können, bedarf es weiterer Finanzierungs- und Abwicklungsinstrumente, die vor oder in Ergänzung zur eigentlichen Bankenunion greifen müssten.

Der Sachverständigenrat (2013) beschreibt hierzu, wie vor der Veröffentlichung der Ergebnisse des AQR nationale fiskalische Sonderfonds (sog. Backstops) einzurichten sind, bei denen jedoch letztlich die Mitgliedsstaaten Haftung für Altlasten der Banken übernehmen. De facto bedeutet dies unmittelbar die Übernahme der durch Restrukturierung oder Abwicklung entstehenden Kosten durch den Mitgliedsstaat, in dem die betroffene Bank ihren Hauptsitz hat.¹⁷ Nach unserer Einschätzung widerspricht die Konstruktion nationaler Backstops dem Ziel der Bankenunion, die Risiken der Banken und der Staaten voneinander zu trennen. Wie in der Eurokrise zu beobachten war, birgt dieses Vorgehen die Gefahr, dass sich die Haushaltslage einzelner Mitgliedsstaaten derart verschlechtert, dass deren Refinanzierung über den Kapitalmarkt nicht mehr oder nur noch zu ungünstigen Konditionen möglich ist, was die Eurokrise, die sich gerade beruhigt hat, wieder anheizen würde.

Nach derzeitiger Lage ist zwar in letzter Instanz der Zugang zum ESM als Absicherungsmechanismus eines überforderten nationalen Backstops möglich – allerdings nur bei zusätzlicher Haftung des betroffenen Nationalstaates. In diesem Fall soll dann der Mitgliedsstaat, der Heimatsitz der betroffenen Institute ist, Finanzhilfen vom ESM bekommen, die er an den nationalen Backstop weiterleitet. Bei Inanspruchnahme des ESM müsste das jeweilige Mitgliedsland ein finanzsektorspezifisches Anpassungsprogramm und gegebenenfalls ein makroökonomisches Programm¹⁸ durchführen, um für die Rückzahlung der ESM-Hilfen zu haften.

¹⁷ Mittelbar sollen diese Kosten durch den nationalen Bankensektor getragen werden.

¹⁸ Die Verbindung von nationalen makroökonomischen Anpassungsprogrammen zu Fragen der Finanzmarktstabilität ist uns an dieser Stelle nicht ersichtlich. Zutreffend stellt hierzu auch der Sachverständigenrat (2013) in Ziffer 378 fest: "Die Verabschiedung eines ESM-Programms von der Antragstellung über die Vereinbarung eines Memorandum of Understanding (MoU) bis hin zur Zustimmung nationaler Parlamente ist jedoch ein langwieriger Prozess. Zudem ist ein Hilfsantrag für ein Land wenig

Zur Verbesserung der Situation schlägt der Sachverständigenrat (2013) daher in Ziffer 379 einen vereinfachten Zugang zum ESM vor, um die nationalen Backstops abzusichern: „Im Gegensatz zur direkten Rekapitalisierung der Banken durch den ESM würden hierbei weiterhin die Nationalstaaten haften. Die mit der Inanspruchnahme von ESM-Mitteln verbundene Konditionalität würde sich jedoch in erster Linie auf die betroffenen Banken erstrecken.“ Auch wenn dieser Vorschlag in die richtige Richtung weist, beurteilen wir die Konstruktion nationaler Backstops als grundsätzlich suboptimal. Wie im nächsten Abschnitt dargelegt wird, empfehlen wir statt dessen die Gründung eines gesamteuropäischen Backstops (eines sektoralen Sondervermögens) mit Finanzierung durch den gesamteuropäischen Bankensektor und im Bedarfsfall mit direktem Zugang zum ESM.

Ein sektoraler Sonderfonds als sinnvolle Ergänzung zur Europäischen Bankenunion

Um den Haushalt der Mitgliedsstaaten nicht unnötig unter Druck zu setzen, schlagen wir statt nationaler Backstops einen sektoralen Sonderfonds vor. Dieser müsste sich durch eine gesamteuropäische statt nationale Bankenabgabe finanzieren. Da es sich bei der Eurozone um einen integrierten Finanzmarkt handelt, sollten letztlich auch solvente Finanzmarktakteure¹⁹ aus anderen Mitgliedsländern ihren Beitrag zur gesamteuropäischen Finanzmarktstabilität leisten. Vorteil eines sektoralen statt nationaler Sonderfonds wäre zudem ein koordiniertes Vorgehen im Umgang mit Banken unterschiedlicher Herkunftsländer, die im Zuge des AQR als problematisch eingestuft werden.

Die Beiträge zum sektoralen Sonderfonds sollten über einen längeren Zeitraum eingefordert werden, um die Finanzmarktstabilität nicht zu gefährden. Im Gegenzug sollten die Beiträge für einzelne Institute so substantiell sein, dass es langfristig Asset-Verkäufe zur Begleichung der Beiträge bedarf. Im Falle der Inanspruchnahme des sektoralen Sonderfonds sollten mit Ausnahme der Finanzierung durch den einheitlichen Abwicklungsfonds alle Restrukturierungs- und Abwicklungsinstrumente der parallel startenden Bankenunion

attraktiv, da ein ESM-Programm mit temporärer Abgabe von Souveränitätsrechten an die europäische Ebene verbunden ist."

¹⁹ Hier ist auch die Beteiligung von Nichtbanken wie Hedgefonds und anderen Schattenbanken wünschenswert, deren Geschäftstätigkeit nur im Umfeld eines stabilen Finanzmarkts möglich ist.

angewandt werden. Nach unserer Meinung beinhaltet das ein Zugriffsrecht des Single Resolution Board / der EZB auf die Geschäftsführung des betroffenen Institutes, z.B. in Fragen der Dividenden- und Boniausschüttung.

Als sinnvoller Anreiz, die Größe einzelner Institute langfristig zu reduzieren und damit das „too-big-to-fail“-Problem einzuschränken, sollten die Beiträge zum sektoralen Sonderfonds abhängig von der Größe des Instituts sein. Insbesondere die europäischen G-SIFIs, gleichermaßen in welchem Land sie ihren Hauptsitz haben, sollten überproportional an der Finanzierung beteiligt werden. Wie oben erwähnt ist eine zeitliche Streckung der Beitragserhebung notwendig, um weder die Kreditvergabe noch die Finanzmarktstabilität durch unmittelbare und hohe²⁰ Beitragszahlungen zu gefährden. Aus diesem Grund kann für den sektoralen Sonderfonds zum Start der Europäischen Bankenunion ein unmittelbarer Finanzierungsbedarf entstehen. Hier bietet sich zur Finanzierung der ESM an, wie vom Sachverständigenrat in letzter Instanz zugebilligt.

Die Rolle des ESM bei der Finanzierung eines Sonderfonds ist in den verabschiedeten Rechtsakten ungenau formuliert und kommuniziert. Auf unsere Anfrage antwortete der zuständige Ausschuss für Wirtschaft und Finanzen (econfin) des Europäischen Parlaments mit Bezug auf eine vorläufige Version vom November 2013 (Europäisches Parlament, 2014a).²¹ Diese liest sich ähnlich den Empfehlungen des Sachverständigenrates. In Deutschland kann als nationaler Sonderfonds sicher das Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) genutzt werden. Es ist jedoch unklar, ob es überall gelingt, bis zum Starttermin der Bankenunion funktionsfähige nationale Fonds zu installieren. Klar ist zwischenzeitlich nur, dass der ESM nicht die Möglichkeit hat, Banken direkt zu rekapitalisieren. Sollten die verabschiedeten europäischen Rechtsakte jedoch keinen ausreichenden Fonds installieren, droht ein „weiches“ Asset Quality Review und somit ein Fehlstart in die Europäische Bankenunion.

²⁰ Beabsichtigt ist durchaus die Beiträge für G-SIFIs und andere große Institute so hoch anzusetzen, dass zur Beitragsbegleichung Assetverkäufe notwendig werden, so dass langfristig die Bilanzsumme der betroffenen Institute sinkt.

²¹ Auch in der verabschiedeten Version der SRM Verordnung vom 26.03.2014 ist diese Frage nicht ausreichend konkretisiert.

Weitere Kritikpunkte am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus

Ein weiterer Kritikpunkt an der Aufsicht betrifft den Umgang mit absoluten Verschuldungsgrenzen (*engl.*: leverage ratio). Auch wenn diese Kritik eigentlich die europäische Umsetzung der Basel III-Regeln betrifft (vgl. Abschnitt 2.1.2), ist sie zentral für die einheitliche Bankenaufsicht. Die bisherige europäische Regulierung sieht nur Eigenkapitalregeln für die gewichteten Aktiva vor. Im Gegensatz dazu begrenzt die Leverage Ratio die Schulden relativ zu den absoluten, also ungewichteten Aktiva. In der Krise hat sich herausgestellt, dass diese Verschuldungsgrenze die Insolvenzwahrscheinlichkeit einer Bank sehr viel besser vorhergesagt hat als die gewichtete Eigenkapitalquote (Blundell-Wignall and Roulet, 2012). Eine solche Leverage Ratio soll ab 2016 in Ergänzung zu der in Abschnitt 2.1.2 erwähnten risikogewichtete Eigenkapitalunterlegung überwacht werden (Europäische Kommission, 2013b).

Am 12. Januar 2014 legte der Basel-Ausschuss hierzu seine finale Empfehlung vor, welche eine Leverage Ratio von 3% vorsieht. Laut Medienberichten (The Economist, 2014) wurden jedoch auf Druck Frankreichs und Deutschlands Ausnahmetatbestände eingeräumt, welche insbesondere die bevorzugte Behandlung von Derivaten betreffen, das sogenannte Netting.²² Zudem ist zu erwähnen, dass die amerikanische FDIC eine Bank als gut bzw. adäquat kapitalisiert beurteilt, wenn sie eine Leverage Ratio von 5% bzw. 4% aufweist (US Government, 2005). Wir erachten die Höhe der amerikanischen Regelungen zur Leverage Ratio als zielführender. Vor diesem Hintergrund wäre eine Anpassung des Single Rulebook wünschenswert.

Zuletzt soll noch auf die Rolle der EZB in der Aufsicht eingegangen werden. So kann es durchaus zu einem Zielkonflikt zwischen Geldpolitik und Finanzmarktstabilität kommen (Lautenschläger, 2013). Das Problem ergibt sich daraus, dass das Europäische Zentralbankensystem den Banken bisher große Kredite gegeben hat, für die die EZB und die nationalen Zentralbanken Kreditsicherheiten erhalten haben. Diese Kreditsicherheiten stehen damit nicht für den Verkauf oder den Transfer an ein Brückeninstitut oder eine Bad Bank zur

²² Hierunter ist zu verstehen, dass sich gegenläufige Marktrisiko-, z.B. Zinspositionen, aufheben und somit die Verschuldungsgrenze nicht beeinflussen. Problematisch kann dies jedoch werden, wenn beispielsweise beide Derivate mit unterschiedlichen Kontrahenten abgeschlossen sind, sich also nicht die Adressenausfallrisiken aufheben.

Verfügung. Darüber hinaus haben Zentralbanken Senioritätsstatus, das heißt, ihre Ansprüche als Gläubiger stehen über denen anderen Gläubiger. Zentralbankforderungen können damit nicht abgeschrieben werden und stehen nicht für einen Bail-In bereit. Damit können Banken mit hohen Verbindlichkeiten gegenüber der Zentralbank kaum abgewickelt werden (Finance Watch, 2013b, p. 21). Dem steht allerdings entgegen, dass es im Moment keine andere glaubwürdige und kompetente Institution im Euroraum gibt, die die Aufgabe der Bankenaufsicht übernehmen könnte. Hier muss deswegen stark darauf geachtet werden, dass Aufsicht und Geldpolitik effektiv voneinander getrennt werden.

3.2 Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus

Als kritischste Stelle innerhalb des einheitlichen Abwicklungsmechanismus könnte sich das Volumen des Abwicklungsfonds erweisen. Abbildung 4 verdeutlicht, warum die veranschlagte Höhe von 55 Mrd. EUR zu niedrig ist. Das Kreditvolumen des Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin), das allein zur Abwicklung der Folgen der Finanzmarktkrise in Deutschland aufgelegt wurde, fiel um 15 Mrd. EUR höher aus. Die maximal mögliche Hilfe für ausgewählte große europäische Kreditinstitute (europäische G-SIFIs) würde das Volumen des Single Resolution Fonds weit überschreiten. Dabei wurden zur Bestimmung der maximal erlaubten Hilfe 5% der Bilanzsumme unterstellt, nachdem diese durch einen Bail-In um 8% gekürzt wurde.

Dass die Fonds des Abwicklungsmechanismus und der Einlagensicherung zu niedrig ausgestattet sind, wird auch bei einem Vergleich mit der amerikanischen FDIC deutlich, deren Einlagensicherungsfonds (Deposit Insurance Fund, DIF) sowohl zur Bankenabwicklung als auch zur Einlagensicherung verwendet wird. Das Zielvolumen des DIF entspricht seit der Finanzmarktkrise 2% (FDIC, 2013a) der versicherten Einlagen (Abbildung 5). Falls diese Zielgröße unterhalb von 1,5% fällt, darf der Fonds keinerlei Bankbeiträge rückerstatten, über 2% ist eine Abgabeminderung vorgesehen (FDIC, 2011).

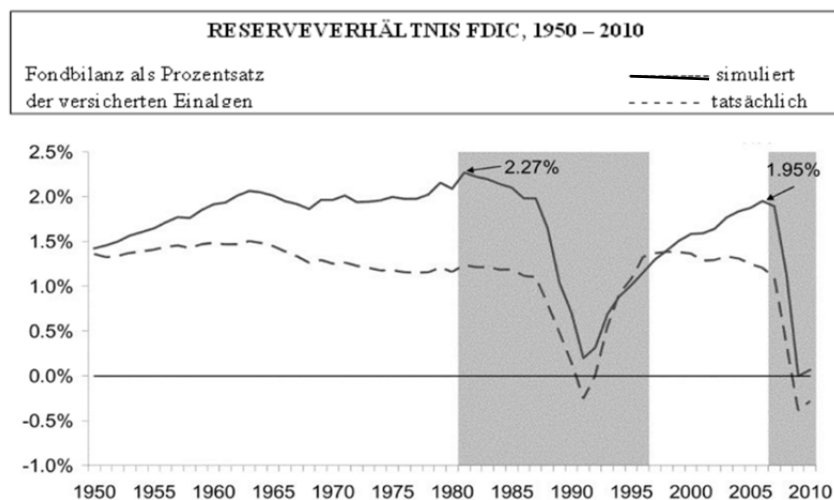
Die Zielgröße des DIF basiert auf historischen Erfahrungen. Wie Abbildung 5 zeigt, wären seit Gründung des DIF 2% ausreichend gewesen, um ein vollständiges Ausschöpfen des Fonds zu vermeiden (durchgezogene Linie). Tatsächlich (gestrichelte Linie) kam es jedoch im Zeitverlauf zweimal zu einer negativen Fondbilanz (Nettoverschuldung), da die Zielgröße von 2% erst 2011 verankert wurde.

Abbildung 4: Vergleich des Volumens von Fonds zur Finanzstabilisierung mit einer potentiellen maximalen Inanspruchnahme durch große europäische Banken.

FONDSVOLUMEN IM VERGLEICH (Angaben in Mrd. €)		
Fonds		Fondsvolumen
Single Resolution Fond		55
SoFFin		70*
G-SIF Institut	Bilanzsumme gesamt	maximal erlaubte Hilfe**
BNP Paribas	1800	83
Deutsche Bank	1611	74
Santander	1116	51
ING Bank	788	36
Société Générale	1235	57

* Der SoFFin dient derzeit nur zur Restrukturierung deutscher Banken. Sein Kreditvolumen kann auf Beschluss des Bundestage 10 Mrd.€höher ausfallen. Zudem können Garantien in Höhe von 400 Mrd.€ vergeben werden (FMSA, 2013). ** Die hier unterstellte maximal erlaubte Hilfe berechnet sich gemäß SRM-Verordnung, (Europäische Kommission, 2013c) zu 5% der Bilanzsumme des betroffenen Instituts. Quelle: Europäisches Parlament, Geschäftsberichte 2013 der Banken und des SoFFin.

Abbildung 5: Simulierte und tatsächliche Inanspruchnahme des Fond der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC, 2011). Grau unterlegt sind Phasen der Inanspruchnahme.



Quelle: FDIC, eigene Übersetzung.

Abbildung 6: Zum Januar 2015 gültige Eigenkapitalquoten, ab denen einzelne Maßnahmen der FDIC greifen. Spaltenweise ist die Verletzung eines Kriteriums ausreichend, um in die nächstschlechtere Kapitalausstattungskategorie zu fallen.

MASSNAHMENREGULUNG FDIC Prompt Corrective Action (PCA)				
PCA Kategorie	Tier 1 Leverage	Tier 1 (i. e. S.) Kapital	Gesamt Tier 1 Kapital	RWA
gut kapitalisiert	$\geq 5,0$	$\geq 6,5$	$\geq 8,0$	$\geq 10,0$
adäquat kapitalisiert	$\geq 4,0$	$\geq 4,5$	$\geq 6,0$	$\geq 8,0$
unterkapitalisiert	$< 4,0$	$< 4,5$	$< 6,0$	$< 8,0$
bedeutend unterkapitalisiert	$< 3,0$	$< 3,0$	$< 4,0$	$< 6,0$
kritisch unterkapitalisiert	Eigenkapital/Bilanzsumme $\leq 2\%$			

Quelle: FDIC (2013b), eigene Übersetzung.

Die Aussagekraft dieser Entwicklung für die Europäische Bankenunion wird klar, wenn man die Höhe des Abwicklungsfonds und der Einlagensicherungsfonds zusammenrechnet. Es ergeben sich 1,8% der versicherten Einlagen und somit ein Wert unterhalb der Zielgröße von 2%.²³

Als problematisch erweisen sich zudem die nicht geregelten Details bezüglich der Finanzierung und der Investitionen des Abwicklungsfonds. Aus Artikel 63 und 66 der SRM-Verordnung (Europäisches Parlament, 2014c) geht hervor, dass die Bankbeiträge aus zwei Komponenten bestehen sollen: einem fixen Prozent-Beitrag pro Institut und einem Anteil, der sich am Risikogehalt des Bankportfolios orientiert. Bisher ist die Kommission hier nur beauftragt, die Relation beider Komponenten festzulegen. Sollte der Anteil, der sich am Risikogehalt des jeweiligen Bankportfolios orientiert, in der Finanzierung nicht groß genug ausfallen, erachten wir dies als kritisch. Zudem ist bislang ungeklärt, in welchen Vermögensgegenständen der Abwicklungsfonds nicht in Anspruch genommene Mittel vorhält. Die Ausarbeitung einer transparenten und konsistenten Investitionsstrategie durch das Single Resolution Board steht noch aus.

²³ Es wird in den europäischen Rechtsakten nicht ersichtlich, warum länderspezifische Risikomerkmale gerade zu einer Reduzierung der Zielgröße in Höhe von 0,2 % führen sollten.

Ein weiterer Kritikpunkt am einheitlichen Abwicklungsmechanismus ist die Konkretisierung von Maßnahmen in Abhängigkeit der Eigenkapitalausstattung. Abbildung 6 stellt zum Vergleich Schwellenwerte der FDIC dar. Sollte eine Bank etwa in die Kategorie „unterkapitalisiert“ fallen, so kann die FDIC Dividendenzahlungen und Managementgehälter kürzen. Zudem kann die betroffene Bank nur nach Erlaubnis der FDIC ihre Bilanzsumme vergrößern. Fällt eine Bank in die Kategorie „bedeutend unterkapitalisiert“, so werden Gehaltskürzungen für das obere Management vorgenommen. Ist eine Bank schließlich „kritisch unterkapitalisiert“, greift die FDIC direkt in die operative Geschäftstätigkeit ein. Beispielweise dürfen Gläubiger dann nur noch mit Erlaubnis der FDIC bedient werden.

Eine vergleichsweise Konkretisierung der Maßnahmen der EZB und des Single Resolution Board fehlt bislang. Véron (2014) sieht zudem diskretionären Spielraum in Bezug auf die Beteiligung am Bail-In nach Gläubigerstruktur (vorrangige/nachrangige Verbindlichkeiten).²⁴

Im Gegensatz zu den aufgeführten kritischen Aspekten innerhalb des Abwicklungsmechanismus erscheint die Entscheidungsstruktur des SRM für den Ernstfall geeignet. Das Europäische Parlament hat hier im Bedarfsfall eine Entscheidung innerhalb eines Wochenendes durchgesetzt (Europäisches Parlament, 2014b).

3.3 Die einheitliche Einlagensicherung

Wie beim Vergleich mit der FDIC bereits erwähnt, ist auch die Bestimmungsgrundlage für die Höhe der Einlagensicherungsfonds mit insgesamt 0,8% der versicherten europäischen Einlagen nicht ersichtlich. Es erscheint fragwürdig, ob bei Festsetzung des Schwellenwerts vorrangig der aus Vergangenheitswerten simulierte Bedarf unterstellt wurde.²⁵ Überdies stellt sich die Frage, wieso die Europäische Kommission bei einem konzentrierten Bankensektor ein Volumen von 0,5% der versicherten Einlagen genehmigen kann (Europäische

²⁴ „The first question is whether to impose losses on problem banks’ senior creditors, assuming the ‘bailing in’ of junior ones is not sufficient to absorb the identified financial gap. As previously mentioned, the European Commission’s state aid framework does not prescribe a stance in this respect. Nor does EU legislation: The bail-in provisions of the BRRD and SRM will not in any scenario enter into force before 2016“ (Véron, 2014).

²⁵ Gemäß der (Europäische Kommission, 2010) reicht die veranschlagte Höhe der Einlagensicherungsfonds dafür aus, bei Zahlungsunfähigkeit die Einlagen einer Bank mittlerer Größe in allen Mitgliedsländern zu versichern: „The new financing requirements will ensure that each scheme has enough funds in place to deal with a medium-size bank failure.“ Diese Aussage berücksichtigt jedoch nicht potentielle Schieflagen großer europäischer Kreditinstitute (insbesondere G-SIFIs).

Kommission, 2013e). Sollte der Grund für die niedrigere Quote das rechtzeitige Ausstatten eines der Einlagensicherungsfonds gewesen sein, erscheint es unter Risikogesichtspunkten besser, in Ausnahmefälle einen längeren Befüllungszeitraum zu genehmigen, anstatt das Volumen des Einlagensicherungsfonds zu reduzieren.

3.4 Erwartungshaltung an die Bankenunion

Als eines der Hauptziele der Europäischen Bankenunion wurde formuliert, dass zukünftig eine Bankenrettung mit Steuergeldern vermieden werden soll. Die Bankenunion macht einen staatlichen Bail-Out zwar unwahrscheinlicher. Sie kann jedoch nicht restlos ausschließen, dass solche Rettungsmaßnahmen auch in Zukunft notwendig werden. Als wichtigster Grund, warum das systemische Risiko im europäischen Finanzsystem nach wie vor zu hoch ist, sind Größenordnung und Vernetzungsgrad einzelner Kreditinstitute („too-big-to-fail“ und „too-interconnected-to-fail“ Problematik) zu nennen. Das wird in Abbildung 4 deutlich, in der die möglichen Hilfen für einige europäische Großbanken dargestellt werden. Selbst nach der maximal möglichen Reduzierung von Gläubigeransprüchen (Bail-In) könnte die Schieflage nur einer der großen Banken das gesamte Volumen des einheitlichen Abwicklungsfonds aufzehren. Schon ohne die Folgewirkungen von abzuwickelnden Banken auf andere Banken wäre der Abwicklungsmechanismus überfordert (Finance Watch, 2013a). Das gefährdet aber die Glaubwürdigkeit, dass eine Abwicklung überhaupt möglich ist. So besteht die Gefahr, dass die Steuerzahler wieder beansprucht werden. Wenn der Abwicklungsmechanismus nicht glaubwürdig genug ist, kann das Banken dazu verleiten, ihre Risiken wieder zu erhöhen, weil sie darauf vertrauen, im Notfall gerettet zu werden.

Maßnahmen zur Bekämpfung dieses Problems sind nicht in genügendem Maße Bestandteil der Europäischen Bankenunion. Insbesondere erscheint die Konzentration auf Eigenkapitalerfordernisse nicht ausreichend.²⁶ Vielmehr müssten einzelnen Banken Obergrenzen ihrer Geschäftstätigkeit (nicht nur indirekt anhand der Eigenkapitalausstattung, sondern auch direkt etwa anhand von Marktanteilen) auferlegt werden und bestehende Institute bei Überschreiten dieser Größenordnung separiert werden (Finance Watch, 2013a).

²⁶ So ist etwa das Szenario denkbar, dass ein Institut bei ausreichender Eigenkapitalausstattung enormes systemisches Risiko durch marktbeherrschende Stellung in einzelnen Segmenten der Geschäftstätigkeit, wie etwa dem Devisenhandel, ausstrahlt.

4. Fazit

Die Europäische Bankenunion wurde mit dem Ziel einer einheitlichen Bankenüberwachung und –abwicklung eingeführt, um den Zielkonflikt zwischen Finanzmarktstabilität und Haftung der Steuerzahler aufzulösen und den Teufelskreis zwischen Staaten und Banken zu durchbrechen. Mit Zustimmung des Europäischen Parlaments wurde im April 2014 der hierfür notwendige europäische Gesetzgebungsprozess vollendet. Bis zum November 2014 fehlt allerdings noch ein wichtiger Baustein zur Einführung der Europäischen Bankenunion. Dabei handelt es sich um eine transparente Bestandsaufnahme der Bankbilanzen, das sogenannte Asset Quality Review. Hierfür notwendige Auffangmechanismen (Backstop) sind bislang nicht ausreichend vorhanden.

Mit den erhöhten Eigenkapitalanforderungen für systemisch wichtige Banken (Basel III) hat die Europäische Union versucht, dem Problem zu großer und zu stark vernetzter Banken zu begegnen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob höhere Eigenkapitalanforderungen allein ausreichend sind. Vielmehr müssten einzelnen Banken Obergrenzen ihrer Geschäftstätigkeit auferlegt werden und bestehende Institute bei Überschreiten dieser Größenordnung separiert werden.

Die Schieflage einer großen Bank würde den Abwicklungsmechanismus mit hoher Wahrscheinlichkeit blockieren, weil Abwicklungs- und Einlagensicherungsfonds zu knapp bemessen sind. In letzter Instanz müssten dann wieder die Steuerzahler in Anspruch genommen werden, um die Finanzstabilität zu erhalten. Große Banken könnten hierauf durch eine erneute Risikoerhöhung reagieren, weil für sie eine effektive Abwicklung unwahrscheinlich ist. Hier wäre die Vorgabe einer absoluten Schuldengrenze durch die Leverage Ratio hilfreich, die zwar geplant, aber noch nicht rigoros eingeführt wurde.

Die Europäische Bankenunion ist alles in allem ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, denn sie hat klarere und einheitliche Regeln zur Abwicklung von Banken eingeführt, die es vorher nicht gab. Die Erwartungshaltung, dass hierdurch nie wieder Steuergelder zur Bankenrettung benötigt werden, kann allerdings nicht erfüllt werden. Insbesondere sind europäischer Abwicklungs- und Einlagensicherungsfond bisher zu niedrig ausgestattet und das too-big-to-fail-Problem nicht genügend adressiert. Hier könnte der vorliegende Vorschlag eines sektoralen Sonderfonds hilfreich sein.

Literaturverzeichnis

- Acharya, V.V., Schnabl, P., 2010. Do Global Banks Spread Global Imbalances? Asset-Backed Commercial paper during the Financial Crisis of 2007-09. *IMF Economic Review* 58, 37–73.
- BCBS, 2011. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems (Technical Report). Bank for International Settlements, Basel, Schweiz.
- Blundell-Wignall, A., Roulet, C., 2012. Business Models of Banks, Leverage and the Distance-to-Default. *OECD Journal: Financial Market Trends* 1–29.
- Borio, C., Disyatat, P., 2011. Global Imbalances and the Financial Crisis: Link or no Link? BIS Working Paper.
- De Grauwe, P., Ji, Y., 2013. Self-fulfilling crises in the Eurozone: An empirical test. *Journal of International Money & Finance* 34, 15–36.
- Detzer, D., Herr, H., 2014. How different EU countries have supervised banking directives - Germany (EU Grant 266800 FESSUD No. Paper D4.06). Financialisation, Economy, Society and Sustainable Development, Berlin, Deutschland.
- Deutsche Bundesbank, 2013. Die Umsetzung von Basel III in europäisches und nationales Recht. *Monatsbericht* 57–73.
- Dübel, H.-J., 2013. The Capital Structure of Banks and Practice of Bank Restructuring.
- Europäische Kommission, 2010. Deposit Guarantee Schemes – Frequently Asked Questions (Pressemitteilung No. Memo/10/318). Brüssel, Belgien.
- Europäische Kommission, 2012. Neue Krisenmanagement-Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Bankenrettungen (Pressemitteilung No. IP/12/570). Brüssel, Belgien.
- Europäische Kommission, 2013a. Legislative package for banking supervision in the Eurozone – Frequently Asked Questions (Pressemitteilung No. Memo/13/780). Brüssel, Belgien.
- Europäische Kommission, 2013b. Capital Requirements - CRD IV/CRR – Frequently Asked Questions (Pressemitteilung No. Memo/13/690). Brüssel, Belgien.
- Europäische Kommission, 2013c. Proposal for a Single Resolution Mechanism for the Banking Union – Frequently Asked Questions (Pressemitteilung No. Memo/13/675). Brüssel, Belgien.
- Europäische Kommission, 2013d. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions (...) (Verordnungsentwurf No. 1093/2010). Brüssel, Belgien.
- Europäische Kommission, 2013e. Commissioner Barnier welcomes agreement between the European Parliament and Member States on Deposit Guarantee Schemes (Pressemitteilung No. Memo/13/1176). Brüssel, Belgien.
- Europäische Kommission, 2014a. Umfassende Reaktion der EU auf die Finanzkrise: Wichtige Schritte in Richtung solider Rahmenbestimmungen für den Finanzsektor in Europa und einer Bankenunion für den Euroraum (Pressemitteilung No. Memo/14/57). Brüssel, Belgien.

- Europäische Kommission, 2014b. A comprehensive EU response to the financial crisis: Substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone (Pressemitteilung No. MEMO/14/244). Brüssel, Belgien.
- Europäisches Parlament, 2010. Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme (Gesetzentwurf). Brüssel, Belgien.
- Europäisches Parlament, 2014a. Auskunft des Ausschusses für Wirtschaft und Finanzen (ecofin) auf Fragen des IMK. Düsseldorf, Deutschland.
- Europäisches Parlament, 2014b. Parliament negotiators rescue seriously damaged bank resolution system (Pressemitteilung No. 20140319IPR39310). Brüssel, Belgien.
- Europäisches Parlament, 2014c. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions (...) (Verordnung (EU) No. 1093/2010). Brüssel, Belgien.
- Eurostat, 2014. Summary table for the financial crisis.
- EZB, 2013. Note on Comprehensive Assessment from October 2013. Europäische Zentralbank, Frankfurt, Deutschland.
- EZB, 2014a. Webcast of public hearing on draft ECB-SSM Framework Regulation. Europäische Zentralbank, Frankfurt, Deutschland.
- EZB, 2014b. Öffentliche Konsultation zum Entwurf der SSM-Rahmenbedingungen der EZB: Fragen und Antworten. Europäische Zentralbank, Frankfurt, Deutschland.
- EZB, 2014c. Organisation of the SSM. Europäische Zentralbank, Frankfurt, Deutschland.
- FDIC, 2011. Assessments, Large Bank Pricing; Final Rule (Federal Register Vol. 76 No. 38). Federal Deposit Insurance Corporation, Washington, U.S.
- FDIC, 2013a. Deposit Insurance Funding: Assuring Confidence (Staff Paper). Federal Deposit Insurance Corporation, Washington, U.S.
- FDIC, 2013b. Regulatory Capital Interim Final Rule (Directors' Resource Center Presentation). Federal Deposit Insurance Corporation, Washington, U.S.
- Finance Watch, 2013a. The importance of being separated (Policy Note). Brüssel, Belgien.
- Finance Watch, 2013b. Europe's Banking Trilemma.
- FMSA, 2013. Finanzierung des SoFFin (Technical Report). Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, Frankfurt, Deutschland.
- Kopf, C., 2011. Restoring Financial Stability in the Euro Area. CEPS Policy Brief.
- Lautenschläger, S., 2013. Von der Aufsicht zur Abwicklung: Eine deutsche Sicht (Rede beim Institute of International and European Affairs). Deutsche Bundesbank, Dublin, Irland.
- Lindner, F., 2013. Banken treiben Eurokrise. IMK Report 82. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.
- Merler, S., Pisani-Ferry, J., 2012. Hazardous Tango: Sovereign-Bank Interdependence and Financial Stability in the Euro Area. Banque de France Financial Stability Review 1–10.

- Rat der Europäischen Union, 2013. Verordnung des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (Verordnung (EU) No. 1024/2013). Luxemburg, Luxemburg.
- Reischle, J., 2013. Die Bankenunion als Teil eines neuen Ordnungsrahmens der Währungsunion (Technical Report). Deutsche Bundesbank, Frankfurt, Deutschland.
- Sachverständigenrat, 2013. Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik (Jahresgutachten No. 2013/14). Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, Deutschland.
- Shin, H.S., 2012. Global Banking Glut and Loan Risk Premium. IMF Economic Review 60, 155–192.
- Speyer, B., 2013. EU Bankenunion: Richtige Idee - Schlechte Durchführung. Deutsche Bank Research, Frankfurt, Deutschland.
- The Economist, 2014. Leverage ratios leavened (Zeitschriftenartikel). London, UK.
- US Government, 2005. FDIC Rules and Regulations (Capital measures and capital category definitions No. §325.103). Washington, U.S.
- Véron, N., 2014. European Banking Union: Current Outlook and Short-Term Choices (Statement presented at the conference “Banking Union and the Financing of the Portuguese Economy”). Peterson Institute for International Economics and Bruegel Institute, Lisboa, Portugal.
- Zotter, T., 2012. Bankenrestrukturierung und -abwicklung. Wirtschaft und Gesellschaft 38, 671–714.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany
Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Policy Brief is an irregular online publication series available at:
http://www.boeckler.de/imk_5036.htm

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
