

BANKENUNION INNERHALB DER EU

Gedanken zur gegenwärtigen Situation

Der Beschluss der 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) im Juni 2012 zur Gründung einer Bankenunion ist Ausdruck eines deutlichen politischen Bekenntnisses zu Europa. Ist mit diesem ehrgeizigen EU-Projekt ein historisch bedeutsamer Schritt in Richtung weiterführender Integration, vor allem des europäischen Finanzsektors gemacht worden? Wird die Bankenunion die Wirtschafts- und Währungsunion wieder stärker zusammenführen und die Bedingungen für Wirtschaftswachstum verbessern? Nach drei Jahrzehnten geldpolitischer Deregulierung, die Europa an den Rand des finanziellen Abgrunds geführt hat, geht es nunmehr darum, Vorkehrungen zu treffen, damit zukünftig desaströse Entwicklungen wie in den Folgejahren von 2008 verhindert werden.¹

Über einen demokratischen Grundsatz muss von vornherein Klarheit bestehen: Solange es keine voll ausgestaltete politische Union gibt, müssen im europäischen Verbund für Zahlungen direkt aus den Budgets der Mitgliedstaaten an notleidende Partnerländer die nationalen Parlamente das letzte Entscheidungsrecht behalten. Die im Artikel 125 des Lissabonner Vertrages (AEUV²) verankerte No-bail-out-Klausel, wonach weder einzelne Teilnehmerländer noch die Gemeinschaft als Ganzes für Verbindlichkeiten und Schulden anderer Mitgliedländer haften oder aufzukommen haben, ist ohne eine übergeordnete politische Gesamtverantwortung fundamental. Es gibt keine den Bürgern zu vermittelnde Erklärung, weshalb ihr Staat und damit unter Umständen sie selbst als Steuerzahler für unverantwortliche, primär profitorientierte Geschäfte von – sowohl gebietfremden und grenzüberschreitenden als auch inländischen – Banken das wirtschaftliche Risiko tragen sollen. Das gilt erst recht für Altlasten, die durch Aktivitäten in der Vergangenheit entstanden sind, als allein nationale Gremien für die Aufsicht zuständig waren. Risiko und Verantwortung und damit Haftung gehören in freiheitlichen Gesellschaftsordnungen untrennbar zusammen. Es darf nicht sein, dass Banken sich aufgrund ihrer vermeintlichen Systemrelevanz auf die Hilfe des Staates, also letztendlich des Steuerzahlers verlassen können. Das führte in der Tendenz dazu, überhöhte Risiken (Moral Hazard) einzugehen, wodurch die Krisenanfälligkeit des gesamten Systems stiege.

Eine Bankenunion, die das Finanzsystem in Europa sicherer machen, einen deutlichen Fortschritt zur Durchsetzung des Haftungsprinzips bewirken und damit den Steuerzahler vor ungerechtfertigten, durch die Banken verursachten Risiken und finanziellen Lasten schützen soll, erfordert

- eine strenge gemeinschaftliche Beaufsichtigung des Finanzsektors,
- umfassende Vorkehrungen sowohl zur Abwicklung maroder als auch

¹ insbesondere wie in Irland, Spanien und Zypern. Diese drei Länder mussten die EU um finanzielle Hilfe für ihre konkursbedrohten Banken bitten, nachdem ihre nationalen Bankenaufsichten versagt hatten.

² Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

- Sanierung noch überlebensfähiger Banken,
- ausreichende bankenindividuelle Eigenkapitalunterlegungen und
- klare Haftungsregeln.

Es stellt sich die Frage, ob die von den drei Verhandlungsparteien – Europaparlament, Finanzministerrat und Brüsseler Kommission, kurz: Trilog – beschlossene Bankenunion diesen Anforderungen gerecht wird.

Die Bankenunion der Eurozone steht im Wesentlichen auf drei Säulen:

- 1) Einem *einheitlichen Bankenaufsichtmechanismus* (**Single Supervisory Mechanism, SSM**). Die Globalisierung der Finanzmärkte erfordert eine überregional ausgerichtete Bankenaufsicht. In diesem Sinne wird die Europäische Zentralbank (EZB) am 4. November 2014 die zusätzliche Aufgabe übernehmen, die Bilanzen der größten Geldhäuser der Euro-Staaten in regelmäßigem Turnus zu analysieren (**Asset Quality Review, AQR**). Dabei geht es darum, in den Bankbilanzen schlummernde Risiken, vor allem versteckte Verluste aufzudecken und bei festgestellten Kapitallücken die Institute dazu zu veranlassen, deren Unterkapitalisierung durch Beschaffung neuen Eigenkapitals zu schließen. Dieser Bilanz-Check wird ergänzt durch einen Stresstest, wobei die Ergebnisse beider Regelwerke zusammengeführt werden (Join-up). Die Überprüfung umfasst auch die Bewertung von Kreditsicherheiten und die Pragmatik der Risikovorsorge. Sie wird auf den Grundlagen einer EU-verbindlichen Definition für ausfallgefährdete Kredite (Non Performing Loans) sowie festgelegter Kriterien für die Risikogewichtung wesentlicher Rechnungsposten durchgeführt. Dabei ist es außerordentlich wichtig – das hat die Finanzkrise gelehrt –, dass die Zugriffsgeschwindigkeit auf aktuelle Daten und Berichte hoch ist. Mit Investitionen in die Informationstechnologie können deutliche Zeitersparnisse erzielt werden. Der Bankenaufsichtmechanismus soll verloren gegangenes Vertrauen in das europäische Bankensystem wieder zurückgewinnen.
- 2) Das Herzstück der Bankenunion ist der *einheitliche europäische Bankenabwicklungsmechanismus* (**Single Resolution Mechanism, SRM**) für die 18 Euro-Staaten. Danach gelten zukünftig für die geordnete Auflösung von Banken mit nicht mehr fortbestandsfähigen Geschäftskonzeptionen und die Sanierung von in Schieflage geratenen Banken einheitliche Regeln. Er besteht aus zwei Elementen: Der Abwicklungagentur, die auf Initiative der EZB über das weitere Prozedere entscheidet³ und dann das folgende Vorgehen überwacht. Dabei ist wichtig, dass Abwicklungagentur und EZB eng zusammenarbeiten, weil Aufsicht und Abwicklung im Grunde in einer Hand liegen sollten. In der politischen Diskussion gehen darüber die Meinungen allerdings auseinander. Das zweite Element des SRM ist der Abwicklungsfonds. Der Fonds soll gewährleisten, dass zukünftig die Banken

³ Die Brüsseler Kommission kann das Ergebnis der Abwicklungagentur prüfen und bei Bedenken Einspruch einlegen, worüber dann der Ministerrat zu entscheiden hat.

untereinander für finanzielle Lasten eintreten und nicht die Steuerzahler letztendlich haften. Am Ende seiner Aufbauphase ist eine Gesamtsumme in Höhe von 55 Milliarden Euro vorgesehen.

- 3) Die dritte Säule betrifft die interne Haftung in Form einer Haftungskaskade. Die Mittel des Abwicklungsfonds (Restrukturierungsfonds) stehen erst dann zur Rekapitalisierung zur Verfügung, wenn zuvor Aktionäre und Gläubiger ihren dem Grundprinzip der Marktwirtschaft entsprechenden Haftungsbeitrag geleistet haben (Bail-in).

Grundsätzlich müssen die Banken zunächst vorsorglich ihre Verbindlichkeiten mit ausreichendem Eigenkapital unterlegen. Ausreichend heißt, das Eigenkapital sollte so hoch sein, dass die einzelne Bank in einer Krise ohne Inanspruchnahme externer Mittel mindestens 30 Tage ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen kann. Dazu müsste die Eigenkapitalbasis nach den Risiken jeder einzelnen Forderung und in Relation zu den gesamten bilanziellen und außerbilanziellen Forderungen (Leverage Ratio) bemessen werden. In Bezug zur jeweiligen Bilanzsumme sind die vorgesehenen drei Prozent eindeutig zu wenig; acht Prozent müssten es mindestens sein. – Damit haften die Aktionäre zunächst mit den nicht ausgeschütteten, wirtschaftlich im Grunde ihnen zustehenden, jedoch vorenthaltenen Gewinnen. Darüber hinaus müssen die Aktionäre mit ihren Anteilsrechten die Lasten einer Sanierung oder geordneten Abwicklung ihrer maroden Bank tragen. Beide Komponenten stellen das 'harte Kernkapital' dar.

Das Haftungsgefälle wird fortgesetzt mit den Kreditoren der Bank, und zwar zunächst mit den nachrangigen (junior creditor) und dann mit den vorrangigen Gläubigern (senior creditor). Und schließlich werden die Sparer als Inhaber von Forderungen gegen ihre Bank zur Lastenverteilung herangezogen. Im Hinblick auf deren Einlagen haben sich die EU-Mitgliedstaaten aus verteilungspolitischen Gründen nach dem Vorbild des deutschen Einlagensicherungs- und Anlagenschädigungsgesetzes auf ein analoges Regelwerk geeinigt. In diesem Sinne bleiben Spareinlagen bis zu 100.000 Euro pro Kunde von der Haftung verschont.⁴

- Ob die beschlossene Bankenunion die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen und das Vertrauen in den Finanzsektor wiederherstellen kann, wird die Zukunft zeigen. Beim Aufsichtmechanismus geht es darum, die Schwachstellen im Finanzsektor offenzulegen. Dazu müssen die Banken verpflichtet werden, zukünftig ihre Finanzaktivitäten außerhalb der Bilanzen klar auszuweisen. Ferner müssen Risiken, die aus Finanzierungen über Wertpapierfirmen, Versicherungsgesellschaften und Treuhandunternehmungen resultieren, umfassend aufgelistet werden.

⁴ Konkret bedeutet das: Die EU-Länder haben sich zur Absicherung von Sparguthaben zum Aufbau eines nationalen Fonds verpflichtet, der pro Bankkunde Guthaben bis zu 100.000 Euro garantiert.

Zuständig für die Bankenaufsicht sind zukünftig unterschiedliche Gremien. Während die rund 120 größten Kreditinstitute der Euro-Staaten, die sogenannten systemrelevanten Banken, dem einheitlichen europäischen Bankenaufsichtmechanismus (SSM) der EZB unterstehen, verbleibt der Rest von circa 5.800 als weniger bedeutend eingestuftem Banken – vorerst jedenfalls – unter der Aufsicht der nationalen Behörden. Diese Differenzierung wirft die Frage auf, weshalb die europäischen Großbanken nur 85 Prozent der Kosten der neuen EZB-Bankenaufsicht zu tragen brauchen und die restlichen 15 Prozent von den übrigen Geldhäusern finanziert werden müssen.

Eine solche Aufteilung dieser außerordentlich wichtigen Aufgabe lässt außer Acht, dass innerhalb des gesamten Bankensektors enge wechselseitige Beziehungen bestehen. Auch die weniger großen Banken führen zum Teil riskante Transaktionen auf eigenen Rechnungen (sogenannter Eigenhandel) durch. Außerdem parken sie ihre liquiden Mittel oft in vermeintlich sicheren Staatsanleihen. Diese werden generell als problemlos oder zumindest weniger risikobelastet eingestuft. Die Erfahrungen aus den Krisenjahren haben aber gezeigt, dass solche Zensuren willkürlich sind. Sie vernachlässigen die oft zu beobachtende wechselseitige Verzahnung zwischen Staatsschulden- und Bankenrisiken. Wenn zum Beispiel Staaten insolvenzgefährdet sind, kann sich das daraus resultierende Ausfallrisiko je nach Umfang der im Einzelfall im Depot befindlichen Bonds auf die betreffende Bank übertragen.

Nicht nur die global agierenden Großbanken repräsentieren den Bankensektor. Durch die enge Vernetzung der Akteure im Finanzsektor kann eine Trennlinie zwischen den systemrelevanten und den weniger bedeutenden Banken nicht exakt gezogen werden. Es fehlen dafür praktikable Kriterien. Eine Bilanzsumme von über 30 Milliarden Euro oder 20 Prozent der Wirtschaftsleistung des betreffenden Landes ist dafür allein noch kein hinreichendes Indiz. Insofern sollten uneingeschränkt **alle** Geldinstitute einer zentralen europäischen Kontrolle unterstellt werden. Nur so kann EU-weit eine zielgerichtete europäische Aufsicht erreicht werden. Dabei kommt es darauf an, dass Risikobewertungen, Prüfungen der Qualitäten vergebener Kredite und anderer Aktiva sowie Stresstests nach einheitlichen Gesichtspunkten (zum Beispiel unter Zugrundelegung bestimmter Krisenszenarien) vorgenommen werden.

Je mehr Banken reguliert werden, umso stärker ist der Anreiz für die Finanzmarktakteure, in Bereiche auszuweichen, die nicht dem strengen Bankenaufsichtmechanismus unterliegen, wie beispielsweise Hedgefonds, Private-Equity-Fonds, Conduits, Structured Investment Vehicles. Folglich müssen Lösungen gefunden werden, diese sogenannten Schattenbanken einem analogen Regime zu unterwerfen.

Auf alle Fälle ist die Bankenaufsicht, so wie sie im Rahmen der Bankenunion vorgesehen ist, eine Mammutaufgabe. Sie ist nur mit einem entsprechend großen Mitarbeiterstab zu bewältigen. Dieser muss die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten besitzen, hochkomplexe Derivate, die ihnen zugrunde liegenden Sicherheiten und die verbleibenden Risiken zu bewerten. Fraglich ist, ob die EZB

organisatorisch und personell darauf vorbereitet und somit der richtige Mandatsträger ist.

• Berücksichtigt man, dass seit Ausbruch der Finanzkrise die Staatengemeinschaft mit mehr als 1,5 Billionen Euro intervenieren musste⁵, um systemrelevante Banken⁶ vor dem Zusammenbruch zu bewahren, ist für den Abwicklungsfonds eine Zielsumme in Höhe von 55 Milliarden Euro völlig unzureichend. Auch die deutsche Monopolkommission hält angesichts der Größe mancher Banken dies für zu niedrig. Allein die deutsche Commerzbank benötigte in ihren Krisenjahren Staatshilfen in Höhe von mehr als 18 Milliarden Euro. Sollte es erneut zu einer Systemkrise kommen, wären die Finanzmittel des Fonds schnell erschöpft. Daran kann die Bestimmung nichts ändern, dass im Einzelfall der Fonds nach Bail-in finanzielle Mittel nur in Höhe von höchstens fünf Prozent der jeweiligen Bilanzsumme zur Verfügung stellen darf. Mit einem Abwicklungsfonds in dieser sehr bescheidenen Höhe kann das Finanzsystem in der Euro-Zone kaum sicherer gemacht werden, und die Steuerzahler als letzte Instanz können nicht vor ungerechtfertigten Belastungen geschützt werden.⁷

Um die Beiträge zur Bildung des Abwicklungsfonds für die Banken in moderaten Größenordnungen zu halten, waren für seinen Aufbau ab 2015 zunächst zehn Jahre diskutiert worden; schließlich hat man sich auf acht Jahre geeinigt. Das ist dennoch eine lange Zeitspanne, zumal in deren Verlauf die Mittel nur stufenweise vergemeinschaftet werden. Es ist keineswegs sicher, dass in dieser Ansparphase nicht erneut Bankenkrisen entstehen und die bis dato angesammelten Mittel dann ausreichen werden.

Damit in der Ansparphase nicht doch wieder die Steuerzahler die Lasten zu tragen haben, ist vorgesehen, dass in dieser Zeit im Notfall auf Antrag des zuständigen Euro-Staates zur direkten Rekapitalisierung von Banken Mittel des Europäischen Stabilitätsfonds (European Stability Mechanism, ESM) in Anspruch genommen werden können. Der ESM bleibt also wie bisher das Sicherheitnetz ('Backstop') für nicht leistungsfähige Mitgliedstaaten. Auf ihn kann allerdings nur dann zurückgegriffen werden, wenn zuvor konkrete Auflagen erfüllt worden sind.⁸

⁵ Das sind finanzielle Mittel, die in den öffentlichen Haushalten für Sanierungen der Infrastrukturen, Ausbau der Bildungssysteme sowie Forschungen und Entwicklungen fehlen.

⁶ von denen einige höhere Bilanzsummen haben als das Bruttoinlandprodukt in einigen mittleren EU-Staaten. – Allein die Bilanzsumme der *Deutschen Bank* bewegt sich in einer Größenordnung von circa 60 Prozent der gesamten deutschen Wirtschaftsleistung.

⁷ Auch wenn in solchen prekären Situationen beim Euro-Rettungsschirm ESM für eine direkte Rekapitalisierung der Bank – nach finanzieller Beteiligung des Heimatlandes – ein Antrag auf ergänzende Hilfe in beschränktem Umfang gestellt werden kann.

⁸ Als Erstes müssen gemäß dem internen Haftungsprinzip die Aktionäre und Gläubiger der in Not geratenen Banken für deren Verluste aufkommen (Bail-in). Außerdem müssen zur Inanspruchnahme des ESM zuvor die nationalen Einlagensicherungsfonds (Restrukturierungsfonds) ausgeschöpft worden sein. Einen direkten Zugang zum ESM gibt es für die Banken nicht. Die Inanspruchnahme ist nur über die betreffenden Heimatstaaten auf deren Antragstellung möglich und nur dann, wenn diese nicht in der Lage sind, die verbleibenden

☛ Über die Ausführungsbestimmungen zur Bemessung der bankenindividuellen Abgaben zur Bildung des europäischen Restrukturierungsfonds wird noch verhandelt. Grundsätzlich sollten sich die Abgaben aus zwei Komponenten zusammensetzen: Zum einen aus einem risikounabhängigen, auf die Bilanzsumme, also die Institutsgröße bezogenen Sockelbetrag (fixer Prozentsatz der Passiva); zum anderen aus einem vom Risikoprofil der jeweiligen Bank abhängigen Teil, wodurch die Beiträge der stärker wagnisbereiten großen Häuser tendenziell höher ausfielen. Durch eine solche Kombination wären die Abgaben im Zeitverlauf weniger schwankungsanfällig. Das liegt im Interesse eines möglichst kontinuierlichen Fondsaufbaus.

Die Frage, ob bei der Bemessung der Beiträge, insbesondere unter Berücksichtigung der Vorschriften für die Risikovorsorge gemäß Basel III, Ausnahmen, Freibeträge oder Freigrenzen – beispielsweise im Hinblick auf die Größe der einzelnen Kreditinstitute oder ihre schwergewichtigen Geschäftsfelder – konzidiert werden sollten, muss noch länderübergreifend erörtert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass vor allem die mittelständische Wirtschaft zur Finanzierung ihrer Investitionen auf Kredite von leistungsfähigen kleineren und mittelgroßen, oft nur regional vertretenen Instituten angewiesen ist.

Die Bankenabgabe muss steuerrechtlich länderübergreifend einheitlich geregelt werden. Das ist wichtig, damit es im europäischen Bankensektor nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt. Sie sollte nicht von der Steuerbemessungsgrundlage absetzbar sein, weil das sonst zu Mindereinnahmen für die Staaten führte. Früher oder später würden dann die Steuerzahler doch zusätzlich belastet, wenn es wieder einmal darum geht, die Staatseinnahmen der Entwicklung der Staatsausgaben anzupassen. Die Steuerzahler würden damit praktisch indirekt den Fonds mitfinanzieren.

☛ Die interne Haftung ist auf acht Prozent der Bilanzsumme der jeweiligen insolventen Bank beschränkt. Nach marktwirtschaftlichen Haftungsprinzipien ist eine solche Begrenzung völlig unverständlich. Außerhalb der Bankenwelt haften bei Zahlungsunfähigkeit einer Unternehmung Anteilhaber und Gläubiger uneingeschränkt. Es stellt sich die Frage, weshalb im Bankensektor die interne Haftung begrenzt sein soll und weshalb es acht Prozent sein sollen. Damit wird der größte Teil der 'Bail-in'-Ressourcen nicht zur Schuldendeckung herangezogen.

☛ Mit Nachdruck muss von vornherein und unmissverständlich klargestellt werden, dass ohne Eigentümer- und Gläubigerhaftung vorsorgliche staatliche Rekapitalisierungen, also vorbeugende Staatshilfen, ausgeschlossen sind. Das muss auch für besondere Notfälle gelten, wenn systemische Finanzmarktkrisen eintreten drohen. Anderenfalls würde das interne Haftungsprinzip ausgehebelt, und es würden Umgehungsmöglichkeiten geschaffen.

finanziellen Lücken aus ihren Budgets – im Sinne eines 'National Backstops' – zu schließen. Allerdings stiege damit die Verschuldung der antragstellenden Länder, was angesichts des Vertrauensverlustes im Verlauf der Euro-Krise ja gerade verhindert werden sollte.

Die Bankenunion ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die drei Säulen weisen allerdings Schwachstellen auf. Das gilt ganz besonders für die Höhe des angestrebten Abwicklungsfonds. In Anbetracht der Erfahrungen aus den zurückliegenden Krisenjahren ist sie geradezu lächerliche. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten von EZB und nationalen Gremien bei der Bankenaufsicht lassen daran zweifeln, ob diese fundamentale Aufgabe nach einheitlichen Kriterien durchgeführt wird. Außerdem ist es unbegreiflich, weshalb die interne Haftung auf acht Prozent der Bilanzsumme der insolventen Bank begrenzt ist.⁹ Eine solche Beschränkung verstößt gegen ein zentrales Prinzip der Marktwirtschaft. Diese Einschränkung erleichtert den Zugriff auf den Fonds und reduziert die disziplinierende Wirkung der internen Haftung. Insgesamt ist es fraglich, ob mit der Bankenunion in der vorgesehenen Ausgestaltung die gesetzten Ziele erreicht werden können.

Oktober 2014

Manfred O. E. Hennies
Kiel/Warder, Deutschland

Matti Raudjärv
Tallinn/Pirita-Kose und Pärnu,
Estland

⁹ Das gilt in gleicher Weise für die mögliche Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Europäischen Stabilitätsfonds (ESM) während der achtjährigen Aufbauphase des Abwicklungsfonds.