Die globale Finanz- und Schuldenkrise hat zu hohen fiskalischen Kosten und erheblichen volkswirtschaftlichen Verwerfungen in Europa geführt. Zu instabil und komplex ist das international verwobene Finanzsystem, zu stark der finanzielle Nexus zwischen Staaten und Banken. Vor diesem Hintergrund erscheint die Errichtung der Europäischen Bankenunion als ein wichtiger Schritt hin zu einer Stärkung des Haftungsprinzips und zu mehr Stabilität in Europa. Doch kann das Projekt der Bankenunion die gesetzten Ziele erreichen?

Der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, begrüßt die Schaffung gemeinsamer europäischer Institutionen zur Aufsicht, Regulierung und Abwicklung von Banken, fordert darüber hinaus aber die Notwendigkeit weiterer Reformen. Die von den Banken eingegangenen Risiken müssen bei den Eigentümern der Banken und deren Gläubigern verbleiben. Zur Stärkung des Haftungsprinzips fordert der Kronberger Kreis, die Leverage Ratio der Banken weiter zu erhöhen und Staatsanleihen in die Risikogewichtung einzubeziehen. Außerdem wird die Haftungskaskade aus privatem Kapital, Restrukturierungsfonds und Europäischem Stabilitätsmechanismus erst im Jahr 2024 voll greifen, letztlich aber auch dann eine systemische Krise nicht bewältigen können. Nur wenn die Bankenunion stärker auf das Prinzip Haftung und weniger auf das Prinzip Hoffnung setzt, wird sie erfolgreich Krisen verhindern und bewältigen können.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.

ISBN 3-89015-118-3

Kronberger Kreis 59

59

Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung

STIFTUNG Marktwirtschaft

Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über http://ddb.de abrufbar.

© 2014

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-118-3
Titelfoto: © qphotomania – Fotolia.com

Executive Summary 5

I Das Projekt der Europäischen Bankenunion 7

II Bisherige Schritte in Richtung einer Europäischen Bankenunion 12

III Bewertung und weiterer Reformbedarf 19
3.1 Größe und Struktur des Bankensektors im Euroraum 20
3.2 Erreicht das Projekt der Bankenunion die gesetzten Ziele? 25
3.2.1. Die Stabilität des Finanzsektors und die gegenseitige finanzielle Abhängigkeit von Staaten und Banken 25
3.2.2. Effizienz der Abwicklung von Banken und besserer Schutz der Steuerzahler 30
3.2.2.1. Ausnahmen von der Regel der privaten Haftung 31
3.2.2.2. Vorkehrungen zur Verfügbarkeit von haftendem Kapital 33
3.2.2.3. Das Verhältnis zu bestehenden Sicherungssystemen 34
3.2.3. Die Fragmentierung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen überwinden 34

IV Übergangsprobleme 36

V Fazit 38

Literaturverzeichnis 40

Executive Summary

Die Wirtschaftslage der Eurozone ist über sechs Jahre nach dem Ausbruch der globalen Finanzkrise noch immer fragil. Zu hoch waren die fiskalischen Kosten der Bankenrettung, zu unterschiedlich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und strukturellen Probleme in den Mitgliedstaaten. Die Staatsverschuldung hat sich in dieser Zeit massiv erhöht und die Arbeitslosenquoten im Durchschnitt erheblich verschlechtert. Einige Staaten werden noch Jahre benötigen, bis die Wirtschaftsleistung wieder ihr Vorkrisenniveau erreicht.

Die krisenverstärkende Wirkung der finanziellen Abhängigkeit zwischen Banken und nationalen Staatshaushalten hat deutlich gemacht, dass eine stärkere Regulierung und Aufsicht für international agierende Finanzinstitute notwendig ist. Die Abwälzung von Bankenrisiken auf die Steuerzahler muss zurückgedrängt und zugleich dem Prinzip eigenverantwortlicher Haftung konsequent Geltung verschafft werden. Neben einer gemeinsamen Bankenaufsicht und -regulierung müssen daher auch rechtliche Abwicklungs- und Restrukturierungsmöglichkeiten für Banken in finanzieller Schieflage vorhanden sein. Dabei gilt es darauf zu achten, dass eingegangene Risiken in erster Linie und größtenteils vom Verursacher getragen werden. Eine geregelte Restrukturierung hat neben dem Eigenkapital der Banken auch deren Gläubiger einzubeziehen. Eine Beteiligung der Steuerzahler sollte hingegen nur als ultima ratio, zur Vermeidung einer systemischen Krise, in Frage kommen.

Systemische Krisen von vornherein zu verhindern muss daher oberstes Gebot einer funktionierenden Bankenunion sein. Die gemeinsame Bankenaufsicht und -regulierung muss dafür Sorge tragen, dass genügend Anreize für ein risikobewusstes Handeln der Banken geschaffen und bestehende Risiken mit ausreichend Eigenkapital unterlegt werden. Außerdem muss gewährleistet sein, dass der finanzielle Nexus zwischen Banken und Staaten reduziert und das „Too-big-to-fail“-Problem minimiert wird. Nur wenn die Bankenunion stärker auf das Prinzip Haftung und weniger auf das Prinzip Hoffnung setzt, wird sie erfolgreich Krisen verhindern und bewältigen können.

Die vorliegende Studie analysiert, ob die Europäische Bankenunion die in sie gesetzten Ziele und Erwartungen erfüllen kann. Dies geschieht auf der Basis verschiedener Teiluntersuchungen, die die Stabilität des Finanzsektors, die Abhängigkeit von Staaten und Banken, die Effizienz der Abwicklung von Finanz-

instituten und die Fragmentierung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen beinhalten. Der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, schlussfolgert, dass die Errichtung der Bankenunion ein im Grundsatz richtiger und wichtiger Schritt hin zu einer stabileren Eurozone ist. Insbesondere die Verringerung der impliziten Staatshaftung für Banken und die stärkere Einbeziehung privaten Kapitals werden positiv bewertet.

Dennoch gibt es in der Europäischen Bankenunion weiteren Reformbedarf. Zur Stärkung des Haftungsprinzips fordert der Kronberger Kreis, die Leverage Ratio der Banken an der 8-Prozent-Schwelle, die als Vorbedingung für einen Zugriff auf den Restrukturierungsfonds (SRF) gilt, zu orientieren. Zudem muss das für ein Bail-in vorgesehene Kapital im Krisenfall tatsächlich zur Verfügung stehen und darf nicht über hybride Finanzierungsinstrumente oder nachrangiges Fremdkapital aufgeweicht werden. Vorgesehene Ausnahmen für ein Bail-in müssen kritisch überprüft werden. Bestehende Sicherungssysteme, beispielsweise bei den Sparkassen und Genossenschaftsbanken in Deutschland, dürfen jedoch keinen Nachteil bedeuten, wenn SRF-Mittel beansprucht werden. Der SRF muss darüber hinaus ein von den Banken finanzierter Fonds bleiben und darf nicht mit staatlichen Garantien versehen werden.

Handlungsbedarf besteht außerdem bei der bestehenden gegenseitigen finanziellen Abhängigkeit zwischen Banken und nationalen Staatshaushalten. Auch künftig gelten Staatsanleihen im Rahmen der Risikogewichtung als Investition ohne Ausfallrisiko. Dadurch werden Fehlanreize für Banken geschaffen, Investitionen in Staatsanleihen von Ländern mit schwacher Bonität (und dadurch höheren Renditechancen) vorzunehmen, die die Risiken der Bankbilanzen unnötig erhöhen. Außerdem fördert diese Regelung die Tendenz zu übermäßiger Staatsverschuldung – vor allem in den weniger solventen Staaten. Der Kronberger Kreis fordert daher, diese gesamtwirtschaftlich schädigende Privilegierung staatlicher Schuldner dringend abzubauen.

Es bleibt außerdem fraglich, ob das Volumen der vorgesehen Haftungskaskade aus privaten Mitteln, SRF und Europäischem Stabilitätsmechanismus (ESM) angesichts der enormen Bankbilanzen für eine größere Bankenkrise ausreicht. Der SRF wird zudem nur schrittweise aufgebaut und kann erst ab dem Jahr 2024 voll greifen. Das „Too-big-to-fail“-Problem wird durch die derzeitigen Regelungen ebenfalls nicht gelöst. So verbleibt die Europäische Bankenunion in der Schwebe zwischen Haftung und Hoffnung. Das Prinzip Hoffnung ist aber keine tragfähige Basis für die Vermeidung zukünftiger Bankenkrisen.

I Das Projekt der Europäischen Bankenunion

1. Die globale Finanzkrise und die Verschuldungskrise im Euroraum haben in Europa tiefe Spuren hinterlassen. Die Wirtschaftsleistung ist deutlich eingebrochen. Einige Staaten werden noch Jahre benötigen, bis die Wirtschaftsleistung wieder das Vorkrisenniveau erreicht. In großem Umfang mussten öffentliche Mittel mobilisiert werden, um den Finanzsektor zu stabilisieren. Im Zeitraum zwischen Oktober 2008 und Oktober 2012 hat die Europäische Kommission EU-weit Beihilfen an den Finanzsektor in Höhe von insgesamt 5.058,9 Mrd. Euro genehmigt (40,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der EU). Der größte Teil entfiel auf das Jahr 2008, das Jahr des Ausbruchs der Finanzkrise (3.394 Mrd. Euro bzw. 27,7 Prozent des BIP der EU). Von den genehmigten Hilfen wurden bis Ende 2011 Mittel in Höhe von 1.616 Mrd. Euro (13 Prozent des BIP der EU) tatsächlich eingesetzt.[1]

2. Nicht alle diese Mittel sind zur Deckung von Verlusten erforderlich. In erheblichem Umfang handelt es sich um Garantien, Bürgschaften oder Kredite, die dem Staat zwar Risiken aufbürden, die letztlich aber nicht zu Einbußen für die Steuerzahler führen müssen. Deshalb sind Berechnungen zu den tatsächlichen fiskalischen Kosten der Bankenrettung schwierig, und ihre Ergebnisse hängen vom Bezugszeitpunkt ab. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Ergebnisse einer Schätzung der fiskalischen Kosten der Bankenrettung in ausgewählten Ländern in den ersten vier Krisenjahren.

3. Die Kombination aus Wirtschaftsabschwung und hohen Ausgaben für die Bankenrettung hat zudem die öffentliche Verschuldung massiv ansteigen lassen. Tabelle 1 enthält Zahlen zum Anstieg der Staatsverschuldung in den ersten vier Jahren der Krise. Einige Staaten konnten die mit der Finanzkrise einhergehenden Belastungen nur mit Hilfen von außen auffangen.

1 Vgl. European Commission (2012a), S. 30ff.

Tabelle 1: Geschätzte Kosten der Finanz- und Verschuldungskrise (erste vier Krisenjahre, in Prozent des BIP)

Land	Fiskalische Kosten der Bankenrettung	Anstieg der Staatsverschuldung
Irland	40,7	72,8
Griechenland	27,3	44,5
Niederlande	12,7	26,8
Vereinigtes Königreich	8,8	24,4
Belgien	6,0	18,7
Österreich	4,9	14,8
Spanien	3,8	30,7
Deutschland	1,8	17,8
Frankreich	1,0	17,3
Italien	0,3	8,6
Portugal	0,0	33,6

Quelle der Daten: Laeven und Valencia (2013).

4. Die europäische Politik hat auf die Krise mit einer Reihe von institutionellen Reformen reagiert, die das Ziel haben, die Stabilität und Funktionsfähigkeit der Staatsfinanzen, des Finanzsektors und der Wirtschaft insgesamt zu verbessern.[2] Dabei spielt das Projekt der Bankenunion eine zentrale Rolle. Die Bankenunion ist nicht auf den Euroraum beschränkt, aber der besonders dramatische Verlauf der Krise in der Währungsunion war und ist der wichtigste Grund für dieses Reformprojekt.

5. Mit der Bankenunion sollen drei Schwächen des institutionellen Gefüges der Währungsunion behoben werden.[3] Erstens soll die gegenseitige finanzielle Abhängigkeit zwischen den nationalen Staatshaushalten und den Banken reduziert werden. In der Verschuldungskrise im Euroraum hat diese Abhängigkeit destabilisierend gewirkt. In Mitgliedstaaten, deren Staatsfinanzen durch den wirtschaftlichen Abschwung belastet wurden, sank das Vertrauen in die

2 Vgl. Kronberger Kreis (2012).

3 Vgl. European Commission (2012a), S. 30ff.

Stabilität des Bankensektors, unter anderem weil viele Banken stark in heimischen Staatsanleihen engagiert waren. Außerdem wurde erwartet, dass die Stützung von Banken im Krisenfall die Staatsfinanzen überlasten könnte. Die Refinanzierungsbedingungen der Banken verschlechterten sich deshalb, das verstärkte wiederum den wirtschaftlichen Abschwung und damit den Druck auf die Staatsfinanzen. Die Verbindung zwischen nationalen Staatsfinanzen und nationalen Bankensystemen war in der Krise außerdem ein wichtiger Grund für die Verletzung der No-Bailout-Klausel. Eine Restrukturierung von Staatsschulden überschuldeter Mitgliedstaaten erschien sehr riskant, weil ein Schuldenschnitt Banken in Schieflage gebracht hätte, die stark in Staatsanleihen engagiert waren.

6. Zweitens ist es nach verbreiteter Auffassung im Laufe der Krise zu einer unerwünschten Fragmentierung des Finanzsektors in Europa gekommen. Die Finanzierungsbedingungen für Banken und das Vertrauen der Investoren wurden demnach zunehmend durch die Bonität des Sitzstaates der Bank und weniger durch individuelle Charakteristika einzelner Banken bestimmt. Die Marktteilnehmer erwarteten, dass im Fall neuer Bankenkrisen die finanziell gut gestellten Mitgliedstaaten ihre Banken finanziell stützen und Insolvenzen vermeiden würden, während die Staaten mit schwächeren Finanzen damit überfordert sein könnten.

Diese Verbindung zwischen nationalen Staatsfinanzen und Finanzsektor besteht bis heute und hat zur Folge, dass die Banken in Europa unter ungleichen Bedingungen miteinander konkurrieren.[4] Hinzu kommt, dass die nationalen Regierungen ein Interesse daran haben, dass innerhalb von grenzüberschreitend tätigen Bankengruppen möglichst keine Transaktionen stattfinden, welche die Kapitalbasis der inländischen Teile der Gruppe schwächen, weil das die Kosten eines Bailouts für den Mitgliedstaat im Fall einer Bankenkrise steigern könnte. Es ist aber Ziel des Binnenmarktes, den Wettbewerb in Europa möglichst nicht durch staatliche Eingriffe zu verzerren und Hindernisse für den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr abzubauen.

4 Siehe hierzu auch Monopolkommission (2014) und Sachverständigenrat (2014, S. 173f). Dies führt im nächsten Schritt dazu, dass das Zinsniveau der von den Banken ausgereichten Unternehmenskredite in Irland, Italien, Portugal und Spanien seit dem Jahr 2010 viel enger mit der Rendite für Staatsanleihen als mit dem EZB-Leitzins korreliert (Sachverständigenrat, 2012, S. 35).

7. Drittens hat sich im Laufe der Krise gezeigt, dass der Umgang der nationalen Behörden mit angeschlagenen Banken in vielen Fällen nicht sachgerecht war. Zum einen hat die Bankenrestrukturierung in einem EU-Mitgliedstaat oft Auswirkungen auf andere Länder. Vor allem die Restrukturierung grenzüberschreitend tätiger Banken durch nationale Behörden wirft erhebliche Abstimmungsprobleme auf und wird durch Interessenkonflikte beeinträchtigt. Zum anderen haben nationale Behörden zu sehr gezögert, finanziell angeschlagene Banken vom Markt zu nehmen. Damit sind den Steuerzahlern höhere Lasten entstanden als notwendig. In der zögerlichen Sanierung des Bankensektors liegt außerdem ein wichtiger Grund dafür, dass die wirtschaftliche Erholung der Krisenstaaten in der Eurozone nur langsam vorankommt. Durch die Errichtung der Europäischen Bankenunion sollen diese Probleme überwunden oder zumindest entschärft werden.

8. Insgesamt zeigen die Erfahrungen der Finanz- und Staatsschuldenkrise, dass es notwendig ist, eine europäische Kompetenz für die Bankenaufsicht und -abwicklung zu schaffen. Die europaweiten Ansteckungseffekte als möglicher Nachteil dezentraler Banken- und Finanzmarktregulierung sind quantitativ so bedeutsam, dass sie unseres Erachtens mögliche Vorteile eines Regulierungswettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten, die von Kritikern der Bankenunion betont werden, überkompensieren. Eine Europäische Bankenunion, die über die vom Kronberger Kreis (2011) befürworteten Mindeststandards der Regulierung und Koordinierung zwischen nationalen Aufsichtsbehörden hinausgeht, halten wir als Ergänzung des bestehenden Ordnungsrahmens der Währungsunion für sinnvoll.

9. Als potentielle Elemente einer Europäischen Bankenunion werden üblicherweise vier Punkte diskutiert: eine gemeinsame Bankenregulierung, eine gemeinsame Aufsicht, eine gemeinsame Institution zur Restrukturierung angeschlagener Banken und eine gemeinsame Einlagensicherung.

10. Das Projekt der Europäischen Bankenunion wirft eine Reihe wichtiger wirtschaftspolitischer Fragen auf. Sind die bereits beschlossenen und die für die Zukunft geplanten, weiteren Reformen geeignet, die Ziele des Projekts Bankenunion zu erreichen? Ist der von Kritikern der Bankenunion vorgebrachte Vorwurf berechtigt, mit der Bankenunion würden Sparer und Steuerzahler der weniger verschuldeten Staaten in Europa gezwungen, für die in der Vergangenheit aufgehäuften privaten und öffentlichen Schulden in den europäischen Krisenstaaten zu haften?

11. In dieser Studie sollen die bislang durchgeführten Reformen zur Errichtung der Bankenunion dargestellt und bewertet werden. Besonderes Gewicht legen wir dabei auf die im April 2014 erzielte Einigung auf die Errichtung einer europäischen Institution zur Bankenrestrukturierung einschließlich der Schaffung des gemeinsamen Restrukturierungsfonds. Die weitere Analyse ist wie folgt aufgebaut. Abschnitt 2 skizziert die bisherigen Reformen zur Errichtung der Bankenunion. In Abschnitt 3 werden diese Reformen bewertet. Abschnitt 4 befasst sich mit dem Problem des Übergangs vom Status quo zur Bankenunion, insbesondere mit dem Problem der Vergemeinschaftung bereits entstandener Verluste. Abschnitt 5 enthält unser Fazit.

II Bisherige Schritte in Richtung einer Europäischen Bankenunion

12. Vor der aktuellen Wirtschafts- und Verschuldungskrise im Euroraum haben gemeinsame Politiken im Bereich des Bankensektors in Europa sich vor allem auf den Bereich der Bankenregulierung konzentriert. So hatte beispielsweise die 2006 beschlossene Eigenkapitalrichtlinie[5] die Funktion, die Vorschläge des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht zu Eigenkapitalanforderungen für Banken (Basel II) in europäisches Recht umzusetzen. Im Laufe der aktuellen Krise setzte sich jedoch die Auffassung durch, dass der Bedarf an einer gemeinsamen Bankenpolitik vor allem in der Eurozone über den Bereich der Bankenregulierung hinausgeht und Aspekte des Umgangs mit Bankenkrisen sowie der Bankenaufsicht einbeziehen sollte.[6]

13. Die grundlegende Entscheidung, in Europa eine Bankenunion zu errichten, wird üblicherweise in den Beschlüssen der Regierungen der Eurogruppe beim Europäischen Rat am 29. Juni 2012 gesehen. Dort wurde vereinbart, den finanziellen Nexus zwischen Banken und Staaten zu durchbrechen, die Errichtung einer gemeinsamen Bankenaufsicht voranzutreiben und eine ‚direkte Rekapitalisierung' von Banken durch den ESM zu ermöglichen.[7]

14. Seitdem sind drei wesentliche Schritte zur Errichtung der Bankenunion erfolgt. Erstens ist eine gemeinsame Bankenaufsicht vereinbart worden. Seit November 2014 hat die Europäische Zentralbank die Aufsicht über alle Banken in der Eurozone übernommen (Single Supervisory Mechanism (SSM)). Die wichtigsten und als signifikant klassifizierten Banken, derzeit 120 Institute[8], werden direkt von der EZB beaufsichtigt. Für die anderen Banken bleiben die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig. Die EZB kann die Aufsicht über diese Banken allerdings jederzeit an sich ziehen. EU-Mitgliedstaaten, die nicht Teil der Eurozone sind, können sich der gemeinsamen Bankenaufsicht unterwerfen. Da sie in den Entscheidungsgremien der EZB nicht vertreten sind, werden sie über ein besonderes Verfahren an den Beschlüssen der gemeinsamen Bankenaufsicht beteiligt.

15. Um sicherzustellen, dass die Banken, die unter die direkte Aufsicht der EZB kommen, finanziell solide sind, hat die EZB im Laufe des Jahres 2014 eine umfangreiche Überprüfung der Bankbilanzen durchgeführt (‚Comprehensive Assessment'). Dabei ist im ersten Schritt überprüft worden, ob die Aktiva angemessen bewertet sind und ob die Banken hinreichend mit Kapital ausgestattet sind. Im zweiten Schritt wurde in einem Stresstest untersucht, ob die Banken belastbar sind und Krisen durchstehen können, ohne in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten. Im Rahmen dieser Überprüfung sind bei 25 Instituten Kapitallücken zu Tage getreten. Der Kapitalbedarf lag bei etwa 25 Mrd. Euro und ist im Vergleich zur Größe des Bankensektors im Euroraum gering. Bezogen auf das harte Kernkapital der betroffenen Institute belief er sich auf etwa 25 Prozent (Sachverständigenrat, 2014, S. 178). Mittlerweile haben die betroffenen Banken Maßnahmen ergriffen, um die Lücken zu schließen.

16. Der zweite wichtige Schritt zur Errichtung der Bankenunion ist die Schaffung einer gemeinsamen Institution zur Bankenrestrukturierung (Single Restructuring Mechanism (SRM)). Der SRM ist für alle Banken zuständig, die der gemeinsamen Bankenaufsicht (SSM) unterliegen. Mit dem SRM verbunden ist ein Fonds, der aus Beiträgen der Banken gespeist wird und Mittel zur Restrukturierung oder Abwicklung von Banken bereitstellen kann, wenn das erforderlich ist (Single Resolution Fund (SRF)).

17. Der SRM hat die Aufgabe, für Banken, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind oder bei denen solche Schwierigkeiten drohen, eine Restrukturierung oder eine Abwicklung zu veranlassen. Wichtigstes Beschlussorgan des SRM ist der ‚Ausschuss für einheitliche Abwicklung'. Der Ausschuss tagt in Form von Exekutivsitzungen oder Plenarsitzungen. Teilnehmer der Exekutivsitzungen sind der Ausschussvorsitzende, vier unabhängige, vollamtlich tätige Mitglieder sowie als ständige Beobachter Vertreter der EZB und der Kommission. Weitere Mitglieder, insbesondere Vertreter der von einer Maßnahme des SRM betroffenen Mitgliedstaaten, können an den Exekutivsitzungen teilneh-

5 Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute sowie Richtlinie 2006/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten.

6 Die europäischen Vorschriften zur Bankenregulierung wurden ebenfalls geändert, zuletzt durch das CRR/CRD IV-Paket. Es beinhaltet die Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 sowie die Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG.

7 Siehe Euro Area Summit Statement, Brussels, 29 June 2012. Dort heißt es (ibid., S. 1): „We affirm that it is imperative to break the vicious circle between banks and sovereigns. […] When an effective single supervisory mechanism is established, involving the ECB, for banks in the Euro area the ESM could, following a regular decision, have the possibility to recapitalize banks directly."

8 Ursprünglich sollte es sich um 128 Banken handeln, später wurde diese Zahl auf 120 korrigiert, vgl. https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140904_2.en.html.

men, haben aber kein Stimm- oder Vetorecht. Teilnehmer der Plenarsitzungen sind neben den Teilnehmern der Exekutivsitzungen die Vertreter der nationalen Abwicklungsbehörden. Der Ausschuss entscheidet in Plenarsitzungen in Fällen, in denen der gemeinsame Fonds mit Mitteln von 5 Mrd. Euro und mehr innerhalb eines Jahres beansprucht wird. In anderen Fällen entscheidet die Exekutivsitzung. Der SRM soll seine Tätigkeit am 1. Januar 2016 aufnehmen, der SRF soll zu diesem Datum ebenfalls verfügbar sein.

18. Drittens haben die Mitgliedstaaten des Euroraums am 10. Juni 2014 beschlossen, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) künftig die Möglichkeit haben soll, Banken direkt zu rekapitalisieren, in der Regel durch den Erwerb einer Beteiligung an dem betreffenden Institut.[9] Das ist insofern eine wichtige Neuerung als der ESM bislang darauf beschränkt war, Staaten Kredite zu gewähren.[10] Zwar war das ESM-Programm für Spanien für die Sanierung des spanischen Bankensektors vorgesehen, die vom ESM bereitgestellten Gelder waren jedoch Kredite an den spanischen Staat, die dann an die Banken weitergeleitet wurden. Künftig wird es möglich sein, Mittel direkt an Banken fließen zu lassen, ohne eine Haftung des Mitgliedstaates, in dem die betreffenden Banken ansässig sind. Die für das Instrument der Bankenrekapitalisierung verfügbaren Mittel sind auf 60 Mrd. Euro beschränkt. Insgesamt soll danach in einem Krisenfall folgende Haftungskaskade greifen:[11]

- Zunächst müssen private Kapitalgeber einer Bank Verluste in Höhe von mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme tragen.

- In der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der gemeinsamen Bankenabwicklung im Rahmen des SRM/SRF am 1.1.2016 müssen in einem zweiten Schritt die Ressourcen der nationalen Abwicklungsfonds eingesetzt werden. Ab dem 1.1.2016 folgt auf die Haftung der privaten Kapitalgeber der gemeinsame, von den Banken finanzierte Abwicklungsfonds SRF.

9 Vgl. Statement of the Eurogroup President on ESM Direct Recapitalization Instrument, http://www.eurozone.europa.eu/media/533095/20140610-eurogroup-president-direct-recapitalisation.pdf.

10 Diese grundlegende Änderung der Funktionsweise des ESM wirft rechtliche Fragen auf. Sie wird auf einen Beschluss des Gouverneursrats des ESM nach Art. 19 ESM-Vertrag gestützt. Art. 19 ermächtigt den Gouverneursrat, die in den Art. 14-18 des ESM-Vertrags vorgesehene Liste von Finanzinstrumenten zu ändern, die bislang ausschließlich eine Unterstützung der Vertragsstaaten vorsahen. Ob Art. 19 als Grundlage für eine Abweichung von der ursprünglichen und in Art. 12 ESM-Vertrag festgeschriebenen Systementscheidung ausreicht, Stabilitätshilfen lediglich ESM-Mitgliedern zu gewähren, ist rechtlich nicht geklärt. Unklar ist außerdem die Möglichkeit des Unionsrechts, direkt auf den ESM als völkerrechtlichen Vertrag einzuwirken, zum Beispiel durch die Bindung an das europäische Beihilfenrecht.

11 Vgl. ESM (2014).

- Selbst wenn diese Bedingungen erfüllt sind, soll der ESM nur dann Mittel zur direkten Bankenrekapitalisierung bereitstellen, wenn dies zur Abwendung einer Bedrohung der Finanzstabilität in der Eurozone insgesamt notwendig erscheint.

- Der Mitgliedstaat, in welchem die Bank ansässig ist, soll verpflichtet werden, sich an der Rekapitalisierung der Bank finanziell zu beteiligen.[12] Wenn der betreffende Mitgliedstaat damit finanziell überfordert ist, kann diese Beteiligung allerdings entfallen.

19. Obwohl es zu einer direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM kommt, schließt der ESM mit dem betreffenden Mitgliedstaat eine Vereinbarung (Memorandum of Understanding), die Auflagen für die rekapitalisierte Bank und für die Regierung des Mitgliedstaates beinhalten soll.

Wie sollen Bankenrestrukturierungen künftig funktionieren?

20. Bankenrestrukturierungen sollen künftig, also nach Übernahme der Bankenaufsicht durch die EZB und nach Inkrafttreten des SRM/SRF, wie folgt verlaufen.[13] Sowohl die EZB, im Rahmen ihrer Funktion als oberste Bankenaufsichtsbehörde, als auch der SRM-Ausschuss können eine Bank vom Markt nehmen und ein Restrukturierungsverfahren veranlassen. Der Ausschuss hat die Aufgabe, einen Restrukturierungsplan zu beschließen. Üblicherweise wird man zunächst versuchen, eine privatwirtschaftliche Lösung zu erreichen, zum Beispiel eine Übernahme der betroffenen Bank oder eine Kapitalerhöhung. Wenn eine solche Lösung nicht möglich ist, wird die Bank entweder rekapitalisiert und weitergeführt oder abgewickelt. Dabei steht dem SRM ein breites Spektrum von Instrumenten zur Verfügung. Es reicht von der Aufspaltung der Bank und dem Verkauf einzelner Aktiva über die Liquidation im Rahmen eines normalen Insolvenzverfahrens bis hin zur Errichtung eines ‚Brückeninsti-

12 Bevor der ESM eintritt, soll der betreffende Mitgliedstaat durch eine Kapitaleinlage sicherstellen, dass die risikogewichtete Eigenkapitalquote (CET1) 4,5 Prozent erreicht. Wenn das gegeben ist, soll die Beteiligung in den ersten zwei Jahren nach der Rekapitalisierung 20 Prozent der aufgebrachten öffentlichen Mittel betragen, danach 10 Prozent.

13 Maßgeblich ist hier zum einen die Restrukturierungs- und Abwicklungsrichtlinie (Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15.05.2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, veröffentlicht im Amtsblatt der EU am 12.04.2014), zum anderen die Verordnung zum SRM (Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15.07.2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds, veröffentlicht im Amtsblatt der EU am 30.07.2014).

tuts‘, das Aktivitäten der Bank weiterführt oder bestimmte Aktiva hält, bis eine endgültige Verwendung erfolgen kann. Zu den Instrumenten des SRM gehört auch das ‚Bail-in-Instrument‘, mit dem Eigentümern und Gläubigern der Bank Verluste zugewiesen werden können.[14]

Wer trägt Verluste angeschlagener Banken?

21. Sofern die Aktiva einer in Restrukturierung oder Abwicklung befindlichen Bank nicht ausreichen, um alle Verpflichtungen zu erfüllen, ist im Grundsatz vorgesehen, dass die Kapitalgeber der Bank die Verluste tragen. Das sind zunächst die Eigentümer der Bank. Bei einer Übernahme der angeschlagenen Bank wird es üblicherweise dazu kommen, dass das Eigenkapital ‚verwässert‘ wird, die Inhaber der Bank also Verluste tragen. Die Verluste sind aber nicht auf die Eigenkapitalgeber beschränkt. Wenn das Eigenkapital nicht ausreicht, werden Inhaber hybrider Kapitalformen wie etwa Wandelanleihen und Inhaber nachrangigen Fremdkapitals zur Haftung herangezogen. Gläubiger können also im Rahmen der Restrukturierung einer Bank Verluste erleiden, ohne dass es zu einer Insolvenz kommt und ohne die Zustimmung der Gläubiger zum Restrukturierungsplan. Prinzipiell ist es möglich, zur Rekapitalisierung einer Bank auf Mittel des SRF zurückzugreifen. Das setzt aber voraus, dass die Eigner und Gläubiger der Bank bereits Verluste in Höhe von mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme absorbiert haben. Alle Banken sollen verpflichtet werden, ‚hinreichend‘ Kapital nachzuweisen, das im Krisenfall für diese Haftung herangezogen werden kann.

22. Der SRM entscheidet, welche Passiva zur Sanierung der Bank in Anspruch genommen werden. Dabei gilt grundsätzlich die im normalen Insolvenzverfahren vorgesehene Haftungskaskade: Erst haften Eigenkapitalgeber wie etwa Aktionäre, dann nachrangiges Fremdkapital usw. Es ist allerdings vorgesehen, dass der SRM bestimmte Passiva von der Haftung ausnehmen kann, beispielsweise dann, wenn die Haftung zu Ansteckungseffekten führen und die Finanzstabilität gefährden kann. In diesem Fall werden andere Passiva verstärkt herangezogen, um das Mindestvolumen von 8 Prozent der Bilanzsumme zu erreichen. Diese Regelungen werden im Folgenden noch näher diskutiert.

14 In der Zeitspanne eines Wochenendes angemessen zu entscheiden, ob eine Bank geschlossen oder weitergeführt wird, ist angesichts der Komplexität von Banken eine große Herausforderung. Es besteht die Gefahr, dass im Zweifel zu Gunsten der Rekapitalisierung und der Weiterführung entschieden wird (siehe hierzu Hellwig, 2014). Diese Schwierigkeit stellt sich allerdings unabhängig davon, ob auf nationaler oder europäischer Ebene entschieden wird.

23. Depositen von Kleinanlegern sollen in jedem Fall von der Haftung ausgenommen sein. Soweit nationale Einlagensicherungssysteme existieren, sollen diese in Anspruch genommen werden. Ihre Haftung soll aber die Beträge nicht überschreiten, die bei Durchführung eines normalen Insolvenzverfahrens angefallen wären (Art. 79 SRM-Verordnung). Das wirft allerdings die Frage auf, wie ermittelt werden soll, welche Verluste in einem hypothetischen Insolvenzverfahren angefallen wären. Es ist zu befürchten, dass eine Einigung über diese Frage im Einzelfall schwierig und streitanfällig sein wird.

Der Restrukturierungsfonds SRF

24. Der gemeinsame Restrukturierungsfonds wird durch Beiträge der Banken in den am SRM beteiligten Ländern finanziert. Als Zielgröße für den Fonds ist ein ‚Prozentsatz der durch den Fonds abgedeckten Einlagen‘ vorgesehen. Zwischenzeitlich war ein Volumen von 55 Mrd. Euro geplant. Die Europäische Kommission ist jedoch beauftragt, zu analysieren, ob die Größe des Fonds alternativ von der Gesamtsumme der Verbindlichkeiten der Banken abhängig sein sollte. Der Fonds soll seine Zielgröße innerhalb von acht Jahren erreichen. Wie die Beiträge der einzelnen Banken zu berechnen sind, soll von der Europäischen Kommission durch delegierten Rechtsakt festgelegt werden. Die Kommission hat dazu einen Vorschlag vorgelegt, nachdem der individuelle Beitrag einer Bank von drei Faktoren abhängen soll: Erstens von den Verbindlichkeiten der Bank, zweitens von den von einer Bank ausgehenden Risiken für die Stabilität des Finanzsystems, drittens wird es Entlastungen für besonders kleine Banken geben.[15]

25. Der Restrukturierungsfonds kann sich verschulden. Wenn er sich verschuldet, kann er zum Bedienen dieser Schulden zusätzliche Beiträge von den Banken erheben (sog. außerordentliche, nachträglich erhobene Beiträge gemäß Art. 71 SRM-Verordnung), bis zur dreifachen Höhe des normalen Beitrags. Damit wäre der Verschuldungsfähigkeit des Fonds eine Grenze gesetzt. Diese Grenze würde durch die Möglichkeiten des Fonds begrenzt, Beiträge zu erheben. Derzeit ist nicht vorgesehen, dass es staatliche Garantien oder Bürgschaften der Mitgliedstaaten für den Fonds gibt. Allerdings soll der SRM-Ausschuss gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Finanzierungskosten und

15 Siehe hierzu den Entwurf für eine Delegierte Verordnung (EU) der Kommission zur Ergänzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 im Hinblick auf im Voraus erhobene Beiträge zu Abwicklungsfinanzierungsmechanismen {SWD(2014) 327}.

die Kreditwürdigkeit des Fonds ‚optimieren'. Es ist absehbar, dass es dabei zu einer Debatte über staatliche Bürgschaften kommen wird.

26. Langfristig sollen die Mittel des Restrukturierungsfonds vergemeinschaftet werden. Im Fall einer Bankenkrise, die zur Inanspruchnahme des Fonds führt, soll es also keine Rolle spielen, in welchem Land die betreffende Bank ansässig ist. Für eine Übergangsphase ist allerdings vorgesehen, dass der Fonds ‚nationale Kammern' hat, die schrittweise aufgelöst werden. Im ersten Jahr werden 40 Prozent der Einzahlungen vergemeinschaftet, in den folgenden Jahren jeweils weitere 20 Prozent. Der SRF wird also innerhalb weniger Jahre zu einer Gemeinschaftshaftung übergehen.

27. Insgesamt soll es bei künftigen Bankenkrisen somit drei ‚Verteidigungslinien' für das Auffangen von Verlusten geben. An erster Stelle stehen die Aktionäre und die Gläubiger der betreffenden Bank. Sie sollen möglichst alle Verluste auffangen. Der von den Banken gemeinsam finanzierte SRF dient als zweite Verteidigungslinie – er kann beansprucht werden, sofern die privaten Kapitalgeber Verluste in Höhe von mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme absorbiert haben, und dann Mittel in Höhe von maximal 5 Prozent der Bilanzsumme der Bank bereitstellen. Erst wenn auch das nicht ausreicht, sollen die Steuerzahler haften. Dabei sieht das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung des ESM eine Kombination aus Hilfen des jeweiligen Mitgliedstaats und ESM-Geldern vor.

III Bewertung und weiterer Reformbedarf

28. Um die Entscheidungen zur Errichtung der Bankenunion zu bewerten, ist es in einem ersten Schritt sinnvoll, einige grundlegende marktwirtschaftliche Regeln zur Haftung für Risiken im Finanzsektor in Erinnerung zu rufen. Dazu gehört vor allem das Prinzip, dass die Kapitalgeber in privaten Unternehmen im vollen Umfang ihrer Kapitaleinlage für Verluste haften sollten, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Fremd- oder Eigenkapital handelt. Letzteres bestimmt nur die Haftungsreihenfolge. Wenn den Kapitalgebern das Haftungsrisiko abgenommen wird, werden die Anreize für eine angemessene Abwägung von Chancen und Risiken wirtschaftlichen Handelns verzerrt. Auch bei Banken sollte diese Regel gelten. Haftung und Kontrolle, Haftung und Entscheidung gehören zusammen.

29. Die Debatte über ein ‚Bail-in' privater Investoren bei Bankenkrisen weckt gelegentlich den Eindruck, als sei dieses Bail-in in irgendeiner Weise neu, ungewöhnlich oder gegenüber den Investoren eine besonders strenge Maßnahme, die nicht im Übermaß angewendet werden darf. Das ist keineswegs der Fall. Debatten über die Restrukturierung oder Abwicklung von Banken sollten stets davon ausgehen, dass eine Haftung aller Kapitalgeber in der vertraglich festgelegten Reihenfolge der Normalfall ist.

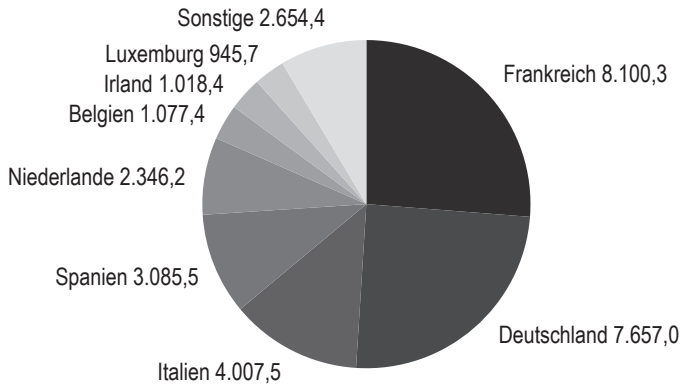
30. Nun weist der Bankensektor eine Reihe von Besonderheiten auf, die es vor allem bei größeren Banken erschweren, marktwirtschaftliche Haftungsregeln und übliche Insolvenzverfahren anzuwenden. Banken sind besonders anfällig für Vertrauenskrisen. Schon bei Gerüchten über finanzielle Probleme können sie von Banken-Runs betroffen sein. So kann die Krise von wenigen Banken auf das gesamte Finanzsystem überschlagen. Eine Bankenkrise kann auf diesem Weg massive negative Auswirkungen auf den Rest der Wirtschaft entfalten. In solchen Fällen muss der Staat zwangsläufig eingreifen und Banken finanziell stützen. Staatliche Garantien erhöhen den Anreiz für Banken, im Wettbewerb größere Verlustrisiken einzugehen. Damit erhöhen sie tendenziell die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß von Bankenkrisen. Um dem vorzubeugen, ist deshalb eine besondere Regulierung und Beaufsichtigung des Bankensektors erforderlich. Um im Fall von Krisen ineffiziente Banken-Runs zu verhindern, bedarf es in erster Linie einer hinreichenden Kapitalausstattung der Banken. Darüber hinaus spielen Beistandszusagen oder gemeinsame Fonds der Banken sowie von den Banken betriebene Einlagensicherungssysteme bei der Sicherung der Finanzstabilität eine Rolle.

31. Entscheidend ist, dass die Kosten dieser Sicherungssysteme allein vom Finanzsektor getragen werden sollten. Eine Subventionierung durch den Staat setzt die falschen Anreize und verzerrt die sektorale Struktur der Volkswirtschaft in Richtung eines aufgeblähten Finanzsektors. Diese Grundsätze dürfen bei Überlegungen zum Umgang mit Bankenkrisen nicht aus dem Blick geraten.

3.1. Größe und Struktur des Bankensektors im Euroraum

32. Um die im Rahmen der Bankenunion geplanten und bereits beschlossenen Maßnahmen und Instrumente bewerten zu können, ist es hilfreich, sie im Kontext einiger Indikatoren zur Größe und Struktur des Bankensystems insgesamt zu betrachten. Es gibt im Euroraum derzeit rund 6.000 Banken. Die aggregierte Bilanzsumme des Bankensystems in der Währungsunion beträgt gut 30 Bio. Euro, also etwas mehr als das Dreifache des Bruttoinlandsprodukts des Euroraums.[16] Abbildung 1 illustriert die Größe des Bankensektors in ausgewählten Mitgliedstaaten. Wie erwartet hängt die Größe der nationalen Bankensektoren stark von der Landesgröße ab.

Abbildung 1: Verteilung der Bankenaktiva im Euroraum (Mrd. Euro, Juli 2014)

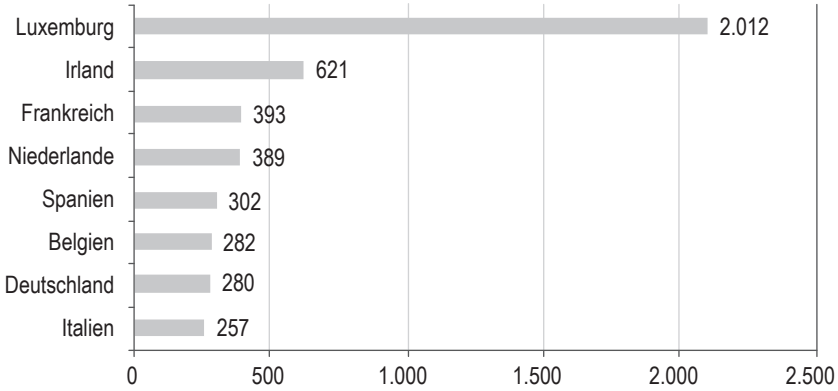


Daten: EZB.

16 Vgl. European Central Bank: Aggregated Balance Sheet of Euro Area MFIs (excluding the Eurosystem): July 2014.

33. Allerdings gibt es einige Länder, die von diesem Muster stark abweichen. Das gilt vor allem für einige kleinere Länder, in denen der Finanzsektor eine herausragende Bedeutung hat. Wie Abbildung 2 zeigt, liegt das Verhältnis zwischen der Bilanzsumme des Bankensektors und dem Bruttoinlandsprodukt in den meisten Mitgliedstaaten zwischen 250 und 400 Prozent, erreicht in Ländern mit starker Spezialisierung auf den Finanzsektor aber deutlich höhere Werte; in Luxemburg beträgt die Bilanzsumme der dort ansässigen Banken sogar mehr als das Zwanzigfache des Bruttoinlandsprodukts.[17]

Abbildung 2: Größe der Bankensektoren im Euroraum
(Bankenbilanzsumme in Prozent des BIP, Juli 2014)

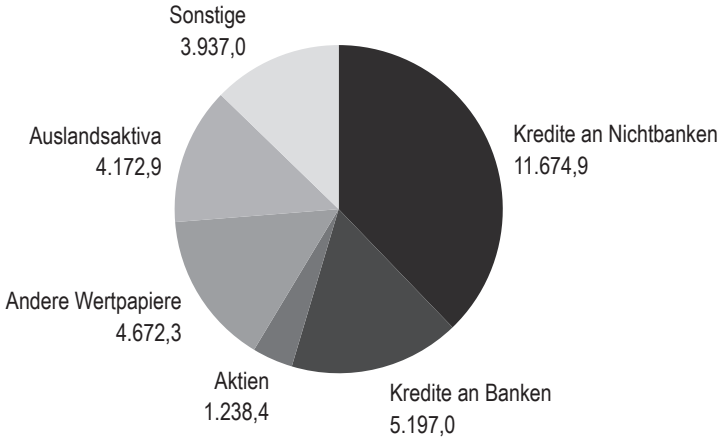


Daten: EZB.

17 Ein großer Anteil daran entfällt allerdings auf in Luxemburg ansässige Niederlassungen und Tochtergesellschaften von Auslandsbanken.

34. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Struktur der Aktiva. Die Kredite der Banken an private Haushalte und Unternehmen in der Eurozone umfassen nur gut ein Drittel aller Aktiva, der Rest der Mittel fließt in Wertpapieranlagen, Kredite an andere Banken und in Auslandsanlagen, also Anlagen außerhalb des Euroraums.

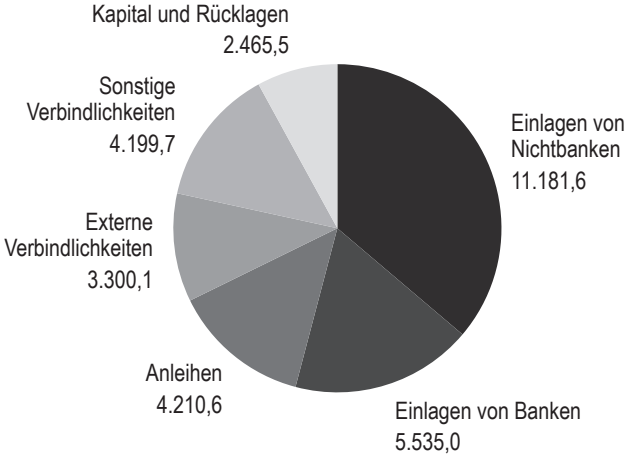
Abbildung 3: Struktur der Bankenaktiva im Euroraum (Mrd. Euro, Juli 2014)



Daten: EZB.

35. Bei den Passiva der Banken sind Einlagen von Unternehmen und privaten Haushalten der größte Posten, von anderen Banken erhaltene Einlagen sowie von den Banken emittierte Wertpapiere (Anleihen) haben ebenfalls erhebliches Gewicht. Das Eigenkapital beträgt rund 7 Prozent der Bilanzsumme (Abbildung 4).

Abbildung 4: Struktur der Bankenpassiva im Euroraum (Mrd. Euro, Juli 2014)



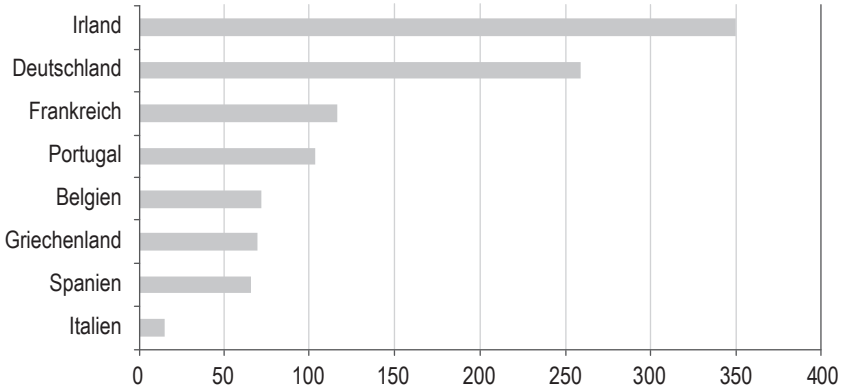
Daten: EZB.

36. Die Struktur des Bankensystems ist durch eine Dominanz einer relativ kleinen Gruppe großer Banken geprägt. Die 120 signifikanten Banken, die künftig direkt von der EZB beaufsichtigt werden sollen, haben eine Bilanzsumme von rund 23 Bio. Euro, das entspricht rund 75 Prozent des gesamten Bankensystems der Eurozone. Davon wiederum entfällt ein erheblicher Teil auf eine kleine Gruppe von Großbanken. Am Ende des Jahres 2013 hatten allein die Deutsche Bank, die BNP, Crédit Agricole und Société Générale gemeinsam eine Bilanzsumme von 6,3 Bio. Euro. Diese Großbanken wiesen zudem deutlich geringere Eigenkapitalquoten auf, sie lag für diese Gruppe bei durchschnittlich 4,4 Prozent.[18]

18 Vgl. Bonczek et al. (2014).

37. Welche Risiken entstehen im Fall von Bankenkrisen für die Gläubiger von Banken und für Steuerzahler, falls es zu staatlichen Hilfen kommt? Das hängt von vielen Faktoren ab, vor allem dem Charakter der Krise und der Kapitalisierung des Bankensystems. Wie in Abschnitt 1 erwähnt wurde, ist es im Laufe der jüngsten Finanzkrise zu Bankenhilfen in erheblichem Umfang gekommen. Abbildung 5 gibt einen Überblick über die eingesetzten Staatshilfen für ausgewählte Länder des Euroraums.

Abbildung 5: Staatliche Finanzhilfen zur Bankenrettung 2008–2011 (Mrd. Euro)



Daten: European Commission (2012a).

38. Allein die in Irland, Deutschland und Spanien gewährten Hilfen summieren sich auf über 700 Mrd. Euro. Bei diesen Hilfen handelt es sich hauptsächlich um Garantien und Bürgschaften, und es ist wichtig zu betonen, dass es sich nicht um finale Verluste und damit in gleichem Umfang um Kosten für die Steuerzahler handelt. Jedoch verdeutlichen die Zahlen, dass für das Auffangen und Stabilisieren von Kreditinstituten unter Umständen zumindest vorübergehend große Summen eingesetzt wurden. Es ist nicht auszuschließen, dass in künftigen Krisen ähnliche Beträge aufgebracht werden müssen, wenngleich nicht notwendigerweise vom Staat.

3.2. Erreicht das Projekt der Bankenunion die gesetzten Ziele?

39. Wie eingangs erläutert, soll die Bankenunion

- für mehr Stabilität des Finanzsektors, der Staatsfinanzen und der gesamten Wirtschaft in der Währungsunion sorgen, indem Fehlanreize für Banken abgebaut werden und der finanzielle Nexus zwischen den Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten und ihren Banken durchbrochen wird,

- eine effiziente Restrukturierung und Abwicklung von Banken erreichen, die Steuerzahler davor schützt, für Verluste von Banken haften zu müssen, die weniger anfällig für politische Einflussnahme ist und die grenzüberschreitende Externalitäten besser berücksichtigt, und

- die mit nationalen Politiken im Finanzsektor einhergehende Fragmentierung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen überwinden.

40. Darüber hinaus stellen sich Übergangsprobleme. Kritiker der Bankenunion argumentieren, die mit der Bankenunion verbundenen Elemente der gemeinschaftlichen Haftung würden dazu führen, dass Banken, Anleger und Steuerzahler für Verluste haftbar gemacht werden, die in der Vergangenheit angefallen sind, vor allem Verluste von Banken in den hoch verschuldeten Peripheriestaaten.

3.2.1. Die Stabilität des Finanzsektors und die gegenseitige finanzielle Abhängigkeit von Staaten und Banken

41. Um mehr Stabilität im Finanzsektor zu erreichen, ist es von zentraler Bedeutung, die Kapitalausstattung der Banken zu verbessern. Dieser Faktor ist nicht der einzig relevante, aber er ist von grundlegender Bedeutung, weil andere Probleme wie eine übermäßige Risikoneigung oder die implizite Staatshaftung automatisch entschärft werden, wenn die Kapitalausstattung sich verbessert. Indem die Bankenunion die Haftung privater Kapitalgeber betont und eine Mindesthaftung in Höhe von 8 Prozent der Bilanzsumme festschreibt, bevor Mittel aus dem SRF beansprucht werden können, entsteht Druck, die Kapitalausstattung der Banken zu verbessern. Es kommt allerdings darauf an, dass die Haftung privaten Kapitals glaubwürdig ist, im Krisenfall also tatsächlich funktioniert. Außerdem darf die 8-Prozent-Grenze keinesfalls dazu führen,

dass die Haftung privater Kapitalgeber auf diesen Betrag beschränkt wird. Im Grundsatz müssen private Anleger mit ihrem gesamten Kapital haften. Das ist eine grundlegende marktwirtschaftliche Regel, die trotz aller Besonderheiten des Finanzsektors nicht aus dem Blick geraten sollte.

42. Soweit die Bankenunion zusätzliche Sicherungssysteme für den Krisenfall schafft, ist zu bedenken, dass dadurch wie bei jeder Versicherung Fehlanreize (Moral-Hazard-Effekte) ausgelöst werden können, sowohl auf der Ebene der Banken und ihrer Kapitalgeber als auch auf der politischen Ebene, sofern einer gemeinsamen europäischen Haftung eine einzelstaatliche Kontrolle über den Finanzsektor gegenübersteht. Diese Moral-Hazard-Effekte können die Stabilität des Finanzsektors untergraben. Durch die gemeinsame Bankenaufsicht wird den vorhandenen Elementen gemeinsamer Haftung allerdings eine gemeinsame Kontrolle des Bankensektors gegenübergestellt. Wichtig ist es außerdem, dass die Beiträge der Banken zum SRF von den Risiken des einzelnen Instituts abhängig gemacht werden; dadurch werden Fehlanreize auf der Bankenebene begrenzt.

43. Ein weiterer zentraler Faktor zur Verbesserung der Finanzstabilität besteht darin, die gegenseitige finanzielle Abhängigkeit von Staaten und Banken abzubauen. Die Abhängigkeit der Banken von finanziellen Hilfen ihrer Sitzstaaten im Fall einer Bankenkrise wird durch drei Maßnahmen im Rahmen der Bankenunion reduziert. Erstens ist vorgesehen, dass die Banken mehr Kapital vorhalten, das Verluste absorbieren kann. Wenn es tatsächlich dazu kommt, werden die nationalen Regierungen finanziell entlastet. Zweitens entsteht durch die Schaffung des gemeinsamen Fonds zur Restrukturierung von Banken (SRF) ein Sicherheitsnetz, das die Mitgliedstaaten ebenfalls davor schützt, für Verluste von Banken in Anspruch genommen zu werden. Die Inanspruchnahme des SRF setzt voraus, dass Eigentümer und Gläubiger der betroffenen Bank bereits Verluste in Höhe von mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme absorbiert haben. Der SRF stellt dann maximal Mittel im Umfang von weiteren 5 Prozent der Bilanzsumme bereit. Drittens kann der ESM Banken künftig direkt rekapitalisieren, ohne den Sitzstaat der Bank in Haftung zu nehmen. Der ESM soll dabei an das Beihilfenkontrollregime des AEUV gebunden sein.

44. Wenn es zu einer größeren Bankenkrise kommt, in der die Mittel des SRM und der direkten Bankenrekapitalisierung im Rahmen des ESM nicht ausreichen, um den Finanzsektor zu stabilisieren, wären letztlich wieder die

Mitgliedstaaten gezwungen einzugreifen.[19] In einem solchen Fall könnten sie beim ESM Mittel für die Sanierung ihrer Banken beantragen, wie es Spanien im Verlauf der aktuellen Krise getan hat, dann aber mit Haftung des jeweiligen Mitgliedstaates. Das wirft die Frage auf, ob die im Rahmen der Bankenunion bereitgestellten Gelder zur Stabilisierung des Finanzsektors im Krisenfall ausreichen. Hier ist es wichtig, zwischen den zur zwischenzeitlichen Stabilisierung und Fortführung eines Instituts notwendigen Mitteln einerseits und den zur Deckung finaler Verluste abgewickelter Institute notwendigen Mittel andererseits zu unterscheiden.[20] Bei der Verstaatlichung der gescheiterten Hypo Real Estate (HRE) zur Abwicklung durch den Bund betrug der Wert der übernommenen Aktiva beispielsweise 175 Mrd. Euro. Für die HRE wurden vom SoFFin Garantien bereitgestellt, die zwischenzeitlich ein Volumen von 124 Mrd. Euro erreichten, hinzu kamen Kapitalzuführungen von 9,8 Mrd. Euro. Wie hoch die daraus resultierenden finalen Verluste für den Staat sein werden, wird sich erst nach der Liquidation aller Aktiva zeigen. Bei der Commerzbank, die Hilfen erhielt, damit sie nicht abgewickelt werden muss, betrug das maximale Garantievolumen 5 Mrd. Euro, hinzu kamen Kapitalzuführungen im Umfang von 18,2 Mrd. Euro.[21]

45. Vor dem Hintergrund dieser beiden Beispiele erscheint die vorgesehene Ausstattung des SRF mit Mitteln in einer Größenordnung von 55 Mrd. Euro für die gesamte Eurozone gering. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass der SRF, wie im Abschnitt 2 bereits erwähnt wurde, Kredite aufnehmen kann und zur Bedienung dieser Kredite von den Banken zusätzliche Beiträge erheben kann, die das Dreifache der normalen, im Vorhinein erhobenen Beiträge erreichen können. Um welchen Betrag dies die Finanzkraft des SRF ausdehnt, hängt davon ab, wie hoch die Normalbeiträge sein werden. Wenn man davon ausgeht, dass durch Beiträge in einem Zeitraum von acht Jahren das Zielvolumen von 55 Mrd. Euro erreicht werden soll, also ca. 7 Mrd. Euro pro Jahr erhoben werden, dann würden die maximalen nachträglichen Beiträge 21 Mrd. Euro betragen. Wenn man ferner annimmt, dass eine Kreditaufnahme in Höhe des Sechs- oder Siebenfachen dieser Beiträge möglich wäre, käme man auf

19 Ein solcher Eingriff ist als „letztes Mittel“ in der Restrukturierungsrichtlinie vorgesehen: ‚Staatliche Stabilisierungsinstrumente kommen unter Wahrung der Finanzstabilität und nach Maßgabe des zuständigen Ministeriums oder der Regierung nach Anhörung der Abwicklungsbehörde als letztes Mittel zum Einsatz, nachdem die übrigen Abwicklungsinstrumente so umfassend wie möglich erwogen und eingesetzt wurden.‘ (Art. 56 Abs. 3 der Restrukturierungsrichtlinie).

20 Siehe hierzu Hellwig (2014), S. 19.

21 Vgl. Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung: Historischer Überblick über die Maßnahmen des SoFFin, Maßnahmenstand 30.06.2014.

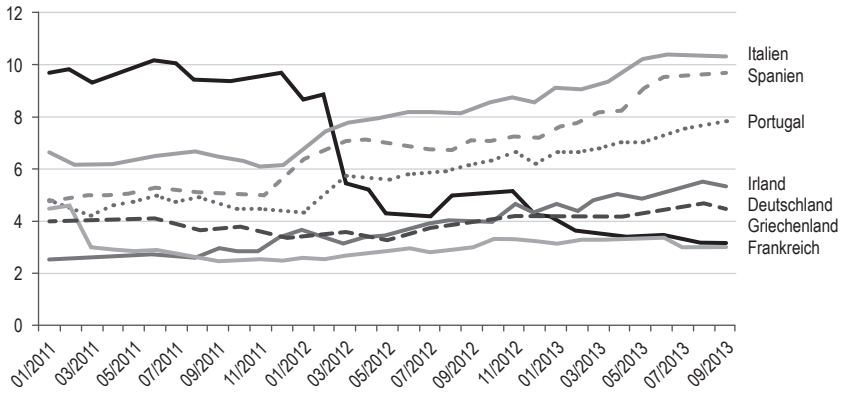
ein Gesamtvolumen der SRF-Mittel von 150-200 Mrd. Euro. Der SRF darf für jede einzelne Bank nur Mittel von bis zu 5 Prozent der Bilanzsumme bereitstellen. Die größten Banken in der Eurozone weisen Bilanzsummen von 1,5 Bio. Euro und mehr auf. Wenn zwei Banken dieser Größenordnung gestützt werden müssten, und wenn man annimmt, dass Hilfen in Höhe von jeweils 5 Prozent der Bilanzsumme ausreichen würden, dann wäre die Kapazität des SRF erschöpft. Zusätzlich könnten auf europäischer Ebene Mittel zur direkten Bankenrekapitalisierung aus dem ESM eingesetzt werden. Der ESM kann allerdings maximal 60 Mrd. Euro zur Verfügung stellen.

46. Damit wird deutlich: der SRF ist ein Instrument, das bei isolierten Krisen einzelner Institute signifikante Hilfen leisten und damit den Sitzstaat der Bank spürbar entlasten kann. Mit einer Stützung des Bankensektors in einer Krise, die mehrere große Banken oder das ganze Bankensystem erfasst, wäre die Kapazität des SRF jedoch überfordert. Das gilt auch für die Kombination aus SRF und direkter Bankenkapitalisierung durch den ESM. Wichtiger für die Krisenresistenz des europäischen Finanzsektors ist, dass die Banken tatsächlich Kapital in Höhe von 8 Prozent ihrer Bilanzsumme vorhalten, das im Krisenfall stabilisierend wirkt und notfalls Verluste absorbieren kann.

47. Insgesamt wird der finanzielle Nexus zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Banken in der Europäischen Bankenunion also weniger deutlich ausgeprägt sein als vor der Krise. Das ist ein Fortschritt. Vollständig aufgehoben ist dieser Nexus allerdings nicht. Das wirft die Frage auf, ob die Gemeinschaftshaftung im Rahmen der Bankenunion weiter ausgedehnt werden sollte. Bei der Beantwortung dieser Frage ist es wichtig, die Verteilung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen in der Eurozone zu berücksichtigen. Viele Bereiche der Wirtschaftspolitik, die sich auf die Lage der Banken in einem Land auswirken, sind nach wie vor auf nationaler Ebene angesiedelt. Das steht einer stärkeren Vergemeinschaftung von Risiken entgegen – es bestünde die Gefahr, dass Kontrolle und Haftung im Bankensektor auseinanderfallen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine begrenzte Gemeinschaftshaftung im Rahmen des SRF und des ESM angemessen.

48. Um die gegenseitige Abhängigkeit von Banken und Staaten weiter zu verringern, sollte man mit Priorität an anderer Stelle ansetzen: an der Risikogewichtung von Staatsanleihen im Rahmen der Bankenregulierung. Sie schafft erhebliche Anreize für die Banken, in Staatsanleihen zu investieren. Eine wichtige Funktion der Bankenunion besteht darin, die Folgen einer Restrukturierung von Staatsschulden für die Finanzstabilität in Europa zu begrenzen. Das wird durch die Privilegierung der Investitionen von Banken in Staatsanleihen unterminiert. Nach wie vor sind Banken in Europa in erheblichem Umfang in Staatsanleihen engagiert, in einigen Krisenstaaten hat dieses Engagement in den letzten Jahren sogar noch zugenommen (Abbildung 6).

Abbildung 6: Investitionen von Banken in Staatsanleihen (in Prozent der Bilanzsumme)



Daten: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013).

49. Das Engagement der Banken in der Staatenfinanzierung zurückzudrängen würde zumindest vorübergehend zu steigenden Zinsen auf Staatsanleihen führen, zumindest in den hoch verschuldeten Peripheriestaaten. Das ist jedoch kein Grund, diese dringend notwendigen Reformen aufzuschieben. Um die kurzfristigen Auswirkungen auf die Finanzierungsbedingungen für die öffentliche Hand zu begrenzen, könnte die Privilegierung der Staatenfinanzierung durch Banken schrittweise abgebaut werden. Dieser schrittweise Abbau sollte aber umgehend beschlossen werden, damit alle Beteiligten sich darauf einstellen können.[22]

22 Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014b, S. 22) führt verschiedene Möglichkeiten zur Ausgestaltung dieses Übergangs an, darunter eine allmähliche Einführung von positiven Risikogewichten für neu emittierte Staatsanleihen in der Bankenregulierung.

3.2.2. Effizienz der Abwicklung von Banken und besserer Schutz der Steuerzahler

50. Es ist plausibel, dass es durch das gemeinsame Abwicklungsverfahren leichter wird, bei Krisen grenzüberschreitender Bankengruppen zu koordinierten Lösungen zu kommen und dabei die Belange aller betroffenen Länder zu berücksichtigen. Prinzipiell ist die Durchführung einer solchen Restrukturierung oder Abwicklung zwar auch im Rahmen einer Koordination unter den nationalen Abwicklungsbehörden möglich. Aber die Transaktionskosten sind bei einem solchen Verfahren hoch, und es besteht die Gefahr, dass nationale Interessen, die mit gesamteuropäischen Interessen kollidieren können, das Verfahren beeinflussen. Beispielsweise hat eine nationale Abwicklungsbehörde große Anreize, einen möglichst großen Anteil des Vermögens der betroffenen Bank im Inland zu halten, wenn damit die Kosten für inländische Gläubiger oder den heimischen Fiskus begrenzt werden. Das kann mit einer aus gesamteuropäischer Sicht fairen und effizienten Verwertung des Vermögens der Bank kollidieren. Ob die neue Bankenabwicklung und -restrukturierung im Rahmen des SRM insgesamt zu einer sachgerechteren Vorgehensweise führt, also insbesondere in geringerem Maße unerwünschten politischen Einflüssen unterliegt, muss sich erst zeigen.[23]

51. Kritisch zu beurteilen ist, dass durch die Ausübung der Bankenaufsicht durch die EZB Zielkonflikte zur Geldpolitik entstehen können. Die Notenbank könnte zum Beispiel im Krisenfall versucht sein, Banken durch eine großzügige Liquiditätsbereitstellung zu stützen, in der Hoffnung, so noch eine Abwicklung vermeiden zu können. Die Nothilfemaßnahmen (ELA) in Irland und Zypern könnten in diese Richtung interpretiert werden. Zudem besteht die Gefahr eines verzögerten Ausstiegs aus einer lockeren Geldpolitik, wenn sie aus makroökonomischen Gegebenheiten erforderlich wäre, aber zu größeren Ausfällen bei den Banken führen würde. Das spricht dafür, die Aufsicht mittelfristig aus der EZB auszugliedern.

23 Um die Effektivität der Restrukturierungsverfahren zu steigern, wäre es außerdem erforderlich, die in Europa tätigen Bankenkonzerne zu verpflichten, alle für das Verfahren erforderlichen Informationen bei in Europa ansässigen Konzerngesellschaften vorzuhalten.

3.2.2.1. Ausnahmen von der Regel der privaten Haftung

52. Ob die Bankenunion die Steuerzahler besser vor der Gefahr schützt, für Verluste von Banken haften zu müssen, wird davon abhängen, in welchem Umfang Kapitalgeber der Banken im Krisenfall wirklich haften.

53. Ein zentrales Problem besteht darin, dass die Haftung privater Kapitalgeber zwar grundsätzlich vorgesehen ist, dass aber eine Vielzahl von teils fragwürdigen Ausnahmen gelten soll.[24] Das gilt insbesondere für besicherte Forderungen (Art. 27 Abs. 3b SRM-Verordnung). Es ist nicht einzusehen, warum besicherte Forderungen vom Bail-in ausgenommen sein sollten. Hier sollte die Sicherung in Anspruch genommen werden. Dadurch wird die Kapitalstruktur zu Gunsten besicherter Forderungen verzerrt. Aber auch andere, quantitativ in den meisten Fällen vermutlich weniger bedeutsame Ausnahmen sind problematisch. Das gilt beispielsweise für Lieferanten, die Forderungen aufgrund von Lieferungen und Leistungen haben (Art. 27 Abs. 5 SRM-Verordnung). Jeder Lieferant muss sich in einer Marktwirtschaft Gedanken darüber machen, ob der Empfänger einer Lieferung bezahlen kann und wird. Es besteht kein Grund, Lieferanten von Banken davon auszunehmen. Fragwürdig ist zudem der Ausschluss von Gehaltsforderungen der Beschäftigten.[25] Neben diesen spezifischen Ausnahmen gibt es eine Reihe allgemeiner Ausnahmen vom Bail-in (Art. 27 Abs. 5 SRM-Verordnung):

> „In Ausnahmefällen können bei der Anwendung des Bail-in-Instruments bestimmte Verbindlichkeiten aus dem Anwendungsbereich der Herabschreibungs- oder Umwandlungsbefugnisse vollständig oder teilweise ausgeschlossen werden, sofern
>
> a) für diese Verbindlichkeiten trotz redlicher Bemühungen der betreffenden nationalen Abwicklungsbehörde ein Bail-in innerhalb einer angemessenen Frist nicht möglich ist,
>
> b) der Ausschluss zwingend erforderlich und angemessen ist, um die Kontinuität der kritischen Funktionen und Kerngeschäftsberei-

24 Zu den folgenden Kritikpunkten vgl. Monopolkommission (2014) und Sinn (2014).

25 In den Erwägungsgründen der SRM-Verordnung (Erwägungsgrund 76) wird der Haftungsausschluss für Beschäftigte und Lieferanten damit begründet, dass die Kontinuität der kritischen Funktionen gesichert sein müsse. Das rechtfertigt jedoch nicht den Schutz jeglicher Forderungen aus der Zeit vor Eröffnung des Restrukturierungsverfahrens.

che sicherzustellen, sodass die Fähigkeit des in Abwicklung befindlichen Instituts, die wichtigsten Geschäfte, Dienste und Transaktionen fortzusetzen, aufrechterhalten wird,

c) der Ausschluss zwingend erforderlich und angemessen ist, um die Gefahr einer ausgedehnten Ansteckung – vor allem in Bezug auf erstattungsfähige Einlagen von natürlichen Personen, Kleinstunternehmen und kleinen und mittleren Unternehmen – abzuwenden, die das Funktionieren der Finanzmärkte, einschließlich der Finanzmarktinfrastrukturen, derart stören würde, dass dies die Wirtschaft eines Mitgliedstaats oder der Union erheblich beeinträchtigen könnte, oder

d) die Anwendung des Bail-in-Instruments auf diese Verbindlichkeiten zu einer Wertvernichtung führen würde, bei der die von anderen Gläubigern zu tragenden Verluste höher wären, als wenn diese Verbindlichkeiten vom Bail-in ausgeschlossen würden."

54. Es besteht die Gefahr, dass durch diese Vielzahl von möglichen Gründen für eine Ausnahme vom Bail-in das Ziel, die Haftung privaten Kapitals stärker zu betonen, verfehlt wird.

55. Die Gefahr, dass die geplante Haftung von Gläubigern ausbleibt, würde weniger ins Gewicht fallen, wenn für eine hinreichende Eigenkapitalausstattung gesorgt wäre. Das ist aber nicht der Fall. Zwar bringt die Umsetzung der Regulierungsvorschläge des Basel-III-Pakets Verbesserungen. Insbesondere ist es wichtig, dass neben die risikogewichteten Kapitalregulierungen Vorschriften treten, die für eine Mindesthöhe für den Anteil des Eigenkapitals bzw. der Verschuldung an der Bilanzsumme sorgen (Leverage Ratio). Eine Eigenkapitalquote in Höhe von 3 Prozent des nicht risikogewichteten Eigenkapitals ist aber zu niedrig. Der Kronberger Kreis (2011, S. 12) hat vorgeschlagen, eine Leverage Ratio von 4 Prozent zu realisieren. Als Mindesthöhe für die Haftung privater Kapitalgeber vor Inanspruchnahme des SRF im Rahmen der Bankenunion sind aber 8 Prozent vorgesehen. Wegen der mit der Fremdkapitalhaftung verbundenen Unwägbarkeiten einschließlich der vielfältigen Haftungsausschlüsse ist es wünschenswert, die Eigenkapitalausstattung der Banken deutlich stärker zu verbessern. Vor diesem Hintergrund erscheint es empfehlenswert, die erforderliche Leverage Ratio an der 8-Prozent-Schwelle zu orientieren.

3.2.2.2. Vorkehrungen zur Verfügbarkeit von haftendem Kapital

56. Damit im Krisenfall auftretende Verluste tatsächlich von Eigentümern und Gläubigern der betroffenen Bank getragen werden, muss sichergestellt sein, dass hinreichend Kapital vorhanden ist, das möglichst unter keine der angeführten Ausnahmen von der Haftung fällt. Das ist derzeit nicht mit hinreichender Sicherheit gewährleistet. Wie im vorangehenden Abschnitt erläutert wurde, ist die im Rahmen der Bankenregulierung derzeit vorgesehene Eigenkapitalausstattung der Banken dafür unzureichend. Zwar soll jedes Kreditinstitut verpflichtet werden, über das Eigenkapital hinaus genug Kapital nachzuweisen, das im Fall einer Krise Verluste absorbieren kann (Art. 45 Abs. 1 der Restrukturierungsrichtlinie).[26] Wie hoch dieses Kapital sein soll und welche Bedingungen es erfüllen muss, ist bislang aber unklar. Entsprechende Maßstäbe sollen von der European Banking Authority entwickelt werden.

57. Ein besonders wichtiger Aspekt dieses zur Haftung bestimmten Kapitals betrifft die Frage der Halter bzw. Gläubiger. Beispielsweise würde die Ankündigung, dass nachrangige Bankanleihen zur Haftung herangezogen werden, wenig glaubwürdig sein, wenn diese Anleihen ihrerseits von Banken gehalten werden, so dass ein Bail-in zu Ansteckungseffekten im Bankensektor führen würde, der die Finanzstabilität gefährdet. Es ist erforderlich, durch entsprechende Regulierungen sicherzustellen, dass dieses Kapital von Investoren gehalten wird, die tatsächlich Verluste absorbieren können. Nur so kann sichergestellt werden, dass ein Bail-in zumindest in dem geplanten Mindestumfang tatsächlich stattfindet.[27] Art. 24 Abs. 4 der SRM-Regulierung beauftragt zwar den SRM-Ausschuss sicherzustellen, dass Banken nur beschränkt Forderungen gegenüber anderen Banken halten dürfen, die für ein Bail-in vorgesehenen sind. Das weist in die richtige Richtung. Allerdings stellt sich die Frage, ob diese Regelung ausreicht, um mittelbare Verflechtungen zwischen Banken angemessen zu erfassen.

26 Art. 45 Ziffer 1 der BRRD in der hier zu Grunde gelegten Fassung enthält folgende Formulierung: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Institute zu jedem Zeitpunkt eine Mindestanforderung an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten einhalten. Die Mindestanforderung wird berechnet als prozentualer betraglicher Anteil an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten an der Summe der gesamten Verbindlichkeiten und Eigenmittel des Instituts."

27 Siehe hierzu ausführlicher Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014a).

3.2.2.3. Das Verhältnis zu bestehenden Sicherungssystemen

58. Die Einführung des SRM und des SRF wirft die Frage auf, welche Rolle bestehende Sicherungssysteme bei künftigen Bankenkrisen spielen sollen.[28] In Deutschland betrifft dies insbesondere die Institutssicherung der Sparkassen und der Genossenschaftsbanken. Die bestehenden Sicherungssysteme sind darauf ausgerichtet, bei Krisen einzelner Banken stabilisierend einzugreifen und Gläubiger vollständig vor Verlusten zu bewahren.

59. Da der SRM nicht nur im Abwicklungsfall, sondern auch bei der Restrukturierung einer Bank Gläubigern Verluste zuweisen kann, wird die Inanspruchnahme der Institutssicherung wahrscheinlicher als vor Einführung der Bankenunion. Das ist allerdings aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive kein Nachteil – die Ausweitung der Haftung privaten Kapitals ist ja ein zentrales Ziel der Bankenunion. Es stellt sich ferner die Frage, welche Implikationen die Existenz der Institutssicherung für die Verwendung von Mitteln aus dem SRF hat. Wenn die an der Institutssicherung beteiligten Banken Beiträge an den SRF zahlen, sollte ihnen aus der Existenz der Institutssicherung kein Nachteil im Sinne eines erschwerten Zugangs zu SRF-Mitteln entstehen. Wie das umgesetzt werden kann, ist derzeit noch offen.

3.2.3. Die Fragmentierung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen überwinden

60. Die Bankenunion wird dazu beitragen, eine unerwünschte Fragmentierung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen zurückzudrängen. Soweit die Abhängigkeit der Banken von Hilfen ihrer nationalen Regierungen im Krisenfall abnimmt, verlieren implizite oder explizite Hilfszusagen der Mitgliedstaaten für ihre Banken als ein Faktor der Finanzmarktfragmentierung an Bedeutung. Außerdem wird die gemeinsame Bankenaufsicht voraussichtlich weniger Rücksicht auf Interessen einzelner Mitgliedstaaten nehmen, Kapital einzelner Banken möglichst im Land zu halten, um Kosten eines eventuellen Bailouts für den heimischen Fiskus in Grenzen zu halten. Auch das wirkt der Fragmentierung des Finanzmarktes entgegen.

28 Siehe hierzu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013). Dort wird u.a. erläutert, dass die Institutssicherung auch Fragen für die Bankenaufsicht und die Bemessung risikoabhängiger Beiträge für den SRF aufwirft.

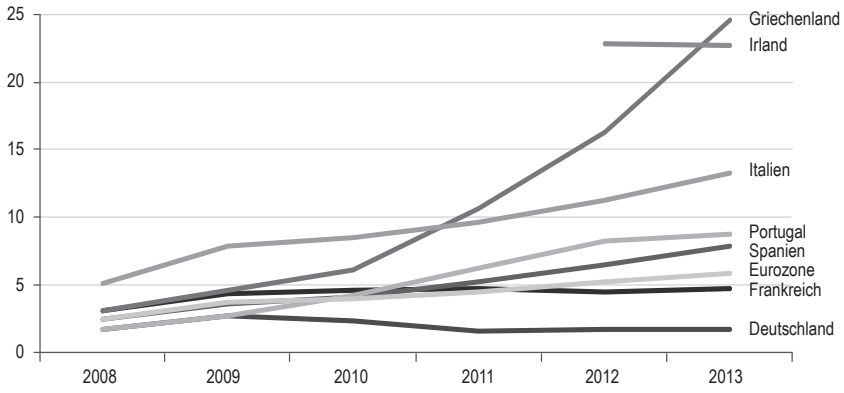
61. Indessen sollte in der Debatte über die Fragmentierung des europäischen Marktes für Finanzdienstleistungen nicht übersehen werden, dass nicht jede Differenzierung bei den Finanzierungskosten von Banken und Unternehmen Ausdruck einer Fehlfunktion im Kapitalmarkt oder einer unerwünschten Fragmentierung ist. Dass die Risiken der Kreditvergabe sich zwischen Ländern unterscheiden, deren Wirtschaftslage unterschiedlich ist, führt in einem funktionierenden Kapitalmarkt dazu, dass auch die Finanzierungskosten unterschiedlich sind. Eine unerwünschte Fragmentierung des Finanzmarktes liegt erst dann vor, wenn die Unterschiede in den Finanzierungskosten durch unterschiedliche Ausfallrisiken aufgrund der allgemeinen Wirtschaftslage (nicht aufgrund staatlicher Hilfen) oder wegen spezifischer Eigenschaften einzelner Banken nicht mehr erklärbar sind.

IV Übergangsprobleme

62. Ein wichtiges Übergangsproblem bei der Errichtung der Bankenunion liegt darin, dass die wirtschaftliche Lage in der Währungsunion derzeit sehr asymmetrisch ist. Während die von der Krise hart getroffenen Länder an der Peripherie des Euroraums unter schleppendem Wirtschaftswachstum, Massenarbeitslosigkeit und hohen Schulden im öffentlichen und im privaten Sektor leiden, erscheint die Lage in Deutschland und anderen Staaten im Kern der Währungsunion besser. Die Bankenunion bringt Elemente einer gemeinsamen Haftung, die im Sinne einer Versicherung für Kosten künftiger Finanzkrisen erwünscht ist. Die Bankenunion sollte aber kein Vehikel zur Umverteilung bereits entstandener oder absehbarer Verluste sein.

63. Die Asymmetrie in der wirtschaftlichen Situation kommt unter anderem darin zum Ausdruck, dass der Anteil der notleidenden Kredite in den Bankenportfolios in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist und sich in den letzten Jahren sehr unterschiedlich verändert hat (siehe Abbildung 7).[29]

Abbildung 7: Notleidende Bankkredite (in Prozent der Kredite insgesamt)



Daten: EZB.

29 Die Kriterien zur Bestimmung notleidender Kredite unterscheiden sich international, deshalb sind Veränderungen im Zeitablauf aussagekräftiger als der direkte Vergleich des Anteils notleidender Kredite zwischen Ländern.

64. Soweit die notleidenden Kredite offengelegt und durch entsprechende Rückstellungen abgesichert sind, ist das kein Problem für die Bankenunion. Ob und in welchem Umfang vorhandene oder drohende Verluste vor dem Start der Bankenunion von den Banken wirklich offengelegt und mit Rückstellungen unterlegt werden, ist aber schwer einschätzbar. Sicherlich schafft die vereinbarte, schrittweise Vergemeinschaftung der Kammern im gemeinsamen Restrukturierungsfonds Anreize für die nationalen Regierungen, die Restrukturierung maroder Banken in die Zukunft zu verschieben, um eventuelle Sanierungskosten auf die Gemeinschaft der Mitgliedstaaten abzuwälzen.

65. Man sollte das Problem einer potentiellen Umverteilung von Kosten der Krise durch die Bankenunion nicht kleinreden. Trotzdem gibt es zwei Aspekte, die das Problem relativieren. Erstens hat das Comprehensive Assessment der Europäischen Zentralbank die Bilanzen der signifikanten Banken in der Eurozone mit dem Ziel untersucht, den Eintritt von Banken mit unzureichender Kapitalausstattung in die Europäische Bankenunion zu verhindern. Die Banken, bei denen Kapitallücken diagnostiziert wurden, sind derzeit dabei, diese Lücken zu schließen. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass noch nennenswerte, nicht aufgedeckte Altlasten bestehen. Zweitens kann der gemeinsame Restrukturierungsfonds erst in Anspruch genommen werden, wenn private Kapitalgeber bereits Verluste in Höhe von mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme der betroffenen Bank übernommen haben. Dadurch wird das Abwälzen von Bankenverlusten über die gemeinschaftliche Haftung im Rahmen des SRF und des ESM erheblich erschwert.

V Fazit

66. Die Errichtung der Bankenunion ist ein wichtiger und im Grundsatz richtiger Schritt hin zu einem stabileren institutionellen Rahmen für die Eurozone. Die bereits beschlossenen und die geplanten Maßnahmen weisen in die richtige Richtung. Das gilt insbesondere für den Versuch, die implizite Staatshaftung für Banken zurückzudrängen und das Prinzip der Haftung privaten Kapitals zur Geltung kommen zu lassen.

67. Allerdings sollte mehr getan werden. Das gilt zum einen für die Stärkung des Haftungsprinzips. Da der SRF erst dann einspringen kann, wenn ein Bail-in in Höhe von mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme stattgefunden hat, sollte von allen Banken verlangt werden, Bail-in-fähiges Kapital mindestens in Höhe von 8 Prozent der (nicht risikogewichteten) Bilanzsumme vorzuweisen; bei flexibler Festlegung für jede einzelne Bank, wie sie im Moment vorgesehen ist, droht eine Aufweichung. Es ist darüber hinaus wichtig, dass das für Bail-in vorgesehene Kapital wirklich zur Verfügung steht, um Verluste zu tragen. Bei ‚echtem' Eigenkapital ist dies im Krisenfall leichter umsetzbar als bei hybriden Finanzierungsinstrumenten oder nachrangigem Fremdkapital. Deshalb empfiehlt der Kronberger Kreis, die Leverage Ratio mittelfristig weiter zu erhöhen und an der 8-Prozent-Schwelle zu orientieren. Darüber hinaus ist es wichtig, dass der SRF Beiträge erhebt, die das individuelle Risiko der Banken berücksichtigen, dass er ein von den Banken finanzierter Fonds bleibt, und dass es nicht zu staatlichen Hilfen oder Garantien für den SRF kommt.

68. Außerdem ist es notwendig, die vorgesehenen Ausnahmen vom Bail-in kritisch zu überprüfen. Es ist unklar, warum Gläubiger wie beispielsweise Lieferanten oder Inhaber besicherter Forderungen vom Bail-in ausgeschlossen sein sollen.

69. Offen bleibt die Frage, was die künftige Rolle der bestehenden Sicherungssysteme ist, insbesondere der Haftungsverbünde wie beispielsweise der Institutssicherung der Sparkassen und Genossenschaftsbanken in Deutschland. Wenn die an einer Institutssicherung beteiligten Banken Beiträge an den SRF zahlen, wie derzeit geplant ist, sollte ihnen aus der Existenz ihres eigenen Sicherungssystems kein Nachteil entstehen, was den Zugang zu SRF-Mitteln angeht.

70. Handlungsbedarf besteht außerdem bei der nach wie vor bestehenden gegenseitigen finanziellen Abhängigkeit von nationalen Regierungen und ihren Banken. Zwar werden die Banken in Krisenfällen künftig weniger als vorher von Hilfen ihrer nationalen Regierungen abhängig sein, weil mehr privates Kapital haften soll und außerdem der gemeinsame Restrukturierungsfonds und die direkte Bankenrekapitalisierung durch den ESM zur Verfügung stehen. Unbefriedigend ist jedoch, dass Staatsanleihen künftig weiterhin im Rahmen der Risikogewichtung als Investition ohne Ausfallrisiko gelten werden. Das schafft Anreize für Banken, durch Investitionen in Staatsanleihen von Ländern mit schwacher Bonität Risiken einzugehen. Außerdem fördert diese Regelung übermäßige Staatsverschuldung. Es ist dringend erforderlich, diese aus gesamtwirtschaftlicher Sicht schädliche Privilegierung staatlicher Schuldner abzubauen.

71. Angesichts der hohen staatlichen Hilfen, die in der jüngsten Finanzkrise geleistet wurden, ist es naheliegend zu fragen, ob die Volumina des gemeinsamen Restrukturierungsfonds SRF und der direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM erhöht werden sollten. Es ist zu berücksichtigen, dass der SRF sich verschulden und die Beiträge der Banken erheblich erhöhen kann, um aufgenommene Schulden zu bedienen. Trotzdem würden die auf europäischer Ebene verfügbaren Mittel nicht ausreichen, um den Bankensektor zu stabilisieren, wenn es zu einer systemischen Krise kommt, in der eine größere Anzahl von Banken betroffen ist.

72. Die Begrenzung der Gemeinschaftshaftung erscheint jedoch aus zwei Gründen gerechtfertigt. Erstens sollen die Banken selbst deutlich mehr Kapital bereitstellen, das im Krisenfall Verluste auffangen kann. Die Haftung privaten Kapitals muss allerdings so gestaltet werden, dass sie im Krisenfall auch zum Tragen kommt. Zweitens haben die Mitgliedstaaten trotz der gemeinsamen Bankenaufsicht und trotz der gemeinsamen Verfahren zur Bankenabwicklung nach wie vor erheblichen Einfluss auf die wirtschaftliche Lage ihrer Banken. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, das Ausmaß der gemeinsamen Haftung zu begrenzen.

Literaturverzeichnis

Bonczek, T., C. Fuest und M. Schröder (2014), Who is Afraid of the Asset Quality Review? Potential Losses and Capital Shortfalls in the European Banking System, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Diskussionspapier 14-074.

ESM (2014), FAQ on the Preliminary Agreement on the Future ESM Direct Bank Recapitalization Instrument, 10.06.2014.

European Commission (2012a), Facts and Figures on State Aid in the EU Member States – 2012 Update –, Brüssel, 21.12.2012 {SWD(2012) 443 final}.

European Commission (2012b), A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union, Launching a European Debate, Brüssel, 30.11.2012, {COM(2012) 777 final/2}.

Hellwig, M. (2014), Yes Virginia, There is a European Banking Union! But it May Not Make Your Wishes Come True, in: Oesterreichische Nationalbank (Hrsg.), Toward a European Banking Union: Taking Stock, 42. Volkswirtschaftliche Tagung, Wien, S. 156–181.

Kronberger Kreis (2011), Systemstabilität für die Finanzmärkte, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft 53, Berlin.

Kronberger Kreis (2012), Wie viel Koordinierung braucht Europa?, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft 55, Berlin.

Laeven, L. und F. Valencia (2013), Systemic Banking Crises Database, IMF Economic Review 61, S. 225–270.

Monopolkommission (2014), Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, 20. Hauptgutachten 2012/2013, Bonn.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/2013, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013), Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/2014, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/2015, Wiesbaden.

Sinn, H.-W. (2014), The Euro Trap: On Bursting Bubbles, Budgets, and Beliefs, Oxford 2014.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014a), Stellungnahme zur aktuellen Entwicklung der Europäischen Bankenunion – Plädoyer für ein glaubwürdiges Bail-in, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014b), Der Staat als privilegierter Schuldner – Ansatzpunkte für eine Neuordnung der öffentlichen Verschuldung in der Europäischen Währungsunion, Berlin.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
40 Gute Gemeindesteuern (2003)
39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
31 A Social Union for Europe? (1997)
31 Sozialunion für Europa? (1996)
30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
26 Privatisierung auch im Westen (1993)
25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
16 Das soziale Netz reißt (1988)
15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
14 Reform der Alterssicherung (1987)
13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
1 Mehr Mut zum Markt (1983)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

106	Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
104	Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
102	Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
96	Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
63	Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
54	Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
52	Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
43	Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland: Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
17	Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
3	§116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:

Prof. Dr. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Universität Freiburg, Leiter des Walter Eucken Instituts, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Prof. Dr. Clemens Fuest

Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim, Mitglied und ehem. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen.

Prof. Dr. Justus Haucap

Universität Düsseldorf, Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender des Forschungsbeirats des RWI Essen, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.

Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale)

Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft, Geschäftsführende Direktorin des Instituts für deutsches und europäisches Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Regulierungsrecht (IWWR).

Prof. Volker Wieland Ph.D.

Universität Frankfurt am Main, House of Finance, Research Fellow am Center for Economic Policy Research, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Forschungsprofessor am ZEW Mannheim, Research Fellow am CESifo München, Fiscal Expert des Internationalen Währungsfonds.