

Demary, Markus

Working Paper

Ein Vorschlag für eine europäische Bankenunion ohne automatische Vergemeinschaftung von Bankverlusten

IW Policy Paper, No. 16/2013

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Demary, Markus (2013) : Ein Vorschlag für eine europäische Bankenunion ohne automatische Vergemeinschaftung von Bankverlusten, IW Policy Paper, No. 16/2013, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/83634>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ein Vorschlag für eine europäische Bankenunion ohne automatische Vergemeinschaftung von Bankverlusten

Autor: Dr. Markus Demary
Tel.: 0221 4981 732
E-Mail: demary@iwkoeln.de

Abstract

Die Krise im Euroraum zeigte erhebliche Schwachstellen in der Architektur der Währungsunion auf. So wurde die gemeinsame Geldpolitik nicht durch eine gemeinsame Bankenaufsicht ergänzt. Diese Aufsichtslücken ermöglichen im Verbund mit einer nicht ihrem Risiko entsprechenden Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen eine zu starke Verflechtung zwischen Bankschulden und Staatsschulden und damit die Gefahr einer systemischen Bankenkrise. Ergänzend zu dem kurzfristigen Krisenmechanismus ESM ist eine Bankenunion als langfristiges Rahmenwerk zur Vervollständigung der europäischen Währungsunion geplant. Das IW Köln bewertet die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Bankenunion und macht einen alternativen Vorschlag, bei dem der vorgeschlagene gemeinsame Abwicklungsfonds durch ein Europäisches System der Abwicklungsfonds ersetzt wird. Hierbei entscheidet der Grad der Systemrelevanz einer Bank darüber, ob ihre Abwicklung aus einem oder mehreren nationalen Fonds oder aber aus dem europäischen Abwicklungsfonds finanziert wird. Hierdurch kann die Abwicklung von Banken finanziert werden, ohne dass es automatisch zu einer Vergemeinschaftung von Kosten und Verlusten kommt. Zudem entwickelt das IW Köln einen Zeitplan für die Umsetzung der Bankenunion. Dieser sieht eine Quarantänezeit für Banken vor, bei denen der Asset Quality Review Altlasten aufdeckt, welche aber noch eine Chance auf Erholung haben, sofern sie Restrukturierungspläne vorlegen können, die die EZB genehmigen muss. Während der Quarantänezeit stehen diese Banken unter besonderer Beaufsichtigung. Abgewickelt werden müssen sie jedoch, wenn der Restrukturierungsplan nicht genehmigt wird oder aber die Restrukturierungsziele nicht erreicht werden.

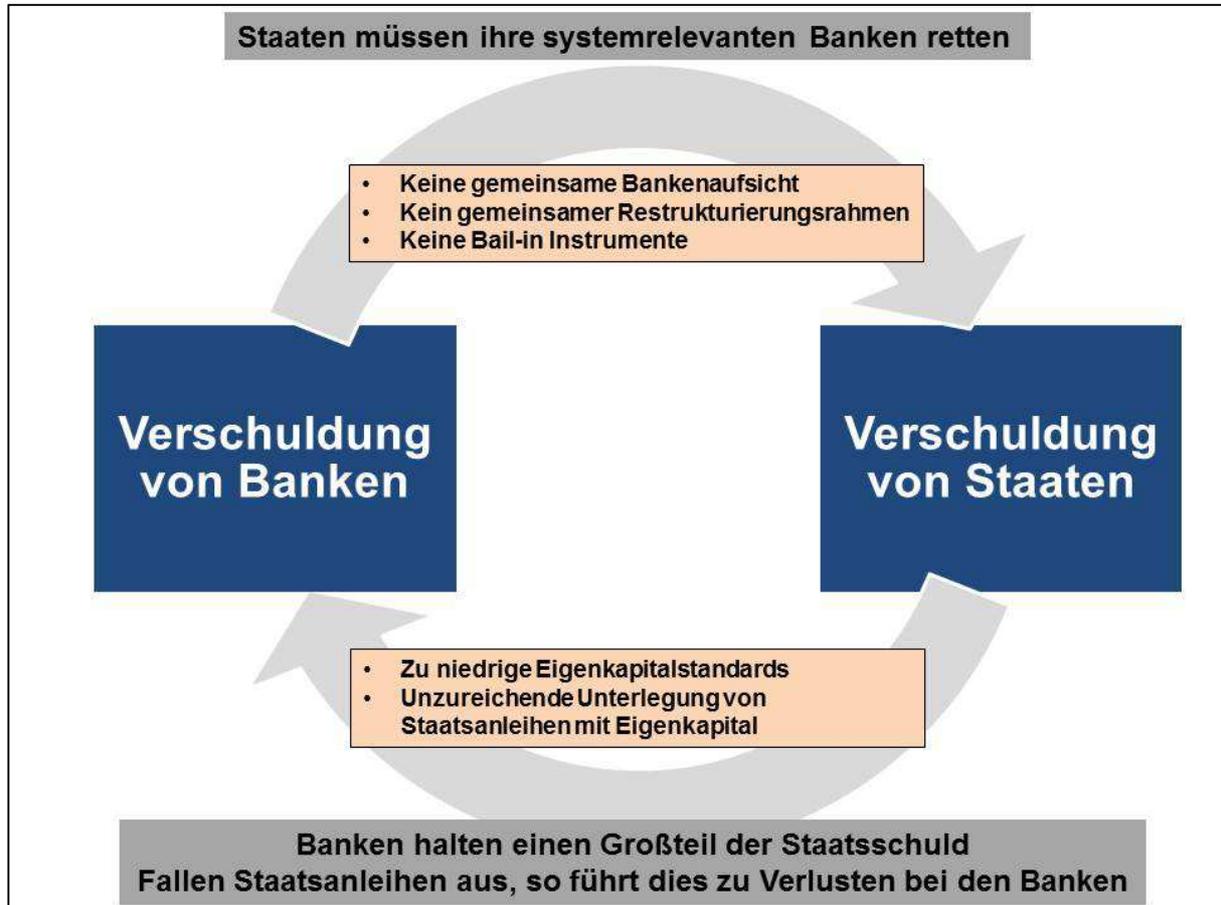
1. Warum die Eurozone eine Bankenunion benötigt

Die Krise in der Europäischen Währungsunion brachte erhebliche Schwachstellen in der Architektur der europäischen Institutionen an das Tageslicht. Die gemeinsame Geldpolitik der Eurozone wurde bisher nicht durch eine gemeinsame Bankenaufsicht und einen gemeinsamen Abwicklungsrahmen für insolvente Banken ergänzt. Trotz grenzüberschreitend tätiger Banken und freiem Kapitalverkehr ist die Bankenaufsicht in Europa weitestgehend eine nationale Verantwortung, die auch nicht durch die Etablierung der European Banking Authority (EBA) auf die europäische Ebene gehoben wurde, da dieser die Durchgriffsrechte auf die nationalen Banken fehlen. Eine gemeinsame Bankenaufsicht ist aber essentiell, da die Eurozone zum einen über einen an der Wirtschaftsleistung gemessen deutlich größeren Bankensektor als

die USA verfügt und zum anderen sich die Unternehmen in der Eurozone hauptsächlich über Banken refinanzieren und weniger über den Kapitalmarkt.¹

Abbildung 1

Der Banken-Staaten-Nexus



Quelle: IW Köln

Die Aufsichtslücken ermöglichen im Verbund mit der fehlenden Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen für Banken eine zu starke Verflechtung von Banken und ihren Staaten. Aktuell befindet sich die Eurozone in einem sich potenziell selbst verstärkenden Teufelskreis aus einer Verschuldung von Banken und der Verschuldung ihrer Staaten, den es zu durchbrechen gilt (Abbildung 1). Ziel einer Bankenunion ist es auch, systemische Risiken² zu reduzieren, die entstehen, wenn Banken gleichzeitig notleidend werden. Eine systemische Krise birgt die Gefahr einer

¹ Die niederländische ING Bank ist kleiner als mehrere große US Banken. Ihre Bilanzsumme beträgt aber ein Vielfaches des niederländischen Bruttoinlandsprodukts (BIP), während keine US Bank größer als ein Achtel des US-amerikanischen BIP ist (Shambaugh, 2012).

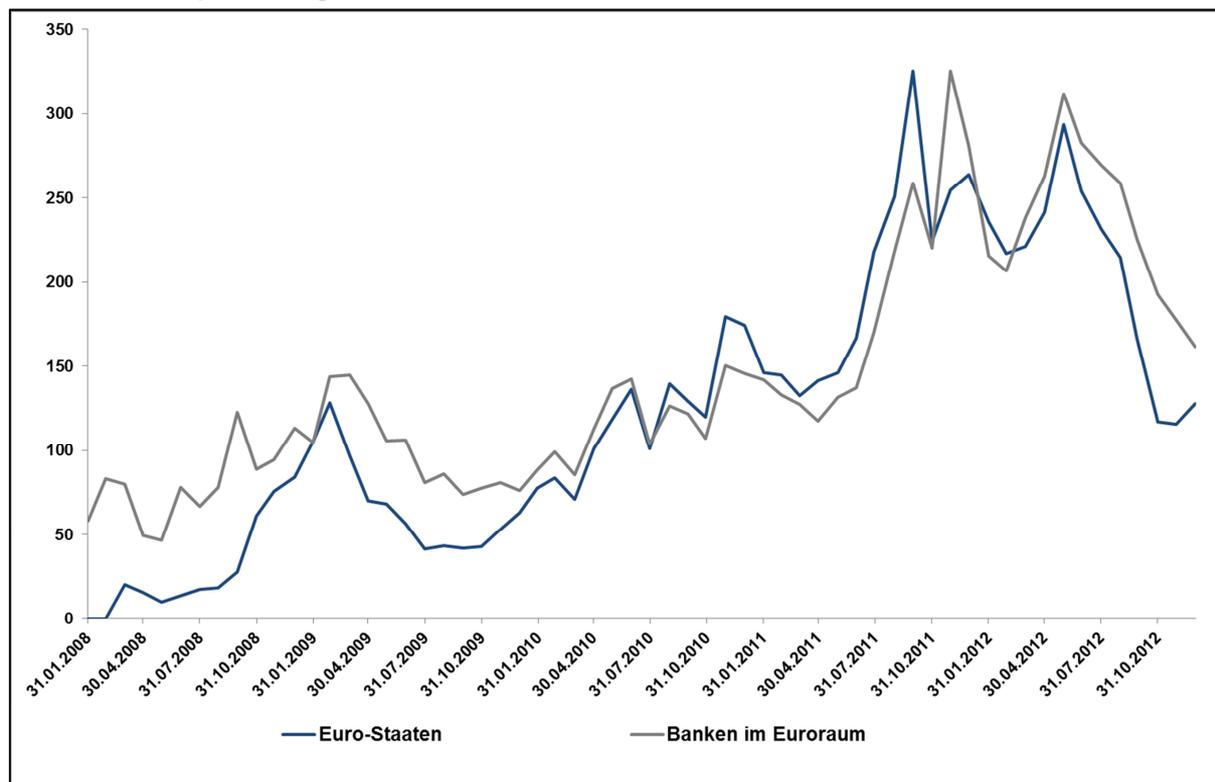
² Eine Definition von systemischem Risiko findet sich in (Group of Ten, 2001, 126): „Systemic financial risk is the risk that an event will trigger a loss of economic value or confidence in, and attendant increases in uncertainty about, a substantial portion of the financial system that is serious enough to quite probably have significant adverse effects on the real economy.“

Kreditklemme und kann damit eine oder mehrere Volkswirtschaften in eine Rezession führen. Diese verschlimmert wiederum die Banken- und Staatsschuldenkrise.

Abbildung 2

Entwicklung der Insolvenzrisiken von Banken und Staaten

Index für die Prämien auf Credit Default Swaps, die CDS der Banken wurden mit ihrer Bilanzsumme gewichtet, die CDS der Staaten wurden mit dem nationalen Bruttoinlandsprodukt gewichtet



Quellen: Bloomberg, IW Köln

Eine hohe Verschuldung des Bankensektors macht diesen krisenanfällig, vor allem dann, wenn die Banken über zu wenig Eigenkapital verfügen, um Verluste durch ausgefallene Kredite auszugleichen. Über die starke Vernetzung der Banken untereinander kann eine mangelnde Schockresistenz einer einzelnen Bank sehr große Auswirkungen auf die Stabilität des gesamten Banksystems haben, wenn nämlich die Verluste einer notleidenden Bank zu Verlusten bei anderen Banken führen. Müssen die Staaten ihre systemrelevanten Banken retten, dann führt dies zu erheblichen Belastungen für die Staatshaushalte. Island, Irland und zum Teil auch Spanien gerieten aufgrund ihrer Banken Krisen in eine Staatsschuldenkrise.

Umgekehrt kann eine hohe Staatsverschuldung auch den heimischen Bankensektor schwächen. So halten Banken einen großen Anteil der Staatsschulden ihrer Staaten in ihren Bilanzen. Fallen Staatsanleihen aus oder kommt es zu Wertberichtigungen bei diesen, so entstehen Abschreibungsverluste bei den Banken, die ihr Eigenkapital reduzieren und sie in Schieflage bringen. Dies kann wiederum staatliche Rettungsaktionen notwendig machen, wodurch die Verschuldung des betroffenen Staates noch weiter steigt.

Der starke Banken-Staaten-Nexus zeigt sich auch an den engen Verbindungen zwischen den Prämien für Credit Default Swaps (CDS) für Banken und denen für Staaten (Abbildung 2). Drechsler/Schnabel (2011) finden ebenfalls, dass die Kosten für die Versicherung von Bankanleihen und die Kosten für die Versicherung von Staatsanleihen zusammenhängen, da der Markt bei verschuldeten Staaten das Risiko eines Schuldenschnitts als Risiko für eine durch Abschreibungsverluste auf Staatsanleihen bedingte Insolvenz einer Bank einpreist. Demirgüç-Kunt/Huizinga (2010) führen den Zusammenhang von CDS-Prämien von Banken und Staaten darauf zurück, dass der Markt in Erwartung einer drohenden Staatsinsolvenz befürchtet, der verschuldete Staat könnte nicht mehr über die notwendigen Mittel verfügen, um angeschlagene Banken zu retten. Aus diesem Grund bewertet der Markt Banken als riskanter, wenn die Wahrscheinlichkeit für eine Staatsinsolvenz steigt.

Das Ausmaß der Banken- und Staatsschuldenkrise zeigte sich auch in der starken Divergenz der Target-Salden der Länder der Eurozone, die durch eine Zahlungsbilanzkrise und eine damit einhergehende Kapitalflucht aus den Krisenstaaten bedingt war (Sinn, 2012). Die Investoren befürchteten sowohl Verluste bei den Staatsanleihen als auch Verluste durch die Insolvenz von Banken und zogen ihr Kapital in sichere Häfen, wie Deutschland, ab. Die Kapitalflucht brachte die Banken in den Krisenländern zusätzlich unter Druck. Dabei können sich selbst-erfüllende Erwartungen entstehen, die auch solide Banken unter Druck zu bringen drohen. In diesem Fall wird die Zentralbank als Lender of Last Resort benötigt. Die Europäische Zentralbank hat nicht explizit diese Aufgabe in ihrem Mandat, doch musste sie im Zuge der Eurokrise de facto diese Rolle annehmen, ohne dass gleichzeitig eine europäische Bankenaufsicht unterstützend tätig war.

Eine Bankenunion ist aber nicht als kurzfristige Maßnahme zur Lösung der aktuellen Krise anzusehen, sondern stellt einen langfristigen Rahmen zur Vervollständigung der Währungsunion und zur Vermeidung von zukünftigen systemischen Banken Krisen dar. Sie sollte deshalb die folgenden Schwachstellen der Währungsunion ausbessern:

- Vermeidung des Anreizes zur Kapitalflucht aufgrund von antizipierten Bankinsolvenzen oder sich-selbst-erfüllenden Erwartungen.
- Reduzierung des Einflusses der nationalen Interessen der nationalen Aufsichtsbehörden, die im Fall einer systemischen Krise möglicherweise ihren nationalen Bankensektor oder ihren Staatshaushalt durch eine Abwicklung nicht schwächen wollen, was die Abwicklung einer notleidenden Bank unwahrscheinlich macht und die Gefahr von Zombie-Banken birgt.
- Einschränkung der Möglichkeit der regulatorischen Arbitrage und der Aufsichtsarbitrage in der Eurozone. Diese besteht darin, dass Banken aufgrund unterschiedlicher Regulierungen und unterschiedlich strenger Aufsicht in verschiedenen Ländern den Grad ihrer Regulierung und Aufsicht wählen können, indem sie ihre Geschäfte in Länder mit weniger strikten Regulierungsstandards verlagern. Die Staaten haben einen Anreiz zu laxer nationaler Regulierung und Aufsicht, um Banken und damit Wertschöpfung und Beschäftigung anzulocken.
- Vermeidung, dass die EZB als Lender of Last Resort Risiken auf ihre Bilanz nehmen muss, ohne dass eine europäische Bankenaufsicht über die nötigen Kompetenzen zur Überwachung der systemrelevanten Banken verfügt.
- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen, die darin bestehen, dass der Markt für systemrelevante Banken einen geringeren Fremdkapitalzins verlangt, durch den sie sich günstiger refinanzieren können als nicht systemrelevante Banken. Der Grund hierfür ist, dass der Markt aus der Systemrelevanz ein unwahrscheinliches Bail-in im Insolvenzfall ableitet und deshalb einen zu geringen Risikoaufschlag für den Insolvenzfall der Bank im Fremdkapitalzins verlangt.
- Kein ausreichender Schutz des Steuerzahlers, in dem Sinne, dass im Fall einer Bankeninsolvenz auf Mittel des Steuerzahlers zurückgegriffen werden muss.

Im Folgenden werden zuerst die bisherigen Vorhaben zur europäischen Bankenunion erläutert und kritisch hinterfragt. Schließlich macht das IW Köln einen eigenen Vorschlag für ein Europäisches System der Bankenabwicklungsfonds, bei dem die Haftung von Staaten für die Bankenschulden der anderen Staaten auf das Nötigste begrenzt wird, und welches bessere Anreize für die einzelnen Staaten für eine entschlossene Restrukturierung ihrer notleidenden Banken setzt. Zudem schlägt das IW Köln einen Zeitplan für die Einführung der Bankenunion vor, bei dem die notleidenden Banken zuerst rekapitalisiert werden und die Altlasten aus der letzten Bankenkrise bestenfalls abgewickelt sind, bevor die Bankenunion startet.

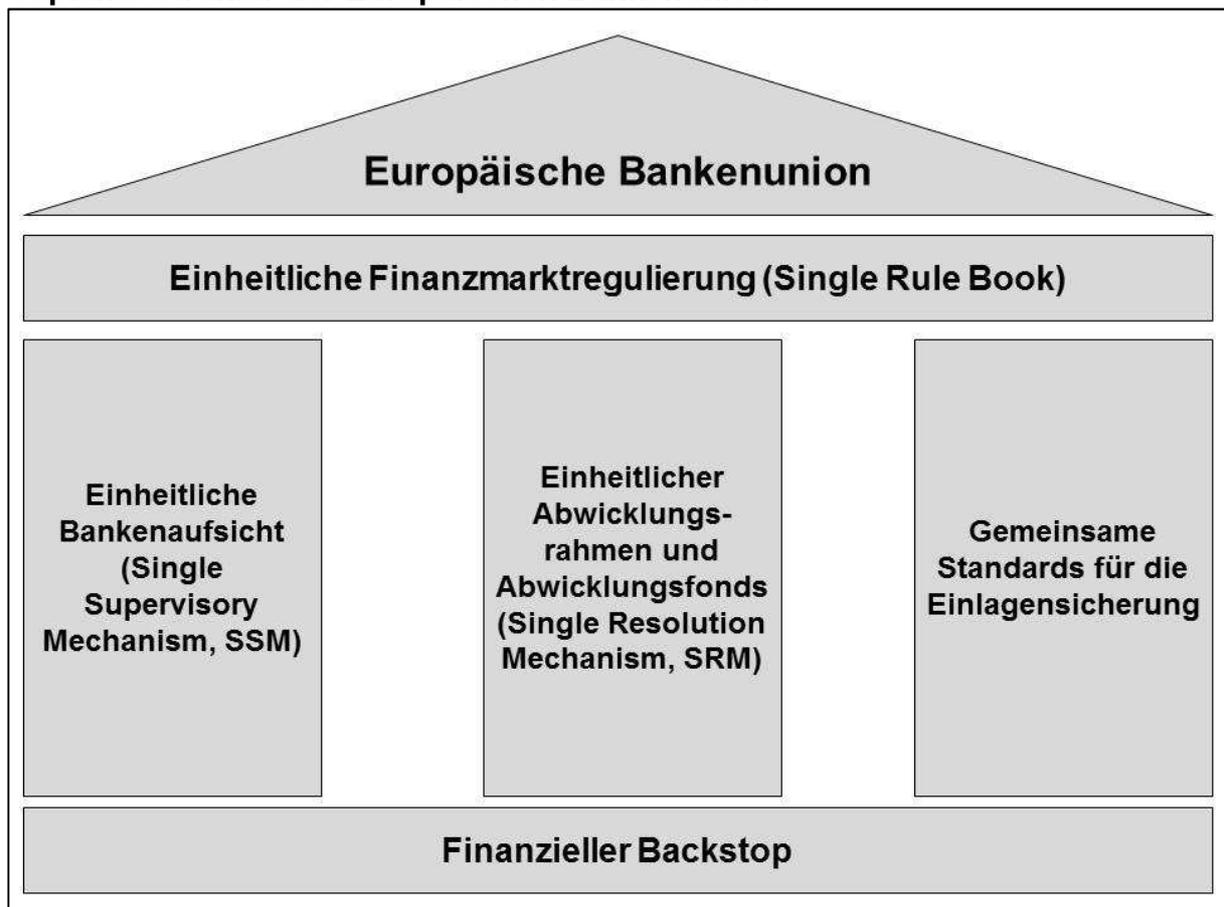
2. Die bisherige Planung der Bankenunion

Im Folgenden werden die bisherigen Vorhaben der Europäischen Union zur Etablierung einer Bankenunion vor dem Hintergrund alternativer Modelle vorgestellt. Vor der institutionellen Ausgestaltung muss aber zuerst geklärt werden, auf welche Länder sich die Bankenunion beziehen soll. Für die Gruppe der teilnehmenden Länder an einer europäischen Bankenunion bestehen prinzipiell drei mögliche Gruppierungen (Elliott, 2012):

- Nur die Länder der Eurozone (EU 17),
- die gesamte Europäische Union (EU 27) oder
- die Länder der Eurozone zuzüglich von Ländern aus der Europäischen Union, die sich freiwillig der Bankenunion anschließen möchten.

Abbildung 3

Geplante Struktur der Europäischen Bankenunion



Quelle: Darstellung des IW Köln

Die zweite Möglichkeit wäre sicherlich die beste Option, um regulatorische Arbitrage zwischen den einzelnen Mitgliedsländern zu unterbinden. Da sich aber Großbritannien vor einem Beitritt der Bankenunion sträubt, wird aktuell die dritte Möglichkeit favorisiert. Diese ist aber so gestaltbar, dass sie offen für eine

Erweiterung um weitere EU-Mitgliedsstaaten, auch von außerhalb der Eurozone ist. Es könnten dann aber dahingehend Komplikationen entstehen, dass Länder mit verschiedenen Währungen an der Bankenunion teilnehmen (Elliot, 2012).

Die Europäische Union plant, dass die europäische Bankenunion auf einer einheitlichen Finanzmarktregulierung, dem Single Rule Book, für die Banken der Eurozone sowie für die Banken aus den freiwillig teilnehmenden Ländern der Europäischen Union basieren soll. Zudem soll sie auf den folgenden drei Säulen stehen (Abbildung 3):

- einer einheitlichen Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism, SSM),
- einem einheitlichen Abwicklungsrahmen für insolvente Banken (Single Resolution Mechanism, SRM) inklusive einem durch ex-ante Abgaben der Banken finanzierten Abwicklungsfonds, sowie
- aus gemeinsamen Standards für die Einlagensicherungssysteme der Mitgliedsländer.

Sowohl der Abwicklungsfonds als auch die Einlagensicherungssysteme benötigen einen finanziellen Backstop, um sich selbst erfüllenden Krisen in Form von Bank Runs oder Kapitalflucht entgegenzuwirken. Dessen Mittel können in Form von Steuergeldern vorgestreckt und durch ex-post-Abgaben der Banken zurückgezahlt werden. Eine solche staatliche Auffangmöglichkeit soll die Erwartungen der Marktteilnehmer dahingehend stabilisieren, dass die finanziellen Ressourcen der Fonds zur Überwindung der Krise ausreichen. Der finanzielle Backstop sollte aber nicht als Subventionierung angesehen werden, sondern als staatliche Kreditvergabe mit späterer Rückzahlung durch die Banken. Dies ist durch die neuen Beihilferichtlinien der EU für den Bankensektor geregelt (EU, 2013).

Effektive und vereinheitlichte Regulierungs- und Bankenaufsichtsstrukturen sind deshalb notwendig, um Bankenkrisen vorzubeugen und so die Beanspruchung des Abwicklungsfonds sowie des Einlagensicherungsfonds möglichst gering zu halten. Potenzielle Bankenkrisen sollten möglichst früh identifiziert und bekämpft werden. Denn frühere Erfahrungen im Umgang mit Bankinsolvenzen zeigen, dass die Kosten einer Insolvenz größer werden, wenn die Finanzaufsicht nicht frühzeitig entschlossen einschreitet und die notleidende Bank konsequent abwickelt.

Für das oben beschriebene Drei-Säulen-Konzept der Bankenunion für die Eurozone sprechen die folgenden Gründe:

- Eine gemeinsame Bankenaufsicht ohne eine gemeinsame Abwicklung wird den Banken-Staaten-Nexus nicht aufbrechen können. Solange kein

glaubwürdiger Abwicklungsrahmen besteht, wird auch die Effektivität der Bankenaufsicht begrenzt sein, da sich vermutlich eine nationale Bankenaufsicht (NBA) lange Zeit nehmen wird, um die fiskalischen Konsequenzen einer Abwicklungsentscheidung einer ihr nicht weisungsbefugten europäischen Aufsichtsbehörde zu ermitteln (Goyal et al., 2013).

- Die Rekapitalisierung von Banken und die Finanzierung von Abwicklungen werden nicht glaubhaft sein, wenn dahinter kein Backstop steht und keine ex-ante Lastenaufteilung zwischen den einzelnen Ländern vereinbart wurde (Goyal et al., 2013).
- Sicherheitsnetze und Backstops ohne eine glaubhafte Bankenaufsicht und ohne einen glaubhaften Abwicklungsmechanismus könnten zwar den Banken-Staaten-Nexus durchbrechen, würden aber die Anreize dahingehend verzerren, dass die einzelnen Mitgliedsländer der Bankenunion zu nachsichtig bei der Regulierung und der Aufsicht ihrer Banken sind, um die Kosten und Verluste aus der Bankenrettung auf die europäische Ebene abzuwälzen (Goyal et al., 2013).

Im Folgenden werden die drei Säulen SSM, SRM und Einlagensicherung genauer diskutiert, bevor ein Alternativvorschlag für die Finanzierung der Bankenabwicklung vorgestellt wird.

2.1 Single Supervisory Mechanism

Dieser Abschnitt stellt zuerst das Konzept des SSM vor, dass die EZB als oberste Bankenaufseherin für die systemisch relevanten Banken vorsieht. Anschließend werden mögliche Konflikte zwischen der Durchführung der Geldpolitik und der neuen Aufgabe der Bankenaufsicht in der EZB diskutiert.

Die Europäische Zentralbank als oberste Bankenaufseherin

Die Europäische Kommission favorisierte aber nicht die EBA für die gemeinsame Bankenaufsicht, sondern die Europäische Zentralbank (EZB). Das EU-Parlament genehmigte am 12.9.2013 den SSM. Demnach nimmt die EZB zentrale Aufsichtsaufgaben im Rahmen des Europäischen Finanzaufsichtssystems auf. Zu den Aufgaben der EZB im Rahmen der Bankenaufsicht gehören (Rat der Europäischen Union, 2013a, Artikel 4):

- Zulassung von Kreditinstituten und der Entzug von Zulassungen,
- Bewertung von Anträgen auf Erwerb oder Veräußerung von qualifizierten Beteiligungen an Kreditinstituten,

- Sicherstellung der Einhaltung von Eigenkapitalanforderungen, Verbriefung, Beschränkungen für Großkredite, Liquidität, Verschuldungsgrad sowie Berichterstattung und Veröffentlichung entsprechender Informationen,
- Sicherstellung der Anforderungen an die Unternehmenssteuerung, darunter die Eignungsanforderungen an die Geschäftsführung, Risikomanagementverfahren, interne Kontrollmechanismen, Vergütungspolitiken und -praktiken, Verfahren zur Beurteilung des internen Kapitals sowie auf internen Ratings basierender Modelle,
- aufsichtsrechtliche Überprüfungen und Stresstests,
- Aufsichtsaufgaben in Bezug auf Sanierungspläne und frühzeitiges Eingreifen, wenn eine Bank die aufsichtsrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt oder nicht erfüllen wird.

Durch die in Abbildung 3 beschriebene Struktur unterliegen die Banken in den einzelnen Mitgliedsländern gemeinsamen Regeln und einer gemeinsamen Aufsicht. Der EZB wurde aber nicht die direkte Aufsicht über alle rund 4.500 weniger signifikanten Banken³ in der Eurozone zugesprochen, sondern sie soll sich bei der Aufsicht auf die rund 120 großen weitgehend als systemrelevant identifizierten Banken konzentrieren, während die Aufsicht über die übrigen nicht als systemrelevant kategorisierten Banken grundsätzlich bei den nationalen Bankenaufsichtsbehörden (NBA) verbleibt. Für die Durchführung der Bankenaufsicht durch die EZB lassen sich zwei mögliche Modelle miteinander vergleichen:

- Beim ersten Modell würde die EZB die laufende Aufsicht über die systemrelevanten Banken an die NBA delegieren. Diese würde die Ergebnisse der laufenden Aufsicht an die EZB weiterreichen, woraufhin ein länderübergreifendes Gremium für die Bankenaufsicht auf Basis dieser Daten mögliche Gefahren für die Stabilität der Eurozone ableitet und Gegenmaßnahmen formuliert.
- Beim zweiten Modell führt die EZB die laufende Aufsicht über die systemrelevanten Banken selbst durch, während die laufende Aufsicht über die nationalen nicht systemrelevanten Banken bei den NBA liegt.

Beim ersten Modell ist das Problem der nationalen Interessen der NBA nicht gelöst. Agrawal et al. (2012) zeigen, dass sogar in den USA, wo ein Backstop auf der obersten Ebene besteht, die Aufsichtsbehörden der einzelnen Bundesstaaten nachsichtiger sind als die Aufsicht auf der obersten Ebene. Das zweite Modell ist

³ Nach Angaben der EZB gibt es zum Stichtag 1. Januar 2013 7.059 Monetäre Finanzinstitute in der Eurozone (EZB, 2013a). Die Bundesbank nennt rund 4.500 so genannte weniger signifikante Banken (Deutsche Bundesbank, 2013, 20).

deshalb sinnvoller, da eine Insolvenz einer systemrelevanten Bank eine Gefahr für die Stabilität des europäischen Bankensystems darstellen kann, und nationale Interessen hinderlich bei der Lösung einer solchen europäischen Bankenkrise sind. Im Gegensatz zum ersten Modell ist es robust gegen diese nationalen Interessen der NBA. Deshalb sollte die europäische Bankenaufsicht auch das Ziel der Finanzstabilität der Eurozone insgesamt haben und direkt diejenigen Banken unter ihrer direkten Kontrolle haben, die für die Systemstabilität des europäischen Finanzsystems relevant sind.

Die Europäische Union setzt das zweite Modell um. Zwar verbleibt die Aufsicht über die nicht systemrelevanten Banken bei den NBA, doch kann die EZB die Kontrolle über diese Banken an sich ziehen, wenn sie es zur Erfüllung ihrer Aufgabe für geboten hält. Damit soll den nationalen Interessen der NBA entgegengewirkt werden. Diese dürften – so die Erwartung – bei der Aufsicht weniger nachlässig sein, da sie es als Reputationsverlust empfinden, wenn die EZB die Kontrolle über ihren Aufgabenbereich an sich zieht.

Mögliche Konflikte zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht

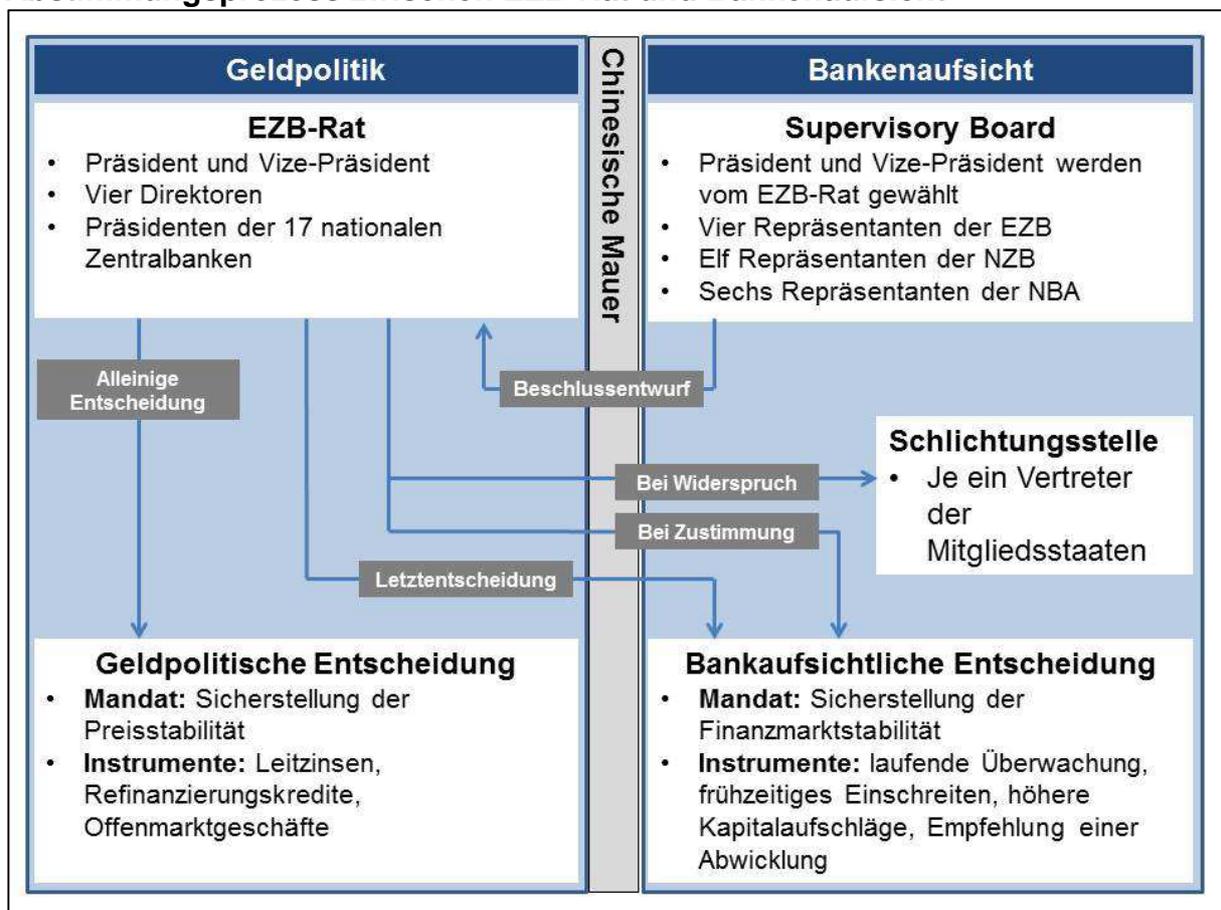
Das vorrangige Ziel der EZB ist die Sicherstellung der Geldwertstabilität. Zusätzlich kann die EZB im Rahmen ihres Mandats weiterhin die allgemeine Wirtschaftspolitik der Eurozone unterstützen, sofern das Ziel der Geldwertstabilität dadurch nicht gefährdet wird. Mit dieser Regelung sollen Interessenkonflikte zwischen dem Ziel der Preisniveaustabilität und weiteren Aufgaben vermieden werden. Kritiker befürchten, dass mit der neuen Rolle der EZB Interessenskonflikte zwischen der Geldpolitik und der Bankenaufsicht entstehen könnten. Sie fordern deshalb, dass die Geldpolitik und die Bankenaufsicht in der EZB institutionell und personell durch eine so genannte chinesische Mauer getrennt werden sollen (SVR, 2012). Dahinter steckt die Befürchtung, dass die Zentralbank versucht sein könnte, mit niedrigeren Zinsen eine insolvente Bank zu stützen. Nach einer Erläuterung der aktuellen Umsetzung der Trennung zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht in der EZB, wird ausführlicher auf die Frage eingegangen, wie gravierend mögliche Interessenskonflikte innerhalb der EZB werden können.

Der aktuelle Vorschlag zur personellen Trennung von Geldpolitik und Bankenaufsicht sieht so aus, dass die Bankenaufsicht von einem Supervisory Board geleitet wird, dessen Präsident und Vize-Präsident vom EZB-Rat gewählt werden. Das Supervisory Board besteht aus vier Repräsentanten der EZB, elf Repräsentanten der nationalen Zentralbanken und sechs Repräsentanten der nationalen Finanzaufsichtsbehörden. Über die Geldpolitik entscheidet nach wie vor allein der EZB-Rat. Bei Fragen der Bankenaufsicht lässt das Supervisory Board dem EZB-Rat

einen Beschlussentwurf zukommen. Im Falle der Zustimmung durch den EZB-Rat führt dieses Vorgehen dann zu einer bankaufsichtlichen Entscheidung, wie beispielsweise der Empfehlung, eine insolvente Bank abzuwickeln. Im Falle einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem Supervisory Board und dem EZB-Rat wird eine Schlichtungsstelle eingeschaltet, die aus je einem Vertreter der Mitgliedsländer der Bankenunion besteht, über dessen Entsendung die Mitgliedsländer entscheiden können. Der EZB-Rat hat aber trotzdem bei Aufsichtsfragen das letzte Wort (Abbildung 4).

Abbildung 4

Abstimmungsprozess zwischen EZB-Rat und Bankenaufsicht



Quellen: eigene Darstellung in Anlehnung an Beck/Gros (2012); Deutsche Bundesbank (2013)

Trotz dieser Trennung sieht der Sachverständigenrat erhebliche Probleme für die Unabhängigkeit der Geldpolitik, da die EZB über keine ausreichenden Durchgriffs- und Kontrollrechte verfügt, solange diese weiterhin auf der nationalen Ebene angesiedelt sind (SVR, 2012). Es besteht deshalb die Befürchtung unter den Sachverständigen, dass die EZB in Krisenzeiten unter Druck gerät und geldpolitische Instrumente für fiskalische Aufgaben verwende (SVR, 2012). Auch wenn diese Versuchung durchaus bestehen könnte, so ist es doch eher unwahrscheinlich, dass

die EZB aufgrund einer einzigen Bank die Zinsen niedrig hält und damit ihr Inflationsziel in Gefahr bringt. Der Sachverständigenrat fordert deshalb, dass neben einer institutionellen und personellen Trennung von Geldpolitik und Bankenaufsicht in der EZB die Restrukturierungs- und Abwicklungs Kompetenzen auf eine von der EZB getrennt arbeitende europäische Restrukturierungsbehörde übertragen werden (SVR, 2012).

Probleme bei der Übernahme der Bankenaufsicht durch die EZB sehen auch Allen et al. (2012). Die Autoren befürchten, dass die EZB sich einer möglichen Gläubigerbeteiligung bei einer grenzüberschreitenden Bank in den Weg stellen würde, wohingegen nationale Aufsichtsbehörden einer Gläubigerbeteiligung positiv gegenüber eingestellt sein werden. Der Hintergrund ist der, dass durch eine Gläubigerbeteiligung mögliche grenzüberschreitende Ansteckungseffekte in der Eurozone entstehen könnten, was zwar eine negative Externalität aus Sicht der EZB, aber nicht aus Sicht der nationalen Aufsichtsbehörden ist.

Ioannidou (2012) sieht ebenfalls Konflikte zwischen der Geldpolitik und der Bankenaufsicht, die der Autor aus einer früheren Studie Ioannidou (2005) ableitet. Dort findet er, dass die Federal Reserve bei der Durchführung einer restriktiveren Geldpolitik gleichzeitig nachsichtiger in der Bankenaufsicht wird. Dies zeigt sich daran, dass ein Anstieg im Leitzins mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit eines Einschreitens der Bankenaufsicht verbunden ist. Ioannidou (2012) erklärt dies damit, dass die Federal Reserve durch die striktere Geldpolitik mehr Bankenprobleme und damit Gefahren für die Finanzstabilität erwartet und deshalb weniger häufig als Bankenaufsicht einschreitet. Vor dem Hintergrund, dass das Ziel der Preisniveaustabilität vor dem Ziel der Finanzmarktstabilität steht, und aufgrund des Letztentscheidungsrechts des EZB-Rats ist dies grundsätzlich auch innerhalb des SSM möglich. Die EZB hat aber auch die Möglichkeit, eine restriktive Geldpolitik durchzuführen und trotzdem streng in der Bankenaufsicht zu sein. Für den Fall, dass Bankenprobleme entstehen sollten, hat sie die Möglichkeit der Emergency Liquidity Assistance für einzelne Institute.

Beck/Gros (2012) sehen zum einen die Gefahr, dass die EZB durch die Bankenaufsicht einem zu großen politischen Druck hinsichtlich der nicht-Abwicklung von einzelnen Banken ausgesetzt wird. Dem ist entgegen zu halten, dass der EZB-Rat politischen Wünschen nach niedrigeren Zinsen gegenüber stets standhaft geblieben ist, was auch damit zu tun hat, dass die EZB für die Eurozone verantwortlich ist und nicht für Nationalstaaten. Beck/Gros (2012) sehen aber auch die Gefahr, dass die EZB zu viel Einfluss bekommen könnte, ohne eine Rechenschaftspflicht gegenüber einem Parlament zu haben. Die aktuellen Vorschläge sehen aber vor, dass das Europäische Parlament den Vorsitzenden des

Supervisory Boards zu Anhörungen vorladen darf. Zudem könnte es schriftlich Fragen an die EZB richten, die diese schriftlich zu beantworten hat. Nach dem aktuellen Vorschlag können die nationalen Parlamente den Vorsitzenden des Supervisory Boards nicht vorladen, sondern lediglich zu einem Gedankenaustausch einladen. Dieser muss der Einladung aber nicht nachkommen (Deutsche Bundesbank, 2013).

Neben den Argumenten, die die Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB kritisch sehen, gibt es auch Vorteile einer solchen Konstruktion. So ist es in vielen Ländern üblich, dass Zentralbanken neben der Geldpolitik auch Aufgaben im Bereich der Bankenaufsicht ausüben. Eine Auswertung des Bank Regulation and Supervision Survey Dataset (Weltbank, 2012) ergab, dass in 90 von 142 befragten Ländern die Zentralbank für die Bankenaufsicht zuständig ist. In der Eurozone üben bereits jetzt schon die Zentralbanken von Österreich, Zypern, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Portugal, Slowakei, Slowenien und Spanien die Bankenaufsicht aus. In Deutschland gibt es eine Arbeitsteilung in der Bankenaufsicht zwischen der Bundesbank und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Während die Bundesbank mit der operativen Durchführung der Aufsicht betraut ist, liegen die Abwicklungs- und Restrukturierungskompetenzen bei der BaFin, die der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen unterliegt und damit auch einer parlamentarischen Kontrolle.

Ein Argument für eine Ansiedlung der Bankenaufsicht bei der EZB ist, dass das Eurosystem gegenwärtig über die erweiterte Liquiditätspolitik – insbesondere die gelockerten Sicherheitsanforderungen und die Long Term Refinancing Operations (LTRO) als Lender of Last Resort – potenzielle Verlustrisiken trägt, die EZB aber nicht durch eine Finanzaufsicht auf der europäischen Ebene unterstützt wird. Beck/Gros (2012) sehen zudem ein Tragedy of the Commons Problem in der Eurozone, das daraus resultiert, dass jedes Mitgliedsland mit einem instabilen Bankensektor einen Anreiz hat, die Kosten der Krisenbewältigung zu vergemeinschaften. Um keine Steuergelder für die Rettung ihrer Banken einsetzen zu müssen, werden sie die Probleme ihrer Banken erst einmal nicht öffentlich machen wollen. Sie haben einen Anreiz, so lange mit einer Restrukturierung oder Abwicklung zu warten, bis die Kosten hoch genug sind, so dass eine Rettung ohne die Hilfe der EZB und ohne eine Vergemeinschaftung von Risiken nicht mehr möglich ist. Anstatt eine Krisenlösung auf der politischen Ebene anzustreben, werden sie deshalb argumentieren, dass die EZB die einzige Institution mit einer ausreichenden Schlagkraft zur Überwindung der Krise ist. Durch eine Ansiedlung der europäischen Bankenaufsicht bei der EZB wird dieses Problem gelindert, so Beck/Gros (2012).

Durch Aufsichtskompetenzen kann die EZB im Fall einer Krise viel effektiver arbeiten (Goodhart/Schoenmaker, 1995). Denn sie kann verhindern, dass sie in der aktuellen Situation ausgenutzt wird und ihre Krisenhilfe zu einer Verschleppung der nötigen Reformen bei Problembanken führt, die besonders auf ihre großzügige Liquiditätsbereitstellung angewiesen sind. Derzeit trägt sie dagegen das Risiko, dass keine frühzeitige Intervention bei einer angeschlagenen Bank durchgeführt wird (Wyplosz, 2012). Mit den entsprechenden Aufsichtskompetenzen kann die EZB sicherstellen, dass illiquide Banken die nötigen Reformen einleiten und insolvente Banken nicht mit ihrer Hilfe dauerhaft am Leben gehalten werden.

Zudem gibt es auch wichtige positive Synergieeffekte zwischen Bankenaufsicht und Geldpolitik. So erhält die EZB durch die Bankenaufsicht Zugang zu Bankendaten, die ihr für die Durchführung der Geldpolitik behilflich sein können (Goodhart, 2000; Peek et al., 1999). Zudem kann der Teil der EZB, der mit der Durchführung der Geldpolitik vertraut ist, der Abteilung für Bankenaufsicht ebenfalls hilfreiche Daten zukommen lassen. So erhält die EZB bei ihren wöchentlichen Liquiditätstendern Informationen über den Liquiditätsbedarf der Banken. Sie ist also am aktuellsten über mögliche Liquiditätsengpässe bei einzelnen Banken informiert. Die Vorteile aus dem Informationsaustausch zwischen den Abteilungen für Geldpolitik und Bankenaufsicht sprechen somit dafür, dass die chinesische Mauer in der EZB nicht allzu hoch sein sollte.

Trotz der bestehenden Vorteile der Ansiedlung einer Bankenaufsicht bei der EZB entstehen durch den aktuellen Vorschlag erhebliche Interessenkonflikte in der EZB, die daraus resultieren, dass Geldpolitik und Bankenaufsicht nicht streng genug getrennt sind. Um aus den Vorteilen einer Ansiedlung der Bankenaufsicht bei der EZB zu profitieren, ohne dass sich Interessenskonflikte ergeben, sollte die Ansiedlung des SSM bei der EZB nach dem Vorbild der Vereinbarkeit von Geldpolitik und Bankenaufsicht bei der Bundesbank ausgestaltet sein. Diese tätigt zwar die operative Aufsicht bei den Banken und profitiert dabei von den dabei gewonnenen Informationen. Ein Bankmanagement kann aber in Deutschland als einzige Aufsichtsbehörde die BaFin absetzen. Wie oben erwähnt unterliegt diese der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen und damit der parlamentarischen Kontrolle. Mit dieser Konstruktion wird zudem verhindert, dass eine der Aufsicht unterstellte Bank eine unabhängige Zentralbank wegen Aufsichtsfehlern verklagt.

Kurzfristig besteht ohne eine Änderung der EU-Verträge keine andere Möglichkeit als der EZB die Bankenaufsicht zu übertragen. Mittelfristig sollten aber der SSM auf eine neue Behörde übergehen. Dies macht eine Änderung der EU-Verträge notwendig.

2.2 Single Resolution Mechanism

Bisher existierte kein einheitlicher Rechtsrahmen für die geordnete Abwicklung von Finanzinstituten im Insolvenzfall. In einigen Ländern der Eurozone gab es darüber hinaus auch keine gesonderten Insolvenzverfahren für Banken. Die Finanzkrise hat aber gelehrt, dass Banken nicht wie andere Unternehmen abgewickelt werden können, da Finanzdienstleistungen wie Zahlungsverkehr, Kreditvergabe oder Vermögensverwaltung nicht ohne erhebliche Verluste auf Seiten der Kunden eingestellt werden können. Stattdessen müssen diese Leistungen im Laufe des Insolvenzverfahrens aufrechterhalten werden. Dies benötigt aber möglicherweise auch eine externe Übergangsfinanzierung, da das insolvente Institut diese nicht mehr leisten kann.

Die unterschiedlichen nationalen Lösungen zur Bankenabwicklung sind nicht mehr praktikabel, da die großen systemrelevanten Banken in zunehmender Weise grenzüberschreitend tätig sind und ihre Forderungen und Verbindlichkeiten auch grenzüberschreitend vernetzt sind. So kann eine Bank, die zwar ihren Hauptsitz in den Niederlanden hat, deren Tochtergesellschaften in Luxemburg und in Irland aber ebenfalls von der Insolvenz betroffen sind, nicht allein durch niederländische Behörden abgewickelt werden. Hierzu müssen die Abwicklungsbehörden in den Niederlanden, Luxemburg und Irland kooperieren, wobei alle drei Behörden möglicherweise versucht sind, in ihrem Land anfallende Verluste gering zu halten, anstatt auf die gesamten Kosten der Abwicklung zu achten. Die nationalen Interessen stehen einer für alle drei Länder kostengünstigen Alternative im Weg, da externe Effekte bestehen und die NBA sich nur für die Probleme im eigenen Zuständigkeitsbereich interessieren und weniger für die Probleme, von denen auch die anderen Länder betroffen sind (Schoemaker/Oosterloh, 2005).

Um zu verstehen, dass ein Abwicklungsfonds als Finanzierungsinstrument für Abwicklungsmaßnahmen notwendig ist, wird im Folgenden erläutert, wie Bankenabwicklungen ablaufen sollten. Zuvor werden die Gründe für eine Zentralisierung der Abwicklungskompetenz dargestellt. Am Ende des Abschnitts werden die aktuellen Vorschläge der europäischen Kommission zum SRM erläutert und bewertet.

Die Abwicklung systemrelevanter Banken

Die großen international tätigen Banken sorgen im Normalfall für eine effiziente Allokation von Kapital und Liquidität. Ihre Insolvenz führt jedoch oft zu großen Problemen für ihre Nationalstaaten, da privatwirtschaftliche Lösungen aufgrund der starken Vernetzung der Banken untereinander in der Regel nicht ausreichen oder gar zu gravierenden Ansteckungseffekten führen. Wegen dieses Systemrisikos und des „too-big-to-fail“-Problems sind in der Regel staatliche Bankenrettungen nötig.

Möglicherweise ist eine Bankenrettung mit so hohen Kosten verbunden, dass sie den Staat selbst in finanzielle Schieflage bringt. Zudem müssen sich bei der Insolvenz einer grenzüberschreitend tätigen Bank mehrere Länder bei der Abwicklung koordinieren. Damit dies effizienter als in den Fällen der Banken Dexia und Fortis erfolgt (siehe Box 1), ist ein gemeinsamer europäischer Abwicklungsrahmen notwendig. Zudem muss das oben schon erwähnte Tragedy of the Commons Problem adressiert werden, da die Verfolgung von nationalen Interessen die Abwicklung gegenüber einer europäisch optimalen Lösung verteuert.

Daher erfordert eine grenzüberschreitende Tätigkeit von Banken nicht nur eine grenzüberschreitende Aufsicht, sondern auch eine grenzüberschreitende Abwicklung von Banken im Insolvenzfall. Die grenzüberschreitende Sichtweise einer Abwicklung von großen systemrelevanten Banken ist deshalb geboten, da die größten 30 international tätigen Banken im Durchschnitt 53 Prozent ihrer Vermögenswerte im

Box 1:
Die Abwicklungen von Fortis und Dexia

Beim ursprünglichen Plan zur Rettung der Fortis Gruppe mit Steuermitteln aus Belgien, Luxemburg und den Niederlanden und anschließendem Verkauf an PNB Paribas gab es keine Rechtssicherheit, so dass ein Gerichtsurteil die Rettung gefährdete, indem sie den Verkauf an PNB Paribas verzögerte. Teil des Kaufvertrags war die Verwertung von notleidenden Krediten in einer speziellen Einheit, die Fortis durch den Kauf von Fremdwährungen finanzierte. Fortis verlor 295 Millionen Euro, da die Bank die Fremdwährungen nach dem Urteil mit Verlust veräußern musste.

Dexia geriet im Jahr 2011 durch den Verlust des Zugangs zum Interbankenmarkt in Schieflage. Im Oktober wurde beschlossen, dass der belgische Teil an den Staat Belgien verkauft wird. Die toxischen Wertpapiere sollten in eine Bad Bank, die mit Garantien aus Belgien, Frankreich und Luxemburg ausgestattet wurde. Der Abwicklungsplan wurde erst Ende 2012 durch die Europäische Kommission bestätigt (Goyal et al. 2013). Diese musste zuvor erst noch prüfen, ob der Verkauf der Dexia Banque Internationale à Luxembourg nicht mit staatlichen Beihilfen im Sinne der EU-Beihilfenvorschriften einherging (KOM, 2012).

Ausland investiert haben und über knapp 1.000 Tochtergesellschaften verfügen, von denen 68 Prozent im Ausland tätig sind (Claessens et al., 2010).

Systemisch relevante Banken zeichnen sich durch die folgenden Charakteristika aus (IMF/FSB/BCBS, 2009; Claessens et al., 2010), die ihre Abwicklung erschweren:

- Ihre Größe relativ zur Größe der Volkswirtschaft, in der ihr Hauptsitz liegt,
- ihre Komplexität im Hinblick auf die Anzahl ihrer Tochtergesellschaften,
- ihre Komplexität im Hinblick auf die operationellen und finanziellen Verflechtungen,
- ihre Leistungsfähigkeit in der Bereitstellung von Funktionen, die für die Infrastruktur des internationalen

Finanzsystem systemrelevant sind und

- die Anzahl der Regulierungsbehörden, die an einer Abwicklung der Bankengruppe im Insolvenzfall beteiligt sind.

Box 2:

Voraussetzungen und Erfordernisse für eine effektive Bankenabwicklung

Aus Sicht des FSB sind die folgenden **Voraussetzungen** für eine effektive Bankenabwicklung erforderlich (Goyal et al., 2013):

- Ein etabliertes Rahmenwerk für die Finanzstabilität,
- eine effektive Regulierung und Aufsicht über die Banken,
- effektive Sicherheitsnetze,
- robuste Bilanzierungs-, Wirtschaftsprüfungs- und Ausweispflichten und ein
- fortschrittliches Rechtssystem.

Als **Erfordernisse** für eine Abwicklungsbehörde sieht das FSB (Goyal et al., 2013):

- Unabhängigkeit im Rahmen des vorgegebenen Mandats,
- transparente Prozesse,
- rechtliche Absicherung,
- solide Governance, gründliche Bewertung und Rechenschaftspflichten sowie
- adäquate Ressourcen.

Ein Restrukturierungs- und Abwicklungsprozess muss üblicherweise durch Liquiditätshilfen und Rekapitalisierungen begleitet werden, so dass ein Abwicklungsregime von einem Abwicklungsfonds zur Finanzierung der Abwicklungsmaßnahmen begleitet werden muss. Wie die Verantwortlichkeiten und wie die Aufteilung der anfallenden Kosten im Abwicklungsprozess im Vorfeld geregelt sind, hat einen starken Einfluss auf Anreize und Verhalten der Banken im Vorfeld von Insolvenzen oder Liquiditätsproblemen (Claessens et al., 2010). Eine fehlende internationale Kooperation der NBA und eine fehlende ex ante Verlustaufteilung für eine grenzüberschreitende Abwicklung fördern die Erwartung bei den systemrelevanten Banken, dass ein staatliches Bail-out wahrscheinlicher als eine Abwicklung sei. Dies kann sie dazu veranlassen, höhere Risiken einzugehen. Zudem signalisiert ein staatliches Bail-out den

Fremdkapitalgebern, dass ihre Engagements sicher sind. Sie werden deshalb einen geringeren Fremdkapitalzins verlangen, was den systemrelevanten Banken einen Wettbewerbsvorteil gegenüber nicht systemrelevanten Banken verschafft. Deshalb ist eine effektive und glaubwürdige Abwicklungsdrohung gerade für systemrelevante Banken unverzichtbar.

Pläne für einen effektiven Abwicklungsmechanismus existieren bereits. Das Financial Stability Board (FSB) veröffentlichte eine Best Practice Anleitung für die Bankenabwicklung (FSB, 2011). Danach sollte eine Abwicklungsbehörde bestrebt sein, die Kosten für die Steuerzahler und die versicherten Einleger zu minimieren

und die Verluste von den Eigentümern und den unversicherten Gläubigern tragen zu lassen. Über den Einlagensicherungsfonds versicherte Einlagen sollten von diesem Bail-in ausgeschlossen sein. Aus der Sicht von Claessens et al. (2010) sollte ein ideales Abwicklungsregime aus den folgenden Bausteinen bestehen:

- Marktindikatoren sollten die Rekapitalisierung einer Bank über die Umwandlung von Fremdkapital in Eigenkapital automatisch im Vorfeld der eigentlichen Insolvenz einleiten. Dies setzt den Anreiz, eher eine privatwirtschaftliche Lösung für die Probleme der Bank zu finden. Zudem erhalten Manager und Eigentümer im Vorfeld den Anreiz, risikobewusster zu agieren, um die Schwellenwerte für die Fremdkapitalumwandlung zu vermeiden.
- Bei einer weiteren Verschlechterung der Lage der Bank sollten frühzeitig Maßnahmen im Vorfeld der Insolvenz eingeleitet werden. Dies soll ebenfalls den Anreiz zum Finden einer privatwirtschaftlichen Lösung für die Probleme der Bank verstärken.
- Erreicht die Bank den Schwellenwert für eine Insolvenz (Regulatory Insolvency Trigger Point), dann sollte unverzüglich eine Abwicklung der Bank eingeleitet werden. Der Schwellenwert sollte aber oberhalb eines Unternehmenswertes von Null liegen.
- Ein Abwicklungsplan (Living Will) sollte im Vorfeld zu diesem Zeitpunkt schon erstellt worden sein. Dieser sollte sicherstellen, dass wichtige Finanzdienstleistungen für die Kunden auch während der Abwicklung noch erhalten bleiben können. Dies kann durch Übertragung wichtiger Dienstleistungen auf eine Brückenbank erreicht werden. Zudem sollte der Abwicklungsplan sicherstellen, dass möglichst keine Spillovers auf andere Banken stattfinden. Der Abwicklungsplan muss auf dem aktuellen Stand sein und von der Finanzaufsicht jährlich überarbeitet werden, um im Insolvenzfall zügig eine Abwicklung durchführen zu können. Hierdurch soll dem Markt im Vorfeld signalisiert werden, dass keine Bank unverzichtbar ist, und dass wichtige Funktionen auch während einer Abwicklung weiter bereitgestellt werden können.

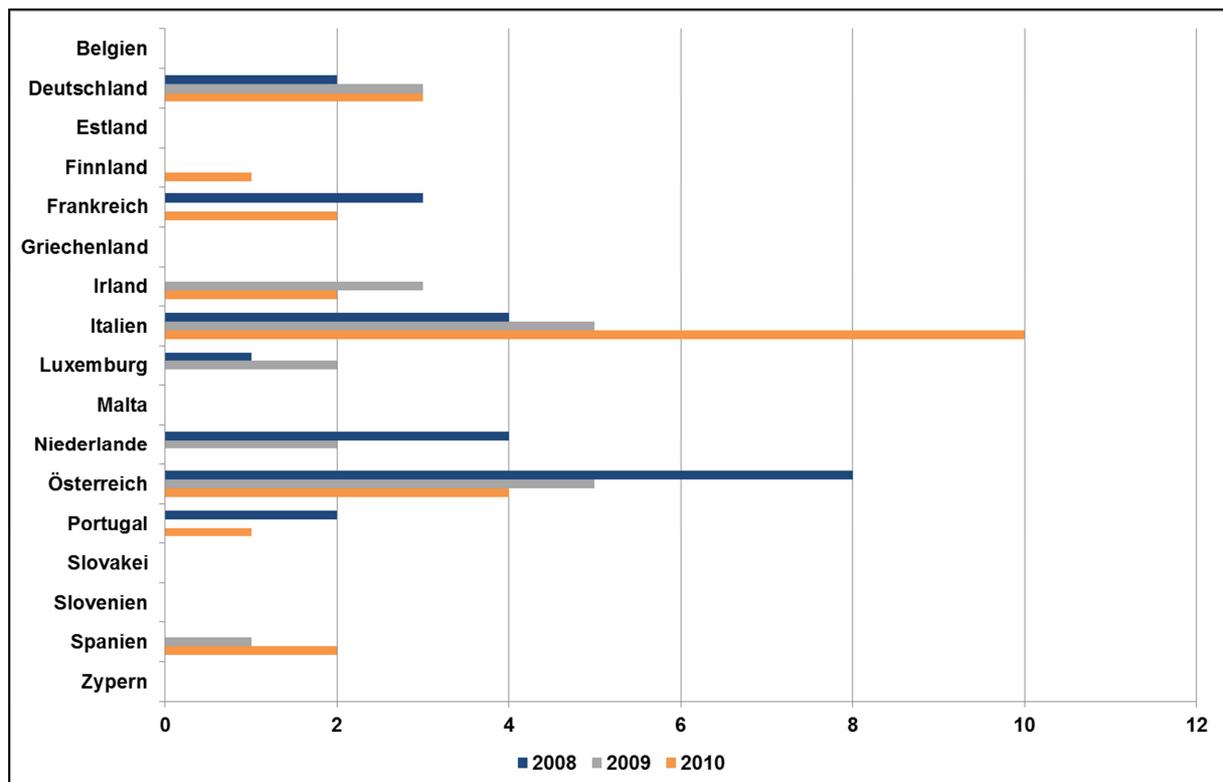
Im Nachgang der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers sowie im Zuge der Eurokrise kam es in der Eurozone nach einer Auswertung des Bank Regulation and Supervision Survey Dataset (Weltbank, 2012) zu 51 Abwicklungen von Banken (Abbildung 5). Diese wurden bisher nicht nach einem einheitlichen Standard, sondern im Rahmen der verschiedenen nationalen Regeln durchgeführt (Übersicht 1). In der Eurozone verfügten bis zu dieser Erfahrung nur neun Länder über gesonderte Insolvenzregeln für Banken. Die übrigen Länder mussten die Banken mit Mitteln ihres jeweiligen herkömmlichen Insolvenzrechts für Unternehmen abwickeln,

welche nicht auf die Besonderheiten der Banken ausgerichtet waren. In Deutschland wurde speziell für diesen Fall das Restrukturierungsgesetz erlassen.

Neben dem Krisenland Italien führte Österreich die meisten Abwicklungen durch. In Deutschland wurden erheblich mehr Abwicklungen durchgeführt als in den Krisenländern Griechenland, Portugal und Spanien (Abbildung 5). Es ist aber davon auszugehen, dass ein effektiver Abwicklungsmechanismus eine wichtige Institution zur Vermeidung von längerfristigen Banken Krisen sein könnte. Die Erfahrung aus der japanischen Bankenkrise lehrt schließlich, dass verschleppte Probleme im Bankensektor zu langfristigen Wachstumsproblemen für eine Volkswirtschaft führen können.

Abbildung 5

Anzahl der abgewickelten Banken in der Eurozone



Quelle: Weltbank (2012)

Die nationalen Regelungen zur Bankenabwicklung unterscheiden sich erheblich darin, welche Institution für die Insolvenzverkündung und die Ernennung eines Insolvenzverwalters verantwortlich ist, welche Institution die Aktionärsrechte aufheben und das Management ersetzen darf und welche Institution die Abwicklung der notleidenden Bank durchführt (Übersicht 1). In den meisten Ländern der Eurozone übernehmen die Gerichte die Aufgabe der Insolvenzverkündung, während in Spanien, Malta, Portugal, der Slowakei und Slowenien eine Insolvenzverkündung

durch die Bankaufsicht möglich ist. In der Hälfte der Länder wird der Insolvenzverwalter durch ein Gericht ernannt, während er in der anderen Hälfte von der Bankaufsicht ernannt werden kann. Das Ersetzen des Managements sowie die Durchführung der Abwicklung werden in den meisten Ländern der Eurozone durch die Aufsichtsbehörde durchgeführt. Für die Aufhebung der Aktionärsrechte sind hingegen in den meisten Ländern der Eurozone die Gerichte zuständig.

Übersicht 1

Unterschiedliche nationale Regelungen zur Bankenabwicklung

| | Insolvenz- verkündung | Aufhebung der Aktionärs- rechte | Ersetzen des Managements | Durch- führung der Abwicklung | Ernennung eines Insolvenz- verwalters |
|----|----------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| AT | Gericht | Aufsicht | Aufsicht | Aufsicht | Gericht |
| BE | Gericht | Gericht | Aufsicht | Aufsicht | Aufsicht |
| CY | Gericht | Gericht | Aufsicht | Gericht | Gericht |
| ES | Aufsicht | | Aufsicht | Aufsicht | Aufsicht |
| FI | Gericht | Regierung | Regierung | Regierung | Gerichtlicher Insolvenz- verwalter |
| FR | Gericht | Gericht | Aufsicht | Aufsicht | Aufsicht |
| DE | Gericht | Aufsicht | Aufsicht | Aufsicht | Gericht |
| GR | Gericht | | Restruktu- rierungs- behörde | Aufsicht | Aufsicht |
| MT | Aufsicht | Gericht | Aufsicht | Aufsicht | Aufsicht |
| IE | | Finanz- minister | Finanz- minister | | |
| IT | Gericht | Aufsicht | Aufsicht | Aufsicht | Aufsicht |
| LU | Gericht | Aufsicht | Aufsicht | Aufsicht | Gericht |
| NL | Gericht | Gericht | Aufsicht | Gericht | Gericht |
| PT | Aufsicht | Aufsicht | Aufsicht | geplant | Gericht |
| SK | Aufsicht | Aufsicht | Käufer | Aufsicht | Käufer |
| SL | Aufsicht | Aufsicht | Aufsicht | Aufsicht | Aufsicht |
| ES | Gericht | Gericht | Aufsicht | Aufsicht | Gericht |

Stand: 2012

Quelle: Weltbank (2012)

Die Vorschläge der Europäischen Kommission

Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Abwicklungsrichtlinie (Box 3) und zum SRM zielen auf eine Harmonisierung der nationalen Vorgehensweisen und Regulierungen ab, haben aber auch das Ziel, die nationalen Abwicklungskompetenzen zu stärken. Neben einer Förderung der Anreize für eine Kooperation der NBA bei der Abwicklung einer systemrelevanten Bank ist aber auch eine Erhöhung der Abwicklungskompetenzen auf der europäischen Ebene möglich.

Hierzu sind zwei Modelle denkbar:

- Eine einheitliche europäische Abwicklungsbehörde mit einem gemeinsamen europäischen Abwicklungsfonds, wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen,
- ein Netzwerk von nationalen Abwicklungsbehörden und Abwicklungsfonds, wie von der Bundesregierung präferiert (Koschyk, 2013),
- oder eine unabhängige europäische Abwicklungsbehörde und ein Europäisches System von Abwicklungsfonds, das aus den 17 nationalen und einem europäischen Abwicklungsfonds besteht, das die Vorschläge von Kommission und Bundesregierung verbindet. Dieses wird im anschließenden Kapitel vorgeschlagen.

Wie oben schon beschrieben, können nationale Interessen möglicherweise einer für alle Länder kostengünstigen Abwicklung entgegenstehen. Dies spräche gegen das Modell eines Netzwerks von nationalen Abwicklungsbehörden. Nach Ansicht der Europäischen Kommission sollten Bankenaufsicht und Bankenabwicklung von Instanzen auf der gleichen Hierarchiestufe durchgeführt werden, um Konflikte zwischen der EZB als höchste Bankenaufseherin und den nationalen Abwicklungsbehörden zu vermeiden (Rat der Europäischen Union, 2013c). Hierhinter steht die Befürchtung, dass diese Konflikte wertvolle Zeit kosten, in der die Finanzmärkte Erwartungen darüber bilden können, dass die betreffenden Staaten nicht in der Lage sind, mit einer Bankinsolvenz umzugehen. Dies kann zu Überreaktionen der Finanzmarktakteure führen, was die Rettungsaktionen behindern kann. Deshalb hat der SRM im Gegensatz zu einem Netzwerk aus nationalen Abwicklungsbehörden ein zentrales Entscheidungsgremium, das Resolution Board, sowie einen gemeinsamen Abwicklungsfonds, über dessen Einsatz das Resolution Board alleinig bestimmt. Die Europäische Kommission präferiert einen einheitlichen Abwicklungsfonds gegenüber einer Lösung über nationale Abwicklungsfonds, da der

einheitliche Abwicklungsfonds aus ihrer Sicht über eine deutliche höhere Finanzkraft verfügen kann (Rat der Europäischen Union, 2013c).

Box 3:

EU Gesetzesrahmen zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (Rat der Europäischen Union, 2013b)

Hintergrund:

- Bisher keine Systeme zum Umgang mit angeschlagenen Finanzinstituten vorhanden,
- zu wenige Regeln für Maßnahmen zur Überwindung von Bankenkrisen.

Vorbereitung und Prävention:

- Banken müssen Sanierungspläne erstellen,
- Finanzaufsicht muss Abwicklungspläne erstellen,
- Finanzaufsicht kann die Beseitigung von Abwicklungshindernissen anordnen und
- Finanzgruppen können Vereinbarungen über eine gruppeninterne Unterstützung schließen.

Frühintervention:

- Wenn Eigenkapitalanforderungen nicht erfüllt werden, besteht die
- Möglichkeit der Bestellung eines Sonderverwalters.

Abwicklungsinstrumente und -befugnisse:

- Bei Gefährdung des öffentlichen Interesses greifen folgende
- Abwicklungsinstrumente:
 - Unternehmensveräußerung
Brückenbank im öffentlichen Eigentum und unter öffentlicher Kontrolle für wesentliche Funktionen der Bank sowie gute Vermögenswerte und Insolvenzverfahren für nicht wesentliche Funktionen sowie schlechte Vermögenswerte.
 - Bereinigung der Bilanz der Bank durch Ausgliederung von schlechten Vermögenswerten in eine Bad Bank. Vermeidung von staatlichen Beihilfemaßnahmen durch Kopplung an Restrukturierung.
 - Bail-in, indem Forderungen der Gläubiger in Eigenkapital umgewandelt werden, ausgenommen sind:
 - durch den Einlagensicherungsfonds versicherte Einlagen,
 - besicherte Verbindlichkeiten, wie Pfandbriefe,
 - Verbindlichkeiten gegenüber Angestellten,
 - für das operative Geschäft notwendige Finanzmittel,
 - Verbindlichkeiten auf dem Zahlungsverkehr und aus dem Interbankengeschäft mit jeweils weniger als sieben Tagen Restlaufzeit und
 - von den nationalen Behörden ausgenommenen Werte.
- Abwicklungsfinanzierung:
 - Besicherung der Vermögenswerte oder Verbindlichkeiten,
 - Gewährung von Darlehen an das abzuwickelnde Institut,
 - für den Erwerb von Vermögenswerten des abzuwickeln des Instituts,
 - Bereitstellung von Kapital für ein Brückeninstitut oder eine Zweckgesellschaft,
 - Entschädigungszahlungen an Anteilsinhaber und Gläubiger,
 - wird nicht zur Verlustausgleichung oder Rekapitalisierung eingesetzt.

Der **Ablauf einer Abwicklung** soll folgendermaßen aussehen (Rat der Europäischen Union, 2013c):

- Die EZB als oberste Bankaufseherin meldet der Kommission, dem Resolution Board, den betroffenen nationalen Bankaufsichtsbehörden und den betroffenen nationalen Ministerien, dass eine Bank notleidend ist.
- Das Resolution Board entscheidet darüber, ob die Schieflage der Bank eine systemische Gefahr darstellt und ob keine privatwirtschaftlichen Lösungen, wie der Verkauf der Bank, zur Überwindung der Gefahr mehr möglich sind.
- Das Resolution Board analysiert den Fall eingehend, erarbeitet einen Abwicklungs- (oder Restrukturierungsplan) und empfiehlt diesen der Kommission.
- Die Kommission entscheidet über diesen Plan sowie über den Einsatz von Mitteln aus dem Abwicklungsfonds. Diese kann aber auch unabhängig vom Resolution Board eine Abwicklung einleiten. Die Abwicklungsentscheidung unterliegt aber der Beschränkung, dass die Kommission keinen Staat zur Hilfe mit Steuergeldern zwingen kann.
- Die nationale(n) Abwicklungsbehörde(n) führt (führen) die Abwicklung im Auftrag unter Berücksichtigung der nationalen Gesetze aus. Hält (Halten) sich die nationale Abwicklungsbehörde(n) nicht an den vereinbarten Abwicklungsplan, so kann das Resolution Board hier durchgreifen.

Daneben sieht die Abwicklungsrichtlinie (Box 3) für alle Eurostaaten unter anderem die folgende Abwicklungsgrundsätze vor (Rat der Europäischen Union, 2013b, Artikel 29):

- Als erstes tragen die Anteilseigner die Verluste,
- anschließend tragen die Gläubiger die weiteren Verluste in Einklang mit der Rangfolge im Rahmen eines regulären Insolvenzverfahrens.
- Die Geschäftsleitung wird ersetzt,
- die Ursachen des Ausfalls werden untersucht, Einzelpersonen und Unternehmen können haftbar gemacht werden.
- Gläubiger der gleichen Klasse werden gleich behandelt.
- Kein Gläubiger darf größere Verluste tragen als im Falle der Liquidation des Instituts.

Der Vorschlag zum RSM sieht die folgende Haftungsrangfolge vor (Rat der Europäischen Union, 2013c, Artikel 15):

- Zuerst haften Forderungen auf das harte Kernkapital,

- anschließend werden das zusätzliche Kernkapital und das Ergänzungskapital herangezogen,
- dann kommt die Rangfolge zu Forderungen von Führungskräften und Direktoren,
- anschließend wird das nachrangige Fremdkapital herangezogen,
- dann nicht abgesicherte und nicht bevorzugte Forderungen,
- und erst am Ende der Rangfolge stehen erstattungsfähige Einlagen und Forderungen aus Einlagensicherungssystemen.

Ausnahmen vom Bail-in sind jedoch vorgesehen (Box 3).

Box 4:
Direkte Bankenrekapitalisierung durch den ESM

Voraussetzung:

- Sanierungsfähige Bank, die die Rekapitalisierung nicht über den Markt erreichen kann.
- Insolvenz der Bank stellt eine Gefahr für die Finanzstabilität dar.
- Heimatland ist mit der Rekapitalisierung überfordert, Zugang des Landes zum Kapitalmarkt durch die Rekapitalisierung gefährdet.

Auflagen:

- Land muss Tier-1-Kapital von 4,5 Prozent auffüllen und
- Eigenbeitrag des Landes in Höhe von 20 Prozent der Hilfssumme.
- Vereinbarkeit mit EU-Beihilfeverordnung und EU-Abwicklungsrichtlinie:
 - Nutzung von privatem Kapital durch Bail-in bevor staatliche Mittel fließen.
 - Es dürfen keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen.
 - Hilfen sind mit Restrukturierung verbunden.
- EZB kann Bedingungen an Management und die Boni-Ausschüttung stellen.
- ESM wird durch die Rekapitalisierung Anteilseigner.
- Maximales Fondsvolumen für die Bankenrekapitalisierung von 60 Mrd. Euro.

Zudem können die Abwicklungsbehörden in bestimmten Fällen über die bereits ausgeschlossenen Verbindlichkeiten weitere Verbindlichkeiten vom Bail-in ausschließen. Dies ist der Fall, wenn sie nicht innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens zum Bail-in herangezogen werden können, wenn ohne sie kritische Funktionen und Kerngeschäftsbereiche nicht aufrecht erhalten werden können oder wenn die Heranziehung dieser Verbindlichkeiten zu Wertverlusten führen würden, so dass sich zusätzlich Verluste für die übrigen Gläubiger ergeben. Bei einem solchen Ausschluss können aber weitere Gläubigergruppen zum Bail-in herangezogen werden. Können selbst diese nicht herangezogen werden, so darf der Abwicklungsfonds an deren Stelle treten, wobei die Auflage gilt, dass bereits mindestens 8 Prozent der gesamten Verbindlichkeiten einschließlich Eigenmittel über die Gläubigerbeteiligung herangezogen wurden und dass zusätzlich die vom

Abwicklungsfonds bereitgestellten Mittel auf 5 Prozent der gesamten Verbindlichkeiten einschließlich Eigenmittel beschränkt ist (Rat der Europäischen Union, 2013c, Artikel 24). Das heißt, dass sich der Fonds dann weder verschulden darf, wenn seine Mittel aufgebraucht sind noch, dass das Bankensystem über Ex-post-Beiträge belastet werden kann, wenn die Ausnahmeregelung genutzt wird.

Bei den anfallenden Kosten und Verlusten muss zwischen Netto-Kosten und Brutto-Kosten unterschieden werden (Goyal et al., 2013). Brutto-Kosten fallen für den Abwicklungsfonds beispielsweise unmittelbar bei Einschreiten bei der Übernahme toxischer Wertpapiere an. Die Preise dieser Papiere entstehen in der Krisenphase unter Stress und sind üblicherweise sehr niedrig. Sie können sich im Laufe der Verwertung aber wieder erholen, so dass die Netto-Kosten in der Zukunft in der Regel deutlich unter den Brutto-Kosten liegen werden. Die Erlöse der US Treasury aus dem Troubled Asset Relief Program (TARP) beliefen sich auf 267 Mrd. US Dollar. Dies sind 22 Mrd. US Dollar mehr als die investierten 245 Mrd. US Dollar (US Treasury, 2012, Micossi, 2012).

Für die Finanzierung der Abwicklung bestehen wiederum unterschiedliche Modelle:

- Ein Netzwerk aus nationalen Abwicklungsfonds, die sich bei einer grenzüberschreitenden Abwicklung an den Kosten beteiligen. Die Fonds finanzieren sich durch die Abgabe der Banken in den nationalen Abwicklungsfonds.
- Ein gemeinsamer Abwicklungsfonds, in den die Banken aller Länder der Bankenunion einzahlen.
- Ein europäisches System der Abwicklungsfonds, welches aus nationalen und einem gemeinsamen Abwicklungsfonds besteht. Die Banken zahlen je nach dem Grad ihrer Systemrelevanz entweder in der nationalen oder aber in den gemeinsamen europäischen Fonds ein (Beschreibung im nächsten Kapitel).

Die Europäische Kommission hat sich für das zweite Modell, und damit für einen zentralen Fonds anstatt einer Vielzahl an nationalen Fonds entschieden. Dies begründet sie damit, dass ein gemeinsamer Fonds positive externe Effekte auf die einzelnen Mitgliedsstaaten ausübt, da deren nationale Bankensysteme vor Verlusten durch die Abwicklung einer systemisch relevanten Bank geschützt werden. Zudem könne ein gemeinsamer Fonds sich günstiger am Kapitalmarkt refinanzieren, als die einzelnen nationalen Fonds es könnten. Dies kann verhindern, dass der Fonds im Notfall auf öffentliche Mittel zurückgreifen müsste. Das angestrebte Fondsvolumen soll 1 Prozent der abgesicherten Einlagen der Bankensektoren der Mitgliedsstaaten betragen und rund 55 Mrd. Euro entsprechen.

Der Abwicklungsfonds kann zur Finanzierung der folgenden Maßnahmen im Falle einer Abwicklung herangezogen werden (Rat der Europäischen Union, 2013c, Artikel 71):

- Besicherung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten,
- Gewährung von Darlehen,
- Erwerb von Vermögenswerten der abzuwickelnden Bank,
- Kapitalisierung eines Brückeninstituts,
- Entschädigungszahlungen an Anteilseigner oder Gläubiger und
- bei Ausschluss bestimmter Gläubigergruppen vom Bail-in.

Der Fonds darf jedoch nicht zum unmittelbaren Verlustausgleich oder zur unmittelbaren Rekapitalisierung herangezogen werden (Rat der Europäischen Union, 2013c, Artikel 71)

Finanziert werden soll der Fonds durch eine Bankenabgabe. Diese soll auf Basis der Bankverbindlichkeiten für die einzelnen Banken ermittelt werden. Damit müssen Banken, die mit einer höheren absoluten Verschuldung arbeiten, eine höhere Abgabe an den Fonds errichten. Über den Einlagensicherungsfonds gesichtete Einlagen sowie Eigenmittel sind von der Bemessungsgrundlage ausgeschlossen, so dass Banken mit einem höheren Fremdkapitaleinsatz eine höhere Abgabe zahlen müssen. Für den Fall, dass die Mittel des Restrukturierungsfonds nicht ausreichen sollten und der Fonds Kredite aufnehmen muss, kann er eine außerordentliche Ex-post-Abgabe auf alle Banken erheben.

Der Abwicklungsfonds kann vermutlich aber nur einzelne Bankinsolvenzen tragen. Im Falle einer systemischen Bankenkrise benötigt er deshalb einen entsprechenden Backstop, also eine staatliche Auffanglösung. Dieser ist dazu da, um im Fall einer solchen Krise das Vertrauen unter den Marktteilnehmern wiederherzustellen und um einer Kapitalflucht entgegenzuwirken (Goyal et al., 2013). Dies ist zudem notwendig, um die systemischen Funktionen der abzuwickelnden Bank während des Abwicklungsprozesses aufrechtzuerhalten.

Für den Fall, dass die Ex-ante-Beiträge nicht ausreichen und die Ex-post-Beiträge nicht unmittelbar verfügbar sind, kann der Abwicklungsfonds nach dem Kommissionsvorschlag Kredite von anderen Banken oder Dritten, wie beispielsweise dem staatlichen Backstop, aufnehmen. Diese Unterstützung muss die betroffene Bank beziehungsweise die betroffenen Banken aber wieder zurückzahlen. Falls dies nicht möglich ist, werden die Verluste über Ex-post-Beiträge auf alle Banken aufgeteilt. Die Kommission strebt an, dass die Abwicklungsfinanzierung mittelfristig haushaltsneutral ist.

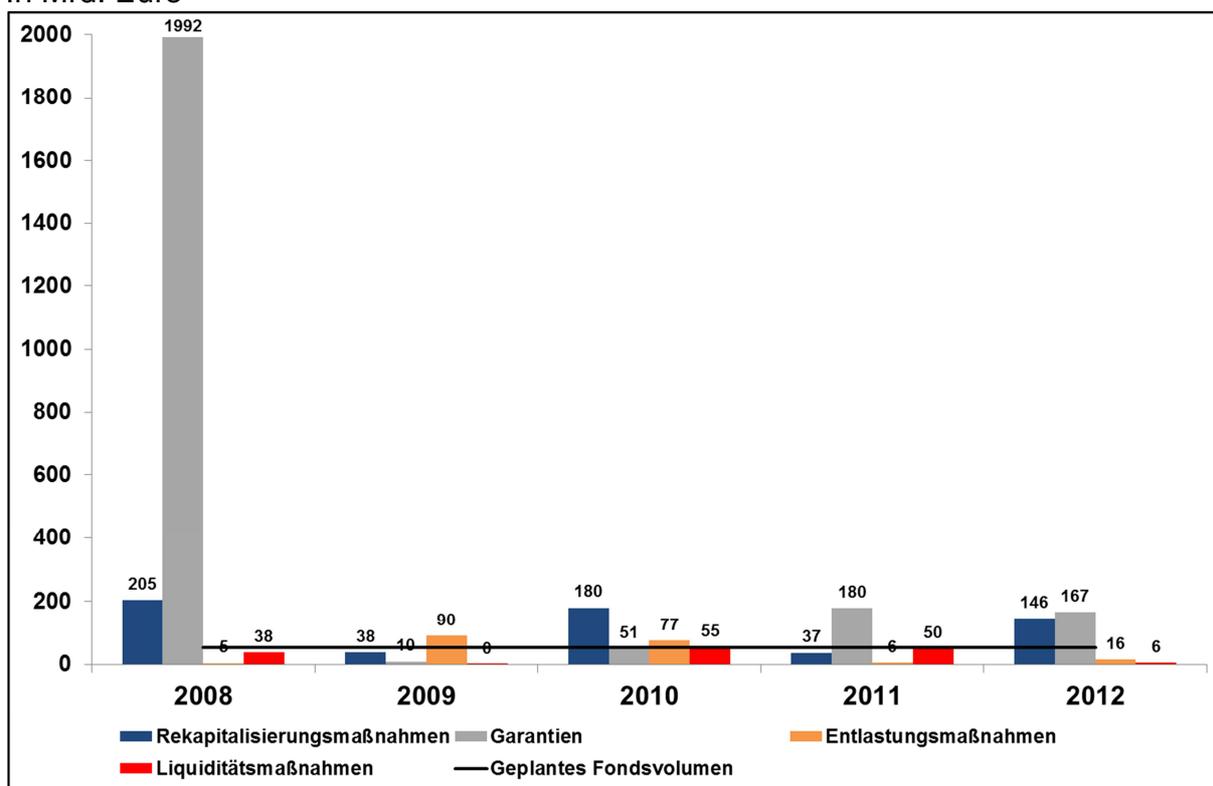
Bewertung des Vorschlags

Der Aufbau eines Fonds, um zukünftige Verluste und Kosten aus einer Bankabwicklung tragen zu können, soll den Steuerzahler dagegen absichern, für Bankschulden im Insolvenzfall aufkommen zu müssen. Zudem ist die ex-ante Abgabe positiv zu bewerten, da eine alleinige ex-post Abgabe problematisch ist. Denn in einer Stresssituation könnte sie die übrigen Banken zusätzlich zu den Gefahren aus der systemischen Krise noch in weitere finanzielle Engpässe führen. Zudem würde eine generelle ex-post Abgabe nur bei den nicht notleidenden Banken anfallen, die dann die Abwicklung der notleidenden Banken finanzieren. Hingegen würden die notleidenden Banken bei einer ex-ante Abgabe bereits ihre Anteile in den Abwicklungsfonds eingezahlt haben und tragen somit auch die Kosten ihrer eigenen Abwicklung (Goodhart, 2012).

Abbildung 6

Geplantes Fondsvolumen und genehmigte Bankenhilfen in der Eurozone

In Mrd. Euro



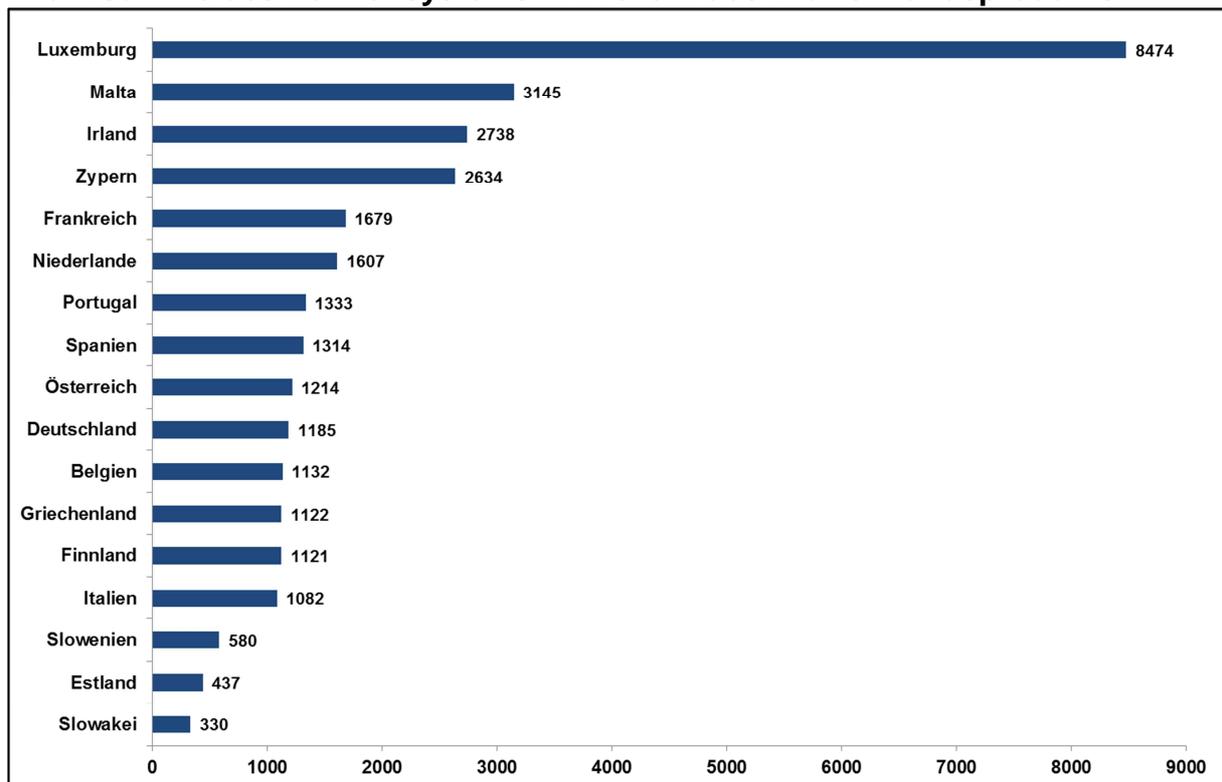
Rekapitalisierungsmaßnahmen: Erhöhung der Kapitalbasis durch die Zuführung von Eigenkapital. Ziel ist die Wiederherstellung der Kreditvergabe und die Reduzierung des Insolvenzrisikos, Garantien: Absicherung von Geschäften durch die Verpflichtung des Staates für anfallende Verluste einzustehen, Entlastungsmaßnahmen: Tausch wertgeminderter und risikobehafteter Finanzaktiva gegen sichere vom nationalen Bankenrettungsfonds garantierte und verzinsliche Anleihen. Die wertgeminderten und risikobehafteten Wertpapiere werden anschließend in einer Bad Bank verwertet. Ziel ist die Bereinigung der Bankbilanzen von toxischen Wertpapieren, Liquiditätsmaßnahmen: Hilfen gegen kurzfristige Zahlungsschwierigkeiten.

Quellen: Europäische Kommission, IW Köln

Grundsätzlich ist es trotz dieser Einwände sinnvoll und unverzichtbar, dass ein zusätzlicher Backstop existiert. Dafür nimmt der Abwicklungsfonds Kreditmittel auf, die im Idealfall die zu restrukturierende Bank oder alle Banken zurückzahlen. Grundsätzlich ist es richtig, dass Kreditlinien von Dritten möglich sind, so wie auch im Vorschlag zum SRM vorgesehen. Richtig ist auch der Vorschlag, dass solche Kreditlinien von Dritten auch durch Ex-post-Abgaben der Banken zurückgezahlt werden und mittelfristig haushaltsneutral sein sollten (Van Rompuy, 2012, 7, Rat der Europäischen Union, 2013, 17). Zudem ist es sinnvoll, dass der Vorschlag zum SRM vorsieht, dass der Unionshaushalt nicht für die Verluste des Fonds haftbar gemacht werden kann (Rat der Europäischen Union, 2013, 84). Die Ex-post-Abgabe auf die übrigen Banken zur Rückzahlung der Kreditlinie an den Abwicklungsfonds kann aber bei einer besonders schweren Bankenkrise die übrigen Banken sehr stark belasten. Eine Streckung der Rückzahlung über lediglich drei Jahre wäre in diesem Fall vermutlich zu knapp bemessen.

Abbildung 7

Bilanzsumme des Bankensystems in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quellen: Eurostat, Europäische Zentralbank, IW Köln

Van Rompuys Vorschlag zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion sieht den ESM als einen staatlichen Backstop vor (Van Rompuy, 2012, 7). Generell sollte aber nicht davon abgewichen werden, dass der ESM nur zur Rekapitalisierung von

überlebensfähigen Banken eingesetzt wird, wie in den ESM-Beschlüssen von Juni 2013 vorgesehen (ESM, 2013)

Grundsätzlich ist ein Backstop sinnvoll, da dieser dem Markt signalisiert, dass eine Abwicklung in jedem Fall erfolgen wird und dass die insolvente Bank nicht „too big to fail“ ist. Ein glaubwürdiger Backstop ist notwendig, um eine Kapitalflucht im Falle einer Bankeninsolvenz zu vermeiden, die weitere Banken beziehungsweise das gesamte Bankensystem in Gefahr bringt, und damit durch eine sich selbst erfüllende Erwartung eine systemische Krise auslöst. Dieser Backstop ist deshalb glaubwürdig, da er die Beiträge im ungünstigsten Fall auf alle Schultern verteilt.

Die finanzielle Ausstattung erscheint jedoch sehr knapp bemessen. Abbildung 6 lässt erahnen, dass das geplante Fondsvolumen im Falle einer vergleichbaren Bankenkrise wie der letzten wohl bei weitem nicht ausreichen würde. Die allein im Jahr 2008 abgerufenen Garantien beliefen sich auf das 36-fache des Fondsvolumens. Die im Zuge der Eurokrise in den Jahren 2011 und 2012 insgesamt abgerufenen Garantien für Banken entsprechen noch dem 6-fachen des Fondsvolumens. Dies muss auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die Bilanzsummen der Bankensektoren um ein Vielfaches höher liegen als das Bruttoinlandsprodukt der Länder (Abbildung 7).

Die EU-Beihilfeverordnung sieht vor, dass ein Bail-in stattfinden muss, bevor staatliche Mittel für eine Restrukturierung oder Abwicklung eingesetzt werden. Der SRM sieht zudem vor, dass die Mittel des Restrukturierungsfonds den staatlichen Geldern gleichgesetzt werden, so dass die Mittel aus dem Restrukturierungsfonds unter die EU-Beihilfeordnung fallen und eine Mittelvergabe von der Kommission geprüft und genehmigt werden muss (Rat der Europäischen Union, 2013, 5). In diesem Sinne sieht die EU-Abwicklungsrichtlinie ebenfalls ein Bail-in vor, bevor die Mittel aus dem Abwicklungsfonds für die Finanzierung der Abwicklung eingesetzt werden können. Grundsätzlich ist es richtig, dass Ausnahmen bei Bail-in vorgesehen sind, sofern hierdurch weitere Gefahren für das Finanzsystem als Ganzes abgewendet werden können, oder wenn durch ein Bail-in von diesen Verbindlichkeiten zu höheren Verlusten bei den anderen Gläubigergruppen führt. Auch richtig ist, dass Verbindlichkeiten, die zu einem Weiterbetrieb der essentiellen Geschäftsteile benötigt werden, vom Bail-in ausgenommen sind, da ansonsten Spillovers auf andere Marktteilnehmer in Kauf genommen werden. Richtig ist aber auch, dass diese Ausnahmen an Bedingungen, wie einem Mindestbetrag für das Bail-in in Höhe von 8 Prozent der Verbindlichkeiten und einem Höchstbetrag für den Abwicklungsfonds in Höhe von 5 Prozent der Verbindlichkeiten geknüpft sind. Diese Restriktionen, die im Falle der Nutzung der Ausnahmeregelungen, das heißt den Ausschluss bestimmter Gläubigergruppen von Bail-in, durch die nationalen

Restrukturierungsbehörden bindend werden, begrenzen deren Spielraum bei der Nutzung dieser Ausnahmen.

2.3 Gemeinsame Standards für die Einlagensicherung

Zu einer Abwicklung gehört aber auch, dass mögliche Verluste der Anleger in Höhe ihrer versicherten Einlagen von einem Einlagensicherungsfonds getragen werden. Diese liegen zurzeit in der Verantwortung der Nationalstaaten und unterliegen unterschiedlichen nationalen Regeln (Übersicht 2). Für die Einlagensicherung in einer Bankenunion gibt es wiederum zwei Modelle:

- Eine gemeinsame Einlagensicherung mit der Gefahr der Vergemeinschaftung von Verlusten, aber dem Vorteil einer hohen Finanzkraft im Falle einer systemischen Bankenkrise.
- Gemeinsame Standards für die nationalen Einlagensicherungsfonds mit der Gefahr, dass die Finanzkraft der nationalen Einlagensicherungsfonds im Falle einer systemischen Krise nicht ausreichen, aber mit dem Vorteil, dass keine Vergemeinschaftung von Verlusten stattfindet.

Elliot (2012) betont, dass gemeinsame Standards für die Einlagensicherungsfonds in einer Bankenunion zwingend notwendig sind. In diesem Fall könne auf eine gemeinsame Einlagensicherung verzichtet werden. Einige Autoren favorisieren einen einheitlichen europäischen Einlagensicherungsfonds nach dem Vorbild der US-amerikanischen Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), da hierdurch die Gefahr der Kapitalflucht im Falle einer Bankeninsolvenz vermindert werden kann. Pisany-Ferry/Wolf (2012) sprechen sich gegen diese Lösung und für die Beibehaltung von nationalen Einlagensicherungsfonds aus. Die Autoren begründen dies damit, dass Einlagensicherungsfonds nur Versicherungen gegen die Insolvenz einer einzelnen kleineren Bank darstellen und nicht für den Fall einer systemischen Bankenkrise vorgesehen sind. Diese Aufgabe käme nach Ansicht der Autoren im Fall der systemischen Krise dem ESM zu.

Der SRM-Vorschlag favorisiert ebenfalls das zweite Modell (Rat der Europäischen Union, 2013c, 17 ff.). Die nationalen Einlagensicherungssysteme sollen nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission die Kosten der Abwicklung in Höhe der gesicherten Einlagen tragen, indem sie Anlegern bei möglichen Ausfällen ihre Einlagen ersetzen. Institutssicherungssysteme, wie die der deutschen Sparkassen und Volks- und Raiffeisenbanken, gelten hierbei als private Lösungen, auf die der SRM erst einmal nicht zurückgreift. Er wird nur dann in die Abwicklung eingreifen, wenn eine Lösung der Abwicklung über das Institutssicherungssystem nicht ausreicht, um eine systemische Ausbreitung der Insolvenz zu verhindern. An dieser

Stelle zeigt sich eine gewisse Asymmetrie in der Behandlung von Banken, die an ein Institutssicherungssystem angeschlossen sind. Diese müssen zwar in den europäischen Restrukturierungsfonds eine Abgabe leisten, werden aber wahrscheinlich nicht auf dessen Mittel zurückgreifen, da sie eine private Lösung für mögliche Insolvenzen bereits besitzen. Vor diesem Hintergrund wäre es besser, wenn Banken, die an ein Institutssicherungssystem angeschlossen sind, von der Bankenabgabe ausgeschlossen werden können, oder aber nur einen Teil zahlen müssen, da sie bereits eine private Lösung für mögliche Insolvenzprobleme vorweisen können.

Übersicht 2

Nationale Regelungen der Einlagensicherung

| | Verwaltet durch | Finanziert durch | Anspruch ausgelöst durch | Nachschuss, wenn Fonds nicht ausreicht |
|----|------------------------|-------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------|
| AT | Privatsektor | Banken, Öffentl. Sektor | Gericht, Aufsicht | nein |
| BE | Privat/öffentlich | Banken | Gericht, Aufsicht | Finanzministerium |
| CY | Privat/öffentlich | Banken | Gericht, Aufsicht | Banken, Kredit |
| ES | Privat/öffentlich | | Gericht, Aufsicht | Finanzmin., Kredit |
| FI | Privatsektor | Banken | Aufsicht | Kredit |
| FR | Privatsektor | Banken | Aufsicht | Banken, Kreditaufnahme |
| DE | Privatsektor | Banken | Aufsicht | Banken, Kredit |
| GR | Privat/öffentlich | Banken | Gericht, Aufsicht | Banken, Kredit |
| MT | Öffentlicher Sektor | Banken | Gericht, Aufsicht | Banken, Finanzministerium, Kredit |
| IE | Öffentlicher Sektor | Banken | Gericht, Einlagensicherung | Banken, Finanzministerium |
| IT | Privatsektor | Banken | Aufsicht | nein |
| LU | Privatsektor | Banken | Gericht, Aufsicht | Banken |
| NL | Öffentlicher Sektor | Banken, Öffentl. Sektor | Gericht, Aufsicht, Einlagensicherung | nein |
| PT | Privat/öffentlich | Banken | Aufsicht | Banken, Kredit |
| SK | Privat/öffentlich | Banken | Gericht, Aufsicht | Banken, Finanzministerium, Kredit |
| SV | Privatsektor | Banken, Öffentl. Sektor | Gericht, Aufsicht | Banken, Finanzministerium |
| ES | Privat/öffentlich | Banken | Gericht, Aufsicht | Banken, Kredit |

Quelle: Weltbank

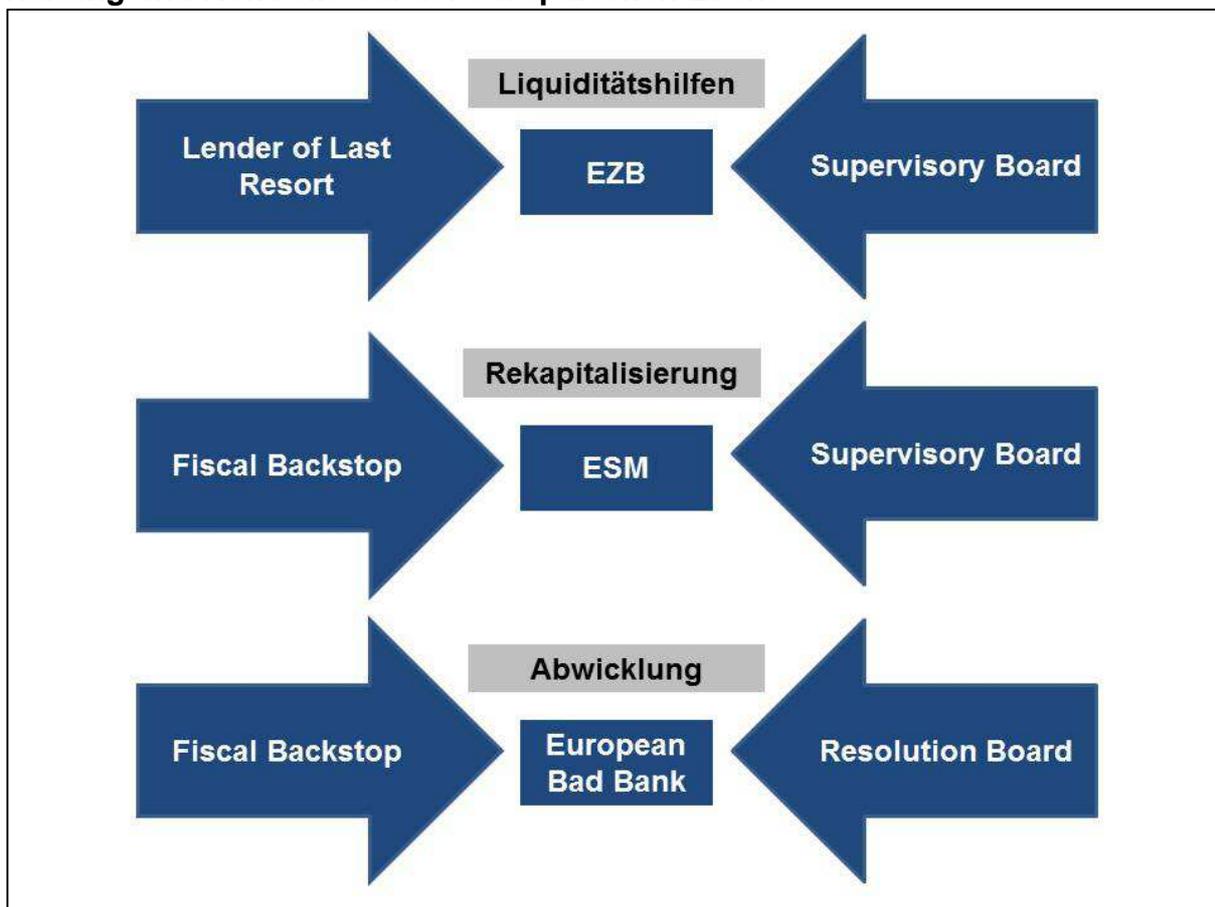
2.4 Sind Haftung und Kontrolle im Gleichgewicht?

Zusammenfassend wird im Folgenden die Aufgabenallokation der avisierten Bankenunion nach ordnungsökonomischen Prinzipien beurteilt.

In Bezug auf die direkte Rekapitalisierung der Banken durch den ESM, dessen Mittel nur für überlebensfähige Bankensparten zugänglich sein sollen, wird die Kontrolle erst durch die Etablierung des SSM auf die gleiche Ebene gebracht. Zwar hat der ESM nach der Rekapitalisierung als Miteigentümer gewisse Mitspracherechte, da über ihn aber indirekt die Steuerzahler für mögliche Verluste ausländischer Banken haften, ist es notwendig, dass eine Bankenaufsicht auf der europäischen Ebene angesiedelt ist, die unabhängig von nationalen Interessen der kriselnden Bank Maßnahmen auferlegen kann.

Abbildung 8

Haftung und Kontrolle auf der europäischen Ebene



Quelle: IW Köln

Im Falle einer Abwicklung einer oder mehrerer großer für das europäische Finanzsystem relevanter Banken ist die Errichtung einer oder mehrerer Bad Banks notwendig. Bei diesem Abwicklungsinstrument handelt es sich um eine spezielle Abwicklungsanstalt für toxische Wertpapiere. Diese toxischen Wertpapiere werden zur Bilanzbereinigung aus der zu restrukturierenden Bank ausgelagert und auf die

Bad Bank übertragen. Diese Aufspaltung ist Teil einer marktschonenden Restrukturierung und erlaubt die Verwertung von problematischen Papieren und gleichzeitiger Erhaltung von wichtigen Dienstleistungen wie Zahlungsverkehr und Kreditvergabe. Diese werden auf eine Brückenbank verlagert, welche rekapitalisiert werden kann, während die Bad Bank unter Zuhilfenahme von Mitteln aus dem europäischen Abwicklungsfonds die toxischen Wertpapiere abwickelt. Der Vorteil der Bad Bank Lösung liegt darin, dass die Abwicklung von notleidenden Wertpapieren auf lange Zeit hinaus gestreckt werden kann, so dass sich die gestressten Werte wieder erholen können. Die Brückenbank wird nach einiger Zeit dann wieder privatisiert.

Bei dem Einsatz einer europäischen Bad Bank im Gegensatz zu nationalen Bad Banks ist ebenfalls eine Kontrolle auf der europäischen Ebene notwendig. Diese kann der SRM in Verbindung mit dem SSM im Prinzip bieten, jedoch ist die Ausgestaltung der Kommission zurzeit noch nicht perfekt. Im Vorschlag der Kommission hat diese im Falle einer Abwicklung auch das letzte Wort. Dies ist aus Sicht der Kommission deshalb notwendig, damit bei der Abwicklung auch die Binnenmarkt- und Beihilfenvorschriften eingehalten werden. Kritiker bemängeln aber, dass die Kommission mit dem Letztentscheidungsrecht über die nationalen Steuergelder verfügen könnte. Diese Möglichkeit ist der Kommission aber nicht gegeben, da sie eine Regierung nicht zwingen kann, Steuergelder einzusetzen.

Um den SRM in eine eigenständige Behörde auszugliedern, die unabhängig von der Kommission das Letztentscheidungsrecht für eine Abwicklung hat, müsste aber der Vertrag über die Arbeitsweise der EU geändert werden, weil nach bestehendem Recht nur eine etablierte europäische Institution das Letztentscheidungsrecht haben darf. Hierbei müsste aber sichergestellt werden, dass die EZB nicht in die Entscheidung über eine Abwicklung involviert ist. Dann könnte sie nämlich von der abzuwickelnden Bank verklagt werden, und falls die EZB schadensersatzpflichtig sein sollte, würde das ihren Gewinn reduzieren und damit die jährliche Überweisung an die nationalen Haushalte. In diesem Fall hätte die Entscheidung der EZB fiskalische Konsequenzen für die einzelnen Nationalstaaten.

Da die Vorschläge der Kommission zwar grundsätzlich in die richtige Richtung gehen, aber bei wichtigen Aspekten zu kritisieren sind, macht das IW Köln einen alternativen Vorschlag zur einheitlichen Bankenabwicklung und deren Finanzierung, welcher im folgenden Abschnitt vorgestellt wird.

3. Vorschläge des IW Köln

Bei dem Vorschlag der europäischen Kommission wird die Bankabwicklung zentralisiert. Dies bedeutet auch, dass die Finanzierung der Abwicklung zentralisiert wird. Hierbei kommt es zu einer Vergemeinschaftung der Kosten und Verluste aus der Bankenrettung. Dies hat den Vorteil, dass der SRM dem Markt eine große Finanzkraft für den Krisenfall signalisiert, um einer Kapitalflucht als sich selbst

erfüllende Prophezeiung entgegenzuwirken. Diese Lösung hat aber den nachteiligen Effekt, dass die Banken aus Ländern mit einem soliden Bankensektor die Restrukturierung der Banken aus einem Land mit einem weniger soliden Bankensektor finanzieren. Hierzu macht das IW Köln einen Vorschlag zu einem Europäischen System der Abwicklungsfonds, das auf der einen Seite die notwendige Finanzkraft signalisiert, auf der anderen aber eine Vergemeinschaftung von Kosten und Verlusten nur für den Fall vorsieht, dass tatsächlich auch die Stabilität des europäischen Systems als Ganzes in Gefahr ist. Zudem macht das IW Köln einen Vorschlag für den zeitlichen Ablauf der Errichtung der Bankenunion, bei dem die Rekapitalisierung der Banken und damit die Abwicklung der Altlasten abgeschlossen sind, bevor die Bankenunion startet.

3.1 IW-Vorschlag für die Finanzierung der Abwicklung

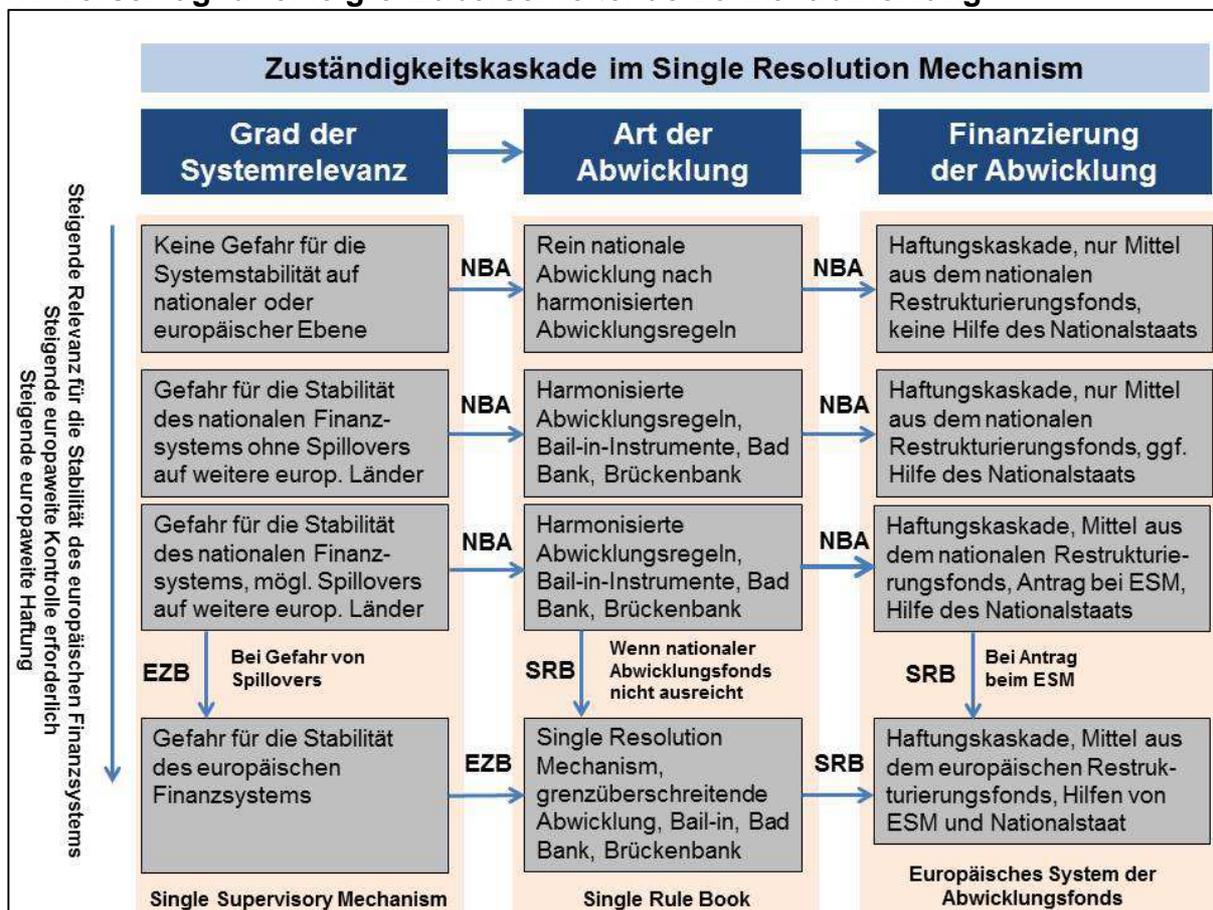
Der Vorschlag des IW Köln sieht vor, dass es nur dann zu einer Vergemeinschaftung von Verlusten kommt, wenn eine Gefahr für die Stabilität mehrerer teilnehmender Länder der Europäischen Bankenunion besteht. Für den Fall, dass nur eine Gefahr für das nationale Finanzsystem besteht und Spillover-Effekte auf andere Länder der Bankenunion ausgeschlossen werden können, liegt die Bankenabwicklung in der Verantwortung der nationalen Bankenaufsicht (NBA) und wird ausschließlich aus dem nationalen Abwicklungsfonds finanziert. Der Vorschlag zeichnet sich durch eine Zuständigkeitskaskade aus, bei der auf der ersten Stufe die EZB den Grad der Systemrelevanz der betroffenen Bank ermittelt, sofern sie dies nicht im Rahmen ihrer laufenden Aufsicht schon ermittelt hat. Basierend auf dem Grad der Systemrelevanz wird die Art der Abwicklung beschlossen. Diese soll vom Resolution Board geplant und in einem Abstimmungsprozess aus Kommission und nationaler Bankenaufsicht beschlossen werden. Nachdem die Art der Abwicklung feststeht, wird erst die Finanzierung der Abwicklung beschlossen, damit für die Banken im Vorfeld klar ist, dass eine Rettung ohne eine Abwicklung oder zumindest Restrukturierung nicht möglich ist. Dies soll die Abwicklungsandrohung glaubwürdig machen und die Erwartung auf eine staatliche Rettung erst gar nicht aufkommen lassen (Abbildung 9). Stattdessen soll sich die Erwartung verfestigen, dass es sich bei den Mitteln aus dem Restrukturierungsfonds nicht um eine staatliche Garantie gegen Verluste handelt, sondern um die Finanzierung einer Abwicklung in Falle einer Insolvenz. Diese Idee ist aber teilweise im Kommissionsvorschlag schon vorgesehen.

Der IW-Vorschlag berücksichtigt, dass mit einer steigenden Relevanz einer kriselnden Bank für die Stabilität des europäischen Finanzsystems eine steigende länderübergreifende Haftung einhergeht, die eine steigende länderübergreifende Kontrolle erforderlich macht. Hierzu stufen die EZB beziehungsweise die nationalen

Bankenaufsichten im Auftrag beziehungsweise in Koordination mit der EZB die Banken der Eurozone in einer vierstufigen Systemrelevanzskala ein (Abbildung 9).

Abbildung 9

IW-Vorschlag für eine grenzüberschreitende Bankenabwicklung

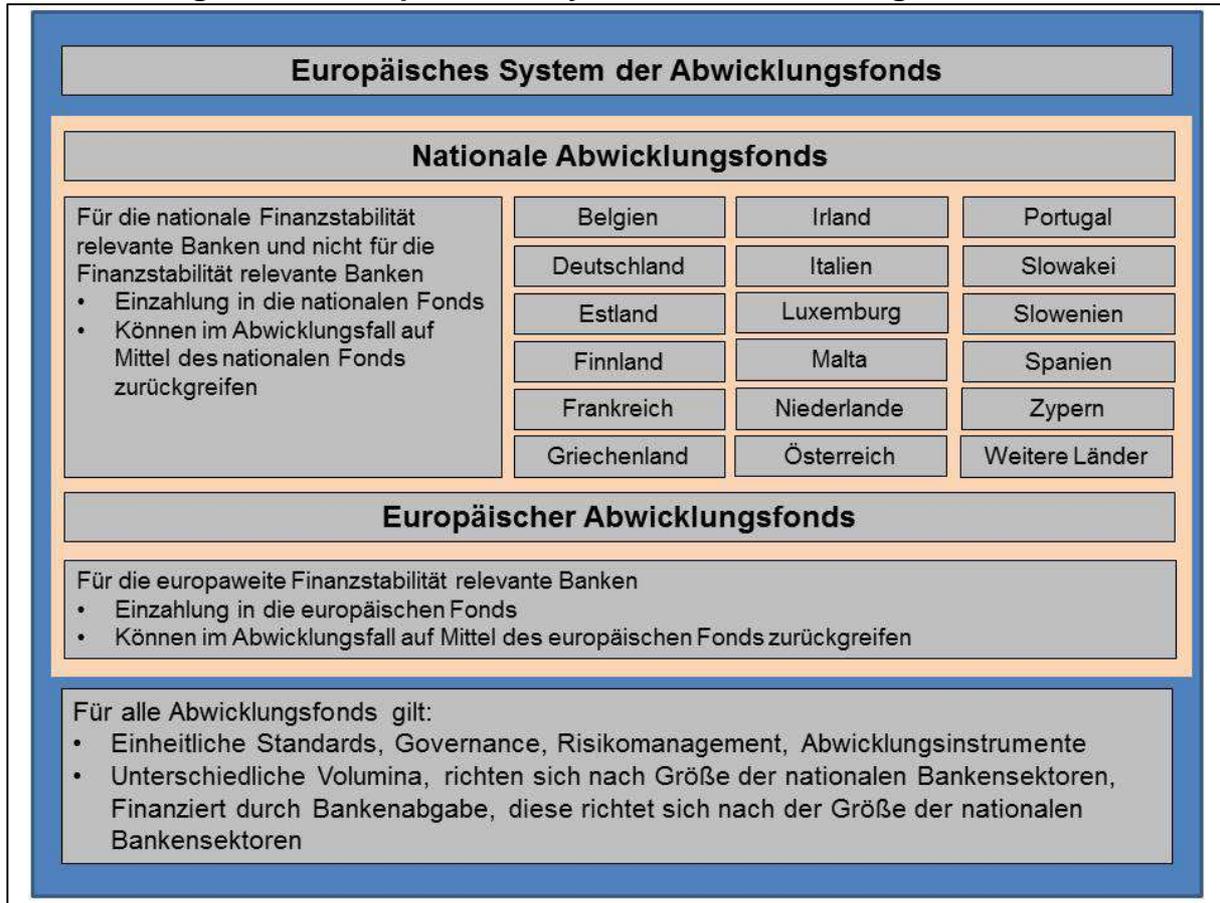


Quelle: IW Köln

- Eine Bank wird auf der untersten Systemrelevanzstufe einsortiert, wenn ihre Insolvenz keine Gefahr für die Systemstabilität auf der nationalen oder der europäischen Ebene darstellt. In diesem Fall kann die NBA die Bank nach den harmonisierten Abwicklungsregeln und unter Berücksichtigung der Haftungskaskade der Abwicklungsrichtlinie auf der nationalen Ebene abwickeln. Eine Beteiligung eines Rettungsfonds ist auf dieser untersten Systemrelevanz vermutlich nicht erforderlich und sollte deshalb nur im Falle eines Scheiterns einer privatwirtschaftlichen Lösung angewendet werden. Aus diesem Grund müssten diese Banken auch nicht in den europäischen Abwicklungsfonds einzahlen.

Abbildung 10

IW-Vorschlag für ein Europäisches System der Abwicklungsfonds



Quelle: IW Köln

- Auf der zweiten Systemrelevanzstufe befinden sich Banken, deren Insolvenz eine Gefahr für das nationalen Finanzsystems darstellt, Spillovers auf andere europäische Länder aber aufgrund der rein nationalen Präsenz der Bank nicht zu befürchten sind. Wiederum findet eine ausschließlich nationale Abwicklung unter Berücksichtigung der harmonisierten Abwicklungsregeln und unter Berücksichtigung der Haftungskaskade statt. Zu einer Vergemeinschaftung von Verlusten kann es in diesem Fall nicht kommen, da Banken auf dieser Systemrelevanzstufe nur Mittel aus dem nationalen Abwicklungsfonds erhalten können. Im Gegenzug zahlen sie aber auch nur in den nationalen Abwicklungsfonds ein (Abbildung 10). Sollte dieser nicht ausreichen, dann sind Hilfen des jeweiligen Nationalstaats notwendig. Ein Zugriff auf den gemeinschaftlichen Abwicklungsfonds ist jedoch nicht möglich, solange keine Spillovers auf weitere europäische Länder bestehen.
- Für den Fall, dass die Insolvenz einer Bank eine Gefahr für die Stabilität des nationalen Finanzsystems darstellt und zudem Spillovers auf weitere Mitgliedsländer der Bankenunion zu befürchten sind, muss die EZB

entscheiden, ob diese Spillovers eine Gefahr für die Stabilität des europäischen Bankensystems darstellen oder ob diese eher vernachlässigbar klein sind. Im letzten Fall bleibt es bei einer rein nationalen Abwicklung der Bank und es wird angestrebt, nur den nationalen Abwicklungsfonds einzusetzen. Falls das SRB befürchtet, dass dieser nicht ausreichen wird, so kann es die Kontrolle über die Abwicklung an sich ziehen. In diesem Fall kann dann auf die Mittel europäischer Abwicklungsfonds zurückgegriffen werden. In diesem Fall sollte die notleidende Bank in eine überlebensfähige Good-Bank und eine abzuwickelnde Bad-Bank überführt werden. Während die Good-Bank aus den Mitteln des ESM rekapitalisiert wird, trägt der Abwicklungsfonds die Kosten der Abwicklung der Bad-Bank. Diese Trennung ist notwendig, damit der ESM und darüber die Steuerzahler nicht die Verluste aus der Abwicklung tragen müssen.

- Die letzte Stufe auf der Systemrelevanzskala beinhaltet alle Banken, deren Insolvenz eine Gefahr für die Stabilität des europäischen Finanzsystems darstellt. Diese werden zu Recht im Rahmen des SSM unter der direkten Aufsicht der EZB stehen. Abgewickelt werden diese Banken im Insolvenzfall über den SRM, wobei auf die Mittel des europäischen Abwicklungsfonds zurückgegriffen werden kann, da der gesamte Euroraum von der geordneten Abwicklung der betreffenden Bank vor noch schlimmeren Verlusten bewahrt wird. Für den Fall, dass der ESM nach Durchlaufen der Haftungskaskade zu Hilfe geholt wird, sollte dieser ausschließlich die überlebensfähige Good-Bank rekapitalisieren, während die Bad-Bank nur auf den Abwicklungsfonds zugreifen kann.

Das Europäische System des Abwicklungsfonds besteht aus einem gemeinsamen europäischen Fonds, in denen die für das europäische Finanzsystem relevanten Banken einzahlen und aus dem deren Abwicklung finanziert wird. Neben dem gemeinsamen Fonds bestehen nationale Fonds, in die die ausschließlich für die Stabilität der nationalen Finanzsysteme relevanten Banken einzahlen und aus denen die jeweilige Abwicklung finanziert wird. Sowohl der gemeinsame Fonds als auch die einzelnen nationalen Abwicklungsfonds sind durch einheitliche Standards gekennzeichnet. Ihre Volumina richten sich nach der Größe der nationalen Bankensektoren, während das Volumen des gemeinsamen Fonds sich nach der Größe des europäischen Finanzsystems richtet. Die Größe des Bankensystems kann über die aggregierte Bilanzsumme der jeweiligen Bankensektoren der Länder, so wie sie von der EZB ausgewiesen wird, bestimmt werden. Die Größe des gemeinsamen Fonds sollte sich aber nicht an der Bilanzsumme allein der systemrelevanten Banken, sondern an der Bilanzsumme des gesamten europäischen Bankensystems orientieren. Der Fonds sollte so groß sein, dass er im

Regelfall ausreicht, um eine Abwicklung einer für das Eurosystem relevanten Bank, deren Insolvenz eine Gefahr für das gesamte europäische Finanzsystem darstellt, zu finanzieren.

3.2 IW-Vorschlag für einen Zeitplan für die Einführung der Bankenunion

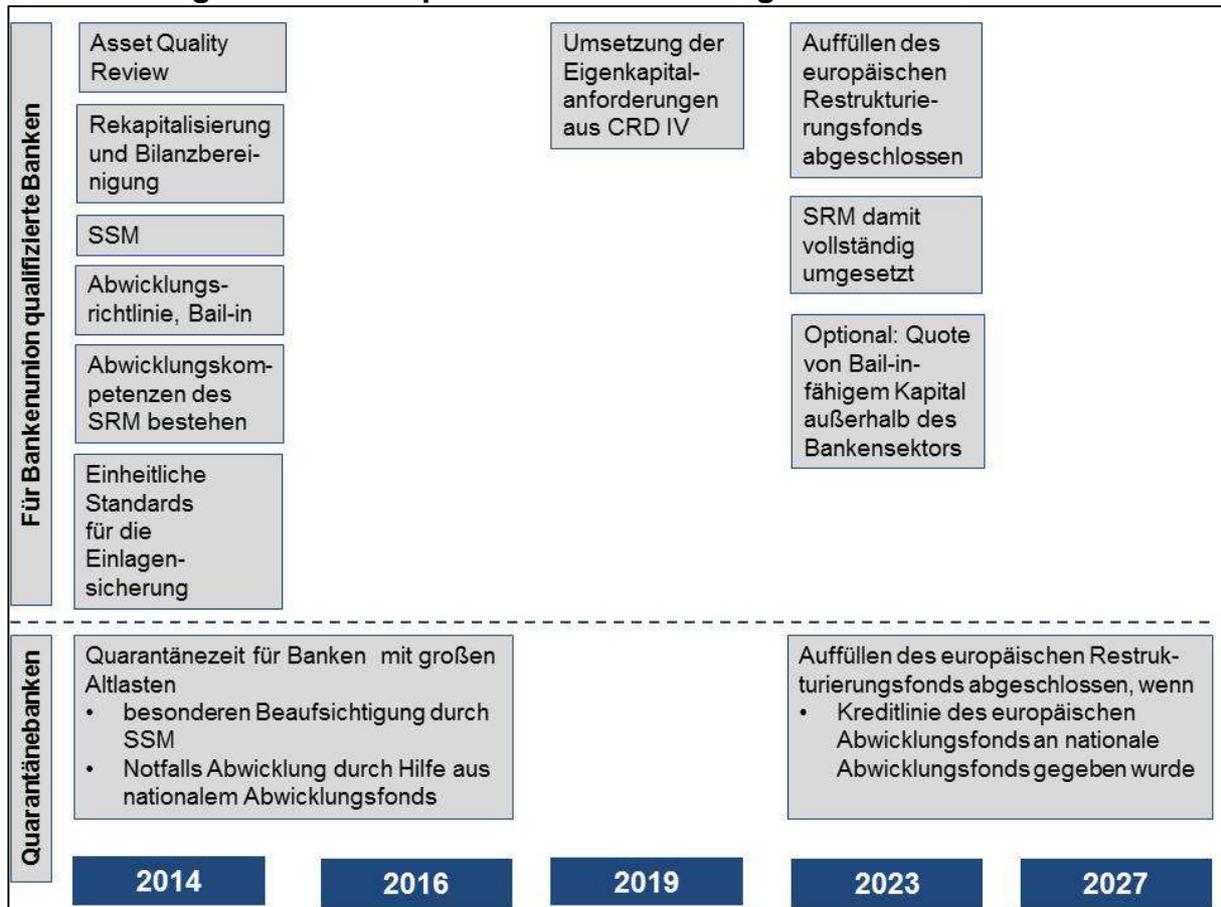
Die Vervollständigung der Bankenunion sollte jedoch nicht durch vorschnelle und unvollständige Konzepte gefährdet werden. Ziel sollte ein langfristiger Ordnungsrahmen für die Eurozone sein und eine Belastung der Bankenunion durch die Altlasten aus der letzten Bankenkrise sollte vermieden werden. Um eine solche Belastung zu minimieren macht das IW Köln einen Vorschlag für eine getrennte Einführung der Bankenunion für qualifizierte Banken und für Banken, die sich in Quarantäne und damit unter besonderer Beaufsichtigung des SSM befinden (Abbildung 11).

Nach diesem Vorschlag ist es essentiell, dass bis 2014 die Ergebnisse des Asset Quality Reviews zu einer rigorosen Rekapitalisierung und Bilanzbereinigung der Banken genutzt werden. Die auf diesem Weg qualifizierten Banken unterstehen dann, wie geplant, der Aufsicht des SSM. Obwohl der europäische Abwicklungsfonds bis zum Jahr 2014 noch nicht aufgefüllt ist, sollte der SRM seine Arbeit aufnehmen und seine Abwicklungskompetenzen unter Zuhilfenahme der nationalen Abwicklungsfonds aufnehmen. Idealerweise sind die Abwicklungsrichtlinie und damit die Bail-in-Regeln in nationales Recht umgesetzt. Auch sollten die einheitlichen Standards für die Einlagensicherung bestehen, da bei einem Bail-in auf die nationalen Einlagensicherungsfonds zurückgegriffen werden muss, um versicherte Einleger zu entschädigen.

Für die Banken, die sich nicht für die Bankenunion qualifiziert haben, gilt nach diesem Vorschlag bis Ende 2016 eine Quarantänezeit, während der sie unter der besonderen Aufsicht des SSM stehen. Diese Zeit sollte zusätzlich für die Bilanzbereinigung und Rekapitalisierung aufgewendet werden. Zeigt sich an, dass diese Banken eine Bilanzbereinigung und Rekapitalisierung nicht erfolgreich abschließen können, sollten sie abgewickelt werden, wobei die Abwicklungsfinanzierung durch den nationalen Abwicklungsfonds geleistet werden sollte, da diese Altlasten aus nationalen Aufsichtslücken resultieren. Der europäische Abwicklungsfonds sollte für die Abwicklungsfinanzierung bei Altlasten nicht herangezogen werden, da dann eine Versicherung nach Eintreten des Versicherungsfalls gegeben wird.

Abbildung 11

IW-Vorschlag für einen Zeitplan für die Einführung der Bankenunion



Quelle: IW Köln

Bis zum Jahr 2019 sollten die Banken dann die Eigenkapitalanforderungen nach CRD IV erfüllen (KOM, 2011). Der SSM hat darauf zu achten, dass auch die systemischen Risikopuffer aufgebaut sind, damit genügend Eigenkapital besteht, um den europäischen Restrukturierungsfonds zu schonen. Das Auffüllen der Mittel aus dem europäischen Restrukturierungsfonds sollte nach der bisherigen Planung im Jahr 2023 abgeschlossen sein, sofern in diesem Zeitraum keine Bankenabwicklung finanziert werden muss. Ansonsten wird die Zeit für das Auffüllen bis zum Jahr 2027 gestreckt (Rat der Europäischen Union, 2013, Artikel 65). Nach Ansicht des IW Köln sollte das Auffüllen des Fonds bis zum Jahr 2023 unter der Voraussetzung erreicht sein, dass Abwicklungen bis zu diesem Zeitraum ausschließlich von den nationalen Restrukturierungsfonds geleistet werden. Sollten diese jedoch nicht ausreichen, so können sie Kreditlinien von europäischen Abwicklungsfonds erhalten. Hiermit soll erreicht werden, dass der europäische Abwicklungsfonds zum frühestmöglichen Zeitraum einsatzbereit ist, so dass auch der SRM damit zum frühestmöglichen Zeitraum vollständig umgesetzt ist. Optional schlägt das IW Köln in Anlehnung an Liikanen et al. (2012) vor, dass eine gewisse Quote an Bail-in-fähigem Kapital von den Banken außerhalb des Bankensektors gehalten werden muss. Dies soll Ansteckungseffekte im Falle eines Bail-in auf andere Banken verhindern und somit

dem Supervisory Boards wenig Grund zum Einsatz der Ausnahmen beim Bail-in geben.

4. Fazit und weitere Forderungen

Die Einführung einer europäischen Bankenunion soll den gemeinsamen Binnenmarkt vervollständigen und Aufsichtslücken sowie die Möglichkeit zur regulatorischen Arbitrage für die großen systemrelevanten und weiten Teile der übrigen Banken beheben. Vor allem aber soll die immer noch starke Verbindung der Bilanzen von Banken und Staaten gelockert werden, die zu einem sich selbst verstärkenden Teufelskreis aus Bankenkrise und Staatsschuldenkrise führt. Dabei erhält die EZB die zusätzliche Aufgabe der europäischen Bankenaufsicht. Neben dieser ersten Säule besteht die Bankenunion aus der zweiten Säule eines gemeinsamen Abwicklungsmechanismus sowie einer dritten Säule in Form von gemeinsamen Standards für die Einlagensicherung.

Das Konzept der Bankenunion ist grundsätzlich zu begrüßen, jedoch muss die Bankenunion von einer Erweiterung des Regulierungsrahmens für Banken ergänzt werden. Zudem müssen noch Schwachstellen am Konzept der Bankenunion ausgebessert werden:

Risikobasierte Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen:

Eine risikobasierte Eigenkapitalunterlegung für Staatsanleihen ist notwendig, damit die Banken Verluste aus einer staatlichen Insolvenz verkraften können. Solange Staatsanleihen nicht mit Eigenkapital unterlegt werden müssen, reicht das Eigenkapital der Banken nicht aus, um die Abschreibungsverluste aus einer Staatsschuldenkrise aufzufangen. Damit führen Staatsschuldenkrisen zu Bankenkrisen. Dieser Übertragungsweg kann nur dadurch geschwächt werden, dass Staatsanleihen gemäß ihrem Ausfallrisiko mit Eigenkapital unterlegt werden müssen. Andernfalls entsteht eine fast schon paradoxe Situation. Die mangelnden Eigenkapitalanforderungen bezüglich Staatsanleihen verstärken den Teufelskreis aus Staaten und Banken.

Verringerung des Home Bias bei Investitionen für Staatsanleihen:

Der Teufelskreis aus Bankenkrise und Staatsschuldenkrise wird auch dadurch begünstigt, dass die Banken sich zu stark in den Anleihen ihres Heimatstaates engagieren, anstatt ein international diversifiziertes Portfolio zu halten. Problematisch ist, dass dieser Home Bias sogar zugenommen hat. Damit ist auch die Verbindung von Banken und ihren Staaten im Zeitablauf gestiegen. Der regulatorische Rahmen sollte dem entgegenwirken, indem er eine Diversifikation in der Anlageentscheidung der Banken fördert ohne ihnen zu viel vorzuschreiben. Dies könnte geschehen,

indem Banken mit einem schlechter diversifizierten Anleiheportfolio mehr Eigenkapital hierfür unterlegen müssen als bei einem gut diversifizierten Portfolio.

Großkreditbeschränkung auch für Staatsanleihen:

Die Eigenkapitalregeln sehen eine Beschränkung für Großkredite vor. Diese dürfen nicht größer als 25 Prozent des anrechenbaren Eigenkapitals sein (Capital Requirement Regulation, Artikel 416, KOM, 2011). Diese Obergrenzen gelten jedoch nicht für die Staatsanleihen der Mitgliedstaaten (Capital Requirement Regulation, Artikel 400, KOM, 2011). Diese Regulierung fördert, dass sich die Banken zu stark in Staatsanleihen engagieren. Für Engagements in Staatsanleihen sollte deshalb ebenfalls eine Obergrenze von 25 Prozent gelten, wie bereits von Demary/Schuster (2013) gefordert.

Finalisierung von Rekapitalisierung und Bilanzbereinigung:

Bevor die Bankenunion startet, sollten idealerweise die neuen Eigenkapitalregeln umgesetzt, die Banken ausreichend rekapitalisiert sowie sämtliche Altlasten aus der letzten Bankenkrise abgewickelt sein. Da dies wohl nicht bis zum geplanten Beginn der gemeinsamen Bankenaufsicht durch die EZB im Herbst 2014 zu bewerkstelligen ist, sollte eine Quarantänezeit für schwach kapitalisierte Banken eingeführt werden. Diese Banken sollten Pläne zur Erreichung des angestrebten Eigenkapitalbestands vorlegen, die von der gemeinsamen Bankenaufsicht genehmigt werden müssen. Während dieser Quarantänezeit stehen diese Banken unter einer besonderen Beaufsichtigung.

Europäisches System der Abwicklungsfonds:

Die Finanzierung der Abwicklung sieht aber durch den gemeinsamen Abwicklungsfonds eine Vergemeinschaftung der Verluste aus der Abwicklung vor. Dies lässt sich aber nur vor dem Hintergrund rechtfertigen, wenn die systemische Gefahr durch Ansteckungseffekte so groß ist, dass das Bankensystem der gesamten Eurozone davor bewahrt werden muss. Aus diesem Grund schlägt das IW Köln ein Europäisches System der Abwicklungsfonds vor, durch welches die Vergemeinschaftung von Kosten und Verlusten im Abwicklungsfall gering gehalten werden kann. In diesem System werden die Mittel nur dann aus dem europäischen Abwicklungsfonds verwendet, wenn eine Gefahr für die Stabilität des europäischen Finanzsystems besteht. Sollte hingegen nur eine Gefahr für die Stabilität eines nationalen Finanzsystems bestehen und sind keine Ansteckungseffekte auf die Bankensysteme der übrigen Länder zu erwarten, so werden nur die Mittel aus dem nationalen Abwicklungsfonds verwendet. Die Bankenabgaben der einzelnen Banken fließen gemäß ihrer Systemrelevanzstufe in den nationalen oder den europäischen Fonds. Mit dieser Konstruktion wird verhindert, dass national agierende Banken eines Landes für die national agierenden Banken eines anderen Landes haften. Für

die stark miteinander vernetzten und für die Stabilität des Eurosystems relevanten Banken sieht der Vorschlag hingegen eine gemeinsame Abwicklungsfinanzierung vor, da diese Banken über ihre Vernetzung von der geordneten Insolvenz vor möglichen Ansteckungseffekten geschützt werden.

Abwicklungserwartungen effektiv managen:

Solange die Finanzmarktteilnehmer ein mögliches Bail-out erwarten, werden sie keine dem Geschäftsrisiko der Bank adäquaten Fremdkapitalzins verlangen (Liikanen et al., 2012). Dies fördert die Risikoübernahme der Bank und destabilisiert zudem den Finanzmarkt, wenn gegen die Erwartung des Marktes eine Abwicklung durchgeführt wird, wie im Fall von Lehman Brothers im Jahr 2008. Um die Abwicklungserwartungen effektiv zu managen, muss eine Eigentümer- und Gläubigerbeteiligung an den Verlusten vor der Finanzierung durch den Abwicklungsfonds klar vorgezeichnet sein. Dies ist auch so vorgesehen (Rat der Europäischen Union, 2013, Artikel 13). Der Vorschlag von Demary (2013) verstärkt die Abwicklungsandrohung im Fall der Schieflage einer Bank noch dadurch, dass zuerst die Art der Abwicklung und dann die Finanzierung dieser Abwicklung ermittelt werden soll. Dies soll Erwartungen auf ein staatliches Bail-out gar nicht erst entstehen lassen, sondern es soll die Erwartung festigen, dass die Mittel aus dem Fonds nur zum Zweck der Finanzierung einer Abwicklung und nicht zur Rettung der notleidenden Bank verwendet werden.

Bail-in-fähiges Kapital außerhalb des Bankensektors:

Die Liikanen-Kommission (Liikanen et al., 2012) schlägt vor, dass Bail-in-fähiges Kapital außerhalb des Bankensektors zu halten ist, um Ansteckungseffekte auf andere Banken bei einem möglichen Bail-in zu vermeiden. Versicherungen und Pensionsfonds könnten mögliche Nachfrager nach diesen Papieren sein. Denn sind solche Ansteckungseffekte zu erwarten, werden die Aufseher ihre in der Richtlinie vorgesehene Ausnahmeregelung nutzen und bestimmte Verbindlichkeiten vom Bail-in ausnehmen. Damit sich ein liquider Markt für diese Form von Verbindlichkeiten etablieren kann, sollte im Vorfeld überprüft werden, für welche institutionellen Anleger diese Wertpapierklasse attraktiv sein können. Diese Wertpapiere können aber nur dann von den Marktteilnehmern risikoadäquat bewertet werden, wenn diese die möglichen Zahlungsströme des Papiers kennen. Dazu ist eine genaue Definition des Triggers erforderlich, der das Bail-in einleitet. Idealerweise ist dies eine am Markt beobachtbare und leicht verifizierbare Größe. Für den Fall, dass ein diskretionärer Spielraum der Aufsicht bei der Auslösung des Triggers wäre, schmälert dies nicht nur die Attraktivität dieser Wertpapierklasse, sondern auch die Marktdisziplin. Denn, solange der Markt erwartet, dass der Trigger von der Aufsicht möglicherweise nicht betätigt wird, so wird der Markt eine niedrigere Rendite auf diese Papiere verlangen

als bei einem klar definierten Trigger. Im ungünstigsten Fall würde eine Bank an Bail-in-fähiges Kapital kommen, das gemessen an ihrem Geschäftsrisiko zu günstig ist.

Gründlichkeit vor Schnelligkeit:

Die Einführung der Bankenunion ist ein wichtiger Schritt, der nicht übereilt sein sollte. Angesichts der vielen offenen Fragen und Regulierungslücken sowie der noch nicht gelösten Frage der Verwertung der Altlasten, sollte der SRM erst im Jahr 2022 seine Arbeit aufnehmen. Denn nur so kann der SRM Teil eines neuen langfristigen Ordnungsrahmens anstatt eines Instruments zur Lösung des Problems der Altlasten in den Bankenbilanzen sein. Die zusätzliche Zeit im Vergleich zum geplanten Start sollte neben der Schließung der offenen Punkte in der Architektur der Bankenunion für die Rekapitalisierung der Banken und deren Bilanzbereinigung genutzt werden. Nur so wird garantiert, dass es bei der Bankenunion auf einen neuen langfristigen Ordnungsrahmen und nicht auf eine übereilte Lösung zur Vergemeinschaftung der Altlasten in den Bankbilanzen hinausläuft. Denn von der Lösung des Altlastenproblems hängt der zukünftige Erfolg der Bankenunion entschieden ab.

Kein dauerhafter Machtzuwachs von Institutionen:

Das Letztentscheidungsrecht der Kommission im Abwicklungsgremium ist durchaus kritisch zu sehen. Anstatt auf den gesamten Binnenmarkt würde sich ihre Abwicklungskompetenz nur auf die Länder der Eurozone beziehen. Es besteht zudem die Gefahr von Interessenskonflikten, da die Kommission für Abwicklung und Beihilfekontrolle zuständig wäre, und die Mittel aus dem Abwicklungsfonds mit staatlichen Beihilfen gleichgestellt sind (Rat der Europäischen Union, 2013, Artikel 16). Deshalb muss die Kommission im Vorfeld prüfen, ob die Mittelverwendung mit der EU-Beihilfeverordnung vereinbar ist. Besser wäre es deshalb, mit dem Abwicklungsmechanismus eine neue Behörde zu gründen und die Gleichstellung der Mittel aus dem Abwicklungsfonds mit staatlichen Beihilfen aufzuheben. Hierzu ist aber eine Änderung der EU-Verträge notwendig. Der Vorschlag von Demary (2013) sieht für den Ablauf einer Abwicklung vor, dass erst dann über die Mittel aus dem Abwicklungsfonds bestimmt wird, wenn eine Abwicklung bereits beschlossen ist. Dies soll die Abwicklungserwartungen des Marktes in die Preise für Bail-in-fähige Bankanleihen stabilisieren. Die neue Behörde sollte dieses Prinzip anwenden. Eine weitere Prüfung durch die Kommission ist dann nicht mehr notwendig.

Die Ansiedlung der Bankenaufsicht bei der EZB birgt die Gefahr von Interessenskonflikten. Beck/Gros (2012) sehen aber auch die Gefahr, dass die EZB zu viel Einfluss bekommen könnte, ohne eine Rechenschaftspflicht gegenüber einem Parlament zu haben. Langfristig sollte auch die Aufsicht in eine eigene Behörde ausgegliedert werden. Zu empfehlen ist eine Zusammenarbeit nach dem Vorbild von Bundesbank und BaFin in Deutschland. Denn nur dieses Konstrukt verhindert, dass

die EZB für mögliche Aufsichtsfehler verklagt werden kann, was ihre Unabhängigkeit als Zentralbank gefährdet. Eine neue Behörde wäre zudem dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig.

Literatur

Agrawal et al., 2012, Inconsistent Regulators: Evidence from Banking, National Bureau of Economic Research, Nr. 11736, Cambridge

Allen et al., 2011, Cross-Border Banking in Europe: Implications for Financial Stability and Macroeconomic Policies, CEPR Report, London

Bagehot, Walter, 1873, Lombard Street, London

Beck, Thorsten / **Gros**, Daniel, 2012, Monetary Policy and Banking Supervision: Coordination Instead of Separation, CESifo Forum 4/2012, S. 33–39

Claessens, Stijn / **Herring**, Richard / **Schoenmaker**, Dirk / **Summe**, Kimberly, 2010, A Safer World Financial System: Improving the Resolution of Systemic Institutions, Geneva Reports on the World Economy 12, Genf

Demary, Markus / **Schuster**, Thomas, 2013, Die Neuordnung der Finanzmärkte: Stand der Finanzmarktregulierung fünf Jahre nach der Lehman Pleite, IW Analysen Nr. 90, Köln

Demirgüç-Kunt, Asli / **Huizinga**, Harry, 2010, Are banks too big to fail or too big to save? International evidence from equity prices and CDS spreads, European Banking Center, Discussion Paper, no 2010-59, Tilburg

Deutsche Bundesbank, 2013, Gemeinsame europäische Bankenaufsicht – Erster Schritt auf dem Weg zur Bankenunion, Monatsbericht Juli 2013, S. 15–34

Elliott, Douglas, 2012, Key Issues on European Banking Union: Trade-offs and Some Recommendations, Global Economy & Development, Working Paper 52, Brookings Institution, Washington

Europäische Zentralbank, 2013a, Continued Decline in 2012 in the Number of Monetary Financial Institutions in the Euro Area and in the EU, Pressemitteilung, 21. Januar 2013, <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr130121.en.html> [Stand: 19-09-2013]

Europäische Zentralbank, 2013b, Statistical Data Warehouse, Money Banking and Financial Markets, MFI Balance Sheets,
<http://sdw.ecb.europa.eu/browse.do?node=2018811>, [Stand: 25-07-2013]

Eurostat, 2013, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, BIP und Hauptkomponenten,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database,
[Stand: 25-07-2013]

ESM – European Stability Mechanism, 2013, ESM Direct Bank Recapitalisation Instrument – Main Features of the operational Framework and Way Forward, Luxembourg

FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2011, Der offene Brief der Ökonomen im Wortlaut, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/protestaufruf-der-offene-brief-der-oekonomen-im-wortlaut-11810652.html>, [Stand: 25-07-2013]

FSB – Financial Stability Board, 2011, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for financial Institutions,
http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf [Stand: 24-07-2013]

Group of Ten, 2001, Report on Consolidation in the Financial Sector,
<http://www.imf.org/external/np/g10/2001/01/eng/> [Stand: 25-07-2013]

Goodhart, Charles, 2012, Funding Arrangements and burden Sharing in A Banking Resolution, in **Beck**, Thorsten (Hrsg.), Banking Union for Europe – Risks and Challenges, VoxEU.org, eBook, <http://www.voxeu.org/content/banking-union-europe-risks-and-challenges>, S. 105–113

Goodhart, Charles, 2000, The Organisational Structure of Banking Supervision, FSI Occasional Paper 1, Basel, Financial Stability Institute

Goodhart, Charles / **Schoemaker**, Dirk, 1995, Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated?, Oxford Economic Papers, Vol. 47, S. 539–560

Goyal, Rishi et al., 2013, A Banking Union for the Euro Area, IMF Staff Discussion Note, Februar 2013, Washington

Haldane, Andrew, 2009, Rethinking the Financial Network,
<http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/speeches/2009/386.aspx> [Stand:
24-07-2013]

IMF / FSB / BCBS, 2009, Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial
Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations, Washington

Ioannidou, Vasso, 2012, A First Step Towards a Banking Union, in **Beck**, Thorsten
(Hrsg.), Banking Union for Europe – Risks and Challenges, VoxEU.org, eBook,
<http://www.voxeu.org/content/banking-union-europe-risks-and-challenges>, S. 87–96

Ioannidou, Vasso, 2005, Does Monetary Policy Affect the Central Bank's Role in
Bank Supervision, Journal of Financial Intermediation, S. 58–85

KOM – Europäische Kommission, 2011, Proposal for a Regulation of the European
Parliament and of the Council on the Access to the Activity of Credit Institutions and
the Prudential Supervision of Credit Institutions and Investment Firms, COM 2011
453 final, Brüssel

KOM – Europäische Kommission, 2012a, Vorschlag für eine Verordnung des
Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht
über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, COM 2012 511 final, Brüssel

KOM, 2012b, Staatliche Beihilfen: Kommission wertet Verkauf von Dexia BIL als
nicht beihilferelevant, Pressemitteilung vom 25.7.2012, [http://europa.eu/rapid/press-
release_IP-12-840_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-840_de.htm) [Stand: 24-07-2013]

KOM, 2012c, State Aid in the Context of the Financial and Economic Crisis to the
Financial Sector, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws7_1.xls
[Stand: 25-07-2013]

KOM, 2013, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des
Rates zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens
für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen
eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen
Bankenabwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010
des Europäischen Parlaments und des Rates, [http://eur-
lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0520:FIN:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0520:FIN:DE:PDF), [Stand:
24-07-2013]

Koschyk, Hartmut, 2013, Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM) für Europas Banken: wie ist der Vorschlag der EU-Kommission zu bewerten?, ifo Schnelldienst 17/2013, 66. Jahrgang, S. 3-5

Liikanen, Erkki et al., 2012, High-level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sektor, Final Report, Brüssel, 2.10.2012, URL: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/news/2012/10/20121002_en.htm, [Stand: 13-05-2013]

Micossi, Stefano, 2012, Banking Union in the Making, CESifo Forum 4/2012, 21-25
Peek, Joe / **Rosengren**, Eric / **Tootel**, Geoffrey, 1999, Is Bank Supervision Central to Central Banking, Quarterly Journal of Economics, Vol. 114, Nr. 2, S. 629–653

Pisany-Ferry, Jean / **Wolf**, Guntram, 2012, The Fiscal Implications of a Banking Union, Bruegel Policy Brief Issue September

Rat der Europäischen Union, 2013a, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, 2012/0242(CNS), 16. April 2013, Brüssel

Rat der Europäischen Union, 2013a, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, 2012/0150(COD), 28. Juni 2013, Brüssel

Rat der Europäischen Union, 2013c, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates, 2013/0253(COD), 24. Juli 2013, Brüssel

Shambaugh, Jay, 2012, The Euro's Three Crises, Brookings Papers on Economic Activity, Frühling 2012, Washington

Sinn, Hans-Werner, 2012, Die Target-Falle: Gefahr für unser Geld und unsere Kinder, München

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2012, Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/13, Wiesbaden

US Treasury, 2012, Troubled Asset Relief Program (TARP) – Monthly Report to Congress, Oktober 2012, Washington

Wagner, Wolf, 2012, How to Design a Banking Union the Limits Systemic Risk in the Eurozone, in **Beck**, Thorsten (Hrsg.), Banking Union for Europe – Risks and Challenges, VoxEU.org, eBook, <http://www.voxeu.org/content/banking-union-europe-risks-and-challenges>, S. 121–127

Weltbank, 2011, Bank Regulation and Supervision Survey Dataset, http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOBALFINREPORT/Resources/8816096-1346865433023/8827078-1347152290218/Bank_Regulation.xlsx [Stand: 23-07-2013]

Wyplosz, Charles, 2012, Banking Union as a Crisis Management Tool, in **Beck**, Thorsten (Hrsg.), Banking Union for Europe – Risks and Challenges, VoxEU.org, eBook, <http://www.voxeu.org/content/banking-union-europe-risks-and-challenges>, S. 19–23