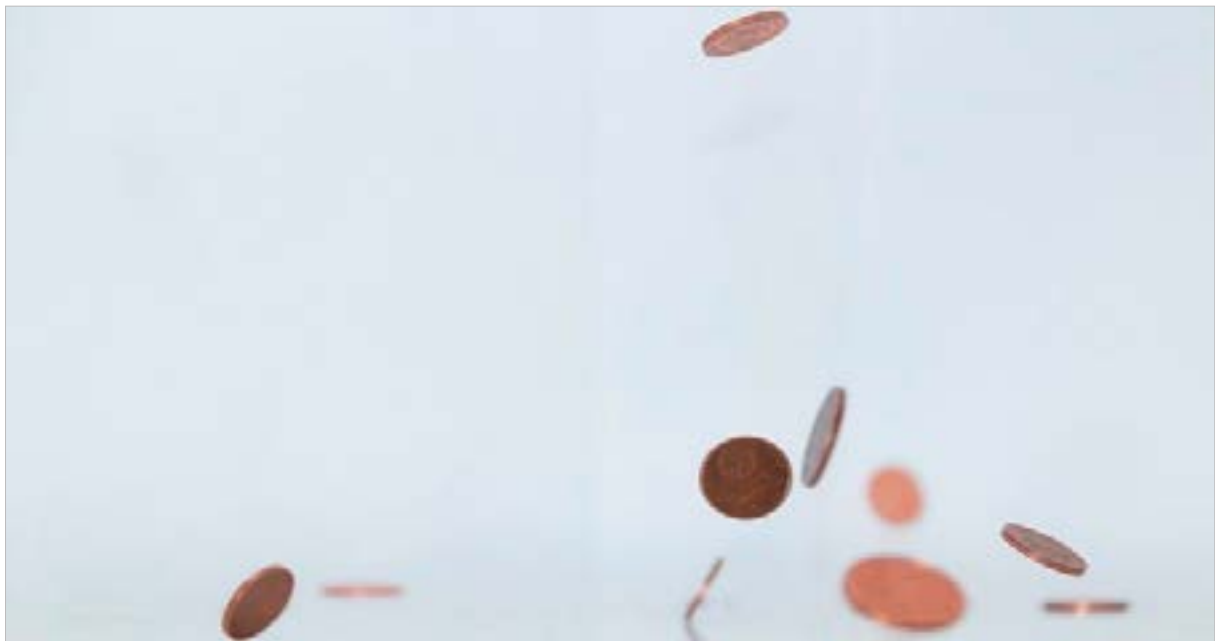


BLOG POST 26.01.2016

Bankenunion 2016: Nie mehr Banker retten?

Jörg Haas | Wissenschaftler beim Jacques Delors Institut – Berlin



“Nie wieder Bankenrettungen mit Steuergeld!” war in der Zeit nach der Finanzkrise von 2008/2009 eine oft gehörte Forderung. Seit dem 1. Januar 2016 gelten Regeln für die Banken des Euroraums, die genau dies sicherstellen sollen: Die Verordnung zum Einheitlichen Abwicklungsmechanismus und die zwischenstaatliche Vereinbarung zum Einheitlichen Abwicklungsfonds treten in Kraft. Gleichzeitig werden Kernelemente der europäischen “Bankenabwicklungsrichtlinie” verbindlich (siehe Anmerkung am Ende des Beitrags zum Begriff der „Abwicklung“ in den neuen Regelungen).

1 Unbemerkt, aber nicht unwichtig: Die zweite Säule der Bankenunion ist fertiggestellt

“Nie wieder Bankenrettungen mit Steuergeld!” war in der Zeit nach der Finanzkrise von 2008/9 eine oft gehörte Forderung. Seit dem 1. Januar 2016 gelten Regeln für die Banken des Euroraums, die genau dies sicherstellen sollen: Die Verordnung zum Einheitlichen Abwicklungsmechanismus und die zwischenstaatliche Vereinbarung zum Einheitlichen Abwicklungsfonds treten in Kraft. Gleichzeitig werden Kernelemente der europäischen “Bankenabwicklungsrichtlinie” verbindlich (siehe Anmerkung am Ende des Beitrags zum Begriff der „Abwicklung“ in den neuen Regelungen).

Diese Veränderungen haben in der breiten Öffentlichkeit kaum Aufmerksamkeit erregt. Doch sie sind von großer Wichtigkeit für die Stabilität des Eurogebiets. Herauszuheben sind drei Neuerungen:

- Der Ausschuss für die einheitliche Abwicklung von Banken (Single Resolution Board) ist nun vollständig einsatzfähig. Damit gibt es eine verantwortliche Stelle für das gesamte Eurogebiet, wenn eine Bank zu scheitern droht. Der Ausschuss kann schnell entscheiden, ob ein Geldinstitut liquidiert oder saniert wird.
- Privat finanzierter Abwicklungsfonds: Soweit bei einer Restrukturierung zusätzliche Finanzmittel benötigt werden, kann seit dem ersten Januar der von Banken selbst finanzierte Einheitliche Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund) verwendet werden. Er soll schrittweise aufgebaut werden und 2024 ca. 55 Mrd. Euro umfassen.
- Bail-In statt Bail-Out: Voraussetzung für Unterstützung aus dem Einheitlichen Abwicklungsfonds ist nun, dass zuerst Eigner und Gläubiger der zu rettenden Bank Geld beisteuern. Sie müssen für mindestens 8% der Bilanzsumme der Bank aufkommen, ehe externe Finanzierung verwendet werden darf.

Schon im Herbst 2014 übernahm die Europäische Zentralbank die Aufsicht über Großbanken der Eurozone. Somit sind nun zwei der drei Säulen der europäischen Bankenunion vollendet: Die einheitliche Aufsicht und die einheitliche Abwicklung. Die dritte Säule, ein europäisches System der Einlagensicherung, wird derzeit verhandelt. Ob und in welcher Form ein solcher Mechanismus kommen wird, ist derzeit unklar. Eine detaillierte Beschreibung des gesamten Systems bietet Nicolas Véron hier.



2 Wie stabilisieren die neuen Regeln den Euroraum?

Mit dem 1. Januar 2016 endete eine unsichere Übergangszeit, in der manche Elemente der zweiten Säule bereits rechtlich bindend waren, andere jedoch noch auf die Umsetzung in Mitgliedsstaaten warteten und weitere für sich allein nicht effektiv funktionsfähig waren. In ihrer jetzigen Form können die Neuerungen das Eurogebiet vor allem in drei Bereichen stabilisieren:

Höheres Risikobewusstsein bei Investoren

Solange die Eigner und Gläubiger einer Bank davon ausgehen konnten, dass sie im Fall einer Abwicklung aus öffentlichen Mitteln entschädigt würden, trug dies zu einer übermäßigen Risikoorientierung bei. Sie werden nun nach festen Regeln an den Kosten einer Bankenabwicklung beteiligt, indem ihre Forderungen in Eigenkapital umgewandelt oder im Wert reduziert werden. Dies sollte zu vorsichtigeren Anlagestrategien und mehr Sorgfalt bei der Kreditvergabe führen. Ausnahmen beim Bail-in gibt es unter anderem für Einlagen unter 100.000 Euro. So soll vermieden werden, dass eine drohende Abwicklung zu einer Panik bei Kleinanlegern und zu massenhaften Bargeldabhebungen führt.

Schnelleres Eingreifen

Wenn die Selbstregulierung über den Markt versagt, schreitet seit 2014 der an der Europäischen Zentralbank angesiedelte Einheitliche Aufsichtsmechanismus ein. Er erfasst die gesamteuropäischen Aktivitäten von Banken und hat – im Gegensatz zu nationalen Aufsehern – keinen Grund,

Institute aus politischen Erwägungen zu schonen. Es ist daher zu erwarten, dass er bei drohender Gefahr früh eingreifen wird. Hinzu kommt nun neu, dass die Abwicklung von Banken beschleunigt wird. Der Ausschuss für einheitliche Abwicklung trägt die Verantwortung für die rasche Ausarbeitung entsprechender Pläne und für alle beteiligten Akteure gelten sehr kurze Einspruchsfristen (der Ablauf ist hier anschaulich dargestellt). Auf dem Reißbrett könnte eine Abwicklung innerhalb eines Wochenendes erreicht werden. Die tatsächlich benötigte Zeit hängt von einer Vielzahl weiterer Faktoren wie der Struktur des betroffenen Institutes ab. Unbestritten ist jedoch, dass sich die Zeitersparnis als wichtig erweisen kann. Nicht nur die letzte Finanzkrise hat gezeigt, wie schädlich anhaltende Unsicherheit auf den Märkten sein kann. Klares und schnelles Handeln kann eine Panik vermeiden.

Entflechtung von Bank- und Staatsfinanzen

Die Bankenrettungen im Zuge der Finanzkrise von 2008/9 waren extrem kostspielig – laut einer Schätzung der Europäischen Zentralbank belaufen sich die Nettokosten auf ca. 4,7% der Wirtschaftsleistung des Euroraums oder 475 Mrd €. Dies stellt nicht nur ein Gerechtigkeitsproblem dar, sondern trug auch maßgeblich zur Entwicklung der Euro-Staatsschuldenkrise bei, da die hohen Ausgaben in Ländern wie Spanien und Irland Zweifel an der Zahlungsfähigkeit der Staaten nährte. Dieser “Bank-Sovereign-Nexus” wird durch die neuen Regeln teilweise entflochten: Zumindest in der Theorie soll das neue System ohne eine Beteiligung von Steuergeldern an Restrukturierungen auskommen. Dazu tragen zwei Neuerungen bei: Erstens werden durch das Bail-In-Verfahren insgesamt weniger externe Hilfen benötigt. Zweitens werden die verbleibenden Kosten von dem privat finanzierten Einheitlichen Abwicklungsfonds übernommen.

3 Welche Schwachstellen hat das neue System?

Rechtliche Hindernisse

Nicht vollständig klar ist, ob der Einheitliche Abwicklungsmechanismus seine weitreichenden Befugnisse bei der Abwicklung auch in die Praxis umsetzen kann. Da es sich bei der BRRD um eine EU-Richtlinie handelt, kann sich die Umsetzung in nationales Recht in Details unterscheiden. Außerdem nimmt die Richtlinie Bezug auf das Insolvenzrecht, das in jedem Staat unterschiedlich geregelt ist. Sollten europäische mit nationalen Regeln in Konflikt geraten, könnte das zu Gerichtsverfahren und damit zu Verzögerungen führen.

Hinzu kommt, dass noch nicht alle Euroländer die Bankenabwicklungsrichtlinie umgesetzt haben. Hier besteht allerdings Grund zur Hoffnung, dass dies keine wesentlichen Konsequenzen

haben wird: Die Europäische Kommission muss staatliche Beihilfen für Banken in Schwierigkeiten genehmigen. Dabei wird sie vermutlich auf die Einhaltung des europäischen Rechts bestehen.

Glaubwürdigkeit gegenüber Politik und Märkten

Das neue System entfaltet seine stabilisierende Wirkung hauptsächlich über seine Glaubwürdigkeit. Doch noch ist es unerprobt. Insbesondere bestehen Zweifel, ob die Gläubigerbeteiligung an den Restrukturierungskosten lückenlos durchgesetzt werden wird. In Ländern wie Italien, Portugal und Griechenland wurden Banken Ende 2015 hastig restrukturiert, solange das Bail-in-Prinzip noch nicht verpflichtend war. Im Falle Griechenlands geschah dies sogar auf Empfehlung der Europäischen Zentralbank, die zu große Verluste für kleine und mittelständische Unternehmen fürchtete. Dies illustriert, wie groß der politische Druck ist, im Ernstfall doch Anleger und Gläubiger zu schonen. Auch zeigt es einen möglichen Interessenskonflikt innerhalb der Europäischen Zentralbank auf, die gleichzeitig als Troika-Mitglied, Bankenaufsicht und Zentralbank agieren muss. Die Bankenabwicklungsrichtlinie beinhaltet eine Anzahl an Ausnahmeklauseln, durch die das neue System unterwandert werden könnte. Der jüngste Kursrutsch bei Bankaktien in Italien deutet jedoch darauf hin, dass Marktteilnehmer die Möglichkeit eines Bail-ins nun einpreisen und Abstand von stark risikobelasteten Banken nehmen. Viel hängt nun davon ab, wie die erste große Restrukturierung verläuft.

Verwundbarkeit in großen Krisen

Sollte es trotz der neuen Präventionsmaßnahmen zu einer größerer Finanzkrise kommen, steht in Frage, ob der Einheitliche Abwicklungsfonds groß genug ist, um die Märkte zu beruhigen. Die angestrebte Summe von 55 Mrd. Euro wird erst 2024 erreicht werden. Selbst dann ist sie nach Ansicht einiger Experten zu klein, wenn man sie mit der Bilanzsumme der versicherten Banken vergleicht. Ist der Fonds erschöpft, haften die Mitgliedsstaaten zumindest zeitweilig selbst und bringen damit gegebenenfalls wieder ihre Staatsfinanzen in Gefahr. Andererseits ist der Fonds – anders als die staatlichen Rettungsgelder früher – nur ein letztes Mittel, dem die Risikoreduzierung durch verbesserte Aufsicht und die Gläubigerbeteiligung an den Kosten vorausgeht.

4 Fazit: Trotz Schwächen ein großer Schritt nach vorn

Die Bankenunion ist weder perfekt noch vollständig: Die dritte Säule, eine gemeinsame europäische Einlagensicherung, ist derzeit das Thema einer heftigen politischen Kontroverse. Die Kommission hat einen Zeitplan vorgestellt, der die nationalen Systeme zur Einlagensicherung schrittweise zusammenführen soll. Bis 2020 soll dabei eine Rückversicherungsregelung gelten, bei der die europäische Ebene nur unter strengen Auflagen haftet. In den folgenden vier Jahren würde das europäische Einlagensicherungssystem einen zunehmend größeren Anteil tragen und ab 2024 würde es alle Einlagen im Euroraum absichern.

In Deutschland treffen diese Pläne auf eisernen Widerstand. Eine große Rolle spielt dabei die Sorge, dass in anderen Euroländern die Politik übermäßigen Einfluss auf Banken ausübt und die daraus entstehenden Risiken vergemeinschaften will, anstatt sie zu reduzieren. Die schleppende Umsetzung der Bankenabwicklungsrichtlinie, die in manchen Staaten noch immer nicht abgeschlossen ist, trägt nicht dazu bei, diese Befürchtungen zu entkräften. Daher besteht die Bundesregierung auf die Erfüllung strenger Auflagen und hält den Zeitplan für übereilt (Details hier).

Doch zur Zeit ist die Garantie für die Guthaben von Kleinanlegern (unter 100.000 Euro) nur eingeschränkt glaubwürdig. Sobald ein Euroland in die Krise gerät und als Austrittskandidat gehandelt wird, unterliegen auch alle Garantien dieses Staates einem Wechselkursrisiko. So muss es fast zwangsläufig zu Kapitalflucht kommen, wie es 2010-15 u.a. in Griechenland und Spanien der Fall war. Die Geldabflüsse wiederum verstärken die Krise und erhöhen somit die Austrittswahrscheinlichkeit.

Die baldige politische Einigung auf einen Zeitplan zur Fertigstellung der dritten Säule der Bankenunion ist daher trotz aller gerechtfertigter Bedenken wichtig. Im Idealfall würde ein solcher Plan sowohl starke, konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Risiken im Bankensektor (z.B. Ende der Sonderbehandlung von Staatsanleihen) als auch Risikoteilung in Form der gemeinsamen Einlagensicherung enthalten.

All dies soll jedoch nicht verleugnen, dass die beiden fertiggestellten Säulen der Bankenunion den Euroraum maßgeblich stabilisieren. Es gibt gute Gründe zur Annahme, dass sich das neue System als klarer, gerechter und krisenfester als seine Vorgänger erweisen wird.

Anmerkung zum Begriff der “Abwicklung”: In den Richtlinien und Verordnungen zur Bankenunion wird im Englischen der Begriff “Resolution” verwendet. Die offizielle Übersetzung ins Deutsche spricht von “Abwicklung”, bezieht sich damit aber nicht nur (wie im üblichen Sprachgebrauch) auf eine Auflösung. Stattdessen gelten als Abwicklungsinstrumente laut Artikel 37 Absatz 3 der Bankenabwicklungsrichtlinie

1. *“das Instrument der Unternehmensveräußerung*
2. *das Instrument des Brückeninstituts;*
3. *das Instrument der Ausgliederung von Vermögenswerten;*
4. *das Bail-in-Instrument.”*

Es fallen unter “Abwicklung” also auch Maßnahmen, die man als Rekapitalisierung oder Sanierung bezeichnen könnte. Um dies zu verdeutlichen, verwendet der Autor daher den Begriff “Restrukturierung”.