
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Der DIHK zur Ausgestaltung der europäischen Bankenunion

I. Generelle Anmerkungen

Die Bankenunion ist ein Baustein der Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion. Finanzmärkte sollen stabiler werden. Bankenschiefenlagen, die Staaten und die Währungsunion insgesamt unter Handlungsdruck setzen, sollen zukünftig vermieden werden.

Eine einheitliche Bankenaufsicht und Aufsichtsstandards sowie Instrumente für die Abwicklung insolventer Kreditinstitute sind wichtige Schritte für mehr Finanzstabilität in der Eurozone. Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen der Eurozone und den Nicht-Euroländern zu vermeiden, sollte zudem eine weitgehende Beteiligung aller EU-Mitgliedsstaaten angestrebt werden. Besonders bedeutend beim Aufbau der Bankenunion ist die geplante Festlegung einer Haftungskaskade der Eigentümer und Gläubiger einer Bank im Fall einer Abwicklung, die die Steuerzahler besser vor zukünftigen Belastungen schützen soll. Eine klare Haftungskaskade über Eigentümer, Gläubiger und Mitgliedstaaten ist auch nötig, wenn Mittel aus dem ESM als letzte Notfallhilfe zur Rekapitalisierung herangezogen werden sollen.

Ein gemeinsamer europäischer Bankenabwicklungsfonds oder eine europaweite Einlagensicherung setzen hingegen Fehlanreize und erhöhen damit die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Fehlentwicklungen. Zudem könnte ein zentraler Mechanismus auf europäischer Ebene zu einer Vergemeinschaftung von bestehenden Lasten und zukünftigen Risiken auch aus der Staatsverschuldung führen. Die Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen wie auch von Einlagensicherungssystemen sollte daher weiterhin auf nationaler Ebene verbleiben. Bei der Ausgestaltung der Bankenunion sind die Grenzen zu beachten, die die europäischen Verträge setzen.

II. Einheitliche europäische Bankenaufsicht

Nach einer Überprüfung der Bankbilanzen auf Altlasten wird die Europäische Zentralbank (EZB) im November 2014 die Aufsicht über die rund 130 größten Banken der Eurozone übernehmen; andere EU-Mitgliedsstaaten können sich freiwillig zur Teilnahme entschließen. Die

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

EZB wird zudem Standards für die gemeinsame Aufsicht definieren und im Bedarfsfall auch weitere Institute direkt unter ihre Aufsicht stellen können (ursprünglich COM (2012) 511).

Bewertung des DIHK: Die Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise hat gezeigt, dass Schief lagen in nationalen Finanzsystemen erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen auf andere Mitgliedsstaaten und auf die Eurozone als Ganzes haben können. Die Verlagerung der Bankenaufsicht auf die EZB kann daher zu mehr Finanzmarktstabilität beitragen.

Fraglich ist jedoch, ob die EZB auf Dauer die beste Lösung für die Übernahme der Aufsichtsfunktion darstellt. Strukturell sind Interessenkonflikte zwischen der Geldpolitik und der Bankenaufsicht wahrscheinlich. Auch führt die Doppelaufgabe der EZB zu einem komplizierten Zusammenspiel von mehreren Organen – Aufsichtsgremium, EZB-Rat und Schlichtungsgremium – statt alle Entscheidungen bei einer verantwortlichen Instanz zu bündeln. Es sollte daher nach einer besseren institutionellen Lösung gesucht werden. Dabei ist auch eine mögliche Vertragsänderung zur Schaffung einer klaren Rechtsgrundlage und zur Übertragung der Aufsicht auf eine eigene, ebenfalls von politischer Einflussnahme unabhängige europäische Aufsichtsbehörde zu prüfen

III. Europäische Standards für Bankenabwicklung

Nach dem Richtlinienvorschlag der Kommission (COM (2012) 280) sollen in allen Mitgliedsstaaten nationale Abwicklungsfonds eingerichtet werden, die im Krisenfall eingreifen können. Zudem sollen in allen Mitgliedsstaaten einheitliche Instrumente für den Abwicklungsfall von Banken zur Verfügung stehen. Das Bail-In-Instrument fordert zukünftig eine klar festgelegte Beteiligung der Eigentümer und – in mehreren Klassen abgestuft – der Gläubiger einer Bank, bevor auf den Abwicklungsfonds oder in letzter Instanz auf öffentliche Gelder zurückgegriffen werden kann. Kreditinstitute werden verpflichtet, jährliche Sanierungspläne vorzulegen, wie sie im Bedarfsfall auf eine deutlich verschlechterte finanzielle Situation reagieren könnten. Nationale Aufsichtsbehörden müssen zudem bereits in normalen Zeiten Abwicklungspläne entwickeln, um für die mögliche Krise eines Instituts vorbereitet zu sein.

Bewertung des DIHK: Die Vereinheitlichung der Standards und Instrumente zur Bankenabwicklung ist ein wesentlicher Baustein für mehr Finanzmarktstabilität in Europa. Durch die klar vorab geregelte Beteiligung von Eigentümern und Gläubigern im Abwicklungsfall wird nicht nur Erwartungssicherheit geschaffen. Es werden auch Fehlanreize für übermäßiges Risikoverhal-

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

ten beseitigt. Zudem werden die Steuerzahler vor den Kosten einer möglichen Bankeninsolvenz geschützt. Damit dieses Instrument seine volle Wirkung entfalten kann, sollten die Möglichkeiten nationaler Behörden, nachträglich Gläubigerklassen von der Beteiligung auszunehmen, eng begrenzt werden. Auch die europaweite Einrichtung und Harmonisierung nationaler Abwicklungsfonds und die verbindliche Szenarioplanung mit Sanierungs- und Abwicklungsplänen stärkt die Handlungsfähigkeit der Aufsicht im Krisenfall.

Bei der institutsspezifischen Bestimmung, welche Passiva für ein mögliches Bail-In vorzuhalten sind, sollten Größe und Risikostruktur der Kreditinstitute angemessen berücksichtigt werden. Ein Abwicklungsfonds ist zudem nicht auf Förderbanken zugeschnitten, bei denen staatlichen Garantien oder vergleichbare Haftungsinstitute ihrer staatlichen Träger bereits greifen würden, bevor es zu einer Beanspruchung des Fonds kommt. Diese Institute würden also Beiträge an den Fonds entrichten, die eigentlich zu Förderzwecken bestimmt sind, obwohl sie selbst nicht in die Situation kommen können, auf den Abwicklungsfonds zurückzugreifen.

IV. Europäischer Bankenabwicklungsmechanismus und Bankenabwicklungsfonds

Die Europäische Kommission schlägt in ihrem Verordnungsvorschlag (COM (2013) 520) zum einen die Errichtung eines europäischen Abwicklungsfonds und zum anderen einen europäischen Abwicklungsmechanismus vor. Mit den Mitteln des Abwicklungsfonds sollen im Krisenfall Abwicklungsmaßnahmen wie die Gründung eines Brückeninstituts oder einer Bad Bank unterstützt werden können, nachdem zuvor eine Mindestbeteiligung der Eigentümer und Gläubiger im Rahmen der Haftungskaskade erfolgt ist. In diesen Fonds sollen alle Kreditinstitute der Mitgliedsstaaten, die an der Bankenunion teilnehmen, gemäß ihren Gesamtverbindlichkeiten und ihrem Risikoprofil einzahlen. Der Fonds soll auch nachträgliche Zusatzbeiträge erheben und Kredite bei öffentlichen Stellen – also den Mitgliedsstaaten und auch sogenannten „third parties“ und damit potentiell auch beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) – aufnehmen dürfen. Er soll zudem Zuschüsse aus einer Einlagensicherungseinrichtung fordern können, wenn durch sein Einschreiten verhindert wurde, dass ein Entschädigungsfall auftritt, und Kredite an nationale Einlagensicherungssysteme vergeben können, wenn deren Mittel nicht ausreichen.

Abwicklungen sollen von einem zentralen Abwicklungsausschuss vorbereitet und koordiniert werden, der als EU-Agentur konzipiert ist. Im Ausschuss sind neben EZB und Kommission

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

auch die nationalen Abwicklungsbehörden vertreten. Es soll grundsätzlich mit einfacher Mehrheit entschieden werden. Der förmliche Beschluss über die Abwicklung wie auch über die dabei eingesetzten Instrumente soll zwar durch die Europäische Kommission erfolgen. Der Ausschuss kann jedoch die nationalen Abwicklungsbehörden anweisen, die Abwicklungsmaßnahmen durchzuführen, und im Fall, dass eine nationale Abwicklungsbehörde einem Beschluss nicht Folge leistet, sogar Anordnungen direkt an in Schieflage geratene Banken richten. Nach Kritik seitens der Mitgliedstaaten wurde zwischenzeitlich auch vorgeschlagen, dies nur als Übergangslösung zu betrachten und die Entscheidung über die Abwicklung mittelfristig durch eine Vertragsänderung auf den ESM zu übertragen.

Bewertung des DIHK: Ein zentraler europäischer Abwicklungsfonds hat Potential für Fehlansätze bei Kreditinstituten und Mitgliedsstaaten. Er kann zur Vergemeinschaftung der Kosten von Bankenabwicklungen wie der nationalen Einlagensicherungen und von Risiken der Schuldenkrise zweckentfremdet werden. Zudem ist er auf der vorgeschlagenen Rechtsgrundlage nach den EU-Verträgen unzulässig und verstößt gegen die nationale Budgethoheit. Der von der Kommission vorgeschlagene einheitliche Abwicklungsmechanismus einschließlich des Abwicklungsfonds ist daher skeptisch zu beurteilen und sollte – als Übergangslösung ebenso wie auf lange Sicht – nicht das bestehende Netzwerk nationaler Abwicklungsbehörden ersetzen. Die verschiedenen mit dem Vorschlag verbundenen Probleme werden im Folgenden näher erläutert:

1. Entwertung guter Bonität bei Kreditinstituten

Mit der Finanzierung von Abwicklungskosten aus einem gemeinsamen Fonds findet eine Umlage der Kosten aus einer Bankenabwicklung auf alle Banken aus der gesamten Eurozone und potentiell über Kredite der Mitgliedsstaaten oder möglicherweise auch des ESM auch auf Steuerzahler der gesamten Eurozone statt. Hier droht ein Auseinanderfallen von Haftung und Haftung. Faktisch können sich Kreditinstitute überall in der Eurozone durch diesen Mechanismus die Bonität der leistungsfähigeren Institute „leihen“, ohne diese selbst aufweisen zu müssen – weil ihre Gläubiger wissen, dass andere, besser wirtschaftende Institute im Notfall zumindest teilweise für ihre Verbindlichkeiten einstehen müssen.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

2. Fehlanreize für die nationale Politik

Fehlanreize könnten auch auf Seiten der Mitgliedstaaten entstehen, wenn Kosten politischer Entscheidungen auf andere abgewälzt werden. Die Gefahr eines Bankenzusammenbruchs ist noch immer stark von nationalen Politikentscheidungen geprägt. Einzelne Mitgliedsstaaten können durch diverse Maßnahmen die Größe, Struktur und Risikobereitschaft ihres Finanzsektors steuern und zudem über ihre allgemeine Wirtschaftspolitik viel zum Erfolg oder Misserfolg des Bankensektors beitragen. Der DIHK sieht daher Vorteile darin, wenn die Kosten für eine Bankenabwicklung auch weiterhin national zu tragen sind, um Entscheidung und Verantwortung zusammenzuhalten.

3. Indirekte Vergemeinschaftung von Risiken der Staatsschuldenkrise

Risiken aus einer unsoliden Finanzpolitik können die Mitgliedsstaaten potentiell in erheblichem Umfang in die Bilanzen ihrer Banken verschieben – etwa in dem Banken Staatsanleihen kaufen und unmittelbar wieder über einen Notenbankkredit refinanzieren. Für die dabei entstehenden Risiken müssten im Rahmen des europäischen Abwicklungsfonds unter Umständen Banken aus der gesamten Eurozone aufkommen. Da Staatsanleihen unter Basel III auch zukünftig nicht mit Eigenkapital unterlegt werden müssen, ist ein Ende dieser Entwicklung nicht in Sicht.

Eine Vergemeinschaftung von Staatsschuldenrisiken durch die Hintertür lehnt der DIHK ab. Zugleich fordert er, die Risiken von Staatsanleihen mit ihrer Behandlung bei den Eigenkapitalregeln in Einklang zu bringen.

4. Indirekte Vergemeinschaftung der Einlagensicherung

Die geplante Verknüpfung von Abwicklungsfinanzierung und Einlagensicherung könnte zu einer weiteren Vergemeinschaftung von Haftungsrisiken führen.

Die Möglichkeit des Abwicklungsfonds, Kredite an nationale Einlagensicherungssysteme zu geben, deren Finanzierung nicht ausreicht, birgt das Risiko einer Vergemeinschaftung von Risiken aus einer Unterdeckung nationaler Einlagensicherungssysteme. Denn es gibt keine Si-

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

cherheit, dass diese Kredite später zurückgezahlt werden können. Eine derartige Kreditvergabe sollte daher explizit ausgeschlossen werden.

Auch umgekehrt sollte der Abwicklungsfonds kein Geld von einem Einlagensicherungssystem fordern können, weil dadurch eine Doppelbelastung der nationalen Einlagensicherungssysteme entstehen kann, wenn eine Abwicklungsmaßnahme fehlschlägt. Dies bedroht aus Sicht des DIHK die Solidität der nationalen Einlagensicherungssysteme.

5. Finanzierung in der Übergangsphase ungeklärt und potentiell zu weitreichend

Da der Fonds erst nach zehn Jahren sein Zielvolumen erreicht haben und die Haftungskaskade erst ab 2018 gelten soll, bleibt unklar, wie Maßnahmen des Fonds in der Zwischenzeit zu finanzieren sind, falls es zu einem bedeutenden Abwicklungsfall kommt. Die derzeit diskutierte Option, dem Fonds die Kreditaufnahme beim ESM zu gestatten, macht bereits deutlich, dass hier realistischerweise zeitweise weiter ein Rückgriff auf öffentliche Gelder nötig wäre. Damit führt der Fonds jedoch faktisch ebenfalls zu einer Vergemeinschaftung von Haftungsrisiken für die Steuerzahler – was man durch die Bankenunion ja gerade verhindern will. Je früher die Haftungskaskade zur Verfügung steht, desto geringer fällt hingegen die potentielle Belastung der öffentlichen Haushalte aus. Sie sollte daher – für die nationalen Abwicklungsmechanismen – möglichst bereits vor 2018 eingeführt werden, soweit sie nicht nach nationalem Recht bereits vorhanden ist.

Zugleich droht gerade für gut wirtschaftende Institute eine kaum überschaubare Belastung im Fall von Nachforderungen des Fonds. Eine Zumutbarkeitsgrenze zur Begrenzung möglicher nachträglicher Ergänzungsbeiträge erscheint daher in jedem Fall notwendig.

6. Art. 114 AEUV keine ausreichende Rechtsgrundlage

Art. 114 AEUV ist keine geeignete Rechtsgrundlage für den von der Kommission vorgeschlagenen einheitlichen Abwicklungsmechanismus. Zunächst einmal ist fraglich, ob der Vorschlag wie für diesen Artikel erforderlich überhaupt der Verwirklichung des Binnenmarkts dient: Eigentliches Ziel des Vorschlags ist die Finanzmarktstabilität; Vorteile für den Gebrauch der Freizügigkeit sind nicht erkennbar und eine Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Banken verschiedener Mitgliedstaaten werden durch den Vorschlag nur bedingt er-

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

reicht – weil der einheitliche Abwicklungsmechanismus nicht für alle EU-Mitgliedsstaaten gelten soll. Vor allem aber ist die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf den Abwicklungsausschuss, die dazu führt, dass Entscheidungen mitgliedstaatlicher Behörden durch solche des Ausschusses als einer EU-Agentur ersetzt werden, nicht mehr von der Binnenmarktkompetenz umfasst (vgl. im Fall der ESMA Leerverkäufe Generalanwalt Jääskinen in der Rs. C-270/12, Vereinigtes Königreich/Rat und EP, Rn. 45, 50-52).

Auch ein Rückgriff auf die Kompetenzabrundungsklausel (Art. 352 AEUV) ist problematisch, weil Beschlüsse auf dieser Grundlage nicht die Grenze zu einer Vertragsänderung überschreiten dürfen. Der Kommissionsvorschlag überträgt die Befugnis zur Entscheidung über die Abwicklung von ganzen Kreditinstituten auf EU-Organe. Diese Befugnis ist verbunden mit der Entscheidung über die Risikoverlagerung von Milliardensummen zwischen Anteilseignern, Gläubigern und Anlegern sowie – solange der Fonds noch nicht ausreichend gefüllt ist – auch den Mitgliedstaaten. Eine solch weitgehende Kompetenzübertragung reicht an eine materielle Änderung der vertraglichen Grundlagen heran, die nicht von Art. 352 AEUV gedeckt ist. Zudem wäre für Art. 352 AEUV Einstimmigkeit im Rat erforderlich.

7. Doppelrolle der Kommission als Beihilfenkontrollinstanz und Entscheidungsorgan für die Bankenabwicklung problematisch – Auch der ESM wäre aber keine Lösung

Problematisch erscheint darüber hinaus, dass die Kommission in dem Fall, dass eine Bank in finanzielle Schwierigkeiten gerät, sowohl als Kontrollbehörde für die Vergabe mitgliedstaatlicher Beihilfen als auch als Entscheidungsorgan über die Abwicklung des Instituts auftritt. Es wäre eine organisatorische und personale Trennung dieser verschiedenen Aufgaben vorzunehmen und strikt durchzuhalten. Eine Ansiedlung der Entscheidungsbefugnis beim ESM wäre insofern zwar weniger problematisch. Da die wesentlichen Fehlanreize jedoch schon durch die Existenz des gemeinsamen Abwicklungsfonds entstehen, würde dies die grundsätzlichen Probleme des Projekts allerdings nicht lösen.

8. Gemeinsamer Abwicklungsfonds verstößt gegen die nationale Budgethoheit

Schließlich verletzt der Vorschlag in der bestehenden Form die nationale Budgethoheit und verstößt damit gegen das Demokratieprinzip des deutschen Grundgesetzes. Die Abwicklung einer Bank erfolgt auch ohne deutsche Zustimmung auf der Basis einer einfachen Mehrheit im

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Abwicklungsausschuss sowie durch die Entscheidung der Kommission. Wenn im konkreten Fall die im Abwicklungsfonds vorhandenen Mittel nicht ausreichen und jedenfalls solange, wie der Abwicklungsfonds noch keine ausreichenden Mittel für die Bankenabwicklung aufweist, wären die Mitgliedstaaten jedoch faktisch gezwungen, sich an den Kosten einer Abwicklungsentscheidung zu beteiligen. Deshalb bedarf der Vorschlag jedenfalls einer Regelung, die den Mitgliedstaaten ein Vetorecht einräumt, wenn vorgesehen ist, dass sie sich an den Abwicklungskosten beteiligen müssen.

9. Kompromissvorschlag zur Einbeziehung des ESM verstößt gegen den ESM-Vertrag

Auch das teilweise diskutierte Einspringen des ESM etwa durch ein Darlehen an den Abwicklungsfonds oder gar die zwischenzeitlich vorgeschlagene Übertragung der gesamten Abwicklungsbefugnis auf den ESM ist auf Basis des geltenden ESM-Vertrags nicht möglich. Dies bedürfte einer Änderung des ESM-Vertrags und der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten sowie teilweise, z.B. in Deutschland, der Änderung der mitgliedstaatlichen Umsetzungsgesetze. Darüber hinaus wäre bei einer Darlehensgewährung die Zustimmung nicht nur des gesamten ESM-Boards, sondern zum Teil auch die Zustimmung der nationalen Parlamente erforderlich – was fraglich erscheinen lässt, ob mit dieser Option ein schnelleres Handeln gegenüber einem flexiblen Netzwerk nationaler Abwicklungsbehörden zu erreichen wäre.

V. Europäische Standards für die Einlagensicherung

Die Europäische Kommission beabsichtigt über diese Vorschläge hinaus eine weitergehende Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme. Dabei sollen einheitliche Vorgaben für die Höhe der abgesicherten Einlagen (die den bereits geltenden unionsweiten Standard von 100.000 € pro Anleger zukünftig auch nicht mehr überschreiten dürfen) ebenso wie für die Finanzierung und für die Auszahlungsmodalitäten im Einsatzfall gelten. Darüber hinaus sollen Einlagensicherungssysteme verpflichtet werden, sich gegenseitig im Notfall bis zu einer Obergrenze gegenseitig Kredit zu gewähren.

Bewertung des DIHK: Die weitergehende Vereinheitlichung von Standards für mitgliedstaatliche Einlagensicherungssysteme ist sinnvoll, da sich in der Finanzmarktkrise gezeigt hat, dass Unterschiede zwischen Sicherungseinrichtungen zu plötzlichen und destabilisierenden Finanzströmen führen können. Einheitliche Standards dürfen jedoch nicht bedeuten, dass Ban-



Berlin, 28. November 2013

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

ken eines Mitgliedslandes Anleger eines insolventen Instituts in einem anderen Mitgliedsland entschädigen müssen. Eine solche Beistandspflicht sollte daher ebenso wenig bestehen wie eine gesamteuropäische Einlagensicherung. Einheitliche Standards für die Einlagensicherung müssen zudem handhabbar sein, etwa was die Fristen für die Auszahlung an die Anleger angeht.

Ansprechpartner:

Tim Gemkow, gemkow.tim@dihk.de

Patricia Sarah Stöbener, LL.M. (King's College London), stoebener.patricia@dihk.de

Dr. Susanne Lechner, lechner.susanne@dihk.de

Alexandra Böhne, boehne.alexandra@dihk.de