



Zielbild der Bankenunion

- Mit der Vollendung der Bankenunion wird ein gemeinsamer Markt für Bankdienstleistungen geschaffen, der Binnenmarkt gestärkt und die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler werden geschützt. Dadurch werden Wohlfahrtsgewinne für die gesamte Europäische Union erzeugt. Verbesserte Rahmenbedingungen für grenzüberschreitend tätige Banken führen zu einem effizienteren, besseren und günstigeren Zugang zu Finanzierungen. Sie reduzieren den engen Risikoverbund zwischen nationalen Volkswirtschaften und nationalen Banken durch mehr grenzüberschreitende Investitionen und Geschäftstätigkeit.
- Es bedarf eines effektiveren Krisenmanagements mit europaweit harmonisierten Regeln. Erforderlich ist auch die Verringerung von Risiken im Bankensektor durch die Risikogewichtung von Staatsanleihen und den Abbau notleidender Kredite in den Bankenbilanzen.
- Im Rahmen einer auf diese Weise gestärkten Gesamtarchitektur kann eine europäische Einlagenrückversicherung realistisch werden. Dies bedeutet erstens, dass zunächst das nationale System in die Pflicht genommen wird: Nur wenn dieses nicht genügt, greift das europäische System ein. Zweitens bedeutet es, dass Banken über ihre Beiträge zum nationalen und europäischen Einlagensystem die Kosten tragen und die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler damit geschützt werden.
- Zudem ist eine Vermeidung steuerlicher Arbitrage, also des Ausnutzens steuerlicher Unterschiede, durch eine einheitliche europäische Besteuerung von Banken in Europa erforderlich.

■ Einleitung

Bundesfinanzminister Olaf Scholz stellte Anfang November im Kreise seiner europäischen Kolleginnen und Kollegen seine Ideen vor, um die Blockade bei den Gesprächen über die Bankenunion in der Europäischen Union (EU) aufzulösen und die Stabilität des europäischen Finanzsystems weiter zu erhöhen.

Mit der Vollendung der Bankenunion wird ein gemeinsamer Markt für Bankdienstleistungen geschaffen, der europäische Binnenmarkt gestärkt und Wohlfahrtsgewinne werden für die gesamte EU erzeugt. Eine Bankenunion, die über die richtigen Regeln, Institutionen und Verfahren

verfügt, erlaubt es, die immer noch bestehende Marktfragmentierung zu überwinden, und schafft die Voraussetzungen dafür, dass Kapital und Liquidität dahin fließen können, wo sie am meisten gebraucht werden. Sie stärkt die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Banken und die Stabilität des Bankensektors insgesamt. Eine solche Bankenunion verbessert die Fähigkeit des Euroraums, auf makroökonomische Schocks zu reagieren, und sie vermindert den Risikoverbund von Staaten und Banken („Sovereign-Bank Nexus“), der immer noch zu eng ist. Sie kommt Unternehmen, Investorinnen und Investoren sowie Sparerinnen und Sparern in Europa zugute und schützt die europäischen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler.



Wesentliche Ziele und Bestandteile

Die Bankenunion in ihrer heutigen Ausgestaltung ist eine Reaktion auf die Finanzkrise seit 2008 und wird seit 2014 umgesetzt. Sie setzt sich aus insgesamt drei Säulen zusammen: einem einheitlichen Aufsichtsmechanismus für Banken (Single Supervisory Mechanism, SSM) und einem einheitlichen Mechanismus zur Abwicklung von Banken (Single Resolution Mechanism, SRM) mit dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board, SRB).

Darüber hinaus wurden die Anforderungen an die nationale Einlagensicherung mit der im April 2014 beschlossenen Reform der Einlagensicherungsrichtlinie (Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD) weiter harmonisiert.

Alle EU-Länder sind verpflichtet, bankenfinanzierte Einlagensicherungsfonds aufzubauen, damit im Entschädigungsfall Bankeneinlagen bis zu 100.000 € garantiert sind. Die Bankenunion verfügt hier mit der Eigenkapitalrichtlinie und -verordnung, der Einlagensicherungsrichtlinie und der Abwicklungsrichtlinie beziehungsweise der SRM-Verordnung also bereits über ein grundlegendes gemeinsames Regelwerk, welches das nationale Recht harmonisiert.

Seither wird zur Vollendung der Bankenunion über eine europäische Einlagensicherung diskutiert. Die Bankenunion, wie sie der Bundesfinanzminister anstrebt, erfordert auch die weitere Stärkung von Krisenmanagement und Aufsicht und den weiteren Abbau von Risiken in Bankbilanzen. Sie erfasst dann auch eine europäische Einlagenrückversicherung und einheitliche steuerliche Regeln, um schädliche Arbitrage zu vermeiden. Es handelt sich also nicht nur um eine Stärkung der dritten Säule, sondern um die echte Vollendung einer regelbasierten Bankenunion. Europas Binnenmarkt wird so stabiler, im Krisenfall werden Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zuverlässig geschützt.

Stärkung von Krisenmanagement und Aufsicht

Um einen nachhaltigen Umgang mit Risiken im Bankensektor sicherzustellen und neuerlichen Krisen bestmöglich vorzubeugen, muss der institutionelle und regulatorische Rahmen weiter verbessert werden. Dabei kann sich Europa am Beispiel der US-amerikanischen Einlagensicherungsbehörde orientieren, der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Dort haben die Angleichung der Gesetze und Verfahren und die Konzentration von Zuständigkeiten einen großen und einheitlichen Bankenmarkt geschaffen, Wettbewerbsvorteile für amerikanische Banken begründet und dazu beigetragen, dass die USA sich auf einem höheren Wachstumspfad bewegen.

Krisenmanagement für kleinere Banken und einheitliches Bankeninsolvenzrecht

Zwei Punkte sind besonders relevant: das Krisenmanagement für kleinere Banken und die Schaffung eines europäischen Bankeninsolvenzrechts.

Zum Krisenmanagement: Der SSM sowie der SRM leisten bereits einen wichtigen Beitrag. Allerdings finden die Abwicklungsinstrumente des SRM, die gerade auch den Erhalt systemrelevanter Teile der Bank zum Gegenstand haben können, grundsätzlich nur auf systemrelevante Banken Anwendung und nur, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt. Auf andere Banken, die in Schieflage geraten, sind vorwiegend nationale Verfahren und Gesetze anzuwenden, insbesondere nationales Insolvenzrecht.

Die Voraussetzungen der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD), insbesondere das Erfordernis des öffentlichen Interesses an einer Abwicklung, erfüllen nicht systemrelevante Banken in der Regel nicht. Das dann zur Anwendung kommende allgemeine Insolvenzrecht ist jedoch oftmals nicht passend für ein effektives Krisenmanagement. Wie die Erfahrung zeigt, kann



das allgemeine Insolvenzrecht einerseits zu Ergebnissen führen, die mit den europäischen Abwicklungsprinzipien beziehungsweise -standards nicht im Einklang stehen. Andererseits kann der Erhalt des Kerngeschäfts einer in Schieflage geratenen Bank mit den Möglichkeiten der nationalen Insolvenzregeln schwierig sein, auch wenn dieser im spezifischen Einzelfall sinnvoll wäre.

Daher sollten die Werkzeuge aus der BRRD, die sich im Abwicklungsregime für systemrelevante Banken als nützlich erwiesen haben, auch Teil des Werkzeugkastens der harmonisierten Regelungen für das Krisenmanagement bei nicht systemrelevanten Banken sein, falls diese in Schieflage geraten. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass bei fehlender Systemrelevanz kein Zugriff auf den europäischen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) und den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) als sogenannte Letztsicherung für den SRF erfolgt.

Zu den einzuführenden Werkzeugen gehören u. a. die Errichtung einer Brückenbank ebenso wie der Verkauf des Einlagengeschäfts. Soweit erforderlich, könnten diese als alternative Einlagensicherungsmaßnahmen aus dem einschlägigen Einlagensicherungsfonds finanziert werden. Dabei gilt eine strenge Wirtschaftlichkeitsprüfung („Least-Cost Principle“). Das bedeutet, dass die Finanzierung solcher Maßnahmen im Einzelfall für den Einlagensicherungsfonds günstiger sein muss als die Auszahlung der geschützten Einlagen.

Der SRB sollte eine maßgebliche Rolle bei den Entscheidungen über diese alternativen Maßnahmen spielen und institutionell eingebunden werden, soweit für den Binnenmarkt erforderlich.

Der Mangel an Harmonisierung verkompliziert zudem auch die Abwicklung grenzüberschreitend tätiger Banken. Der SRB muss auch im Rahmen der Abwicklung 19 verschiedene nationale Insolvenzordnungen beachten, denn es gilt das „No Creditor Worse Off“-Prinzip, demzufolge kein Gläubiger durch die Abwicklung schlechtergestellt werden darf als im nationalen Insolvenzverfahren. Das ist

aufwendig, erhöht Rechts- und Entschädigungsrisiken und führt zu unterschiedlicher Behandlung eigentlich gleicher Gläubigergruppen. Deshalb bedarf es eines einheitlichen europäischen Bankeninsolvenzrechts.

■ Stärkere Integration von EU-Bankengruppen

Eine weitere Verbesserung durch die Vorschläge von Bundesfinanzminister Olaf Scholz betrifft die Integration grenzüberschreitend tätiger Bankengruppen, konkret die Zuordnung von Kapital, Liquidität und bail-in-fähigen Verbindlichkeiten zwischen der Konzernmutter und ihren -töchtern. Diese Fragestellung wird unter den Stichwörtern „Home-Host“ und „Ring-fencing“ diskutiert. Host-beziehungsweise Gastländer von Banken fordern dabei den Schutz der bei ihnen ansässigen Töchter in Krisenzeiten. Dies geschieht derzeit insbesondere durch Kapital- und Liquiditätsanforderungen sowie Anforderungen an die für den Fall einer Abwicklung vorzuhaltenden Verlustpuffer (Mindestanforderung an Eigenmittel und für bail-in-berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL)) sowie durch Grenzen für Großkredite auch innerhalb der eigenen Konzerngruppe (Ring-Fencing).

Demgegenüber sprechen sich Home-beziehungsweise Heimatländer der Banken für den ungehinderten Fluss von Kapital und Liquidität innerhalb einer Bankengruppe aus. Die Kapital- und Liquiditätsanforderungen sowie MREL wären nur durch die Gruppe insgesamt einzuhalten.

Eine nach vorne gerichtete und ausbalancierte Lösung muss das Bedürfnis der Gastländer nach einer fairen Lastenteilung berücksichtigen und dabei die größtmögliche Integrationswirkung erzielen. Dies kann erreicht werden, wenn Flexibilität für eine effiziente Zuordnung von Kapital und Liquidität innerhalb der Bankenunion in normalen Zeiten kombiniert wird mit einer klaren Zuordnung von Kapital und Liquidität zwischen Konzernmutter und -töchtern in Krisenzeiten. Diese Zuordnung könnte beispielsweise auf gesetzlichen Regelungen



der Rangordnung innerhalb der Gruppe (sogeannter Wasserfall) oder anderen Sicherungsvorkehrungen beruhen und durch eine Entscheidung von SSM und SRM in Kraft gesetzt werden.

■ Weiterer Abbau von Risiken

Eine stärkere Integration des europäischen Bankenmarkts muss auch mit der Reduktion von Risiken einhergehen. Dies gilt insbesondere für den konsequenten und nachhaltigen Abbau notleidender Kredite (Non-Performing Loans, NPL). Obwohl sich das NPL-Volumen im Euroraum seit 2014 fast halbiert hat, weisen einzelne Mitgliedstaaten weiterhin hohe NPL-Quoten auf. Weitere Regeln, auf die sich auf europäischer Ebene geeinigt wurde, wie z. B. eine Mindestdeckung von NPL, werden umgesetzt und sollen zukünftig den Aufbau von NPL schon in einem früheren Stadium verhindern.

Das größte Hindernis für einen noch weitergehenden Risikoabbau ist die Frage der regulatorischen Behandlung von Forderungen gegenüber Staaten. Im gegenwärtigen Aufsichtsregime werden Forderungen gegenüber Staaten der EU bevorzugt behandelt und als risikolos eingestuft. Banken müssen daher derzeit für ihre Forderungen gegenüber Staaten der EU kein Eigenkapital vorhalten (Null-Prozent-Risikogewicht). Die vergangene Finanz- und Staatsschuldenkrise hat jedoch gezeigt, dass Staatsanleihen keine risikolose Anlageform sind. Nötig ist daher eine sorgfältig austarierte Gewichtung der Ausfallrisiken von Forderungen gegenüber Staaten.

Darüber hinaus stellt auch ein hoher Bestand an Forderungen gegenüber einem einzelnen Staat – häufig dem Sitzland der Bank – ein Risiko für die Finanzstabilität dar (Sovereign-Bank-Nexus), da strauchelnde Banken schnell einen Staat in Mitleidenschaft ziehen können. Diese Verbindung kann durch risikobasierte Konzentrationszuschläge zum Eigenkapital der Banken durchbrochen werden.

Das Modell besteht aus drei Komponenten. Ein Freibetrag soll die besondere Bedeutung von Forderungen gegenüber Staaten für Banken berücksichtigen.

Banken nutzen Staatsanleihen u. a. dafür, regulatorische Vorgaben wie die Liquiditätsquote (Liquidity Coverage Ratio) zu erfüllen oder sich auf besicherten Geldmärkten (Repomärkte) zu finanzieren. Eine zweite Komponente sind Basisrisikogewichte, die sich durch die Bonität des Kredits bestimmen. Und zuletzt schafft ein Konzentrationsfaktor Anreize, die Staatsrisiken in Bankbilanzen zu diversifizieren, da mit ihm die Kapitalanforderungen mit zunehmender Konzentration der Forderungen gegenüber einer staatlichen Kreditnehmereinheit steigen.

Durch eine vorsichtige Kalibrierung und eine angemessene Übergangsphase wäre eine übermäßige Belastung der Banken und Risiken für die Finanzstabilität vermeidbar.

Nicht weniger wichtig für einen nachhaltigen Risikoabbau sind weitere Maßnahmen im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

■ Europäische Einlagenrückversicherung

Zu einer gestärkten Architektur der Bankenunion gehört langfristig auch eine europäische Einlagenversicherung. Seit dem Vorschlag der Europäischen Kommission für ein europäisches Einlagensicherungssystem aus dem Jahr 2015 ist die Diskussion festgefahren. Obwohl es einen breiten Konsens gibt, dass ein europäisches System das Vertrauen von Einlegerinnen und Einlegern in das Bankensystem stärken und somit Bank Runs entgegenwirken kann, sind die Positionen der Mitgliedstaaten gegenwärtig kaum vereinbar.

Das von Bundesfinanzminister Olaf Scholz vorgeschlagene Rückversicherungssystem soll die Blockade auflösen. Ein europäisches Rückversicherungssystem dient dazu, Differenzen in der Leistungsfähigkeit nationaler Einlagensicherungssysteme auszugleichen, und schafft Vertrauen in die Einlagensicherung, selbst wenn nationale Sicherungseinrichtungen an ihre Grenzen stoßen. Gleichzeitig stellt es sicher, dass keine Fehlanreize

geschaffen werden, indem Haftung auf die europäische Ebene verlagert wird.

Die nationalen Einlagensicherungseinrichtungen werden in dem Modell durch einen Europäischen Einlagensicherungsfonds (Deposit Insurance Fund, DIF) auf Basis eines intergouvernementalen Übereinkommens ergänzt, der vom SRB verwaltet wird. Dabei muss die nationale Verantwortung ein zentrales Element bleiben. So würde der DIF erst nach Erschöpfung der nationalen Mittel in Anspruch genommen werden können. Die deutschen Einlagensicherungssysteme könnten diese Anforderung durch einen Ausgleichsmechanismus untereinander erfüllen.

Im Falle einer Bankschieflage käme damit ein mehrstufiges Verfahren zur Anwendung. In der ersten Stufe wären, wie bisher auch, die nationalen Sicherungssysteme zur Hilfeleistung verpflichtet. Erst wenn die nationalen Mittel erschöpft wären, würde der DIF in der zweiten Stufe Liquidität durch rückzahlbare Darlehen zur Verfügung stellen. Hierbei wäre die Unterstützung durch den europäischen Fonds klar durch einen Deckel begrenzt. In dem seltenen Fall, dass weitere Mittel erforderlich wären, ginge die Haftung zurück an den Mitgliedstaat, der, gegebenenfalls mit Unterstützung eines regulären ESM Programms, zur Unterstützung der Bank aufgerufen wäre. Perspektivisch könnte – nachdem alle Elemente der Bankenunion vollständig umgesetzt worden wären – zusätzlich zu dem rückzahlbaren Darlehen eine begrenzte Verlustbeteiligung erwogen werden.

Elementarer Bestandteil des europäischen Rückversicherungssystems ist – wie schon heute bei den nationalen Systemen der Fall – eine risikobasierte Beitragsbemessung nach dem Verursacherprinzip. Banken, die mit höherer Wahrscheinlichkeit die Mittel der Einlagensicherung in Anspruch nehmen würden, müssten höhere Beiträge zahlen. Das von Finanzminister Olaf Scholz vorgeschlagene Modell erlaubt den Fortbestand der Institutssicherungssysteme in unserem Drei-Säulen-Modell des deutschen Bankenmarkts.

■ Vermeidung von Steuer-Arbitrage

Unterschiedliche Steuerregelungen in den Mitgliedstaaten sind eine der zentralen Ursachen für Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU. Unterschiedliche Bemessungsgrundlagen der Körperschaftsteuer oder die unterschiedliche Behandlung der Abzugsfähigkeit der Beiträge zum Abwicklungsfonds („Bankenabgabe“) ermöglichen es Mitgliedstaaten, die über eine europäische Einlagensicherung von der Solidarität aller Mitgliedstaaten profitieren würden, sich gleichzeitig zulasten anderer Mitgliedstaaten durch vorteilhaftere Steuerregelungen als attraktiver Standort für Banken zu positionieren.

Deutschland drängt daher zusammen mit Frankreich auf eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKB) und eine effektive Mindestbesteuerung. Die GKB wird Wettbewerbsgleichheit und Chancengleichheit innerhalb der EU fördern und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit des EU-Binnenmarkts als Ganzes stärken. Eine effektive Mindestbesteuerung trägt dazu bei, das bisher für die Haushalte der Mitgliedstaaten schädliche „Race-to-the-Bottom“, also den Wettstreit um die geringsten Anforderungen, bei den Steuersätzen zu beenden. Eine solche Mindestbesteuerung würde zudem in Bezug auf die Unterschiede in der traditionellen und digitalisierten Wirtschaft zu mehr Steuergerechtigkeit führen.

Eine Bankenunion, die auf einem fairen Interessenausgleich basiert, muss auch Arbitragemöglichkeiten ausschließen. Fortschritte bei der Bankenunion dürfen nicht dazu führen, dass Steuerregelungen weiterhin den Wettbewerb verzerren. Aus diesem Grund ist eine einheitliche Besteuerung für Banken in der EU unverzichtbar. Zu dem Ziel gleicher Wettbewerbsbedingungen bei der steuerlichen Behandlung der Bankenabgabe haben sich die Mitgliedstaaten schon im SRM-Vertrag bekannt. Dieses Ziel sollte endlich erreicht werden.



■ Fazit und Ausblick

Die Vollendung der Bankenunion ist von wesentlicher Bedeutung für die Stärkung von Stabilität, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum im Euroraum und in der EU. Ein robuster, effizient funktionierender Finanzsektor ist im ureigensten Interesse Europas. Dies ist wesentlich, um Europas Souveränität auch vor dem Hintergrund des bevorstehenden Brexits zu stärken. Unter dem Eindruck der Finanzkrise wurden in Europa bereits wichtige Maßnahmen umgesetzt, aber sie allein reichen nicht aus. Das von Bundesfinanzminister

Olaf Scholz vorgeschlagene Paket aus gestärkter Aufsicht und effizienterem Krisenmanagement, dem weiteren Abbau von Risiken in Bankenbilanzen, der Vermeidung steuerlicher Arbitrage und einer europäischen Einlagenrückversicherung ist umfassend, fair und ausgewogen. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass Fortschritt möglich ist, wenn die Themen aus einer europäischen Perspektive betrachtet werden und alle Beteiligten bereit sind, Kompromisse einzugehen. Mit Lösungen in den dargestellten Bereichen kann die Bankenunion vollendet werden.