

An die Vorsitzende
*Frau Ingrid Arndt-Brauer, MdB*Finanzausschuss des Deutschen Bundes-
tagsPlatz der Republik 1
11011 B e r l i n

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen:

Datum: 06.10.14

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen ...“ Drucksache 18/2575): Umsetzung der Bankenunion

1. Einordnung des Gesetzesentwurfs: Unsicherheiten und Defizite

Der zur Diskussion stehende Entwurf konzentriert sich auf die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Bankenunion mit den drei Säulen einheitliche Aufsicht, Abwicklung und Sanierung sowie Einlagensicherung. Der „Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung von Beiträgen aus den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge“ ist hinzugefügt. Dabei handelt es sich um ein zwischen den EU-Mitgliedsländern als Vertragsparteien – außer Großbritannien und Schweden – vereinbartes Abkommen, das am 21. Mai 2014 ratifiziert worden ist. Mit diesem intergouvernementalen Vertrag sind der EU-Rat und das Europäische Parlament in Fragen des Abwicklungsregimes und dessen europaweite Harmonisierung nicht einbezogen worden.

Die Realisierung der Bankenunion in Deutschland im Bezug auf die EU-Richtlinie folgt mit wenigen Ausnahmen dem Grundsatz „1 zu 1“. In Deutschland bereits bestehende Gesetze etwa zur Sanierung und Abwicklung von Banken sowie des durch die Banken über eine Abgabe finanzierte Restrukturierungsfonds werden in das Gesetz nach der Vorgabe der EU-Richtlinie zur Bankenunion überführt. Durch den Grundsatz „1 zu 1“, ist in diesem Gesetz ein tiefgreifender Konflikt angelegt. Einige grundlegende Regulierungen nach der EU-Richtlinie stehen im Widerspruch zu parlamentarisch demokratisch Grundauffassungen in Deutschland.

Während die EU alle Banken ohne funktionale Unterscheidung und ohne Rücksicht auf spezifische Sicherungssysteme formal einheitlich behandelt, besteht zur Fortsetzung des erfolgreichen Drei-Säulen-Modells in Deutschland ein breiter politischer Konsens. Daher wird gefordert, dass kleine Banken sowie insbesondere die Sparkassen und Genossenschaftsbanken wegen ihrer eigenen Institutssicherungssysteme für die Einleger von der Finanzierung des Rettungsfonds bei den Beiträgen auch gesondert behandelt werden. Die Bundesregierung versichert zwar gegenüber der Entschließung des Bundesrats sich „auf europäischer Ebene bei der Bankenabgabe weiter für Erleichterungen für kleine Banken und eine angemessene Behandlung von Förderkrediten“ einzusetzen. Bei der derzeitigen Bewertung dieses Entwurfs muss vom Risiko, dass die Bundesregierung die wichtigen Regelungen nicht durchsetzt, ausgegangen werden. Auch ist noch offen, wie im Rahmen einer Rechtsverordnung die Beiträge der Banken zum geplanten Rettungsfonds geregelt werden.

Die grundlegende Architektur der Bankenunion gilt für die Eurozone. Den anderen Mitgliedsländern der EU wird an einigen Stellen eine freiwillige Mitgliedschaft angeboten. Beispielsweise haben diese die Möglichkeit, dem Aufsichtsregime bei der EZB freiwillig beizutreten. Dadurch erhöht sich einerseits dessen Wirksamkeit und andererseits wird einer Spaltung innerhalb der EU entgegengewirkt.

2. Bankenunion ja, aber wirksamer

Die zügige Schaffung einer Bankenunion ist aus ökonomischen, geldpolitischen, finanzpolitischen und ordnungspolitischen Gründen sinnvoll.

- Neben der „Bail-out“-Klausel, die gemeinschaftliches Handeln im Fall der Krise eines Mitgliedslandes grundsätzlich ausgeschlossen hat, war ein weiterer **Urfehler** des Maastrichter Vertrags der komplette Verzicht auf die Schaffung eines stabilen Bankensystems als Basis des Monetärsystems. Schon damals herrschte die Vorstellung, die Märkte für Banken seien stabil. Die derzeitigen Aktivitäten zu einer Bankenunion zielen auf den Abbau dieses Defizits. Es geht um den notwendigen Beitrag zur Stabilisierung der Finanzmärkte.

- Eine **erfolgreiche Geldpolitik** durch die Europäische Zentralbank (EZB) ist auf ein funktionierendes Bankensystem angewiesen. Deshalb hat die EZB mit ihrer Politik neben der angemessenen Geldversorgung versucht, wenigstens ansatzweise die Finanzmärkte im Eurosystem zu stabilisieren. Heute noch funktioniert der geldpolitisch wichtige Interbankenmarkt wegen fehlenden Vertrauens zwischen den Banken als Folge der Finanzmarktkrise nicht. Erst wenn die EZB durch die Bankenunion massiv entlastet wird, kann sie sich wieder auf die klassische Politik der Geldmengensteuerung zurückziehen.

- Mit einer funktionierenden Bankenunion, die vor allem präventiv Zusammenbrüche von Banken verhindern muss, lässt sich der Teufelskreis steigender Staatsschulden zur Rettung von systemrelevanten Finanzinstituten durchbrechen. In vielen Euroländern – etwa Irland und Spanien – sind die Staatsschulden wegen geplatzter Spekulationsgeschäfte von Banken, die gerettet werden mussten, explodiert.

- Durch den Abwicklungsfonds, in den die Finanzinstitute mit einem jährlichen Beitrag bzw. Sonderbeiträgen einzahlen, sollen künftig die Steuerpflichtigen von der Finanzierung der Bankenrettung so hoch wie möglich entlastet werden. Deshalb gilt das Prinzip der Eigenfinanzierung: Banken, die wegen ihrer Geschäftspolitik auf Rettungsgelder angewiesen sind, sollen Hilfe aus diesem Fonds erhalten.

- Eng zusammen damit hängt das Ziel der Bankenunion, künftig rücksichtsloses „Moral Hazard“-Verhalten der Banken zu unterbinden. Ein wichtiges Instrument ist die Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger bei einer Bank in Schieflage sowie die Finanzierung des Abwicklungsfonds. Damit soll die Erwartung, beim Absturz einer Bank infolge von hoch riskanten Geschäften, wird schon der Staat einspringen, zumindest ansatzweise verbannt werden. Allerdings wird das individualistische „Moral-Hazard“-Verhalten, das die absichtsvoll in Kauf genommene Insolvenz unterstellt, völlig überschätzt. Entscheidend ist das System der Rentabilitätsmaximierung im Klima aggressiver Konkurrenz auf den Finanzmärkten. Im Mittelpunkt stehen die Geschäfte mit spekulativen Finanzmarktprodukten. Werden diese reguliert, ja auch zum Teil verboten, werden dem unverantwortlichen Fehlverhalten die riskanten Objekte entzogen.

Grundsätzlich ist die Schaffung einer umfassenden Bankenunion dringend erforderlich. Insoweit verdient der Entwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie Anerkennung. Allerdings gibt es noch viel Klärungsbedarf in wichtigen Details. Bei der Bändigung der Banken muss risikodifferenziert und unter Minimierung bürokratischen Aufwands vorgegangen werden. Kleine Banken und Bankengruppen mit funktionierenden Institutseigensicherungssystemen sind anders als Großbanken mit spekulativem Investmentbanking zu behandeln.

Oftmals wird übersehen: Die geplanten Ziele, Strukturen und Instrumente der Bankenunion sind zwar eine wichtige Voraussetzung. Sie reichen jedoch nicht aus, die Finanzmärkte zu stabilisieren. Vorausgesetzt ist eine risikodifferenzierte, wirksame Vorsorge mit Eigenkapital, die derzeit durch Basel III allerdings unzureichend geregelt ist.

3. Das System Bankenunion im Überblick

Aus der EU-Richtlinie und dem dazu hier vorgelegten Entwurf, die Institutionen, Funktionen und Interdependenzen herauszudestillieren, ist nicht einfach. Der Vorwurf unzureichender Transparenz, der eine rationale Diskussion belastet, sollte entkräftet werden. Dem Verdacht, es würde ein bürokratisches, vielköpfiges Monster geschaffen, muss entgegengewirkt werden. Ohne hier auf die notwendigen Ausdifferenzierungen einzugehen, werden die drei Säulen betont:

- Die erste Säule ist die gemeinsame Aufsicht: **Single Supervisory Mechanism (SSM)**. Die Vergabe dieser Aufgabe an die EZB, für die institutionelle Unabhängigkeit zugesichert wird, ist und bleibt im Verhältnis zu ihrer Aufgabe Geldpolitik umstritten. Die freiwillige Beitrittsmöglichkeit anderer EU-Länder zum SSM hält den Weg zu einer Bankenunion für die gesamte EU offen.

Direkt durch den SSM überwacht werden Banken ab einer Mindestbilanzsumme von 30 Mrd. € bzw. einer Bilanzsumme, die 20% des Bruttoinlandsprodukt übersteigt, oder aber mit intensiven grenzüberschreitenden Aktivitäten. Von den 6 000 Eurobanken werden direkt über den SSM im Haus der EZB 128 Banken beaufsichtigt. Diese vereinen 85% der Aktiva der Bankbilanzen auf sich. Die anderen Institute werden indirekt über die nationalen, jedoch harmonisierten Aufsichtsbehörden kontrolliert. Der Aufbau der direkten Aufsicht ist vorangeschritten. Offiziell beginnt die Überwachung im November 2014. Vorgeschaltet ist eine umfassende Bankenüberprüfung (Comprehensive Assessment). Dies besteht aus drei Elementen: Risikoprüfung, Bilanzprüfung zum Aufspüren von Altlasten und Stresstest. Beim Stesstext werden die Folgen etwa eines Verfalls der Aktienkurse und weitere Zinssenkungen auf das Eigenkapital der Banken geschätzt. Der vorgesehene Zeitraum, in dem die Banken zum Stresstest Stellung nehmen können und Maßnahmen zur Stärkung des Eigenkapitals vorschlagen dürfen, ist viel zu kurz.

- Mit der zweiten Säule wird der gemeinsame Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Banken in Schieflage geregelt: **Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD)**. Ziel ist es, das materielle Abwicklungsrecht zu harmonisieren.

Darauf baut der einheitliche Abwicklungsmechanismus **Single Resolution Mechanism** (SRM), der für alle Mitglieder der EU-Aufsicht (SRM) gilt, auf. Die finanzielle Basis bildet der **Single Bank Resolution Fund (SBRF)** mit einem Zielwert von 55 Mrd. €. Dieser Fonds wird auf den Zielwert von 55 Mrd. € in den kommenden zehn Jahren aufgebaut. Insgesamt sind die die Regelungen zur Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger im Fall der Rettung einer Bank (Bail-in) sowie der Hilfe durch den über Beiträge der Banken finanzierten Europäischen Abwicklungsfonds.

- Die dritte Säule stützt eine vertiefte Harmonisierung der Einlagensicherung, die derzeit für die Einleger je Kunde und Bank 100 000 € garantiert. Diese **Deposit Guarantee Schemes** (DGS) haben die wichtige Aufgabe, das Vertrauen vor allem der Massenkunden in das Bankensystem zu stabilisieren. Hiervon hängt entscheidend ab, ob ein Banken-Run im Falle sich verbreitender negativer Meldungen verhindert werden kann.

4. Kritische weiterführende Hinweise

Mit dem Entwurf zur geplanten Bankenunion wird versucht, die ökonomischen, monetären, fiskalischen und ordnungspolitischen Anforderungen einzulösen. Bei der Umsetzung zeigen sich jedoch deutliche Unsicherheiten und Defizite. Es stellt sich die Frage, ob damit aggressive Zockerbanken gebändigt und künftig Finanzmarktkrisen im Handlungsbereich der Bankenunion vermieden werden können. Lassen sich die Risiken vor allem im Zuge des spekulativen Investmentbanking, der OTC-Geschäfte mit Derivaten sowie die riskante Größe der Banken so beschränken, dass der Staat nicht mehr der „too big to fail“-Pression unterliegt und keine Ersthilfe mehr leisten muss? Die Architektur der Bankenunion bildet sicherlich eine wichtige Basis. Ohne eine grundlegende neue Finanzmarktarchitektur jedoch büßt die Bankenunion an Wirkungskraft ein. Im Zentrum steht daher die Transformation des Bankensystems in Richtung Rückkehr zu den dienenden Funktionen für die Realwirtschaft und die Gesellschaft.

Einbettung der Bankenunion

Die Bankenunion konzentriert sich auf die effiziente Aufsicht, Frühwarnsysteme, die Einlagensicherung und vor allem auf die Sanierung und Abwicklung von Banken in Schieflage sowie einem durch das Bankensystem finanzierten Rettungsfonds. Die Bankenunion ist auf Voraussetzungen angewiesen:

- Vor allem die systemisch bedrohlichen Spekulationsgeschäfte müssen - bis hin auch zum Verbot - reguliert werden. Die Bankenunion kann dann nur funktionieren, wenn dem Finanzalchemismus, also der Produktion von Spekulationsinstrumenten, die sich am Ende als toxisch erweisen, Einhalt geboten wird. Nicht nur die Abtrennung des spekulativen Investmentbankings ist entscheidend. Vielmehr müssen deren Geschäftsfelder ausgetrocknet werden.

- Die Banken müssen ihre Eigenkapitalvorsorge und verfügbare Liquidität für den Krisenfall stärken. Deshalb ist das System Basel III in der Umsetzung der EU-Richtlinie (Capital Requirements Directive, CRD IV) eine wesentliche Voraussetzung für die Stabilität der Bankenunion. Je besser die Absicherung mit Eigenkapital gegenüber risikodifferenzierten Aktiva gelingt, umso geringer fällt der Regulierungsaufwand innerhalb der Aufsicht aus. Mit Basel III ist die Risikobewertung von Aktiva verschärft und die Anforderungen an erforderlichem Mindesteigenkapital sind verstärkt worden (im Normalfall 8%). Zu überprüfen wäre: Erhöhung der Eigenkapitalquote, Berücksichtigung der Staatsanleihen als Risikoaktiva, Stärkung der Regeln zur Liquiditätssicherung sowie die Erhöhung der Leverage Ratio, mit der nach Basel III der gesamte Verschuldungsgrad gegenüber der Bilanzsumme nur auf 3% beschränkt wird.

- Schattenbanken, die bankenähnliche Geschäfte ohne Lizenz und damit Aufsicht wahrnehmen, bilden ein riesiges Bedrohungspotenzial. Die bisherige Auffassung der EU-Kommission, die Schattenbanken als nützliche Ergänzung des Finanzierungs-systems zu behandeln, muss auf den Prüfstand. Da die Schattenbanken vor allem über Kredite mit dem lizenzierten Bankensystem verbandelt sind, droht durch deren Zusammenbruch ein Dominoeffekt.

Vorschläge zur Stärkung der Bankenunion

1. Die Übertragung des Aufsichtssystems an die EZB war wirtschafts- und ordnungspolitisch ein Fehler. Die Geldpolitik muss gegenüber der Bankenaufsicht völlig abgeschottet sein. Hier das jüngste Beispiel eines Interessenwiderspruchs: Die EZB nutzt künftig verbrieft Forderungen (Asset Backed Securities) als notenbankfähige Sicherung. Sie kauft die verschiedenen Arten von „Collateral“ und bietet den verkau-fenden Banken Liquidität. Diese ABS, die in der jüngsten Finanzmarktkrise als Brandverursacher und Brandbeschleuniger galten, werden durch die Geldpolitik auf-gewertet. Die Kontrolle der Risikoanfälligkeit dieser ABS liegt jedoch bei der EZB im Bereich der Aufsicht. Interessenkonflikte zwischen Geld- und Aufsichtspolitik müssen vermieden werden.

Da sich die Kompetenzzuweisung an die EZB nicht mehr rückgängig machen lässt, ist eine absolute Trennung der Geld- und Aufsichtspolitik durch eine unabhängige Kommission sicherzustellen.

2. Die Planung des Zielwerts für den Abwicklungsfonds, der in zehn Jahren erreicht werden soll, ist gemessen an den bisherigen Finanzleistungen für zu rettende Banken im Euroland mit 55 Mrd. € viel zu niedrig. Der Betrag leitet sich aus einem Prozent der geschätzten Einlagen, die gesichert sind, ab. Dagegen steht allein durch die Deutsche Bank ein Bilanzsumme von 74 Mrd. €. Immerhin sah in Deutschland der Restrukturierungsfonds die Zielmarke 75 Mrd. € vor. Übrigens geht der Bundesrechnungshof auf der Basis der bisherigen Einzahlpraxis davon aus, dass der Zielwert erst in 100 Jahren erreicht werden kann. Die Gesamtsumme des Fonds sowie die Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger über die künftige Haftungskaskade sind so angelegt, dass am Ende der Rettungsfonds gegenüber den Planungen überbeansprucht werden wird. Damit ist das Ziel, Steuerpflichtige aus der Finanzierung rauszuhalten, gefährdet. Zu dieser Zielverfehlung trägt auch die mangelnde Bereitschaft bei, den notwendigen Abbau von Überkapazitäten im Bankensystem anzugehen.

3. Stellt man die Frage nach dem Geschäftsmodell einer Bank und den damit verbundenen Risiken in der EU-Richtlinie, dann wird deutlich: Unterstellt wird ohne Rücksicht auf die Größe, die spezifischen Funktionen, die Risiken sowie die Rolle im Wettbewerb ein vereinheitlichtes Durchschnittsmodell. Dadurch wird dem erfolgreichen Drei-Säulen-Modell in Deutschland mit Sparkassen, Genossenschaftsbanken und privaten Banken nicht Rechnung getragen. Der betonte Grundsatz für die Bankenunion, je nach erzeugtem Risiko die Bank zu bewerten, wird nicht entsprochen. Sparkassen und Genossenschaftsbanken, die in der Region vor Ort aktiv sind, verfügen über einen doppelten Vorteil: Sie erzeugen nicht in eigener Regie die systemgefährdenden Risiken einerseits, verfügen jedoch andererseits über eine anspruchsvolle, eigene Institutssicherung. Damit ist eine Einzahlung in einen Fonds im Ausmaß der potenziell erzeugten Risiken nicht zu rechtfertigen. Würden diese beiden Banktypen „weg“-vergemeinschaftet, dann würden deren dienende Funktionen massiv eingeschränkt. Auch die vorgesehene Beitragspflicht für den Abwicklungsfonds durch die Förderbanken, die eigens abgesichert sind, ist nicht zu akzeptieren.

Die Bundesregierung, die sich bisher auf der EU-Ebene nicht durchsetzen konnte, verspricht, sich weiterhin für „Erleichterungen kleiner Banken und eine angemessene Behandlung“ einzusetzen. Die Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg ist gering. Umso wichtiger ist also die Position:

So lange das Drei-Säulen-Modell nicht gesichert wird, steht die Zustimmung zur Bankenunion unter Vorbehalt. Dies hat nichts mit nationaler Engstirnigkeit zu tun. Das Drei-Säulen-Modell, durch das die Ursachen und Folgen der Finanzkrise in Deutschland reduziert werden konnten, sollte durch die EU nicht demontiert, sondern zum Leitbild einer künftigen Bankenstruktur erkoren werden.

4. Mit dem Entwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie entstehen Rechtsunsicherheiten: (1) Die Bemessung der Jahres- und Sonderbeiträge zur Finanzierung des Abwicklungsfonds legt die Bundesregierung im Rahmen einer Rechtsverordnung, der der Bundesrat zustimmen muss, fest. Von der noch offenen Präzisierung im Rahmen der Rechtsverordnung hängt für die Banken viel ab. (2) Der ergänzende Entwurf schreibt Anforderungen, die per intergouvernementalen Abstimmung geregelt werden, vor. Damit sind der EU-Rat und das Europäische Parlament aus der Entscheidungsfindung ausgeschlossen worden. Die zwischenstaatliche Absprache, an der außer Großbritannien und Schweden alle EU-Mitgliedsländer teilnehmen, regelt die Gleichbehandlung der Beitragserhebung zum Abwicklungsfonds. Dabei sollen gleiche Wettbewerbsbedingungen gewahrt und die Gesamtkosten einer Abwicklung für die Steuerzahler minimiert werden. Hier gibt es verfassungsrechtlich grundsätzlichen Klärungsbedarf. Denn der EU-Rat sowie das Parlament sind nicht beteiligt worden. (3) Der Grundsatz, „kein Gläubiger soll durch die Abwicklungsmaßnahmen schlechter dastehen als bei einer hypothetischen Insolvenz“ ist erklärungsbedürftig. Abgesehen von methodischen Problemen des Vergleichs könnte sich hier ein Entscheidungsopportunismus über den Grad der Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger einschleichen.
