



Stellungnahme

Der Europäische Stabilitätsmechanismus – Bankenunion richtig ausgestalten

Dr. Michael Wolgast

Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, 6. Oktober 2014

Ausgangslage

- Sparkassen und Genossenschaftsbanken haben in Deutschland maßgeblich dazu beigetragen, dass der Wachstumseinbruch in 2009 von über 5 % Prozent durch eine kontinuierliche Kreditvergabe abgefedert wurde (mit 2,6 % durchschnittlichem Wachstum der Kreditvergabe gegenüber dem Vorjahr in 2009 und 2010, im Vergleich zu -5,2 % bei Großbanken) und im Jahr 2010 bereits wieder ein positives Wachstum von über 3 Prozent erreicht werden konnte. Insgesamt sind dezentrale, die Eigenverantwortung stärkende Ordnungssysteme für die Bankenunion unerlässlich. Denn mit ihnen wird Finanzmarktstabilität gesichert bzw. nach Krisen wieder schnell erreicht.
- Die Finanzkrise hat aber auch gezeigt, dass für die Bankenmärkte ein funktionsfähiger Ordnungsrahmen noch aussteht. Dazu zählt nicht zuletzt ein glaubwürdiges und belastbares Regelwerk für Rekapitalisierungen und Abwicklungen von Instituten in den stark vernetzten Bankensystemen in Europa. Dabei sollten besondere Marktstrukturen und –verhaltensweisen beachtet werden. Der Vielfalt der Bankenmärkte muss in einem einheitlichen Konzept Beachtung geschenkt werden.
- Ausgangspunkt der Krise in Europa waren makroökonomische Ungleichgewichte, fehlende Haushaltsdisziplin und Bankenrisiken, die zu Zahlungsproblemen von Mitgliedstaaten geführt haben. Von daher ist es wichtig, im Rahmen einer Gesamtstrategie zur Stabilität im Euroraum auf alle diese Ursachen institutionelle Antworten zu finden. Zur Stärkung der makroökonomischen Anpassungen sind auf europäischer Ebene neue Mechanismen zur makroökonomischen Surveillance und Koordinierung geschaffen worden. Daneben wäre dies auch Gegenstand der ebenfalls neu geschaffenen makroprudenziellen Aufsicht. Zudem sind mit der Schuldenbremse und dem neuen Fiskalpakt weiterer überbordender Verschuldungen der Staaten enge Grenzen gesetzt. Zu einem wirkungsvollen Ordnungsrahmen gehört aber auch eine Bankenabwicklung, die Eigenverantwortung und die Verantwortung für Europa in ein Gleichgewicht bringt.

- Aufgrund fehlender Regelwerke zur Abwicklung von Banken mussten auf dem Höhepunkt der Finanzkrise zahlreiche vor allem große Institute durch ad-hoc eingerichtete, milliardenschwere Rettungsfonds unterstützt werden, um den Kollaps des gesamten Finanzsystems und damit verbunden eine potentielle Verlängerung der Rezession zu verhindern.

Ausgestaltung der Bankenunion / Weiterentwicklung des ESM

- Im Voraus bekannte und im Ernstfall berechenbar angewandte Regeln sind entscheidend für das Vertrauen von Investoren in einen Wirtschaftsraum. Mit den Entwürfen zur Umsetzung der Pläne für eine europäische Bankenunion wird das europäische Bankensystem und mit ihm Europa insgesamt robuster und zukunftsfähiger, auch wenn mit Blick auf kleine Finanzinstitute noch einige Klarstellungen erfolgen sollten.
- Zum ersten Mal entsteht ein einheitlicher Ordnungsrahmen auf europäischer Ebene, der für alle europaweit agierenden und stark vernetzten Banken Gültigkeit hat. Zudem startet im November der einheitliche Aufsichtsmechanismus unter dem Dach der EZB. Eine direkte und wettbewerbsneutrale Aufsicht über systemrelevante Banken im Euroraum ist hier das Ziel.
- In Deutschland werden insgesamt 21 große Institute unter die Aufsicht der EZB gestellt, während die Überwachung der restlichen kleineren Institute, darunter zahlreiche Sparkassen und Genossenschaftsbanken, weiterhin bei den nationalen Aufsichten bleibt. Innerhalb der Europäischen Zentralbank sollte eine klare Trennung von geldpolitischen und aufsichtsrechtlichen Aufgaben sichergestellt sein.
- Aus Sicht der Sparkassen-Finanzgruppe bleibt es wichtig, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Mittelstandsbanken wie Sparkassen und Genossenschaftsbanken weiterhin auf nationaler Ebene zu beaufsichtigen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Sparkassen-Finanzgruppe und die Volks- und Raiffeisenbanken Systeme der Institutssicherung haben, mit denen sie bereits in Eigenverantwortung im Krisenfälle füreinander umfänglich einstehen. In diesem Sinne werden in diesen beiden Gruppen Probleme selbst gelöst. Die Mechanismen der Bankenrekapitalisierung bzw. -restukturierung dürften also durch Institute dieser Gruppen kaum in Anspruch genommen werden.
- Die Arbeiten an einem Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung gehen zurück auf die Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebietes vom Juni 2012 und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2012.
- Der aktuelle Gesetzentwurf zielt auf einen operativen Rahmen, mit dem der Europäische Stabilitätsmechanismus Banken auf der Grundlage eines ordentlichen Beschlusses direkt

rekapitalisieren kann, sobald ein wirksamer einheitlicher Aufsichtsmechanismus eingerichtet ist. Dabei bleibt es grundsätzlich Aufgabe des ESM, Mitgliedstaaten im Fall zu großer makroökonomischer Ungleichgewichte bzw. Zahlungsschwierigkeiten der öffentlichen Haushalte zu helfen. Dabei gilt der Grundsatz „ESM-Kredite gegen wirtschafts- und finanzpolitische Auflagen“.

- Das neue Instrument der Bankenrekapitalisierung im ESM greift eine Reihe wichtiger Anforderungen auf. Dazu gehört die Klarstellung, dass die Erweiterung des ESM-Instrumentariums nur im Rahmen des geltenden ESM-Vertrages erfolgen kann. Dies bedeutet, dass auch das neue Instrument nur auf Antrag eines ESM-Mitgliedstaates und gegen die Vereinbarung von makroökonomischen Auflagen zum Einsatz kommt (Konditionierung).
- Weiterhin geht der Möglichkeit einer direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM eine dreistufige Haftungskaskade voraus. Erst wenn die Anteilseigner, Gläubiger und der Mitgliedstaat nicht in der Lage sind zu helfen, kann der ESM in Anspruch genommen werden. Details dazu werden in der Richtlinie für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) festgelegt. Demnach erfolgt eine direkte Bankenrekapitalisierung erst, nachdem private Gläubiger in Höhe von bis zu 8% der Bilanzsumme an den Verlusten beteiligt worden sind.
- Primäre Aufgabe des ESM sollte weiterhin die Sicherung der Finanzmarktstabilität bzw. der Zahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten bleiben. Das vereinbarte Element der Bankenrekapitalisierung über den ESM in Höhe von bis zu 60 Mrd. Euro kann zwar die Haftungskaskade ergänzen, es bleibt aber zu hinterfragen, ob es zielführend ist, neben dem Abwicklungsfonds, der nach der BRRD aufgebaut wird, auch noch im ESM eine Fazilität für Bankenabwicklungen zu unterhalten.
- Dennoch ist der Gesetzesvorschlag zu unterstützen. Insbesondere die im Entwurf verankerte Verknüpfung der Inanspruchnahme des Instruments mit der Erfüllung von wirtschafts- und finanzpolitischen Auflagen durch den antragstellenden Mitgliedstaates, sowie die vertraglich festgesetzte Höchstgrenze der Finanzmittel von 60 Mrd. Euro lassen die Neuregelung unbedenklich erscheinen.
- Nach Befüllung des Bankenfonds (SRF) sollte geprüft werden, inwieweit Bankenrekapitalisierung und -restrukturierung in eine Fazilität zusammen geführt werden könnten. Das wäre vor allem aus Gründen einer klaren Aufgabenteilung - ESM als Europäischer Währungsfonds für die Mitgliedstaaten finanziert von Mitgliedstaaten und Bankenfazilität als Rettungsanker für Banken finanziert von Banken - sinnvoll.