

Bankenunion und Teufelskreis – Empfehlungen an die Politik

Die Bankenunion soll Finanzmarktrisiken vorbeugen, eine Sanierung oder kontrollierte Abwicklung von Banken ermöglichen und damit den Steuerzahler schützen. Der Teufelskreis zwischen Banken und Staaten löst sich indes nur sehr langsam auf. Der Autor fasst in seiner Studie für die **Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE)** seine Empfehlungen an die Politik zusammen.



Die Bankenskyline von Frankfurt. Foto: clearlens-images / pixelio.de

Der Autor



Christian Keuschnigg ist Direktor des Instituts für Höhere Studien und Professor für Nationalökonomie, insbesondere öffentliche Finanzen, an der Universität St.Gallen. Seine Forschungsinteressen beziehen sich insbesondere auf Sozialstaat, Steuersysteme, Innovation, Kapitalmarktentwicklung und Wachstum. Kontakt: keuschnigg@ihs.ac.at

Warum eine Bankenunion?

Mit der Einführung des Euro und der Vertiefung des gemeinsamen Kapitalmarktes haben die grenzüberschreitenden Bankgeschäfte stark zugenommen, seit 2008 ist aber wieder eine Desintegration festzustellen.

Für die Überwindung der Eurokrise und einer wachstumsfördernden Entwicklung des Kapitalmarkts ist es zentral, den Teufelskreis zwischen Banken und Staaten zu brechen. Dazu sind drei Bedingungen notwendig: (i) die Staaten entschulden sich, (ii) auf dem Kapitalmarkt erfolgen Anlageentscheidungen aufgrund ökonomisch realistischer Risikoeinschätzungen anstatt Angst getriebener Spekulationen, und (iii) profitable Banken bilden mehr Eigenkapital und werden krisenfester, unprofitable Banken können kontrolliert abgewickelt werden. Die Bankenunion setzt bei (ii) und (iii) an, um das Finanzsystem sicherer zu machen.

Damit das Kapital in der Eurozone wachstumsfördernd eingesetzt wird, muss es dorthin fließen, wo es unter Berücksichtigung des Risikos die höchsten Erträge erzielt. Zinsdifferenzen müssen ein ökonomisch begründbares Ausfallrisiko widerspiegeln und sollten nicht von Spekulation und selbst erfüllenden Prophezeiungen getrieben werden.

Spekulative Kapitalflucht aus den Krisenländern und ein Rückzug verunsicherter Investoren in die sicheren Häfen des Nordens sind schädlich. Die Kapitalflucht gefährdet die Existenz der Banken, weil sie die Refinanzierung mit Einlagen und Krediten blockiert, und lässt eine kontrollierbare Krise eskalieren. Ein Rückzug in die sicheren Häfen führt zu künstlich niedrigen Zinsen und Überinvestitionen, die bei normalen Zinsen nicht mehr rentabel sind, und kann den Keim für eine neue Krise legen.

Im Rahmen von Basel III müssen die Banken mehr Eigenkapital und höhere Liquiditätspuffer bilden. Die bevorstehende Bankenprüfung der EZB wird allfällige Eigenkapitalücken feststellen. Profitable Banken können sich neues Eigenkapital auf dem Kapitalmarkt beschaffen oder dieses durch Gewinninbehaltung bilden. Beide Wege sind unrentablen Banken versperrt. Ohne eine grundlegende Strukturbereinigung wird eine nachhaltige Erholung des Bankensektors nur schwer möglich sein und übermäßig lange dauern. Die drohende Möglichkeit einer kontrollierten Insolvenz ist zudem ein mächtiger

Anreiz, weniger riskante Strategien zu verfolgen, und ist eine Voraussetzung für strengere Marktdisziplin.

Eckpunkte der europäischen Bankenunion

Am 15. Oktober 2013 hat der Ecofin-Rat die Verordnung über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM, Single Supervisory Mechanism) mit der Übertragung der Aufsichtsaufgaben an die EZB verabschiedet:

- Alle **Euro-Länder** nehmen am SSM teil, EU-Länder mit eigener Währung können freiwillig teilnehmen.
- Das **Aufsichtsgremium** besteht aus dem Vorsitzenden, einem stellvertretendem Vorsitzenden aus dem EZB-Direktorium, vier Vertretern der EZB und je einem Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörde.
- Die **EZB** beaufsichtigt die bedeutenden Kreditinstitute direkt, die übrigen Banken unterstehen weiter der **nationalen Aufsicht**.
- Die EZB wird etwa 130 **Großbanken**, die fast 85% der Bankaktiva im Euroraum halten, und in jedem Land wenigstens die drei größten Institute direkt beaufsichtigen.
- Die EZB wird bis zum Start der Aufsicht im November 2014 die Großbanken mit Stresstests prüfen und eine **Bewertung ihrer Aktiva-Qualität** vornehmen.

Nachdem sich der Rat am 18. Dezember 2013 auf allgemeine Prinzipien des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM, Single Resolution Mechanism) geeinigt hat, stehen nunmehr die Eckpunkte der Bankenunion fest:

- Der SRM umfasst **alle Banken** unter dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM.
- Es wird ein **Abwicklungsfonds** (SRF, Single Resolution Fund) eingerichtet, der aus nationalen Bankenbeiträgen gespeist wird und als Zielgröße 1 Prozent der garantierten Einlagen bzw. ca. 59 Milliarden Euro erreichen soll. Die Beiträge sollen sich am Risikoprofil der Banken orientieren. Die Abgaben fließen zunächst in „nationale Kammern“ des Fonds und werden über zehn Jahre schrittweise vergemeinschaftet.
- Aus dem Fonds werden die Kosten der Abwicklung und Sanierung finanziert, wobei eine strikte **Haftungsreihenfolge** einzuhalten ist: zuerst sind Verluste von Eigentümern, Gläubigern und ungeschützten Einlegern zu tragen, bevor der Insolvenzfonds oder gar der Steuerzahler belastet werden.
- Wenn in der Aufbauphase die Mittel nicht ausreichen, dann soll als **Backstop** zunächst eine Brückenfinanzierung aus nationalen Quellen erfolgen, die im Nachhinein durch zusätzliche Bankabgaben wieder eingetrieben wird. Im Notfall kann ein Staat einen Kredit des ESM beantragen. Die nationalen Kammern können sich auch gegenseitig Kredite geben. Nach 10 Jahren soll ein gemeinsamer Backstop entstehen, der dem SRF eine Kreditaufnahme auf dem Markt ermöglicht.
- Der SRM wird von einem **Board** geleitet, der aus Exekutivdirektor, vier gewählten Vollzeit-Mitgliedern und Vertretern aller nationalen Abwicklungsbehörden besteht. EZB und Kommission haben Beobachterstatus.
- Der **Board** bereitet Abwicklungspläne für die von der EZB beaufsichtigten Großbanken nach der EU-Richtlinie zur Bankenabwicklung vor. Die **nationalen Behörden** bereiten Abwicklungspläne für kleinere Institute vor. Der Board entscheidet jedoch immer, wenn Finanzmittel des Abwicklungsfonds benötigt werden.
- Die **EZB** als Aufsichtsbehörde stellt die drohende Insolvenz einer Bank fest und meldet dem **Board**, der Kommission und den nationalen Behörden. Der Board entscheidet, ob eine Bank saniert wird, oder leitet das Abwicklungsverfahren ein. Wenn die Verlustbeteiligung der Aktionäre, Gläubiger und Großenleger nicht ausreicht, wird über Finanzhilfen aus dem SRF entschieden.
- Entscheidungen des Board treten innerhalb von 24 Stunden in Kraft. Auf Vorschlag der Kommission kann der **Ecofin-Rat** mit einfacher Mehrheit ein Veto einlegen oder Änderungen verlangen.
- An den **Exekutivsitzungen** des Board, die das „Tagesgeschäft“ erledigen, nehmen der Direktor und die vier Vollzeit-Mitglieder sowie Beobachter der EZB und der Kommission Teil. Vertreter von Mitgliedsländern, in denen eine Bank abgewickelt wird, können beigezogen werden.
- Der Board trifft sich in **Plenarsitzungen** mit voller Besetzung, wenn die Finanzhilfen Schwellenwerte übersteigen: Liquiditätshilfen über 20 Prozent des eingezahlten Kapitals; andere Finanzhilfen z.B. für eine Sanierung über 10 Prozent des Kapitals; alle Finanzhilfen, soweit sie 5 Milliarden Euro pro Jahr übersteigen. In diesen Fällen müssen die Entscheidungen mit 2/3-Mehrheit fallen und wenigstens 50 Prozent der Beiträge repräsentieren. Die Plenarsitzung kann mit einfacher Mehrheit Beschlüsse der Exekutivsitzungen bezüglich Kreditaufnahme des Fonds oder der Vergemeinschaftung von finanziellen Verpflichtungen in einem Abwicklungsverfahren blockieren.

Bewertung

Die Regeln des SRM müssen im legislativen Verfahren zwar noch präzisiert werden, vor allem was die komplexen Abstimmungsmodalitäten, die Zusammensetzung der Board-Sitzungen in verschiedenen Fällen und den Backstop bei einer Überbeanspruchung des Fonds betrifft. Auf keinen Fall dürfen die endgültigen Regeln die Entscheidungsfindung verzögern. In einer Krise muss der SRM rasch handeln können, innerhalb eines Tages.

Der Preis für die Sicherheit des Steuerzahlers sind höhere Bankenbeiträge, welche die Banken erst erwirtschaften müssen. Neben Gebührenerhöhungen im Dienstleistungsgeschäft werden entweder die Kreditzinsen steigen oder die Zinsen für Einlagen oder anderes Fremdkapital der Banken fallen, oder die Eigenkapitalrendite sinkt.

Höhere Kreditzinsen hemmen das Wachstum. Wenn die Banken die Zinsen für Spareinlagen und anderes Fremdkapital

senken, dann bekommen sie Schwierigkeiten, sich mit Einlagen und anderem Fremdkapital zu refinanzieren, und können in der Folge weniger Kredite vergeben. Eine niedrigere Eigenkapitalrendite wäre gerechtfertigt, wenn die Banken sicherer werden und die Risiko tragenden Eigenkapitalgeber sich mit einer geringeren Risikoprämie begnügen.

In Europa sind jedoch die Profitabilität der Banken und die Eigenkapitalrendite schon sehr niedrig, und die Banken müssen zudem eine höhere Eigenkapitalquote bilden. Wenn angesichts einer niedrigen Rendite die Aufstockung des Eigenkapitals schwer möglich ist, dann ist eine höhere Eigenkapitalquote nur mit einer Verringerung der Ausleihungen zu erzielen, was wiederum das Wachstum hemmt. In allen Fällen müssen die Kosten der Finanzstabilität eingepreist werden und können sich in höheren Kreditzinsen und einem geringeren Kreditvolumen widerspiegeln.

Man kann daran zweifeln, dass ein Abwicklungsfonds in der Höhe von 1% der garantierten Einlagen ausreichend groß ist. Wenn die Kapazität des SRF nicht ausreicht, müssen die Beiträge erhöht werden. Das hängt davon ab, ob die höhere Sicherheit der Banken die Anzahl der Insolvenzen oder Sanierungen genügend stark reduziert und wie oft die private Verlustbeteiligung ausreicht. Die Kapazität mag langfristig möglicherweise genügen.

Wesentlich größere Probleme dürfte es in der Aufbauphase des Fonds geben, in der die Aufarbeitung der Altlasten und eine Strukturbereinigung des Bankensektors stattfinden müssen. Die EZB unterzieht die Banken im Jahr 2014 einem Stresstest und prüft die Qualität der Aktiva. Dies könnte Eigenkapitallücken und eine Reihe von faktischen Insolvenzen zu Tage fördern. Da in der ersten Phase der gemeinsame Fonds noch nicht zur Verfügung steht und die nationalen Fonds erst mit Beiträgen aufzufüllen sind, wird es wieder zu einer stärkeren Verschuldung der Sitzstaaten kommen, die im Notfall den ESM-Rettungsschirm in Anspruch nehmen können.

Wenn die Beiträge nicht versicherungstechnisch fair sind, wird eine Versicherung zu Quersubventionierung und übermäßig riskanten Aktivitäten bei den begünstigten Banken führen. Banken mit riskanteren Aktivitäten und weniger Eigenkapital müssen daher höhere Versicherungsbeiträge leisten. Das Konzept der Bankenunion sieht richtigerweise vor, dass sich die Beiträge am Risikoprofil der Banken orientieren.

Beiträge sollen nicht nur zwischen den Banken innerhalb eines Landes, sondern auch zwischen Ländern variieren. In Staaten mit höheren Kredit- und Einlagenrisiken sollten die Banken höhere Prämien zahlen. Das ist aber gerade dann wenig opportun, wenn sich ein Land in der Krise befindet. In diesem Fall kann das Versicherungsprinzip ohne Umverteilung nur funktionieren, wenn sich die Kreditrisiken länderweise wenig unterscheiden. Das ist erst nach Aufarbeitung der Altlasten und breiter Entschuldung bei den Kreditnehmern möglich.

Das rechtfertigt die schrittweise Vergemeinschaftung des Insolvenzfonds. Die Kosten einer Bankabwicklung, die bereits im ersten Jahr nach privater Verlustbeteiligung anfallen, werden zunächst vom zuständigen Staat finanziert, danach werden die nationalen Anteile geringer und die Kosten zunehmend aus dem gemeinsamen Insolvenzfonds finanziert. Wenn eine solidarische Umverteilung in der Eurozone gewollt ist, dann soll sie nicht intransparent durch länderweise Quersubventionierung der Bankensektoren stattfinden, mit Verzerrungen des Wettbewerbs und des Risikoverhaltens von Banken, sondern von Steuerzahler zu Steuerzahler.

Die Einlagensicherung bleibt national, soll aber harmonisiert werden und in allen Mitgliedsstaaten 100.000 Euro pro Kunde und Bank garantieren. Die Zahlungen sollen schneller erfolgen. Es ist beabsichtigt, in jedem Mitgliedsstaat Einlagensicherungsfonds einzurichten, soweit sie nicht schon bestehen, und aus Beiträgen der Banken Reserven anzusparen.

Nach derzeitigem Stand soll eine gegenseitige Verschuldung der nationalen Einlagensicherungsfonds auf freiwilliger Basis möglich sein. Eine systematische Rückversicherung der nationalen Fonds auf europäischer Ebene ist dies jedoch nicht. Eine Rückversicherung würde zusätzliche wohlfahrtssteigernde Risikostreuung zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen und die Gefahr von Kapitalflucht durch verunsicherte Einleger reduzieren. Eine Rückversicherung braucht Regeln für eine Verschuldung der nationalen Fonds bei einer zentralen Einheit (eigener zentraler Einlagensicherungsfonds, oder im Rahmen des zentralen Abwicklungsfonds SRF oder des ESM-Rettungsschirms), verbunden mit einer automatischen Anhebung von nationalen Beiträgen, damit die Schuld *ex post* wieder abgetragen wird. Andernfalls müssen die nationalen Fonds letztlich von den Mitgliedsländern selbst garantiert werden, die im Notfall wieder beim ESM-Rettungsschirm um Brückenfinanzierung ansuchen müssten.

Was noch zu tun ist

Spezielle Steuern für den Finanzsektor werden oft damit begründet, dass der Bankensektor für die von ihm verursachten Kosten der Finanzkrise zu zahlen habe. Ein Problem damit ist, dass gerade die vorsichtigen Banken am Ende für die Insolvenzen der aggressivsten Wettbewerber mit besonders riskanten Geschäftsmodellen geradestehen müssten. Spezielle Steuern auf den Finanzsektor sollen nicht im Nachhinein zur Finanzierung bereits eingetretener Schäden erhoben werden. Sie machen nur Sinn, wenn sie der Vermeidung zukünftiger Krisen dienen. Sie sollten *ex ante* eine exzessive Risikobereitschaft eindämmen und fehlgeleitete Anreize korrigieren.

Die Begründung für korrigierende Steuern verschwindet, wenn die externen Kosten nach dem Verursacherprinzip bereits mit regulatorischen Maßnahmen und risikogerechten Versicherungsprämien angelastet werden. Da es keine implizite Staatsgarantie für Banken mehr geben wird, kann auch kein Preis in Form von speziellen Bankensteuern verlangt werden. Sie sollen Zug um Zug mit dem Aufbau der Insolvenzfonds beseitigt werden. Die Banken sollen nicht mehr und nicht weniger Steuern zahlen wie andere Unternehmen auch.

Die Bankenunion sollte den Teufelskreis zwischen Banken und Staaten unterbrechen. Dem steht entgegen, dass Staatsanleihen bei der Berechnung des Eigenkapitals nach Basel III mit einem Risikogewicht von null Prozent zählen, während Firmenkredite zu 100 Prozent eingehen. Entgegen den Erfahrungen der Eurokrise werden sie als absolut sicher eingestuft, griechische genauso wie deutsche. Die bevorzugte Behandlung der Staatsschulden könnte für die Kreditverknappung in den Krisenländern mit verantwortlich sein.

Gerade in den Krisenländern haben die Banken große Probleme mit der Erfüllung der Eigenmittelstandards. Sie investieren daher gerne in heimische Staatsanleihen, da diese wegen der hohen Risikoprämie eine hohe Rendite versprechen, aber bei der Berechnung des notwendigen Eigenkapitals als absolut sicher gelten und daher nicht mitzählen. Es wäre daher überlegenswert, Staatsschulden mit ihrem tatsächlichen Risiko in die Berechnung der Eigenmittelstandards anzusetzen.

© **EurActiv** 2008-2014.