

Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM) für Europas Banken: Wie ist der Vorschlag der EU-Kommission zu bewerten?

Im Juli dieses Jahres stellte die Europäische Kommission die Pläne zu einem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) als dritte Säule der Bankenunion neben der einheitlichen Bankenaufsicht durch die EZB und die Einlagensicherung vor. Der SRM soll neben einer europäischen Abwicklungsbehörde auch einen europäischen Abwicklungsfonds enthalten, der durch Abgaben von Banken und die Übertragung bestehender nationaler Fonds finanziert werden soll. Wie ist der Vorschlag der EU-Kommission zu bewerten?

Schritt für Schritt zum einheitlichen Abwicklungs- mechanismus

Es ist unbestritten, dass Europa einen einheitlichen Rahmen zur Abwicklung von Banken benötigt und dieser einen wichtigen Baustein im Gefüge einer Europäischen Bankenunion darstellt.

Spätestens seit Lehman Brothers ist klar, dass ein Bankzusammenbruch die Stabilität des gesamten Finanzsystems bedrohen kann, weil Banken eine Schlüsselrolle in modernen Volkswirtschaften einnehmen. Die mit einem Bankzusammenbruch einhergehenden Unsicherheiten und die Sorge um die Finanzstabilität können dazu verleiten, eine Bankenabwicklung zu verschleppen oder allein auf Kosten des Steuerzahlers zu lösen. Wenn Bankinvestoren und Bankmanagement eine solche staatliche Rettung in ihr Investitionskalkül miteinbeziehen, entsteht ein moralisches Dilemma (*moral hazard*): Investoren und Bankmanager orientieren sich nur noch an Renditen und gehen höhere Risiken ein, als sie es sonst tun würden. Ökonomisch ist es daher für die Stabilität der Finanzmärkte und der Eurozone wichtig, dass Banken, die in Schieflage geraten sind, tatsächlich auch rechtzeitig und in geordneter Weise abgewickelt werden können. Angesichts der zunehmenden Integration der europäischen Finanzmärkte kann Bankenabwicklung bei vielen großen Banken nur grenzüberschreitend gelingen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Bundesregierung die derzeitigen Regulierungsarbeiten auf europäischer Ebene. Die Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (Bankenabwicklungsrichtlinie; BRRD) liefert dabei die

zentrale Grundlage für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus – ihre Verabschiedung hat daher für uns oberste Priorität. Auf dieser Basis kann an dem von der Europäischen Kommission am 10. Juli 2013 vorgelegten Vorschlag für einen »*single resolution mechanism*« gearbeitet werden.

Ein solcher Abwicklungsmechanismus muss zum einen so ausgestaltet sein, dass Banken rechtzeitig, schnell, effektiv und effizient abgewickelt werden können. Zum anderen müssen dabei potenziell entstehende Fehlanreize möglichst ausgeschlossen, zumindest aber eingedämmt werden. Um dies zu gewährleisten, müssen die folgenden Bedingungen erfüllt sein:

Alle rechtlichen Fragen müssen eivernehmlich geklärt sein

Es ist von essentieller Bedeutung, dass Abwicklungsentscheidungen rechtssicher getroffen werden können. Denn schon ein geringes Maß an Rechtsunsicherheit würde faktisch die Abwicklung von Banken behindern. Deshalb sollten Entscheidungen nur zentralisiert werden, soweit dies erforderlich und rechtssicher möglich ist. Denn das materielle Bankenabwicklungsrecht ist – anders als das Aufsichtsrecht – bisher nur wenig harmonisiert. Die Bankenabwicklungsrichtlinie ist hier ein Fortschritt, aber bis auf weiteres wird das anzuwendende Recht national sein. Deshalb sollte eine Abwicklung primär durch die Behörden erfolgen, die mit der relevanten Rechtslage am besten vertraut und die unmittelbar betroffen sind, also die Behörden des Heimatlandes einer Bank und die



Hartmut Koschyk*

* Hartmut Koschyk, MdB, ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen.

aus den Ländern mit den wichtigsten Töchtern und Zweigstellen. Eine zentrale Entscheidungskompetenz ist dann nötig, wenn nationale Interessen und Konflikte zwischen nationalen Behörden eine schnelle Abwicklung verhindern.

Die EU-Kommission sollte nicht als Abwicklungsbehörde fungieren

Abwicklungsentscheidungen sollten von einer unabhängigen Behörde getroffen werden. Die Kommission erscheint dafür nicht geeignet, da aufgrund ihrer Zuständigkeit für Wettbewerbsaspekte und insbesondere für beihilferechtliche Fragen Interessenkonflikte bestehen. Stattdessen sollte – soweit dies im Streitfall erforderlich ist – ein zentrales Abwicklungsgremium unter Einbindung der nationalen Abwicklungsbehörden die Entscheidung treffen.

Die Budgethoheit der Mitgliedstaaten muss unangetastet bleiben

Der einzelne Mitgliedstaat muss an der Finanzierung der Bankenabwicklung substantiell und in erster Linie beteiligt bleiben, da ansonsten Fehlanreize für die nationale Wirtschaftspolitik entstehen können. So haben z.B. Spanien, Portugal, Irland und Zypern Immobilieninvestitionen stark gefördert. Sie haben damit positive Wachstumsimpulse erzielt, zugleich aber auch dazu beigetragen, dass die nationalen Banken übermäßige Risiken bei Immobilienkrediten übernommen haben. Wenn diese Risiken jetzt auf die europäische Ebene – auf einen EU-Fonds oder den ESM – abgewälzt werden könnten, würde dies den Anreiz zu einer riskanten nationalen Wirtschaftspolitik verstärken. Denn auch wenn die Aufsicht über die Banken zukünftig auf die europäische Ebene verlagert wird, kann die nationale Wirtschaftspolitik auch weiterhin die Bankbilanzen erheblich beeinflussen.

Die Haftungskaskade, die durch die Bankenabwicklungsrichtlinie vorgegeben worden ist, muss respektiert und die Bail-in-Regelungen müssen frühestmöglich umgesetzt werden

Die Beteiligung der Eigentümer und Gläubiger an den Kosten der Abwicklung (*Bail-in*) ist das Kernelement eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus. Diese Kostenbeteiligung ist essentiell, um die Verknüpfung von Bankrisiken und Risiken des Staates, d.h. letztlich der Steuerzahler, durchbrechen zu können. Wirksame und umfassende Regeln für die Beteiligung des Privatsektors müssen sicherstellen, dass die Steuerzahler lediglich in Ausnahmefällen und nachrangig herangezogen werden und so die Verknüpfung zwischen Bank und Staat tatsächlich grundlegend be-

schränkt wird. Es muss ex ante Klarheit darüber bestehen, wann und in welcher Reihenfolge Anteilseigner und Gläubiger an den Kosten einer Bankabwicklung beteiligt werden. Dabei können wir uns nicht bis 2018 auf Ad-hoc-Lösungen verlassen, sondern wir brauchen klare Regeln so schnell wie möglich.

Der Vorschlag der Kommission vom 10. Juli 2013 ist aus unserer Sicht noch nicht geeignet, die vorgenannten Bedingungen zu erfüllen. Der Kommissionsentwurf sieht die vollständige Übertragung und Zentralisierung von Entscheidungen über die Abwicklung aller Eurozonen-Banken auf die europäische Ebene vor. Zur Finanzierung der Abwicklungsmaßnahmen sollen alle Eurozonen-Banken Beiträge an einen europäischen Abwicklungsfonds zahlen. Nicht geregelt wird jedoch, wie die Abwicklungsfinanzierung ausgestaltet werden soll, bis der Fonds gefüllt ist.

Die geltenden EU-Verträge bieten durchaus eine angemessene Basis für die Errichtung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus und in bestimmten Grenzen auch für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus. Es ist jedoch äußerst fraglich, ob sie eine ausreichende Grundlage bieten, um eine vollständig zentralisierte Abwicklungsbehörde mit der für solche Entscheidungen notwendigen Rechtssicherheit schaffen zu können.

Problematisch sind auch die möglichen Auswirkungen zentraler Abwicklungsentscheidungen auf nationale Haushalte und auf das nationale Budgetbewilligungsrecht als Königsrecht des Parlaments. Insbesondere besteht die Gefahr, dass während der zehnjährigen Aufbauphase des europäischen Bankenfonds Abwicklungsentscheidungen auf die Steuerzahler durchschlagen werden. In jedem Fall gilt zu bedenken, dass die Unsicherheit über die Abwicklungsfinanzierung dazu führen kann, dass Abwicklungsentscheidungen verzögert werden.

Kritisch ist, dass der Kommissionsentwurf vorsieht, die Bail-in-Regelungen der Bankenabwicklungsrichtlinie, also die Vorgaben zur Einbeziehung von Gläubigern in die Kosten der Abwicklung, erst 2018 in Kraft treten zu lassen. Nur wenn Investoren auch die Risiken ihrer Entscheidungen tragen müssen, können Fehlanreize vermieden werden. Ein europäischer Abwicklungsfonds, insbesondere ohne klare Regeln für einen Bail-in-Mechanismus, bringt die Gefahr mit sich, dass auf die Heranziehung der Aktionäre und Gläubiger verzichtet wird, so dass die Lasten auf alle Banken bzw. Staaten der Eurozone verlagert werden. Ohne Bail-in hätten Investoren keinen Anreiz, Risiken realistisch zu bewerten; sie könnten sich blind auf eine Stützung durch den europäischen Abwicklungsfonds verlassen.

Auf Basis dieser Überlegungen spricht sich die Bundesregierung für eine zweistufige Vorgehensweise aus: Sobald

die einheitliche Aufsicht funktionsfähig ist, die Bankenabwicklungsrichtlinie verabschiedet und die Kapitalregelungen entsprechend Basel III in Kraft getreten sind, wird zunächst ein Abwicklungsmechanismus installiert, der auf einem Netzwerk eng koordinierter nationaler Abwicklungsbehörden basiert. Ein einheitliches Abwicklungsgremium soll die konsistente Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften sicherstellen und über Koordinations- und Mediationsbefugnisse im Falle einer grenzüberschreitenden Bankenabwicklung verfügen.

Anstelle eines zentralen europäischen Abwicklungsfonds, der erst über viele Jahre hinweg durch Beiträge des Finanzsektors aufgebaut werden muss, sollte ein europäisches System nationaler Abwicklungsfonds geschaffen werden, wie sie in manchen Mitgliedstaaten bereits bestehen. Ein solches Netzwerk könnte eine mit der Verantwortung konsistente Haftungsstruktur und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gewährleisten. Bestehende Altlasten würden so von der nationalen Ebene getragen. Ein vorab festgelegter Lastenteilungsschlüssel auf Basis klarer und transparenter Regeln würde dazu beitragen, mögliche Konflikte mit Blick auf die Abwicklungsfinanzierung zu vermeiden und so die schnelle und effektive Abwicklung von grenzüberschreitend tätigen Banken ermöglichen. Sollten zusätzliche Finanzmittel benötigt werden, z.B. weil die Bankenabwicklungsfonds nicht ausreichen, könnte der öffentliche Sektor einspringen, um einen glaubwürdigen Letztsicherungsmechanismus sicherzustellen. Dabei sollte zunächst der jeweilige Mitgliedstaat herangezogen werden und nur zuletzt der ESM, nämlich erst dann, wenn ein Mitgliedstaat ansonsten überfordert wäre, und auch nur auf Antrag des Mitgliedstaats und gegen Konditionalität. Durch die vorrangige Beteiligung des Mitgliedstaats an den Kosten der Abwicklung würde Fehlanreize im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der nationalen Wirtschaftspolitik eingedämmt.

Ein derart ausgestalteter Abwicklungsmechanismus hätte den weiteren Vorteil, dass mit diesem dezentralen Ansatz die rechtssichere Anwendung nationalen Rechts leichter sichergestellt werden könnte.

Ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus dieser Gestalt, der zunächst auf eine enge europäische Kooperation basierend auf national initiierten Entscheidungen setzt, ist auch ohne eine Vertragsänderung zu erreichen. Ein solcher Mechanismus steht in Einklang mit den derzeitigen wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Gegebenheiten. Eine solche Lösung verschafft uns zudem die notwendige Zeit, um eine mögliche 2. Stufe vorzubereiten, ggf. auf der Basis von Vertragsänderungen.