

Bankenabwicklung: Zwischen Fata Morgana und Wirklichkeit

Der Turm von Babel sollte bis in den Himmel reichen. Gott strafte die Bürger von Babel für diesen Hochmut mit Sprachverwirrung. Offenbar finden hohe Türme, Hybris und Sprachverwirrung immer noch in den Finanzmetropolen dieser Welt zusammen. Nur hält sich Gott inzwischen mit direkten Eingriffen zurück. Stattdessen müssen die Regierungen ran, wenn ihnen die Banktürme über den Kopf zu wachsen drohen. Sie orientierten sich dabei zuletzt eher an der Bergpredigt als am Alten Testament.

Künftig will sich die EU wieder mehr gemäß den rauen Regeln der Marktwirtschaft verhalten. Zwar dauerte es wie üblich etwas länger, doch nun bekommen die 28 Staaten endlich gemeinsame Regeln zum Umgang mit kriselnden Banken.

Neben der Bankenabwicklungsrichtlinie BRRD¹, welche die Abwicklungsregeln in der gesamten EU harmonisiert, delegieren die Staaten der Bankenunion (derzeit die Eurozone, eventuell später noch Dänemark) in der Verordnung zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus² (SRM-VO) die Entscheidung zur Abwicklung von Banken an einen gemeinsamen Abwicklungsausschuss, der auf einen gemeinsamen Abwicklungsfonds zugreifen kann. Im Gegensatz zum Aufsichtsmechanismus mithilfe der EZB, welche sich nur auf die 128 „bedeutenden“ Banken der Bankenunion bezieht, gelten die Vorschriften der SRM-VO für alle Banken der Bankenunion.

Die damit verbundene Hoffnung: Banken sollen nicht länger Staaten erpressen können, weil ihre Pleite die Finanzstabilität bedroht. Zugleich soll der Teufelskreis zwischen Staats- und Bankschulden verringert werden, welcher Irland, Spanien und Zypern unter den Euro-Rettungsschirm getrieben hat.

Politischer Kontext der Bankenunion

In der Zeit vom 1. Oktober 2008 bis zum 1. Oktober 2012 genehmigte die Kommission EU-weit staatliche Beihilfen an den Finanzsektor in Höhe von 5,1 Billionen Euro (40% des EU-BIP).³ Tatsächlich in Anspruch genommen wurde davon „nur“ ein Drittel, ein Großteil in Form von Garantien. Der Höchststand an gleichzeitig beanspruchten Hilfen lag bei 900 Milliarden Euro im Jahr 2009. Zur Rekapitalisierung wurden 410 Milliarden

¹ Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, 2014/59/EU, 15.5.2014

² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds, 2013/0253 (COD). Deutsche Sprachzitate in diesem Artikel anhand der Fassung vom 23.4.2014. SRM ist die Abkürzung für „single resolution mechanism.“

Die politische Einigung konnte zwar noch vor der Europawahl erzielt werden, das Europaparlament hatte die Verordnung aber nur in erster Lesung behandelt. Mit einiger Verzögerung ist am 10.7.2014 der politische Abschluss des Gesetzesvorhabens erfolgt.

³ EU-Kommission: „Bericht über staatliche Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten – Herbstausgabe 2012“, KOM(2012)778 endg., 21.12.2012

Euro aufgewandt. Deutschland lag dabei mit 64 Milliarden Euro an zweiter Stelle – hinter Großbritannien mit 82 Milliarden Euro und fast gleichauf mit Irland und Spanien.⁴

Die Verantwortung für die Bankenrettungen lag aber weitgehend auf nationaler Ebene. Die Staats- und Regierungschefs koordinierten sich zwar und übten aufeinander Druck aus, die Risiken landeten aber in den nationalen Staatshaushalten.⁵ Zwar drängten einige Staaten schon früh auf eine gemeinschaftliche Lösung. Dies wurde jedoch von anderen Staaten – allen voran Deutschland – verhindert. Dazu gehörte auch der Vorschlag eines europäischen Bankenrettungsfonds.⁶

In die Rettungen waren auch die Zentralbanken und die EU-Kommission involviert. Die EU-Verträge billigen der Kommission große Kompetenzen zu, um gegen wettbewerbsverzerrende Maßnahmen vorzugehen. Dazu gehören auch Staatshilfen, im EU-Jargon Beihilfen genannt. Staatliche Beihilfen sind in der EU grundsätzlich verboten, d.h. nur unter außergewöhnlichen Umständen gestattet. Die Kommission hat daher jede Bankenrettungsmaßnahme separat als Beihilfe „zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben“ zu genehmigen.⁷ Sie tut dies aber nur unter Auflagen und hat dabei ein großes Ermessen. Ihre Vorgaben kann sie notfalls auch mit einem Beihilfverfahren gegen den jeweiligen Staat durchsetzen. So war die Kommission die treibende Kraft hinter der Abwicklung der WestLB.

Um mit möglichst einheitlichen Maßstäben vorzugehen und sich gegen den Vorwurf der Willkür zu wappnen, konkretisiert die Kommission ihr Ermessen in Mitteilungen. An diese ist sie faktisch gebunden.⁸ Zum Beginn der Krise verhängte die Kommission zwar vielerlei institutsspezifische Auflagen, setzte den milliardenschweren Rettungspaketen aber insgesamt wenig entgegen. Mit der Verlagerung der Bankenkrise auf die Peripherie und der damit veränderten Großwetterlage legt sie inzwischen strengere Maßstäbe an. Nach der neuesten Fassung von 31. Juli 2013 müssen Eigentümer und nachrangige Gläubiger für Verluste herangezogen werden, bevor Staatshilfen genehmigt werden können. Ausnahmen sind nur bei Gefährdung der Finanzstabilität erlaubt.

Dieses Beihilferecht wird auch mit dem neuen Abwicklungsregime nicht außer Kraft gesetzt. Eine Bankenabwicklung mittels der neuen Regeln kann daher nicht hinter die Mindestanforderungen des Beihilferechts zurückfallen. Ändert sich die politische Großwetterlage und das wirtschaftliche Umfeld, dürfte die Kommission ihre Bankenmitteilungen aber wieder zurücknehmen oder revidieren.

Im Lauf der Krise verschärfte die Kommission aber nicht nur ihre Beihilfebestimmungen, sondern legte auch Gesetzesinitiativen vor. Dazu gehörte ein „EU-Rahmen für das Krisenmanagement im Finanzsektor“ vom Herbst 2010, der im Juni 2012 in den Entwurf

⁴ EU-Kommission: „State Aid Scoreboard 2013 – Aid in the context of the financial and economic crisis“, abgerufen am 28.5.2014, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html

⁵ So zum Beispiel in Irland, wo das Bail-out seiner Banken den Staat in kürzester Zeit ruinierte.

⁶ Ein sehr lesenswerter Artikel ist: C. Gammel, R. Löw, „Jedem seine Scheiße‘. Wie Angela Merkels nationaler Egoismus die EU aufs Spiel setzt“, Blätter für deutsche und internationale Politik, 5/2014

⁷ Artikel 107 AEUV, Absatz 3b

⁸ Im Detail siehe Deutscher Bundestag, Referat PE 2: „EU-Sachstand: Finanzstabilität als Ausnahmetatbestand für Bail-in“, 8.5.2014

für die Abwicklungsrichtlinie mündete.⁹ Parallel brachte die Bankenrettung in Spanien das erste große europäische Flächenland in finanziellen Notstand. Unter diesem Eindruck beschlossen die EU-Regierungschefs im Juni 2012 zusätzlich die Gründung einer Bankenunion. Diese sollte den Banken der Eurozone den Weg zu Mitteln des Euro-Rettungsschirms ESM ebnen, sobald sie unter eine gemeinsame Aufsicht gestellt wurden.

Zentrales Anliegen der Bankenunion war, den Teufelskreis zwischen Staats- und Bankschulden zu brechen. Der erste Entwurf der EU-Kommission für die Bankenunion vom September 2012 ging weit über die gemeinsame Aufsicht und den Zugang zum ESM hinaus. Die erste Säule der Bankenunion sollte die Ansiedlung der Bankenaufsicht bei der EZB sein. Die zweite Säule sollte der gemeinsame Abwicklungsmechanismus sein, der mit der SRM-VO umgesetzt wird. Die dritte Säule sollte ein gemeinsames Einlagensicherungssystem sein, das inzwischen fallengelassen wurde. Mitunter werden auch die infolge von Basel III verschärften Eigenkapitalregelungen zur Bankenunion hinzuge-rechnet (CRR/CRD IV, „single rulebook“).

Die Bankenunion stellt eine Zäsur dar, wird aber an den Schuldenproblemen der Krisenstaaten wenig ändern. Denn die neuen gemeinsamen Mechanismen dürfen nicht für Altlasten verwendet werden. Um die Hinübernahme von Altlasten in die Bankenunion zu verhindern, führt die EZB derzeit eine „umfangreiche Bilanzprüfung“ der künftig von ihr beaufsichtigten Banken durch. Am Ende aufgedeckte Kapitallücken müssen von den Banken selbst und, wenn dies nicht gelingt, von den jeweils betroffenen Staaten geschlossen werden.

Nach derzeitigem Stand wird damit gerechnet, dass bis zu 30 Banken den Stresstest nicht bestehen könnten.¹⁰ Gerade in Südeuropa hat sich die Krise durch die Austeritätspolitik tief in die Realwirtschaft gefressen. Doch nicht alle durchgefallenen Banken müssen automatisch zu Pleitekandidaten werden. Der Bilanztest beruht auf Daten von Ende 2013. Seitdem haben die Banken ihre risikobehafteten Bestände abgebaut und ihr Eigenkapital erhöht. Bei einer Umfrage unter den Banken rechneten nur 7% der Banken damit, dass sie sich nach der Bilanzprüfung neues Kapital beschaffen müssen. Die höchste Quote war in Spanien und Italien, in Deutschland ist nur eine Bank der Meinung.¹¹ In Einzelfällen dürfte sich damit die Frage einer Abwicklung stellen.

Die Abhängigkeit zwischen Banken- und Staatsschulden hat zuletzt eher zu- als abgenommen. Der Anteil von heimischen Staatsanleihen in den Bilanzen der heimischen Banken ist in den meisten Eurostaaten stark gestiegen – bei italienischen Banken etwa von 59 Prozent Ende 2010 auf 76 Prozent im Juni 2013.¹²

⁹ Siehe Internetseite der EU-Kommission zur Krisenbewältigung: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_de.htm#maincontentSec5

¹⁰ Handelsblatt: „Angst vor dem schwarzen Montag“, 11.7.2014

¹¹ Börsen-Zeitung: „EZB-Test wirkt überflüssig“, 23.7.2014

¹² Die Bank: „Für die Bankenunion gut gerüstet“, Mai 2014

Was bringen die neuen Abwicklungsregeln?

Bankenabwicklung im Sinne der neuen Regeln bedeutet nicht, dass eine kriselnde Bank im klassischen Sinne in die Pleite geht. Abwicklung steht für ein geordnetes Verfahren, bei dem die Bank ganz oder in Teilen liquidiert oder verkauft werden kann, aber eben auch ganz oder in Teilen wieder lebensfähig gemacht werden kann.

Voraussetzung für ein solches Abwicklungsverfahren ist, dass eine Bank erstens bestandsgefährdet ist, zweitens keine alternative private oder aufsichtliche Maßnahme in Betracht kommt (Abwicklung als „ultima ratio“) und drittens die Abwicklung im öffentlichen Interesse ist. Wegen kritischer Funktionen („Systemrelevanz“) darf also ein reguläres Insolvenzverfahren nicht in Frage kommen.

EU-weit erhalten die Aufsichtsbehörden zukünftig vier Abwicklungsinstrumente. Notleidende Vermögensgegenstände können erstens in eine Zweckgesellschaft abgespalten und dort abgewickelt werden („Bad Bank“-Modell). Alternativ dazu können zweitens systemrelevante Geschäftsteile in eine Brückenbank übertragen werden, während die Restbank liquidiert wird. Drittens kann die Bank ganz oder in Teilen veräußert werden. Viertens können Eigentümer und Gläubiger dazu gezwungen werden, auf Forderungen zu verzichten („Bail-in“). Das „Bad Bank“-Modell darf nur mit einem der anderen Abwicklungsinstrumente eingesetzt werden (begründet damit, dass der Bank kein unlauterer Wettbewerbsvorteil verschafft werden kann).

In den EU-Staaten müssen „Abwicklungsfinanzierungsmechanismen“ gegründet werden, die aus Beiträgen der Banken finanziert werden („Bankenabgabe“). Die Staaten der Bankenunion werden ihre Abwicklungsfonds nach und nach zu einem gemeinsamen Fonds verschmelzen. Bis Anfang 2024 soll dieser Fonds etwa 55 Milliarden Euro angesammelt haben.

Zusätzlich müssen EU-weit die Banken Sanierungspläne erstellen, die bei drohender Schieflage aktiviert werden können. Mit Hilfe der Sanierungspläne erstellt die Aufsicht zukünftig Abwicklungspläne („Bankentestamente“), die an den berühmten-berühmten Rettungswochenenden die Abwicklungsentscheidungen erleichtern sollen. Zudem finden sich viele Regeln, wie Aufsichtsbehörden in Sitz- und Gastlandstaaten miteinander umgehen sollen. Weiterhin erhalten die Aufsichtsbehörden Instrumente zur Frühintervention.

Die Abwicklungsrichtlinie muss bis 1. Januar 2015 umgesetzt werden. Der gemeinsame Abwicklungsmechanismus startet bereits mit Inkrafttreten der Verordnung (voraussichtlich in Kürze), kann seine Kernkompetenzen, die Entscheidung über Abwicklungen und den Rückgriff auf den Abwicklungsfonds, aber erst ab 2016 wahrnehmen. Die Regeln zum Bail-in werden ebenfalls erst ab 2016 verpflichtend.

In Deutschland gibt es bereits vergleichbare Regelungen. Das „Finanzmarktstabilisierungsgesetz“ von Oktober 2008 rief den Bankenrettungsfonds „SoFFin“ ins Leben. Mit dem darauf aufbauenden „Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung“ von 2009 wurde das Bad Bank-Instrument geschaffen, das auf die HRE und die WestLB angewendet wurde. Das Restrukturierungsgesetz von 2010 erlaubt die Auslagerung in Brückenbanken, schuf einen nationalen Bankenrettungsfonds (den Restrukturierungsfonds) und sieht Maßnahmen zur Frühintervention vor. Mit dem „Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen“ von 2013 müssen die Banken bzw. die BaFin Sanierungs-

bzw. Abwicklungspläne erstellen. Aus deutscher Gesetzeslage ist somit nur das vierte Abwicklungsinstrument (Bail-in) weitgehend neu. Bislang gab es dazu im Kreditinstitut-Reorganisations-Gesetz, einem Teilgesetz des Restrukturierungsgesetzes, nur eine Regelung ohne Biss, da sie auf Freiwilligkeit beruhte.¹³

Die USA haben mit einem eigenen Insolvenzregime in den letzten Jahren um die 500 Banken abgewickelt.¹⁴ Der Großteil (99%) davon waren sehr kleine Banken (Bilanzsumme unter 20 Milliarden Euro). Die größte abgewickelte Bank, Washington Mutual, hatte aber immerhin eine Bilanzsumme von 300 Milliarden US-Dollar.¹⁵

Der Mehrwert eines europäischen Regelwerks liegt damit klar auf der Hand. Doch kann es seiner Aufgabe gerecht werden?

Implizite Staatsgarantien für Großbanken

Von der Pleite einer kleinen Bank geht in der Regel keine Gefahr aus. Sie kann im Rahmen eines normalen Insolvenzverfahrens mithilfe der Einlagensicherung abgewickelt werden. Großbanken wurden dagegen aus historischer Erfahrung (wie der großen Depression in den 1930er Jahren) und der Angst vor Dominoeffekten bislang regelmäßig vom Staat gerettet. Die Latte dafür lag bisher sehr niedrig: So wurde z.B. die Industriebank IKB staatlich gestützt, obwohl sie es nur auf eine Bilanzsumme von 50 Milliarden Euro brachte.

Eine große Ausnahme war die Pleite der US-Bank Lehman Brothers. Sie wurde mit einer Bilanzsumme von 700 Milliarden US-Dollar bewusst nicht gerettet. Doch diese Probe aus Exempel ging gründlich schief: Die daraus folgenden Turbulenzen ließen die Finanzkrise erst recht eskalieren, so dass Großbanken seitdem umso fester mit Staatshilfen rechnen können.

Durch die implizite Staatsgarantie können sich Großbanken vergleichsweise günstig verschulden. Die Ratingagentur Standard & Poors gesteht den deutschen Großbanken einen Vorteil von ein bis zwei Ratingstufen zu.¹⁶ Inzwischen haben die Ratingagenturen den Ausblick der meisten Großbankenratings auf negativ gesetzt. Von der Glaubwürdigkeit des Bail-in sind sie aber nach wie vor nicht restlos überzeugt.¹⁷

Die OECD schätzte die aus der Staatsgarantie folgende Zinsersparnis für die 17 größten deutschen Banken auf über 20 Milliarden Euro jährlich.¹⁸ In diesem Umfang stellt der Staat also eine kostenlose Versicherung für riskante Geschäfte – zulasten der Allgemeinheit, aber auch zulasten konkurrierender kleiner Banken. Gewinne werden da-

¹³ T. Brandi und K. Geiseler: „Banking Resolution und Bail-in – gesetzliche, europäische Vorgaben“, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, (18) 2013, S. 894-896

¹⁴ Das US-Abwicklungsregime galt lange Zeit nur für Geschäftsbanken. Seit dem Dodd-Frank-Act gilt es auch für Investmentbanken.

¹⁵ B. Klaus und D. Schäfer: „Implizite Staatsgarantien verschärfen die Probleme – Trennbankensystem allein ist keine Lösung“, DIW Wochenbericht 18/2013

¹⁶ Aktuell gewährt Standard & Poors der Deutschen Bank, der Commerzbank, der Unicredit und der NordLB einen Ratingvorteil von zwei Stufen, der Deutschen Pfandbriefbank (Ex-HRE) eine Stufe.

¹⁷ Moody's: „Reassessing Systemic Support for EU Banks“, 29.5.2014

¹⁸ FAZ: „Sparkassen wollen keine europäische Bankenabgabe zahlen“, 27.5.2014

gegen nach wie vor privatisiert. Kein Wunder, dass diese Missstände Politiker und Ökonomen quer durch alle Lager auf die Palme brachten.

Bail-in statt Bail-out?

Um die offensichtlich perverse Praxis des Bail-out, also dem Herauspauken der Kapitalgeber durch den Staat, zu ändern, wurde nach Regeln zur Eigentümer- und Gläubigerbeteiligung gesucht. Das Ergebnis ist ein Mechanismus namens Bail-in (ein Wortspiel zu Bail-out), der sich prinzipiell auf die gesamte Passivseite einer Bankbilanz (d.h. sämtliche Verbindlichkeiten der Bank) erstreckt. Aktien und andere Anteile können dabei annulliert oder verwässert, Schuldtitel beschnitten oder in Eigentumstitel umgewandelt werden. Wie bei einem regulären Insolvenzverfahren werden Eigentümer und einzelne Gläubigergruppen nacheinander für die entstandenen Verluste herangezogen.

Dieses Prinzip ist nicht völlig neu. Eine Bankenrettung mit hoher Gläubigerbeteiligung gab es bereits in Island, das seine große Bankenkrise insgesamt sehr gut gemeistert hat. Dies funktionierte aber nur deswegen so gut, weil das winzige Island große Teile der Verluste im Ausland abladen konnten. Das war für die Betroffenen zwar ärgerlich, aber angesichts der Volumina kein Problem für die Finanzstabilität.

In Spanien wurde laut EU-Kommission und IWF rund 25% der Kapitulücken durch die Verlustbeteiligung von Gläubigern gedeckt und dadurch der Gesamtkapitalbedarf um 13 Milliarden Euro gesenkt. In Zypern wurden, da es kaum Anleihegläubiger gab, vor allem Besitzer von Bankeinlagen zur Kasse gebeten. So wurden bei der „Bank of Cyprus“, der größten Bank des Landes, Einlagen oberhalb von 100.000 Euro zur Hälfte gegen (weitgehend wertlose) Aktien umgetauscht. Seitdem besetzen Russen sechs der 16 Vorstandsposten – etliche russische Oligarchen waren quasi über Nacht zu Aktionären geworden.

Insgesamt lässt sich zwar ein Trend zur stärkeren Gläubigerbeteiligung erkennen, dieser ist aber nicht strikt. Laut einer Fallstudie gab es frühe Bankenrettungen mit hoher Gläubigerbeteiligung (die dänischen Amagerbanken) und späte Bankenrettungen mit niedriger Gläubigerbeteiligung (die belgische Dexia).¹⁹ Durch „schwere handwerkliche Fehler“ sollen allein in Griechenland, Zypern und Spanien unnötige Kosten für die Staaten in Höhe von 35 Milliarden Euro entstanden sein.²⁰

Seit Sommer 2013 soll laut den verschärften Beihilfavorschriften der EU-Kommission grundsätzlich ein Bail-in von Anteilseignern und nachrangigen Gläubigern erfolgen. Bei der Bankenrettung in Slowenien im Dezember 2013 wurden die neuen Vorschriften auch durchgesetzt: „Angesichts des erforderlichen Verlustausgleichs werden alle fünf Banken das Eigenkapital und die ausstehenden nachrangigen Verbindlichkeiten voll abschreiben, bevor sie weitere staatliche Unterstützung erhalten können“, heißt es in einer Pressemitteilung der Kommission.²¹ Doch die Beihilfavorschriften können von der

¹⁹ H.-J. Dübel (Finpolconsult): „The Capital Structure of Banks and Practice of Bank Restructuring. Eight Case Studies on Current Bank Restructurings in Europe“, Studie im Auftrag des Center for Financial Studies der Universität Frankfurt, Oktober 2013

²⁰ Süddeutsche Zeitung: „Ganz schön viel Lehrgeld“, 17.7.2013

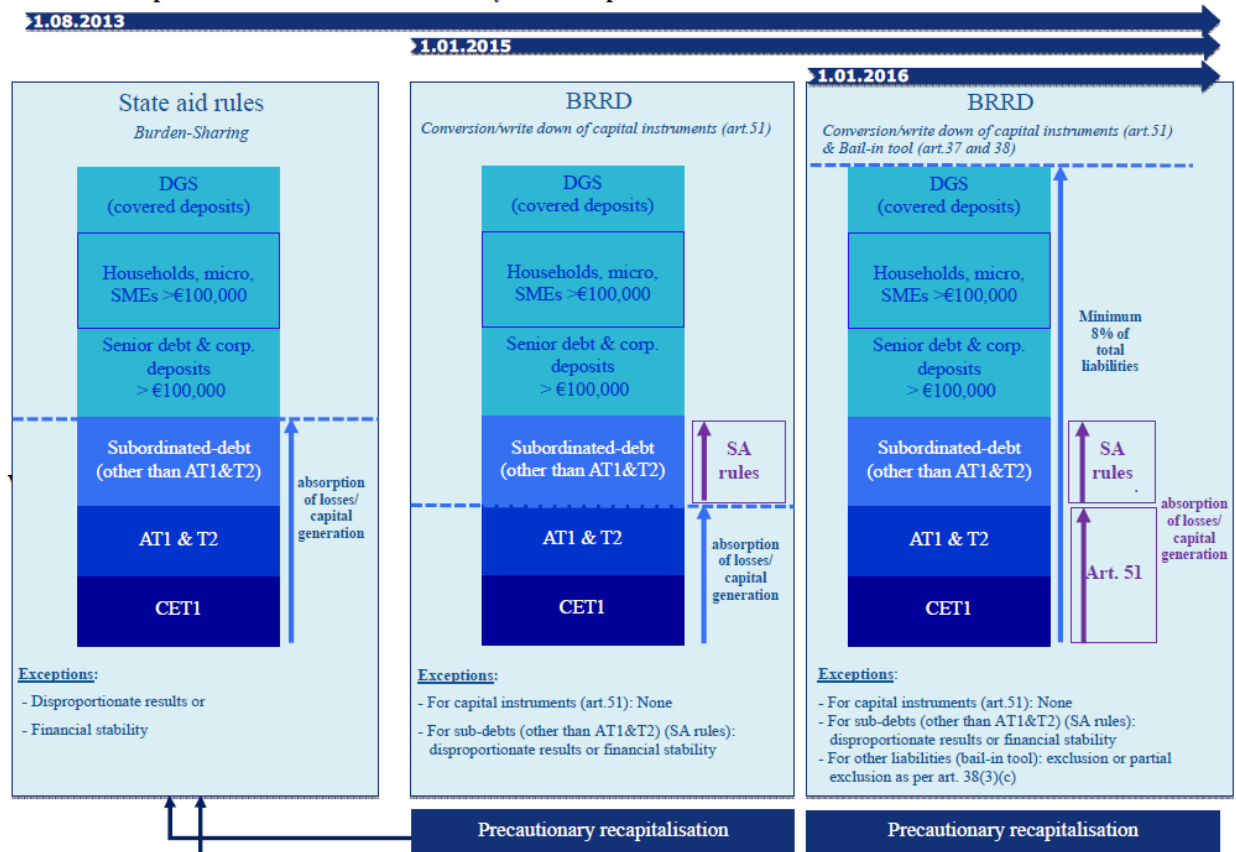
²¹ EU-Kommission: „Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt Rettungs-, Umstrukturierungs- bzw. Abwicklungsbeihilfen für fünf slowenische Banken“, Pressemitteilung vom 18.12.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1276_de.htm

Kommission jederzeit geändert werden. Die verschärfte Gläubigerbeteiligung kann außerdem durch die Kommission außer Kraft gesetzt werden, sobald die Finanzstabilität gefährdet ist.

Dazu ist die Reichweite der für alle EU-Mitgliedsstaaten bindenden Beihilfavorschriften bislang auch dadurch begrenzt, dass sie auf nationaler Ebene nicht immer rechtssicher umgesetzt werden konnten. Die Vorschriften liefen dadurch ins Leere. Dies wird sich mit der Abwicklungsrichtlinie ändern. Kapitalinstrumente müssen ab 2015 quasi-automatisch abgeschrieben oder umgewandelt werden, sobald ein Abwicklungsinstrument angewandt wird und Verluste anfallen.²² Die einzige Möglichkeit, das Abschreiben oder Umwandeln von Kapitalinstrumenten nach Artikel 59 BRRD zu umgehen, ist eine präventive Finanzhilfe (vgl. S. 22). Ab 2016 soll das Bail-in auch auf vorrangige Schuldtitel ausgedehnt werden. Dann können auch unbesicherte Anleihen und Einlagen belangt werden (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Wann gilt welche Haftungskaskade? Umfang und Systematik des Bail-in laut Beihilfavorschriften und BRRD

Annex: BRRD provisions versus State aid rules: stylised examples



Quelle: EU-Kommission: „Applicable legal framework in the light of AQR/stress test results“, Note from the Commission services, 2014

Die neue Bankenabwicklungsrichtlinie schreibt dazu ab 1.1.2016 eine konkrete Haftungskaskade vor (siehe Abbildung 2). Sie regelt die Rangfolge von Eigentümer- und

²² BRRD, Artikel 37 Absatz 2.

Gläubigergruppen sowie die mögliche Inanspruchnahme des Abwicklungsfonds, wobei der Abwicklungsbehörde eine begrenzte Flexibilität zugestanden wird. Sie sieht ein Bail-in zunächst für Kapitalinstrumente, dann für nachrangige Verbindlichkeiten, dann gleichrangig für unbesicherte Anleihen und „nichtbevorzugte“ Einlagen und schließlich von „bevorzugten“ Einlagen sowie der Einlagensicherungssysteme vor. Als bevorzugte Einlagen werden Einlagen von natürlichen Personen sowie von kleinen und mittleren Unternehmen über 100 000 Euro verstanden. Die Einlagensicherungssysteme haften in der Höhe, in der Einlagen durch die Einlagensicherung geschützt werden.

Vollständig tabu sind Einlagen, die der gesetzlichen Einlagensicherung unterliegen (im Wesentlichen private Einlagen bis 100 000 Euro *pro Bank*), besicherte Verbindlichkeiten (z.B. Pfandbriefe) und Verbindlichkeiten aus Interbankgeschäften oder Zahlungssystemen mit einer (Rest-)Laufzeit von weniger als sieben Tagen.

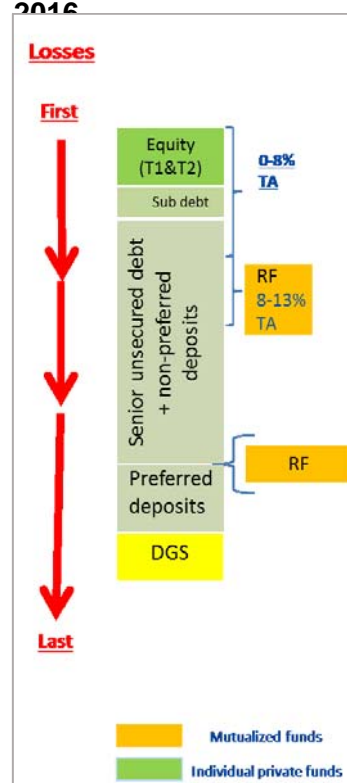
Die Abwicklungsbehörde erhält darüber hinaus noch etwas Spielraum. Verbindlichkeiten können vom Bail-in ausgenommen werden, wenn ein Bail-in in einem angemessenen Zeitrahmen nicht möglich ist, kritische Funktionen der Bank beeinträchtigt würden oder die Gefahr einer Ansteckung oder unverhältnismäßigen Wertvernichtung besteht. In diesem Fall soll ein entsprechend höheres Bail-in anderer Gläubiger bzw. ein entsprechend hoher Beitrag des Abwicklungsfonds erfolgen.

In jedem Fall dürfen Gläubigern aber keine größeren Verluste entstehen als bei einer regulären Pleite. Doch dies ist keine besonders starke Einschränkung.

Zentral ist künftig eine obligatorische Mindestbeteiligung von acht Prozent der Bilanzsumme durch Bail-in, bevor öffentliche Mittel oder der Abwicklungsfonds eingesetzt werden dürfen. Sobald die Mindestbeteiligung von acht Prozent der Bilanzsumme zustande gekommen ist, kann der Abwicklungsfonds einen Betrag von bis zu fünf Prozent der Bilanzsumme beisteuern. Reicht auch dieser Beitrag noch nicht aus, werden die Gläubiger weiter herangezogen. Bevor bevorzugte Einlagen beschnitten werden (d.h. Einlagen von KMU und Privatpersonen über 100 000 Euro), kann der Fonds abermals einspringen. Erst dann ist auch der Rückgriff auf öffentliche Hilfen erlaubt.

Ein Mindestbeitrag von acht Prozent klingt nach wenig, ist aber eine ganze Menge: Bei der Commerzbank entspricht dies einem Betrag von knapp 50 Milliarden Euro, der bei einer Pleite von Eigentümern und Gläubigern geschultert werden müsste. Doch die öffentlich kommunizierten 8 Prozent werden durch eine Sonderregelung schon wieder unterlaufen. Die Staaten können ihre Abwicklungsfinanzierungsmechanismen nämlich alternativ auch anzapfen, wenn ein Bail-in von 20 Prozent der risikogewichteten Aktiva erfolgt ist, der Abwicklungsfinanzierungsmechanismus über einen Betrag von mindestens 3 Prozent der gedeckten Einlagen verfügt und die Bank auf konsolidierter Basis weniger als 900 Milliarden Euro an Vermögenswerten be-

**Abbildung 2:
Haftungskaskade ab
2016**



Quelle: Fußnote 26.

sitzt.²³

Eigentlich ist diese Sonderregelung für die Staaten außerhalb der Bankenunion reserviert, weil die SRM-VO sie explizit ausschließt.²⁴ Aus nicht nachvollziehbaren Gründen will die Bundesregierung diese Regelung aber dennoch bei der nationalen Umsetzung der BRRD implementieren.²⁵ Dies würde die obligatorische Gläubigerbeteiligung deutlich senken (siehe Tabelle 1). Zwar kommt es im Einzelfall auf die Kapitalstruktur der Bank an. Bei den zehn in Tabelle 1 genannten Banken liegt die Mindestbeteiligung nach risikogewichteten Aktiva aber durchschnittlich nur bei 60 Prozent der Mindestbeteiligung nach Bilanzsumme. Zudem ist die Risikogewichtung auch noch manipulierbar, da sie von den Banken selbst berechnet wird.

Tabelle 1: Bilanzsumme, risikogewichtete Aktiva und daraus folgendes Mindest-Bail-in

Angaben aus dem Jahr 2010 in Mrd. Euro

	Bilanzsumme (Total Assets, TA)	Risikogewichtete Aktiva (Risk Weighted Assets, RWA)	obligatorisches Bail-in	
			8 %-Regel	20 % der RWA
Deutsche Bank	1906	347	152	nicht anwendbar
Commerzbank	771	268	62	54
LBBW	374	121	30	24
HRE-Gruppe	328	19	26	4
DZ Bank AG	324	89	26	18
Bayern LB	316	124	25	25
Nord LB	229	87	18	17
WestLB	192	49	15	10
HSH Nordbank	151	41	12	8
Landesbank Berlin	134	35	11	7

Quelle: DIW Wochenbericht Nr. 46, 2011, basierend auf EBA-Stresstestdaten von 2010.

Abwicklung von Großbanken: mehr Wunsch als Wirklichkeit

Theoretisch kann die Eigenkapitalquote einer Bank durch Bail-in beliebig verbessert und ihre Insolvenz damit verhindert werden. Unter derzeitigen Bedingungen dürfte ein Bail-in nur eingeschränkt praktikabel sein. Ein typischer Umstand, der zur Pleite einer Großbank und einer systemischen Finanzkrise führt, ist das Platzen einer Blase. Typischerweise sind dann gleich mehrere Banken angeschlagen und es herrscht eine Atmosphäre des Misstrauens. Für eine auf der Kippe stehende Bank ist dies lebensbedrohlich, weil ihre Kapitalquellen versiegen. Versuche, sich Geld durch Notverkäufe zu verschaffen, treiben die Preise für Vermögenswerte in den Keller, was zu weiteren Buchverlusten führt und den Teufelskreis in Gang hält.

²³ BRRD, Artikel 44 Absatz 8

²⁴ SRM-VO, Artikel 27 Absatz 11
Dies sieht auch die EU-Kommission so (vgl. Nachbericht des BMF zum Ecofin am 20./21. Juni 2013, Finanzausschuss-Drs. 17(7)560).

²⁵ Regierungsentwurf zum BRRD-Umsetzungsgesetz vom 9.7.2014, dort Änderung des Restrukturierungsfondsgesetzes, Paragraph § 7a Absatz 6

Natürlich könnte die Aufsicht entscheiden, die angeschlagenen Banken sukzessive in Abwicklungsverfahren zu schicken. Mit jeder Abwicklung würden aber Panik und Verluste weiter vergrößert. Die Pleite von Lehman Brothers – mit 700 Milliarden Dollar Bilanzsumme noch keine ungewöhnlich große Bank – lehrte, wie unvorhersehbar die Ansteckungseffekte sein können. Da Banken in Abwicklung zeitweise vom Kapitalmarkt abgeschnitten werden, müssten Engpässe mit Mitteln des Abwicklungsfonds überbrückt werden. Bräuchten immer mehr Banken Unterstützung, würde der Abwicklungsfonds schnell gesprengt. Der Staat stände dann vor der Wahl, das System wie bisher mit massiven Finanzhilfen zu stützen oder einen Kollaps zu riskieren.

Kein Wunder, dass die Automatismen der BRRD und SRM-VO zur Eigentümer- und Gläubigerbeteiligung bei der Gefahr einer gesamtwirtschaftlichen Störung außer Kraft gesetzt werden können (vgl. S. 22). Der Staat kann dann präventiv Kapitalspritzen oder Garantien gewähren und das Bail-in wird auf die laxeren Beihilfebestimmungen der EU-Kommission reduziert.

Praktisch sind dem Bail-in durch Ausnahmen und Ausweichreaktionen weitere Grenzen gesetzt. Bei einer durchschnittlichen Bank entsprechen bereits die explizit von der BRRD von einem Bail-in ausgenommenen Verbindlichkeiten ungefähr der Hälfte der gesamten Verbindlichkeiten.²⁶ Ebenfalls stehen bei Zentralbanken hinterlegte Sicherheiten weder für ein Bail-in noch für eine Übertragung in eine Bad Bank oder Brückenbank zur Verfügung. Finance Watch zufolge können daher Banken mit hohen Verbindlichkeiten gegenüber der Zentralbank kaum abgewickelt werden.²⁷

Generell greifen Banken seit der Finanzkrise verstärkt auf besicherte Finanzierungsformen zurück. Es ist zu erwarten, dass Anleger und Investoren zukünftig noch viel stärker auf Instrumente ausweichen, die von einem Bail-in ausgenommen sind. Im Ernstfall wären dann womöglich nicht genügend Bail-in fähige Verbindlichkeiten vorhanden.

Die neuen Abwicklungsregeln gehen dieses Problem bereits an. In den Abwicklungsplänen sollen Mindestanforderungen an Eigenmitteln und abschreibungsfähigen Verbindlichkeiten festgelegt werden. Ihre Höhe soll von der Größe, dem Risiko und dem Geschäftsmodell der jeweiligen Bank abhängen. Auf internationaler Ebene werden derzeit Mindeststandards für global systemrelevante Banken verhandelt, die in die Vorgaben der europäischen Aufseher einfließen dürften. Neben quantitativen Anforderungen werden auch qualitative Kriterien einzuhalten sein. Doch die Details sind noch unklar.

Der wissenschaftliche Beirat des Finanzministeriums möchte dabei vermieden wissen, dass Bail-in-fähige Titel von anderen wichtigen Banken gehalten oder abgesichert werden und dann wegen befürchteter Kettenreaktionen das Bail-in nicht angewandt wird.²⁸ Allein die Deutsche Bank ist innerhalb des Finanzsystems mit 250 Milliarden Euro verschuldet und hält Forderungen gegen andere Banken in Höhe von 303 Milliarden Euro.²⁹ Den Ausweg sieht der Beirat in speziellem Nachrangkapital, dass nicht von ande-

²⁶ EU-Kommission: „Bail-in tool: a comparative analysis of ‚the institutions‘ approaches“, Working Paper, 18.10.2013

²⁷ F. Lindner, N. Soemer und T. Theobald : „Chancen und Risiken der Europäischen Bankenunion“, IMK Policy Brief, Mai 2011

²⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: „Stellungnahme zur aktuellen Entwicklung der Europäischen Bankenunion. Plädoyer für ein glaubwürdiges Bail-in“, Januar 2014

²⁹ FAZ: „Deutsche Bank hat hohen Derivatebestand“, 2.6.2014

ren Banken gehalten werden darf. Die Schweiz schreibt den Großbanken beispielsweise spezielle Wandelanleihen („CoCo-Bonds“) im Umfang von ca. 5 Prozent der Bilanzsumme vor, die bei Bedarf in Eigenkapital umgewandelt werden können.

Solches Bail-in-Kapital muss natürlich erst aufgebaut werden. Das ist nicht ganz ohne: Der Beirat des BMF geht für die europäischen Banken bei einer vergleichbaren Regelung wie in der Schweiz von einem Gesamtumfang von zwei Billionen Euro aus. Das ist in absehbarer Frist nicht zu schaffen.

Aber auch die Mindestanforderungen dürften nicht vermeiden, dass ein größeres Bail-in wieder einmal die Dummen besonders gefährdet (also diejenigen, die sich nicht rund um die Uhr mit Finanzmärkten beschäftigen). Viele Profis werden ihre Gelder im Krisenfall bereits rechtzeitig abgezogen haben. Besonders groß sind die möglichen Kollateralschäden beim Bail-in von Einlagen. Einlagen von Kommunen und anderen Gebietskörperschaften unterliegen nicht der Einlagensicherung und sind deswegen ungeschützt.³⁰ Die Leidtragenden wären dann letztlich doch wieder Bürger, die man eigentlich schützen wollte. Hier ist zu hoffen, dass die Abwicklungsbehörde von der Möglichkeit, bestimmte Verbindlichkeiten vom Bail-in auszunehmen, dann auch sinnvoll Gebrauch machen wird.

Privatpersonen mit großen Einlagen können ein Bail-in dagegen einfach dadurch umgehen, indem sie ihre Einlagen in Tranchen von bis zu 100 000 Euro auf mehrere Banken aufteilen, wodurch sie unter die Einlagensicherung fallen. Ein Bail-in ist somit viel weniger treffsicher als etwa eine Vermögensabgabe, wenn große Vermögen zur Bewältigung einer Krise herangezogen werden sollen.

Grenzüberschreitende Geschäfte schwer zu belangen

Neben den genannten Gründen erschweren rechtliche Hürden die Abwicklung. Praktisch jede Großbank ist grenzüberschreitend tätig, so dass Konzernteile oder Vermögensgegenstände ausländischem Recht unterliegen (z.B. wegen einer Niederlassung oder bewussten Rechtswahl). Schlimmer noch: je nachdem, ob es sich um Sachen³¹, vertragliche Forderungen, Gesellschaftsanteile oder Wertpapiere handelt, gelten jeweils eigene Rechtsverhältnisse und Einschränkungen.³² Die Abwicklungsbehörde kann daher nur begrenzt eingreifen. Die Übertragung in eine Bad Bank bzw. Brückenbank oder eine Beschneidung im Rahmen eines Bail-in müsste aber im Ausland rechtlich anerkannt werden, damit sie angeordnet werden kann. Aus der Abwicklung deutscher Banken ist bekannt, welchen Sprengstoff dies birgt.

Der Ausweg aus diesem Dilemma kann nicht die Vereinheitlichung sämtlicher Rechtsordnungen sein. Stattdessen empfiehlt eine Prinzipienliste des Finanzstabilitätsrats FSB, das bisherige Non-Plus-Ultra in Fragen internationaler Kooperation, dass Staaten

³⁰ Bestenfalls kann ein Staat im Zuge der nationalen Umsetzung der neuen Einlagensicherungsrichtlinie von einer optionalen Schutzregelung für lokale Behörden mit einem Jahreshaushalt von 500.000 Euro Gebrauch machen.

³¹ Hierzu gehören auch Grundstücke im Ausland, was sich letztlich auch auf Pfandbriefe auswirkt.

³² M. Lehmann und S. Hoffmann: Bankenrestrukturierung mit Hindernissen: Die Übertragung im Ausland belegener systemrelevanter Funktionen, Wertpapier-Mitteilungen, 67 (2013), Heft 30, S. 1389-1436

die Beschlüsse federführender Aufsichtsbehörden gegenseitig anerkennen.³³ Doch die Vereinbarung ist rechtlich nicht verbindlich – die Kooperation kann also nicht erzwungen werden. Sollte nun eine europäische Behörde handfeste finanzielle Interessen US-amerikanischer Gläubiger tangieren, dürfte es mit der internationalen Kooperation schnell vorbei sein. Der Abwicklungsbehörde kann folglich Vermögenstitel nicht rechtsicher übertragen oder umwandeln lassen.³⁴

Die USA waren klug genug, dem vorzubeugen: Ausländische Großbanken müssen ihr US-Geschäft künftig in einer eigenen Holding konsolidieren, die dann wie eine US-Bank behandelt wird und auf welche die Aufsicht daher gut zugreifen kann. Die Holding muss auch besondere Eigenkapitalanforderungen eigenständig erfüllen. Analysten schätzen die Kosten für die mit am stärksten betroffene Deutsche Bank auf 5 bzw. 6 Prozent des Jahresgewinns.³⁵ Die Europäer konnten sich zu solch einer konsequenten, für die Banken teuren Maßnahme aber wieder einmal nicht durchringen.

Der Vorteil der gemeinsamen Abwicklungsregeln ist, dass die rechtlichen Konflikte zumindest innerhalb Europas deutlich entschärft werden. Doch uneingeschränkt gilt dies auch wieder nur für die Bankenunion. Dort wird über das ob und wie der Abwicklung in einem zentralisierten Gremium entschieden, dem Abwicklungsausschuss. Sobald der Rest der EU ins Spiel kommt, ist schon wieder Schluss mit bindenden Entscheidungen. Das ist besonders misslich, denn die meisten größeren Banken der Eurozone haben Ableger in Großbritannien oder ggfs. anderen Staaten, die nicht Mitglied der Bankenunion sind. Deren nationale Aufsichten müssen gesondert in die Abwicklungsentscheidung eingebunden werden. Das gleiche ist der Fall, wenn die notleidende Bank eine übergeordnete Konzerneinheit mit Sitz außerhalb der Bankenunion hat. Zwar wurden für solche Fälle EU-weite Abwicklungskollegien geschaffen. Doch gemäß Abwicklungsrichtlinie ist „das Abwicklungskollegium kein Entscheidungsgremium, sondern eine Plattform, die die Entscheidungsfindung der nationalen Behörden erleichtern soll. Die gemeinsamen Entscheidungen werden von den betreffenden nationalen Behörden gefasst“.³⁶ Die SRM-VO stellt daher fest: „Die Richtlinie verhindert nicht, dass die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Abwicklung grenzübergreifend tätiger Gruppen getrennte und potenziell inkohärente Entscheidungen treffen, die sich auf die Abwicklungskosten insgesamt auswirken können“.³⁷

Das zeigt das zentrale Problem: Den Kollegien fehlt die zentralisierte Abwicklungskompetenz des SRM. Es gibt kein bindendes Verfahren, wie ein Dissens unter den nationalen Abwicklungsbehörden über Teile eines Abwicklungskonzepts aufgelöst werden kann. Letztlich sind also bei Abwicklungsentscheidungen mit dem Rest der EU und dem außereuropäischen Ausland Konflikte vorprogrammiert, die nicht wirksam ausgeräumt werden können.

³³ FSB: „Key Attributes of Effective Resolution Systems for Financial Institutions“, Oktober 2011

³⁴ O. Wunsch: „Die Quadratur des Kreises: Rechtliche und ökonomische Aspekte der Abwicklung von Banken“, Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht, 84 (2012), Heft 6, S. 523-534

³⁵ Handelsblatt: „Teure Regel für die Deutsche Bank“, 17.2.2014 (Kosten von 400 Millionen Euro), Handelsblatt: „US-Regulierung trifft Deutsche Bank weniger als erwartet“, 7.4.2014

³⁶ BRRD, Erwägungsgrund 98

³⁷ SRM-VO, Erwägungsgrund 10

Ineffizientes Entscheidungsverfahren

Selbst in der Bankenunion ist das Abwicklungsverfahren noch zu kompliziert. Die zentrale Rolle bei der Abwicklung kommt dem sogenannten Abwicklungsausschuss zu. Diesem gehören fünf ständige Mitglieder an, die in einem offenen Auswahlverfahren für fünf Jahre bestimmt werden. Zusätzlich werden nationale Vertreter der Abwicklungsbehörden der jeweils betroffenen Staaten beteiligt. Auch die Kommission und die EZB sind stark involviert. Zusätzlich kann auch der Europäische Rat in das Verfahren einbezogen werden.

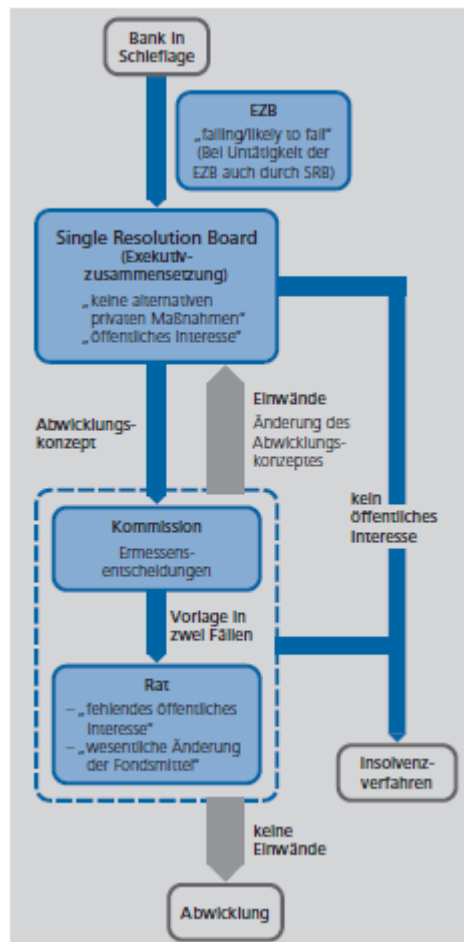
Das Abwicklungsverfahren läuft wie folgt ab (siehe Abb. 3): Die Abwicklung kann bei Bestandsgefährdung einer Bank von der EZB und, wenn diese nicht tätig werden will, auch vom Abwicklungsausschuss ausgelöst werden. Wenn die anderen Kriterien für die Abwicklung erfüllt sind (Abwicklung alternativlos und im öffentlichen Interesse), wird in einer Exekutivsitung des Abwicklungsausschuss von den fünf ständigen Mitgliedern ein Abwicklungskonzept beschlossen. Die Vertreter der Abwicklungsbehörden der jeweils betroffenen Staaten werden dabei angehört, haben aber kein Stimmrecht. Damit soll der Einfluss der Regierungen – üblicherweise die Bremsen in solchen Verfahren – zurückgedrängt werden. Ebenfalls ohne Stimmrecht nehmen die EZB und die EU-Kommission an der Beratung teil.

Das beschlossene Abwicklungskonzept wird anschließend von der EU-Kommission geprüft. Diese kann ein Veto einlegen, das vom Europäischen Rat bekräftigt werden muss. Das Konzept muss dann innerhalb weniger Stunden überarbeitet werden. Die EU-Kommission prüft ferner, ob die EU-Beihilfavorschriften eingehalten werden und kann andernfalls intervenieren.

Bei Verwendung von mehr als fünf Milliarden Euro aus dem Abwicklungsfonds (wobei Liquiditätshilfen nur halb gezahlt werden) kann ein einzelner Vertreter einer nationalen Aufsichtsbehörde das Abwicklungskonzept in die größere Plenarsitzung des Ausschusses rufen, um es dort neu zu verhandeln.³⁸ Dort nehmen auch die nationalen Aufsichtsbehörden mit Stimmrecht teil.

Der Einfluss der Regierungen – üblicherweise die Bremsen in solchen Verfahren – wurde damit deutlich eingeschränkt. Der Rat kann nur noch auf Initiative der Kommission tätig werden. Da die Regierungen das Abwicklungskonzept aber bei jeder größeren Rettung mittels des nationalen Vertreters ihrer Abwicklungsbehörde in die Plenarsitzung holen können, können sie dennoch in die Entscheidung hineingrätschen. Ihr Einfluss ist

Abbildung 3: Entscheidungsprozess im einheitlichen Abwicklungsmechanismus



Quelle: Deutsche Bundesbank, vgl. Fußnote 39.

³⁸ SRM-VO, Artikel 50 Absatz 2

natürlich begrenzt. Von etlichen nationalen Aufsehern dürfte aber eher ein opportunistisches Verhalten zu erwarten sein als eine Entscheidung im gesamteuropäischen Interesse. Das Ziel des Europaparlaments, alle wesentlichen Entscheidungen im kleinen Exekutivgremium zu halten, wurde damit letztlich nicht erreicht.

Allerdings ist jetzt schon fraglich, ob der Abwicklungsausschuss seine Kompetenzen nicht überschreitet. Laut Bundesbank sind die Kompetenzen des Abwicklungsausschuss trotz einiger Einschränkungen vergleichsweise großzügig gefasst: Zum einen sind die Zurückweisungs- und Änderungsbefugnisse von Kommission und Rat auf bestimmte Aspekte beschränkt, zum anderen ist die dafür vorgesehene Frist von 24 Stunden sehr knapp bemessen. Dies steht im Konflikt mit der Meroni-Rechtsprechung, wonach nur die im EU-Primärrecht genannten Organe Entscheidungen mit größerem Ermessen treffen dürfen (dies sind in diesem Fall die Kommission und der Rat).³⁹

Obwohl das Entscheidungsverfahren in einer Marathonsitzung am Ende des Trilogs gegenüber früher diskutierten Varianten bereits deutlich verschlankt wurde, sind laut Financial Times nach dem finalen Kompromiss aber immer noch mehr als 100 Entscheidungsträger beteiligt. Eine Entscheidung über das Wochenende dürfte zwar prinzipiell möglich sein. Doch eigentlich sind Konsultationen und Vetomöglichkeiten unter einem solchen Zeitdruck ein Ding der Unmöglichkeit. Das Verfahren klingt mehr nach Hast und Wirrwarr als nach geordneter Abwicklung. Für ein effizienteres Entscheidungsverfahren müsste wohl der einheitliche Abwicklungsmechanismus in die europäischen Verträge aufgenommen werden. Diese Vertragsänderung wäre jedoch ein langwieriges und heikles Verfahren, das deswegen bislang gescheut wurde.

Abwicklungsplanung mit Hindernissen

Die von der Abwicklungsbehörde für jede Bank vorgehaltenen Abwicklungspläne sollen die Abwicklungsentscheidungen zukünftig erleichtern. Sie werden in der Bankenunion zentralisiert unter der Leitung des Abwicklungsausschuss erstellt und bauen auf den von den Banken selbst erstellten Sanierungsplänen auf. Doch die darin unterstellten Krisenszenarien werden kaum die genauen Umstände des Untergangs der Bank vorwegnehmen können. Denn sonst hätte einer der Akteure (Bank oder Aufsicht) bereits vorher eingegriffen. Im Ernstfall wird also improvisiert werden müssen.

Sobald Konzernteile außerhalb der Bankenunion betroffen sind, gelten bei der Abwicklungsplanung zudem wieder ähnliche Koordinierungsprobleme wie bei der Abwicklungsentscheidung. Die EBA soll zwar eine vermittelnde Rolle einnehmen. Sie kann jedoch keine verbindliche Einigung herstellen. Im Gegenteil: Sobald das Thema der Uneinigkeit haushaltspolitische Relevanz hat, kann es der EBA sogar verboten werden, überhaupt nur zu helfen.⁴⁰

³⁹ Deutsche Bundesbank: „Die neuen europäischen Regeln zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten“, Monatsbericht Juni 2014

⁴⁰ BRRD, Artikel 13 Absatz 9: „Gemäß den Absätzen 5 und 6 des vorliegenden Artikels kann die EBA auf Ersuchen einer Abwicklungsbehörde gemäß Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 den Abwicklungsbehörden dabei helfen, eine Einigung zu erzielen, es sei denn, eine der betroffenen Abwicklungsbehörden gelangt zu der Einschätzung, dass sich der Gegenstand der Uneinigkeit in irgendeiner Weise auf die haushaltspolitischen Zuständigkeiten des eigenen Mitgliedstaats auswirken könnte.“

Konkret muss im Abwicklungsplan auch dargelegt werden, wie kritische Geschäftsbereiche einer Krisenbank abgetrennt werden können. Auf Anordnung der Aufsicht müssen dem entgegen stehende Abwicklungshindernisse beseitigt werden. Sie kann dafür Maßnahmen aus einem sehr umfangreichen Katalog auswählen.⁴¹ Dies klingt nach einem scharfen Schwert. In der Praxis wird die Aufsichtsbehörde dies aber kaum als Freibrief zur Bankenzerschlagung nutzen können. Denn „mit Blick auf die Wahrung des Rechts auf unternehmerische Freiheit nach Artikel 16 der Charta der Grundrechte sollte der Ermessensspielraum des Ausschusses auf das zur Vereinfachung der Struktur und der Tätigkeiten des Instituts unbedingt Erforderliche beschränkt werden“.⁴² Die Aufsicht wird also kaum zur Bankenzerschlagung schreiten können. Das müsste die Politik schon selbst tun.

Der Bankenabwicklungsfonds: zu viele offene Fragen

Mit der Bankenabwicklungsrichtlinie verpflichten sich die EU-Staaten, auf nationaler Ebene Bankenabgaben zu erheben, mit denen Fonds für zukünftige Abwicklungsmaßnahmen finanziert werden.⁴³ Neben jährlichen Abgaben können im Krisenfall auch Sonderabgaben erhoben oder Kredite aufgenommen werden.

In dreizehn der 28 EU-Staaten gibt es bereits eine Bankenabgabe.⁴⁴ Die Berechnungsgrundlage weicht jedoch teilweise stark voneinander ab und das Aufkommen fließt in einigen Staaten direkt in den Haushalt (was angesichts der unbeglichenen Schäden der Finanzkrise auch viel sinniger ist als ein Vorsorgefonds für die nächste Krise). Durch delegierte Rechtsakte der EU-Kommission sowie einen ergänzenden Rechtsakt des Europäischen Rates für die Beiträge zum gemeinsamen Abwicklungsfonds sollen die Bankenabgaben zukünftig harmonisiert werden. Die Vorschläge dafür sollen im September vorgelegt werden.⁴⁵ Die Abgabe soll sich aus einem Pauschalbeitrag und einer risikogewichteten Komponente zusammensetzen. Zusätzlich soll die Konjunkturphase und die Auswirkung prozyklischer Beiträge auf die Finanzlage der Banken berücksichtigt werden.

⁴¹ Nach deutschem Recht ist dies bereits jetzt der Fall: „So kann die BaFin gemäß § 47e Absatz 4 KWG verlangen, dass zur Aufrechterhaltung wesentlicher oder kritischer Geschäftsaktivitäten Dienstleistungsvereinbarungen innerhalb der Finanzgruppe oder mit Dritten geschlossen werden. Weiterhin kann die BaFin zur Sicherstellung der Abwicklungsfähigkeit verlangen, Risikopositionen zu begrenzen, Informationen beizubringen, Vermögensgegenstände zu veräußern, Geschäftsaktivitäten einzuschränken oder einzustellen, Änderungen an den rechtlichen oder operativen Strukturen vorzunehmen, Unternehmen und insbesondere Finanzholdinggesellschaften zu gründen und die Verlusttragungsfähigkeit zu erhöhen.“ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Axel Troost, Dr. Barbara Höll, Harald Koch, Richard Pitterle und der Fraktion DIE LINKE. – Anwendung und Wirksamkeit von Bankentestamenten, BT-Drs. 17/14711

⁴² Siehe SRM-VO, Erwägungsgrund 46 und BRRD, Erwägungsgrund 29

⁴³ Die Bankenabgabe muss nicht zwingend in einen Fonds überführt werden, solange sichergestellt ist, dass die Abwicklungsbehörde bei ihrer Regierung einen entsprechenden Betrag beantragen kann. In Großbritannien kann die Bankenabgabe daher auch weiterhin in den Haushalt fließen.

⁴⁴ Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: „Aufkommen und Zukunft der Bankenabgabe“, BT-Drs. 18/424, 4.2.2014

⁴⁵ Börsen-Zeitung: „EU-Abgabe gewinnt Kontur“, 20.5.2014

In der Bankenunion werden die Abwicklungsfonds vergemeinschaftet, allerdings erst nach und nach. Dies wurde in einem separaten zwischenstaatlichen Abkommen geregelt, dass am 21. Mai 2014 von den Finanzministern der beteiligten Staaten unterzeichnet wurde und von den Parlamenten noch abgesegnet werden muss.⁴⁶ Der gemeinsame Abwicklungsfonds wird demnach in nationale Kammern unterteilt, die anfangs noch für den jeweiligen Staat reserviert sind und dann sukzessive verschmolzen werden. Im ersten Jahr (2016) werden 40 Prozent der nationalen Fondsmittel vergemeinschaftet, im zweiten Jahr folgen weitere 20 Prozent und die restlichen 40 Prozent verteilen sich gleichmäßig auf die restlichen sechs Jahre. Innerhalb von acht Jahren soll der gemeinsame Abwicklungsfonds seine Zielausstattung von einem Prozent der besicherten Einlagen erreichen (derzeit ca. 55 Milliarden Euro). Falls währenddessen die Hälfte der Zielausstattung ausgegeben wurde, kann der Ausschuss die Frist auf bis zu zwölf Jahre verlängern. Die Fondsmittel sollen in „ausreichend sicheren, diversifizierten und liquiden Vermögenswerten angelegt werden“. Dies sind in erster Linie Staatsanleihen, aber auch Anleihen zwischenstaatlicher Organisationen oder andere hochliquiden Vermögenswerte hoher Bonität. Die Anlagen müssen geografisch diversifiziert sein (d.h. der Fonds wird auch Anleihen von Krisenstaaten halten).

Deutsche Bankenabgabe bisher enttäuschend

Deutschland hat bereits 2010 eine Bankenabgabe beschlossen, die einen Fonds zur Rettung maroder Banken speist. Mit insgesamt 1,8 Milliarden Euro wurde in den letzten drei Jahren lediglich die Hälfte der ursprünglich prognostizierten Einnahmen erzielt (siehe Tabelle 2). In diesem Tempo würde der angestrebte Kapitalstock von 70 Milliarden Euro erst in über 100 Jahren erreicht. Deswegen reihte sich kürzlich auch der Bundesrechnungshof in die Reihe der Kritiker ein: „Die Bankenabgabe erfüllt nicht die in sie gesetzten Erwartungen. (...) Bei größeren Hilfsmaßnahmen müsste der Fonds bis auf weiteres Kredit- und Garantieermächtigungen und damit öffentliche Mittel in Anspruch nehmen“.⁴⁷

Tabelle 2: Deutsche Bankenabgabe nach Bankengruppen

Bankengruppe	Bankenabgabe (Mio. Euro)			
	2011	2012	2013	Summe
Groß- und Regionalbanken	256,1	401,1	229,8	887,0
Sparkassen inkl. Landesbanken	254,0	203,2	220,5	677,7
Genossenschaftssektor	27,8	17,9	17,6	63,3
Sonstige Kreditinstitute	52,0	70,3	52,2	174,5
Summe Bankenabgabe	589,9	692,5	520,1	1802,5

Quelle: siehe Fußnote 44.

⁴⁶ „Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge“, 21.5.2014

⁴⁷ Bundesrechnungshof: „Prüfung des Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute („Bankenabgabe“), Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages“, 16.6.2014, siehe auch: Handelsblatt: „100 Jahre bis zum Bankenrettungsfonds“, 20.6.2014

Das Aufkommen der Bankenabgabe ist deswegen so enttäuschend, weil den Banken ein Großteil der Abgabe zunächst gestundet wird und später verfällt. Grund dafür ist eine Zumutbarkeitsgrenze von 20 Prozent des Jahresgewinns. Die deswegen gestundeten Beträge beliefen sich bisher regelmäßig auf das Doppelte der tatsächlich geleisteten Abgabe. Eigentlich sollen sie später nachgezahlt werden. Doch wenn die Bank dazu innerhalb von zwei Jahren nicht in der Lage ist, verfallen sie.⁴⁸ Bisher wurden weniger als 2 Prozent der gestundeten Beiträge tatsächlich nacherhoben. 1,3 Milliarden Euro sind bereits endgültig verfallen.⁴⁹

Die Zumutbarkeitsgrenze hat außerdem zur Folge, dass Banken mit Verlusten oder geringen Gewinnen kaum Beiträge an den Rettungsfonds zahlen müssen. Sie müssen lediglich einen Mindestbeitrag von fünf Prozent des errechneten Jahresbeitrags leisten, auch wenn dies die Zumutbarkeitsgrenze übersteigt. Dabei sind es gerade diese Banken, die wahrscheinlicher die Mittel des Abwicklungsfonds beanspruchen werden. Der Mindestbeitrag ist deswegen auch aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich.⁵⁰

Würde die Zumutbarkeitsgrenze auf 35 Prozent angehoben, hätte dies in der Vergangenheit die Gesamtbeiträge um ca. 20 Prozent erhöht. Statt der künftig erforderlichen jährlichen zwei Milliarden Euro wären dann allenfalls 720 Mio. Euro zusammengekommen.⁵¹ Als Vorbild für die europäische Abgabe taugt die deutsche Abgabe daher nicht.

Peinliche Nachbesserungen am eigenen Gesetz bleiben der Bundesregierung erspart, weil der Bankenrettungsfonds mit dem europäischen Abwicklungsfonds verschmilzt. Dabei ändert sich auch die Systematik der Bankenabgabe. Das innerhalb von acht Jahren zu erreichende Zielaufkommen von 55 Milliarden Euro wird dann gemäß einer Formel auf die einzelnen Banken heruntergebrochen.

Heftiges Tauziehen um die Details der Abgabe

Mit rund zwei Billionen Euro gedeckte Einlagen in Deutschland entfällt mehr als ein Drittel der gedeckten Einlagen der Eurozone auf deutsche Banken.⁵² Wenn dies auch als Maßstab für den Anteil der Beiträge der deutschen Banken am Abwicklungsfonds genommen wird, entspräche dies etwa 2,2 Mrd. Euro jährlich.⁵³ Aufgrund der aktuellen

⁴⁸ Ab 2020 würde eine fünfjährige Nacherhebungspflicht gelten.

⁴⁹ Vgl. Fußnote 44.

⁵⁰ Schön, W. et al: „Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Bewertung einer Bankenabgabe nach dem Regierungsentwurf eines Restrukturierungsgesetzes“, Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht, München, 12. Oktober 2010, S. 96ff

⁵¹ Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage Nr. 139 von MdB Dr. Axel Troost im Februar 2014.

⁵² Vgl. Fußnote 39.

⁵³ Obwohl die BRRD und SRM-VO durchverhandelt sind, ist die Höhe der national aufzubringenden Mittel nach wie vor unklar. Die Zielausstattung von einem Prozent der gedeckten Einlagen soll laut Artikel 102 der BRRD von jedem EU-Staat bis Ende 2024 erreicht werden. Dies sind in Deutschland etwa 20 Milliarden Euro. Ferner sieht der Regierungsentwurf zum BRRD-Umsetzungsgesetz vor, dass die bis 2014 geleistete Bankenabgabe aus rechtlichen Gründen nur für die alten Zwecke des Restrukturierungsfonds eingesetzt werden darf. Diese sind nicht nämlich deckungsgleich mit den Zwecken des Abwicklungsmechanismus laut BRRD, insbesondere waren die Fondsmittel bisher nur für die deutschen Banken vorgesehen. Um die

Pläne rechnet die Bundesregierung aber lediglich mit einem deutschen Anteil von 1,5 Milliarden Euro jährlich.⁵⁴ Wenn der Fonds fristgerecht gefüllt werden soll, müssen die Beiträge der deutschen Banken daher um das Zweieinhalb- bis Vierfache steigen.

Sinnigerweise sollte der künftig erforderliche Mehrbetrag vor allem von den Groß- und Landesbanken kommen, die unter den deutschen Banken die primären Nutznießer des Abwicklungsfonds sind. Wegen ihrer schwachen Ertragslage und den höheren Auflagen durch Basel III haben sie bisher aber eher bescheidene Beiträge geleistet (siehe Tab. 2 und Tab. 3). Für eine Abgabe nach europäischem Recht gelten die verfassungsrechtlichen Einschränkungen der jetzigen Bankenabgabe angeblich nicht. Die damit begründete Zumutbarkeitsgrenze dürfte daher künftig in dieser Form wegfallen.⁵⁵ Die BRRD sieht Stundungsregeln explizit nur für Sonderbeiträge und nicht für Jahresbeiträge vor, wenn Banken mit ihrem Beitrag zum Abwicklungsfonds überfordert sind.⁵⁶ Allerdings ist die Finanzlage einer Bank auch ein Indikator, der in die Berechnung der Jahresbeiträge eingehen soll.⁵⁷ An die Stelle der Zumutbarkeitsgrenze könnte daher eine andere Obergrenze treten.⁵⁸ Es ist also unwahrscheinlich, dass Banken zu beliebig hohen Beiträgen verdonnert werden (können). Der Missstand, dass den systemrelevanten Banken in Deutschland bisher 70 Prozent der Beiträge gestundet wurden, würde dadurch aber zumindest gemildert.⁵⁹

Gruppennützigkeit nicht zu verletzen dürfen laut Auffassung der Bundesregierung die bisher eingenommen Beträge daher nicht auf die Zielausstattung des europäischen Abwicklungsfinanzierungsmechanismus angerechnet werden. Somit entfällt auf die europäisierte Bankenabgabe für die zehn Jahre von 2015 bis 2024 ein jährlicher Beitrag von 2 Milliarden Euro – das Dreifache der bisherigen Abgabe.

Der gemeinsame Abwicklungsfonds muss sein Zielvolumen von einem Prozent der gedeckten Einlagen laut Artikel 69 SRM-VO allerdings schon „innerhalb von acht Jahren ab dem 1. Januar 2016“ erreichen, was seine Aufbaufrist um ein Jahr verkürzt. Die im Jahr 2015 geleistete Bankenabgabe muss laut dem zwischenstaatlichen Übereinkommen in vollem Umfang in den gemeinsamen Fonds überführt werden. Dadurch steht für den Aufbau des Fonds ein Zeitraum von neun Jahren zur Verfügung.

Die Bankenabgabe soll sich laut BRRD grundsätzlich an den Verbindlichkeiten der Bank abzüglich Eigenmittel und gedeckter Verbindlichkeiten bemessen. Zusätzlich soll sie risikoadjustiert werden. Dies soll sich in einer Formel für die individuellen Beiträge der Banken niederschlagen, um deren Komponenten derzeit stark gestritten wird. Ob der Beitrag der deutschen Banken zum gemeinsamen Fonds auch ihrem Anteil an den gedeckten Einlagen entsprechen wird (d.h. 20 der insgesamt 55 Milliarden Euro) ist unklar. Dies würde jährliche Beiträge von 2,2 Milliarden Euro bedeuten. Doch die gedeckten Einlagen, an welchen sich die Zielausstattung bemisst, gehen laut BRRD explizit NICHT in die Beitragsbemessung ein. Laut einem Protokoll aus den Beratungen zur Ausgestaltung der Beiträge rechnet die Bundesregierung nach dem jetzigen Entwurf mit einem deutschen Beitrag von ca. 1,5 Milliarden Euro. Doch das letzte Wort darüber ist längst nicht gesprochen.

⁵⁴ BMF: „Schriftliche Anfrage der Fraktion Die Linke vom 27.Juni 2014“, Finanzausschuss-Drucksache 18(7)081, 15.7.2014

⁵⁵ Handelsblatt: „Think big“, 28.4.2014

⁵⁶ BRRD, Artikel 104, Absatz 3.

⁵⁷ BRRD, Artikel 103, Absatz 7c.

⁵⁸ Die deutsche Bankenabgabe sieht neben der Zumutbarkeitsgrenze auch eine Belastungsobergrenze von 50% der letzten drei Jahresgewinne vor.

⁵⁹ Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: „Bankenabgabe – Verfassungsmäßigkeit des Mindestbeitrags“, BT-Drs. 18/2130, 16.7.2014

Die Ertragslage der deutschen Banken ist dabei sogar noch vergleichsweise rosig – in Summe haben die Banken der Eurozone zuletzt große Verluste gemacht. Zudem müssen sie in den nächsten Jahren nicht nur ihre Eigenkapitalbasis, sondern auch die Einlagensicherungssysteme stärken (was allein die deutschen Banken eine weitere halbe Milliarde Euro im Jahr kosten soll). Außerdem stehen einigen Banken noch saftige Geldstrafen ins Haus, gegen welche die Beiträge zum Abwicklungsfonds wie Peanuts aussehen. Kein Wunder, wenn also auch beim europäischen Abwicklungsfonds die Einnahmen durch Stundungsregeln oder vergleichbare Mechanismen hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleiben werden.

Tabelle 3: Vorsteuergewinn und Bilanzgewinn deutscher Banken

	Jahresüberschuss vor Steuern (Mrd. €)					Bilanzgewinn (Mrd. €)					
	alle Banken	Großbanken	Landesbanken	Sparkassen	Genossenschaften*	alle Banken	Großbanken	Landesbanken	Sparkassen	Genossenschaften*	
2002	10,9	-1,9	1,3	3,4	2,5	2002	4,8	0,9	0,8	1,3	0,9
2003	1,8	-7,3	-2,2	4,8	2,9	2003	3,6	0,9	0,9	1,2	1,0
2004	10,4	-2,1	0,5	4,4	3,0	2004	4	1,5	0,8	1,4	1,1
2005	33,2	14,9	3,0	4,9	4,2	2005	9,1	2,9	0,9	1,5	1,2
2006	27,6	7,5	6,0	4,4	3,6	2006	10,4	3,8	1,3	1,6	1,2
2007	20,5	15,3	0,8	3,8	2,9	2007	13,2	7,4	0,9	1,4	1,2
2008	-25,0	-17,8	-6,1	2,2	2,0	2008	-4,8	0,1	0,1	1,0	1,0
2009	-3,5	-6,7	-5,9	4,7	3,4	2009	-5,0	2,4	-2,3	1,3	1,2
2010	17,8	2,0	-0,9	6,6	4,8	2010	-0,8	2,4	-0,1	1,5	1,4
2011	30,5	-0,1	0,1	16,8	7,0	2011	-1,1	2,0	-0,4	1,6	1,4
2012	30,2	5,1	2,3	9,5	7,4	2012	-0,4	3,3	-0,3	1,6	1,4

*: ohne genossenschaftliche Zentralinstitute

Quelle: Monatsberichte der Bundesbank vom September 2013 und vom September 2008

Viel wahrscheinlicher ist aber noch, dass künftig die Sparkassen und Genossenschaftsbanken deutlich stärker belastet werden. Sie erwirtschaften in Deutschland einen Großteil der Bankgewinne (vgl. Tab. 2), müssen aber bislang nur geringe Beiträge abliefern, weil die deutsche Bankenabgabe stark progressiv ausgestaltet ist. Dies ist auch berechtigt: Sie verfolgen ein konservatives Geschäftsmodell mit geringer Pleitewahrscheinlichkeit und unterhalten ein eigenes Sicherungssystem, mit dem sie bereits jetzt im Notfall untereinander den Kopf hinhalten. Von dem neuen Abwicklungsregime können sie daher kaum profitieren, müssen aber für andere Banken zahlen.

Zwar wollen alle Parteien im Bundestag die Sparkassen und Genossenschaftsbanken schonen. Doch die Bankenabgabe wird auf europäischer Ebene festgelegt. Mit der Forderung nach einem Freibetrag steht Deutschland dort allein auf weiter Flur. Frankreich behauptet, dass größere Banken sicherer seien und deswegen vergleichsweise geringer belastet werden müssten. Um die verhärteten Fronten aufzubrechen, hat sich die EU-Kommission mit einer Mitte Juni gestarteten öffentlichen Online-Konsultation ein

Meinungsbild verschafft. Parallel treibt sie die Meinungsbildung anhand von Rückmeldungen der Mitgliedstaaten voran.

Weil die Hauptkomponente der Bankenabgabe sich nach Lesart der Kommission an der Höhe der Verbindlichkeiten bemisst,⁶⁰ drängt sie auf eine prominente Rolle des Pauschalbeitrags. Diese Sicht wird auch von den meisten Mitgliedstaaten geteilt. Laut aktuellem Vorschlag der Kommission soll der Beitrag durch die Risikoadjustierung maximal um 20 Prozent nach unten und 50 Prozent nach oben vom Pauschalbeitrag abweichen können.

Bereits jetzt haben diejenigen Banken, welche laut Definition der BaFin nicht als potenziell systemgefährdend eingestuft werden und deswegen höchstwahrscheinlich nicht vom Abwicklungsfonds profitieren können, mit 250 Millionen Euro bereits ein Siebtel der Beiträge gezahlt.⁶¹ Ihr Beitrag dürfte relativ und absolut in Zukunft steigen. Gut möglich, dass letztlich Bankengruppen unter die Räder kommen, die mit dem Ausbruch der Krise wenig zu schaffen hatten.

Eine andere Stellschraube, um Banken zu schonen und damit den Fonds leichter zu füllen, ist der steuerliche Umgang mit der Bankenabgabe. Die deutsche Bankenabgabe darf explizit nicht von der Steuer abgesetzt werden. Aus gutem Grund: ansonsten würden die Zahlungen an den Bankenrettungsfonds direkt zu Steuermindereinnahmen führen. Bei der europäischen Abgabe ist dies nicht geregelt. Denn die Rechtsgrundlage der BRRD und der SRM-VO ist der Artikel 114 AEUV zum „Funktionieren des Binnenmarkts“. Artikel 114 schließt aber eine Harmonisierung von Steuerbestimmungen explizit aus.

Die einzige Möglichkeit, den steuerlichen Umgang dennoch zu regeln, wäre die intergouvernementale Vereinbarung zur Vergemeinschaftung der Abwicklungsfonds gewesen. Dort findet sich aber nur ein unverbindlicher Auftrag, die steuerliche Behandlung in Hinblick auf die Gesamtbelastung der Banken zu prüfen. Die Bundesregierung will an der Nicht-Absetzbarkeit festhalten. Die anderen Staaten werden aber machen, was sie wollen. Über den Daumen gepeilt könnte dies Eurozonenweit über die Aufbauphase hinweg Steuermindereinnahmen von bis zu 15 Milliarden Euro bedeuten.⁶²

Wer springt ein, wenn alle Stricke reißen?

Reichen die Mittel des Abwicklungsfonds nicht aus, kann zunächst der Abwicklungsausschuss in einer Plenarsitzung die Erhebung von Ex-post-Bankenabgaben beschließen. Diese dürfen das Dreifache des regulären Jahresbeitrags nicht überschreiten und eine Bank finanziell auch nicht überfordern.

Der Abwicklungsfonds kann auch Kredite aufnehmen. Die Mitgliedstaaten haften dafür jedoch nicht, weswegen der Fonds das Geld daher zu schlechteren Konditionen be-

⁶⁰ Dies macht sie an Artikel 103, Absatz 2 der BRRD fest.

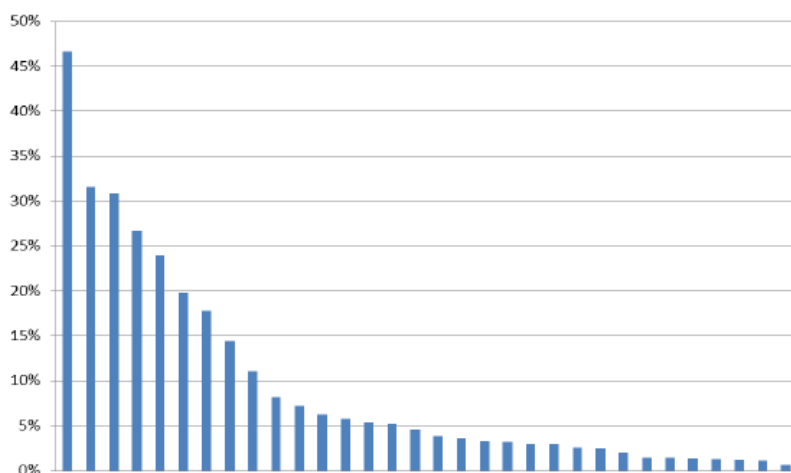
⁶¹ Vgl. Fußnote 59.

⁶² Eine Minderung der Bemessungsgrundlage um 55 Mrd. Euro bei einer Steuerquote von 30% bedeutet $55 \text{ Mrd. €} \cdot 30\% = 16,5 \text{ Mrd. €}$ an Mindereinnahmen. Nicht-Absetzbarkeit (wie in Deutschland) und niedrigere Steuersätze in einigen Mitgliedstaaten würden den Effekt schmälern. Sollte der Fonds jedoch beansprucht und später wieder gefüllt werden müssen, käme der Effekt jedoch erneut zur Geltung.

kommen wird (und in einer systemischen Finanzkrise vielleicht auch gar keins). Der Fonds kann darüber hinaus auch die Abwicklungsfonds anderer EU-Staaten oder den ESM um freiwillige Darlehen angehen. Das Positive an einer Kreditaufnahme durch den Fonds: Sie würde sichern, dass die Bankbranche später die aufgenommenen Schulden wieder abstottert.

Spätestens wenn der Abwicklungsfonds in ferner Zukunft einmal gefüllt sein sollte, wäre das Absorptionspotenzial von Bail-in und Fonds recht hoch. Die EU-Kommission meint nachgerechnet zu haben, dass durch beides die meisten Bankenpleiten hätten abgefangen werden können, ohne dass öffentliche Gelder oder Garantien benötigt würden.⁶³ Zwei Drittel der in der Krise gestützten Banken kamen mit Finanzhilfen aus, die unter der obligatorischen 8%-Grenze lagen (vgl. Abbildung 4). Allerdings waren einzelne Bankenrettungen, etwa der irischen Banken, extrem kostspielig. Nach wie vor streiten die Staaten daher um einen Letztsicherungsmechanismus.

Abbildung 4: Staatliche Beihilfen in Form von Rekapitalisierungen oder Entlastungsmaßnahmen für 32 europäische Banken in der jüngsten Finanzkrise. Angaben in% der Gesamtvermögenswerte. Die Banken wurden anonymisiert.



Quelle: EU-Kommission (siehe Fußnote 26).

Obwohl der Beschluss des Europäischen Rats über den direkten Zugang der Banken zu ESM-Mitteln den Stein für die Bankenunion überhaupt erst ins Rollen gebracht hat, ist dieser Zugang nach wie vor nicht unter Dach und Fach. Er soll stehen, wenn die EZB die Aufsicht im November 2014 übernimmt. Zwar sind die Verhandlungen inzwischen abgeschlossen, die entsprechenden ESM-Leitlinien müssen aber noch von den nationalen Parlamenten ratifiziert und umgesetzt werden. Das deutsche ESM-Finanzierungsgesetz schließt direkte Bankenhilfen bisher noch explizit aus.

Bisher stand der ESM nur auf indirektem Weg zur Verfügung: Ein Staat konnte also nur, wie in Spanien geschehen, auf regulärem Weg ESM-Mittel beantragen und an seine Banken weitergeben. Künftig stehen bis zu 60 Milliarden Euro für die Direktkapitalisierung bereit.

⁶³ Vgl. Fußnote 26.

Hauptstreitpunkt in den Verhandlungen zur Direktkapitalisierung war zuletzt die Lastenverteilung in der Anlaufphase. Im Jahr 2015 steht weder der gemeinsame Abwicklungsfonds zur Verfügung, noch gelten die Regeln zum Bail-in. Der ausgehandelte Kompromiss sieht nun vor, dass im Jahr 2015 ein Bail-in in Höhe von mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme stattgefunden haben muss und zusätzlich der nationale Abwicklungsfonds in seiner für 2015 vorgesehenen Zielausstattung belangt wird. Ab 2016 muss die Haftungskaskade der SRM-VO angewendet werden, d.h. alle „unbesicherten und nicht bevorrechtigten Verbindlichkeiten, die keine abschreibungsfähigen Einlagen sind, sind vollständig abgeschrieben oder umgewandelt worden“, einschließlich eines Beitrags des Abwicklungsfonds von 5 Prozent der Bilanzsumme.

Wie beim ESM üblich werden die Hilfen an Auflagen geknüpft. Dies werden zum einen institutsspezifische Vorgaben sein (etwa die Schrumpfung der Bilanz, die Aufgabe von Geschäftsfeldern oder Vorgaben zur Vergütung und Dividendenausschüttung). Zudem können Auflagen für den gesamten Finanzsektor des betroffenen Staates verhängt werden, die auch in die allgemeine Wirtschaftspolitik des Staates eingreifen können. Der beantragende Staat hat zudem auch einen Eigenbeitrag zu leisten.

Die Rekapitalisierung durch den ESM soll grundsätzlich gegen den Erwerb von Stammaktien erfolgen. Dies hat zur Folge, dass der ESM – über die verhängten institutsspezifischen Auflagen hinaus – ein Mitspracherecht erhält, das ihm erlaubt, auf das Geschäftsmodell und die Unternehmensführung Einfluss auszuüben (z.B. bei Bonuszahlungen und der Personalpolitik).

Vor einer Direktkapitalisierung muss allerdings neben dem Beitrag der Gläubiger und des Abwicklungsfonds ein „umfassender Beitrag“ des betroffenen Staates erfolgt sein: Nur wenn dem antragstellenden Staat ansonsten die Pleite droht, können ESM-Mittel direkt an seine Banken fließen. Diese Bedingung ist so restriktiv, dass selbst eine indirekte Bankenrekapitalisierung durch ESM-Hilfen an den jeweiligen Staatshaushalt nicht mehr in Frage kommen darf. Deswegen ist äußerst fraglich, ob das neue Instrument jemals zur Anwendung kommen wird.⁶⁴

Die Hürden, dass der Steuerzahler für ausländische Banken haften muss, wurden damit extrem hoch gesetzt. Die Bundesregierung hat damit nicht nur den ursprünglichen Zweck der Bankenunion vereitelt, sondern genau das erreicht, was sie in der Eurorettung bisher immer erreichen wollte und was die Krise so lange und teuer macht: Außer im äußersten Notfall steht jedes Land für sich alleine gerade.⁶⁵ Zusammen mit der fehlenden finanziellen Schlagkraft ist der ESM als Letztsicherungsmechanismus ein Rohrkrepierer. Diese Politik konnte nur aufgehen, weil die EZB bereit war, für dieses Versagen in diese Bresche zu springen.

Schlupflöcher und Sonderregelungen

Die Staatskassen dürften daher hauptsächlich durch Bankenrettungen im eigenen Land bedroht sein. Die Abwicklungsregeln sehen zwar grundsätzlich eine hohe Beteiligung der Eigentümer und Gläubiger vor. Doch wenn etwas grundsätzlich gilt, ist es im Allge-

⁶⁴ Süddeutsche Zeitung: „Der Papiertiger. Harte Auflagen verhindern direkte Bankhilfe aus dem Rettungsfonds“, 13.6.2014

⁶⁵ Vgl. Fußnote 6.

meinen falsch. So kann bei Gefährdung der Finanzstabilität oder schweren volkswirtschaftlichen Schäden von der Haftungskaskade und dem Grundsatz der Gläubigerbeteiligung abgewichen werden.⁶⁶

Dafür wurden in BRRD und SRM-VO eigene Instrumente geschaffen. Die sogenannten „präventiven Finanzsektorhilfen“ sind bewusst als Instrument konzipiert, um eine Abwicklung zu umgehen. Damit kann ein Mitgliedstaat vorsorglich eine Kapitalbeteiligung an einer Bank übernehmen oder staatliche Garantien aussprechen, um diese für eine Systemkrise zu wappnen. Kapitalbeteiligungen können – anders als Garantien – nur im Kontext von Stresstests oder vergleichbaren Prüfungen vorgenommen werden.

Präventive Hilfen sind allerdings solventen Banken vorbehalten. Dies sind Banken, welche die regulatorischen Kapitalvorschriften aktuell erfüllen. Außerdem dürfen die Hilfen nicht „zum Ausgleich vorhandener oder in naher Zukunft wahrscheinlich auftretender Verluste“ genutzt werden. Sie sind also für Banken vorgesehen, bei denen die Aufsicht nicht sicher ist, ob sie wirklich bestandsgefährdet sind oder nicht. Eine Schrottbank, die offensichtlich Milliarden kosten wird, kommt daher nicht für eine präventive Finanzsektorhilfe in Frage.

Die Relevanz dieses Instruments erschließt sich vor dem aktuellen Bankenstresstest. Derzeit führt die EZB gemeinsam mit der EBA eine umfangreiche Prüfung der Bilanzen von 124 Bankengruppen der Eurozone durch, die von einem EU-weiten Stresstest abgeschlossen wird. Durch den Bilanztest soll erreicht werden, dass die EZB als Aufseherin die Banken in einem gesunden Zustand übernimmt. Im Stresstest wird die Widerstandsfähigkeit der Banken unter zwei volkswirtschaftlichen Szenarien untersucht: dem sogenannten Basis-Szenario und dem strengeren und unwahrscheinlichen adversen Szenario. Banken müssen im milderen Basis-Szenario eine Kapitaldeckung von 8% und im pessimistischeren adversen Szenario von 5,5% in Form von hartem Kernkapital aufweisen.

Durchgefallene Banken müssen in Form eines Kapitalisierungsplans darlegen, wie sie die festgestellten Kapitallücken aus eigener Kraft füllen wollen (innerhalb von sechs Monaten für das Basis-Szenario, neun Monaten für das adverse Szenario). Lehnt die Aufsicht diesen Plan ab, kann eine Abwicklung eingeleitet werden. Da zu diesem Zeitpunkt die Bestimmungen der BRRD in Kraft getreten sein werden, kann eine Regierung dann der Abwicklung durch eine präventive Finanzsektorhilfe zuvorkommen.

Weil die Hilfen nicht zum Ausgleich bestehender oder in naher Zukunft wahrscheinlicher Verluste verwendet werden dürfen, sind sie laut Bekunden der Kommission nur für die beim „unwahrscheinlichen“ Negativszenario festgestellten Kapitallücken relevant, nicht jedoch für das „wahrscheinliche“ Basis-Szenario.⁶⁷ Das grenzt die Zahl der in Frage kommenden Banken weiter ein – zumal diese Banken realistische Chancen haben dürften, sich das Eigenkapital selbst zu beschaffen.

Das Risiko für die Steuerzahler wäre bei einer entsprechend engen Auslegung der Richtlinie begrenzt. Weil Garantien verzinst werden oder erworbene Anteile später zu höheren Kursen verkauft werden könnten, könnte das Abenteuer auch mit einem Gewinn enden. Das Ergebnis hängt aber nicht zuletzt von den Vorgaben und der Arbeit

⁶⁶ Siehe dazu Fußnote 8.

⁶⁷ Die Mitgliedstaaten sind sich allerdings nicht ganz einig, ob sie dies wirklich so beschlossen haben.

der Aufsicht ab. Wie es nicht laufen sollte, hatten die vorherigen EU-Stresstests der EBA gezeigt – kurz nach dem letzten Stresstest gingen drei Banken pleite, die den Test gerade bestanden hatten.

Trotz des hohen Erfolgsdrucks für die EZB, von der auch ihre Reputation als neue Bankenaufseherin abhängt, läuft auch bei den laufenden Stresstests offenbar vieles nicht rund. Insidern zufolge wird das Mammutprojekt durch Mangel an Spezialisten, Konzeptionslosigkeit, fehlende Standards und Kommunikationsprobleme gefährdet.⁶⁸ Angesichts des großen Zeitdrucks ist dies nicht verwunderlich. Auch gehen die Meinungen über die in den Stress-Szenarien unterstellten Annahmen auseinander: Während ein Bankanalyst von Standard & Poors das Negativszenario als relativ moderat bezeichnet, halten Bankenvertreter die Vorgaben für anspruchsvoll.⁶⁹ Letztlich wird sich nie völlig ausschließen lassen, dass ein Staat aus Angst vor Turbulenzen und auf den Druck von Lobbies auf Basis überoptimistischer Prognosen durch präventive Finanzsektorhilfen Milliardenbeträge versenkt.

Viel weiter als die präventiven Finanzsektorhilfen gehen die in der Abwicklungsrichtlinie vorgesehenen „staatlichen Stabilisierungsinstrumente“. Demnach kann eine Regierung im Fall einer von ihr selbst festgestellten Systemkrise⁷⁰ „eine außerordentliche finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln gewähren“. Dies kann eine staatliche Eigenkapitalunterstützung sein oder eine vorübergehende staatliche Übernahme bedeuten. Die Initiative dazu geht vom jeweiligen Staat aus, muss aber von der EU-Kommission abschließend und im Voraus gemäß ihrer Beihilferegelungen genehmigt werden.

Die Abwicklungsrichtlinie schreibt der Abwicklungsbehörde dabei ein vorheriges Bail-in von mindestens 8 Prozent vor.⁷¹ Die Bundesregierung hält aber nicht nur die Gläubigerbeteiligung in dieser Höhe für obligatorisch, sie schließt eine solche Stabilisierung für die Staaten der Bankenunion sogar komplett aus. Doch die Tatsache, dass sie dies in einer offiziellen Erklärung klarstellen musste, deutet darauf hin, dass diese Interpretation nicht offensichtlich ist.⁷²

Das Europareferat des Bundestags sieht dennoch ein mögliches Schlupfloch: So könnte zwar die Abwicklungsbehörde an ein Bail-in von 8% gebunden sein, aber eine Regierung auf eigene Initiative (d.h. an der Abwicklungsbehörde vorbei) und auf eigene Rechnung die Gläubigerbeteiligung umgehen.⁷³ Die Bundesregierung hält allerdings weiter an ihrer offiziellen Erklärung fest und weist die Einwände zurück.⁷⁴

Ob auf diesem Weg oder einem anderen – insgesamt dürfte es kaum verwundern, wenn eine Regierung in einer Krisensituation einen Weg findet, eigenes Geld in ihren Bankensektor zu pumpen, wenn sie dazu fest entschlossen ist. Dies muss nicht wäh-

⁶⁸ Handelsblatt: „Außer Kontrolle“, 19.3.2014

⁶⁹ FAZ: „Crashtest beunruhigt Europas Banken“, 29.4.2014

⁷⁰ Dazu reicht unter derzeitigen Umständen bereits die bevorstehende Pleite einer Großbank.

⁷¹ BRRD, Artikel 37 Absatz 10

⁷² Erklärung von Österreich, Deutschland und Finnland vom 20.12.2013 anlässlich der Trilogeeinigung bei der BRRD, 17957/13 ADD1

⁷³ Siehe dazu Fußnote 8.

⁷⁴ BMF: „Berichtsbitte der Fraktion DIE LINKE. vom 20. Mai 2014 – Ausnahmeregelungen vom Bail-in in den neuen Abwicklungsregeln (BRRD und SRM-VO)“, Finanzausschuss-Drucksache 18(7)062, 2.6.2014

rend des offiziellen Abwicklungsprozesses erfolgen, sondern könnte auch schon vorher geschehen. Dabei wären zwar Bedingungen zu beachten (insbesondere das Beihilferecht), das EU-Recht kann einen Mitgliedstaat aber nicht beliebig eng binden. Das ist auch gut so. Viel schlimmer wäre es, einen Staat mit starren Regeln so sehr zu knebeln, dass er in einer Ausnahmesituation handlungsunfähig ist. Daher helfen auch die Beteuerungen der Bundesregierung nicht, dass die Bail-in-Regeln wasserdicht sind. Für die Eurorettung musste auch ein unkontrollierbares Ereignis ähnlich einer Naturkatastrophe herbeifabuliert werden, um die eigentlich relativ klare No-Bail-out-Klausel zu umgehen.

Bankenrettung mit Staatsgeldern: nicht zwingend des Teufels

Anfang der 1990er Jahre machte Schweden mit seiner Bankenrettung Schule, indem es seine maroden Großbanken verstaatlichte, riskante Vermögenswerte in Bad Banks auslagerte und den Rest nach und nach wieder verkaufte – am Ende mit Gewinn. Schweden bewältigte seine Krise also nicht mit dem Geld privater Gläubiger, sondern mit staatlichen Beihilfen. Kein Wunder, dass Schweden sich diesen Weg durch Ausnahmeregelungen, wie sie schließlich auch beschlossen wurden, offenhalten wollte.

Auch die USA haben vergleichsweise gute Erfahrungen mit staatlichen Beihilfen gemacht. Während in Deutschland aus dogmatischen Gründen nur die hoffnungslosen Fälle vom Staat übernommen wurden, wurden in den USA die großen Banken reihum teilverstaatlicht und zwangskapitalisiert.⁷⁵ Da die Kurse für Aktien und riskante Vermögenswerte zu diesem Zeitpunkt im Keller waren, konnte der Staat bei später gestiegenen Kursen die Kosten der Rettungshilfen wieder einspielen. Mit Zinsen und dem Verkauf der Beteiligungen verdiente das US-Finanzministerium nach derzeitigem Stand an der Rettung 25 Milliarden Dollar.⁷⁶ Zudem wurden die Bankbilanzen sehr viel konsequenter bereinigt als im mit sich hadernden Europa.

Das Instrument der Zwangskapitalisierung widerspricht jedoch der Philosophie, welche sowohl die deutschen als auch die europäischen Gesetze durchzieht: Nämlich, dass staatliche Eingriffe wie die Abwicklung nur als ultima ratio eingesetzt werden dürfen. Es dürfte nicht verwundern, wenn dieses Prinzip noch für Ärger sorgen dürfte – etwa weil die Abwicklungsbehörde zu lange zaudert oder Klagemöglichkeiten entstehen.⁷⁷

Das Teuerste sind die indirekten Kosten einer Krise

Die Aufregung über Schlupflöcher, die Bankenrettungen ermöglichen, ist nach den Erfahrungen der letzten Jahre zwar berechtigt, sollte aber nicht von anderen Gefahren ablenken. Denn ganz generell geht die Hauptgefahr für die Steuerzahler nicht von verpatzten Bankenrettungen aus, sondern von den indirekten Kosten einer Finanzkrise.

⁷⁵ Frankfurter Rundschau: „Teure Prinzipien-Reiterei“, 26.10.2013. Bei der deutschen Hypo Real Estate (HRE) trug der Steuerzahler demnach 95 Prozent der Kosten.

⁷⁶ Die Presse: „Bankenrettung bringt USA Gewinn“, 24.5.2013

⁷⁷ Beim deutschen Restrukturierungsgesetz wurden die Hürden durch die Abwicklung als „ultima ratio“ so hoch angesetzt, dass „in Fachkreisen“ bezweifelt wird, dass die Zerschlagung einer Bank durch Übertragungsanordnung gemäß dieses Gesetzes jemals zur Anwendung kommen wird. Siehe Gastkommentar von Tim Oliver Brandt: „Auch in Deutschland können Banken zerschlagen werden“, FAZ vom 24.4.2013

Um welche Dimensionen es geht, lässt sich anhand der deutschen Bankenrettung veranschaulichen. Der deutsche Bankenrettungsfonds SoFFin hat bisher 21,5 Milliarden Euro Verluste gemacht.⁷⁸ Hinzu kommen 10 Milliarden Euro, welche der Bund 2007 über die KfW in der IKB versenkt hat, und hohe Verluste für die Länderhaushalte aus der Rettung der Landesbanken. Die Kosten der Bankenrettung werden sich erst in etlichen Jahren einigermaßen beziffern lassen, wenn die vom Staat übernommenen Wertpapierportfolien der HRE und der WestLB weitgehend abgewickelt sind. Eine Größenordnung von mindestens 50 Milliarden Euro scheint realistisch – und dies sind nur die direkten Krisenkosten.

Die indirekten Krisenkosten lassen sich natürlich nur grob abschätzen. Laut einer Studie der Friedrich Ebert-Stiftung hat die Finanzkrise „selbst im günstigsten Szenario beim deutschen Staat Kosten von insgesamt rund 270 Milliarden Euro verursacht. Im ungünstigsten Szenario steigt dieser Wert auf fast 800 Milliarden Euro.“ Die indirekten Kosten der Finanzkrise waren damit „um ein Vielfaches höher als die direkten Kosten aus Vermögensverlusten und Staatshilfen“ (die in dieser Studie auf 22 Milliarden Euro beziffert wurden).⁷⁹

Eine alternative Kostenrechnung des RWI beziffert die Kosten der Finanzkrise in den Jahren 2009 und 2010 auf 187 Milliarden Euro. Davon entfielen 82 Milliarden Euro auf die sogenannten automatischen Stabilisatoren (z.B. höhere Kosten für Arbeitslose und Steuerausfälle), 47 Milliarden Euro auf Konjunkturprogramme (selbstfinanzierende Effekte bereits eingerechnet) und „lediglich“ 33 Milliarden Euro auf die Bankenabwicklung.⁸⁰

Obwohl sich die Regierung bemüht hat grobe Fehler zu machen (so wurden die Aktionäre der Pleitebank HRE sogar noch mit Steuergeld entschädigt), waren also auch nach dieser Rechnung die indirekten Krisenkosten um ein Vielfaches höher als die direkten Kosten. Aus dem gleichen Grund sieht die Ratingagentur Standard & Poors in den neuen Abwicklungsregeln auch keinen Grund, ihre Staatenratings zu ändern.⁸¹

Sanierung und Frühintervention – Verfahren mit wenig Nutzen

Wegen der benannten Probleme wäre es natürlich das Beste, eine Bankenschieflage schon im Vorfeld abzuwenden. Ergänzend zu den Abwicklungsregeln sieht das neue Krisenregime daher auch Maßnahmen zur Sanierung und zur Frühintervention vor. Man sollte aber keine großen Erwartungen in sie setzen.

Sanierungsmaßnahmen werden in Eigenverantwortung der Bank durchgeführt. Zur Vorbereitung darauf muss jede Bank zukünftig einen eigenen Sanierungsplan ausarbeiten. Er beschreibt Maßnahmen, welche eine Bank bei signifikanter Verschlechterung ihrer Finanzlage ergreifen will. Die Bank könnte etwa bestimmte Aktivitäten einstellen oder umorganisieren und Geschäftszweige oder Vermögensgegenstände verkaufen.

⁷⁸ Börsen-Zeitung: „Soffin 2013 knapp über der Nulllinie“, 10.5.2014

⁷⁹ S. Dullien und C. v. Hardenberg: „Der Staat bezahlt die Krisenzeche“, Friedrich Ebert-Stiftung, 2012

⁸⁰ Die Welt: „Finanzkrise kostet Deutschland 187 Milliarden“, 3.4.2013

⁸¹ Standard & Poors: „Trotz Bankenunion trägt der Steuerzahler ein Restrisiko“, 6.5.2014

Die Sanierungspläne müssen jährlich aktualisiert und von der Aufsicht genehmigt werden.

Als Maßnahme der Frühintervention kann die Aufsicht eine Bank mit zweifelhafter Kapitalausstattung dazu verpflichten, im Sanierungsplan beschriebene oder vergleichbare Maßnahmen zu treffen beziehungsweise ein Beschlussverfahren dazu einzuleiten. Darüber hinaus kann sie einen Sonderverwalter einsetzen, der die bisherige Geschäftsleitung ersetzt oder ergänzt.

Dass diese Sanierungsverfahren jemals zum Einsatz kommen, ist aber unwahrscheinlich. Denn natürlich sollte eine Bank wie jedes Unternehmen von sich aus bestrebt sein, eine Insolvenz zu vermeiden und braucht dazu keinen externen Anstoß. Würde nun ein Sanierungsverfahren offiziell angeordnet, würde es unweigerlich öffentlich. Damit würde aber auch die Reputation der Bank, eine wesentliche Geschäftsgrundlage, stark beschädigt. Der darauffolgende Abzug von Kundengeldern oder Aufträgen würde die Bank endgültig in eine existenzielle Schieflage bringen.

Der Mehrwert der genannten Verfahren besteht daher wohl in erster Linie darin, mit den Sanierungsplänen eine Grundlage für die von der Aufsicht zu erstellenden Abwicklungspläne zu liefern (und vielleicht noch das bankinterne Risikomanagement etwas zu verbessern) und die Abwicklung im Krisenfall dadurch zu erleichtern. Letztendlich bergen die Sanierungsverfahren aber eben auch die Gefahr, dass aus Bequemlichkeit und falscher Rücksicht auf die Bankeigentümer wertvolle Zeit verplempert wird.

Wo bleibt die Reform des Bankensektors?

Für Optimismus bieten die neuen Regeln also keinen Anlass. Das neue Abwicklungsregime schiebt die Hemmschwelle für Rettungsaktionen zwar ein Stück hinauf und wird ihre Kosten senken. Sinn macht es aber in erster Linie bei einzelnen Bankpleiten und der Abwicklung mittelgroßer Banken.

Die großen Spielräume der beteiligten Akteure machen es schwer, ein abschließendes Urteil zu fällen. Es ist gut, dass angesichts der vielen grenzübergreifenden Bankgeschäfte das Ermessen stärker auf zentralisierte Institutionen (EZB und Abwicklungsausschuss) verlagert wurde. Diese sind aber längst nicht vor Fehlentscheidungen oder Einflussnahme geschützt. Es wäre es nicht das erste Mal, dass eine Aufsicht das Anbahnen einer Krise verschläft und von ihren Instrumenten keinen oder zu späten Gebrauch macht. Auch werden nicht die notwendigen Konsequenzen aus der begrenzten territorialen Reichweite der neuen Regeln gezogen.

Die EZB muss sich in ihrer Rolle als Aufseherin erst noch beweisen und steht als Wahrerin der Finanzstabilität zudem in einem Zielkonflikt. Die EU-Kommission sitzt bei der Abwicklungsentscheidung durch ihr fehlendes Stimmrecht zwar formal am Katzentisch, hat als Richterin über staatliche Beihilfen in jedem Fall aber starke Hebel, die durch das neue Regelwerk auch besser bedient werden können. Inwieweit sie ihre grundsätzlich strengen Maßstäbe in der nächsten großen Krise aber auch zur Geltung bringen wird, ist offen.

Die Hürden für die Inanspruchnahme von gemeinsamen Mitteln (d.h. des Abwicklungsfonds und vor allem des ESM) wurden sehr hoch gesetzt. Ein Staat wird um ein vorhergehendes und weitreichendes Bail-in nicht leicht herumkommen. Allerdings sind die

Hürden für einen Staat, der eine Bank aus eigenen Mitteln stützen will, niedriger – vor allem für Staaten außerhalb der Bankenunion.

Ein wenig misstrauisch sollte auch machen, dass die Lobby der Großbanken die Bail-in-Regeln wenig bekämpft oder sogar befürwortet hat. Doch im Gegensatz zu anderen Vorschlägen stellt Bail-in einen vergleichsweise zahmen Vorschlag dar. Er ist einigermaßen berechenbar, vor allem marktkonform und wurde zudem durch Ausnahmeregelungen abgeschwächt. Der Druck für weitere Reformen dürfte mit dem neuen Abwicklungsregime jedenfalls spürbar abnehmen.

Seit 1985 gab es dreißig große Banken Krisen, viel mehr als in den Jahren zuvor.⁸² Eine vom Finanzsektor ausgehende Systemkrise ist so oder so mit hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten verbunden. Dass die gehäuften Krisen mit der Deregulierung und dem massiven Wachstum des Finanzsektors zusammenfielen, ist kein Zufall. Deswegen ist es höchste Zeit für wirkliche Reformen, die den Finanzsektor auf ein kontrollierbares Maß zurückschrumpfen.

Allen Reformen zum Trotz hat sich der Bankensektor in den letzten Jahren noch weiter konzentriert. Die EU zählt inzwischen 10 Megabanken mit einer Bilanzsumme von mehr als 1,5 Billionen Euro.⁸³ Kaum vorstellbar, dass einer dieser Giganten ungefährdet für die Finanzmarktstabilität abgewickelt werden kann. Dafür sind sie nicht nur zu groß, sondern auch zu komplex und zu stark miteinander vernetzt.

Doch die Bankenregulierung ist für Bundeskanzlerin Merkel zu 80 Prozent erledigt.⁸⁴ Die letzte anstehende größere Bankenreform ist eine EU-Verordnung für ein Trennbankensystem. Dagegen wäre nicht viel einzuwenden, wenn denn mehr daraus würde als ein Vorschlag auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, der wenig über bereits beschlossene, nationale Mini-Trennbankensysteme hinausgeht. Die Erfahrung mit dem deutschen Trennbankengesetz spricht Bände: Die Bundesregierung sieht sich auch ein Jahr nach Verabschiedung des Gesetzes nicht in der Lage, Aussagen über den Umfang der zukünftig abzutrennenden Geschäfte zu machen.⁸⁵ Laut John Vickers, dem ehemaligen Vorsitzenden der Independent Commission on Banking in Großbritannien, dürfte ihr Umfang aber bei deutlich unter einem Prozent des Geschäftsvolumens liegen.⁸⁶

Selbst ein stringenteres Trennbankensystem würde den Wildwuchs längst nicht beenden. Laut Finance Watch betragen die Vermögenswerte der Eurozonen-Banken mehr als das 500-fache der angestrebten Ausstattung des Abwicklungsfonds von 55 Mrd. Euro.⁸⁷ Mit Realwirtschaft hat ein Großteil dieser Geschäfte schon längst nicht mehr viel

⁸² Finance Watch: "To End all Crises? Implementing Basel III in the European Union", Positionspapier, Februar 2012

⁸³ <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/164396/umfrage/top-25-banken-weltweit-nach-der-bilanzsumme/>, abgerufen am 3.6.2014

⁸⁴ Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der 70. Bankwirtschaftlichen Tagung der Volksbanken und Raiffeisenbanken am 14. Mai 2014

⁸⁵ Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage Nr. 87 von MdB Dr. Axel Troost im Juni 2014

⁸⁶ Öffentliche Anhörung des Finanzausschuss zum „Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen“, 22.4.2013

⁸⁷ Finance Watch: "Finance Watch comments on the agreement for a Single Resolution Mechanism", Pressemitteilung vom 1.4.2014

zu tun. Ein signifikanter Anteil des Bankgeschäfts gehört daher ganz grundsätzlich auf den Prüfstand.

Das Bankgeschäft muss auf eine Dienstleistungsfunktion gegenüber der Realwirtschaft beschränkt werden – und damit auf die Geschäftsfelder Zahlungsverkehr, Ersparnisbildung und Finanzierung. Dazu gehört eine verpflichtende Gemeinwohlorientierung laut Unternehmensstatuten, verbunden mit stärkerer gesellschaftlicher Kontrolle durch gestärkte und personell anders besetzte Kontrollorgane.⁸⁸ Im Sinne einer Beweislastumkehr sollten zudem künftig nur noch Geschäfte erlaubt sein, die von einem Finanz-TÜV explizit zugelassen wurden – statt der Branche mit punktuellen Verboten hinterherzulaufen. Dies würde den Bankensektor vom Kopf auf die Füße stellen. Wenn ein Teil der Branche dann mit Abwanderung droht und Banktürme wieder in Babel oder anderswo errichten will – sei es drum.

⁸⁸ Die LINKE im Bundestag: „Den Bankensektor neu ordnen - und mit der Vergesellschaftung beginnen“, Diskussionspapier des Arbeitskreises Wirtschaft, Finanzen, Steuern, Energie und Umwelt, 17. Wahlperiode, August 2010