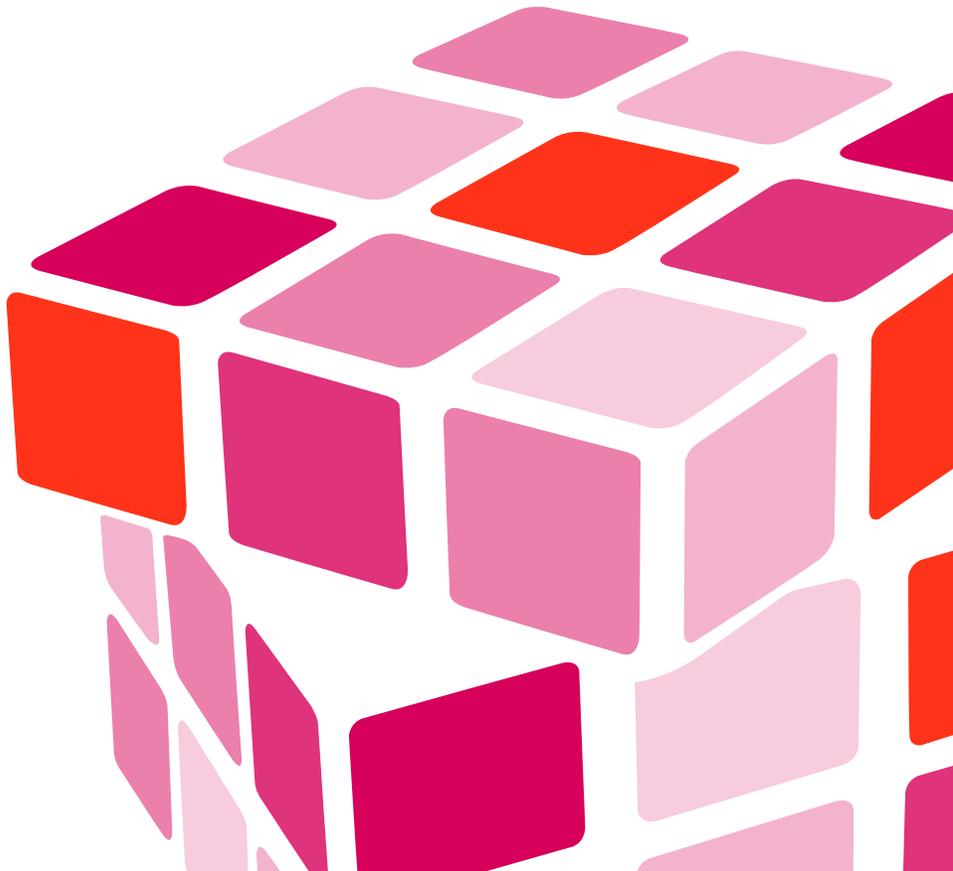


**GESELLSCHAFT**

# **BANKEN- ABWICKLUNG: ZWISCHEN FATA MORGANA UND WIRKLICHKEIT**

**AXEL TROOST/RAINALD ÖTSCH**



# INHALT

1 Einleitung	2
2 Politischer Kontext der Bankenunion	3
3 Was bringen die neuen Abwicklungsregeln?	6
3.1 Implizite Staatsgarantien für Großbanken	7
3.2 Bail-in statt Bail-out?	8
3.3 Gläubigerhaftung bei Großbanken – mehr Wunsch als Wirklichkeit	12
3.4 Grenzüberschreitende Geschäfte schwer zu belangen	15
3.5 Ineffizientes Entscheidungsverfahren	16
3.6 Abwicklungsplanung mit Hindernissen	18
3.7 Der Bankenrettungsfonds – ein fragwürdiges Gebilde	19
3.8 Wer springt ein, wenn alle Stricke reißen?	26
3.9 Schlupflöcher und Sonderregelungen	28
3.10 Bankenrettung mit Staatsgeldern – nicht zwingend des Teufels	31
3.11 Das Teuerste sind die indirekten Kosten einer Krise	32
3.12 Sanierung und Frühintervention – Verfahren mit wenig Nutzen	32
4 Fazit – Wo bleibt die Reform des Bankensektors?	34

## 1 EINLEITUNG

Zu den ältesten Großbauprojekten in der Geschichte der Menschheit gehört der Turm von Babel, der bis in den Himmel reichen sollte. Für diesen Hochmut strafte Gott das Volk von Babel mit Sprachverwirrung und verstreute es über die ganze Erde. Das Projekt war beendet.

In den Finanzmetropolen dieser Welt finden hohe Türme, Hochmut und Sprachverwirrung heute wieder zusammen. Da sich Gott schon seit Längerem mit direkten Eingriffen zurückhält, müssen jetzt die Regierungen ran, wenn ihnen die Bankentürme über den Kopf zu wachsen drohen. Sie orientierten sich aber zuletzt eher an der Bergpredigt als am Alten Testament: Statt dem altbiblischen Motto «Auge um Auge, Zahn um Zahn» zu folgen, handelten sie gemäß der Devise: «Wenn dich einer auf die rechte Wange schlägt, dann halt ihm auch die andere hin.»

Künftig will sich die Europäische Union (EU) wieder mehr an die rauen Regeln der Marktwirtschaft anpassen. Zwar dauerte es wie üblich etwas länger, doch inzwischen haben sich die 28 EU-Staaten gemeinsame Regeln zum Umgang mit kriselnden Banken gegeben.

Neben der Bankenabwicklungsrichtlinie (BRRD),<sup>1</sup> welche die Abwicklungsregeln in der gesamten EU harmonisiert, delegieren die Staaten der Bankenunion (derzeit die Eurozone)<sup>2</sup> die Entscheidungskompetenz für die Bankenabwicklung mit der Verordnung zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM-VO)<sup>3</sup> an einen gemeinsamen Abwicklungsausschuss. Dieser kann auf einen gemeinsamen Abwicklungsfonds zugreifen. Im Gegensatz zum Aufsichtsmechanismus der Europäischen Zentralbank (EZB), der sich nur auf die 128 «bedeutenden» Banken der Bankenunion bezieht, gelten die Vorschriften der SRM-VO für alle Banken der Bankenunion.

Mit der neuen Verordnung verbindet sich die Hoffnung, dass Banken Staaten nicht länger damit erpressen können, dass ihre Pleite die Finanzstabilität bedroht. Zugleich soll der Teufelskreis von Staats- und Bankschulden durchbrochen werden.

Wie genau sehen die neuen Regeln also aus, wie sind sie entstanden, wer zahlt am Ende, und welcher Nutzen ist zu erwarten?

**1** Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, 2014/59/EU, 15.5.2014. BRRD steht für «Bank Recovery and Resolution Directive». **2** Zur Bankenunion gehören alle 19 Staaten der Eurozone. Nach einer Bankenkrise im Sommer 2014 beabsichtigt auch Bulgarien, der Bankenunion beizutreten. Auch Dänemark hat den Beitritt erwogen. **3** 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 Abwicklungsfonds, EU-Verordnung Nr. 806/2014, 15.7.2014. SRM ist die Abkürzung für «Single Resolution Mechanism».

Im Zeitraum vom 1. Oktober 2008 bis zum 1. Oktober 2012 genehmigte die Europäische Kommission staatliche Beihilfen an den Finanzsektor in Höhe von 5,1 Billionen Euro – das sind 40 Prozent des EU-weiten Bruttoinlandsprodukts (BIP).<sup>4</sup> Tatsächlich in Anspruch genommen wurde davon «nur» ein Drittel, ein Großteil in Form von Garantien. Der Höchststand an gleichzeitig beanspruchten Hilfen von 900 Milliarden Euro wurde im Jahr 2009 erreicht.

Zur Rekapitalisierung wurden 410 Milliarden Euro aufgewandt. Deutschland lag dabei mit 64 Milliarden Euro an zweiter Stelle – hinter Großbritannien, das 82 Milliarden Euro beisteuerte, und fast gleichauf mit Irland und Spanien.<sup>5</sup>

Obwohl die Finanzkrise weite Teile Europas heimsuchte, gab es keine gesamteuropäische Strategie dagegen. Die Staats- und Regierungschefs koordinierten und bedrängten sich zwar, die endgültigen Entscheidungen wurden aber von den nationalen Regierungen und Parlamenten getroffen. Die Risiken landeten entsprechend in den nationalen Staatshaushalten.<sup>6</sup> Zwar drängten einige Staaten schon früh auf eine gemeinschaftliche Lösung, unter anderem auf einen europäischen Bankenrettungsfonds. Dies wurde jedoch von anderen Staaten – allen voran Deutschland – verhindert.<sup>7</sup>

In die Rettungen waren außerdem maßgeblich 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 grund-

sätzlich verboten, das heißt, sie sind nur unter außergewöhnlichen Umständen gestattet. Die Kommission muss daher jede Bankenrettungsmaßnahme separat als Beihilfe «zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben» genehmigen, wie es im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, Artikel 107, Absatz 3b) heißt. Sie tut dies nur unter Auflagen, die sie notfalls auch mit einem Beihilfverfahren gegen den jeweiligen Staat durchsetzen kann.

Um möglichst einheitliche Maßstäbe anzulegen und sich gegen den Vorwurf der Willkür zu wappnen, konkretisiert die Kommission ihr relativ großes Ermessen in Mitteilungen, an die sie dann faktisch gebunden ist.<sup>8</sup> Zu Beginn der Krise verhängte sie zwar viele institutsspezifische Auflagen, setzte aber insgesamt den milliardenschweren Rettungspaketen nur wenig entgegen. Als sich die Krise auf die Länder der europäischen Peripherie verlagerte und sich damit auch die politische Großwetterlage änderte, verschärfte sie die Vorgaben. Nach der Bankenmitteilung vom 31. Juli 2013 müssen nun grundsätzlich EigentümerInnen und (nachrangige) GläubigerInnen für Verluste herangezogen werden, bevor Staatshilfen genehmigt werden können. Aus-

<sup>4</sup> EU-Kommission: Bericht über staatliche Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten – Herbstausgabe 2012, 21.12.2012, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/2012\\_autumn\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2012_autumn_de.pdf).

<sup>5</sup> EU-Kommission: State Aid Scoreboard 2013 – Aid in the context of the financial and economic crisis, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/financial\\_economic\\_crisis\\_aid\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html), Stand: 28.5.2014.

<sup>6</sup> Siehe Irland, wo die Übernahme der Bankenschulden den Staat in kürzester Zeit ruinierte. <sup>7</sup> Lesenswert hierzu: Gammelin, Cerstin/Löw, Raimund: «Jedem seine Scheiße». Wie Angela Merkels nationaler Egoismus die EU aufs Spiel setzt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2014, S. 43–58. <sup>8</sup> Zu den Details siehe Deutscher Bundestag, Referat PE 2: EU-Sachstand: Finanzstabilität als Ausnahmetatbestand für Bail-in, 8.5.2014.

nahmen sind nur bei einer Gefährdung der Finanzstabilität erlaubt.

Das Beihilferecht wird auch durch das neue Abwicklungsregime nicht außer Kraft gesetzt. Bankenrettungen mittels der neuen Regeln können daher nicht dahinter zurückfallen. Je nach Großwetterlage und wirtschaftlichem Umfeld kann die Kommission ihre Auslegungsmittelungen aber jederzeit ändern oder auch ganz zurücknehmen.

Im Laufe der Krise verschärfte die Kommission 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 für die Abwicklungsrichtlinie mündete.<sup>9</sup> Parallel brachte die Bankenrettung in Spanien das erste große europäische Flächenland in finanziellen Notstand. Unter dem Eindruck einer drohenden spanischen Staatspleite beschlossen die EU-Regierungschefinnen und -chefs im Juni 2012 dann zusätzlich die Gründung einer Bankenunion. Diese sollte den Banken der Eurozone den Weg zu Finanzspritzen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM; «Euro-Rettungsschirm») ebnen, sobald sie unter einer gemeinsamen Aufsicht stünden. Das zentrale Anliegen der Bankenunion war, den Teufelskreis von Staats- und Bankschulden zu brechen, der Irland, Spanien und später auch Zypern an den Rand der Staatspleite getrieben hatte.

Der erste Entwurf der EU-Kommission für die Bankenunion vom September 2012 ging weit über eine gemeinsame Bankenaufsicht und den Zugang zum ESM hinaus. Die erste Säule der Bankenunion sollte die Ansiedlung der Bankenaufsicht bei der EZB sein. Alle Banken,

die für ESM-Hilfen infrage kämen, würden somit direkt von der EZB überwacht.

Die zweite Säule sollte der gemeinsame Abwicklungsmechanismus für Banken (Single Resolution Mechanism, kurz: SRM) sein. Die dritte Säule, ein gemeinsames Einlagensicherungssystem, wurde inzwischen fallengelassen.<sup>10</sup>

Die Bankenunion markierte eine Zäsur, änderte aber unmittelbar nichts an den Finanzproblemen der Krisenstaaten. Denn die neuen Mechanismen zur Vergemeinschaftung durften und dürfen nicht für Altlasten verwendet werden. Um dies zu verhindern, führte die EZB eine «umfangreiche Bilanzprüfung» durch, in deren Folge sie dann zum 4. November 2014 ihre Funktion als neue Bankaufsichtsbehörde übernahm.

Die Bilanzprüfung und der damit verbundene EU-weite Stresstest fielen relativ glimpflich aus. Von 25 durchgefallenen Banken hatte die Hälfte schon während der mehrmonatigen Prüfung ausreichend vorgesorgt, also risikobehaftete Bestände abgebaut und neues Kapital aufgenommen, sodass aufgedeckte Kapitallücken bereits geschlossen waren (darunter der einzige deutsche Durchfaller, die Münchener Hypothekenbank). Die verbliebenen 13 Banken mit offenen Kapitallücken hatten noch knapp zehn Milliarden Euro aufzutreiben. Das ist immer noch viel Geld, aber viel weniger, als zwischenzeitlich gemutmaßt wurde.

Die Tatsache, dass alle Problemkandidaten aus der Eurozone kamen, stellt der Krisenpolitik im Euroraum ein schlechtes Zeugnis aus. Die hohe Zahl an Durchfal-

<sup>9</sup> Siehe die Meldungen zur Krisenbewältigung auf der Website der EU-Kommission: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_de.htm#maincontentSec5](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_de.htm#maincontentSec5). <sup>10</sup> Mitunter werden auch die gemäß des Regelwerks Basel III verschärften Eigenkapitalvorschriften zur Bankenunion hinzugerechnet.

lern in Italien lässt sich zwar auch damit erklären, dass Italien sich im Gegensatz zu anderen Staaten mit staatlichen Bankenhilfen zurückgehalten hatte. Doch die italienischen Banken leiden wie überall in Südeuropa unter der kaputtgesparten Konjunktur, die zu höheren Ausfallrisiken

und einem schleppenden Neugeschäft führt. Entsprechend schwer fällt es ihnen, neues Kapital aufzunehmen. Die neuen Abwicklungsregeln ändern kaum etwas an diesen Problemen. Sollte sich die wirtschaftliche Entwicklung zuspitzen, käme für sie die Probe aufs Exempel.

### 3 WAS BRINGEN DIE NEUEN ABWICKLUNGSREGELN?

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

Voraussetzung dafür ist, dass die Bank erstens bestandsgefährdet ist, zweitens keine alternative 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 infrage kommen.

EU-weit erhalten die Aufsichtsbehörden zukünftig vier Abwicklungsinstrumente. Notleidende Vermögensgegenstände (also faule Kredite, aber auch Wertpapiere, Unternehmensanteile etc., denen ein Wertverlust droht) können erstens in eine Zweckgesellschaft abgespalten und dort abgewickelt werden («Bad-Bank-Modell»). Zweitens können alternativ dazu systemrelevante Geschäftsteile in eine Brückenbank übertragen werden, während die Restbank liquidiert wird. Drittens kann eine Bank ganz oder in Teilen veräußert werden. Viertens können EigentümerInnen und GläubigerInnen dazu gezwungen werden, auf Forderungen zu verzichten («Bail-in»). Das Bad-Bank-Modell darf nur mit einem der anderen Abwicklungsinstrumente eingesetzt werden (damit die Bank keinen unlauteren Vorteil gegenüber anderen Banken erhält, so die offizielle Begründung).

In den EU-Staaten müssen «Abwicklungsfinanzierungsmechanismen» eingerichtet werden. Dies sind grundsätzlich

ationale Fonds, die durch Zwangsbeiträge 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 alle Banken der EU zukünftig Sanierungspläne erstellen, die frühzeitig aktiviert werden sollen, sobald sich eine Schiefelage abzeichnet. Darauf aufbauend erstellt die Aufsicht Abwicklungspläne («Bankentestamente»), die Entscheidungen an den berühmten Rettungswochenenden vorbereiten sollen. Zudem finden sich viele Regeln, wie Aufsichtsbehörden in Sitz- und Gastlandstaaten miteinander umgehen sollen, und die Aufsichtsbehörden erhalten weitere Instrumente zur Frühintervention.

Die Abwicklungsrichtlinie musste bis 1. Januar 2015 umgesetzt werden. Im März 2015 hatten dies aber erst vier Staaten vollständig und sechs weitere Staaten teilweise getan. Der gemeinsame Abwicklungsmechanismus ist ebenfalls schon wirksam, kann seine Hauptaufgaben, die Entscheidung über Abwicklungen und den Einsatz von Mitteln des Abwicklungsfonds, aber erst ab dem Jahr 2016 wahrnehmen. Die Regeln zum Bail-in werden ebenfalls erst ab dem Jahr 2016 verpflichtend.

In Deutschland wurde mit der rechtzeitigen Umsetzung der Bankenabwicklungsrichtlinie ein neues «Sanierungs- und Abwicklungsgesetz» geschaffen.<sup>11</sup> Bis Ende 2015 werden durch ein sepa-

<sup>11</sup> Dies geschah durch das «BRRD-Umsetzungsgesetz» vom 10.12.2014.

rates Gesetz noch einige Anpassungen an die SRM-VO erfolgen.<sup>12</sup> Das neue Regime setzt auf nationalen Regelungen auf, die nach Ausbruch der Krise eingeführt wurden und vergleichbare nationale Instrumentarien enthielten. Zu nennen ist hierbei zunächst das Finanzmarktstabilisierungsgesetz von Oktober 2008, das den Bankenrettungsfonds (SoFFin) ins Leben rief. Mit dem darauf aufbauenden Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung aus dem Jahr 2009 wurde das Bad-Bank-Instrument geschaffen, das dann bei der notleidenden Hypo Real Estate und der WestLB zum Einsatz kam. Das Restrukturierungsgesetz von 2010 erlaubte die Auslagerung in Brückenbanken, schuf einen nationalen Bankenrettungsfonds (den Restrukturierungsfonds) und sah Maßnahmen zur Frühintervention vor. Mit dem Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen aus dem Jahr 2013 müssen die Banken Sanierungspläne erstellen, auf deren Grundlage die Finanzaufsichtsanstalt BaFin Abwicklungspläne erstellt.

Aus der Perspektive der deutschen Gesetzeslage ist somit nur das vierte Abwicklungsinstrument (Bail-in) neu. Bislang gab es dazu im Kreditinstitut-Reorganisations-Gesetz, einem Teilgesetz des Restrukturierungsgesetzes, nur eine Regelung ohne Biss, da sie auf Freiwilligkeit beruhte.<sup>13</sup> Die USA haben mit einem eigenen Insolvenzregime in den letzten Jahren um die 500 Banken abgewickelt.<sup>14</sup> Der Großteil davon waren sehr kleine Banken (Banken mit einer Bilanzsumme unter 20 Milliarden Euro). Die größte abgewickelte Bank, die Washington Mutual, hatte immerhin eine Bilanzsumme von 300 Milliarden US-Dollar.<sup>15</sup>

Damit liegt der Mehrwert eines entsprechenden Regelwerks klar auf der Hand. Doch kann das europäische Abwicklungsregime den Erwartungen tatsächlich gerecht werden?

### 3.1 Implizite Staatsgarantien für Großbanken

Von der Pleite einer kleinen Bank geht kaum eine Gefahr aus. Sie kann im Rahmen eines normalen Insolvenzverfahrens und mithilfe der Einlagensicherung abgewickelt werden. Großbanken wurden dagegen aufgrund 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 niedrig: Die im Jahr 2007 staatlich gestützte Industriebank IKB brachte es nur auf eine Bilanzsumme von 50 Milliarden Euro.

Eine große Ausnahme war die Pleite der US-Bank Lehman Brothers im Jahr 2008. Sie wurde trotz einer Bilanzsumme von 700 Milliarden US-Dollar ganz bewusst von der US-Regierung fallen gelassen. Doch diese Probe aufs Exempel ging gründlich schief. Die daraus folgenden Turbulenzen ließen die Finanzkrise erst recht eskalieren, sodass Großbanken seitdem umso fester mit Staatshilfen rechnen können.

Die sich daraus ergebende implizite Staatsgarantie erlaubt es Großbanken, sich vergleichsweise günstig zu verschulden. Den deutschen Großbanken gestand die Ratingagentur Standard &

<sup>12</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung für das «Abwicklungsmechanismusgesetz», BT-Drs. 18/5009 vom 26.5.2015. <sup>3</sup> Siehe Brandt, Tim Oliver/Gieseler, Konrad: Banking Resolution und Bail-in – gesetzliche, europäische Vorgaben, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 18/2013, S. 894–896. <sup>14</sup> Das US-Abwicklungsregime galt lange Zeit nur für Geschäftsbanken. Seit dem Dodd-Frank Act aus dem Jahr 2010 gilt es auch für Investmentbanken. <sup>15</sup> Siehe Klaus, Benjamin/Schäfer, Dorothea: Implizite Staatsgarantien verschärfen die Probleme – Trennbankensystem allein ist keine Lösung, in: DIW Wochenbericht 18/2013, S. 3–15.

Poor's noch im Sommer 2014 einen Vorteil von ein bis zwei Ratingstufen zu.<sup>16</sup> Inzwischen haben die Ratingagenturen den Ausblick der meisten Großbankratings zwar auf negativ gesetzt. Von der Glaubwürdigkeit des Bail-in sind sie aber nach wie vor nicht restlos überzeugt.<sup>17</sup> Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzte die aus der Staatsgarantie folgende Zinersparnis der 17 größten deutschen Banken auf über 20 Milliarden Euro jährlich<sup>18</sup> – quasi eine kostenlose staatliche Versicherung dieses Umfangs für riskante Geschäfte zugunsten einer kleinen Minderheit. Nebenbei resultiert daraus auch ein Wettbewerbsnachteil für konkurrierende kleine Banken. Diese ungerechtfertigte Bereicherung und Verletzung elementarer marktwirtschaftlicher Prinzipien war politisch nicht mehr länger haltbar.

### 3.2 Bail-in statt Bail-out?

Um die Praxis des Bail-out, also das Herauspacken der Banken durch den Staat, zu ändern, suchte die Politik nach Regeln zur Eigentümer- und Gläubigerbeteiligung. Das Ergebnis ist ein Mechanismus namens Bail-in, der sich prinzipiell auf sämtliche Verbindlichkeiten einer Bank erstreckt (also auf die gesamte Passivseite einer Bankbilanz). Aktien und andere Anteile können dabei annulliert oder verwässert, Schuldtitel beschnitten oder in Eigentumstitel umgewandelt werden. Wie bei einem regulären Insolvenzverfahren werden EigentümerInnen und einzelne Gläubigergruppen in einer bestimmten Rangfolge für die entstandenen Verluste herangezogen.

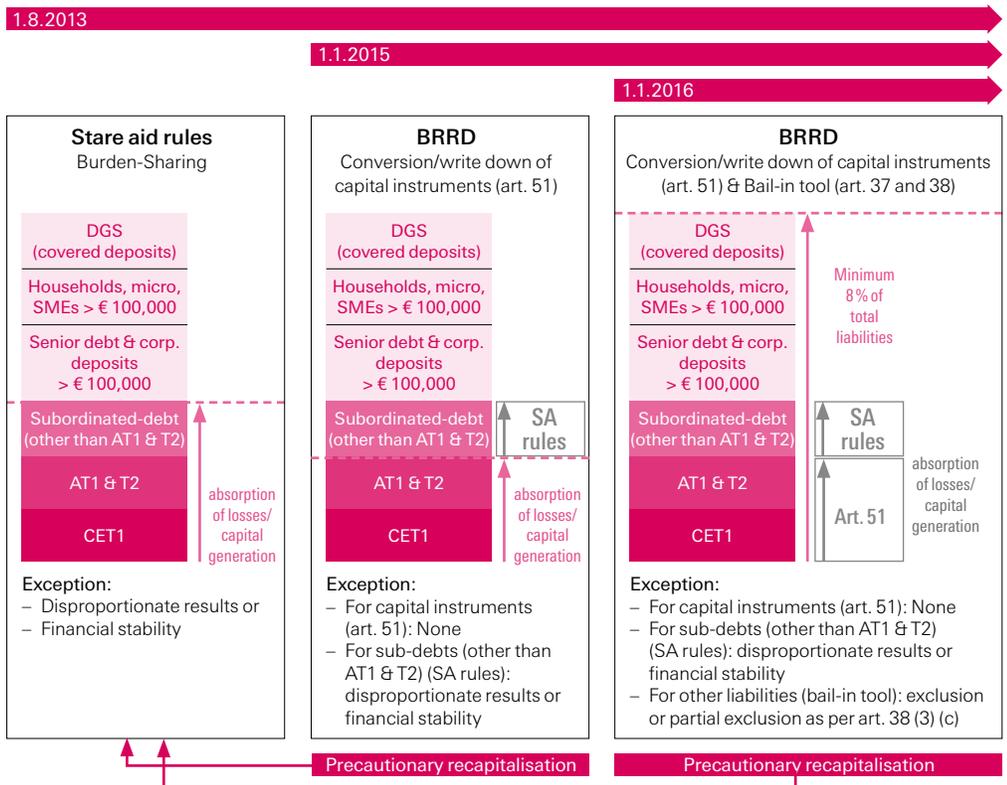
Dieses Prinzip ist nicht völlig neu. Island hat 2008 seine große Bankenkrise mithilfe einer starken Gläubigerbeteiligung sehr gut gemeistert. Dies funktionierte

aber nur deswegen, weil das winzige Island große Teile der Verluste im Ausland abladen konnte. Das war für die Betroffenen zwar ärgerlich, aber angesichts der geringen Summen kein Problem für die internationale Finanzstabilität.

In Spanien wurden laut EU-Kommission und Internationalem Währungsfonds (IWF) rund 25 Prozent der Kapitallücken durch die Verlustbeteiligung von GläubigerInnen gedeckt. Der Gesamtkapitalbedarf wurde somit um 13 Milliarden Euro gesenkt. In Zypern wurden im Jahr 2013, da es kaum AnleihegläubigerInnen gab, vor allem BesitzerInnen 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. Infolgedessen besetzten RussInnen sechs der 16 Vorstandsposten – etliche russische OligarchInnen, die Spareinlagen bei der Bank of Cyprus hatten, waren quasi über Nacht zu AktionärInnen geworden. Der Trend zur stärkeren Gläubigerbeteiligung ist aber nicht ganz strikt. Laut einer Fallstudie des Finanzexperten Hans-Joachim Dübel gab es frühere Bankenrettungen mit hoher Gläubigerbeteiligung (die dänische Bank Amagerbanken) und spätere Bankenrettungen mit niedriger Gläubigerbeteiligung (die belgische Dexia).<sup>19</sup> Durch «schwere handwerkliche Fehler» sollen allein in Griechenland, Zypern und

<sup>16</sup> Standard & Poor's gewährte der Deutschen Bank, der Commerzbank, der Unicredit und der NordLB einen Ratingvorteil von zwei Stufen, der Deutschen Pfandbriefbank (Ex-HRE) eine Stufe (Stand: Juni 2014). <sup>17</sup> Moody's: Reassessing Systemic Support for EU Banks, 29.5.2014, [https://www.belfius.com/EN/Media/2014%2005%2029%20Reassessing%20systematic%20support%20for%20EU%20banks\\_tcm\\_77-93353.pdf](https://www.belfius.com/EN/Media/2014%2005%2029%20Reassessing%20systematic%20support%20for%20EU%20banks_tcm_77-93353.pdf). <sup>18</sup> Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung: Sparkassen wollen keine europäische Bankenabgabe zahlen, 27.5.2014. <sup>19</sup> Dübel, Hans-Joachim: The Capital Structure of Banks and Practice of Bank Restructuring. Eight Case Studies on Current Bank Restructurings in Europe, CFS (Center for Financial Studies) Working Papers 04/2013, Frankfurt 2013.

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



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

Spanien unnötige Kosten in Höhe von 35 Milliarden Euro entstanden sein.<sup>20</sup> Seit Sommer 2013 hat laut den verschärften Beihilfavorschriften der EU-Kommission grundsätzlich ein Bail-in von AnteilseignerInnen und nachrangigen GläubigerInnen zu 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 EU-Kommission.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Siehe Süddeutsche Zeitung: Ganz schön viel Lehrgeld, 17.7.2013. <sup>21</sup> 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](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1276_de.htm).

Doch eine Gewähr für eine hohe Gläubigerbeteiligung sind die Beihilfenvorschriften nicht. Zum einen kann die Kommission die entsprechenden Bestimmungen außer Acht lassen, sobald die Finanzstabilität gefährdet ist. Zum anderen kann sie die Vorschriften je nach Belieben und auf sie ausgeübtem Druck wieder ändern. Außerdem wurden ihre Beihilfenvorschriften dadurch torpediert, dass sie nicht immer rechtssicher umgesetzt werden konnten und dann ins Leere liefen.

Die rechtlichen Probleme werden durch die Abwicklungsrichtlinie behoben. Ab dem Jahr 2015 müssen Aktien und andere Kapitalinstrumente quasi-automatisch abgeschrieben oder umgewandelt werden, sobald ein Abwicklungsinstrument angewandt wird und Verluste anfallen.<sup>22</sup> Ab dem Jahr 2016 kann das Bail-in auch auf vorrangige Schuldtitel<sup>23</sup> ausgedehnt werden. Dann können auch Anleihen und Einlagen belangt werden (siehe Abbildung 1). Die einzige Möglichkeit, beides zu umgehen, wäre dann eine präventive Finanzhilfe (vgl. S. 28).

### Die neue Haftungskaskade

Die Bankenabwicklungsrichtlinie schreibt ab 1. Januar 2016 eine weitreichende Haftungskaskade vor (siehe Abbildung 2).<sup>24</sup> Sie regelt nicht nur die Rangfolge von Eigentümer- und Gläubigergruppen, sondern auch die mögliche Inanspruchnahme des Abwicklungsfonds.

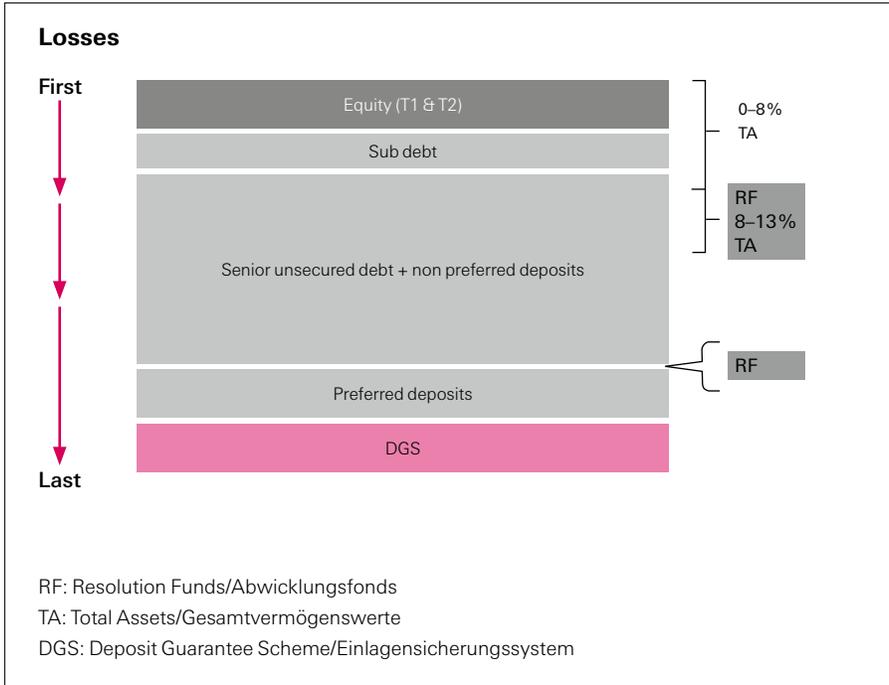
Bestimmte Vermögensgegenstände sind von der Haftungskaskade ganz ausgeschlossen. Komplettab tabu sind besicherte Verbindlichkeiten (z. B. Pfandbriefe) und Verbindlichkeiten gegenüber anderen Banken (Interbankgeschäfte) oder Zahlungssystemen mit einer (Rest-)Laufzeit von weniger als sieben Tagen, weil diese für die Sicherstellung von Liquidität

wichtig sind. Ganz ausgenommen sind auch Bankeinlagen, die der gesetzlichen Einlagensicherung unterliegen (private Einlagen bis 100.000 Euro pro Bank<sup>25</sup>).

Die Haftungskaskade beginnt bei den EigentümerInnen und geht dann je nach Höhe der Verluste auf die einzelnen Gläubigergruppen über. Dazu gehören neben AnleihegläubigerInnen auch EinlegerInnen, die nicht unter die gesetzliche Einlagensicherung fallen (weil sie die Sicherungsgrenze von 100.000 Euro überschreiten oder sie als institutionelle Anleger wie Versicherungen, Investmentgesellschaften oder Kommunen grundsätzlich nicht unter die gesetzliche Einlagensicherung fallen). Natürliche Personen sowie kleine und mittlere Unternehmen mit Einlagen über 100.000 Euro genießen dabei aber noch einen Sonderstatus als «bevorzugte Einleger», mit dem sie erst später als AnleihegläubigerInnen und «nichtbevorzugte» EinlegerInnen belangt werden können.

Anstelle der geschützten EinlegerInnen muss an letzter Stelle der Haftungskaskade das für die Bank zuständige Einlagensicherungssystem haften. Sofern es dazu in der Lage ist, wird es in dem Ausmaß zur Kasse gebeten, in der die Einlagen ohne die Sicherung belangt worden wären. Die Haftungskaskade wird aber nicht vollautomatisch durchlaufen. Verbindlichkeiten können in begrenztem Umfang durch die Abwicklungsbehörde vom Bail-in ausgenommen werden, wenn ein Bail-in in einem angemessenen

<sup>22</sup> BRRD, Artikel 37, Absatz 2. <sup>23</sup> Das sind Schuldtitel, die im Fall von Zahlungseingüssen mit größerer Priorität bedient werden müssen. Sie sind also vergleichsweise sicherer, werfen aber auch geringere Renditen ab. <sup>24</sup> In Deutschland wurde sie mit dem BRRD-Umsetzungsgesetz schon im Jahr 2015 in Kraft gesetzt. <sup>25</sup> In bestimmten Fällen (z. B. bei einem Hausverkauf oder bei Auszahlungen aus einer Lebensversicherung, nach einer Scheidung oder Kündigung) wurde der Schutz mit der neugefassten Einlagensicherungsrichtlinie der EU auf bis zu 500.000 Euro ausgedehnt.



Quelle: EU-Kommission: Bail-in tool: a comparative analysis of the institutions' approaches, Working Paper, 18.10.2013

nen Zeitrahmen nicht möglich ist, kritische Funktionen der Bank beeinträchtigt würden oder die Gefahr einer Ansteckung oder unverhältnismäßigen Wertvernichtung besteht. In diesen Fällen soll ein höheres Bail-in anderer GläubigerInnen erfolgen oder ein Beitrag aus dem Abwicklungsfonds erfolgen. Die Ausnahmekriterien sind reichlich vage formuliert, entsprechend groß ist der Entscheidungsspielraum.

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

**Acht Prozent Bail-in werden obligatorisch**

Zentral ist künftig eine obligatorische Mindestbeteiligung von acht Prozent der Bilanzsumme durch Bail-in, bevor öffentliche Mittel oder der Abwicklungsfonds eingesetzt werden dürfen. Sobald diese Mindestbeteiligung zustande gekommen ist, kann der Abwicklungsfonds einen Betrag von bis zu fünf Prozent der Bilanzsumme beisteuern. Reicht auch dieser Beitrag nicht aus, werden die GläubigerInnen weiter herangezogen. Bevor bevorzugte Einlagen beschnitten werden (also Einlagen von kleinen und mittleren

Unternehmen und Privatpersonen über 100.000 Euro), kann der Fonds abermals einspringen. Erst danach ist auch der Rückgriff auf öffentliche Hilfen erlaubt.

Ein Mindestbeitrag von acht Prozent klingt nach wenig, ist aber eine ganze Menge. Bei der Commerzbank etwa entspräche dies knapp 50 Milliarden Euro, die von EigentümerInnen und GläubigerInnen geschultert werden müssten.

Außerhalb der Staaten der Bankenunion werden diese oft zitierten acht Prozent durch eine Sonderregelung schon wieder unterlaufen. Diese Staaten können ihre Abwicklungsfinanzierungsmechanismen alternativ auch anzapfen, wenn ein Bail-in von 20 Prozent der risikogewichteten Aktiva<sup>26</sup> erfolgt ist. Zusätzliche Voraussetzung ist, dass der Abwicklungsfinanzierungsmechanismus über genügend Mittel verfügt (drei Prozent der gedeckten Einlagen) und die Bank weniger als 900 Milliarden Euro an Vermögenswerten besitzt.<sup>27</sup> Diese Schwelle ist tendenziell großzügiger: Legt man Zahlen deutscher Banken aus dem Jahr 2010 zugrunde, würde sie statt bei acht Prozent nur bei etwa fünf Prozent der Bilanzsumme liegen. Zudem ist die darin einbezogene Risikogewichtung auch noch manipulierbar, da sie von den Banken selbst vorgenommen wird.

Die Acht-Prozent-Regel ist der Erfahrung geschuldet, dass Regierungen im Angesicht einer drohenden Großpleite sehr bereitwillig Gelder locker gemacht haben. Ihre Schizophrenie bringt der Ökonom Martin Hellwig treffend auf den Punkt: «Entweder hält man die Systemrisiken einer Gläubigerhaftung bestimmter Titel für schwerwiegend – dann sollten diese Titel von der Haftung ausgenommen werden, auch wenn die 8-%-Schwelle noch nicht erreicht ist.

Oder man hält sie nicht für schwerwiegend – dann sollten die Titel auch nicht ausgenommen werden. So oder so ist ein Abstellen auf die 8-%-Grenze nicht sachgemäß.»<sup>28</sup> Die häufigen Verweise im neuen Regelwerk auf die Acht-Prozent-Regel sind damit auch ein implizites Eingeständnis, dass der «umfassenden Gläubigerbeteiligung» nur begrenzt über den Weg zu trauen ist.

### 3.3 Gläubigerhaftung bei Großbanken – mehr Wunsch als Wirklichkeit

Theoretisch kann durch das Bail-in die Eigenkapitalquote einer Bank beliebig verbessert und eine Insolvenz damit verhindert werden. Doch Theorie und Praxis finden auch hier nur schwer zueinander.

Ein großes Problem ist die starke Vernetzung zwischen den Banken. Laut der finanzkritischen Organisation Finance Watch wird fast ein Viertel der Vermögensgüter einer durchschnittlichen Bank von anderen Banken gehalten.<sup>29</sup> Es handelt sich dabei um riesige Summen: 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.<sup>30</sup> Bei der Pleite einer solchen Bank sind Dominoeffekte fast unvermeidlich.

<sup>26</sup> Gemäß dem Baseler Regelwerk berechnet sich die notwendige Eigenkapitalausstattung einer Bank nach dem Risikogehalt ihrer Vermögenswerte. Jedem Vermögenswert muss dabei ein Risikogewicht zugewiesen werden. Während es anfangs (Basel I) noch bloß vier Kategorien mit Risikogewichten von 0 bis 100 Prozent gab, können seit Basel II die Risikogewichte aus Ratings der Ratingagenturen oder aus bankinternen Risikomodellen abgeleitet werden. Weil große Banken ihre Risiken damit zusehends kleinrechnen, stehen diese Risikomodelle immer stärker in der Kritik. <sup>27</sup> BRRD, Artikel 44, Absatz 8. <sup>28</sup> Schriftliche Stellungnahme von Martin Hellwig zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des deutschen Bundestags zum BRRD-Umsetzungsgesetz, <http://www.bundestag.de/blob/33318/8/2466b19bce1a95b29b00f6c8f63f5289/09---prof--hellwig-data.pdf>. <sup>29</sup> Finance Watch: Should (precautionary) recapitalisations: make taxpayers nervous?, Finance Watch Policy Brief, Oktober 2014. <sup>30</sup> Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung: Deutsche Bank hat hohen Derivatebestand, 2.6.2014.

Zudem sorgen selbstverstärkende Effekte dafür, dass Krisen schnell eskalieren. Ein typischer Umstand, der zur Pleite einer Großbank führen kann, ist das Platzen einer Blase. Abstürzende Vermögenswerte schaffen eine Atmosphäre des Misstrauens, weil niemand weiß, wie lange die Talfahrt noch weitergeht und wer die Verluste noch tragen kann. Für angeschlagene Banken ist das Misstrauen lebensbedrohlich, weil ihre Kapitalquellen versiegen. Die dann getätigten Notverkäufe treiben die Preise für Vermögenswerte weiter in den Keller, was zu neuen Buchverlusten führt und die Abwärtsspirale in Gang hält.

Natürlich könnte die Aufsicht sich trotzdem dafür entscheiden, für jede angeschlagene Bank ein Abwicklungsverfahren zu eröffnen. Mit jedem Verfahren würden aber Panik und Verluste weiter vergrößert. Wie schnell sich eine Krise in neue Segmente des Finanzmarkts hineinfressen kann, zeigten die Ereignisse nach der Pleite von Lehman Brothers – mit 700 Milliarden US-Dollar Bilanzsumme noch keine ungewöhnlich große Bank. Da eine Bank in Abwicklung zeitweise vom Kapitalmarkt abgeschnitten wird, müssten ihre finanziellen Engpässe durch den Abwicklungsfonds überbrückt werden. Doch der würde schnell gesprengt. Um die Liquidität einer Bank mit einer Bilanzsumme von 500 Milliarden Euro zu sichern, hält Ökonom Martin Hellwig eine dreistellige Milliardengarantie für erforderlich.<sup>31</sup> Der Fonds der Bankenunion, also der gesamten Eurozone, liegt mit seinem Zielvolumen von 55 Milliarden Euro deutlich darunter. Die Regierungen stünden dann also wieder vor der Wahl, das System mit massiven Finanzhilfen zu stützen oder den Kollaps zu riskieren.

Kein Wunder, dass die Automatismen zur Eigentümer- und Gläubigerbeteiligung bei der Gefahr einer gesamtwirtschaftlichen Störung außer Kraft gesetzt werden können. Der Staat kann dann unter bestimmten Auflagen Kapitalspritzen oder Garantien gewähren (vgl. S. 28).

### Weitere Einschränkungen des Bail-in

Auch auf andere Weise sind dem Bail-in Grenzen gesetzt. Bei einer durchschnittlichen Bank entsprechen bereits die explizit gemäß BRRD vom Bail-in ausgenommenen Verbindlichkeiten ungefähr der Hälfte der gesamten Verbindlichkeiten.<sup>32</sup> Bei Zentralbanken hinterlegte Sicherheiten stehen ebenfalls nicht für ein Bail-in (und auch nicht für eine Übertragung in eine Bad Bank oder Brückenbank) zur Verfügung. Nach Einschätzung von Finance Watch können daher Banken mit hohen Verbindlichkeiten gegenüber der Zentralbank kaum abgewickelt werden.<sup>33</sup> Generell greifen Banken seit der Finanzkrise zudem verstärkt auf Finanzierungsformen zurück, denen eine Sicherheit (z. B. Wertpapiere) zugrunde liegt. Es ist zu erwarten, dass AnlegerInnen und InvestorInnen zukünftig noch viel stärker auf solche vom Bail-in ausgenommenen Instrumente ausweichen. Privatpersonen mit großen Einlagen können ein Bail-in außerdem einfach dadurch umgehen, dass sie ihre Einlagen in Tranchen von bis zu 100.000 Euro auf mehrere Bankengruppen aufteilen, wodurch sie unter die Einlagensicherung fallen. Durch solche Ausweichreaktionen schrumpft die Masse, die im Ernstfall als Verlustmas-

<sup>31</sup> Siehe Fußnote 28. <sup>32</sup> EU-Kommission: Bail-in tool: a comparative analysis of the institutions' approaches, Working Paper, 18.10.2013. <sup>33</sup> Lindner, Fabian/Soemer, Nicolas/Theobald, Thomas: Chancen und Risiken der Europäischen Bankenunion, IMK Policy Brief, Mai 2014, [www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_pb\\_4\\_2014.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_4_2014.pdf).

se zur Verfügung steht, was auch diejenigen GläubigerInnen stärker gefährdet, die nach Möglichkeit nicht für das Bail-in herangezogen werden sollen (z. B. bevorzugte EinlegerInnen).

Dieses Problem wird durch Informationsasymmetrien noch verstärkt. Viele Profis werden ihre Gelder im Krisenfall bereits rechtzeitig abgezogen haben. Die Leidtragenden sind dann diejenigen, die sich nicht rund um die Uhr mit Finanzmärkten beschäftigen oder ihr Geld den falschen Leuten anvertraut haben. Besonders groß sind die möglichen Kollateralschäden beim Bail-in von ungesicherten Einlagen. Dies trifft unter anderem Unternehmen, die vorübergehend größere Beträge parken müssen, weil Einnahmen und Auszahlungen über Tagen, Wochen oder gar Monate auseinanderfallen können. Auch Einlagen von Kommunen und anderen Gebietskörperschaften unterliegen nicht der Einlagensicherung und sind deswegen ungeschützt. Für die betroffenen BürgerInnen ist es ein schwacher Trost, wenn die Verluste nicht über staatliche Rettungskredite, sondern über ein ordnungspolitisch korrektes Bail-in auf sie durchschlagen. Es bleibt zu hoffen, dass die Abwicklungsbehörde in solchen Fällen sinnvoll von der Möglichkeit Gebrauch macht, einzelne Verbindlichkeiten vom Bail-in auszunehmen. Damit ist die Gläubigerbeteiligung viel weniger treffsicher als etwa eine Vermögensabgabe, wenn es darum geht, große Vermögen zur Bewältigung einer Krise heranzuziehen.

### **Neue Kapitalvorgaben schaffen nur teilweise Abhilfe**

Um den genannten Schwächen entgegenzuwirken, sollen die künftig vorgeschriebenen Abwicklungspläne Min-

destanforderungen an Eigenmitteln und abschreibungsfähigen Verbindlichkeiten festlegen. Ihre Höhe soll von der Größe, den eingegangenen Risiken und dem Geschäftsmodell der jeweiligen Bank abhängen. Auf internationaler Ebene werden derzeit entsprechende Mindeststandards für global systemrelevante Banken verhandelt, die in die Vorgaben der europäischen AufseherInnen einfließen werden.<sup>34</sup>

Neben quantitativen Anforderungen werden auch qualitative Kriterien einzuhalten sein (z. B. wer die Verbindlichkeiten überhaupt halten darf, damit es keine Ansteckungseffekte gibt, ob KleinanlegerInnen diese riskanten Produkte kaufen dürfen und welcher Anteil auf Tochter- beziehungsweise Muttergesellschaften entfallen soll, was bei grenzüberschreitenden Banken entscheidend ist). Doch auch hier sind die Details noch offen.

Die Schweiz schreibt den Großbanken schon seit einigen Jahren spezielle Wandelanleihen («CoCo-Bonds») im Umfang von rund fünf Prozent der Bilanzsumme vor, die bei Bedarf in Eigenkapital umgewandelt werden können. Für verpflichtendes Nachrangkapital, das nicht von anderen Banken gehalten werden darf, spricht sich auch der wissenschaftliche Beirat des Finanzministeriums aus.<sup>35</sup>

Geht es nach den Vorschlägen des Finanzstabilitätsrats (FSB) sollen die weltweit größten Banken verlustabsorbierendes Kapital von 16 bis 20 Prozent der risikogewichteten Aktiva aufbringen müssen. Mit bankspezifischen Zuschlä-

<sup>34</sup> Der europäische Fachterminus dafür lautet «Minimum Requirement for Eligible Liabilities» (MREL), auf globaler Ebene läuft die Diskussion unter dem Fachterminus «Total Loss Absorbing Capacity» (TLAC). <sup>35</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Stellungnahme zur aktuellen Entwicklung der Europäischen Bankenunion. Plädoyer für ein glaubwürdiges Bail-in, Berlin 2014.

gen können laut derzeitigen Plänen bis zu 25 Prozent verlangt werden. Diese Zahlen klingen imposant, doch es handelt sich dabei um risikogewichtete Zahlen. Auf die Bilanzsumme bezogen würden die diskutierten Vorgaben einer Quote von etwa sechs Prozent entsprechen – gegenüber dem derzeitigen Ist-Stand von fünf Prozent.<sup>36</sup> Allerdings hätten gerade die europäischen Banken, die nach dieser Lesart im internationalen Vergleich vergleichsweise schwach kapitalisiert sind, noch einiges nachzuholen. Der Beirat des Finanzministeriums geht für die europäischen Banken bei einer vergleichbaren Regelung wie in der Schweiz von einem Gesamtumfang von zwei Billionen Euro aus. Der Kapitalaufbau dürfte sich dann über etliche Jahre hinziehen. Davon abgesehen könnten die neuen Vorgaben noch durch die internen Risikomodelle der Banken unterlaufen werden. Denn die großen Banken berechnen damit ihre Risikogewichte selbst. Dass es dabei zu Manipulationen kommen kann, liegt auf der Hand. Mithilfe von Risikogewichten wird seit Basel II schon die Eigenkapitalunterlegung bestimmt. Seitdem halbierte sich innerhalb der letzten beiden Dekaden die durchschnittliche Risikogewichtung von 66 auf 33 Prozent.<sup>37</sup>

### 3.4 Grenzüberschreitende Geschäfte schwer zu belangen

Neben den genannten Gründen erschweren auch rechtliche Hürden die Abwicklung. Praktisch jede Großbank ist grenzüberschreitend tätig, sodass einzelne Konzernteile oder Vermögensgegenstände ausländischem Recht unterliegen (z. B. wegen einer Niederlassung im Ausland oder der Rechtswahl bei Verträgen). Schlimmer noch: Je nachdem, ob es sich um Sachen,<sup>38</sup> vertragliche Forde-

rungen, Gesellschaftsanteile oder Wertpapiere handelt, gelten jeweils eigene Rechtsverhältnisse und Einschränkungen.<sup>39</sup> Die Abwicklungsbehörde kann daher nur begrenzt eingreifen. Die Übertragung in eine Bad Bank beziehungsweise Brückenbank oder eine Beschneidung im Rahmen eines Bail-in müsste aber im Ausland rechtlich anerkannt werden, damit sie angeordnet werden kann. Dies birgt bekanntermaßen einen ziemlichen Sprengstoff.

Als Ausweg aus diesem Dilemma empfiehlt der Finanzstabilitätsrat, dass Staaten die Beschlüsse federführender Aufsichtsbehörden gegenseitig anerkennen sollen.<sup>40</sup> Als offizielles Beratergremium der G20 spiegeln die von ihm erstellten Abwicklungsprinzipien das bisherige Nonplusultra für Kooperationen bei grenzüberschreitenden Abwicklungen wider. Doch die Vereinbarung ist rechtlich nicht verbindlich. Sollte nun etwa eine europäische Behörde handfeste finanzielle Interessen US-amerikanischer GläubigerInnen berühren, dürfte es mit der internationalen Kooperation schnell vorbei sein. Die Abwicklungsbehörde kann folglich Vermögenstitel nicht rechtssicher übertragen oder umwandeln lassen.<sup>41</sup>

Die USA waren klug genug, dem vorzubeugen: Ausländische Großbanken müssen ihr US-Geschäft künftig in einer ei-

<sup>36</sup> Handelsblatt: Ungelöste Probleme, 11.11.2014. <sup>37</sup> Bloomberg: European Banks Looking at \$82 Billion Capital Gap, 2.12.2014. <sup>38</sup> Hierzu gehören auch Grundstücke im Ausland, was sich letztlich auch auf Pfandbriefe auswirkt. <sup>39</sup> Siehe Lehmann, Matthias/Hoffmann, Stefan: Bankenrestrukturierung mit Hindernissen: Die Übertragung im Ausland belegen systemrelevanter Funktionen, in: Wertpapier-Mitteilungen 30/2013, S. 1389–1400. <sup>40</sup> FSB/Financial Stability Board: Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, Oktober 2011, [www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_1111104cc.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_1111104cc.pdf). <sup>41</sup> Wunsch, Oliver: Die Quadratur des Kreises: Rechtliche und ökonomische Aspekte der Abwicklung von Banken, in: Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht 6/2012, S. 523–534.

genen Holding konsolidieren, die dann wie eine US-Bank behandelt wird. Auf sie kann die Aufsicht daher gut zugreifen. Die Holding muss auch besondere Eigenkapitalanforderungen eigenständig erfüllen. AnalystInnen schätzen die Kosten für die mit am stärksten betroffene Deutsche Bank auf fünf beziehungsweise sechs Prozent des Jahresgewinns (etwa 400 Millionen Euro).<sup>42</sup> Europa konnte sich zu einer solch 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 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, das nicht Mitglied der Bankenunion sind. Die britische Aufsicht muss dann gesondert in die Abwicklungsentscheidung eingebunden werden. Das gleiche Problem stellt sich, wenn die notleidende Bank eine übergeordnete Konzerneinheit 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.»<sup>43</sup> 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.»<sup>44</sup>

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.

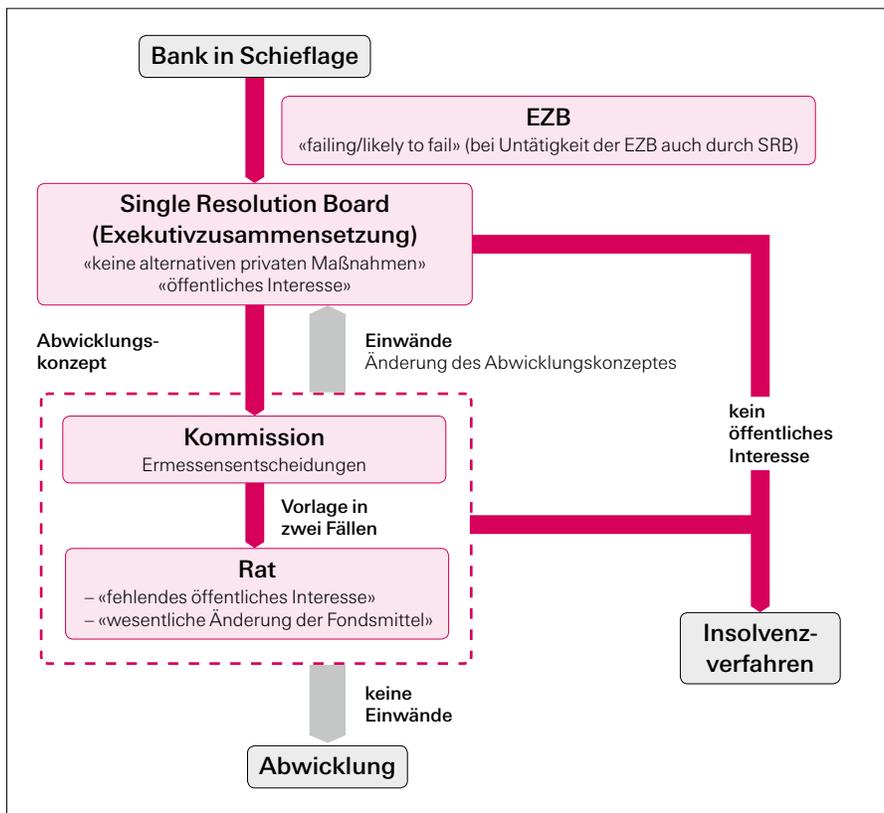
### 3.5 Ineffizientes Entscheidungsverfahren

Selbst innerhalb der Bankenunion ist das Abwicklungsverfahren noch zu kompliziert. Die zentrale Rolle bei der Abwicklung kommt dem sogenannten Abwicklungsausschuss zu. Diesem gehören sechs hauptamtliche Mitglieder an, die in einem offenen Auswahlverfahren für fünf Jahre bestimmt werden.<sup>45</sup> Zusätzlich werden nationale VertreterInnen der Abwicklungsbehörden der jeweils betroffenen Staaten beteiligt. Auch die Kommission und die EZB sind involviert. Zusätzlich kann auch der Europäische Rat in das Verfahren einbezogen werden. Das Abwicklungsverfahren läuft wie folgt ab (siehe Abbildung 3): Die Abwicklung

<sup>42</sup> Handelsblatt: Teure Regel für die Deutsche Bank, 17.2.2014; sowie Handelsblatt: US-Regulierung trifft Deutsche Bank weniger als erwartet, 7.4.2014. <sup>43</sup> BRRD, Erwägungsgrund 98.

<sup>44</sup> SRM-VO, Erwägungsgrund 10. <sup>45</sup> Die neue Abwicklungsbehörde wird von der früheren BaFin-Präsidentin Elke König geleitet. Bis Ende 2015 soll die neue Behörde etwa 250 MitarbeiterInnen rekrutieren (laut BaFin-Journal 1/2015).

**Abbildung 3: Entscheidungsprozess im einheitlichen Abwicklungsmechanismus**



Quelle: Deutsche Bundesbank: Die neuen europäischen Regeln zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten, Monatsbericht Juni 2014, S. 31–58

kann bei Bestandsgefährdung einer Bank von der EZB und, wenn diese nicht tätig werden will, auch vom Abwicklungsausschuss ausgelöst werden. Wenn die übrigen Kriterien für die Abwicklung erfüllt sind (die Abwicklung ist alternativlos und im öffentlichen Interesse), beschließen die hauptamtlichen Mitglieder des Abwicklungsausschusses in einer Exekutivsitzen ein Abwicklungskonzept.

Die VertreterInnen der Abwicklungsbehörden der betroffenen Staaten werden dabei angehört, haben aber kein Stimmrecht. Damit soll der Einfluss der Regierungen – üblicherweise die Bremser in solchen Verfahren – zurückgedrängt werden. Ebenfalls ohne Stimmrecht nehmen die EZB und die EU-Kommission an der Beratung teil. Anschließend prüft die EU-Kommission

das beschlossene Abwicklungskonzept. Sie 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.

Werden für die Abwicklung der betreffenden Bank mehr als fünf Milliarden Euro aus dem Abwicklungsfonds verwendet (wobei Liquiditätshilfen nur halb gezählt werden), kann ein einzelner Vertreter einer nationalen Aufsichtsbehörde das Abwicklungskonzept in die größere Plenarsitzung des Ausschusses rufen, um es dort neu zu verhandeln.<sup>46</sup> Dort nehmen auch die nationalen Aufsichtsbehörden mit Stimmrecht teil.

Erfahrungsgemäß ist von nationalen VertreterInnen kaum eine Entscheidung im gesamteuropäischen Interesse zu erwarten. Über den Europäischen Rat können die Regierungen nur auf Initiative der Kommission tätig werden. Allerdings können sie bei jeder größeren Rettung das Abwicklungskonzept auch über die nationale Vertreterin ihrer Abwicklungsbehörde in die Plenarsitzung holen und dort in die Entscheidung hineingrätchen. Auch wenn insgesamt der Einfluss der Regierungen deutlich zurückgedrängt wurde, hat das Europaparlament sein Ziel, alle wesentlichen Entscheidungen im kleinen Exekutivausschuss zu halten, damit letztlich nicht erreicht.

Allerdings ist schon jetzt fraglich, ob der Abwicklungsausschuss seine Kompetenzen nicht überschreitet. Laut Bundesbank sind die Kompetenzen des Ausschusses trotz einiger Einschränkungen vergleichsweise großzügig gefasst: Zum einen können Kommission und Rat nur bestimmte Aspekte des Abwicklungs-

konzepts zurückweisen oder ändern, zum anderen ist die dafür vorgesehene Frist von 24 Stunden sehr knapp bemessen. Dies steht im Konflikt mit der Meroni-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), wonach nur die im EU-Primärrecht genannten Organe Entscheidungen mit größerem Ermessen treffen dürfen (dies sind in diesem Fall die Kommission und der Rat).<sup>47</sup>

Obwohl das Entscheidungsverfahren in einer Marathonsitzung am Ende des Trilogs<sup>48</sup> gegenüber früher diskutierten Varianten bereits deutlich verschlankt wurde, sind laut *Financial Times* nach dem finalen Kompromiss immer noch mehr als 100 EntscheidungsträgerInnen beteiligt.<sup>49</sup> Eine Entscheidung über das Wochenende dürfte zwar prinzipiell möglich sein. Doch eigentlich sind Konsultationen und Vetomöglichkeiten unter einem solchen Zeitdruck fehl am Platz. Das Verfahren klingt daher 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 deshalb bislang gescheut wurde.

### 3.6 Abwicklungsplanung mit Hindernissen

Die von der Abwicklungsbehörde erstellten Abwicklungspläne sollen die Entscheidungen im Krisenfall deutlich erleichtern. Sie müssen für jede Bank erstellt werden

<sup>46</sup> SRM-VO, Artikel 50, Absatz 2. <sup>47</sup> Deutsche Bundesbank: Die neuen europäischen Regeln zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten, Monatsbericht Juni 2014, S. 31–58.

<sup>48</sup> Unter einem Trilog versteht man paritätisch zusammengesetzte Dreiertreffen der Europäischen Kommission, des Rates der Europäischen Union und des Europaparlaments. <sup>49</sup> *Financial Times*: A highly imperfect banking union, 23.3.2014.

und bauen auf den von den Banken selbst erstellten Sanierungsplänen auf. Damit soll das frühere Chaos an Rettungswochenenden verhindert werden.

Doch wie gut lässt sich die Abwicklung einer Bank überhaupt im Vorfeld planen? Die in den Abwicklungsplänen 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. Zudem zeigt die Erfahrung, dass hektische Maßnahmen, die den Untergang der Bank abwenden sollen, die Pläne über den Haufen werfen. So weist der Ökonom Martin Hellwig darauf hin, dass die im Sommer veröffentlichten Bilanzinformationen von Lehman Brothers zum Zeitpunkt des Konkurses im September weitgehend überholt waren.<sup>50</sup> Im Ernstfall wird also improvisiert werden müssen.

Sobald Konzernteile außerhalb der Bankenunion betroffen sind, treten bei der Abwicklungsplanung zudem wieder ähnliche Koordinierungsprobleme auf wie bei der Abwicklungsentscheidung. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) soll zwar eine vermittelnde Rolle einnehmen. Sie kann jedoch keine verbindliche Einigung herstellen. Im Gegenteil: Sobald die Uneinigkeit haushaltspolitische Aspekte berührt, kann es der EBA sogar verboten werden, überhaupt zu helfen.<sup>51</sup>

Konkret muss im Abwicklungsplan dargelegt werden, wie kritische Geschäftsbereiche einer Krisenbank abgetrennt werden können. Auf Anordnung der Abwicklungsbehörde müssen dem entgegenstehende Abwicklungshindernisse beseitigt werden. Sie kann dafür Maßnahmen aus einem sehr umfangreichen Katalog auswählen.<sup>52</sup> Dies klingt nach einem scharfen Schwert. In der Praxis wird

die Aufsichtsbehörde dies aber nur sehr eingeschränkt 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».<sup>53</sup> Die Aufsicht wird also kaum zur Bankenserschlagung schreiten können. Das müsste die Politik schon selbst tun.

### 3.7 Der Bankenrettungsfonds – ein fragwürdiges Gebilde

Mit der Bankenabwicklungsrichtlinie werden die EU-Staaten verpflichtet, eigene «Abwicklungsfinanzierungsmechanismen» einzurichten. Dahinter steckt die Idee eines Rettungsfonds, der aus Zwangsbeiträgen der Banken gespeist wird (Bankenabgabe).<sup>54</sup> Neben jährlichen Abgaben können im Krisenfall auch Son-

<sup>50</sup> Siehe Fußnote 28. <sup>51</sup> 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.» <sup>52</sup> Nach deutschem Recht ist dies schon seit dem Jahr 2013 möglich: «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, 4.9.2013.) <sup>53</sup> Siehe SRM-VO, Erwägungsgrund 46, und BRRD, Erwägungsgrund 29. <sup>54</sup> 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.

derabgaben erhoben oder Kredite aufgenommen werden. Das Zielvolumen der Finanzierungsmechanismen liegt bei einem Prozent der gedeckten Einlagen. Dies entspricht EU-weit etwa 75 Milliarden Euro, die bis Ende 2024 erreicht werden sollen.

In der Bankenunion soll ab 2016 schrittweise ein gemeinsamer Fonds aufgebaut werden. Er soll Anfang 2024, also ein Jahr früher als im Rest der EU, sein Zielvolumen von etwa 55 Milliarden Euro erreicht haben (ein Prozent der gedeckten Einlagen der Eurozone). Er wird zunächst in nationale Kammern unterteilt, die für den jeweiligen Staat reserviert sind, und nach und nach verschmolzen werden. Im ersten Jahr (2016) werden 40 Prozent der nationalen Fondsmittel vergemeinschaftet, im zweiten Jahr folgen weitere 20 Prozent. Die restlichen 40 Prozent verteilen sich dann gleichmäßig auf die nächsten sechs Jahre. Die Details wurden in einem separaten zwischenstaatlichen Abkommen geregelt.<sup>55</sup>

Da die im Jahr 2015 national erhobenen Bankenabgaben Anfang 2016 in den gemeinsamen Fonds überführt werden, steht für den Aufbau effektiv ein Zeitraum von neun Jahren zur Verfügung (im Rest der EU zehn Jahre). Für die Eurozone insgesamt bedeutet dies durchschnittliche Jahresbeiträge von 6,1 Milliarden Euro. Falls während der Aufbauphase die Hälfte der Zielausstattung ausgegeben wurde, kann die Frist um bis zu vier Jahre verlängert werden.

Die Fondsmittel sollen in «ausreichend sicheren, diversifizierten und liquiden Vermögenswerten angelegt werden».<sup>56</sup>

Dies sind in erster Linie Staatsanleihen, aber auch Anleihen zwischenstaatlicher Organisationen oder andere hochliquide Vermögenswerte mit hoher Bonität.

Die Anlagen müssen geografisch diversifiziert werden (d. h. der gemeinsame Fonds wird z. B. auch Anleihen der Krisenstaaten halten).

### **Deutsche Bankenabgabe bisher enttäuschend**

Deutschland hat bereits im Jahr 2010 eine Bankenabgabe eingeführt, die einen Fonds zur Rettung maroder Banken speist (den Restrukturierungsfonds). Mit insgesamt 2,3 Milliarden Euro wurde in den letzten vier Jahren nur halb so viel eingesammelt, wie ursprünglich prognostiziert (siehe Tabelle 1). Der angestrebte Kapitalstock von 70 Milliarden Euro wäre in diesem Tempo erst in über 100 Jahren erreicht worden. Der Bundesrechnungshof kritisierte folgerichtig: «Die Bankenabgabe erfüllt nicht die in sie gesetzten Erwartungen. [...] Bei größeren Hilfsmaßnahmen müsste der Fonds bis auf weiteres Kredit- und Garantiermächtigungen und damit öffentliche Mittel in Anspruch nehmen.»<sup>57</sup>

Das Aufkommen der Bankenabgabe war deswegen so enttäuschend, weil bei etlichen Banken ein Großteil der Abgabe gestundet wurde. Grund dafür ist eine Zumutbarkeitsgrenze von 20 Prozent des Jahresgewinns und die schlechte Ertragslage der deutschen Banken. Die gestundeten Beträge beliefen sich bisher regelmäßig auf das Doppelte der tatsächlich geleisteten Abgabe. Eigentlich sollen sie später nachgezahlt werden. Wenn die Bank dazu innerhalb von zwei Jahren

<sup>55</sup> Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge, 21.5.2014. Der Bundestag hat dieses Abkommen am 6.11.2014 ratifiziert, in vielen Staaten ist dies noch nicht erfolgt. <sup>56</sup> SRM-VO, Erwägungsgrund 111.

<sup>57</sup> 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.

**Tabelle 1: Deutsche Bankenabgabe nach Bankengruppen**

Bankengruppe	Bankenabgabe (Mio. Euro)				
	2011	2012	2013	2014	Summe
Groß- und Regionalbanken	256,1	401,1	229,8	n. a.	887,0 (bis 2013)
Sparkassen inkl. Landesbanken	254,0	203,2	220,5	n. a.	677,7 (bis 2013)
Genossenschaftssektor	27,8	17,9	17,6	n. a.	63,3 (bis 2013)
Sonstige Kreditinstitute	52,0	70,3	52,2	n. a.	174,5 (bis 2013)
Summe Bankenabgabe	589,9	692,5	520,1	519,7	2.322,2

Quelle: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Aufkommen und Zukunft der Bankenabgabe, BT-Drs. 18/424, 4.2.2014. Zahlen für das Jahr 2014 laut Webseite der FMSA (Stand 12.6.2015)

allerdings nicht in der Lage ist, verfallen sie.<sup>58</sup> Bis Ende 2013 wurden weniger als zwei Prozent der gestundeten Beiträge tatsächlich nacherhoben. 1,3 Milliarden Euro waren bereits endgültig verfallen.<sup>59</sup>

Die Zumutbarkeitsgrenze sorgte außerdem dafür, dass sich gerade Banken mit Verlusten oder geringen Gewinnen kaum an der Finanzierung des Rettungsfonds beteiligen mussten (z. B. die Commerzbank). Sie mussten lediglich einen Mindestbeitrag von fünf Prozent des errechneten Jahresbeitrags leisten (auch wenn dieser Betrag die Zumutbarkeitsgrenze überstieg). Dabei sind es gerade diese Banken, die wahrscheinlich die Mittel des Abwicklungsfonds beanspruchen. Der Mindestbeitrag war deswegen auch aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich.<sup>60</sup>

Eine etwas höhere Zumutbarkeitsgrenze von 35 statt 20 Prozent hätte die Gesamteinnahmen um etwa 20 Prozent erhöht.<sup>61</sup> Mit 720 Millionen Euro wäre die Bankenabgabe dann aber immer noch deutlich

zu niedrig, um die Zielvorgaben des alten oder des neuen Abwicklungsfonds zu erfüllen. Als Vorbild für die europäische Abgabe taugte die deutsche Abgabe daher nicht.

Peinliche Nachbesserungen am eigenen Gesetz blieben der Bundesregierung erspart, weil nun der Bankenrettungsfonds vom gemeinsamen Abwicklungsfonds der Bankenunion abgelöst wird. Dadurch ändert sich auch die Systematik der Bankenabgabe.

### **Einheitlicher Abwicklungsfonds – neues Spiel, neues Glück**

Zukünftig wird das Zielvolumen des Abwicklungsfonds gemäß einer Formel auf die einzelnen Banken herunterge-

<sup>58</sup> Ab dem Jahr 2020 sollte eine fünfjährige Nacherhebungspflicht gelten. <sup>59</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Aufkommen und Zukunft der Bankenabgabe, BT-Drs. 18/424, 4.2.2014. <sup>60</sup> Siehe Schön, Wolfgang/Hellgardt, Alexander/Osterloh-Konrad, Christine: Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Bewertung einer Bankenabgabe nach dem Regierungsentwurf eines Restrukturierungsgesetzes, München 2010, S. 96 ff. <sup>61</sup> Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage Nr. 139 von MdB Dr. Axel Troost im Februar 2014.

**Tabelle 2: Vorsteuergewinn und Bilanzgewinn deutscher Banken**

	Jahresüberschuss vor Steuern (Mrd. Euro)					Bilanzgewinn (Mrd. Euro)					
	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
2013	21,5	3,6	-0,4	8,6	7,6	2013	-1,7	1,8	0,0	1,5	1,4

\* ohne genossenschaftliche Zentralinstitute

Quelle: Monatsberichte der Bundesbank vom September 2014 und vom September 2008

brochen (dies gilt nicht nur für die Bankenunion, sondern für alle Abwicklungsfonds in der EU). Damit soll sichergestellt werden, dass die Zielausstattung tatsächlich innerhalb der vorgesehenen Frist erreicht wird.

Die EU-Kommission schätzt die Höhe der gedeckten Einlagen in Deutschland auf etwa 1,6 Billionen Euro, etwa 30 Prozent der Eurozone.<sup>62</sup> Gemäß BRRD hätte Deutschland demnach über zehn Jah-

re hinweg einen Fonds von 16 Milliarden Euro aufzubauen, was jährlichen Beiträgen von rund 1,6 Milliarden Euro entspräche – etwa das Dreifache der bisherigen Bankenabgabe. Der Abwicklungsfonds gemäß BRRD fällt damit deutlich kleiner aus als der bisherige Restrukturierungsfonds mit 70 Milliarden Euro Zielgröße,

<sup>62</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Höhe und Ausgestaltung der europäischen Bankenabgabe, BT-Drs. 18/3102, 4.11.2014.

würde im Gegensatz zu diesem aber tatsächlich in absehbarer Zeit gefüllt.

Mit der Vergemeinschaftung des Abwicklungsfonds ab dem Jahr 2016 wird die nationale Beitragsberechnung aber fließend auf eine eurozonenweite Berechnung umgestellt. Durch die genauen Modalitäten (siehe unten) werden die deutschen Banken dabei relativ zu den anderen europäischen Banken etwas entlastet, zugleich verkürzt sich aber auch noch die Aufbauphase des Fonds um ein Jahr. Die Bankenabgabe wird dadurch voraussichtlich von 2015 zu 2016 noch einmal leicht steigen. Insgesamt wird der bis 2023 einzuzahlende deutsche Anteil auf etwa 15,5 Milliarden Euro geschätzt, was durchschnittlichen Jahresbeiträgen von 1,7 Milliarden Euro entspricht.<sup>63</sup>

Sinnvollerweise sollte der künftig erforderliche Mehrbetrag vor allem von den Groß- und Landesbanken kommen. Wegen ihrer schwachen Ertragslage haben sie bisher eher bescheidene Beiträge geleistet (siehe Tabellen 1 und 2). Für eine Abgabe nach europäischem Recht gelten die verfassungsrechtlichen Einschränkungen der bisherigen Bankenabgabe nicht – die damit begründete Zumutbarkeitsgrenze kann daher entfallen.<sup>64</sup> Auch wenn die Finanzlage als Indikator in die Berechnung der Jahresbeiträge eingeht,<sup>65</sup> dürfte der Missstand, dass den systemrelevanten Banken in Deutschland bisher 70 Prozent der Beiträge gestundet wurden, abgestellt sein.<sup>66</sup> Die BRRD sieht Stundungsregeln ausdrücklich nur für außerordentliche Sonderbeiträge vor, ein Erlass ist nicht vorgesehen.<sup>67</sup>

Durch den gemeinsamen Abwicklungsfonds stellt sich auch die Frage, was mit den bisher in den Restrukturierungs-

fonds eingezahlten 2,3 Milliarden Euro (und den eventuell noch nacherhobenen gestundeten Beiträgen) geschehen soll. Aus rechtlichen Gründen ist es schwierig, dieses Geld in den gemeinsamen Fonds zu überführen (denn die bisherige Bankenabgabe darf als Sonderabgabe nur gruppennützig, d. h. zugunsten der bisherigen Beitragszahler, verwendet werden und nicht für Banken in anderen europäischen Staaten). Gemäß SRM-VO wäre es jedoch möglich, die bisherigen Beiträge auf die zukünftigen Beiträge anzurechnen, also die deutschen Banken bei künftigen Beitragslastungen zu entlasten.<sup>68</sup> Der Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Abwicklungsmechanismusgesetz sieht jedoch vor, die 2,3 Milliarden Euro einfach bis auf Weiteres im alten Restrukturierungsfonds liegen zu lassen – als «Notgroschen für Bankenpleiten».<sup>69</sup>

### Heftiges Taziehen um die Details der neuen Abgabe

Außer in Deutschland gab es bisher in zwölf weiteren EU-Staaten eine Bankenabgabe.<sup>70</sup> Sie wurde jedoch sehr unterschiedlich berechnet, und die Beiträge flossen in einigen Staaten direkt in den Haushalt (was angesichts der unbeglichenen Schäden der Finanzkrise auch viel sinnvoller ist als ein Vorsorgefonds für die nächste Krise).

Zukünftig werden die Bankenabgaben nach einer einheitlichen Methodik erhoben. Über einige Monate wurde hart um

<sup>63</sup> EU-Kommission: «Commission Services' Non-Paper on the Estimated Aggregate Contributions to the Single Resolution Fund accounting for 2015 Contributions», 27.11.2014. <sup>64</sup> Siehe Handelsblatt: Think big, 28.4.2014. <sup>65</sup> BRRD, Artikel 103, Absatz 7c. <sup>66</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Bankenabgabe – Verfassungsmäßigkeit des Mindestbeitrags, BT-Drs. 18/2130, 16.7.2014. <sup>67</sup> Siehe Fußnote 62. <sup>68</sup> SRM-VO, Artikel 70, Absatz 5. <sup>69</sup> Handelsblatt vom 28.4.2015. <sup>70</sup> Siehe Fußnote 59.

die Details gerungen. Dabei gab es größere Differenzen – Staaten mit konzentrierten Bankensektoren standen Staaten mit eher kleinteiligen Bankensektoren wie Deutschland und Italien gegenüber. Besonders Frankreich wurde das Motiv nachgesagt, den Anteil seiner heimischen Großbanken an der zukünftigen Beitragslast möglichst stark zu drücken.<sup>71</sup> Laut BRRD soll sich die Abgabe aus einem Sockelbeitrag und einer risikogewichteten Komponente zusammensetzen. Der Sockelbetrag ist relativ klar geregelt: Er bemisst sich an der Bilanzsumme der Bank, abzüglich ihrer Eigenmittel und der gedeckten Einlagen (denn dafür müssen die Banken separate Einlagensicherungssysteme finanzieren). Gestritten wurde vor allem um die Risikogewichtung.

Offenbar hat der Zeitdruck in den Verhandlungen zur BRRD dazu geführt, dass die Richtlinie eine ganze Wunschliste von Kriterien für die Bankenabgabe vorsieht, ihr genaues Zusammenspiel aber im Dunkeln blieb. Der EU-Kommission kam die undankbare Rolle zu, dem Europäischen Parlament und dem Rat ausführende Rechtsakte vorzuschlagen. Heraus kam ein Mechanismus, den kein Außenstehender mehr verstehen kann und der seinen eigentlichen Zweck verfehlt, nämlich Banken gemäß ihrer Gefahr für die Finanzstabilität und der Wahrscheinlichkeit ihrer Abwicklung und des Rückgriffs auf Fondsmittel zu belasten.

Der endgültige Kompromiss von Oktober 2014 sieht eine Risikospreizung von 80 bis 150 Prozent vor.<sup>72</sup> Demnach kann der Beitrag für risikoarme Banken um bis zu 20 Prozent gesenkt werden, bei risikoreichen Banken um bis zu 50 Prozent angehoben werden.<sup>73</sup> Der genaue Multiplikator wird anhand von vier Säulen be-

stimmt, welche die in der BRRD genannten Kriterien aufgreifen und individuell gewichten.<sup>74</sup> Demzufolge wird eine Bank mit hochriskantem Geschäftsmodell nicht einmal das Doppelte von dem zahlen müssen, was eine gleich große Bank, die ihr Geld mit einfachen Brot-und-Butter-Geschäften verdient, zahlen muss. Diese geringe Spreizung ist völlig unangemessen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass alle Banken die Bankenabgabe zu leisten haben. Kleine Banken werden nicht in den direkten Genuss von Geldern des Abwicklungsfonds kommen, da sie das Kriterium des öffentlichen Interesses an ihrer Rettung nicht erfüllen. Laut Klassifikation der Bundesfinanzaufsicht BaFin gibt es zurzeit 22 systemrelevante und 52 potenziell systemgefährdende beitragspflichtige Banken.<sup>75</sup> Demnach dürfte die Schwelle für Systemrelevanz bei einer Bilanzsumme von etwa 50 Milliarden Euro liegen, die schwächere Variante der «potenziellen Systemgefährdung» bei etwa zehn Milliarden Euro. Das neue Beitragssystem sieht substanzielle Erleichterungen aber nur für Banken bis zu einer Bilanzsumme von einer Milliarde Euro vor. Bereits jetzt haben diejenigen Banken, die laut BaFin nicht als potenziell systemgefährdend eingestuft werden und deswegen höchstwahrscheinlich nicht

<sup>71</sup> Siehe Börsen-Zeitung: Ein Gefeißsche wie im Souk, 5.12.2014. <sup>72</sup> Delegierter Rechtsakt zur Ergänzung der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, finaler Vorschlag vom 21.10.2014, [http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/crisis-management/141021-delegated-act-art-103-brrd\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/crisis-management/141021-delegated-act-art-103-brrd_de.pdf). <sup>73</sup> Bestenfalls dürfte der Risikomultiplikator aufgrund einer bis Juni 2016 vorgesehenen Überprüfung noch etwas angehoben werden. <sup>74</sup> Die vier Säulen sind die Risikoexposition (50 %), die Stabilität und Vielfalt der Finanzausstattung (20 %), die Bedeutung für das Finanzsystem (10 %) und zusätzliche Risikoindikatoren (20 %). Jede dieser Säulen bestimmt sich wiederum aus einem eigenen Set von insgesamt neun Indikatoren. Zur vierten Säule gehört auch die Mitgliedschaft in einem Institutssicherungssystem, die mit einem Gewicht von bis zu neun Prozent einfließen kann. <sup>75</sup> Siehe Fußnote 66.

unmittelbar vom Abwicklungsfonds profitieren können, mit 250 Millionen Euro ein Siebtel der Beiträge gezahlt.<sup>76</sup> Dieses Missverhältnis dürfte sich mit der neuen Bankenabgabe noch verschärfen. Sinnvoll wären dagegen – wie bei der deutschen Bankenabgabe, die vor allem an der Stundungsregel krankte – höhere Freibeträge und eine starke Progression der Beitragssätze gewesen.

### **Sparkassen und Genossenschaftsbanken haben das Nachsehen**

Schon jetzt ist daher absehbar, dass künftig die Sparkassen und Genossenschaftsbanken deutlich stärker belastet werden. Sie erwirtschaften in Deutschland einen Großteil der Bankgewinne, mussten aber gemessen an ihren Marktanteilen bislang nur verhältnismäßig geringe Beiträge leisten (vgl. Tabelle 1 und 2). Dies ist auch berechtigt, denn sie verfolgen erstens ein konservatives Geschäftsmodell mit geringer Pleitewahrscheinlichkeit. Ihre Geschäftstätigkeit ist auf ihre Region beschränkt, was sie weitgehend davon abhält, sich mit abgehobenen Kapitalmarktgeschäften zu verselbstständigen. Und sie unterhalten zweitens ein eigenes Sicherungssystem, halten also bereits jetzt im Notfall füreinander den Kopf hin. Von dem neuen Abwicklungsregime können sie daher kaum profitieren, müssen aber dennoch für andere Banken zahlen.

Ihre Besonderheiten schlagen sich in der neuen Beitragssystematik wenig nieder. Von den substanziellen Erleichterungen für Banken bis zu einer Bilanzsumme von einer Milliarde Euro profitieren weniger als 20 Prozent der deutschen Sparkassen und 75 Prozent der Genossenschaftsbanken. Darüber hinaus wurden auch die Sicherungssysteme der Sparkassen und

Genossenschaftsbanken kaum gewürdigt. Für die Mitgliedschaft in einem institutssichernden System ist nur ein Beitragsnachlass von maximal neun Prozent vorgesehen. Die bereits bemängelte geringe Risikospreizung wirkt sich ebenfalls zulasten der Sparkassen und Genossenschaftsbanken aus.

Auf den letzten Metern der Verhandlungen wurde zugunsten der Sparkassen noch eine Sonderregelung für Banken mit einer Bilanzsumme von bis zu drei Milliarden Euro getroffen (auf die ersten 300 Millionen Euro Bemessungsgrundlage wird ein reduzierter Beitrag erhoben). Doch diese Regelung ist vielmehr eine symbolische Geste, denn darunter fallende Banken werden nur um rund zehn Prozent entlastet.

Insgesamt werden die Sparkassen in den nächsten Jahren daher mehrere Hundert Millionen Euro an den Abwicklungsfonds abführen müssen; Geld, das entsprechend der gemeinnützigen Verwendung der Sparkassengewinne nicht für den lokalen Kinderspielplatz, den Sportverein oder das Heimatmuseum verwendet werden kann.

Wenig Sinn macht der Abwicklungsfonds darüber hinaus auch für regionale Förderbanken. Diese finanzieren Investitionen in besonderem öffentlichen Interesse und verfügen über eine faktische Staatsgarantie, sind aber trotzdem abgabepflichtig.

### **Durcheinander bei der steuerlichen Behandlung der Bankenabgabe**

Erwartungsgemäß war die Bankbranche wenig begeistert von der milliarden-schweren Abgabe. Eine viel diskutierte Stellschraube für Entlastungen war der

<sup>76</sup> Siehe Fußnote 66.

steuerliche Umgang mit der Bankenabgabe. Aus gutem Grund durfte die bisherige deutsche Bankenabgabe nicht von der Steuer abgesetzt werden: Zahlungen an den Rettungsfonds, der die Steuerzahler entlasten soll, hätten sonst zu Steuermindereinnahmen geführt, was politisch widersinnig wäre. Bei der europäischen Abgabe ist der steuerliche Umgang jedoch nicht klar geregelt. Denn die Rechtsgrundlage der BRRD und der SRM-VO ist der Artikel 114 AEUV zum «Funktionieren des Binnenmarkts». Dieser schließt die Harmonisierung von Steuerbestimmungen explizit aus.

Die einzige Möglichkeit, den steuerlichen Umgang dennoch einheitlich zu regeln, wäre die intergouvernementale Vereinbarung zur Vergemeinschaftung der Abwicklungsfonds gewesen. Dort findet sich aber nur ein unverbindlicher Auftrag, die steuerliche Behandlung im Hinblick auf die Gesamtbelastung der Banken zu prüfen.

Neben Deutschland und Zypern hat nach einigem Zögern auch Frankreich die neue Abgabe steuerlich nicht abzugsfähig gemacht.<sup>77</sup> Die anderen Staaten werden dagegen zugunsten ihrer Banken lieber auf Steuereinnahmen von mehreren Milliarden Euro verzichten. Dies hat auch die etwas absurde, aber akzeptable Folge, dass zuerst mit harten Bandagen um die genaue Berechnung der Bankenabgabe gerungen wurde, durch die unterschiedliche steuerliche Behandlung die angestrebte Harmonisierung aber faktisch wieder zunichte gemacht wird.

### 3.8 Wer springt ein, wenn alle Stricke reißen?

Der Abwicklungsfonds ist mit 55 Milliarden Euro für die gesamte Eurozone ziemlich knapp bemessen. Reichen die Mittel

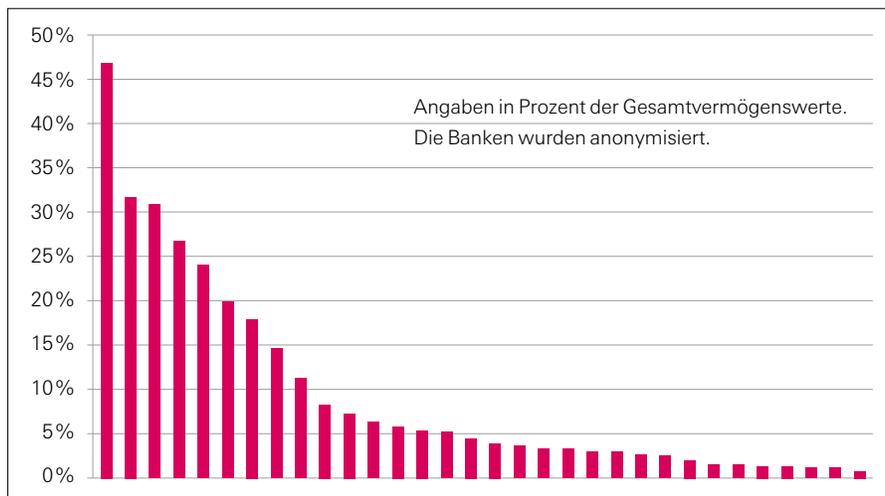
des Abwicklungsfonds nicht aus, kann zunächst der Abwicklungsausschuss in einer Plenarsitzung die Erhebung von Sonderbeiträgen beschließen. Diese dürfen das Dreifache des regulären Jahresbeitrags nicht überschreiten und eine Bank finanziell auch nicht überfordern. Damit kämen im günstigsten Fall weitere 18 Milliarden Euro zusammen, doch weil eine Krise ein schlechter Zeitpunkt ist, um bei den Banken hohe Summen einzutreiben, ist diese Zahl sehr optimistisch.

Der Abwicklungsfonds kann auch Kredite aufnehmen. Die Mitgliedstaaten haften dafür jedoch nicht, weswegen der Fonds das Geld zu schlechteren Konditionen bekommen wird (und in einer systemischen Finanzkrise womöglich auch gar nicht bekommen würde). Der Fonds kann darüber hinaus auch die Abwicklungsfonds anderer EU-Staaten oder den ESM um freiwillige Darlehen bitten. Das Gute an der Kreditaufnahme: Die Bankbranche müsste die Rettungskosten durch spätere Beitragszahlungen wieder abtrottern.

Spätestens wenn der Abwicklungsfonds in ferner Zukunft einmal gefüllt sein sollte, wäre das Verlustabsorptionspotenzial durch Bail-in und Fonds recht hoch. Die EU-Kommission meint, nachgerechnet zu haben, dass durch das Zusammenspiel beider Instrumente die meisten Bankenpleiten hätten abgefangen werden können, ohne dass öffentliche Gelder oder Garantien benötigt worden wären.<sup>78</sup> Zwei Drittel der in der Krise gestützten Banken kamen mit Finanzhilfen aus, die unter der obligatorischen 8-Prozent-Grenze lagen (vgl. Abbildung 4). Allerdings waren einzelne Bankenrettungen, etwa die der irischen Banken, ex-

<sup>77</sup> Reuters: Französische Regierung bittet Banken stärker zur Kasse, 12.11.2014. <sup>78</sup> Siehe Fußnote 32.

**Abbildung 4: Staatliche Beihilfen in Form von Rekapitalisierungen oder Entlastungsmaßnahmen für 32 europäische Banken in der jüngsten Finanzkrise**



Quelle: EU-Kommission: Bail-in tool: a comparative analysis of the institutions' approaches, Working Paper, 18.10.2013

trem kostspielig.<sup>79</sup> Deswegen stritten die Staaten bis zuletzt darum, wann der ESM und wann die Staaten selbst in letzter Instanz in die Bresche springen müssen.

### Bankenhilfen über den ESM – ein Rohrkrepiierer

Obwohl der Beschluss des Europäischen Rats zum Direktzugang der Banken zu ESM-Mitteln im Juni 2012 den Stein für die Bankenunion überhaupt erst ins Rollen gebracht hatte, erfolgte die Umsetzung in Vertragswerk erst sehr spät, nämlich im Juni 2014. Die vereinbarten ESM-Leitlinien mussten dann erst noch von den Parlamenten ratifiziert werden. Der Bundestag schaffte die Annahme Anfang November 2014 gerade noch pünktlich zur Übernahme der Aufsicht durch die EZB. Das deutsche ESM-Finan-

zierungsgesetz hatte direkte Bankenhilfen davor noch explizit ausgeschlossen. Künftig stehen bis zu 60 Milliarden Euro für die Direktkapitalisierung von Banken durch den ESM bereit. Bisher stand der ESM nur auf indirektem Weg zur Verfügung: Ein Staat konnte, wie in Spanien geschehen, ESM-Mittel beantragen und diese an seine Banken weitergeben. Hauptstreitpunkt 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 acht Prozent der Bilanzsum-

<sup>79</sup> Laut Martin Hellwig beliefen sich die Verluste bei Lehman Brothers am Ende auf 80 Prozent der Vermögenswerte (siehe Fußnote 28).

me stattgefunden haben muss und zusätzlich der nationale Abwicklungsfonds in seiner für 2015 vorgesehenen Zielausstattung belangt wird. Ab dem Jahr 2016 muss die Haftungskaskade der SRM-VO angewendet werden. Das bedeutet: Alle «unbesicherten und nicht bevorrechtigten Verbindlichkeiten, die keine abschreibungsfähigen Einlagen sind, sind vollständig abgeschrieben oder umgewandelt worden», einschließlich eines Beitrags des Abwicklungsfonds von fünf Prozent der Bilanzsumme und einem Mindest-Bail-in von acht Prozent.<sup>80</sup>

Wie beim ESM üblich, werden etwaige Hilfen an Auflagen geknüpft. Dazu gehören institutsspezifische Vorgaben (etwa die Schrumpfung der Bilanz, die Aufgabe von Geschäftsfeldern oder Vorgaben zur Vergütung und Dividendenausschüttung). Zudem können Auflagen für den gesamten Finanzsektor des Sitzlandes verhängt werden, die auch in die allgemeine Wirtschaftspolitik des Staates eingreifen können. Der beantragende Staat hat zudem einen Eigenbeitrag zu leisten. Bei einer Rekapitalisierung soll der ESM grundsätzlich Stammaktien der betroffenen Banken erhalten. Dies hat zur Folge, dass der ESM Mitspracherechte erhält und er so – über die verhängten institutsspezifischen Auflagen hinaus – auf das Geschäftsmodell und die Unternehmensführung Einfluss nehmen könnte (z. B. bei Bonuszahlungen und der Personalpolitik).

Die Direktkapitalisierung ist allerdings nur dann möglich, wenn neben Bail-in und Beitrag des Abwicklungsfonds auch ein «umfassender Beitrag» des betroffenen Staates erfolgt ist. Dazu gehört auch eine indirekte Rekapitalisierung durch den Staat mithilfe von ESM-Mitteln. Das bedeutet: Nur wenn dem antragstellen-

den Staat das Wasser so sehr bis zum Hals steht, dass er selbst nicht mehr für ESM-Hilfen infrage kommt, könnten ESM-Mittel direkt an Banken fließen.<sup>81</sup> «In der Praxis wird das nie eingesetzt werden, die Hürden sind mittlerweile zu hoch», zitiert die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* einen EU-Diplomaten.<sup>82</sup> Das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM wurde durch diese Regelung also faktisch ausgehebelt.

Damit wurde weitgehend verhindert, dass SteuerzahlerInnen für ausländische Banken haften müssen. Gleichzeitig hat die Bundesregierung damit aber auch den ursprünglichen Zweck der Bankenunion unterlaufen und bürdet inländischen SteuerzahlerInnen die Restrisiken auf. Dieses Prinzip, dass außer im äußersten Notfall jedes Land für sich selbst geradestehen muss, hat die Krise so langwierig und teuer gemacht.<sup>83</sup> Doch durch die fehlende finanzielle Schlagkraft ist der ESM ohnehin kein Letztsicherungsmechanismus für ernste Krisen. Die Rechnung kann nur dann aufgehen, wenn die EZB wie bisher immer noch gerade rechtzeitig in die Bresche springen wird.

### 3.9 Schlupflöcher und Sonderregelungen

Die Staatskassen dürften daher hauptsächlich durch Bankenrettungen im eigenen Land bedroht sein. Die Abwicklungsregeln sehen zwar grundsätzlich eine hohe Beteiligung der EigentümerInnen und GläubigerInnen vor. Doch wenn et-

<sup>80</sup> Europäischer Stabilitätsmechanismus: Leitlinie für Finanzhilfe zur direkten Rekapitalisierung von Instituten, 8.12.2014.

<sup>81</sup> Siehe Süddeutsche Zeitung: Europäischer Papiertiger. Harte Auflagen verhindern direkte Bankhilfe aus dem Rettungsfonds, 13.6.2014. <sup>82</sup> Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung: Direkte Bankenhilfen aus dem Krisenfonds sind kaum noch vorstellbar, 11.6.2014. <sup>83</sup> Siehe Fußnote 7.

was «grundsätzlich» gilt, ist daran im Allgemeinen etwas faul. Die Hintertür: Bei Gefährdung der Finanzstabilität oder schweren volkswirtschaftlichen Schäden kann von der vereinbarten Haftungskaskade abgewichen werden.<sup>84</sup> Dafür wurden in BRRD und SRM-VO eigene Instrumente geschaffen.

### Präventive Finanzsektorhilfen

Die sogenannten präventiven Finanzsektorhilfen sind bewusst als Instrumente konzipiert, um eine Abwicklung zu umgehen. Mit ihnen kann ein Mitgliedstaat vorsorglich eine Kapitalbeteiligung an einer Bank übernehmen oder staatliche Garantien aussprechen, um sie für eine Systemkrise zu wappnen. Kapitalbeteiligungen können – anders als Garantien – nur als Reaktion auf Stresstests oder vergleichbare Prüfungen vorgenommen werden.

Präventive Hilfen sind allerdings insolventen 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.<sup>85</sup> Sie sind also für Banken vorgesehen, bei denen die Aufsicht unsicher ist, ob sie wirklich bestandsgefährdet sind. Eine Schrottbank, die offensichtlich Milliarden benötigen wird, käme offiziell nicht infrage.

Die Relevanz dieser Regelung erschließt sich mit dem letzten Bankenstresstest. Zum Herbst 2014 führte die EZB gemeinsam mit der EBA eine umfangreiche Bilanzprüfung der 130 «bedeutenden» Banken der Eurozone durch, die von einem EU-weiten Stresstest abgeschlossen wurde. Der Bilanztest sollte gewährleisten, dass die EZB als Aufse-

herin nur gesunde Banken «übernimmt». Im Stresstest wurde die Widerstandsfähigkeit der Banken unter zwei volkswirtschaftlichen Szenarien untersucht: dem sogenannten Basis-Szenario und dem strengeren (und unwahrscheinlichen) adversen Szenario. Banken mussten im milderen Basis-Szenario eine Kapitaldeckung von acht Prozent und im pessimistischeren adversen Szenario von 5,5 Prozent in Form von hartem Kernkapital aufweisen.

Banken, die im Test durchfielen, mussten in einem Kapitalplan darlegen, wie sie die festgestellten Lücken aus eigener Kraft füllen wollen (innerhalb von sechs Monaten für das Basis-Szenario, neun Monaten für das adverse Szenario). Andernfalls würde die Abwicklung eingeleitet. Dem könnte eine Regierung in Zukunft durch eine präventive Finanzsektorhilfe zuvorkommen.

Weil die Hilfen nicht zum Ausgleich bestehender oder in naher Zukunft wahrscheinlicher Verluste verwendet werden dürfen, sind sie laut Ansicht der Kommission nur für die im «unwahrscheinlichen» Negativszenario festgestellten Kapitallücken relevant, nicht jedoch für das «wahrscheinliche» Basis-Szenario.<sup>86</sup> Das grenzt den Empfängerkreis für die präventiven Hilfen ein – zumal diese Banken realistische Chancen haben dürften, sich das Eigenkapital selbst zu beschaffen.

Das Risiko für die SteuerzahlerInnen wäre bei einer entsprechend engen Auslegung der Richtlinie begrenzt. Weil Garantien verzinst werden oder erworbene Anteile später zu höheren Kursen verkauft werden könnten, könnte so ein Abenteuer sogar mit einem Gewinn en-

<sup>84</sup> Siehe dazu Fußnote 8. <sup>85</sup> BRRD, Artikel 32, Absatz 4d; siehe auch SRM, Artikel 18, Absatz 4d. <sup>86</sup> Diese Sichtweise war unter den Mitgliedstaaten umstritten.

den. Das Ergebnis hängt aber ganz wesentlich von den Vorgaben und der Arbeit der Aufsicht und der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung ab. Wie es nicht laufen sollte, haben frühere EU-Stresstests der EBA gezeigt – so gingen im Jahr 2011 drei Banken pleite, die den EBA-Stresstest kurz zuvor noch bestanden hatten.

Trotz des hohen Erfolgsdrucks für die EZB, deren Reputation als neue Bankenaufseherin von einem gelungenen Stresstest abhängt, lief auch bei der jüngsten Bilanzprüfung offenbar vieles nicht rund. InsiderInnen klagten über einen Mangel an SpezialistInnen, Konzeptionslosigkeit, fehlende Standards und Kommunikationsprobleme.<sup>87</sup> Angesichts des großen Zeitdrucks und großen Umfangs war aber mit Problemen zu rechnen.

Die Stressszenarien wurden unterschiedlich kommentiert: Während die Ratingagentur Standard & Poor's das Negativszenario als relativ moderat bezeichnete, hielten BankenvertreterInnen die Vorgaben (wenig überraschend) für anspruchsvoll.<sup>88</sup>

Noch ist es zu früh, um ein abschließendes Urteil über den Stresstest fällen zu können. Zwar wurden bisher keine eklatanten Fehler gemeldet. Doch viel hängt von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung ab. Eine längere Deflationsphase, die im Raum des Möglichen liegt, wurde in den Stressszenarien gerade nicht antizipiert. Zudem versucht die EZB nach wie vor, den Laden durch unkonventionelle Geldpolitik zusammenzuhalten, und überdeckt dadurch bestehende Missstände. Letztlich wird sich nie völlig ausschließen lassen, dass ein Staat aus Angst vor Turbulenzen, auf Druck von Lobbygruppen und auf Basis überoptimistischer Prognosen durch präventive

Finanzsektorhilfen Milliardenbeträge im Finanzsektor versenkt.

### Staatliche Stabilisierungsinstrumente

Viel weiter als die präventiven Finanzsektorhilfen gehen die auf Drängen von Schweden und Malta in die Abwicklungsrichtlinie aufgenommenen «staatlichen Stabilisierungsinstrumente». Sie besagen, dass eine Regierung im Fall einer selbst festgestellten Systemkrise «eine außerordentliche finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln gewähren» kann.<sup>89</sup> Dies kann eine staatliche Kapitalspritze oder eine vorübergehende staatliche Übernahme sein. Die Initiative dazu geht vom jeweiligen Staat aus, muss aber von der EU-Kommission abschließend und im Voraus gemäß ihrer Beihilferegulungen genehmigt werden.

Die Abwicklungsrichtlinie schreibt der Abwicklungsbehörde dabei ein vorheriges Bail-in von mindestens acht Prozent vor.<sup>90</sup> Die Bundesregierung hält aber nicht nur die Gläubigerbeteiligung in dieser Höhe für obligatorisch, sie schließt eine Stabilisierung über «staatliche Stabilisierungsinstrumente» 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 und nicht von allen Akteuren geteilt wurde.<sup>91</sup>

Das Europareferat des Bundestags sieht ein mögliches Schlupfloch darin, dass zwar die Abwicklungsbehörde an ein Bail-in von acht Prozent gebunden sei, Regierungen aber auf eigene Initiative

<sup>87</sup> Siehe Handelsblatt: Außer Kontrolle, 19.3.2014. <sup>88</sup> Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung: Crashtest beunruhigt Europas Banken, 29.4.2014. <sup>89</sup> BRRD, Artikel 56. <sup>90</sup> BRRD, Artikel 37, Absatz 10. <sup>91</sup> Erklärung von Österreich, Deutschland und Finnland vom 20.12.2013 anlässlich der Trilogeinigung bei der BRRD, 17957/13 ADD1.

(d. h. an der Abwicklungsbehörde vorbei) und auf eigene Rechnung die Gläubigerbeteiligung umgehen könnten.<sup>92</sup> Die Bundesregierung weist diesen Einwand jedoch zurück.<sup>93</sup>

Auch die EU-Kommission sieht wenig Spielraum zur Umgehung der Abwicklungsregeln. Denn sobald eine Bank eine staatliche Unterstützung erhält, wird die Bank als bestandsgefährdet eingestuft und den in der BRRD genannten Abwicklungsverfahren unterworfen.

Ob mit einem der genannten Instrumente oder auf einem anderen Weg – insgesamt dürfte es kaum verwundern, wenn eine Regierung in einer Krisensituation einen Weg findet, eigenes Geld in ihren Bankensektor zu pumpen, sofern sie dazu fest entschlossen ist. Dabei wären zwar Bedingungen zu beachten (neben der Abwicklungsrichtlinie 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 überzeugen auch die Beteuerungen der Bundesregierung letztlich nicht, dass die Bail-in-Regeln wasserdicht seien. Auch bei der Eurorettung musste ein unkontrollierbares Ereignis ähnlich einer Naturkatastrophe herbeifabuliert werden, um die eigentlich relativ klare No-Bail-out-Klausel zu umgehen.

### 3.10 Bankenrettung mit Staatsgeldern – nicht zwingend des Teufels

Anfang der 1990er Jahre machte Schweden mit seiner Bankenrettung Schule. Es verstaatlichte seine maroden Großbanken, lagerte riskante Vermögenswerte in Bad Banks aus und verkaufte den Rest

nach und nach wieder – am Ende mit Gewinn. Schweden bewältigte seine Krise also nicht mit dem Geld privater GläubigerInnen, 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 aussichtslosen Fälle vom Staat übernommen wurden, wurden in den USA die großen Banken reihum zwangskapitalisiert und teilverstaatlicht.<sup>94</sup> Da die Kurse für Aktien und riskante Vermögenswerte zu diesem Zeitpunkt im Keller waren, konnte der Staat dank anschließender Kurssteigerungen die Rettungskosten wieder einspielen. Mit Zinsen und dem Verkauf der Beteiligungen verdiente das US-Finanzministerium nach derzeitigem Stand 25 Milliarden US-Dollar an der Bankenrettung.<sup>95</sup> Zudem wurden die Bankbilanzen sehr viel konsequenter bereinigt als im mit sich hadernden Europa. Das Instrument der Zwangskapitalisierung widerspricht jedoch der Philosophie, die sowohl die deutschen als auch die europäischen Gesetze durchzieht: Staatliche Eingriffe wie die Abwicklung sind nur als Ultima Ratio möglich. Dieses Prinzip könnte auch in Zukunft noch für Probleme sorgen – sei es, weil die Abwicklungsbehörde zu lange zaudert, bevor sie aktiv wird, oder weil Klagemög-

<sup>92</sup> Siehe dazu Fußnote 8. <sup>93</sup> Bundesministerium der Finanzen: 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. <sup>94</sup> Siehe Frankfurter Rundschau: Teure Prinzipien-Reiterei, 26.10.2013. Bei der deutschen Hypo Real Estate (HRE) trugen die SteuerzahlerInnen demnach 95 Prozent der Kosten. <sup>95</sup> Siehe Die Presse: Bankenrettung bringt USA Gewinn, 24.5.2013.

lichkeiten entstehen.<sup>96</sup>

### 3.11 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 generell geht die Hauptgefahr für die Staatshaushalte nicht von verpatzten Bankenrettungen aus, sondern von den indirekten Kosten einer Finanzkrise.

Um welche Dimensionen es geht, lässt sich anhand der deutschen Bankenrettung veranschaulichen. Der deutsche Bankenrettungsfonds SoFFin hat bisher 21,5 Milliarden Euro Verluste gemacht.<sup>97</sup> Hinzu kommen zehn Milliarden Euro, die der Bund im Jahr 2007 über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in der angeschlagenen IKB versenkte, und hohe Verluste für die Länderhaushalte aus der Rettung der Landesbanken. Genaues wird man erst wissen, wenn die vom Staat übernommenen Wertpapierportfolien der Hypo Real Estate und der WestLB abgewickelt sind. Die Größenordnung von mindestens 50 Milliarden Euro scheint aus heutiger Sicht aber realistisch – und dies sind nur die direkten Krisenkosten.

Die indirekten Krisenkosten lassen sich 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.»<sup>98</sup> 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).

Eine alternative Kostenrechnung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (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 «nur» 33 Milliarden Euro auf die Bankenabwicklung.<sup>99</sup>

Obwohl die damalige Bundesregierung grobe Fehler gemacht hat (so wurden die AktionärInnen 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 & Poor's in den neuen Abwicklungsregeln auch keinen Grund, ihre Staatenratings zu ändern.<sup>100</sup>

### 3.12 Sanierung und Frühintervention – Verfahren mit wenig Nutzen

Wegen der benannten Probleme wäre es das Beste, eine Bankenschieflage schon im Vorfeld abzuwenden. Ergänzend zu den Abwicklungsregeln sieht das neue

<sup>96</sup> Beim deutschen Restrukturierungsgesetz wurden die Hürden durch die Abwicklung als «Ultima Ratio» damals 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, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.4.2013. <sup>97</sup> Siehe Börsen-Zeitung: Soffin 2013 knapp über der Nulllinie, 10.5.2014. <sup>98</sup> Dullien, Sebastian/von Hardenberg, Christiane: Der Staat bezahlt die Krisenzeche, Bonn 2011. <sup>99</sup> Siehe Die Welt: Finanzkrise kostet Deutschland 187 Milliarden, 3.4.2013. <sup>100</sup> Standard & Poor's: Trotz Bankenunion trägt der Steuerzahler ein Restrisiko, 6.5.2014, [https://media.ratings.standardandpoors.com/documents/2014-05-06\\_SP\\_Kraemer\\_Hengstebeck\\_Steuerzahler.pdf](https://media.ratings.standardandpoors.com/documents/2014-05-06_SP_Kraemer_Hengstebeck_Steuerzahler.pdf).

Krisenregime daher auch Maßnahmen zur Sanierung und zur Frühintervention vor. Man sollte aber keine großen Erwartungen in sie setzen.

Sanierungsmaßnahmen führt die Bank in Eigenverantwortung durch. Zur Vorbereitung muss jede Bank zukünftig einen eigenen Sanierungsplan ausarbeiten. Er beschreibt Maßnahmen, die eine Bank bei signifikanter Verschlechterung ihrer Finanzlage ergreifen will. Die Bank könnte etwa bestimmte Aktivitäten einstellen oder umorganisieren und Geschäftszweige oder Vermögensgegenstände verkaufen. Die Sanierungspläne müssen jährlich aktualisiert und von der Bankenaufsicht 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. Dazu braucht es keinen externen Anstoß. Würde ein Sanierungsverfahren offiziell angeordnet, würde es unweigerlich öffentlich. Damit aber würde auch die Reputation der Bank, eine wesentliche Geschäftsgrundlage, stark beschädigt. Der unweigerlich folgende 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 erstellen den Abwicklungspläne zu liefern (und vielleicht noch das bankinterne Risikomanagement etwas zu verbessern), so dass die Abwicklung im Krisenfall erleichtert wird. Letztendlich bergen die Sanierungsverfahren aber auch die Gefahr, dass aus Bequemlichkeit und falscher Rücksicht auf die BankeigentümlInnen wertvolle Zeit verplempert wird.

## 4 FAZIT - 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 senkt ihre Kosten. Sinnvoll ist es aber in erster Linie bei einzelnen Bankpleiten und der Abwicklung mittelgroßer Banken.

Die Hürden für die Inanspruchnahme gemeinsamer europäischer Mittel (d. h. des Abwicklungsfonds und vor allem des ESM) wurden sehr hoch gesetzt. Ein Staat wird um ein vorhergehendes und weitreichendes Bail-in kaum herumkommen. Allerdings sind die Hürden für einen Staat, der eine Bank aus eigenen Mitteln stützen will, niedriger – vor allem für Staaten außerhalb der Bankenunion. 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 (Abwicklungsausschuss und EZB) verlagert wurde. Diese sind aber längst nicht vor Fehlentscheidungen oder Einflussnahme geschützt. Die EZB muss sich in ihrer Rolle als Aufseherin erst noch beweisen und befindet sich als Hüterin der Finanzstabilität zudem in einem Zielkonflikt. Es wäre nicht das erste Mal, dass eine Aufsicht eine heraufziehende Krise verschläft und von ihren Instrumenten keinen oder zu spät Gebrauch macht.

Auch werden aus der begrenzten territorialen Reichweite der neuen Regeln nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen – die erhoffte internationale Kooperation dürfte sich im Ernstfall schnell als Wunschfantasie erweisen.

Die EU-Kommission verfügt als Richterin über staatliche Beihilfen über starke Instrumente, die sie durch das neue Regelwerk noch besser zum Einsatz bringen kann. Inwieweit sie ihren grundsätzlich strengen Maßstäben in der nächsten großen Krise aber auch Geltung verschaffen wird, ist offen. Aus früheren Fällen ist bekannt, dass sie bei genügend großem Druck ihr Mäntelchen gerne nach dem Wind hängt. 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 eine vergleichsweise zahme Maßnahme dar. Es 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.

Mit der Deregulierung und dem massiven Wachstum des Finanzsektors haben sich die Krisen massiv gehäuft. Seit dem Jahr 1985 gab es 30 große Banken Krisen, viel mehr als in den Jahren zuvor.<sup>101</sup> Eine vom Finanzsektor ausgehende Systemkrise ist so oder so mit hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten verbunden. Deswegen ist es höchste Zeit für wirkliche Reformen, die den Finanzsektor auf ein kontrollierbares Maß zurückstutzen.

Allen Reformen zum Trotz hat die Kapitalkonzentration im Bankensektor in den letzten Jahren noch weiter zugenommen. Laut Bank of England ist die Bilanzsumme der größten globalen Banken von durchschnittlich 1.350 Milliarden US-

<sup>101</sup> Finance Watch: To End all Crises? Implementing Basel III in the European Union, Positionspapier, Brüssel 2012.

Dollar im Jahr 2006 auf 1.758 Milliarden US-Dollar im Jahr 2013 gestiegen.<sup>102</sup> Die EU zählt inzwischen elf Megabanken mit einer Bilanzsumme von mehr als einer Billion Euro.<sup>103</sup> Kaum vorstellbar, dass einer dieser Giganten abgewickelt werden kann, ohne die Finanzmarktstabilität zu gefährden. Dafür sind diese Banken nicht nur zu groß, sondern auch zu komplex und zu stark miteinander verflochten.

Doch die Bankenregulierung ist für Bundeskanzlerin Angela Merkel zu 80 Prozent erledigt.<sup>104</sup> Die letzte bevorstehende Bankenreform größeren Umfangs ist eine EU-Verordnung für ein Trennbankensystem.<sup>105</sup> Dagegen wäre nicht viel einzuwenden, wenn denn mehr daraus würde als ein Vorschlag auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, der kaum über bereits beschlossene, nationale Mini-Trennbankensysteme hinausgeht. Die Erfahrung mit dem deutschen Trennbankengesetz spricht Bände: Die Bundesregierung sah sich ein Jahr nach Verabschiedung des Gesetzes nicht in der Lage, Aussagen über den Umfang der zukünftig abzutrennenden Geschäfte zu machen.<sup>106</sup> 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.<sup>107</sup> Selbst ein stringenteres Trennbankensystem würde den Wildwuchs nicht beenden. Laut Finance Watch betragen die Vermögenswerte der Banken in der Eurozone zusammen mehr als das 500-fache der angestrebten Ausstattung des Abwicklungsfonds von 55 Milliarden Euro.<sup>108</sup> Mit realwirtschaftlichen Motiven hat ein Großteil dieser Geschäfte schon längst nicht mehr viel zu tun. Ein signifikanter Anteil des Bankgeschäfts gehört daher ganz grundsätzlich auf den Prüfstand.

Um den Bankensektor wieder vom Kopf auf die Füße zu stellen, sollten Banken auf eine Dienstleistungsfunktion gegenüber der Realwirtschaft beschränkt werden – und damit auf die Geschäftsfelder Zahlungsverkehr, Ersparnisbildung und Finanzierung. Dazu gehören eine verpflichtende Gemeinwohlorientierung, die in den Unternehmensstatuten zu verankern wäre, sowie eine stärkere gesellschaftliche Kontrolle durch gestärkte und personell anders besetzte Kontrollorgane.<sup>109</sup> Im Sinne einer Beweislastumkehr sollten zudem künftig nur noch Geschäfte erlaubt sein, die von einem Finanz-TÜV explizit zugelassen wurden. Das wäre sinnvoller, als der Branche mit punktuellen Verboten hinterherzulaufen. Wenn ein Teil der Branche dann mit Abwanderung droht und Bankentürme wieder in Babel oder anderswo errichten will – sei es drum.

Dr. Axel Troost ist finanzpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion der LINKEN und Mitglied im Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).

Dr. Rainald Ötsch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundestagsbüro von Axel Troost.

<sup>102</sup> Siehe Süddeutsche Zeitung: Chronisch anfällig, 7.5.2015.

<sup>103</sup> Siehe <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/165617/umfrage/bilanzsumme-von-banken-in-europa/>, abgerufen am 27.5.2014. <sup>104</sup> Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der 70. Bankwirtschaftlichen Tagung der Volksbanken und Raiffeisenbanken am 14.5.2014. <sup>105</sup> Ein Trennbankensystem ist ein Organisationssystem der Geschäftsbanken eines Landes, in dem Kreditinstitute nur einen Teil der möglichen Bankleistungen anbieten dürfen (in der Regel entweder Kreditvergabe oder Wertpapierhandel). In den USA zum Beispiel wird zwischen Geschäfts- und Investmentbanken unterschieden. <sup>106</sup> Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage Nr. 87 von MdB Dr. Axel Troost im Juni 2014. <sup>107</sup> Öffentliche Anhörung des Bundestag-Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen, 22.4.2013. <sup>108</sup> Finance Watch: Finance Watch comments on the agreement for a Single Resolution Mechanism, Pressemitteilung vom 1.4.2014, [www.finance-watch.org/press/press-releases/858](http://www.finance-watch.org/press/press-releases/858). <sup>109</sup> Die Linke im Bundestag, Arbeitskreis Wirtschaft, Finanzen, Steuern, Energie und Umwelt: Den Bankensektor neu ordnen – und mit der Vergesellschaftung beginnen. Ein Diskussionspapier, Berlin 2010.

## **IMPRESSUM**

ANALYSEN Nr. 20

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Stefan Thimmel

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin

[www.rosalux.de](http://www.rosalux.de)

ISSN 2194-2951 · Redaktionsschluss: Juni 2015

Layout/Herstellung: MediaService GmbH

Druck und Kommunikation

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Gedruckt auf Circleoffset Premium White,  
100% Recycling

**«Mit den neuen Regeln zur Bankenabwicklung verbindet sich die Hoffnung, dass Banken Staaten nicht länger damit erpressen können, dass ihre Pleite die Finanzstabilität bedroht. Zugleich soll der Teufelskreis von Staats- und Bankschulden durchbrochen werden. Wie genau sehen die neuen Regeln also aus, wie sind sie entstanden, wer zahlt am Ende, und welcher Nutzen ist zu erwarten?»**

AXEL TROOST/RAINALD ÖTSCH

