

# Bankenunion – ein Weg zur Finanzstabilität im Euroraum

## Schutz des Steuerzahlers vor fehlerhafter Geschäftspolitik der Kreditinstitute

RUDOLF MAYLÄNDER

Die Bankenunion im Euroraum kommt in Gang. Für alle Kreditinstitute im Euroraum gelten nun einheitliche Rechtsregelungen. Zur Steuerung hat die Europäische Zentralbank (EZB) die Bankenaufsicht übernommen. Im Insolvenzfall erfolgt die Liquidation nach einheitlichen Abwicklungsregeln.

### Schutz des Steuerzahlers

Das Ziel dieser bedeutenden Veränderung im Euroland ist klar definiert: **Stabilisierung des Finanzsystems** im Euroraum, um die Steuerzahler vor den Folgen der Fehlentwicklungen am Bankenmarkt zu schützen. Durch die Bankenkrise, die durch die Insolvenz der Lehmann Brother Bank 2007 ausgelöst wurde, haben allein in Deutschland die Steuerzahler die Haftung für über 135 Mrd. € an in Bad Banks ausgelagerte „Schrottpapiere“ übernommen.

Für eine bessere Regulierung, effizientere Überwachung und Steuerung des Finanzsektors wurden 28 Richtlinien und Verordnungen (vgl. Abb. 1) von der Europäischen Kommission erlassen, die bis Ende 2013 in die nationalen Rechtssysteme der 28 Ländern übertragen wurden.

In der Bankenunion wird die EZB dafür sorgen, dass in allen Euroländern diese Vorschriften einheitlich angewendet werden.

### Einheitliches Regelwerk – Verbesserung der Kapitalausstattung

Das Kernstück der Stabilisierung der Finanzmärkte sind einheitliche Regelungen zur **Definition und Höhe des Eigenkapitals sowie der Liquidität** der Banken, die auch als **Basel III** bekannt sind (1). Nach langen Verhandlungen wurden diese Richtlinien und Verordnungen in europäisches Recht umgesetzt (2). Diese Regeln gelten für die 6 000 Banken in der Europäischen Währungsunion seit dem 1.1.2014. Danach müssen Kreditinstitute ihre derzeitige **Eigenkapitalbasis bezogen auf die eingegangenen Risiken erhöhen**. Dies führt zu einer engeren Definition des Eigenkapitalbegriffs. Ab 2016 soll zusätzliches Eigenkapital (Kernkapital) bis zu 5 % in Form von Kapitalpuffern für Krisenszenarien aufgebaut werden (vgl. Abb. 2).

Der Grundgedanke für diese Regulierung ist einleuchtend: Eingegangene Risiken aus dem Kredit- und Wert-

papiergeschäft müssen mit **mindestens 8 % Eigenkapital (Kernkapital)** hinterlegt werden. Das bedeutet umgekehrt, dass spekulative oder risikobehaftete Geschäfte nicht mit Kundeneinlagen durchgeführt werden dürfen und auf diese Weise „Bankenkrisen erst gar nicht entstehen“ (3). An einem Stresstest, der vor der Übernahme der Bankenaufsicht durch die EZB im Oktober 2014 durch die EZB und EBA (Europäische Bankenaufsicht) durchgeführt wurde, haben 130 Kreditinstitute teilgenommen. Getestet wurde die **Kernkapitalausstattung (Eigenkapital)** der Banken. Gefordert wurden durchschnittlich 5,1 % Kernkapital. 25 Banken sind in diesem Test durchgefallen, darunter aus Deutschland nur die Münchner Hypothekbank, die aber bereits ihr Eigenkapital aufgefüllt hat. Die betroffenen Banken haben nun neun Monate Zeit, ihr Kernkapital zu erhöhen. Zusätzlich werden ab 2015 die bis jetzt schon geltenden **Liquiditätsvorschriften**

ten verschärft (4). Durch die Liquidity Coverage Rate (LCR) soll sichergestellt werden, dass Kreditinstitute in Stresszeiten Barabflüsse für einen Monat kompensieren können. In einer weiteren Regel der Net Stable Funding Ratio (NSFR) soll ab 2018 die **Fristenkongruenz** gesichert werden. Dies bedeutet, dass Fristen bei den Forderungen auf der Aktivseite (z. B. Kredite an Bankkunden) den Fristigkeiten den Verbindlichkeiten auf der Passivseite (z. B. Spareinlagen der Bankkunden) der Bankbilanz entsprechen müssen. Diese Vorschrift enthält die **goldene Bankregel**, die eigentlich schon immer Grundsatz im seriösen Bankgeschäft hätte sein müssen.

Eine weitere Regelung, die Institutsvergütungsverordnung, befasst sich mit den **Vergütungssystemen bei den Banken**. Dabei geht es darum, Vergütungen in Kreditinstituten am langfristigen Erfolg des Instituts auszurichten. Die Bankenkrise hat gezeigt, dass hohe Bonuszahlungen auch das Eingehen von hohen Risiken begründet. Deshalb soll zukünftig ein vernünftiges Verhältnis von fester (Grundgehalt) und variabler (Bonus) Vergütung vereinbart werden. Weiter soll die vollständige Auszahlung der Boni auf fünf Jahre gestreckt werden.

### Einheitliche Bankenaufsicht

Für die Einhaltung dieser Vorschriften ist die **Europäische Zentralbank (EZB)** zuständig, die für den einheitlichen **Bankenaufsichtsmechanismus (SSM)** verantwortlich ist. Die EZB wird die 130 größten Kreditinstitute direkt überwachen. Diese Banken gelten als „signifikant“, weil sie eine Bilanzsumme von über 30 Mrd. € ausweisen. Weiter ist das Verhältnis der Bilanzsumme zur Wirtschaftsleistung des Landes in dem die Bank ihren Hauptsitz hat bedeutend (5).

Für die restlichen Banken üben die nationalen Aufsichtsbehörden – in Deutschland die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – (BaFin) aus. Sie sind Teil des SSM und unterstützen die EZB auch bei der Aufsicht der „signifikanten“ Banken.

### Sanktionsmechanismen

Zur Durchsetzung der Vorschriften hat die EZB weitreichende Kompetenzen erhalten. Zukünftig ist sie zuständig für die Erteilung der Banklizenzen oder deren Entzug.

Sie beurteilt in welchem Umfang bei Kreditinstituten Beteiligungen an Unternehmen bis zu 10 % zugelassen werden. Bei Bedarf kann die Erhöhung der Eigenmittel angeordnet werden. Fehlverhalten kann von der EZB durch Geldbußen geahndet werden. Geschäftsaktivitäten können eingeschränkt werden und die Auszahlung von Bonuszahlungen kann verboten werden. Nicht zuletzt hat sie die Möglichkeit, Geschäftsleiter von Kreditinstituten abzurufen.

### Einheitliche Bankenabwicklung

Ab 2016 wird ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus (**Single Resolution Mechanism, SRM**) installiert. Bei Bankinsolvenzen wird eine Abwicklungsinstitution, das Single Resolution Board (SRB) aktiv, das die Abwicklung unter Aufsicht der EZB für grenzüberschreitend tätige Banken übernimmt. Für Kreditinstitute, deren Geschäftstätigkeit nur im Inland liegt, sind die nationalen Behörden (in Deutschland die BaFin) zuständig.

### Bail-in – Haftung der Eigentümer und Anleger

Der Ablauf einer Abwicklung im Insolvenzfall einer Bank ist festgelegt. Es gilt der Grundsatz: **Risiko und Haftung**. In der Bankenkrise wurden Kreditinstitute, die als sehr groß eingeschätzt wurden wie z. B. die Hypo Real Estate Bank, die Commerzbank sowie einige Landesbanken durch staatliche Hilfen gerettet. Diese Banken galten als „systemrelevant“. Um weitreichende volkswirtschaftliche Schäden zu verhindern, wurde der Zusammenbruch durch staatliche Hilfen verhindert. In der neuen Bankunion wird dieses „**Too-Big-To-Fail**“ („zu groß, um fallen gelassen zu wer-



Abb. 1: Vorschriften der Europäischen Kommission (Quelle: Europäische Kommission)

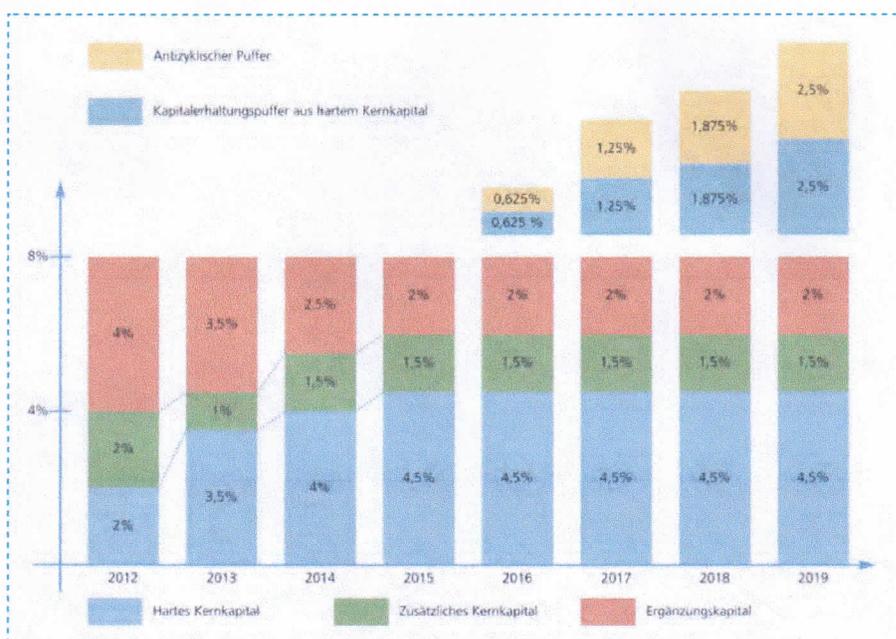


Abb. 2: Eigenkapitalvorschriften nach Basel III (Quelle: Deutsche Bundesbank)

den“) beendet. Von nun an werden die **Anteilseigner (Aktionäre) und die Gläubiger (Kunden der Banken)** einen Verlustbeitrag von mindestens 8 % der Bilanzsumme tragen müssen. Ausgenommen sind Bankeinlagen pro Kunde bis zu einem Betrag von 100 000 €, die durch die Einlagensicherung garantiert wird.

### Abwicklungsfonds

Reichen die Beiträge der Eigentümer und Anleger im Insolvenzfall eines Kreditinstituts nicht aus, werden Mittel aus dem neu gegründeten **Abwicklungsfonds** (Single Resolution Fund – SRF) beigesteuert. Dieser Fonds wird ab 2015 durch eine **Bankenabgabe** gespeist und soll bis zum Jahre 2024 55 Mrd. € enthalten.

### Harmonisierte Einlagensicherung

Alle EU-Länder werden in der **Einlagensicherungsrichtlinie** (Deposit Guarantee Schemes Directive) verpflichtet, einen **Einlagensicherungsfonds** aufzubauen, der die Auszahlung der auf **100 000 € begrenzte Bankeinlage pro Kunde** im Insolvenzfall garantiert. In der Richtlinie ist festgelegt, dass im Schadensfall die Einleger zukünftig in sieben Arbeitstagen (bisher 20) ihr Geld ausbezahlt bekommen. Für die Mehrzahl der Anleger in Deutschland stellen diese Regelungen **keine Verbesserung** dar, wenn sie ihr Geld bei Kreditinstituten angelegt haben, die ihren Geschäftssitz im Inland haben. Die deutsche Einlagensicherung bietet den Anlegern einen viel höheren Schutz (vgl. Abb. 3).

### Unzureichende Regelungen

Die ersten Schritte durch die Implementierung der Bankenunion und damit zur Stabilisierung der Finanzmärkte sind getan. Allerdings sind sich Experten einig, dass die Ansiedlung der Bankenaufsicht bei der **EZB** zu Konflikten führen kann (6). Die EZB ist für die Geldpolitik zuständig. Im Rahmen dieser Politik kauft sie Risikopapiere von Kreditinstituten an. Darin wird ein **Interessenkonflikt** gesehen. Aller-

dings gibt es im derzeitigen EU-Vertrag keinen Spielraum für die Installation einer neuen Instanz für die Bankenaufsicht im Euroraum.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Kreditinstitute im Verhältnis zu den eingegangenen Risiken mit 8 % wird immer noch von vielen Seiten als zu gering angesehen. Hinzu kommt, dass bei den Regelungen von Basel III Staatspapiere überhaupt nicht als Risikopapiere eingestuft werden und somit nicht mit Eigenkapital hinterlegt werden müssen.

In den **Abwicklungsfonds** werden erst ab 2024 55 Mrd. € eingezahlt sein. Der Betrag wird **zu spät** zur Verfügung stehen und ist von vorne herein **zu gering**. Diesem Fonds stehen heute schon abschreibungsbedürftige Kredite in Höhe von ca. 650 Mrd. € Kredite gegenüber (7). Bemängelt wird auch, dass beim **Bail-in** der Anleger in Kreditinstituten zu viele Ausnahmen definiert sind.

Nicht zuletzt entscheidet über die **Abwicklung im Insolvenzfall die Regierung des betroffenen Landes**. Diese ungenaue Vereinbarung in den europäischen Richtlinien eröffnet den Politikern die Chance, im Krisenfall die Abwicklung durch staatliche Mittel zu verhindern. Am Ende ist dann doch wieder der **Steuerzahler in der Pflicht**.

## QUELLEN UND ANMERKUNGEN

- (1) Neuestes Regelwerk des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht.
- (2) Festgelegt in der Europäischen Verordnung Capital Requirements Regulation (CRR) und Europäischen Richtlinie Capital Requirements Directive IV (CRD IV). Vorschriften des CRR wurden direkt in deutsches Recht übernommen. CRD IV Regelungen wurden in deutsche Rechtsregelungen (KWG u. viele andere Gesetze und Verordnungen) integriert.
- (3) Europäische Kommission Pressemitteilung
- (4) Grundlage: Kreditwesengesetz und Liquiditätsverordnung
- (5) Beispiele: Die Bank of Cyprus hat eine Bilanzsumme von 173,5 % der Wirtschaftsleistung von Zypern. Die Commerzbank hat eine Bilanzsumme die 23,4 % der deutschen Wirtschaftsleistung ausmacht.
- (6) z. B. Sinn, Hans-Werner, Gefangen im Euro, Sachverständigenrat, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Institut der deutschen Wirtschaft
- (7) s. Sinn, Hans-Werner ebenda S. 97

### Der Autor

Rudolf Mayländer ist Autor der Unterrichtsreihe für die Ausbildung im Bankbereich „Bankkaufleute 1 – Bankbetriebslehre, Bankkaufleute 3 – Rechnungswesen und Bankkaufleute 4 – Verkaufsgespräche“ im Winklers Verlag.

## ➔ AUF EINEN BLICK

- **Ursachen:** Banken- und Finanzkrise, Steuerzahler haftet für hohe Verluste aus der Abschreibung von „Giftpapieren“.
- **Bestandteile der Bankenunion:** Einheitliches Regelwerk zur Beurteilung der Risiken, des Eigenkapitals sowie der Liquidität der Banken in Europa (Basel III) sowie Steuerung der Vergütungssysteme bei Banken.
- **Einheitliche Bankenabwicklung über EZB:** Bail-in, Eigentümer und Gläubiger leisten Verlustbeitrag von 8 % der eingegangenen Risiken, Rest wird durch gemeinsamen Abwicklungsfonds (2024 55 Mrd. € durch Bankenabgabe) getragen, Steuerzahler haftet nur in Ausnahmesituationen, Ausnahmen Bankeinlagen bis 100 000 €.
- **Probleme:** Bankenaufsicht bei der EZB (Interessenkonflikt), zu niedrige Eigenkapitalausstattung in Basel III, Abwicklungsfonds kommt zu spät (erst 2024) und der Betrag (55 Mrd. €) ist zu niedrig.
- **Fazit:** Guter Start der Bankenunion, aber der Steuerzahler bleibt in der Haftung für fehlerhafte Geschäftspolitik von Banken.