



**Anhörung im Bundestag
Haushaltsausschuss
Gesetzentwurf zur Änderung des ESM Finanzierungsgesetzes (Maßnahmenpaket zur Bankenunion)**

Ein direktes Rekapitalisierungsinstrument für Banken ist sinnvoll

Guntram B. Wolff

Oktober 2014, Bruegel

Zusammenfassung

Es wird empfohlen, dem neuen Instrument zur direkten Banken Rekapitalisierung zuzustimmen. Das Instrument ist eine Ergänzung der Bankenunion und kann zur Stabilisierung des Finanzsystems beitragen, in dem staatliches Risiko reduziert wird. Allerdings ist seine Anwendung auf Grund zahlreicher Bedingungen unwahrscheinlich und nur nach starker Gläubigerbeteiligung (bail-in) und öffentlicher Mittel des ESM Mitgliedslandes möglich. Das Ziel der Entkopplung von Staats- und Bankenrisiko wird mit dem Instrument nicht gelöst, da die Möglichkeit, den vorgesehenen bail-in in systemischen Krisen vollständig umzusetzen überschätzt wird. Insbesondere systemische Krisen erfordern in der derzeit erreichten politischen und rechtlichen Integration schwierig umzusetzende ad-hoc Lösungen. Weitere Integrationschritte in Richtung fiskalischer und politischer Union scheinen unausweichlich, um den Euroraum grundsätzlich zu stabilisieren.

1) Einleitung

Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben im Gipfelbeschluss vom Juni 2012 beschlossen, eine europäische Bankenunion zu schaffen.¹ Ziel der Bankenunion ist, die negative Rückkopplung zwischen Banken und Staaten zu beenden und somit in einem auf europäischer Ebene integrierten Bankenmarkt Finanzstabilität zu gewährleisten.² Die Rückkopplung zwischen Staaten und Banken hatte zu einer massiven Divergenz der Finanzierungsbedingungen in Europa geführt, die sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirken. Diese Divergenz ist zum Teil auch auf nationale regulatorische Handlungen zurückzuführen.³ Um die Rückkopplung zu beenden und Finanzstabilität zu erreichen ist eine Bankenunion unerlässlich. Eine einheitliche Regulierung und Aufsicht der Banken auf europäischer Ebene wird hierzu benötigt, sowie ein Abwicklungsmechanismus und ein Einlagenversicherungssystem (Pisani-Ferry, Sapir, Véron, Wolff 2012). Eine so konstruierte

¹ EU Gipfelbeschluss vom 29. Juni 2012: „It is imperative to break the vicious circle between banks and sovereigns“ (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf)

² Der gemeinsame Finanzraum in der Euro-Zone hat sich im Zuge der Krise immer weiter fragmentiert (Merler und Pisani-Ferry 2012).

³ Bloomberg (2013) und andere Nachrichtenagenturen zitieren die EU Kommission in ihrer Mitteilung vom 4. Februar 2013 wie folgt: *“The Commission took this action because it had been made aware that, on several occasions, national bank supervisors acted independently to impose allegedly disproportionate prudential measures on national banking subsidiaries of cross-border EU banking groups. The alleged measures in question include capital controls, restrictions on intra-group transfers and lending, limiting activities of branches or prohibiting expatriation of profits. These would have the effect of ‘ring-fencing’ assets, which could, in practice, restrict cross-border transfers of banks’ capital and potentially constrain the free flow of capital throughout*

Bankenunion wird es auch erleichtern, private Gläubiger deutlicher an den Kosten von Bankenrettungen zu beteiligen, ohne massive Finanzinstabilitäten zu riskieren (Véron und Wolff 2013).⁴

Die Rückkopplung zwischen Banken und Staaten beruht einerseits auf der Tatsache, dass Banken viele Staatsanleihen der Länder, in denen sie ansässig sind, auf ihren Bilanz halten (siehe Anhang). Kommt der Staat, in dem die Bank ansässig ist, in die Krise, so belastet dies die Bilanz der Bank direkt über den geringeren Wert der Staatsanleihen und indirekt über die erhöhten Ausfälle im Kreditgeschäft. Umgekehrt belasten Probleme im Bankensektor die öffentlichen Finanzen, wenn angenommen werden kann, dass der Staat mit Stützungsmaßnahmen dem Bankensektor helfen muss.⁵ Die Hilfsleistungen von EU Staaten an das Bankensystem waren in den letzten fünf Jahren erheblich.

Die Bankenunion hat zum Ziel, diese Vermischung von staatlichem und bankspezifischem Risiko zu reduzieren. Drei Ansätze, um dieses Ziel zu erreichen, sind grundsätzlich vorstellbar und die Ansätze schließen sich keinesfalls gegenseitig aus, sondern sind komplementär.

- A) „Bail-in“: Das grundsätzliche Prinzip der Bankenunion in ihrer derzeitigen Konstruktion basiert auf dem bail-in. Dabei sollen die Kosten einer Bankenrettung von den Gläubigern der Bank übernommen werden. Die sogenannte „Bank recovery and resolution directive“ sieht vor, dass ab 2016 öffentliche Mittel nur dann bei der Unterstützung einer Bank genutzt werden können, wenn Gläubiger mit mindestens 8% der Bilanzsumme zur Stützung der Bank beigetragen haben. Die entscheidende Frage, die hierzu derzeit debattiert wird ist, in wie fern Banken schon vor dem Ernstfall nachweisen müssen, dass ihre Gläubiger diesen Beitrag leisten können (Minimum required eligible liabilities (MREL)). Bis Ende 2015 gelten aber grundsätzlich die Regeln der Staatsbeihilfe der Europäischen Kommission, die lediglich verlangen, dass sogenannte „junior creditors“ haften müssen, bevor es öffentliche Mittel für die Bank geben kann. Das „bail-in“ Prinzip ist somit das Kernprinzip, mit dem Steuerzahler entlastet werden sollen und der Teufelskreis zwischen Banken und Staaten durchbrochen werden soll. Dieses Prinzip erfordert zwingend, dass eine klare und glaubwürdige Haftungskaskade etabliert ist und dass diese auch im Falle einer systemischen Bankenkrise genutzt werden kann, ohne die gesamtwirtschaftliche Stabilität weiter zu untergraben.
- B) „Fiscal backstop“: Die Schaffung eines gemeinschaftlichen Haftungsmechanismus soll erreichen, dass die Kosten einer Bankenrettung, die nach einem bail-in immer noch vorhanden sein können, nicht ausschließlich vom Heimatland der Bank getragen werden müssen. Grundsätzlich kann eine solche Gemeinschaftshaftung den Teufelskreis zwischen Banken und Staaten unterbrechen und somit Finanzstabilität fördern.⁶ Das ESM Instrument zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten ist ein Resultat dieser Überlegung.
- C) Veränderung der Bilanzstruktur: Banken, die geringere Anteile ihrer Aktiva in ihrem Heimatland haben sind weniger anfällig für nationale Risiken als Banken mit großen Anteilen. Die Schaffung der Bankenunion sollte grundsätzlich grenzüberschreitende Fusionen erleichtern – bis jetzt waren Fusionen hauptsächlich national.⁷ Banken, die in mehreren Jurisdiktionen operieren sollten also weniger abhängig von nationalen Risiken sein. Auch regulatorische Maßnahmen wie z.B. „single exposure rules“ könnten helfen, den Teufelskreis zu durchbrechen. Die Diskussion zu diesem Thema ist noch in ihren Anfängen.

⁴ Hauptgrund hierfür ist, dass eine Privatgläubigerbeteiligung in einem System ohne gemeinsame Institutionen immer wesentlich stärker das gesamte Land, in dem die Bank ansässig ist, betrifft. Dies kann, wie im Falle Zyperns zu sehen, sogar letztlich zur Einführung von Kapitalverkehrskontrollen führen.

⁵ Gerlach, Schulz, Wolff (2010)

⁶ Pisani-Ferry and Wolff (2012)

⁷ Sapir and Wolff (2013)

2) Zum Gesetzesentwurf

Der Autor empfiehlt dem Deutschen Bundestag, der Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes zuzustimmen. Hiermit wird der deutsche Vertreter im ESM Gouverneursrat ermächtigt, einem ESM Beschluss zuzustimmen, der die Schaffung eines Instruments der direkten Banken-rekapitalisierung ermöglicht. Begründung:

- Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ist ein zentrales Instrument zur Überwindung der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet. Seine grundsätzliche Funktion ist, Staaten in Finanzierungsschwierigkeiten mit Krediten im Rahmen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms beizustehen. Diese zentrale Funktion soll nicht durch die Einführung eines direkten Rekapitalisierungsinstrumentes beeinträchtigt werden. Deshalb wird der verfügbare Rahmen für dieses neue Instrument auf €60 Milliarden beschränkt.
- Ziel des neuen Instrumentes ist es, am Ende einer Haftungskaskade, direkte Hilfen für Finanzinstitute zu ermöglichen. Derzeit kann der ESM lediglich Kredite an seine Mitglieder, d.h. Länder in Programmen vergeben. Da diese indirekten Bankenhilfen aber Kredite an ein Mitgliedsland sind, erhöhen sie die Verschuldung des Landes und können sich negativ auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden des Landes auswirken. Dies kann wiederum negative Rückkopplungen auf das gesamte Bankensystem nach sich ziehen. Ziel des neuen Instrumentes ist somit in Ausnahmefällen diesen Teufelskreis zu unterbrechen. Es handelt sich um ein begrüßenswertes Ziel und könnte in bestimmten Situation zur Finanzstabilität beitragen.
- Die Gesamthaftung, gemessen in Milliarden Euro, bleibt durch die Schaffung des neuen Instruments unverändert.
- Die Details des neuen Instrumentes werden in einer Instrumentenrichtlinie des ESM definiert. Die Lektüre des Dokuments zeigt deutlich, dass die Anwendung des Instruments erst nach dem Erfüllen harter Bedingungen geschehen kann:
 - o Insbesondere muss klar nachgewiesen werden, dass eine indirekte Rekapitalisierung die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen eines Landes in Gefahr bringen würde.
 - o Das betroffene Finanzinstitut ist systemrelevant und stellt eine Bedrohung für die Finanzstabilität des Euroraums oder des Mitgliedslandes dar.
 - o Die Haftungskaskade wird - wie in der BRRD vorgesehen – umgesetzt. Dies würde insbesondere bedeuten, dass die BRRD Regeln schon vor ihrem Eintrittsdatum im Januar 2016 wirksam angewendet werden müssten, wenn das ESM-Finanzierungsinstrument genutzt werden sollte. Insbesondere ist die Gewährung von ESM Hilfe nur gestattet, wenn Gläubiger in Höhe von 8% der Bilanzsumme beigetragen haben. Hiermit geht das ESM Instrument bis Ende 2015 weit über das geltende EU Recht der Staatsbeihilfe hinaus.
 - o Bei einer direkten Bankenhilfe durch den ESM kommen, muss das Mitgliedsland, das die direkte Hilfe für seine Bank beantragt, dafür sorgen, dass die Bank die gesetzlich vorgeschriebene minimale Kapitaldecke von 4.5% (hartes Kernkapital, CET1) erreicht. Hierzu müssen also gegebenenfalls nationale Haushaltsmittel genutzt werden.
 - o ESM Mittel können nicht zur vorsorglichen Kapitalisierung eines Finanzinstituts genutzt werden, noch können sie zur Abwicklung eines Instituts genutzt werden. Dies entspricht der Regelung des Single Resolution Fund.
 - o Eine Rekapitalisierung durch den ESM erfolgt grundsätzlich durch den Erwerb von Stammaktien.
 - o Ab 2016 kann der ESM erst einspringen, wenn neben des 8% bail-in auch ein Beitrag von 5% durch den neuen Abwicklungsmechanismus geleistet wird und die vollständige bail-in Kaskade zur Anwendung kommt.

- Das ESM Mitglied, welches die direkte Bankenhilfe beantragt, unterliegt Konditionalitäten, die in einem „Memorandum of Understanding“ festgelegt sind. Diese werden von der Troika mit dem Mitgliedsland ausgehandelt und betreffen den Finanzsektor, aber gegebenenfalls auch die allgemeine Wirtschaftspolitik.
 - Das Finanzinstitut unterliegt der EZB Aufsicht.
 - Das Mitgliedsland unterrichtet die Europäische Kommission über die angestrebte Staatsbeihilfe nach Artikel 108(3) AEUV und Artikel 107(1). Der ESM handelt während des gesamten Verfahrens als Beauftragter des ESM Mitglieds.
 - Der ESM kann auf wichtige Aspekte des Geschäftsmodells und der Unternehmensführung des direkt rekapitalisierten Instituts Einfluss nehmen.
- Der Deutsche Bundestag und insbesondere der Haushaltsausschuss sind voll in dem Verfahren der direkten Bankenhilfe involviert und ihre Informations- und Entscheidungsrechte sind äquivalent zu denen in einem normalen ESM Programm. Dabei werden die Vertraulichkeitserfordernisse für marktrelevante Information berücksichtigt.
 - Insgesamt handelt es sich bei dem neu zu schaffenden Instrument somit um einen Mechanismus, der nur sehr selten und unter starken Auflagen aktiviert werden kann. Durch die Etablierung einer Haftungskaskade und dem Erfordernis das gesetzlich verbindliche Kernkapital durch nationale Haushaltsmittel zu füllen, ist die Anwendung des Instruments unwahrscheinlich. Wenn es angewendet werden sollte, dürfte das Risiko überschaubar bleiben.

3) Schlussbemerkungen

Insgesamt kann der Sachverständige empfehlen, dem Gesetz zuzustimmen. Es handelt sich um ein zusätzliches Instrument, welches im Prinzip sinnvoll ist. Allerdings ist seine Anwendung so beschränkt, dass es praktisch kaum zum Einsatz kommen wird. Der Ansatz hinter dem neuen Instrument ist weitestgehend in der „Bail-in“ Logik verankert und trägt kaum zur Schaffung einer echten fiskalischen Risikoteilung bei.

Wie weit die „bail-in“ Logik in der Praxis tragen kann, hängt stark von Entscheidungen der Finanzinstitute, regulatorischen Maßnahmen und der Entwicklung des Finanzsystems ab. Die Durchsetzung eines „bail-in“ ist grundsätzlich nur dann möglich, wenn das Finanzsystem auf dieses Risiko vorbereitet ist und bei seiner Umsetzung weiter normal funktionieren kann. Hierzu müssen Aufsichtsbehörden dafür sorgen, dass Banken nachweisen können, dass sie 8% bail-in durchstehen können. Idealerweise sollte auch nachgewiesen werden, welche Bankgläubiger von einem potentiellen bail-in betroffen wären und in wie weit dies zu systemischer Instabilität führen würde. In der Praxis wird dies kaum vollständig möglich sein, so dass insbesondere für sehr große und zentrale Institute die Anwendung des 8% bail-in schwierig werden könnte. Damit wäre aber das grundsätzliche Problem der Vermischung von Staats- und Bankenrisiko über bail-in nicht vollständig lösbar.

Insbesondere für große, systemische Krisen ist die Bankenunion derzeit unvollständig. Grundsätzlich kann eine vollständige Entkopplung der staatlichen und Bank-risiken nur durch die Schaffung weitgehender fiskalischer Risikoteilung geschehen. Dies ist im Rahmen der derzeitigen EU Verträge aber nicht möglich.

Für die Erhöhung der Finanzstabilität und die weitere Entkopplung von Staaten und Banken ist es außerdem erforderlich, grenzüberschreitende Bankenfusionen nicht zu behindern. Regulatorische Maßnahmen zur Beschränkung von länderspezifischem staatlichem Risiko in Bankenbilanzen (z.B. single exposure rules) sind sinnvoll.

Die Bankenunion in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ist ein großer Schritt hin zu einem stabileren europäischen Finanzsystem. Insbesondere die neue Bankenaufsicht dürfte zu einer Aufsicht führen, die besser die integrierte Natur des Bankenmarktes widerspiegelt. Dies könnte zu einer weiteren Integration im Bankensystem führen mit grundsätzlich positiven Effekten für Wachstum und Stabilität. Weitere Schritte zur fiskalischen Risikoteilung sind notwendig, wenn ein vollkommen integrierter Bankenmarkt mit einer vollständigen Entkopplung von Staats- und Bankenrisiko erfolgen soll.

Literatur

Bloomberg (2013). 'EU Warns of 'Disproportionate' Crackdown on Cross-Border Banking' (4. Februar 2013)

Darvas, Zsolt und Guntram B. Wolff. (2013) 'Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?', *Bruegel Policy Contribution* 2013/06

Gerlach, Stefan & Schulz, Alexander & Wolff, Guntram B., 2010. "Banking and sovereign risk in the euro area," Discussion Paper Series 1: Economic Studies 2010,09, Deutsche Bundesbank, Research Centre.

Merler, Silvia und Jean Pisani-Ferry (2012) 'Sudden stops in the euro area', *Bruegel Policy Contribution* 2012/06

Pisani-Ferry, Jean, André Sapir, Nicolas Véron und Guntram B. Wolff (2012) 'What kind of banking union', *Bruegel Policy Contribution* 2012/12.

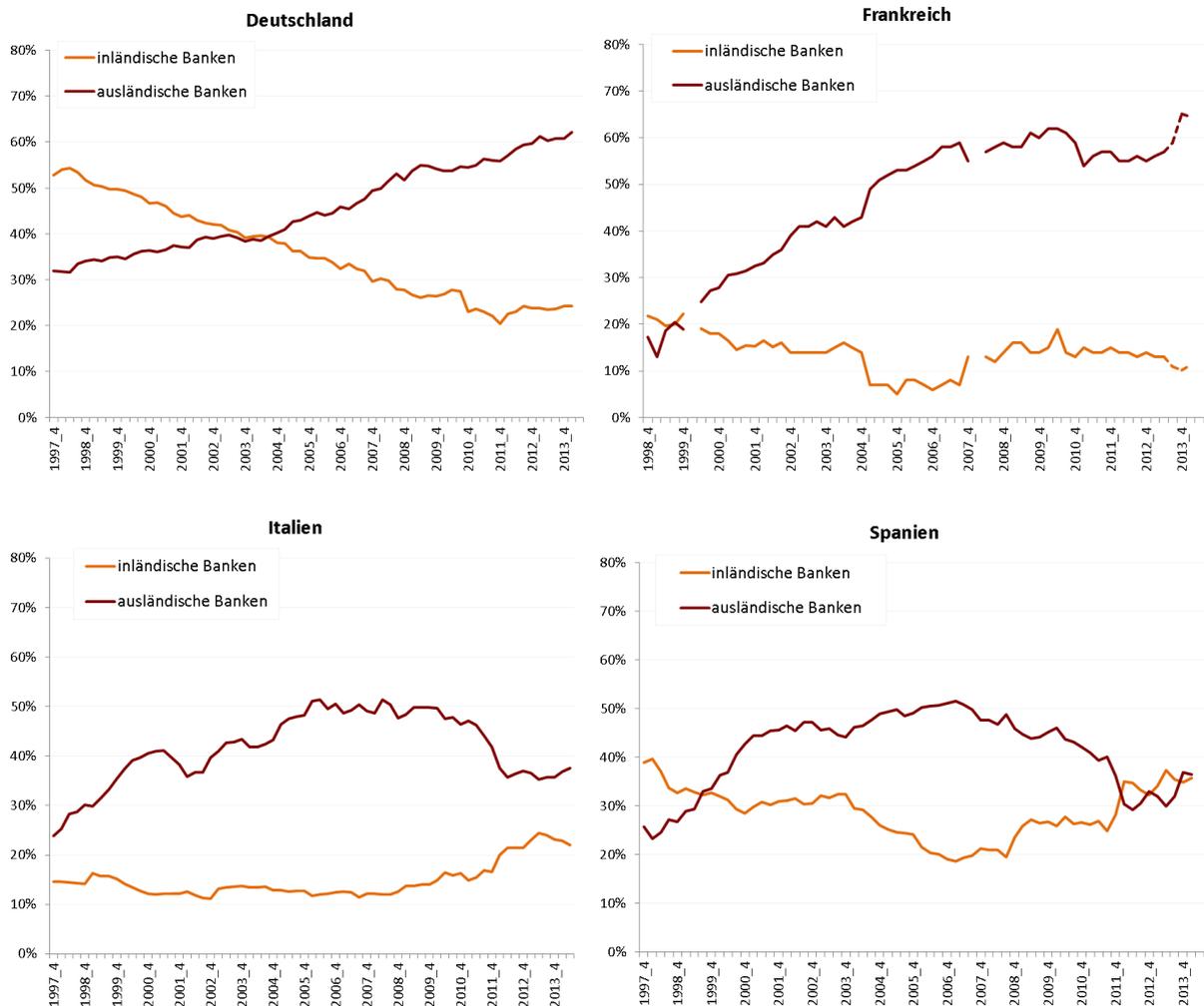
Pisani-Ferry and Wolff (2012), "The Fiscal Implications of Banking Union", Bruegel Policy Brief to informal ECOFIN.

Sapir and Wolff (2013), "The neglected side of banking union. Reshaping Europe's financial system", Bruegel Policy Contribution to Informal ECOFIN.

Véron, Nicolas und Guntram B. Wolff (2013) 'From supervision to resolution: next steps on the road to European Banking Union', *Bruegel Policy Contribution* 2013/4

Anhang

Grafik 1: Staatsanleihenbestände von in- und ausländischen Banken in diversen Euroraum Ländern, in % der gesamten Bestände.



Grafik 1 veranschaulicht die Staatsanleihenbestände der in- und ausländischen Banken in den vier größten Euroraumländern, Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien. Der Anteil ausländischer Banken an deutschen und französischen Staatsanleihen beträgt mittlerweile 65%, während in Spanien und Italien nur ca. 37% der Staatsanleihen in ausländischer Hand sind. In diesen beiden Ländern konnte man seit dem Beginn der europäischen Schuldenkrise eine Umkehr der zuvor stetigen Zunahme des ausländischen Anteils an den jeweiligen Staatsanleihen beobachten. Folglich vergrößerte sich die strukturelle Verwundbarkeit der inländischen Banken, je mehr die Zahlungsfähigkeit des jeweiligen Staates in Frage gestellt wurde.