

## **Stellungnahme zu der mit der Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in Verbindung stehenden Gesetzentwürfen**

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des  
Deutschen Bundestages am 31. Mai 2021

Prof. Dr. Claudia M. Buch  
Vizepräsidentin  
Deutsche Bundesbank

### **1. Die Reform des ESM leistet einen Beitrag zum Umgang mit Schieflagen im Bankensektor und stärkt die Finanzstabilität.**

Am 30. November 2020 hat sich die Eurogruppe auf eine Reform des ESM geeinigt. Die Reform umfasst unter anderem eine neue Funktion des ESM als fiskalische Letztsicherung (Backstop) für den Single Resolution Fund (SRF). Das Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung entfällt im Gegenzug. Die Einführung der Backstop-Funktion erfolgt bereits zum 1. Januar 2022 und damit zwei Jahre früher als ursprünglich geplant.

Diese Stellungnahme betrachtet die ESM Reformen aus Perspektive des Finanzstabilitätsmandats der Deutschen Bundesbank. Hierbei steht die Backstop Funktion des ESM für den SRF im Vordergrund. Durch die ESM-Reform steht dem SRF eine Kreditlinie des ESM in Höhe von 68 Mrd. EUR als Ultima Ratio zur Verfügung. Die Kredite des ESM müssen ex post über Abgaben des Bankensystems regulär innerhalb von 3 Jahren zurückgezahlt werden, mit Möglichkeit einer Verlängerung der Frist auf 5 Jahre (ESM 2021a, ESM 2021b).

Eine Bewertung dieser ESM Reform sollte die erheblichen strukturellen Herausforderungen, die in den kommenden Jahren auf den Bankensektor zukommen werden, berücksichtigen. Die Folgen der Corona Pandemie, der Klimawandel und die darauf ausgerichteten mitigierenden Politikmaßnahmen beschleunigen den realwirtschaftlichen Strukturwandel und erfordern ein funktionierendes und stabiles Finanzsystem. Die Digitalisierung von Finanzdienstleistungen setzt bestehende Geschäftsmodelle im Bankensektor unter Druck (FSB 2020).

Ein funktionierendes System für den Umgang mit möglichen Schieflagen im Bankensektor ist daher entscheidend. Die Sanierung und Abwicklung von Banken muss möglich sein, ohne das Finanzsystem zu destabilisieren und ohne den Einsatz von Steuergeldern zu erfordern. Glaubwürdige Abwicklungsregime sorgen für die richtigen Anreize und begrenzen systemische Risiken.

Die Schaffung eines Backstops für den SRF ist ein wichtiges Element, das zur Glaubwürdigkeit der bestehenden Mechanismen beiträgt. Ausreichende Mittel zur Finanzierung einer

Abwicklung steigern deren Erfolgsaussichten und erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass die notwendigen Maßnahmen rechtzeitig ergriffen werden. Dies verbessert den Umgang mit Schieflagen im Bankensektor und steigert das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Abwicklungsregimes.

Wie hoch die finanziellen Mittel sind, die in einem Abwicklungsfall benötigt werden, hängt letztlich von der Resilienz des Bankensektors als Ganzem und von der realwirtschaftlichen Lage ab. Flankierend zur Reform des ESM sollten daher Projekte vorangetrieben werden, die Ansteckungsrisiken senken und die Widerstandskraft der Banken erhöhen – letzteres beinhaltet vor allem die konsequente Umsetzung von Basel III, den verstärkten Abbau notleidender Forderungen durch die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen (EU KOM 2020, Rat der Europäischen Union 2017) sowie die anstehende Überarbeitung des Abwicklungsrahmenwerks.

## **2. Die Wirksamkeit von Abwicklungsregimen für Banken in Bezug auf die Finanzstabilität hängt von deren Glaubwürdigkeit ab.**

Seit Anfang 2016 besteht in der EU als Ergänzung des Single Supervisory Mechanism (SSM) mit dem Single Resolution Mechanism (SRM) ein europäisches Abwicklungsregelwerk für Banken. Mit diesem werden bestimmte Zuständigkeiten für die in der Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) enthaltenen Regelungen auf die europäische Ebene übertragen. Dies ermöglicht die geordnete Abwicklung auch systemrelevanter Institute, ohne dabei die Finanzstabilität zu gefährden und grundsätzlich ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten.

Ein glaubwürdiges Abwicklungsregime entfaltet seine Wirkung präventiv, indem es die Marktdisziplin stärkt und bei den Banken Anreize schafft, Risiken zu reduzieren.<sup>1</sup> Das Bail-in-Instrument ermöglicht es den Abwicklungsbehörden, auch außerhalb von Insolvenzverfahren, neben den Eigentümern die Gläubiger von Banken zur Übernahme von Verlusten heranzuziehen (Deutsche Bundesbank 2017). Dies senkt die Wahrscheinlichkeit, dass im Falle einer Schieflage von Banken staatliche Mittel eingesetzt werden. Implizite Staatsgarantien für systemrelevante Institute und die damit verbundenen Refinanzierungsvorteile sinken, Marktverzerrungen zu Gunsten dieser Institute werden abgebaut.

Der Zugang eines in Abwicklung befindlichen Instituts zum SRF ist ein wesentliches Element des EU-Abwicklungsregimes (SRB 2021c). Denn eine Abwicklung dürfte nur dann glaubhaft durchgeführt werden, wenn die Finanzierung der Abwicklungsinstrumente gewährleistet ist und Liquiditätsrisiken im Zuge einer Abwicklung gering sind. Der Einsatz von Mitteln des SRF ist dabei an Bedingungen geknüpft. So dürfen diese Mittel nur unterstützend für Abwicklungsinstrumente verwendet werden und nur dann, wenn ein Bail-in in Höhe von mindestens 8% der gesamten Verbindlichkeiten einschließlich Eigenmittel (Total Liabilities and Own Funds, TLOF) geleistet wurde. Der Beitrag des Fonds darf 5% der TLOF des Instituts in Abwicklung nicht übersteigen.

---

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Darstellung vgl. FSB (2021).

Neben Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (Minimum Requirements for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL) können weitere Verbindlichkeiten der Banken grundsätzlich zu einem Bail-in herangezogen werden. Ende des Jahres 2020 verfügten Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB insgesamt über MREL in Höhe von rund 31% ihrer risikogewichteten Aktiva. Davon wurden etwa 60% mit Eigenmitteln erfüllt. Im Schnitt erfüllen die Banken damit die ab Anfang 2024 geltenden MREL-Anforderungen, jedoch mit Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern.<sup>2</sup>

Der SRF hat ein gesetzliches Zielvolumen, das bis Ende 2023 erreicht werden muss, von mindestens 1% der gedeckten Einlagen aller in der Bankenunion ansässigen Kreditinstitute. Dies entspricht rund 60 Mrd. €. <sup>3</sup> Ende 2020 verfügte der SRF über Mittel in Höhe von etwa 42 Mrd. € (SRB 2021b). Der ESM Backstop für den SRF kann als Ultima Ratio erst dann in Anspruch genommen werden, wenn die Mittel des SRF aufgebraucht sind und keine alternativen Finanzierungsmöglichkeiten bestehen.

Die Notwendigkeit, Mittel des SRF zu nutzen und den ESM Backstop in Anspruch nehmen zu müssen, hängt von den Verlusten eines in Abwicklung befindlichen Instituts und den verwendeten Abwicklungsinstrumenten ab. In welchem Umfang das Instrument des Bail-in genutzt werden kann, wird von der Höhe des haftenden Kapitals, der Verlusttragfähigkeit der Investoren und der Verteilung der bail-in-fähigen Verbindlichkeiten im Finanzsystem bestimmt. Drohen durch ein Bail-in Ansteckungseffekte, können bestimmte Verbindlichkeiten diskretionär vom Bail-in ausgeschlossen werden. Darüber hinaus hängt die Verwendung der Mittel des SRF und des Backstops zur Bereitstellung von Liquidität davon ab, wie werthaltig die Aktiva einer Bank in Abwicklung sind, in welchem Maße diese frei verfügbar sind (unencumbered assets) und wie die Märkte die Werthaltigkeit einschätzen.

In der Summe senkt die mögliche Nutzung des ESM als fiskalischem Backstop für den SRF die Wahrscheinlichkeit, dass eine Abwicklung an deren Finanzierung scheitert. Dies stärkt die Glaubwürdigkeit des SRM. Entsprechend kommt die jüngst vorgelegte Evaluierung des Financial Stability Board (FSB) zu den too-big-to-fail (TBTF) Reformen der G20 zu dem Ergebnis, dass glaubwürdige Regime zur Sanierung und Abwicklung von Banken über ausreichende Mittel zur Finanzierung einer Abwicklung verfügen müssen (FSB 2021). Hierzu kann ein öffentlicher Finanzierungsmechanismus mit ex-post Beiträgen der Industrie eingesetzt werden (FSB 2016, FSB 2018). Zudem sollten im Rahmen der Abwicklungsplanung Hindernisse für die Abwicklung, auch für den Fall systemischer Krisenszenarien, abgebaut werden.

### **3. Die Ausgestaltung des fiskalischen Backstops muss die richtigen Anreize setzen, und die ESM Reform sollte perspektivisch durch weitere Maßnahmen flankiert werden.**

Die Ausgestaltung eines fiskalischen Backstops muss dessen Anreizwirkungen abwägen: Einerseits kann eine zu großzügige Ausgestaltung Erwartungen der Märkte wecken, dass in

---

<sup>2</sup> Zahlen zu MREL für SRB Banken aus SRB (2021a). Zahlen zu Eigenmitteln für SSM Banken in Q4 2020 aus SSM (2021).

<sup>3</sup> In der Übergangsphase existieren bilaterale Loan Facility Agreements (LFA) zwischen den Mitgliedsstaaten und dem SRB als Backstop.

einer Krise letztlich doch vermehrt öffentliche Mittel bereitstehen und eingesetzt werden, um Verluste im Finanzsystem aufzufangen. Andererseits kann das Fehlen einer fiskalischen Letztsicherung erfolgreiche Abwicklungen weniger wahrscheinlich machen, so dass sich Risiken weiter aufbauen können. Der Einsatz öffentlicher Mittel könnte dann letztlich dennoch notwendig werden; der Abbau von Marktverzerrungen würde behindert.

Fiskalische Neutralität durch die rechtliche Verpflichtung einer nachträglichen Rückzahlung durch den Bankensektor ist ein zentrales Element, um diese Anreize angemessen auszutarieren. Über die Anforderung, dass Kredite des ESM nach maximal 5 Jahren zurückgezahlt sein müssen, trägt die ESM Reform der mittelfristigen fiskalischen Neutralität Rechnung. Der geplante ESM Backstop ist als Ultima Ratio angelegt, d.h. er kommt erst dann zum Einsatz, wenn andere Finanzierungsquellen ausgeschöpft sind, und er weist eine vorab definierte Obergrenze auf.<sup>4</sup> Denn das maximale Kreditvolumen des ESM an den SRF wird während der Aufbauphase der SRF-Mittel bis Ende 2023 an den Zielwert des SRFs für die jeweiligen Jahre gekoppelt.

Die ESM Reform ist somit ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung der Glaubwürdigkeit des SRM, und ihre Ausgestaltung trägt möglichen Fehlanreizen Rechnung.

Zudem sind weitere flankierende Maßnahmen sinnvoll, gerade mit Blick auf die bisher in ihrem Umfang noch nicht bekannten Lasten durch die Pandemie, die auf die Banken zukommen dürften:<sup>5</sup>

**Stärkung der Resilienz der Banken:** Je besser die Banken kapitalisiert sind, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Abwicklungsfall eintritt und umso geringer sind die dann benötigten finanziellen Mittel. Daher ist es entscheidend, dass die aktuell bestehenden aufsichtlichen Erleichterungen, die zur Bekämpfung der Pandemiefolgen gewährt wurden, nicht dauerhaft werden. Die konforme Umsetzung der Basel III Reformen und des Output-Floors in europäisches Recht sollte nicht noch einmal verschoben werden. Um zu verhindern, dass systemische Krisen das bestehende System überfordern, ist zudem ein starker makroprudenzieller Rahmen entscheidend dafür, dass Ansteckungseffekte im System angemessen berücksichtigt werden. Dieser wirkt auch präventiv. Die bisher erreichten Fortschritte hinsichtlich des strukturellen Kapitalisierungsniveau im Bankensystem sollten daher nicht geschwächt werden. Letztlich sollten alle relevanten Risiken und Verwundbarkeiten, einschließlich makroökonomischer und fiskalischer Risiken, angemessen in der Regulierung berücksichtigt werden.

**Solvenzprobleme im Unternehmenssektor:** In welchem Umfang Mittel des SRF im Falle von Abwicklungen notwendig werden, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Eine wichtige Rolle spielen notleidende Forderungen im Bankensystem, da diese maßgeblich für die Höhe der Verluste im Bankensektor sind. Seit der europäischen Staatsschuldenkrise wurden erhebliche Fortschritte gemacht: zwischen 2014 und 2019 wurden die Bestände

---

<sup>4</sup> Diese kann nur unter Zustimmung des Bundestages geändert werden.

<sup>5</sup> Vgl. einen aktuellen Bericht des ESRB (2021a) zu den Kanälen, über den die Pandemie auf den Finanzsektor wirkt und den damit verbundenen Unsicherheiten. Zum Risiko ansteigender Unternehmensinsolvenzen und der möglichen Konsequenzen für den Bankensektor, vgl. ESRB (2021b). Zu den möglichen Auswirkungen auf kleinere Banken im SSM, vgl. SSM (2020).

notleidender Forderungen relativ zu den gesamten ausstehenden Krediten in der Bankenunion von 7,8% auf 3,2% reduziert (European Commission Services 2020). Gerade mit Blick auf die möglichen Folgen der Pandemie sind Pläne der Europäischen Kommission, den Abbau notleidender Forderungen durch Maßnahmen wie die Förderung von Sekundärmärkten zu verbessern, sehr zu begrüßen.

**Überarbeitung der BRRD:** In der anstehenden Überarbeitung des Krisenmanagement-Rahmenwerks sollten bestehende Schwachstellen adressiert werden (EU KOM 2021). Insbesondere in Deutschland weisen die Investitionen in MREL-fähige Instrumente eine starke Konzentration innerhalb des Bankensektors auf. Diese starke Vernetzung kann zu einem Abwicklungshindernis werden, wenn der Einsatz des Bail-in-Instruments starke Ansteckungseffekte befürchten lässt. Daher sollten Investitionen in MREL-Instrumente zwischen denjenigen Banken begrenzt werden, für die nach dem Abwicklungsplan eine Abwicklung vorgesehen ist (AFS 2018, Deutsche Bundesbank 2019). Schließlich ist es sinnvoll, die Anforderungen an die Gläubigerbeteiligung in nationalen Insolvenzverfahren und in einer Abwicklung anzugleichen, um einheitliche Anreize zu setzen.<sup>6</sup>

Obwohl weiterhin punktueller Verbesserungsbedarf beim Abwicklungsregime besteht, ist der institutionelle Fortschritt seit der globalen Finanzkrise groß (Gelpern und Véron 2021). Den Abwicklungsbehörden steht ein breiteres Spektrum an Möglichkeiten zur Verfügung, mit Banken in Schieflage umzugehen. Die Glaubwürdigkeit des neuen Rahmenwerks hängt aber letztlich auch von der Bereitschaft ab, eine über die Anteilseigner hinausgehende Verlusttragung von Gläubigern umzusetzen. Nur wenn die neuen Regeln konsequent angewendet werden, werden Finanzstabilität und öffentliche Haushalte nachhaltig geschützt.

#### 4. Quellen

Ausschuss für Finanzstabilität (2018): „Fünfter Bericht an den Deutschen Bundestag zur Finanzstabilität in Deutschland“. Juni 2018. Berlin.

Deutsche Bundesbank (2017): „Der institutionelle Rahmen der Bankenabwicklung in der EU“. Finanzstabilitätsbericht 2017. S. 34ff. Frankfurt a.M.

Deutsche Bundesbank (2019): „Regulierung zur Abwicklung systemrelevanter Banken: Stand und offene Punkte“, Finanzstabilitätsbericht 2019“. S. 78ff. Frankfurt a.M.

European Commission Services (2020): „Monitoring report on risk reduction indicators“. November 2020. Brüssel.

Europäische Kommission (2020): „Communication from the Commission: Tackling non-performing loans in the aftermath of the COVID-19 pandemic“. 16.12.2020. Brüssel.

---

<sup>6</sup> Hierzu sollten die Vorgaben an die Gläubigerbeteiligung in der KOM-Bankenmitteilung 2013 für Abwicklungsbeihilfen aus öffentlichen Mitteln (liquidation aid) analog zur BRRD/SRM-VO angeglichen werden. Vgl. dazu Deutsche Bundesbank (2017).

Europäische Kommission (2021): “Consultation strategy Banking Union: Review of the bank crisis management and deposit insurance framework (BRRD/SRMR/DGSD review)”. Februar 2021. Brüssel.

European Stability Mechanism (2021a): “ESM Members sign revised Treaty, entrusting the institution with new tasks”. 27.01.2021. <https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-members-sign-revised-treaty-entrusting-institution-new-tasks> Luxemburg.

European Stability Mechanism (2021b): “How much could the ESM lend to the Single Resolution Fund?” Abgerufen am 27.05.2021. <https://www.esm.europa.eu/content/how-much-could-esm-lend-single-resolution-fund> Luxemburg.

European Systemic Risk Board (2021a): „Financial stability implications of support measures to protect the real economy from the COVID-19 pandemic”. Februar 2021. Frankfurt a.M.

European Systemic Risk Board (2021b): “Prevention and management of a large number of corporate insolvencies”. April 2021. Frankfurt a.M.

Financial Stability Board (2016): “Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank (“G-SIB”)”. 18.08.2016. Basel.

Financial Stability Board (2018): “Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan”. 21.06.2018. Basel.

Financial Stability Board (2021): “Evaluation of the effects of too-big-to-fail reforms: Final Report”, 31 March 2021. Basel.

Gelper, Anna und Véron, Nicolas (2021): „European Banking Reform Should Embrace a Unitary Approach to Failed Banks”. CESifo Forum 1 / 2021 January Volume 22. Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2017): “Schlussfolgerungen des Rates zum Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa“. 11.07.2017. Brüssel.

Single Resolution Board (2021a): „SRB MREL Dashboard – Q4.2020“. Mai 2021. Brüssel.

Single Resolution Board (2021b): “Ex-ante contributions”. Abgerufen am 27.05.2021. <https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0> Brüssel.

Single Resolution Board (2021c): „What is the Single Resolution Fund?“ Abgerufen am 27.05.2021. <https://srb.europa.eu/en/content/single-resolution-fund> Brüssel.

Single Supervisory Mechanism (2020): “COVID-19: the impact on Europe’s smaller banks”. 18.11.2020. Frankfurt a.M.

Single Supervisory Mechanism (2021): “Publication of supervisory data: Supervisory banking statistics”. Abgerufen am 27.05.2021. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/statistics/html/index.en.html> Frankfurt a.M.