

Banken in Europa - Aufsicht, Abwicklung und Einlagensicherung

Information zum „Einheitlichen Abwicklungsmechanismus für Banken“

Die Unterhändler des Europäischen Parlaments, der Kommission und des Rates haben sich am 20. und 27. März 2014 über die Verordnung zur Errichtung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus für Banken (Single Resolution Mechanism –SRM) geeinigt.

Damit wurden politische Einigungen über die drei wesentlichen Elemente der europäischen Bankenunion erreicht:

- die europäische Bankenaufsicht,
- die Harmonisierung der europäischen Einlagensicherung und
- den einheitlichen Abwicklungsmechanismus für Banken.

Das Europäische Parlament will die SRM-Verordnung noch vor der Europawahl im Mai beschließen.

1. Zielsetzung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus

Durch die Errichtung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus, der sich aus einer europäischen Abwicklungsbehörde und einem einheitlichen Abwicklungsfonds zusammensetzt, wird ein gemeinsamer Rahmen für die Bankenabwicklung in den am SRM teilnehmenden Staaten^[1] geschaffen. Negative Auswirkungen einer Bankenschieflage auf die Finanzmarktstabilität sollen dadurch minimiert werden. Insbesondere soll die Abhängigkeit der Banken von der Kreditwürdigkeit der Ansässigkeitsstaaten verringert werden.

Die Restrukturierung bzw. Abwicklung von Banken soll künftig ohne Steuergelder erfolgen. Die neuen Abwicklungsregelungen sehen deshalb eine zwingende Beteiligung von Eigentümern der Banken und Gläubigern (so genanntes Bail-In) entsprechend den Vorgaben der europäischen Abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery And Resolution Directive -BRRD)^[2] und die Möglichkeit eines Rückgriffs auf den einheitlichen Abwicklungsfonds vor, der von den Banken finanziert wird.

Es ist eine auf 5% der Bilanzsumme beschränkte Nutzung des Abwicklungsfonds möglich. Voraussetzung ist, dass zuvor ein „Bail-In“ von mindestens 8% der Bilanzsumme des betroffenen Instituts stattgefunden hat.

2. Die europäische Abwicklungsbehörde

^[1] Für alle Banken in den 18 Ländern der Eurozone. Diejenigen EU-Mitgliedstaaten, in denen der Euro noch nicht eingeführt ist, haben die Möglichkeit, sich an dem neuen Abwicklungsmechanismus zu beteiligen (Opt-in).

^[2] Die in der Abwicklungsrichtlinie festgelegte Haftungsreihenfolge (Haftungskaskade) sieht einen Bail-In in folgender Reihenfolge vor: Eigenkapital der Banken, nachrangige Verbindlichkeiten, unbesicherte Anleihen und „nichtbevorzugte“ Einlagen, „bevorzugte“ Einlagen, Einlagensicherungssysteme anstelle der gesicherten Einlagen. Die Einlagensicherungssysteme haften in der Höhe, in der gesicherte Einlagen herangezogen würden, wären sie nicht durch die Einlagensicherung geschützt.

Die neu zu schaffende europäische Abwicklungsbehörde erhält umfassende Kompetenzen im Fall einer Bankenabwicklung. Sie wird für die Abwicklung von grenzüberschreitend tätigen Banken und von Banken unter der direkten Aufsicht der EZB zuständig sein.

Stellt die EZB oder die Abwicklungsbehörde nach Abstimmung mit der EZB fest, dass einer Bank die Zahlungsunfähigkeit droht, leitet die Abwicklungsbehörde ein Abwicklungsverfahren ein. Dabei beschließt sie ein Abwicklungskonzept (resolution scheme), in dem sie die Anwendung von Abwicklungsinstrumenten und den Einsatz des Abwicklungsfonds bestimmt.

Die Kommission prüft die inhaltlichen Einzelheiten des Abwicklungskonzepts innerhalb von 24 Stunden nach seiner Annahme durch die Abwicklungsbehörde. Ferner prüft sie innerhalb von 12 Stunden das Konzept auf die Höhe der eingeplanten Fondsmittel sowie darauf, ob die geplante Abwicklung im öffentlichen Interesse liegt. Bestätigt die Kommission das Konzept, ist es angenommen. Ist die Kommission hingegen der Auffassung, dass die Abwicklung nicht im öffentlichen Interesse liegt, schlägt sie dem Rat innerhalb von 12 Stunden vor, das Konzept abzulehnen. Ferner kann sie innerhalb von 12 Stunden dem Rat vorschlagen, die Höhe der eingeplanten Fondsmittel zu modifizieren.

Der Rat kann entsprechende Widersprüche mit einfacher Mehrheit beschließen. Sie sind dann von der Abwicklungsbehörde innerhalb von 8 Stunden in das Abwicklungskonzept zu übernehmen.

Die Abwicklungsbehörde kann nicht in die Haushaltshoheit der Mitgliedstaaten eingreifen. Sie kann keine Entscheidungen treffen, die die Mitgliedstaaten zur Bereitstellung öffentlicher Mittel oder Garantien verpflichten.

3. Entscheidungsverfahren der Abwicklungsbehörde

Die Abwicklungsbehörde tagt in Exekutiv- und Plenarsitzungen. An den Exekutivsitzen nehmen der Vorsitzende, vier weitere Mitglieder und die Vertreter der betroffenen nationalen Aufsichtsbehörden teil. Je nach betroffener Bank ist die Exekutivsitzen somit anders zusammengesetzt^[3].

An den Plenarsitzungen nehmen der Vorsitzende, die vier weiteren Mitglieder und die Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden aller beteiligten Mitgliedstaaten teil.

Die Plenarsitzungen sind für Abwicklungsentscheidungen verantwortlich, die einen Einsatz von Fondsmitteln (aus dem noch aufzubauenden Abwicklungsfonds) von mehr als 5 Milliarden Euro, oder Liquiditätshilfen von mehr als 10 Milliarden Euro vorsehen.

Für Abwicklungsentscheidungen, die den Einsatz von Fondsmitteln über 5 Milliarden Euro beinhalten, gilt die doppelte Hürde einer einfachen Mehrheit der Mitglieder der Plenarsitzungen, die außerdem mindestens 30 Prozent der Beiträge repräsentieren müssen.

^[3] EZB und Kommission entsenden zusätzlich je einen Vertreter als ständigen Beobachter ohne Stimmrecht, die sich an Debatten beteiligen und Zugang zu relevanten Dokumenten haben.

Die Plenarsitzung wird ferner für Entscheidungen über eine Kreditaufnahme des Abwicklungsfonds und über die Erhebung von Ex-Post-Beiträgen der Banken zuständig sein. Diese Entscheidungen erfordern in der achtjährigen Übergangszeit, bis der Abwicklungsfonds vergemeinschaftet wird, eine 2/3-Mehrheit der Mitglieder der Plenarsitzung, die wenigstens 50 Prozent der Beiträge repräsentieren müssen (später 2/3 Mehrheit und 30 Prozent der Beiträge).

4. Der einheitliche Abwicklungsfonds

Der einheitliche Abwicklungsfonds wird über eine Dauer von 8 Jahren aufgebaut und ein Mittelvolumen von 1 Prozent der gedeckten Einlagen aller Kreditinstitute in den teilnehmenden Mitgliedstaaten umfassen. Die Kommission geht davon aus, dass dies einem Zielvolumen von 55 Milliarden Euro entspricht.

Die Einzelheiten der Erhebung der Beiträge, d.h. der Bankenabgabe, sind noch offen und werden durch einen delegierten Rechtsakt der Kommission und einen Durchführungsrechtsakt des Rates festgelegt.

Die Finanzierung und Vergemeinschaftung des einheitlichen Abwicklungsfonds wird durch eine intergouvernementale Vereinbarung (IGA) zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten geregelt. Diese völkerrechtliche Vertragsergänzung erfolgt vor allem wegen der von Bundesfinanzminister Schäuble gehegten Zweifel an der europarechtlichen Zulässigkeit der Errichtung eines einheitlichen Abwicklungsfonds und der Erhebung einer Bankenabgabe unter Gemeinschaftsrecht^[4]. Die Vereinbarung sieht vor, dass die Beiträge durch nationale Bankenabgaben erhoben und auf den einheitlichen Abwicklungsfonds übertragen werden, der anfangs aus nationalen Kammern besteht. Die Kammern werden anschließend über einen Zeitraum von 8 Jahren schrittweise vergemeinschaftet.

Die Finanzminister haben in einer Erklärung angekündigt, dass während der Aufbauphase des Abwicklungsfonds eine Brückenfinanzierung aus nationalen Mitteln oder, wenn ein Mitgliedstaat nicht leisten kann, aus Mitteln des ESM im Rahmen der bestehenden Programme bereitgestellt werden wird. Die Mittel sind von den Banken zurück zu zahlen. Der Zugriff auf die Mittel des ESM erfolgt gemäß den bestehenden Verfahren, d.h. die Unterstützung wird einem Mitgliedstaat nur im Zusammenhang mit einem strukturellen Anpassungsprogramm gewährt.

Zwischen den nationalen Kammern werden Mitteltransfers möglich sein.

Die Abwicklungsbehörde soll sich um eine Refinanzierungsmöglichkeit für den Abwicklungsfonds bemühen, soweit möglich auch um öffentliche Refinanzierungsmöglichkeiten. Dies soll die Kreditaufnahme des Abwicklungsfonds vereinfachen und durch Beiträge der Banken refinanziert werden. Eine Gemeinschaftshaftung ist dabei ausgeschlossen.

^[4] Art. 114 Abs. 1 AEUV

Die vertragsschließenden Parteien verpflichten sich außerdem, die in der Abwicklungsrichtlinie festgelegten Bail-In-Regelungen (für Eigentümer von Banken und Gläubiger s.o.) umzusetzen. Die Einhaltung der Bail-In-Regelungen ist somit Voraussetzung für den Zugang zu Mitteln des Abwicklungsfonds.

5. Inkrafttretensvorschriften

Die Regelungen der SRM-Verordnung treten schrittweise in Kraft:

- Die Abwicklungsbehörde wird bereits 20 Tage nach Veröffentlichung der Verordnung im Amtsblatt der EU eingerichtet.
- Die wesentlichen Regelungen der SRM-Verordnung wie die Abwicklungsinstrumente (einschließlich Bail-In) oder der Abwicklungsfonds treten erst am 1. Januar 2016 in Kraft.

6. Einschätzung

Der einheitliche Abwicklungsmechanismus für Banken ist eine unverzichtbare Ergänzung der europäischen Bankenaufsicht. Künftig können auch grenzüberschreitend tätige Banken in einem geordneten Verfahren ohne unkalkulierbare Risiken für die Finanzmarktstabilität restrukturiert bzw. abgewickelt werden. Die mit dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus erreichte Bankenunion ist die grundlegende Rahmenbedingung für die weitere Integration der europäischen Finanzmärkte. Ein solcher Integrationsfortschritt wäre noch vor kurzer Zeit kaum vorstellbar gewesen.

Bei der erzielten Einigung handelt es sich aber um einen politischen Kompromiss, der nur eine begrenzte und schrittweise Vergemeinschaftung der von den Banken bereitgestellten Mittel zur Risikoabsicherung vorsieht. Es bleibt abzuwarten, ob Bankenabwicklungen angesichts des auf ein Zielvolumen von 55 Milliarden Euro begrenzten Abwicklungsfonds tatsächlich ohne Rückgriff auf Steuergelder durchgeführt werden können.

Auch bei der Beschlussfassung über die Bankenabwicklung haben sich die Mitgliedstaaten substantielle Einspruchsrechte erhalten. Im Interesse effizienter Entscheidungen wären sicherlich kürzere Prozesse sinnvoll gewesen.

Aus europapolitischer Sicht wäre es außerdem wünschenswert, wenn die Regelungen über die Finanzierung des einheitlichen Abwicklungsfonds möglichst schnell in Gemeinschaftsrecht überführt werden könnten. Die Mitgliedstaaten haben sich dazu in der IGA verpflichtet.

Eine endgültige Einschätzung des einheitlichen Abwicklungsmechanismus ist aber noch nicht möglich. Es fehlen noch die Regelungen für die konkrete Erhebung der nationalen Bankenabgaben. Erst wenn Klarheit über die konkrete Verteilung der Belastungen auf große und kleine Banken sowie auf risikoarme und risikoreiche Geschäftsmodelle besteht, lassen sich die Auswirkungen des politisch vereinbarten Abwicklungsmechanismus ermessen.

Eine Umsetzung der Abwicklungsrichtlinie und der intergouvernementalen Vereinbarung durch nationale Gesetzgebung sollte somit erst nach Vorlage des delegierten Rechtsaktes über die Erhebung der Bankenabgabe erfolgen.

Mit freundlichen Grüßen

Lothar Binding