

Positionspapier zum Zielbild der Bankenunion

Was wollen wir?

Wir wollen eine Bankenunion, die Finanzstabilität gewährleistet und den Steuerzahler schützt, die eine möglichst weitgehende europäische Marktintegration ermöglicht und gleichzeitig damit einhergehende Risiken adressiert.

Eine gestärkte Marktintegration im Bereich Bankdienstleistungen stärkt den europäischen Binnenmarkt insgesamt und schafft so eine Grundlage für Wohlfahrtsgewinne für alle Mitgliedstaaten. Verbesserte Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Banken bei der Nutzung von Kapital und Liquidität helfen, die insoweit noch bestehende Marktfragmentierung zu überwinden. Dies leistet einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der Ertragskraft europäischer Banken und zum Abbau von Wettbewerbsnachteilen im internationalen Vergleich.

Aus makroökonomischer Sicht hat die Überwindung der bestehenden Marktfragmentierung zwei Vorteile: zum einen erhalten europäische Unternehmen und Konsumenten einen effizienteren, besseren und günstigeren Zugang zu Finanzierungen und anderen Bankdienstleistungen – dies erhöht das Wachstumspotenzial in Europa. Zum anderen würde der enge Risikoverbund zwischen nationalen Volkswirtschaften und nationalen Banken durch mehr grenzüberschreitende Investitionen und Geschäftstätigkeit reduziert, was die Reaktionsfähigkeit auf Konjunkturzyklen europaweit verbessern würde. Im angelsächsischen Raum wird dies als „private risk sharing“ diskutiert.

Beide Effekte konnten in den USA als Folge der Vervollständigung des amerikanischen Bankenmarkts seit den 80er/90er Jahren beobachtet werden. Die Möglichkeit, diesen Wettbewerbsnachteil Europas gegenüber den USA abzubauen, zeigt die Bedeutung des Projekts „Vervollständigung der europäischen Bankenunion“ deutlich auf.

Zur abschließenden Gesamtarchitektur der Bankenunion gehört auch eine europäische Einlagensicherung. Die Risiken, die nicht zuletzt auch die Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit einer europäischen Einlagensicherung bestimmen, müssen daher zunächst verringert und dann nachhaltig kontrolliert werden. Hierzu bedarf es eines konsistenten und effektiven Aufsichtsregimes und Krisenmanagements, basierend auf einem einheitlichen Bankeninsolvenzrecht und der Weiterentwicklung des Abwicklungsregimes als Grundlage einer stärkeren Integration von grenzüberschreitenden EU-Bankengruppen. Außerdem bedarf es einer angemessenen regulatorischen Behandlung von Staatsanleihen. Schließlich muss der Abbau leistungsgestörter Kredite auf Bankbilanzen konsequent fortgesetzt werden.

Eine vollendete Bankenunion eröffnet aber gleichzeitig auch Arbitragemöglichkeiten, die vor allem zu Lasten derjenigen Mitgliedstaaten gehen können, die einen großen Beitrag zur Integration leisten. So bestehen Standortunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten nicht allein bei der Einlagensicherung, sie liegen z.B. auch im Steuerrecht, mit unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen für die Körperschaftssteuer in der EU oder der unterschiedlichen Behandlung der Abzugsfähigkeit der Beiträge zum Abwicklungsfonds („Bankenabgabe“). Derartige Unterschiede ermöglichen es Mitgliedstaaten, die über eine europäische Einlagensicherung von der Solidarität aller Mitgliedstaaten profitieren würden, sich gleichzeitig zu Lasten anderer Mitgliedstaaten durch vorteilhaftere Steuerregelungen als attraktiver Standort für Banken zu positionieren. Eine Bankenunion die auf einem fairen Interessenausgleich basiert, muss auch diese Arbitragemöglichkeiten ausschließen.

Was ist zu tun?

1. Effizienteres Aufsichtsregime und Krisenmanagement

Das bestehende Regime der zentralen Abwicklung durch die europäische Abwicklungsbehörde (Single Resolution Board, „SRB“) grundsätzlich nur für bedeutende Institute und bei öffentlichem Abwicklungsinteresse hat im Praxisfall bereits funktioniert. Soweit bei Verneinung des öffentlichen Interesses kleine Banken aber mit nationalen Mitteln unterstützt werden oder Banken und Gläubiger in den nationalen (Insolvenz-) Verfahren bessergestellt sind als in einer Abwicklung mit bail-in, führt dies zu Ergebnissen, die dem Gedanken einer einheitlichen europäischen Abwicklung zuwiderlaufen. Das US-Modell bietet hier eine gute Orientierung für eine Weiterentwicklung des Aufsichts- und Abwicklungsregimes. Die Stärke der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) resultiert nicht zuletzt daraus, dass sie auf Basis eines weitgehend einheitlichen Insolvenz- und Abwicklungsrechts agieren kann und über hinreichende Kompetenzen verfügt, um frühzeitig und entschlossen zu handeln (Verhinderung von „forbearance“) und die Abwicklung nicht lebensfähiger Banken durchzusetzen.

a) Bankenaufsicht und –abwicklung:

Instrumente, die bislang lediglich für die Abwicklung systemrelevanter Banken zur Verfügung stehen (etwa Verkauf des Einlagengeschäfts oder Errichtung einer Brückenbank), sollten auch für kleinere, nicht systemrelevante Institute anwendbar sein. Soweit es mit Blick auf den Binnenmarkt zur Vermeidung der Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen erforderlich ist, sollte eine institutionelle Einbindung des SRB erfolgen. Eine solche Einbindung über ein präventiv wirksames Selbsteintrittsrecht des SRB könnte auch im Rahmen der jüngsten Urteile des Bundesverfassungsgerichtes ein gangbarer Weg sein.

Gleichzeitig müsste sichergestellt sein, dass bei fehlender Systemrelevanz kein Zugriff auf den europäischen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, „SRF“) und Common

Backstop erfolgt, sondern bei solchen Instituten Abwicklungsmaßnahmen aus den für die Einlagensicherung vorgesehenen Mitteln finanziert werden können, wenn im Einzelfall die Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen weniger kostet als Entschädigungszahlungen an Einleger (least cost principle). Diese Entscheidung über den Einsatz alternativer Mittel zur Einlegerentschädigung auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsprüfung könnte dem SRB überantwortet werden.

b) Europäisches Bankeninsolvenzrecht:

Die für Banken maßgeblichen Vorgaben der nationalen Insolvenzrechtssysteme in der EU sind kaum harmonisiert. Harmonisiert ist bislang lediglich die Abwicklung systemrelevanter Banken; für große Banken ist diese beim SRB zentralisiert. Kleinere Banken werden dagegen in der Regel über nationale Insolvenzverfahren liquidiert. Bei der Abwicklung systemrelevanter Banken erfolgt hingegen keine Liquidation, angestrebt wird vielmehr der Weiterbetrieb des systemrelevanten Geschäfts durch eine primär von Eigentümern und privaten Geldgebern zu tragende Rekapitalisierung der Bank.

Der Mangel an Harmonisierung verkompliziert die Abwicklung grenzüberschreitend tätiger Banken. Er wird insbesondere dann zu einem Problem, wenn Banken und Gläubiger in einem Verfahren nach nationalem Insolvenzrecht gegenüber der Abwicklung nach der Bankenabwicklungsrichtlinie (BRRD) bessergestellt werden, die auf die besondere Interessenlage bei der Abwicklung von Banken zugeschnittenen Regelungen also über das nationale Insolvenzrecht unterlaufen werden.

Zudem muss der SRB auch im Rahmen der Abwicklung - 19 verschiedene - nationale Insolvenzordnungen beachten, denn es gilt das „no creditor worse off“-Prinzip, demzufolge kein Gläubiger durch die Abwicklung schlechter gestellt werden darf als im nationalen Insolvenzverfahren. Das ist aufwendig, erhöht Rechts- und Entschädigungsrisiken und führt zu unterschiedlicher Behandlung eigentlich gleicher Gläubigergruppen.

Deshalb bedarf es eines einheitlichen europäischen Bankeninsolvenzrechts.

c) Stärkere Integration von EU-Bankengruppen:

Länder, deren Bankenmarkt durch Töchter ausländischer Banken dominiert ist (sog. Host-Länder), fürchten im Krisenfall der Konzernmutter einen Liquiditätsabzug und dadurch Auswirkungen auf ihre Realwirtschaft. Diese Länder befürworten daher den Status Quo, der verlangt, Kapital- und Liquiditätsanforderungen sowie Anforderungen an die für den Fall einer Abwicklung vorzuhaltenden Verlustpuffer (Mindestanforderung an Eigenmittel und für bail-in berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, „MREL“) auf Einzelebene zu erfüllen und der Großkreditgrenzen auch gegenüber der eigenen Gruppe vorsieht (sog. Ringfencing), um vor den Auswirkungen eines Ausfalls der ansässigen Töchter geschützt zu sein.

Mitgliedstaaten, die Sitzländer der Konzernmütter sind (sog. Home-Länder), sehen diese durch nationale Ringfencing-Anforderungen in einer effizienten Kapital- und Liquiditätssteuerung beeinträchtigt. Home-Länder möchten daher die vollständig flexible Nutzung von Kapital und Liquidität innerhalb grenzüberschreitender Konzerne erreichen, indem Kapital- und Liquiditätsanforderungen sowie MREL nur durch die Gruppe insgesamt einzuhalten wären. Fortschritte bei der Marktintegration erfordern den angemessenen Ausgleich der Interessen von Host-Ländern und Home-Ländern.

Der deutsche Bankenmarkt ist besonders. Unverändert ist er von einer Vielzahl kleinerer Banken mit regionalem Fokus geprägt. Allerdings ist der Anteil ausländischer Tochtergesellschaften am deutschen Bankenmarkt in der Vergangenheit kontinuierlich gestiegen (und wird das vermutlich auch weiter tun) und ist mit 5 % ungefähr doppelt so hoch wie die Verbindlichkeiten ausländischer Tochtergesellschaften deutscher Banken in allen EU-Mitgliedstaaten zusammen. Langfristig tragfähige Geschäftsmodelle für größere deutsche Banken werden aber auch eine stärkere Expansion ins EU-Ausland erfordern. Und auch das wird durch eine gestärkte Bankenunion erleichtert.

Ein vorwärts gerichteter Lösungsansatz muss die Interessen der Host-Länder berücksichtigen und sollte dabei die größtmögliche Integrationswirkung erzielen. Ein möglicher Ansatz wäre die Kombination einer innerhalb der europäischen Bankenunion maximal flexiblen konzernweiten Nutzung der Mittel mit umfassenden Sicherungsmechanismen für die Host-Länder im Krisenfall: Kapital und Liquidität wären in normalen Zeiten innerhalb der europäischen Bankenunion in der Gruppe flexibel allozierbar. Erst im Krisenfall würden sie – im Rahmen einer Einzelfallentscheidung auf Grundlage einer im Rechtstext verankerten Rangordnung innerhalb der Gruppe (sog. Wasserfall) – für die Tochtergesellschaften in den Host-Ländern zur Verfügung stehen, unabhängig davon, wo im Konzern sie vorher gebunden sind. Derartige Regelungen würden EZB und SRB Grundsätze vorgeben, wie die verfügbaren Mittel im Krisenfall in der Gruppe verteilt würden, was auch für die Verteilung der Mittel des SRF maßgeblich sein könnte.

Soweit zur Flankierung der bzw. Anpassung an die aufsichtsrechtlichen Änderungen erforderlich, sollten auch gesellschaftsrechtliche Sonderregeln für Banken harmonisiert werden, um bislang ggf. bestehende gesellschaftsrechtliche Hindernisse für den freien Liquiditätsfluss im normalen Geschäftsgang und eine grenzüberschreitende Verteilung der Mittel durch EZB/SRB in der Krise auszuräumen.

Denkbar wäre hier auch z.B. die Schaffung einer europäischen Rechtsform für Banken oder eine entsprechende Weiterentwicklung der Europäischen Aktiengesellschaft (SE), unter Wahrung der Mitbestimmungsregeln.

2. Weiterer Abbau von Risiken

a) „Safe Portfolio“ / Regulatorische Behandlung von Staatsanleihen:

Die Finanzkrise und die Staatsschuldenkrise haben gezeigt, dass Staatsanleihen keine risikolose Anlageform sind. Aktuell müssen Banken jedoch weder Forderungen gegenüber Staaten risikoadäquat bewerten (sog. Nullgewichtung), noch gibt es regulatorische Konzentrationsbeschränkungen (Großkreditgrenzen). Banken halten daher einen hohen Bestand an Staatsanleihen ohne entsprechende Risikovorsorge in ihren Bilanzen. Zudem halten Banken vor allem heimische Staatsanleihen („home bias“). In Krisenphasen ist dieser Staaten-Banken-Nexus ein großes Risiko für die Finanzstabilität in der Währungsunion.

Anreize zum Abbau des home bias und zur Risikostreuung bei Staatsanleihen würden die Einführung von risikobasierten Konzentrationszuschlägen geben. Banken müssten so Vorsorge auch für Risiken aus Forderungen gegenüber Staaten bilden.

Grundlage eines solchen Modells wäre die Einführung von Basisrisikogewichten für unterschiedliche Kreditqualitäten, gemessen etwa anhand von Ratings. Dazu gehört ein bestimmter Freibetrag für Forderungen gegenüber Staaten, der unabhängig vom Rating von Kapitalanforderungen freigestellt wäre (z. B. bis zu einer Konzentration von 33 % des Tier 1-Kapitals der einzelnen Bank). Eine so freigestellte „Sockelkonzentration“ würde die Notwendigkeit für Banken reflektieren, aufgrund regulatorischer Vorgaben und für die Refinanzierung im Zentralbankensystem ein gewisses Maß an sicheren und liquiden Aktiva vorzuhalten, die sich in der Regel aus Staatsanleihen zusammensetzen.

Die Höhe des Konzentrationsgrades der Forderungen gegenüber einem einzelnen Staat in der Bankenbilanz könnte dann mit einem Konzentrationsfaktor berücksichtigt werden, der mit zunehmender Konzentration steigt. Durch Multiplikation des Konzentrationsfaktors mit dem Basisrisikogewicht ergeben sich in Abhängigkeit vom Rating und Konzentrationsgrad die risikobasierten Konzentrationszuschläge. Je schlechter also die Kreditqualität und je höher die Konzentration von Forderungen gegenüber einzelnen Staaten bzw. Kreditnehmereinheiten in der Bankenbilanz, desto höher würde der anzuwendende risikobasierte Konzentrationszuschlag ausfallen.

Ein solches Modell kann so kalibriert werden, dass es für die Banken des Euroraums keine zu großen Kapitalmehrforderungen gegenüber dem Status Quo bedeuten würde. Dennoch würde sich bereits in diesem Fall für Banken ein Anreiz ergeben, ihre Staatsanleiheportfolien stärker zu diversifizieren und so eine verbesserte Pufferwirkung in Krisensituationen zu bewirken. Herausforderungen aus der Umstellung könnten zudem durch einen angemessenen Einführungszeitraum (5 bis 7 Jahre) abgemildert werden.

Bei den Banken aller Länder würde sich so über die Zeit ein „Safe Portfolio“ von Staatsanleihen herausbilden. Das hilft auch den bonitätsschwachen Staaten.

b) Abbau leistungsgestörter Kredite:

Der im Rahmen des Bankenpaketes vereinbarte Abbau leistungsgestörter Kredite (non performing loans, „NPL“) auf Bankbilanzen muss konsequent umgesetzt werden. Eine NPL-Quote von 5 % brutto / 2,5 % netto in allen Mitgliedstaaten sollte erreicht werden.

c) Geldwäsche:

Neben der konsequenten Umsetzung des Anti-Geldwäsche-Aktionsplans sollten - aufbauend auf einer gründlichen „post mortem“-Analyse der jüngsten Fälle - Maßnahmen ergriffen werden, die unionsweite Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung weiter zu verbessern.

3. Europäische Einlagensicherung

Im Rahmen einer gestärkten Gesamtarchitektur der Bankenunion wird schließlich auch eine europäische Einlagensicherung realistisch. Sie soll das Finanzsystem stabilisieren, indem sie bank-runs aufgrund von mangelndem Einlegervertrauen in die Leistungsfähigkeit des nationalen Systems entgegenwirkt. Im Zuge der stärkeren Marktintegration könnte die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der nationalen Einlagensicherungssysteme (nELS) durch ein europäisches Rückversicherungssystem ausgeglichen werden. Hierzu würden – nach Erreichen der Zielausstattung der europäischen Einlagensicherungsrichtlinie und auf Basis einer zwischenstaatlichen Vereinbarung – zusätzlich zu den nELS Mittel in einem durch den SRB verwalteten europäischen Deposit Insurance Fonds mit nationalen Kammern angesammelt, aus denen im Bedarfsfall den nELS Liquidität über rückzahlbare Darlehen zur Verfügung gestellt wird. Auch weiterhin muss sichergestellt sein, dass die Zielausstattung der nELS und auch Beiträge der Institute sich entsprechend dem Volumen der Einlagen entwickeln, um einem exponentiellen Einwerben von Einlagen auf Kosten anderer Bankensektoren zu begegnen.

Um zu gewährleisten, dass auch nELS in Mitgliedstaaten mit kleinen Bankensektoren (und dadurch beschränkter Rückzahlungsfähigkeit für Liquiditätsdarlehen) ausreichende Mittel abrufen können, könnte im Steady State der Bankenunion (also als zweite Stufe, nach Umsetzung aller anderen Elemente der Bankenunion) auch ein Rückversicherungsmodell denkbar sein, das neben der Liquiditätsbereitstellung eine - begrenzte - Verlusttragungskomponente beinhaltet. Auf diese Weise könnten dem nELS mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden als bei einer Variante, die eine vollständige Rückzahlung des Darlehens vorsieht.

Um falsche Anreize zu vermeiden (Verlagerung von Haftung auf europäischer Ebene) muss jedoch die nationale Verantwortung ein zentrales Element bleiben. So würde das europäische Rückversicherungssystem erst nach Erschöpfung der nationalen Mittel in Anspruch genommen werden können¹. Auch wäre der europäische Beitrag gedeckelt, ein über diesen Beitrag hinausgehender Mittelbedarf wäre vom betroffenen Mitgliedstaat zu tragen.

Falls der Mitgliedstaat nicht leistungsfähig sein sollte, könnte dann auch der europäische Stabilitätsmechanismus ESM den Mitgliedstaat mit normalen Programmmitteln stützen, wie immer in diesen Fällen aufgrund einer fallbezogenen Entscheidung und mit geeigneten Anforderungen (Konditionalität).

4. Vermeidung von Arbitrage

Wesentliche Faktoren für Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten liegen im Steuerrecht: So ist eine gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKB) ein wichtiger Schritt im Kampf gegen die Gewinnverschiebungen innerhalb der EU, die lediglich auf die Minimierung von Steuerzahlungen zielen. Aus diesem Grund setzt sich Deutschland gemeinsam mit Frankreich für die GKB ein, damit in Europa fairere Bedingungen für die Besteuerung von Unternehmen gelten. Insbesondere wird eine GKB ein level playing field innerhalb der EU schaffen und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit des EU-Binnenmarktes als Ganzes stärken. Zudem setzen sich Deutschland und Frankreich auch für eine effektive Mindestbesteuerung ein. Dies ist ein Ansatz, um das für die Haushalte der Mitgliedstaaten schädliche "race-to-the-bottom" bei den Steuersätzen zu beenden. Eine solche Mindestbesteuerung würde zudem in Bezug auf die Unterschiede in der traditionellen und digitalisierten Wirtschaft zu mehr Steuergerechtigkeit führen.

Über diese Debatte hinaus dürfen weitere Fortschritte bei der Bankenunion nicht dazu führen, dass wettbewerbsverzerrende Steuergestaltungen insbesondere zur Gewinnverschiebung weiter befördert werden. Dies betrifft Abitragemöglichkeiten sowohl bei den Steuersätzen als auch bei der Bemessungsgrundlage. Aus diesem Grund ist eine einheitliche Besteuerung für Banken in der EU unverzichtbar.

Im Vertrag über den zum Abwicklungsfonds (IGA) haben die Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebracht, dass sie gleiche Wettbewerbsbedingungen bei der steuerlichen Behandlung der Bankenabgabe erreichen. Dies sollte jetzt umgesetzt werden.

¹ Die deutschen Einlagensicherungssysteme könnten diese Anforderung durch einen Ausgleichsmechanismus untereinander erfüllen.

III. Wie geht es weiter?

1. Während bei EDIS bereits ein Kommissionsvorschlag vorliegt und intensiv diskutiert wurde, sind in den Bereichen Krisenmanagement (Home/Host) und Regulierung von Staatsanleihen weitere technische Arbeiten notwendig:

- Bis Dezember 2019 sollten in Expertengruppen vertiefte Analysen erarbeitet werden
 - a) mit Vorschlägen zur sowohl zur Weiterentwicklung des Aufsichtsregimes und Krisenmanagements als auch zur Schaffung eines Binnenmarktes für Bankdienstleistungen inkl. Schutzmechanismen für Hosts, wobei dies gesellschaftsrechtliche Sonderregeln für Banken einschließt, soweit es zur Flankierung der aufsichtsrechtlichen Anpassungen erforderlich ist.
 - b) zu Kalibrierungsmodellen für eine angemessene Staatsanleihenregulierung.Aufbauend auf diesen Analysen sollte die Kommission dann Regulierungsvorschläge vorlegen.
- Für das Bankeninsolvenzrecht sollte die Kommission kurzfristig einen Regulierungsvorschlag vorlegen, der im Rat diskutiert werden kann.
- Auch für ein europäisches Einlagenrückversicherungsmodell könnte die Kommission einen neuen Vorschlag vorlegen.

2. Die Kommission sollte einen Regelungsvorschlag für eine einheitliche Besteuerung von Banken vorlegen. Darüber hinaus erwarten wir zu den Themen GKB und Mindestbesteuerung ergebnisorientierte bzw. den internationalen Verhandlungsprozess unterstützende Diskussionen im Rat, an deren Ende ein geeigneter Kommissionsvorschlag stehen sollte.

- Zur Angleichung der steuerlichen Behandlung der Bankenabgabe sollte eine Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten erfolgen.