



Straßburg, den 24.11.2015
COM(2015) 587 final

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen

„Auf dem Weg zur Vollendung der Bankenunion“

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen

„Auf dem Weg zur Vollendung der Bankenunion“

1. Hintergrund

Im Bericht der fünf Präsidenten vom 22. Juni 2015¹ und der Folgemitteilung der Kommission vom 21. Oktober 2015² wurde ein Plan für die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vorgestellt. Unverzichtbarer Bestandteil dieses Plans ist die Vollendung der Bankenunion. Die WWU braucht eine voll funktionsfähige Bankenunion, um eine wirksame Transmission der einheitlichen Geldpolitik, eine bessere länderübergreifende Risikosteuerung und eine angemessene Finanzierung der Wirtschaft zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass die Vollendung der Bankenunion die Finanzstabilität in der WWU erhöhen wird, indem sie Maßnahmen sowohl zur Risikoteilung als auch zur Risikominderung kombiniert und so das Vertrauen in den Bankensektor wiederherstellt.

Die EU hat in den letzten Jahren eine weitreichende Agenda zur Reform des Finanzsektors umgesetzt. Dabei wurde der Regulierungsrahmen für Banken auf der Grundlage gemeinsamer Regeln gestärkt, die EU-weit eine kohärentere Regulierung und eine Beaufsichtigung von hoher Qualität sicherstellen. Dieser Regulierungsrahmen wird zu einem verantwortungsvolleren Verhalten im Bankensektor anregen. Beispiel:

- Aufbauend auf neuen globalen Standards wurden im Rahmen der CRD IV/CRR strengere Aufsichtsanforderungen für Banken eingeführt. Auf diese Weise wurde die Fähigkeit der Banken, widrige wirtschaftliche und finanzielle Schocks aufzufangen, verbessert, indem ihre Kapitalausstattung qualitativ und quantitativ erhöht, die Risikodeckung ausgeweitet, der Verschuldungsgrad begrenzt und Unternehmensführung wie Transparenz verbessert wurden.
- Mit der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) wurde ein neuer Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von ausfallenden oder ausfallgefährdeten Banken eingeführt. Dieser wird es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Banken Krisen früher und geordneter zu bewältigen und so die Steuerzahler zu schützen.

¹ Bericht der Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates, der Kommission, der Euro-Gruppe und der Europäischen Zentralbank: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden.

Siehe: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_de.pdf.

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Zentralbank: Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion.

Siehe: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-600-DE-F1-1.PDF>.

- Die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme (DGSD), mit der eine einheitliche Deckungssumme, verstärkte Finanzierungsregelungen und kürzere Entschädigungsfristen eingeführt wurden, hat die Funktionsweise der nationalen Einlagensicherungssysteme verbessert.

Dieser verstärkte Regulierungsrahmen (einheitliches Regelwerk) ist nicht nur die gemeinsame Grundlage für den Binnenmarkt der 28 Mitgliedstaaten, sondern auch für die Bankenunion.

Eines der Hauptziele der Bankenunion besteht darin, die seit der Euro-Krise eingetretene Fragmentierung der Finanzmärkte umzukehren, indem die Verquickung von Banken und ihren Staaten (die dazu führt, dass Bankenpleiten die öffentlichen Finanzen gefährden und Stresslagen von Staaten die Banken ins Wanken bringen können) gelockert wird. Um dies zu erreichen, wurde beschlossen, die Beaufsichtigung, die Abwicklung und die Finanzierung der Abwicklung signifikanter Banken auf die Ebene der Bankenunion zu übertragen.

Zu diesem Zweck wurden der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (SSM) und der Einheitliche Abwicklungsmechanismus (SRM) – die ersten beiden Säulen der Bankenunion – errichtet. Der SSM hat seine Arbeit im November 2014 aufgenommen und bietet schon jetzt eine eigenständige und einheitliche Bankenaufsicht. Der SRM wird ab Januar 2016 voll einsatzfähig sein; von diesem Zeitpunkt an werden auch die Beiträge zum Einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) geleistet. Doch drei Jahre, nachdem sich der Europäische Rat auf einen Fahrplan für die Vollendung der WWU verständigt hat, der auf einer tieferen Integration und stärkeren Solidarität beruht³, steht die dritte Säule der Bankenunion – eine gemeinsame Einlagenversicherung – noch immer nicht. Vereinbart wurde auch, dass die Bankenunion über eine wirksame gemeinsame fiskalische Letztsicherung verfügen sollte, doch auch in diesem Punkt haben die Arbeiten noch nicht begonnen (siehe Abschnitt 3.2 unten).

Jetzt gilt es zu handeln, um eine vollständige und korrekte Umsetzung der schon vorhandenen Bestandteile der Bankenunion zu gewährleisten und die noch fehlenden Elemente zu ergänzen. Die Mitgliedstaaten haben sich darauf geeinigt, den SRF bis Januar 2016 mit einer wirksamen Brückenfinanzierungsregelung auszustatten und die gemeinsame fiskalische Letztsicherung spätestens bis Ende 2023 einzurichten.⁴ Später dann wurde im Bericht der fünf Präsidenten eine Reihe von Maßnahmen zur Vollendung der Bankenunion vorgeschlagen und in einer Folgemitteilung der Kommission auf vier zentrale Erfordernisse hingewiesen:

1. vollständige und rasche Umsetzung und Anwendung der bereits vereinbarten Rechtsvorschriften (namentlich BRRD und DGSD – siehe Abschnitt 2 unten);

³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion vom 14. Dezember 2012.

Siehe http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/134375.pdf.

⁴ Siehe Erklärung der Euro-Gruppe und der Wirtschafts- und Finanzminister vom Dezember 2013.

2. rasche Einigung auf einen wirksamen Brückenfinanzierungsmechanismus für den SRF und eine gemeinsame fiskalische Letztsicherung, die mittelfristig haushaltsneutral sein sollte, d. h. bei der potenziell eingesetzte Steuergelder später von den Banken zurückgezahlt würden;
3. Legislativvorschlag für ein Europäisches Einlagenversicherungssystem (EDIS) und
4. parallele Anstrengungen zur weiteren Verringerung der Risiken im Bankensektor und zur Schwächung der Verbindung zwischen Banken und ihren Staaten.

Indem diese Mitteilung zusammen mit dem Legislativvorschlag der Kommission zur Einrichtung des EDIS vorgelegt wird, stellt sie den Vorschlag in den breiteren Kontext der Vollendung der Bankenunion und der erforderlichen weiteren Maßnahmen zugunsten einer Risikoteilung und Risikominderung im Bankensektor.

2. Implementierung des Regelwerks für die Bankenunion

Das Regelwerk für die Bankenunion umfasst die CRD IV/CRR, die BRRD und die DGSD. Alle diese Rechtsakte wurden 2014 verabschiedet und müssen jetzt in nationales Recht überführt werden, damit die Bankenunion ordnungsgemäß funktionieren kann. Während CRD IV und CRR von allen Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt wurden, sind einige Mitgliedstaaten – darunter auch Bankenunion-Teilnehmer – den Verpflichtungen zur vollständigen Umsetzung der BRRD und der DGSD nicht in allen Punkten nachgekommen, obwohl die Umsetzungsfristen (31. Dezember 2014 bzw. 3. Juli 2015) bereits abgelaufen sind. Gegen einige dieser Mitgliedstaaten hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren beim Gerichtshof der Europäischen Union eingeleitet. In diesem Zusammenhang hat die Kommission auch die fristgerechte Ratifizierung der zwischenstaatlichen Vereinbarung über den SRF bis spätestens 30. November angemahnt, denn einige Mitgliedstaaten haben das Ratifizierungsverfahren noch nicht abgeschlossen. Auch wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten ihre Verpflichtung zur Umsetzung und Ratifizierung bis Ende 2015 erfüllen dürfte, hängt die Glaubwürdigkeit der Bankenunion doch davon ab, dass alle teilnehmenden Mitgliedstaaten alle rechtlichen Verpflichtungen erfüllen.⁵ Unterdessen wird die Kommission dafür sorgen, dass die für den praktischen Betrieb der Bankenunion erforderlichen Sekundärrechtsvorschriften, wie z. B. die Bail-in-Bestimmungen der BRRD, ebenfalls rechtzeitig angenommen werden.

⁵ Am 24. November 2015 hatten elf Mitgliedstaaten die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten noch nicht oder nicht vollständig umgesetzt: Belgien, Tschechische Republik, Italien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowenien und Schweden. Fünfzehn Mitgliedstaaten hatten am 24. November 2015 die Einlagensicherungsrichtlinie noch nicht oder nicht vollständig umgesetzt: Belgien, Tschechische Republik, Estland, Irland, Griechenland, Italien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowenien und Schweden. Neun Mitgliedstaaten hatten am 24. November 2015 die zwischenstaatliche Vereinbarung noch nicht ratifiziert oder die Ratifikationsurkunde noch nicht hinterlegt: Belgien, Estland, Griechenland, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Malta und Slowenien.

3. Brückenfinanzierung für den SRF und gemeinsame fiskalische Letztsicherung

3.1 Brückenfinanzierung

Die Banken werden ab 2016 Beiträge zum SRF entrichten, der seine endgültige Ausstattung von rund 55 Mrd. EUR jedoch erst 2024 erreicht haben wird. Die Beiträge werden über einen Achtjahreszeitraum schrittweise vergemeinschaftet. Aufgrund dessen und aufgrund der komplexen Struktur aus getrennten nationalen Teilfonds in der Übergangsphase bis zur vollständigen Vergemeinschaftung wird die Kreditaufnahmekapazität des SRF in den kommenden Jahren begrenzt sein. Eine zentrale Sorge besteht darin, dass der SRF insbesondere in den Anfangsjahren Kapazitätsengpässe erleiden und außerstande sein könnte, die erforderlichen Mittel für eine oder mehrere Bankenabwicklungen bereitzustellen. In einem solchen Fall müsste der betroffene Mitgliedstaat bzw. müssten die betroffenen Mitgliedstaaten die für die Abwicklung erforderlichen Mittel stellen, so dass die Verquickung zwischen Banken und Staaten fortbestünde.

Um das Risiko einer unzureichenden SRF-Kapazität anzugehen, wird unter den teilnehmenden Mitgliedstaaten über die Einrichtung nationaler Kreditlinien zur Unterstützung der jeweiligen Teilfonds diskutiert. Da die Größe dieser Teilfonds mit der schrittweisen Vergemeinschaftung der Beiträge rückläufig sein wird, würde der mit den Kreditlinien der Mitgliedstaaten unterstützte Anteil am SRF mit der Zeit ebenfalls schrumpfen. Es ist also unerlässlich, dass die Mitgliedstaaten nicht nur die erforderlichen Schritte ergreifen, um diese nationalen Kreditlinien vor der vollen Inbetriebnahme des Ausschusses für die einheitliche Abwicklung am 1. Januar 2016 einzurichten, sondern auch Gespräche über eine robustere gemeinschaftliche Kreditlinie im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) aufnehmen.

3.2 Gemeinsame fiskalische Letztsicherung als „Backstop“

Ein gut funktionierender SSM und SRM dürften die Wahrscheinlichkeit von Bankenausfällen erheblich verringern und sicherstellen, dass etwaige Bankenabwicklungen nicht zu Lasten der Steuerzahler gehen. Weiteren Schutz bieten die weitreichenden aufsichtlichen Maßnahmen für den Bankensektor, die mit dem Ziel ergriffen wurden, die Aufsicht und das Krisenmanagement zu stärken, die Kapitalausstattung quantitativ und qualitativ zu verbessern, Risikokonzentrationen zu verringern, den Abbau des Verschuldungsgrads zu fördern, die prozyklische Kreditvergabe einzudämmen, den Liquiditätszugang zu verbessern, die durch Größe, Komplexität und Vernetzung bedingten Systemrisiken zu verringern, das Einlegervertrauen zu stärken und durch Governance-Regeln Anreize für ein angemessenes Risikomanagement zu schaffen.

Doch selbst mit diesem umfassenden Arsenal an Aufsichts- und Krisenbewältigungsmaßnahmen lässt sich die Gefahr, dass zur Verstärkung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Abwicklungsfonds öffentliche Mittel erforderlich werden könnten, nicht gänzlich bannen. Aus diesem Grund haben sich die Mitgliedstaaten darauf verständigt, dass die Bankenunion den Zugang zu einer wirksamen gemeinsamen fiskalischen Letztsicherung voraussetzt, auf die als letztes

Mittel zurückgegriffen werden könnte. Eine derartige Letztsicherung würde eine vorübergehende Vergemeinschaftung des mit Bankenabwicklungen verbundenen fiskalischen Risikos innerhalb der Bankenunion mit sich bringen. Die Nutzung der Letztsicherung wäre jedoch auf mittlere Sicht haushaltsneutral, da eingesetzte öffentliche Mittel im Laufe der Zeit von den Banken (über nachträgliche Beiträge zum SRF) zurückgezahlt würden.

4. Europäisches Einlagenversicherungssystem (EDIS)

4.1 Gründe für das EDIS

Ein gemeinsames Einlagenversicherungssystem war Gegenstand der Vorgespräche über die Bankenunion im Jahr 2012. Die Kommission schlug seinerzeit vor, im Zuge der Änderung der bestehenden Einlagensicherungsrichtlinie gegenseitige Kreditlinien zwischen den nationalen Einlagensicherungssystemen vorzuschreiben, doch setzte sich dieser Vorschlag von 2012 nicht durch. Mit der DGSD von 2014 wurden die nationalen Einlagensicherungssysteme verbessert, indem die Fristen für die Entschädigung der Einleger verkürzt und die Bildung von Entschädigungsfonds in bestimmter Höhe bis 2024 vorgeschrieben wurden. Darüber hinaus sieht die Richtlinie freiwillige Kreditvereinbarungen zwischen den nationalen Systemen vor, die bei Bedarf zur Liquiditätsstützung dienen können.

Trotz der mit der Richtlinie von 2014 eingeführten Verbesserungen bedeutet das Fehlen eines gemeinsamen Einlagenversicherungssystems in der Bankenunion, dass die Einleger im Falle schwerer lokaler Schocks, die die nationalen Einlagensicherungssysteme überfordern könnten, nach wie vor verwundbar sind. Zugleich herrschen innerhalb der Bankenunion für Einleger und für Banken, die deren Einlagen hereinnehmen wollen, noch immer keine gleichen Bedingungen. Da die Unterschiede zwischen den nationalen Einlagensicherungssystemen Einfluss darauf haben, ob Banken grenzübergreifend aktiv werden können und wollen, können sie auch zur Marktfragmentierung beitragen. Dies kann sich insbesondere auch darauf auswirken, welche Struktur grenzübergreifende Gruppen (d. h. Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften) wählen, da sich die Banken je nach der relativen Solidität der betreffenden Einlagensicherungssysteme für das Sicherungssystem ihres Herkunftsmitgliedstaates (Zweigniederlassung) oder das System des Aufnahmemitgliedstaats (Tochtergesellschaft) entscheiden werden.

Das EDIS würde die Bankenunion für künftige Finanzkrisen widerstandsfähiger machen, indem es die Anfälligkeit der nationalen Einlagensicherungssysteme bei schweren lokalen Schocks verringert und die Verbindung zwischen Banken und ihren Staaten weiter lockert. Auf diese Weise kann das EDIS dazu beitragen, das Vertrauen der Einleger in der gesamten Bankenunion zu stärken, und so die Gefahr eines Bankensturms verringern und die Finanzstabilität erhöhen. Das EDIS würde auch die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Einlagensicherungssystemen bei der Handhabung grenzübergreifender Bankenausfälle verbessern. Das EDIS fördert das Vertrauen der Einleger unabhängig vom Standort einer Bank und trägt so zu gleichen Wettbewerbsbedingungen und weiterer Finanzmarktintegration bei. Unter all diesen Aspekten ist das EDIS die logische Ergänzung zur Übertragung der Aufsichts- und Abwicklungsverantwortung auf die Ebene der Bankenunion. Da die Verantwortung für

Aufsicht und Abwicklung infolge von SSM und SRM nun geteilt wird, liegen die Umstände, unter denen ein nationales Einlagensicherungssystem Einleger entschädigen oder sich an einer Abwicklung beteiligen muss, nun zu einem Großteil nicht mehr in nationaler Kontrolle. Dementsprechend hat die Kommission – zusammen mit dieser Mitteilung – einen Legislativvorschlag für das EDIS angenommen.

4.3 Wie würde das EDIS funktionieren?

4.3.1 Europäischer Einlagenversicherungsfonds

Getrennt vom SRF wird ein Europäischer Einlagenversicherungsfonds (im Folgenden „Einlagenversicherungsfonds“) eingerichtet, der die bestehenden nationalen Einlagensicherungsfonds ergänzen soll. Zur Finanzierung dieses Einlagenversicherungsfonds werden Beiträge von den Banken erhoben.

In der Rückversicherungsphase des EDIS, in der die Risiken weitgehend auf nationaler Ebene verbleiben, wird das Risikoprofil einer Bank im Verhältnis zu den übrigen Banken ihres Landes ermittelt. Sobald das EDIS zu einem System mit gemeinsamer Haftung auf der Ebene der Bankenunion wird (ab dem ersten Jahr der Mitversicherung), wird das Risikoprofil einer Bank im Verhältnis zu allen übrigen Banken in der Bankenunion ermittelt. Dadurch würde sichergestellt, dass das EDIS für die Banken und nationalen Einlagensicherungssysteme insgesamt kostenneutral bleibt; außerdem würden so Komplikationen bei der Ermittlung der Risikoprofile der Banken in der Aufbauphase des Einlagenversicherungsfonds vermieden.

Als Kerngrundsatz gilt, dass die Gesamtkosten für den Bankensektor durch das EDIS im Vergleich zu den derzeitigen Verpflichtungen aus der DGSD von 2014 in keiner Phase steigen sollten. Mit anderen Worten wird das EDIS die ökonomische Effizienz der bestehenden Einlagenversicherungssysteme innerhalb der Bankenunion verbessern, indem die für den Entschädigungsfall verfügbaren Mittel schrittweise zusammengelegt werden, ohne dass die Banken dafür insgesamt höhere Beiträge zahlen müssten. Die Beiträge der Banken zum EDIS werden von deren Beiträgen zu den nationalen Einlagensicherungssystemen abgezogen. Die Beiträge zu den nationalen Systemen werden sich in dem Maße schrittweise verringern, wie die Beiträge zum EDIS steigen.

Für die Verwaltung des EDIS würde eine starke und unabhängige Behörde auf der Ebene der Bankenunion benötigt, die über die risikogerechten Beiträge der Banken entscheiden, die Beitragseingänge kontrollieren und Entschädigungsfälle abwickeln würde. Diese Aufgabe könnte dem Ausschuss für die einheitliche Abwicklung übertragen werden, dessen Leitungsstrukturen in angemessener Weise an seine neuen Einlagensicherungsfunktionen angepasst würden, um etwaige Interessenkonflikte zwischen Abwicklungs- und Einlagensicherungsaufgaben auszuschalten. Der Ausschuss könnte den SRF und den Einlagenversicherungsfonds zusammen verwalten und so durch Bündelung der Zuständigkeiten für die Abwicklung und die Einlagenversicherung Synergien erzeugen. Dies dürfte einen kohärenten und effizienten Entscheidungsprozess sowie zügige Entscheidungen ermöglichen. In diesem Gefüge wäre der Ausschuss im Krisenfall die erste zentrale Anlaufstelle, was eine zügige Krisenbewältigung durch den Ausschuss erleichtern und so die Ansteckungsgefahr eindämmen würde. Allerdings

müssten mögliche Interessenkonflikte ausgeschaltet werden, indem eine angemessene Trennung des Einlagenversicherungsfonds vom SRF sichergestellt würde.

4.3.2 Rückversicherung und spätere Mitversicherung

Der EDIS-Vorschlag kombiniert den Rückversicherungs- und den Mitversicherungsansatz als aufeinanderfolgende Phasen, wobei die anfängliche Rückversicherung später zu einer Mitversicherung wird, die durch schrittweise Erhöhung des vergemeinschafteten Anteils letztlich in einer Vollversicherung mündet. Die Kommission schlägt vor, dass das EDIS zunächst auf dem Grundsatz der Rückversicherung beruht und Risiken auf kurze Sicht nicht vollständig vergemeinschaftet werden.

Um die Haftung für den Einlagenversicherungsfonds zu begrenzen, „Moral Hazard“ auf nationaler Ebene entgegenzuwirken und etwaige Unterschiede in der Kapitalausstattung der bestehenden nationalen Einlagensicherungssysteme anzugehen, ist vorgesehen, dass die nationalen Einlagensicherungssysteme den Einlagenversicherungsfonds in der Rückversicherungsphase nur dann in Anspruch nehmen können, wenn die betreffenden Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus der DGSD in vollem Umfang erfüllt hätten und das System – das ebenfalls der DGSD entsprechen müsste – zunächst seine eigenen Mittel ausgeschöpft hätte. Darüber hinaus würde sich der Einlagenversicherungsfonds auch nur bis zu einer bestimmten Höhe an etwaigen Auszahlungen beteiligen, d.h. er würde das nationale Einlagensicherungssystem lediglich bis zu einem bestimmten Prozentsatz und einem zuvor festgelegten Gesamtbetrag bei der Deckung eines Fehlbetrags unterstützen. Diese Bedingungen für die Inanspruchnahme des Einlagenversicherungsfonds sind nötig, um der Gefahr des „Moral Hazard“ zu begegnen und zu vermeiden, dass dem zuerst Handelnden ein Vorteil entsteht oder ein nationales Einlagensicherungssystem schlichtweg deswegen mehr Unterstützung aus dem EDIS bekommt, weil versäumt wurde, ausreichende nationale Mittel zurückzulegen. Die Mitgliedstaaten müssten nach wie vor ihre nationalen Einlagensicherungssysteme aufbauen. Da Auszahlungen aus dem Einlagenversicherungsfonds von der Einhaltung der DGDS abhängig wäre, würde das System den Mitgliedstaaten zusätzliche Anreize zur vollständigen Erfüllung der Richtlinie bieten. Durch diese Absicherung wäre sichergestellt, dass das EDIS von nationalen Einlagensicherungssystemen, die nicht mehr über hinreichende eigene Mittel verfügen, nicht ausgenutzt wird. Außerdem gelten für die Einschaltung des EDIS Obergrenzen, um sicherzustellen, dass es durch einzelne Entschädigungsfälle nicht an seine Grenzen gerät.

Dieser Rückversicherungsansatz würde die Verbindung zwischen Banken und ihren Staaten schwächen, würde jedoch weder einen umfassenden Versicherungsschutz für die nationalen Systeme bieten, noch sicherstellen, dass Kundeneinlagen überall in der Bankenunion gleichermaßen geschützt sind.

Deswegen würde das EDIS nach der Rückversicherungsphase zunächst schrittweise vergemeinschaftet („Mitversicherung“), wobei immer noch angemessene Einschränkungen und Schutzklauseln bestünden, und anschließend dann bis 2024 in eine Vollversicherung umgewandelt. Im Zeitraum bis 2024 würde die Beteiligung des Einlagenversicherungsfonds an Einlegerentschädigungen schrittweise auf 100 %

steigen, womit Einlegerrisiken in der gesamten Bankenunion vollständig abgesichert wären.

Der Hauptunterschied zwischen dem Rückversicherungs- und dem Mitversicherungsansatz bestünde darin, dass sich das nationale Einlagensicherungssystem und der Einlagenversicherungsfonds die Auszahlungen an Einleger vom ersten Euro an teilen würden. Gleichzeitig weisen der Rückversicherungs- und der Mitversicherungsansatz jedoch so viele Gemeinsamkeiten auf, dass der Übergang vom einen zum anderen in der Praxis keine größeren Probleme mit sich bringen dürfte. Insbesondere wären die Auszahlungen aus dem Einlagenversicherungsfonds bei beiden Ansätzen weiterhin davon abhängig, dass das nationale Einlagensicherungssystem der DGSD entspricht; erhält das nationale Sicherungssystem nachträglich Beiträge von seinen Banken und/oder Mittel aus einem Insolvenzverfahren, müsste es die erhaltenen EDIS-Mittel zurückzahlen.

Aufgebaut wäre das EDIS nach dem üblichen Muster der Bankenunion: als einheitliches Regelwerk für alle 28 Mitgliedstaaten in Form der bestehenden Einlagensicherungsrichtlinie, ergänzt durch das EDIS, das für die Euro-Mitgliedstaaten Pflicht wäre, den übrigen Mitgliedstaaten aber offenstünde. Angesichts der engen Verflechtungen zwischen dem EDIS und der einheitlichen Aufsicht und Abwicklung, müssten sich Mitgliedstaaten, die nicht dem Euroraum angehören, aber an der Bankenunion teilnehmen wollen, an allen drei Säulen der Bankenunion beteiligen.

Schließlich wird die Kommission durch konsequente Anwendung der Beihilfenvorschriften dafür sorgen, dass es im Binnenmarkt nicht zu Verzerrungen kommt. Mittel aus nationalen Einlagensicherungssystemen und aus dem Einlagenversicherungsfonds, die zur Entschädigung der Einleger für den Verlust abgesicherter Einlagen verwendet werden, gelten nicht als staatliche Beihilfen oder Fondsbeihilfen. Werden diese Mittel jedoch für die Restrukturierung von Kreditinstituten eingesetzt und stellen sie staatliche Beihilfen oder Fondsbeihilfen dar, müssen sie mit Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bzw. mit Artikel 19 der SRM-Verordnung in der geänderten Fassung in Einklang stehen. Abgesehen davon geht die Kommission – nicht zuletzt weil die Fristen bereits verstrichen sind – davon aus, dass die BRRD und alle zugehörigen Vorschriften deutlich vor dem Inkrafttreten des EDIS von allen Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt und von den für die Abwicklung zuständigen Behörden implementiert worden sind.

5. Weiterer Abbau von Risiken in der Bankenunion

Die Kommission ist entschlossen, weitere Risiken abzubauen und gleiche Bedingungen in der Bankenunion herzustellen, indem die Verbindung zwischen Banken und ihren Staaten gelockert wird. Was einzelne Maßnahmen zur Verringerung der Risiken angeht, sei abermals darauf verwiesen, wie wichtig es ist, dass die vereinbarten Maßnahmen auch durchgeführt werden: Daher besteht die oberste Priorität darin, sicherzustellen,

dass die Mitgliedstaaten die BRRD und die DGSD vollständig umsetzen. Hierzu wurden Vertragsverletzungsverfahren gegen die betreffenden Mitgliedstaaten eröffnet. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten außerdem gedrängt, die zwischenstaatliche Vereinbarung über die Beiträge der Banken zum SRF zu ratifizieren.

Adäquate Brückenfinanzierungsregelungen für den SRF, eine gemeinsame fiskalische Letztsicherung und ein gemeinsames Einlagenversicherungssystem würden eine möglichst effektive Funktionsweise der Bankenunion sicherstellen. Gemeinsam ist diesen Maßnahmen, dass sie die Verquickung von Banken und Staaten auf nationaler Ebene verringern, indem Risiken von allen Mitgliedstaaten der Bankenunion gemeinsam getragen werden. Die mit diesen Maßnahmen einhergehende Risikoteilung muss jedoch durch Maßnahmen flankiert werden, die gleichzeitig mit der schrittweisen Errichtung des EDIS zur Reduzierung der Risiken im Bankensektor ergriffen werden. Sollen die durch Bankausfälle und -insolvenzen entstehenden Kosten vergemeinschaftet werden, muss das Risiko, dass solche Kosten überhaupt entstehen, so weit wie möglich minimiert werden. Dies ist nicht neu, und viele weitreichende Maßnahmen zur Minderung solcher Risiken wurden bereits ergriffen (siehe Abschnitt 1 oben). In der Tat hat die EZB bestätigt, dass die Bilanzen der im Rahmen der umfassenden Bewertung von 2014 geprüften Banken inzwischen hinreichend belastbar sind, um selbst erheblichem wirtschaftlichem und finanziellem Stress standhalten zu können. Gleichwohl werden parallel zur Einrichtung des EDIS weitere Maßnahmen zur Minderung der Risiken erforderlich sein.

- Erstens sind weitere Maßnahmen notwendig, damit der SSM möglichst wirksam funktionieren kann. Auch wenn der SSM nun schon seit über einem Jahr in Betrieb ist und sich schnell als glaubwürdige einheitliche Aufsichtsbehörde für die Bankenunion etabliert hat, müssen nationale Wahlmöglichkeiten und Ermessensspielräume bei der Anwendung der Aufsichtsregeln doch noch weiter reduziert werden. In diesem Zusammenhang sind wesentliche Fortschritte dabei erzielt worden, eine große Zahl dieser Wahlmöglichkeiten und Ermessensspielräume im Bereich der mikroprudenziellen Vorschriften (z. B. im Rahmen von CRD IV/CRR), die für die der SSM-Aufsicht unterstellten Banken gelten, zu beseitigen: Am 11. November 2015 hat der SSM eine öffentliche Konsultation zur Harmonisierung der Nutzung der im Unionsrecht eröffneten Optionen und Ermessensspielräume innerhalb der Bankenunion eingeleitet.⁶ Allerdings bestehen nach wie vor Möglichkeiten, einige der noch verbleibenden Optionen und Ermessensspielräume durch regulatorische Maßnahmen der EU zu beseitigen. Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und in enger Abstimmung mit dem SSM Vorschläge für Regulierungsmaßnahmen ausarbeiten, um die Nutzung nationaler Optionen und Ermessensspielräume soweit wie nötig zu vereinheitlichen. Bei der Überprüfung des SSM wird die Kommission auch dessen Funktionsweise in anderen Bereichen prüfen und Verbesserungsmöglichkeiten ausloten. Was die nationalen Wahlmöglichkeiten und Ermessensspielräume bei der Anwendung der makroprudenziellen Vorschriften angeht, wird die Kommission ebenfalls über mögliche Änderungen an den derzeitigen Regelungen nachdenken,

⁶ Siehe: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.de.html.

zugleich aber die nötige Flexibilität erhalten, um länderspezifischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

- Zweitens wird parallel zur Einrichtung des EDIS die Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme voranschreiten müssen. Diese Harmonisierung ist unverzichtbare Voraussetzung für das ordnungsgemäße Funktionieren des EDIS in der Phase der Vollversicherung. Trotz der 2014 durch die DGSD eingeführten weiteren Harmonisierungsmaßnahmen bestehen nach wie vor einige bedeutende Unterschiede zwischen den nationalen Einlagensicherungssystemen, die im Rahmen der Bankenunion angegangen werden sollten. Nach dem EDIS-Vorschlag steht der Schutz durch das EDIS nur zur Verfügung, wenn die vollständig harmonisierten Finanzierungsanforderungen erfüllt werden.
- Drittens muss der Ausschuss für die einheitliche Abwicklung in die Lage versetzt werden, so effektiv wie möglich zu agieren. Der Ausschuss wird ab 2016 voll operationell sein und arbeitet seit März 2015 daran, Abwicklungspläne für die seiner Zuständigkeit unterliegenden Banken ausarbeiten. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass der Ausschuss für den Fall eines tatsächlichen oder drohenden Bankenausfalls zeitnah und wirksam handeln kann, um die Finanzstabilität zu wahren und die potenziellen Kosten für den Bankensektor und den Steuerzahler zu begrenzen. Von entscheidender Bedeutung wird hierbei sein, dass durch ordnungsgemäße Umsetzung der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL) gewährleistet ist, dass hinreichend „Bail-in“-fähige Verbindlichkeiten zur Verfügung stehen. Darüber hinaus wurde auf internationaler Ebene vom Rat für Finanzstabilität der Standard für die Gesamt-Verlustabsorptionskapazität (TLAC) entwickelt. Die Kommission wird 2016 einen Legislativvorschlag vorlegen, damit die TLAC innerhalb der vereinbarten Frist bis 2019 eingeführt werden kann. Mit der TLAC würde eine weitere harmonisierte Mindestanforderung eingeführt, um sicherzustellen, dass Banken über eine ausreichende Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungskapazität verfügen. Die Inbetriebnahme des SRF dürfte ebenfalls reibungslos vonstatten gehen, wenn alle betroffenen Banken ab 2016 ihre Beiträge pünktlich und in voller Höhe entrichten.
- Viertens ist es unerlässlich, dass der Einsatz öffentlicher Mittel zur Erhaltung eines solventen und krisenfesten Bankensektors auf ein Minimum beschränkt wird und nur als letzter Ausweg möglich ist. Dies erfordert eine konsequente Anwendung der Bail-in-Regelungen der BRRD, um sicherzustellen, dass die Kosten für die Abwicklung von ausfallenden oder ausfallgefährdeten Banken primär von deren Anteilshabern und Gläubigern getragen werden. Wenn öffentliche Gelder oder Mittel aus dem SRF zum Einsatz kommen, müssen die EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen und Fondsbeihilfen angewandt werden. Diese Vorschriften werden also weiterhin durchgesetzt werden, um dafür zu sorgen, dass der Einsatz öffentlicher Mittel durch geeignete Maßnahmen zur Lastenteilung so gering wie möglich gehalten wird, dass die unterstützten Banken lebensfähig sind und dass der Wettbewerb im Binnenmarkt nicht verzerrt wird.

- Fünftens ist mitgliedstaatenübergreifend eine größere Konvergenz des Insolvenzrechts und der Restrukturierungsverfahren erforderlich, wie die Kommission bereits in ihrem Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion vom 30. September 2015⁷ dargelegt hat. Ineffizienzen und Unterschiede im Insolvenzrecht erschweren die Bewertung und Steuerung von Kreditrisiken. Die Kommission wird Vorschläge erwägen, die die Rechtssicherheit erhöhen und die frühzeitige Restrukturierung angeschlagener Kreditnehmer unterstützen, was insbesondere wichtig ist, damit Strategien zur Lösung des Problems notleidender Kredite in einigen Mitgliedstaaten erfolgreich sein können. Im Rahmen des Europäischen Semesters wird die Kommission auch fordern, dass die Mitgliedstaaten notleidenden Krediten verstärkte Aufmerksamkeit widmen, auch indem sie ihre Insolvenzordnung an bewährte Praktiken anpassen.
- Sechstens sollten verschiedene weitere zielgerichtete Aufsichtsmaßnahmen ergriffen werden, um die ermittelten Schwachstellen zu beheben. Zu diesen Maßnahmen zählen die verbleibenden Bestandteile des im Basler Ausschuss vereinbarten Rechtsrahmens und insbesondere Maßnahmen zur Begrenzung des Verschuldungsgrads von Banken, zur Sicherung einer stabilen Bankenfinanzierung und zur Verbesserung der Vergleichbarkeit risikogewichteter Aktiva. Im Anschluss an die Ergebnisse der Erörterungen im Basler Ausschuss will die Kommission Änderungen an der CRD IV/CRR vorschlagen.
- Zu guter Letzt sollte darüber nachgedacht werden, ob die aufsichtliche Behandlung der Risikopositionen von Banken gegenüber Staaten nach wie vor als angemessen gelten kann. Diese Frage wird gegenwärtig auch auf internationaler Ebene geprüft. Der Bericht der fünf Präsidenten verweist in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit, Obergrenzen für das Engagement der Banken in Anleihen einzelner Staaten einzuführen, um sicherzustellen, dass ihr Gesamtrisiko gegenüber Staaten hinreichend diversifiziert ist. Die Kommission wird die notwendigen Vorschläge zur aufsichtlichen Behandlung von Staaten vorlegen und sich dabei auf quantitative Analysen stützen, die gegenwärtig im Wirtschafts- und Finanzausschuss sowie im Basler Ausschuss ausgearbeitet werden und sich insbesondere Finanzstabilitätsaspekten widmen.

6. Schlussfolgerung

Die Bankenunion wurde in erster Linie als Reaktion auf die Finanzkrise eingerichtet, die sich insbesondere im Euroraum zu einer Staatsschuldenkrise entwickelte. Treibende Kraft der Krise war die Verbindung zwischen Banken und ihren jeweiligen Staaten; die Lösung dieser direkten Verbindung ist bei der Zusammenfügung der verschiedenen Elemente der Bankenunion daher zu einem zentralen Ziel geworden. Auch wenn einige Bestandteile der Bankenunion bereits in Kraft sind oder demnächst operationell werden, ist das Gesamtkonstrukt doch eindeutig noch unvollständig. Wie im Bericht der fünf Präsidenten unterstrichen und in der vorliegenden Mitteilung dargelegt wurde, ist eines dieser fehlenden Elemente ein gemeinsames Einlagenversicherungssystem.

⁷ Siehe: http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_de.pdf.

Die Kommission schlägt daher nun ein gemeinsames Einlagenversicherungssystem für die Bankenunion vor, das zunächst auf einem Rückversicherungsansatz aufbaut und dann über einen Zeitraum von mehreren Jahren schrittweise in eine Vollversicherung umgewandelt wird. Die Mitgliedstaaten sollten auch damit beginnen, die vereinbarten Brückenfinanzierungsregelungen für den SRF zu verstärken und eine gemeinsame fiskalische Letztsicherung aufzubauen. Im Rahmen der Anstrengungen zur Vertiefung der WWU sind diese Schritte zur Vollendung der Bankenunion folgerichtig. Gemeinsam ist diesen Maßnahmen, dass sie die Verquickung von Banken und Staaten auf nationaler Ebene verringern, indem Risiken von allen Mitgliedstaaten der Bankenunion gemeinsam getragen werden, und dass sie auf diese Weise die Bankenunion stärken, indem sie deren zentrales Ziel verwirklichen. Die mit den Maßnahmen zur Stärkung der Bankenunion einhergehende Risikoteilung muss jedoch mit parallelen Maßnahmen zur Risikominderung einhergehen, die die Verbindung zwischen Banken und Staaten auf direktere Weise durchbrechen.

Die Kommission wird sicherstellen, dass weitere Maßnahmen zur Verringerung des Risikos parallel zur Einrichtung des EDIS ergriffen werden, einschließlich etwaiger erforderlicher Rechtsänderungen.

Die Kommission wird den Dialog mit dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten und allen interessierten Kreisen über das EDIS-Gesamtpaket und die Maßnahmen zur Risikominderung fortsetzen.