

Vorlage für die 3. Sitzung des
Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit der Bremischen Bürgerschaft
am 6. Oktober 2015

TOP 9.1 Die deutschen Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken in der Bankenunion

Hintergrund:

Die Europäische Bankenunion wurde von der Europäischen Kommission als Reaktion auf die Finanzkrise, die ihren Anfang im Jahr 2008 nahm, vorgeschlagen. Sie stellt einen weiteren Schritt in Richtung einer wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Integration dar. Die Bankenunion lässt sich als Zweisäulenmodell beschreiben: Die beiden Säulen sind hierbei der gemeinsame Aufsichtsmechanismus (SSM = Single Supervisory Mechanism) und der einheitliche Bankenabwicklungsmechanismus (SRM = Single Resolution Mechanism).

Unterlegt sind die beiden Säulen mit einem „Einheitlichen Regelwerk“, welches Regeln zu Eigenkapitalvorschriften für Banken, verstärkte Anlegerschutzvorschriften und Maßnahmen zur Prävention und Abwicklung von Bankenpleiten enthält. Das Einheitliche Regelwerk kann als Fundament der Bankenunion angesehen werden.

Der SSM:

Der SSM ist ein neues System der Bankenaufsicht in Europa. Er setzt sich aus der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden der teilnehmenden Länder zusammen und soll die Sicherheit und Solidität des europäischen Bankensystems gewährleisten, die Finanzintegration und -stabilität stärken sowie eine einheitliche Aufsicht über die europäischen Finanzinstitute sicherstellen.

Der SSM ist seit dem 4. November 2014 mit der Übernahme der gemeinsamen Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank (EZB) in Kraft und umfasst zunächst nur den Bankensektor in denjenigen Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist. Die übrigen Mitgliedstaaten können freiwillig am SSM teilnehmen (Opt-In-Option). Die EZB nimmt ihre Aufsichtsaufgaben in Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden wahr. Innerhalb des SSM wird zwischen „bedeutenden“ und „weniger bedeutenden“ Instituten differenziert. Der unmittelbaren Aufsicht der EZB sind nur die bedeutenden Institute unterstellt. Die Aufsicht über die weniger bedeutenden Institute verbleibt primär bei den nationalen Aufsichtsbehörden, in Deutschland der BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht). Da die EZB aber die Verantwortung für das Funktionieren des SSM trägt, kann sie jederzeit beschließen, die direkte Aufsicht über eine dieser Banken zu übernehmen, um die Anwendung einheitlich hoher Aufsichtsstandards zu gewährleisten. Institute, die nicht unter den SSM fallen, werden weiterhin von den nationalen Aufsichtsbehörden überwacht.

Insgesamt fallen 123 bedeutende Banken, auf die annähernd 82 % der Bankaktiva im Euro-Raum entfallen, unter die direkte Aufsicht der EZB. Entscheidend für die Einstufung einer Bank als bedeutend sind folgende Kriterien:

- Bilanzsumme > 30 Mrd. €
- Bilanzsumme \geq 5 Mrd. € und > 20 % des nationalen BIP
- Institut erhält direkte öffentliche Finanzhilfen durch den EFSF (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität) oder den ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus)
- Institut gehört zu den drei bedeutendsten Banken des jeweiligen Mitgliedstaates

Die EZB kann ein Institut auch von sich aus als bedeutend einstufen, wenn es Tochterbanken in mehr als einem teilnehmenden Mitgliedstaat errichtet hat und seine Geschäftstätigkeit sich auch bilanziell als substanziell grenzüberschreitend darstellt. Zudem kann die EZB ein Institut nach einer umfassenden Bewertung als bedeutend einstufen, wenn die nationale Aufsichtsbehörde gemeldet hat, dass das Institut für die Volkswirtschaft des betreffenden Mitgliedstaates bedeutend ist.

In Deutschland unterstehen insgesamt 21 Institutsgruppen der zentralen Aufsicht durch die EZB, darunter mit der HASPA Finanzholding (Hamburger Sparkasse AG, Sparkasse Mittelholstein AG) und der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Frankfurter Sparkasse) insgesamt drei Sparkassen. Volks- und Raiffeisenbanken sind nicht betroffen.

Der SRM:

Der SRM ist ein zentralisierter europäischer Abwicklungsmechanismus, dessen wesentliche Bestandteile ein Abwicklungsausschuss, eine zentrale Abwicklungsplanung sowie ein einheitlicher Abwicklungsfonds sind. Der SRM gilt grundsätzlich für alle Banken der Eurozone, wobei nur diejenigen Banken zentral abgewickelt werden, die unter den SSM fallen.

Die Entscheidungen über Abwicklungen unter dem SRM trifft ein einheitliches Abwicklungsgremium (SRB = Single Resolution Board), das als europäische Agentur mit eigener Rechtspersönlichkeit fungiert und in dessen Plenum Vertreter der nationalen Abwicklungsbehörden sitzen. Das Gremium erarbeitet Abwicklungspläne, prüft die Abwicklungsfähigkeit von Instituten und bereitet Abwicklungsentscheidungen vor. Dafür erhält es umfassende Ermittlungsbefugnisse. Der Rat und die Kommission haben das Recht, gegen vom SRB getroffene Abwicklungsentscheidungen innerhalb von 24 Stunden Einspruch zu erheben. Beschlossene Abwicklungskonzepte werden von den nationalen Abwicklungsbehörden umgesetzt.

Wesentlicher Bestandteil des SRM ist der einheitliche Abwicklungsfonds auf europäischer Ebene (SRF = Single Resolution Fund). Der SRF springt dann ein, wenn die Mittel der Aktionäre, Gläubiger und großen Einleger einer in Notlage geratenen Bank nicht ausreichen, um diese ordentlich abzuwickeln. Der SRF soll bis zum 31. Dezember 2024 ein Volumen von 1 % der gedeckten Einlagen aller im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zugelassenen Institute betragen, was einem Gesamtbetrag von ca. 55 Mrd. € entspricht. Das Grundprinzip lautet dabei, dass alle in einem am SRM teilnehmenden Mitgliedstaat niedergelassenen Institute in den SRF einzahlen müssen – also auch jene Banken, die nicht unter die direkte Aufsicht der EZB fallen und somit ebenfalls die deutschen Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken.

Die Beitragszahlung der einzelnen Institute erfolgt dabei in Abhängigkeit ihrer Größe und ihres Risikoprofils in zwei Schritten. In einem ersten Schritt wird ein fixer Beitragsbestandteil festgelegt. Dieser wird auf der Grundlage der Verbindlichkeiten des Instituts abzüglich der Eigenmittel und der garantierten Einlagen ermittelt. Er dient als Ausgangspunkt für die Fest-

setzung des Beitrags, wobei gilt, dass der Beitrag umso höher ist, je größer die Bank ist. In einem zweiten Schritt wird der Grundbeitrag anhand verschiedener Risikoindikatoren, mit denen sich der Risikograd des jeweiligen Instituts bewerten lässt, adjustiert.

Es existiert zudem eine Klausel für kleine Finanzinstitute. Banken, deren Summe an Vermögenswerten unter einem Betrag von 1 Mrd. € liegt, zahlen einen jährlichen Pauschalbeitrag in den SRF. Dieser wird wiederum nach der Höhe ihrer Verbindlichkeiten abzüglich ihrer Eigenmittel und Gedeckten Einlagen angepasst. Der niedrigste zu entrichtende Pauschalbeitrag für eine Summe der Vermögenswerte von unter 1 Mrd. € bei einer Summe an Verbindlichkeiten abzüglich Eigenmittel und Gedeckter Einlagen von maximal 50 Mio. € beträgt 1.000 € jährlich. Der höchste Pauschalbeitrag (Summe der Vermögenswerte unter 1 Mrd. € und Summe an Verbindlichkeiten abzüglich Eigenmittel und Gedeckter Einlagen von über 250 Mio. € bis maximal 300 Mio. €) beträgt 50.000 € jährlich.

Die Rolle der deutschen Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken:

In Deutschland wurde von Beginn an gefordert, dass die deutschen Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken weder dem SSM noch dem SRM unterstehen sollten. Lediglich die größten systemrelevanten Institute Europas, deren Ausfall aufgrund der Größe, Komplexität oder Vernetzung einen schwerwiegenden adversen Effekt auf die europäische Finanzstabilität oder Wirtschaft hätte, sollten dem SSM und dem SRM unterliegen. Rein national oder regional tätige Institute und Institute, die auf Grund öffentlicher Garantien nicht in eine Schieflage geraten oder ausfallen können, sollten vom Anwendungsbereich generell ausgenommen bleiben. Insbesondere die Beitragszahlung der deutschen Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken in den SRF wird von Vertretern dieser Institute kritisch gesehen. So bezeichnete DSGVO-Präsident Georg Fahrenschoen (DSGV = Deutscher Sparkassen und Giroverband) die Möglichkeit des Abzugs der verbundinternen Verbindlichkeiten von der Berechnungsgrundlage sowie die Berücksichtigung der risikomindernden Wirkung von Institutssicherungssystemen als „[...] erhebliche Erleichterung für die Institute des Haftungsverbundes der Sparkassen-Finanzgruppe [...]“, erneuerte jedoch seine grundlegende Kritik daran, dass Institute zum SRF beitragen müssten, die den Fonds niemals in Anspruch nehmen würden. BVR-Präsident Uwe Fröhlich (BVR = Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken) sieht durch die erstmalige Vergemeinschaftung von Bankrisiken auf Europäischer Ebene das Haftungsprinzip konterkariert.

Ebenfalls kritisch gesehen wird, dass sich die Beiträge zum SRF nicht ausschließlich nach dem Geschäftsrisiko und der Systemrelevanz der jeweiligen Finanzinstitute richten. Der Deutsche Bundesrat lehnte in einem Beschluss vom 28. November 2014 Doppelbelastungen ab, „[...] die sich für die durch ihre Institutssicherungssysteme im Bestand geschützten Sparkassen und Kreditgenossenschaften ergeben.“