

SSM und SRM – der holprige Start in die Bankenunion

Die Bankenunion ist angesichts der begrenzten Ressourcen der Aufsicht zum Erfolg verdammt. Sie darf kein bürokratischer Wasserkopf werden.

Hans-Joachim Dübel
Finpolconsult, Berlin

3.10. 2014

Mit der Übernahme der Aufsicht über einen Grossteil der europäischen Banken durch den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM am 4.11.2014 sowie dem in Gang gesetzten Aufbau des Abwicklers SRM werden die beiden Hauptpfeiler der Bankenunion fertiggestellt. Der SRM wird dabei mit Funktionen ausgestattet die den drei Funktionen des US-Einlagensicherer FDICs nachmodelliert sind: Abwicklung, Versicherung und Mitwirkung bei der Aufsicht.

Die Finanzkrise hat sowohl in den USA als auch in Europa die mangelhafte Vertretung der Interessen von ungesicherten Bankinvestoren, vor allem Einlegern, und damit letztlich der diese sichernden Steuerzahler, deutlich gemacht. In beiden Krisenherden waren es die Zentralbanken, die besicherte Kredite an Banken ohne Marktzugang in die Höhe schnellen liessen, und danach gemeinsam mit den Banken staatliche Rettungen forderten, um ihre eigenen Ausleihungen, deren Sicherheiten immer weniger werthaltig wurden, zurückzuholen.

Die fehlende Nachhaltigkeit dieser Konstellation mündete in die finanzpolitische Katastrophe von Zypern. Die Rettung der Europäischen Zentralbank EZB, die auf Zypern viel zu hohe Forderungen aufgebaut hatte, sowie des dort staatlich gesicherten Teils der Einlagen, konnte mangels staatlicher Rettungsmittel bzw. –willen der übrigen Staaten der Eurozone bei den Grossbanken nur durch eine tiefe Beschneidung ungesicherter grosser Einlagen gewährleistet werden. Weil das Interventions- und Kontrollinstrumentarium der Aufseher unzureichend war, mussten Kapitalverkehrskontrollen eingeführt werden.

Die Gründung des SRM versucht, diese Fehlentwicklungen zugunsten der Steuerzahler und auch weiteren ungesicherten Einleger zu korrigieren. Seine Kernfunktion sollte neben der Abwicklung von Banken die frühzeitige Intervention zur Verhinderung eines zu hohen Aufbaus von EZB-Forderungen, die damit einhergehende Verschleppung von Abwicklung oder Rekapitalisierung sowie des Austauschs insbesondere von nachrangigen Gläubigern, sein. Ob das eher beschränkte Instrumentarium und die Ausstattung des SRM hier für die notwendige Durchschlagskraft schon im Vorfeld von Krisen ausreicht, ist aber eine offene Frage.

Trotz anhaltender Proteste, vor allem aus Deutschland, wird der Aufsichtsanspruch beider Institutionen, SSM und SRM, umfassend sein. Ein erheblicher Teil der Krisenbanken Europas waren kleine und mittel-grosse einlagenfinanzierte Institute - in Spanien, in Griechenland, auf Zypern – und eben nicht nur systemrelevante Banken. Diese Banken sind besonders anfällig für lokale Immobilien- oder Unternehmenskreditkrisen und ihre Einleger können nur in wenigen Staaten auf eine glaubwürdige nationale Einlagensicherung zurückgreifen. Unterstützung für sie wird in Zukunft vom SRM kommen müssen, der damit zum faktischen Rückversicherer der nationalen Einlagensicherungssysteme wird.

Freilich hakt es bei der Implementierung der Bankenunion an allen Ecken und Enden. Warum führt man über Einlagensicherungsrichtlinie und Bankenabgabe zwei getrennte Preismechanismen desselben Risikos ein? Besser wäre es gewesen, die Bepreisung zu vereinheitlichen und einer umfassenden versicherungsmathematischen Analyse der Krisenergebnisse zu überlassen, die bisher aussteht. Glaubwürdige nationale oder sektorale Einlagensicherungssysteme, wie etwa bei deutschen Genossenschaften, könnten dann als Selbstbehalt die Versicherung günstiger machen.

Zudem entsteht mit dem 1000-köpfigen SSM eine Grossbürokratie, deren Grösse einer Panikattacke der EZB nach dem Zyperndisaster geschuldet ist. Die Konsequenz aus Zypern hätte sein müssen, das offensichtlich mangelhaft betriebene Kreditgeschäft der EZB an Banken zu verbessern. Regulierung und Aufsicht indessen gehören als hoheitliche Aufgaben und wegen der beschriebenen Interessenskonstellation in den fiskalpolitischen Bereich, und dort wird der maximal auf 300 Mitarbeiter angelegte SRM strukturell gegenüber der EZB benachteiligt bleiben. Der SSM seinerseits könnte trotz Optimierung an dem Versuch scheitern, der internen Revision einer Bank gleich die Kreditabteilung der EZB im Zaum zu halten.

Wie die ohnehin nicht auf Rosen gebetteten europäischen Banken die Zusatzkosten beider Institutionen, SSM und SRM, zu denen die Altaufseher im nationalen Bereich oft hinzu kommen, schultern sollen, bleibt angesichts der zunehmenden Konkurrenz durch unregulierte Schattenbanken unklar. Klar muss jedoch sein, dass es trotz des Aufwands eine absolute Sicherung selbst von EUR 100.000 Einlagen auf europäischer Ebene niemals geben wird. Wer das Kleingedruckte bei der US-amerikanischen FDIC liest, der stellt schnell fest, dass es keine volle US-Staatsgarantie für Einlagen gibt. Im Falle des SRM bzw. des diesen ggf. unterstützenden Banken-ESM werden schon die allfälligen Klagen beim Bundesverfassungsgericht dafür sorgen, dass eine mögliche staatliche Zusatzhaftung über die Mittel des SRM hinaus begrenzt bleibt. Ebenso wenig können Europas Banken die gesamte Last der Einlagensicherung im Systemkrisenfall schultern. Die Frage bleibt, warum man die Bankenunion nicht z.B. mit einer kleineren Euroversicherung, z.B. den alten EUR 50.000, begonnen hat.

Je grösser die Versprechen werden und je schwächer die dafür notwendige finanzielle Basis ist, desto mehr sind die Institutionen der Bankenunion zum operativen Erfolg verdammt. Dies kann für Europa nur heissen, den Schwerpunkt auf Prävention zu legen, allen Massnahmen voran auf eine hohe und qualitativ hochwertige Kapitalausstattung. Die zur Sicherung einer ebenso qualitativ hochwertigen Aufsicht nicht notwendigen bürokratischen Lasten sollten im Gegenzug abgebaut, die Preispolitik der mit der Bankenunion verbundenen Versicherung rationalisiert, und das Interventionsrecht der Steuerzahler – und möglicherweise von Banken, die ihr eigenes Geld im SRM gefährdet sehen - gegen Verschleppung von Abwicklung und Gläubigersubventionen effektiver durchgesetzt werden.