



Dr. Elke König

Gesprächsreihe zu Strukturreformen im
Europäischen Bankensektor:

Wiederherstellung privater Haftung und die zukünftige Rolle der Aufsicht

Policy Letter Series No. 13

Center of Excellence **SAFE** Sustainable Architecture for Finance in Europe

A cooperation of the Center for Financial Studies and Goethe University Frankfurt

House of Finance | Goethe University
Grüneburgplatz 1 | D-60323 Frankfurt am Main

Tel. +49 (0)69 798 33684 | Fax +49 (0)69 798 33910
vanberg@safe.uni-frankfurt.de | www.safe-frankfurt.de

Zusammenfassung

In der vierten Veranstaltung der „*Gesprächsreihe zu Strukturreformen im europäischen Bankensektor*“ diskutierte Dr. Elke König, Präsidentin der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die Wiederherstellung privater Haftung und die zukünftige Rolle der Aufsicht, insbesondere im Hinblick auf die Vorschläge der Liikanen-Kommission.

König warnte, dass man systemische Risiken, die vor allem während der Finanzkrise zu Problemen geführt hätten, noch nicht im Griff habe. Sowohl die Bankenaufsicht als auch die Wissenschaft suche immer noch nach einer geeigneten Lösung dieses Problems. Systemische Risiken führen dazu, dass komplexe und stark vernetzte Institute von Staaten gestützt werden, wenn diese ins Straucheln geraten. In der Finanzkrise hatte dies zur Folge, dass Banken letztlich vom Steuerzahler gerettet wurden. Diesen Quasi-Insolvenzschutz systemrelevanter Institute müsse man aufheben, um Fehlanreize im Markt zu korrigieren, so König. Verantwortung und Haftung für unternehmerisches Handeln müssten wieder in einer Hand liegen, und zwar in der der Institute, seiner Eigner und Gläubiger.

König ist deshalb der Meinung, dass ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus für Banken notwendig sei, der auch grenzüberschreitend wirke. Als einen wichtigen Bestandteil dieses Mechanismus nannte sie die Umsetzung eines breiten Bail-ins. Durch Bail-in werden Eigentümer und Gläubiger von Bankinstituten an einer Restrukturierung beteiligt. Eine Umwandlung von Fremdkapital in Eigenkapital kann darüber hinaus dazu dienen, ein Brückeninstitut mit Kapital auszustatten.

Zur konkreten Ausgestaltung von Bail-in-Instrumenten gibt es unterschiedliche Ansätze: Die Liikanen-Kommission plädierte in ihrem Vorschlag für eine Schaffung konkreter Bail-in-Anleihen, vergleichbar mit den Contingent Convertible Bonds (CoCo-Bonds), die in der Schweiz bereits eingeführt wurden. Die BaFin setze dagegen, ähnlich wie die Europäische Kommission, auf einen möglichst breiten Ansatz und habe sich gegen die Emission einer neuen Gattung vertraglicher Bail-in-Instrumente ausgesprochen, sagte König. Die Höhe der bail-in-fähigen Instrumente sowie die Reihenfolge der Haftung müssten aber trotzdem für jedes Institut klar definiert sein.

König betonte, dass es wichtig sei, nun die institutsspezifischen Sanierungs- und Abwicklungspläne zu entwickeln. Die BaFin habe mit der Erstellung der Abwicklungspläne auch schon begonnen. Bail-in sei dabei nur ein Baustein in dem wesentlich umfangreicheren Instrumentenkasten der Sanierungs- und Abwicklungspläne.

In der anschließenden Diskussion sagte König, dass es eine Abwicklungsbehörde für Institute, die in Zukunft einer europäischen Aufsicht unterliegen, derzeit nur auf nationaler Ebene geben könne. Andernfalls sei eine Änderung der europäischen Verträge notwendig, da die Mittel, die für eine Abwicklung aufgewendet werden müssten, aus nationalen Haushalten kämen. Bei einer Abwicklungsbehörde auf europäischer Ebene würden die Haushaltsbelastung und die Entscheidung über die Verwendung der Mittel auseinanderfallen.

Gesprächsreihe zu Strukturreformen im europäischen Bankensektor:

Wiederherstellung privater Haftung und die zukünftige Rolle der Aufsicht

Transkription der Diskussionsveranstaltung am
16. Juli 2013, House of Finance, Goethe Universität Frankfurt
mit

Dr. Elke König, Präsidentin der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Margit Vanberg:

Herzlich Willkommen zu unserer Veranstaltung „Die Wiederherstellung privater Haftung und die zukünftige Rolle der Aufsicht“. Wir haben die Gesprächsreihe „Strukturreformen im europäischen Bankensektor“ etabliert, um die Diskussion zwischen Wissenschaft und Praxis zu fördern. Sie beschäftigt sich konkret mit den Vorschlägen, die im Abschlussbericht der Liikanen-Kommission gemacht wurden. Zu diesem Zweck laden wir Persönlichkeiten ein, die mit der Umsetzung von Strukturreformen im Bankensektor befasst sind.

Wir freuen uns heute sehr, Frau Dr. König, Präsidentin der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), begrüßen zu dürfen. Frau Dr. König hat Betriebswirtschaftslehre in Köln studiert und dort auch promoviert. Sie war danach einige Jahre bei der KPMG Treuhandgesellschaft und in den folgenden Jahren in verschiedenen Versicherungs- und Finanzinstituten in leitender Position tätig. Zuletzt war sie Mitglied des International Accounting Standards Board in London, bevor sie für die Präsidentschaft der BaFin nach Deutschland zurückgekehrt ist. Die Diskussion moderiert Professor Mark Wahrenburg, der den Lehrstuhl für Bankbetriebslehre an der Goethe-Universität Frankfurt inne hat.

Elke König:

Ich freue mich sehr, dass Sie heute trotz schönen Wetters und Urlaubszeit so zahlreich erschienen sind. Unser heutiges Thema ist die Wiederherstellung der privaten Haftung und dabei auch die Frage, welche Rolle künftig die Aufsicht spielen soll. Beides ist eng verknüpft mit dem Begriff „systemische Risiken“. Wenn der Begriff „systemische Risiken“ fällt, habe ich häufig den Eindruck, dass bei vielen der Gedanke mitschwingt: Und am Ende büßt der Steuerzahler. Insofern sind die systemischen Risiken ein Kandidat für das Unwort des Jahres 2013.

Eines steht fest: Auch im sechsten Jahr nach Ausbruch der Finanzkrise ist das Thema „systemische Risiken“ immer noch allgegenwärtig. Haben wir vielleicht noch gar nicht alle in den Griff bekommen? Das treibt uns um, das treibt die Banken um und auch die Wissenschaft.

Plakativ geht es bei den systemischen Risiken um den Begriff des „too big to fail“. Das verkürzt meines Erachtens das Thema. Eigentlich muss es heißen: „too complex to fail“ oder „too interconnected to fail“. Es gibt nämlich eine ganze Reihe von Gründen, die dazu beigetragen haben, dass ein tragendes Prinzip unserer Marktwirtschaft außer Kraft gesetzt worden ist, nämlich, dass Verantwortung und Haftung in einer Hand liegen müssen. Die Größe ist nur einer dieser Gründe. Wenn große Institute ins Straucheln geraten, stützt sie der Staat, um Schaden von anderen Marktteilnehmern, aber auch von der Realwirtschaft, abzuwenden. Und wenn wir genau hinsehen, müssen wir zugeben, dass die, die ins Straucheln geraten sind, nicht einmal die Bankriesen waren, sondern sich durchaus noch in übersichtlichen Größenordnungen bewegten.

Unsere Aufgabe muss es sein, Handlung und Haftung wieder in Einklang zu bringen, damit wir den Banken, von denen systemische Risiken ausgehen, keine Sonderrolle zubilligen und sie mit Steuermitteln vor dem Untergang retten müssen. Der Quasi-Insolvenzschutz, den diese Institute haben, verschafft ihnen nicht nur Wettbewerbsvorteile, sondern er führt letztlich zu Fehlanreizen - mit gesellschaftlichen Konsequenzen.

National und global systemrelevante Banken werden künftig aufgrund ihrer besonderen Risiken höhere Eigenkapitalanforderungen erfüllen müssen. Dadurch soll die Wahrscheinlichkeit sinken, dass sie in Schieflage geraten und andere Marktteilnehmer mit sich reißen. Doch die marktwirtschaftliche Ordnung kommt erst dann wieder ins Gleichgewicht, wenn Verantwortung und Haftung für unternehmerisches Handeln wieder in einer Hand liegen, und zwar in der des Instituts, seiner Eigner und seiner Gläubiger.

Der Steuerzahler muss wieder die letzte und nicht die erste Instanz in dieser Haftungskette werden. Damit uns das gelingt, müssen wir glaubwürdig damit drohen können, auch systemrelevante Institute notfalls in die Insolvenz gehen zu lassen. Und dazu brauchen wir in Europa, noch besser weltweit, einheitliche Abwicklungsmechanismen, die über die allgemeine Insolvenzordnung hinausgehen und grenzüberschreitend wirken. Ich brauche Sie wohl nicht daran zu erinnern, dass es keinen weltweiten Gesetzgeber gibt. Insofern ist vieles hiervon letztlich abhängig von einzelvertraglichen Regelungen und von einer großen Portion Vertrauen.

Internationale Regulierungsinitiativen, wie etwa die *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* des Financial Stability Board (FSB) und die derzeit in Brüssel verhandelte *Richtlinie der Europäischen Kommission für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten*, haben unter anderem zum Ziel, die private Haftung zu stärken. In Deutschland wurden wichtige Teile der europäischen Richtlinie schon im *Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen* umgesetzt. Hinzu kommt unser nationales Abwicklungsgesetz, das schon vor den europäischen Regelungen erlassen worden ist.

Bail-in

Ein Novum in den internationalen Regulierungsvorhaben ist das künftige Abwicklungsinstrument des Bail-in. Dazu möchte ich einige Worte sagen, damit wir nicht aneinander vorbei reden. Denn ich habe den Eindruck, dass es ganz unterschiedliche Vorstellungen davon gibt, worum es dabei geht.

Mit Bail-in zieht man eine Lehre aus der Krise: Wir haben festgestellt, dass nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität des Kapitals ihre Tücken hatte. Kapital konnte in der Krise oft erst zu spät herangezogen werden, nämlich dann, wenn die Insolvenz schon eingetreten war. Bail-in soll nun dafür sorgen, dass Eigentümer und Gläubiger eines Instituts unmittelbar an den Verlusten zu beteiligen sind. Mit dem Kapital soll entweder das Institut im Rahmen einer Restrukturierung rekapitalisiert werden, oder, wenn eine erfolgreiche Restrukturierung unwahrscheinlich oder unmöglich erscheint, ein Brückeninstitut mit Kapital ausgestattet werden.

Nun ist die Aussage, dass man Eigentümer und Gläubiger eines Instituts an den Verlusten beteiligen will, schon ein Satz, der tief blicken lässt. Das würde in der übrigen Wirtschaft jeder für selbstverständlich halten. Dies ist, wie gesagt, eines unserer Probleme. Mit Bail-in schafft man nun Spielraum für eine Rekapitalisierung. Dabei kann die dafür zuständige Behörde, also die Abwicklungsbehörde, entweder die entsprechenden Kapitalinstrumente abschreiben oder Fremdkapital in Eigenkapital

umwandeln. Beides sind Optionen, um neues aufsichtliches Eigenkapital zu schaffen. Die implizite Staatsgarantie wird dann hoffentlich entbehrlich, da sich Investoren eben nicht mehr auf den Quasi-Insolvenzschutz des Staates verlassen können.

Was die konkrete Ausgestaltung des Bail-in angeht, gibt es unterschiedliche Ansätze. Die Experten-Gruppe um den finnischen Notenbankpräsidenten Erkki Liikanen, in der Jan Pieter Krahn, Professor für Kreditwirtschaft und Finanzierung an der hiesigen Goethe-Universität, mitgearbeitet hat, spricht sich dafür aus, die Instrumente, die von einem Bail-in möglicherweise betroffen sind, konkret zu benennen: Stichwort CoCos in der Schweiz.

Der Entwurf der EU-Kommission für die *Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten* setzt dagegen auf einen möglichst breiten Ansatz mit wenigen, eng definierten Ausnahmen vom Bail-in. Trotz dieser Unterschiede stimmen beide Vorschläge darin überein, dass die Regeln, die dem Bail-in zugrundeliegen, dem Markt gegenüber transparent sein müssen. So kann zweierlei gelingen: erstens, dass die Anleger ex ante das eingegangene Risiko kennen und dass es keine Überraschung im Fall einer Abwicklung gibt. Und zweitens, dass die Refinanzierungskosten das tatsächliche Risiko auch widerspiegeln.

Wenn wir uns an die Umsetzung machen, müssen wir jedoch die Besonderheiten des deutschen Bankensektors mit seinen unterschiedlichen Geschäftsmodellen und Refinanzierungsstrukturen berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund hat sich die BaFin in den Beratungen dagegen ausgesprochen, eine neue Gattung vertraglicher Bail-in-Instrumente einzuführen. Stattdessen haben wir uns immer für einen möglichst breiten Ansatz mit wenigen Ausnahmen für Bail-in-fähige Verbindlichkeiten eingesetzt. Denn wenn fast die gesamte Passivseite eines Unternehmens oder eines Instituts für Bail-in zur Verfügung steht, sind die Institute nicht gezwungen, zusätzliche besondere Kapitalinstrumente zu emittieren, um die Mindestanforderungen zu erfüllen. Ordnungspolitisch unerwünschte Anreize für oder gegen bestimmte Refinanzierungsarten lassen sich so nach unserer Überzeugung vermeiden. Das schließt allerdings auch die Emission von besonderen vertraglichen Bail-in-Instrumenten nicht aus. Es bleibt den Instituten und dem Markt überlassen, wie sie solche Produkte gestalten.

Umsetzungsfragen

Von Anfang an muss jedoch klar sein, welche Instrumente in welchem Umfang für ein Bail-in zur Verfügung stehen. Die Institute müssen zudem rechtzeitig und im Detail wissen, ob und welche Mindestquoten sie erfüllen müssen, wie diese ausgestaltet sein müssen und welche Anforderungen die

Aufsicht an Bail-in-fähige Verbindlichkeiten stellen wird. Es muss auch klar sein, welche Gläubiger in welcher Reihenfolge haften, bis zu welcher Höhe Einlagen geschützt werden, und ob Einleger bevorrechtigte Gläubiger sind.

Ich glaube, wir sind uns alle einig, dass es ein Hin und Her wie bei Zypern kein zweites Mal geben darf. Der Rat hat sich nun im Grundsatz auf einen Haftungsmechanismus geeinigt. Erfreulich sind der umfassende Anwendungsbereich und die klaren Regeln – auch für die Beteiligung von Einlegern über 100.000 Euro. Allerdings hätte ich mir sehr viel engere Ermessensspielräume für die Abwicklungsbehörden und weitaus weniger Ausnahmen gewünscht. Was jetzt beschlossen worden ist, ist leider weder für die Markttransparenz noch für die Preisfindung bei den Bail-in-fähigen Verbindlichkeiten besonders förderlich. Man wollte flexibel bleiben. Mehr Harmonisierung wäre sicherlich möglich gewesen. Damit bliebe auch weniger Spielraum für staatliche Rettung.

Nicht nur die Aufsicht, auch die Institute müssen sich an die Arbeit machen. Denn unabhängig davon, wie das Bail-in-Instrument ausgestaltet ist, müssen die Institute künftig ausreichend Bail-in-fähige Verbindlichkeiten vorhalten, um den Mindestanforderungen gerecht zu werden. Die Abwicklungsbehörde – das wird voraussichtlich die BaFin sein – wird diese Mindestquote festlegen, unter anderem in Abhängigkeit von der Größe und dem Risikoprofil des Instituts. Dass daraus vor allem für kleinere Institute, insbesondere für solche, die in ihrer Refinanzierung derzeit fast ausschließlich auf Einlagen bauen, Probleme resultieren können, ist mir bewusst. Allein anhand der Bilanzgröße lassen sich mögliche Auswirkungen einer Institutsabwicklung aber nicht bewerten. Wenn es das Risikoprofil erfordert, müssen auch kleinere Institute Vorkehrungen für den Krisenfall treffen müssen.

Regulatorische Herausforderungen

Es gibt aber aus deutscher Sicht noch weitere regulatorische Herausforderungen: Wie sieht es beispielsweise mit einem Bail-in bei Sparkassen oder Landesbanken aus, also Anstalten des öffentlichen Rechts, oder im genossenschaftlichen Sektor? Eine Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital könnte bei Anstalten des öffentlichen Rechts eine Rechtsformänderung erforderlich machen. Aber das braucht Zeit. Unser dreigliedriges Bankensystem braucht differenzierte Lösungsansätze. Es ist darum unverzichtbar, institutsspezifische Sanierungs- und Abwicklungspläne zu entwickeln. Damit haben wir für die Abwicklungsplanung, für die wir zuständig sind, bereits begonnen.

Zusammenfassung

Wir stehen, das ist, glaube ich, deutlich geworden, beim Thema Bail-in noch ganz am Anfang. Das bedeutet aber auch, dass es keinen besseren Zeitpunkt gibt, um über alle Optionen nachzudenken. Die BaFin bereitet sich derzeit darauf vor, das Bail-in-Instrument anzuwenden. So haben wir beispielsweise zusammen mit der Bundesbank eine Abfrage zur Folgenabschätzung des Bail-ins bei einigen größeren Instituten gemacht, die wir jetzt auswerten. Das Ergebnis wird sich auch auf die Sanierungs- und Abwicklungspläne auswirken.

Und da ich mit meinem Favoriten für das Unwort des Jahres angefangen habe: Vielleicht wird Bail-in ja einmal die Wunderwaffe gegen systemische Risiken. Im Kern geht es um die schlichte, alte Logik: Im Falle einer Schiefelage sind zuerst das Eigenkapital und dann die Verbindlichkeiten in einer zuvor festgelegten, für alle transparenten Reihenfolge heranzuziehen. Nur, wenn das alles nicht hilft, ist der Steuerzahler in der einen oder anderen Form die Ultima Ratio. Dabei muss „ultima“ dann auch wirklich das Letzte, das Äußerste heißen. Damit möchte ich meinen Ausflug in die Welt der systemischen Risiken beenden und freue mich auf Ihre Fragen. Vielen Dank.

Mark Wahrenburg:

Vielen Dank, Frau König. Sie hatten den Liikanen-Report mit einer Kernaussage zitiert, nämlich der Idee des bail-in. Zu der sich anschließenden Frage: „Wie breit oder eng?“, haben Sie Stellung bezogen. Ich denke, es ist ein valider Standpunkt, zu sagen: Je breiter die Gläubigerbeteiligung gefasst wird, umso leichter tun sich die Institute in der Umsetzung der Mindestanforderungen.

Ein zweiter zentraler Punkt des Liikanen-Reports ist die Idee, die bei uns unter dem Stichwort „Trennbankensystem“ diskutiert wird. Ich frage mich nun, wie diese Idee einer Trennung des Handelsbereichs vom Depositengeschäft mit der Idee des bail-in zu vereinbaren ist.

In Amerika sind Bank Holding Companies üblich, welche als integrierte Universalbanken gemeinsame Aktionäre haben. Innerhalb der Holdingstruktur gibt es jedoch auch eigenständige rechtliche Einheiten mit einer eigenen Refinanzierungsstruktur. Die Kernidee des Liikanen-Reports ist nun: Wenn der Handelsbereich eine separate Finanzierung zum Einlagengeschäft hat, dann kann im Fall eines nötigen bail-in überlegt werden, ob zum Beispiel nur das Handelsgeschäft auf die Intensivstation gehört. Dagegen ist die Banklobby sturmgelaufen, teilweise mit guten, teilweise aber auch mit, glaube ich, nicht so guten Argumenten. Dazu haben Sie bisher noch nichts gesagt und ich würde gerne wissen, was Ihre Meinung zu diesem Thema ist.

Elke König:

In Deutschland ist durchaus über den Liikanen-Report diskutiert worden. Dabei ging es vor allem um die Frage, ob und welche Geschäfte von einem Einlagenkreditinstitut abzuspalten sind. Natürlich sind einige mit dem Ergebnis nicht zufrieden und vermuten, dass man vor einer Lobby eingeknickt ist und nun mit einer Light-Version da steht. Das halte ich für unfair. Richtig ist: Frankreich und Deutschland sind mit gutem Beispiel vorangegangen. Wenn das bewusst sehr vorsichtig geschehen ist, ist das vernünftig. Schließlich wollen wir nicht einen Schritt zurückgehen müssen, wenn der europäische Vorschlag vorliegt. Es ist einfacher, dann noch einen zweiten Schritt nach vorne zu gehen.

Ich will gar nicht verhehlen, dass ich über den aus meiner Sicht wichtigsten Teil im Gesetz zunächst gestolpert bin. Und zwar bei der Aussage, dass die Aufsichtsbehörde dann eine Ausgliederung verlangen kann, wenn sie nach der Auswertung der Sanierungs- und Abwicklungspläne zu dem Schluss kommt, dass bestimmte Dinge zu komplex oder zu risikoreich sind, um sie in einem Einlagenkreditinstitut ernsthaft zu betreiben weil sie eine Abwicklung bei einer potenziellen Schieflage deutlich erschweren würden. Das ist auf der einen Seite eine Regel, die vermutlich nicht ganz frei von Prozessrisiken ist. Auf der anderen Seite ist das aber eine klare Ansage, die aus meiner Sicht eine ganz erhebliche präventive Wirkung entfalten kann.

Bei Frage, wie man Eigenhandel definiert oder was wir mit Blick auf das Market-Making unternehmen sind wir gebrannte Kinder der Volcker-Rule. In den USA hat der Versuch, die Definition von Eigenhandel operational einzugrenzen, ein fast 500-seitiges Werk ergeben. Im Vergleich dazu scheinen Sanierungs- und Abwicklungspläne der richtigere Weg.

Ein Punkt gibt mir jedoch zu denken: Wir weisen in Deutschland häufig darauf hin, dass die Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) schon sehr viele Banken abgewickelt – auf einem Markt, der größer ist als unserer. Die Zahl ist aber gar nicht so entscheidend, denn in Deutschland wickeln wir auch jedes Jahr eine Reihe von Banken ab, und auch die FDIC hat noch keine Großbank abgewickelt. Ich glaube, es ist eine Mär zu denken, dass die Abwicklung ganz einfach ist, wenn eine Holding lauter selbständige und selbständig finanzierte Töchter hat. So ist es gerade nicht. Denn die Frage, wie man mit kritischer Infrastruktur umgeht, wo diese angesiedelt ist und ob sie im Falle eines Falles auch noch weiter funktioniert, ist sehr komplex. Wenn, wie häufig als „FDIC-Lösung“ skizziert, davon ausgegangen wird, dass das Geschäft montags einfach mit ausreichend kapitalisierten und eben bloß ausgegliederten Töchtern weitergeht, möchte ich doch anmerken, dass eine Holding selten in Schwierigkeiten kommt, wenn es allen ihren Töchtern gut geht. Es wird ihr nur dann schlecht gehen,

wenn ein operatives Institut massive Schwierigkeiten hat. Die Frage, wie man damit dann umgeht, stellt sich übrigens auch bei unserem Universalbankensystem.

Mark Wahrenburg:

Natürlich plant die Liikanen-Gruppe nicht eine Aufspaltung der Universalbank und der Schlüsselinfrastuktur, die auch allen Einheiten zur Verfügung stehen muss. Aber, ich denke, der wesentliche Unterschied bei Liikanen darin liegt, dass es bei einer solchen Abtrennung Gläubiger gibt, die wissen: Wir sind Gläubiger der Handelsbank und wenn es der schlecht geht, dann sind wir diejenigen, die zahlen müssen.

Die Marktpreise, die sich für solche Anleihen ergeben, sind dann ein Frühwarnsignal für den Markt. Und dieses Frühwarnsignal hätten wir nicht, wenn es nach wie vor nur einen sozusagen ungesicherten Gläubiger der Universalbank gibt. Diese Gläubiger sagen sich, vermutlich zu Recht: Wir werden am Ende wahrscheinlich nicht zur Kasse gebeten, denn es gibt ja noch die Einlagensicherung, es gibt auch noch den Bankenrestrukturierungsfonds und es gibt viele Politiker, die alle Flexibilität für sich in Anspruch nehmen, um eben genau dies zu vermeiden.

Da frage ich mich: Ist bail-in mehr als nur ein Wahlkampfversprechen? Je breiter sie das machen, desto unwahrscheinlicher wird für mich, dass es im Fall einer großen Bank jemals angewendet werden wird. Denn wir haben in der Finanzkrise gesehen, dass eine Bank nie klein genug ist – ob das nun die Sachsen LB oder die IKB ist – in allen Fällen wurden die Gläubiger für sakrosankt erklärt, weil man Störungen des Anleihemarktes für Banken befürchtet hat, weil man befürchtet hat, dass es Spill-over-Effekte auf die Refinanzierung anderer Banken gibt. Und das wird man natürlich erst recht haben, wenn es heißt, in ihrer gesamten Breite werden alle ungesicherten Gläubiger der abzuwickelnden Bank, die nicht gerade Kleinanleger sind, zur Kasse gebeten.

Elke König:

Ganz so negativ sehe ich das nicht. Aber selbstverständlich beschäftigen wir uns auch mit diesem Thema. In der Marktwirtschaft müssen Handlung und Haftung in einer Hand liegen. Das ist keine sozialistische Forderung. Eucken hat das schon einmal treffend formuliert¹. Und wenn Handlung und Haftung wieder eine Einheit bilden sollen, dann ist doch das - auch politisch erklärte - Ziel, diese Haf-

¹ „Investitionen werden umso sorgfältiger gemacht, je mehr der Verantwortliche für diese Investitionen haftet. Die Haftung wirkt insofern also prophylaktisch gegen eine Verschleuderung von Kapital und zwingt dazu, die Märkte vorsichtig abzutasten. Nur bei fehlender Haftung kommt es zu Exzessen und Zügellosigkeit.“ (Eucken, W. (1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Neuausgabe 1990, Tübingen, S. 280).

tungseinheit wieder zu erreichen. Insofern ist für mich der Schlüssel tatsächlich eine Sanierungs- und Abwicklungsplanung, denn nur dann kann man glaubhaft drohen, ein Institut notfalls auch in die Insolvenz gehen zu lassen. Der Fall wird natürlich nie so eintreten, wie man ihn geplant hat. Trotzdem sind das keine leeren Gedankenspiele, denn die Planungen beschäftigen sich ja damit, wie man kritische Infrastruktur abtrennt oder welche Funktionen man auf ein Institut übertragen kann. Wer heute noch meint, dass der Staat willens ist, für jeden Fall einzutreten, hat die Zeichen der Zeit nicht erkannt.

Allgemeine Diskussion

Publikumsfrage 1:

Vielen Dank. Ich wollte mich in einem Punkt noch mal vergewissern. Sie hatten erwähnt, dass die BaFin wahrscheinlich die Abwicklungsbehörde darstellen könne. Würde dies bedeuten, dass man zwar einen europäischen Abwicklungsmechanismus hat, dass aber die Abwicklung selbst auf der nationalen Ebene durchgeführt wird? Und vielleicht, wenn ich darf, noch eine zweite, ergänzende Frage: Wie weit ist man eigentlich in der Festlegung jener Banken, die künftig von der europäischen Zentralbank beaufsichtigt werden sollen? Ist man da schon weit fortgeschritten, ist man da noch mittendrin? Und natürlich würde mich auch interessieren: Wenn eine Bank mit dieser Entscheidung nicht einverstanden ist, was macht die dann eigentlich oder an wen kann sie sich wenden, welches Gericht wäre dafür zuständig?

Elke König:

Da die gesetzliche Formulierung „30 Milliarden Bilanzsumme“ relativ eindeutig ist, müsste das Gericht im Zweifel der Europäische Gerichtshof sein. Ich vermute aber, dass es nicht viele vor Gericht ziehen wird, denn die Regelung ist, so wie sie in der Verordnung vorgesehen ist, eigentlich nicht auslegungsfähig.

Welche Banken künftig von der EZB beaufsichtigt werden, ist noch nicht endgültig entschieden. Die Bilanzdaten der einzelnen Banken, die zugrunde gelegt werden, müssen noch erhoben werden. Wir gehen davon aus, dass es ungefähr 150 Institutsgruppen in Europa sind, davon rund 30 deutsche.

Diejenigen Institute, die dabei sein werden, dürfte das nicht überraschen. Es gab einmal die Überlegung, dass bestimmte Spezialinstitute ausgenommen werden sollten, weil für sie der neue Auf-

sichtsmechanismus nicht so sinnvoll wäre. Diese Überlegung verfolgt man derzeit nicht weiter, weil sich diese Frage aufgrund etwa von Gruppenstrukturen eigentlich nicht stellt. Aber auch daran wird noch gearbeitet. Die Übertragung der Aufsicht wird dann zu einem bestimmten Stichtag erfolgen, wenn die Daten ermittelt sind.

Das Thema Abwicklungsbehörde ist etwas komplizierter. Nach unserer derzeitigen gesetzlichen Grundlage ist die BaFin die Abwicklungsbehörde. Wir arbeiten dabei eng mit der Bundesbank und der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung zusammen, die am Ende die Abwicklung vornimmt. Die Regelung in Europa ist weitaus unübersichtlicher. Sie konnten das, was jetzt im Zusammenhang mit der Richtlinie überlegt wird, auch bei den Diskussionen zum Single Resolution Mechanism verfolgen. Einige fordern, dass Abwicklung von Aufsicht getrennt werden muss – ich würde dem heftig widersprechen. Für mich ist Abwicklung der – hoffentlich nur selten eintretende – letzte Schritt der *Aufsicht*. Denn nur sie kennt das Institut so gut, dass sie diese wichtige Entscheidung treffen kann.

Es bleibt natürlich die Frage, wer die Abwicklungsbehörde für die Institute sein soll, die einer europäischen Aufsicht unterliegen werden. Das reklamiert Brüssel im Moment für sich. Aus meiner Sicht ist die deutsche Kritik daran absolut berechtigt. Ich halte eine europäische Abwicklungsbehörde ohne eine Vertragsänderung für nicht darstellbar. Wenn man entscheiden will, muss man auch die entsprechenden Mittel aufbringen. Die Abwicklungsfonds oder die Frage, welcher Steuerzahler vielleicht am Ende betroffen sein wird, berühren aber nationale Mittel und sind darum nationale Fragen. Haushaltsbelastung und Hoheit über die Entscheidung würden also auseinanderfallen. Insofern teile ich die Einschätzung der Bundesregierung, dass man dies als langfristiges Ziel ansteuern kann und sollte, dass aber der Start nur über die Zusammenarbeit der nationalen Abwicklungsbehörden erfolgen kann.

Publikumsfrage 2:

Mich würde in Bezug auf den bail-in Prozess der berühmte Montag interessieren. Es gibt ja einen Freitag, an dem beschlossen wird, das Institut zu restrukturieren. Es gibt dann ein Wochenende, an dem bestimmte Instrumente abgeschrieben werden, um die Eigenkapitalquoten zu erhöhen. Und dann gibt es den Montag. Und an diesem Montag wird vermutlich jeder Handelspartner des restrukturierten Instituts erst mal sämtliche Leinen kappen, weil er nicht beurteilen kann, inwieweit die Rettung, die dort übers Wochenende erfolgt ist, überhaupt erfolgreich sein kann. Das heißt, er wird sich, wenn er weiter handelt, auf eine höhere Instanz verlassen müssen, auf jemanden, der eine

Garantie übernimmt. Mich würde mal interessieren, wie Sie diesen Teil des Prozesses des bail-ins sehen.

Elke König:

Ich glaube, es ist äußerst schwierig, den Bail-in-Prozess vorab zu strukturieren. Zunächst einmal muss man schon vor dem fiktiven Freitag klar machen, was auf das Institut zukommt. Das wird solche Freitage nicht verhindern, und am darauf folgenden Montag brauchen die Institute vermutlich den Schutz einer Zentralbank, die Liquidität bereitstellt. Ich hoffe nur, dass es gelingen kann, mit dem gesamten Instrumentenkasten – Bail-in ist darin nur ein Werkzeug – über ein Wochenende eine so klare Linie zu ziehen, dass die Geschäftspartner montags genau wissen, was und wie restrukturiert wurde, so dass die Störung des Marktes begrenzt bleibt.

Aber, Bail-in ist nicht das Allheilmittel für alle diese Themen. Ich glaube, wir müssen über einen wesentlich größeren Instrumentenkasten reden. Für mich steht im Mittelpunkt dieser Diskussion das Thema Sanierungs- und Abwicklungsplanung. Auch in der Vorkrisenzeit hätte jeder für sich einen Plan B haben müssen – und hat ihn sicherlich auch zum größten Teil gehabt.

Publikumsfrage 3:

Vielen Dank. Frau König, ich habe zwei Fragen für Sie. Zum Ersten: Dieses berühmte Wochenende scheint mir eine Schnapsidee. Wie Sie wissen, greift die FDIC normalerweise einen Monat vorher, also vor diesem berühmten Wochenende, ein. Auch bei Zypern hat man gesehen, es dauerte einen Monat, bis man eine erste Idee davon hat, wie groß der Haircut sein muss. Kann man sich wirklich etwas Funktionales vorstellen, das über ein Wochenende, ohne totale Verunsicherung an dem Montag, geschehen soll?

Meine zweite Frage geht zurück zum bail-in selbst. Sie waren in Bezug auf die Frage, spezifische Bail-in Instrumente einzuführen, wie etwa der Liikanen-Bericht dies fordert, sehr zurückhaltend und haben gesagt: Das können die Unternehmen machen, wie sie wollen. Sollte man das nicht als Aufsichtsbehörde befördern, gegeben, dass das bail-in erst im Jahr 2018 zum Tragen kommt? Wir schreiben 2013. Was könnte man in der Zwischenzeit tun? Wäre es nicht vielleicht vernünftig, etwas mehr in Richtung CoCos usw. zu gehen, wie die Schweizer das gemacht haben, wie die Engländer das zu tun scheinen? Aber Frankreich, Spanien, Deutschland, da sucht man vergeblich nach einem Impuls. Danke.

Elke König:

Sie haben völlig Recht. Wenn man erst mit Überlegungen zur Restrukturierung anfängt, sobald im Markt bekannt ist, wie groß das Problem ist, gibt es nur noch sehr wenige Handlungsoptionen. Dann muss wirklich über das Wochenende eine Lösung gefunden werden. Die FDIC nimmt sich dafür mehr Zeit. Das Problem dabei ist, dass sowohl die FDIC als auch wir durchaus Erfahrung haben, wie man kleinere Banken abwickelt. Wenn wir hingegen von einem großen Institut sprechen, hat das eine andere Dimension. Wir sollten unser Möglichstes tun, diesen Fall erst gar nicht eintreten zu lassen, und zwar mit Hilfe von präventiver Aufsicht.

Zur zweiten Frage: Ich glaube, dass die Kommission spezifische Bail-in-Instrumente aus gutem Grund nicht als einzigen Weg, sondern nur als einen möglichen Weg gesehen hat. Bei bestimmten Instituten gibt es hier ein Rechtsformproblem. Sie greifen auch ein Thema auf, das ich vorhin nicht angesprochen habe. Im Liikanen-Report steht etwas, das man spöttisch als das Florians-Prinzip bezeichnen könnte: Banken sollen diese Instrumente nicht halten, damit es innerhalb der Institute keine Ansteckungsgefahr gibt. Es wird gleichzeitig freundlich erwähnt, dass natürlich die großen Kapitalsammelstellen bereit stehen. Als Allfinanzbeaufseher finde ich den Gedanken nicht so gelungen, das Problem dadurch zu lösen, dass ich es bei jemand anderem ablade. Bei gezielten Bail-in-Instrumenten muss ich mir sehr wohl überlegen, wer ein geeigneter Investor dafür ist.

Ich teile die Aussage des Liikanen-Reports, dass die Kreditinstitute untereinander nicht die Investoren sein können. Das kann keine Lösung sein. Aber zu sagen, die großen Kapitalsammelstellen sind dafür geeignet, führt in Deutschland zu der Diskussion, wie wir sie bereits erleben. Auf unserem europäischen Kapitalmarkt, der eben anders ist als der amerikanische, machen Bankanleihen den größten Teil des Unternehmensanleihenmarktes aus. Das heißt, der Anteil der Bank-Exposures in den Bilanzen der Versicherer ist schon sehr hoch.

Ich teile Ihre Einschätzung: 2018 ist sehr weit hin, und ich hoffe sehr, dass wir diese Überlegungen deutlich nach vorne ziehen. Gerade neue Instrumente müssen ja erst begeben werden. Und wir brauchen Transparenz und Verlässlichkeit im Markt. Im Nachhinein die Spielregeln zu ändern, ist nie klug. Die Lösung, dass Gläubiger nach den Eigentümern haften, ist übrigens keine geänderte Spielregel. Das galt eigentlich immer schon, auch wenn wir uns gedanklich bei den Banken zu weit davon entfernt haben.

Mark Wahrenburg:

Liebe Frau König, ich möchte mich bei allen, aber natürlich ganz besonders bei Ihnen bedanken. Ich denke, das war ein passendes Schlusswort, für eine sehr interessante Diskussion heute.