

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und die Europäische Zentralbank: Bankensanierungsfonds“

(KOM(2010) 254 endg.)

(2011/C 107/03)

Berichterstatlerin: **Lena ROUSSENOVA**

Die Europäische Kommission beschloss am 26. Mai 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und die Europäische Zentralbank: Bankensanierungsfonds“

KOM(2010) 254 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 1. Februar 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 469. Plenartagung am 16./17. Februar 2011 (Sitzung vom 16. Februar) mit 193 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA tritt ebenso wie die Kommission vor allem dafür ein, dass Steuergelder nicht erneut zur Deckung der Verluste von Banken aufgewendet werden, und befürwortet vom Grundsatz her die Schaffung eines harmonisierten Netzes nationaler Ex-ante-Bankensanierungsfonds (BSF), das seinerseits an koordinierte nationale Krisenmanagementvereinbarungen geknüpft ist. Damit eine praktikable Regelung für Bankensanierungsfonds zustande kommt, spricht sich der EWSA aber dafür aus, dass sich die Mitgliedstaaten im Vorfeld auf die Einführung einheitlicher Methoden und Regeln einigen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Die derzeitige Entwicklung vermittelt eher einen gegenteiligen Eindruck. Eine ganze Reihe von Mitgliedstaaten hat bereits finanzpolitische Maßnahmen ergriffen oder geplant, um ihre angespannte Haushaltslage zu verbessern oder die Märkte zu stärken, so dass bereits ungleiche Ausgangsbedingungen herrschen. Wenn man die aktuelle Situation realistisch betrachtet und die bisherigen Erfahrungen berücksichtigt, bestehen nur **geringe Aussichten** auf eine rasche Lösung. Bei einem schrittweisen Vorgehen könnte es vielleicht gelingen, einige dieser Unterschiede im Laufe der Zeit abzubauen.

1.2 Im Hinblick auf den Wettbewerb sollte es immer ein vorrangiges Anliegen bleiben, auf nationaler, europäischer und weltweiter Ebene für Chancengleichheit zu sorgen. Die BSF-Regelung in ihrer jetzigen Form birgt die Gefahr, dass es zu Störungen kommt: auf nationaler Ebene, weil sie nur einen Teil des Finanzsektors betrifft, auf EU-Ebene, weil auf einige bereits schwache nationale Sektoren neue Belastungen zukommen, und weltweit, weil ein Konsens der G-20-Staaten eher unwahrscheinlich ist.

1.3 Ein wichtiger Punkt ist die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Sämtliche nationalen und internationalen Behörden drängen den Bankensektor, die Lage durch eine verstärkte

Ausreichung von Krediten an die Realwirtschaft zu erleichtern. Neue aufsichtsrechtliche Vorschriften, neue Eigenkapitalanforderungen und neue Steuern sind voraussichtlich erforderlich, wobei die Behörden ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem **Bedarf an Kapital zur Stützung des Staatshaushalts auf der einen Seite und dem Bedarf der Realwirtschaft** auf der anderen Seite anstreben sollten. Gegenwärtig ist die BSF-Regelung für genaue Berechnungen noch zu vage, um notwendige Investitionen in Produktion, Wachstum und Beschäftigung sicherzustellen. Es ist schwierig, beiden Erfordernissen gerecht zu werden, ohne für die Umsetzung der einzelnen Phasen der geplanten BSF-Regelung die richtigen Schwerpunkte zu setzen und den richtigen Zeitrahmen festzulegen.

1.4 Nach Ansicht des EWSA sollte die Kommission, bevor sie Schritte zur Einführung von Bankabgaben einleitet, eine sorgfältige Bewertung der kumulativen Auswirkungen der Abgaben und BSF vornehmen und unsere weiter oben, insbesondere in Ziffer 1.3, geäußerten Bedenken berücksichtigen. Eine Entscheidung zur Einführung des BSF setzt Überlegungen dazu voraus, wie viel die ganze Regelung kostet, inwieweit sie die Möglichkeiten des Bankensektors zur Kreditvergabe beeinträchtigt und wie lange es dauert, bis der BSF zum Tragen kommt oder seine geplante Größe erreicht. Der EWSA empfiehlt, bei diesen Überlegungen vom ungünstigsten Fall auszugehen, damit die Regelung den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht und in einer Krisenperiode greift, wenn es den Banken einerseits schwerfallen wird, ihren Beitrag zum BSF zu leisten, aber andererseits die Mittel aus dem Fonds dringend benötigt werden.

2. Einleitung

2.1 Die Europäische Kommission begrüßte die im September 2009 vom G-20-Gipfel in Pittsburgh getroffene Aussage, dass zur Deckung der Verluste von Banken nicht erneut Steuergelder verwendet werden sollten, und bemüht sich mindestens auf zwei sich gegenseitig ergänzende Weisen um das Erreichen dieses Ziels:

- a) Verringerung der Wahrscheinlichkeit des Ausfalls von Banken durch eine strengere **Beaufsichtigung auf makro- und mikroökonomischer Ebene, eine bessere Corporate Governance und striktere Regulierungsstandards**; und
- b) Gewährleistung, dass **ausreichende Instrumentarien einschließlich ausreichender Mittel für eine geordnete und fristgerechte Insolvenz zur Verfügung stehen**, falls es trotz dieser Maßnahmen zu Insolvenzen kommt.

2.2 In der Mitteilung KOM(2010) 254 endg. erläutert die Kommission ihre Vorstellungen dazu, wie sich der Finanzsektor im Rahmen des Gesamtinstrumentariums für Krisenprävention und -management an den Kosten der Sanierung insolventer Banken beteiligen könnte. Nach ihrer Ansicht sollten Ex-ante-Bankensanierungsfonds (BSF), die über Bankenabgaben finanziert werden, Teil eines Rahmens für die Finanzmarktstabilität und breiter angelegter Reformen des Finanzsystems mit dem Schwerpunkt Prävention sein. Sie gelten als probates Mittel, um bei Eingriffen in insolvente Banken und deren Sanierung die Kosten einer Insolvenz für die Öffentlichkeit möglichst gering zu halten. Die Mitteilung geht auf den Zweck, die potenzielle Größe und die Voraussetzungen für die Einrichtung von BSF ein.

2.3 Die Europäische Kommission strebt einen EU-Ansatz zur Schaffung von BSF und letztendlich einen europaweiten Sanierungsfonds als optimale Lösung an. Allerdings ist sie der Ansicht, dass es sehr schwierig sein dürfte, gleich mit der Auflegung eines europaweiten Sanierungsfonds zu beginnen, **solange kein integrierter EU-Rahmen für die Beaufsichtigung und das Krisenmanagement besteht. Aus diesem Grunde könnte ein erster angemessener Schritt in einem System bestehen, das sich auf die Schaffung eines harmonisierten Netzes nationaler Ex-ante-Sanierungsfonds stützt, welches seinerseits an koordinierte nationale Krisenmanagementvereinbarungen geknüpft ist.**

2.4 Der EWSA begrüßt alle Vorschläge, die darauf gerichtet sind, den Finanzsektor zu stärken und künftige Krisen zu verhindern, und billigt in diesem Zusammenhang **vom Grundsatz her** die Initiativen und Empfehlungen der Kommission für einen EU-Ansatz zur Schaffung von BSF, wie er in KOM(2010) 254 endg. zum Ausdruck kommt, äußert aber zugleich einige Bedenken. Der EWSA ist sich darüber im Klaren, dass einige der Initiativen im gegenwärtigen Stadium möglicherweise für manche Mitgliedstaaten nicht realisierbar und annehmbar sind, während andere noch eine weitere Prüfung, Analyse und Klarstellung erfordern.

2.5 Der neue Rahmen für das Krisenmanagement und die Krisenprävention hat zum Ziel, dass die Mitgliedstaaten im Falle von Bankinsolvenzen über ein gemeinsames Instrumentarium verfügen, das koordiniert zur Anwendung gebracht werden

kann, um das Finanzsystem insgesamt zu schützen, dem Steuerzahler Kosten zu ersparen und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. Dieses **einheitliche Sanierungsinstrumentarium** soll sicherstellen, dass eine geordnete Insolvenz **für jede Bank unabhängig von ihrer Größe oder Komplexität eine glaubwürdige Lösung** darstellt. Dabei ist der Faktor **Größenordnung** von Bedeutung. Zwar sollten im Prinzip Garantien für „alle“ geordneten Insolvenzen abgegeben werden, **doch gilt es zu definieren, was unter einer „größeren Bankeninsolvenz“ zu verstehen ist. Sehr große und komplexe Finanzinstitute** (d.h. internationale Konzerne, die nicht unbedingt europaweit oder von Europa aus agieren) **können besondere Herausforderungen mit sich bringen.** Größere Insolvenzen erfordern womöglich eine andere Vorgehensweise, wozu gegebenenfalls die Gewährleistung des Fortbestands durch Umstrukturierung, die Abschreibung von Schulden und die Verwässerung/vollständige Entwertung von Aktienkapital gehört. Das Maßnahmenpaket könnte in gewissem Umfang auch zusätzliche Mittel aus einem Fonds erfordern.

2.6 Am 20. Oktober 2010 beschloss die Kommission eine „Roadmap“, die den Zeitplan, konkrete Maßnahmen, Instrumentarien und Pläne für einen kompletten EU-Krisenmanagementrahmen enthielt. Im Frühjahr 2011 sollen die einschlägigen Legislativvorschläge zum Krisenmanagement und zu den Sanierungsfonds vorgelegt werden. Im gegenwärtigen Stadium können wir lediglich einige vorläufige Erwartungen äußern und Vorüberlegungen anstellen. Der **Starttermin** soll per Richtlinie festgelegt werden, sofern diese die notwendige Zustimmung findet. Berücksichtigt man die Umstände und die Zusage der Kommission, die einschlägigen Legislativvorschläge bis zum Frühjahr 2011 zu verabschieden, spricht einiges dafür, dass es frühestens 2013-2014 soweit sein wird. Zwar benötigt jeder Fonds einige Zeit, um seine geplante Größe zu erreichen, doch da in diesem Falle sowohl eine Ex-post- als auch eine Ex-ante-Finanzierung erfolgt, wäre der Fonds theoretisch schon verfügbar, sobald die entsprechenden Rechtsvorschriften im Mitgliedstaat in Kraft treten. Allerdings haben einige Mitgliedstaaten bekanntgegeben, dass sie vorerst nicht die Einführung von Bankenabgaben planen, weil ihr Bankensektor von der Krise weitgehend verschont geblieben und nach wie vor stabil sei. Demzufolge wäre der BSF als **Instrument zur mittel- bis langfristigen Bewältigung der Finanzkrise** anzusehen.

3. Spezifische Anmerkungen

3.1 Das BSF-Konzept

3.1.1 Der EWSA befürwortet das Konzept der Kommission, das als ersten Schritt die Schaffung eines harmonisierten Netzes nationaler BSF vorschlägt, welches seinerseits an koordinierte nationale Krisenmanagementvereinbarungen geknüpft ist. Zugleich empfiehlt er aber, **das Netz der Fonds schrittweise aufzubauen und sorgfältig die Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten zu beachten.** Deutschland und Schweden haben mit der Einrichtung eigener Fonds begonnen, die über Abgaben/Beiträge finanziert werden. **Jeder Staat setzt bei der Schaffung des Fonds auf eigene Methoden und Regeln, so dass der EWSA im gegenwärtigen Stadium keine Regeln favorisieren kann.**

3.1.2 Da einige Länder bereits dabei sind, länderspezifische Bankenabgaben, Steuern und Regelungen einzuführen, vertritt der EWSA die Ansicht, dass **zuallererst einige gemeinsame Grundsätze und Parameter für die Abgaben erörtert und vereinbart werden sollten**, um innerhalb des EU-Finanzsektors Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Der EWSA ist für ein schrittweises Vorgehen, bei dem zwischen kurzfristigen und mittelfristigen Zielen differenziert wird ⁽¹⁾. Auf kurze Sicht sollte man von den Mitgliedstaaten erwarten, dass sie sich auf die Bemessungsgrundlage der Abgabe, den Beitragssatz und den Anwendungsbereich einigen, zugleich aber mit Blick auf die laufenden Änderungen im Regelungsbereich und die Entwicklungen hin zu einer stärkeren Harmonisierung ein gewisses Maß an Flexibilität zulassen. Danach könnte ein Konzept für die schrittweise Einführung einer einfachen und angemessenen Abgabe in Betracht gezogen werden, die dann später von einem stärker harmonisierten System von Bankenabgaben und BSF abgelöst wird.

3.1.3 Der EWSA erachtet ein schrittweises Vorgehen für sinnvoller und realistischer, denn es eröffnet die Möglichkeit, sowohl die unterschiedlichen Auswirkungen der Finanzkrise auf die einzelnen Mitgliedstaaten als auch den jeweiligen Umgang mit der Krise zu berücksichtigen:

- Die verschiedenen Mitgliedstaaten wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten, auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Grade von der Krise erfasst. Es differiert aber auch der Zeitpunkt, an dem die einzelnen Länder die Krise überwinden und in der Lage sind, eigene BSZ einzurichten.
- Die Finanzsektoren einiger Mitgliedstaaten wurden von der Finanzkrise nicht ernsthaft in Mitleidenschaft gezogen und haben auch nicht um Hilfe nachgesucht. Stattdessen bekam die dortige Realwirtschaft mit einiger Verspätung die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zu spüren. Der Bankensektor ist dort zwar in guter Verfassung, muss aber noch einiges tun, um krisenhafte Entwicklungen zu vermeiden, und soll gleichzeitig den Aufschwung befördern. Die betreffenden Länder werden sich schwertun, nationale BSF zu einem Zeitpunkt aufzulegen, an dem die meisten Mitgliedstaaten dazu bereit wären, weil sie zum Teil über Einlagensicherungsfonds (ESF) verfügen, die über Einlagensicherungssysteme (ESS) hinausgehen und bestimmte Bankensanierungsfunktionen einschließen.

3.1.4 Der EWSA begrüßt die Absicht der Kommission, die „potenziellen Synergien zwischen Einlagensicherungs- und Abwicklungsfonds“ weiter zu untersuchen, wie dies in KOM(2010) 579 endg. zum Ausdruck kommt. Nach Ansicht des Ausschusses könnten bei einer Verbreiterung der derzeitigen Finanzierungsgrundlage die Einlagensicherungs- und Bankensanierungsaufgaben von einem Fonds wahrgenommen werden, ohne die Fähigkeit der ESS und ihrer Fonds zur Erfüllung des Einlagenschutzauftrags zu gefährden. Diese Untersuchung ist besonders für jene Mitgliedstaaten sinnvoll, deren ESF bereits gewisse Präventions- und Sanierungsfunktionen erfüllen, weil in einem einzigen erweiterten Fonds beide Bereiche zusammengelegt werden.

⁽¹⁾ Siehe Wirtschafts- und Finanzausschuss, Ad-hoc-Arbeitsgruppe Krisenmanagement, 17. September 2010.

3.1.5 Der EWSA kann die Argumente der Kommission für einen europaweiten Sanierungsfonds ebenso nachvollziehen wie ihre Besorgnis über die mit seiner Einrichtung verbundenen Schwierigkeiten und hält die Auflegung eines solchen Fonds im derzeitigen Stadium für verfrüht und nicht realisierbar. Unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen hegt der EWSA Zweifel am effektiven Funktionieren eines einheitlichen EU-Sanierungsfonds.

3.2 Die Finanzierung von BSF: die Abgabe

3.2.1 Die Kommission spricht sich dafür aus, dass die **BSF über von den Banken zu zahlende Beiträge oder Abgaben finanziert werden. Am 17. Juni 2010 einigte sich der Europäische Rat darauf, dass Bankenabgaben Bestandteil eines glaubhaften Sanierungsrahmens ⁽²⁾ sein sollten und dass dieser Grundsatz bei ihrer Einführung Pate stehen sollte.**

3.2.1.1 Den Darlegungen der Kommission zufolge sollte die Abgabe vor allem dazu dienen, die Banken an den Kosten der Krise zu beteiligen, das Systemrisiko einzudämmen, die Wettbewerbsverzerrungen zu begrenzen und Mittel für einen glaubwürdigen Sanierungsrahmen zu beschaffen, doch fehlt es an einer exakten Begriffsbestimmung. In einem Dokument ⁽³⁾ des Wirtschafts- und Finanzausschusses heißt es, eine „Abgabe“ sei eine „von Finanzinstituten zu leistende Zahlung (entweder Gebühr oder Steuer), um sie an den Kosten der Finanzkrise zu beteiligen“. Eine Abgabe wird als Gebühr angesehen, wenn sie für einen vom Staatshaushalt getrennten Fonds bestimmt ist, und als Steuer, wenn sie im Rahmen des Staatshaushalts erhoben wird. Der EWSA erwartet von der Kommission, dass sie den Begriff „Abgabe“ eindeutig definiert.

3.2.2 Der EWSA betrachtet die Kriterien für die Bemessungsgrundlage sowie für den Beitragssatz als eines der wichtigsten Hindernisse für eine allgemeine Einigung und ist davon überzeugt, dass **zunächst einmal eine Reihe von Grundsätzen vereinbart werden sollte**. Er teilt die Auffassung der Kommission, dass die Bemessungsgrundlage den Grundsätzen entsprechen sollte, die in der Mitteilung auf Seite 8 dargelegt werden. Es gilt anzuerkennen, dass der Finanzsektor von Land zu Land differiert, **was die Größe, die Governance-Systeme, die Effizienz der Beaufsichtigung und das Risikoprofil anbelangt**. Aufgrund dieser Unterschiede könnte man den Mitgliedstaaten anfangs genügend Spielraum für verschiedene Bemessungsgrundlagen belassen, doch später sollte die Bemessungsgrundlage harmonisiert werden.

3.2.3 Der Mitteilung zufolge könnten die Beiträge/Abgaben auf drei Parametern beruhen: **den Vermögenswerten, den Verbindlichkeiten oder den Gewinnen/Boni einer Bank**. Da die Aktiva und Passiva der Bilanz die Risikoverhältnisse besser erfassen als andere Indikatoren, hält der EWSA die Gewinne und Boni einer Bank als Bemessungsgrundlage der Bankenabgabe für weniger geeignet. Jede der beiden erstgenannten Bemessungsgrundlagen hat ihre Vor- und Nachteile, so dass einiges für eine Kombination dieser beiden Parameter spricht.

⁽²⁾ Europäische Kommission, GD Binnenmarkt und Dienstleistungen, von den Kommissionsdienststellen erarbeitetes Non-Paper zur Bankabgabe als Diskussionsgrundlage für die Sitzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses am 31. August 2010, S. 4.

⁽³⁾ Wirtschafts- und Finanzausschuss, Ad-hoc-Arbeitsgruppe Krisenmanagement.

3.2.3.1 Die Vermögenswerte einer Bank sind ein guter Indikator ihrer Risiken. Sie widerspiegeln die potenzielle Wahrscheinlichkeit einer Insolvenz des Instituts und geben Auskunft über den Betrag, der bei einer Sanierung anfallen könnte. Risikogewichtete Aktiva, wie vom IWF vorgeschlagen ⁽⁴⁾, könnten ebenfalls eine geeignete Bemessungsgrundlage für die Bankenabgabe darstellen, da sie angesichts der breiten Akzeptanz der Basler Eigenkapitalstandards den Vorzug der internationalen Vergleichbarkeit aufweisen. Da aber die Vermögenswerte einer Bank bereits risikogewichteten Eigenkapitalanforderungen unterliegen, würde eine darauf basierende Abgabe lediglich den Effekt der Basler Eigenkapitalstandards verstärken.

3.2.3.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Verbindlichkeiten einer Bank mit Ausnahme der gesicherten Einlagen und des Eigenkapitals (z.B. des Kernkapitals bei Banken), aber unter Einbeziehung bestimmter außerbilanzieller Positionen, vermutlich als Bemessungsgrundlage für die Beiträge/Abgaben der Banken am sinnvollsten sind ⁽⁵⁾. Sie sind ein guter Indikator für die Kosten, die bei der notwendigen Sanierung einer Bank anfallen könnten, sie sind eine einfache Größe, und es käme nicht im gleichen Umfang zu Überschneidungen wie bei dem auf den Vermögenswerten basierenden Ansatz ⁽⁶⁾. Es könnten auch weitere Verbindlichkeiten ausgeduldet werden: nachrangige Verbindlichkeiten, durch staatliche Bürgschaften unterlegte Verbindlichkeiten und konzerninterne Kredittransaktionen. In Anbetracht der Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten bereits länderspezifische Abgabensysteme mit sehr unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen eingeführt haben, wäre jedoch zunächst ein harmonisierter Ansatz auf der Grundlage aller Verbindlichkeiten und ihrer vorherigen qualitativen Analyse eher annehmbar.

3.2.4 Der EWSA unterstützt die in KOM(2010) 579 endg. dargelegte Auffassung der Kommission, wonach jeder BSF Beiträge von den in seinem Mitgliedstaat zugelassenen Instituten erhält, die deren Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten mit abdecken. Damit müssten Tochtergesellschaften Abgaben im Aufnahmeland entrichten, Zweigniederlassungen hingegen im Herkunftsland. Wenn alle Mitgliedstaaten bei den Finanzinstituten Abgaben nach diesen Grundsätzen erheben, lässt sich die Gefahr von Doppelbelastungen und Wettbewerbsverzerrungen vermeiden.

3.2.5 Angesichts der Herausforderungen, denen sich sowohl die Banken als auch die Volkswirtschaften derzeit gegenübersehen, spricht sich der EWSA mit Nachdruck dafür aus, den Zeitpunkt der Einführung der Abgabe sorg-

fältig abzuwägen. Nach einer langen und schweren Finanzkrise scheuen die Banken trotz der Bemühungen aller nationalen und internationalen Behörden, sie zur Unterstützung des wirtschaftlichen Aufschwungs zu bewegen, im Allgemeinen das Risiko und vergeben über längere Zeit nur zögerlich Kredite. Zugleich müssen sie die Kosten tragen, die sich aus neuen Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen ergeben. Den Finanzinstituten könnte nach Maßgabe der in Punkt 1.4 vom EWSA empfohlenen Bewertung eine angemessene Übergangsperiode eingeräumt werden, um ihre Eigenkapitalbasis zu stärken, sich auf den neuen Ordnungsrahmen einzustellen und die Realwirtschaft zu finanzieren. Mittelfristig könnten sich bestimmte Korrekturen des Beitragssatzes als sinnvoll erweisen, um der weiteren Ausgestaltung des Aufsichtsrechts und des EU-Sanierungsrahmens Rechnung zu tragen.

3.3 Anwendungsbereich und Größe des BSF

3.3.1 Der Anwendungsbereich und die Größe des BSF hängen davon ab, wie die Kommission die Aufgabe des Fonds zur Finanzierung der geordneten Sanierung notleidender Finanzinstitute, darunter Banken, konkret ausgestaltet. Der EWSA ist ebenso wie die Kommission der Auffassung, dass Sanierungsfonds für die Abwicklung, nicht aber für das völlige Auffangen von Banken bereitstellen sollten. Allerdings hält es der EWSA nicht für vertretbar, dass der von der Kommission erarbeitete Krisenbewältigungsrahmen **hauptsächlich den Bankensektor zum Gegenstand hat**, da sämtliche Finanzinstitute den Anlegern Verluste bescheren können, wenn sie hohe Risiken eingehen. Der EWSA empfiehlt, **alle Banken und alle beaufsichtigten Finanzinstitute** (mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen, für die derzeit ein eigenes System vorbereitet wird) in den Sanierungsrahmen einzubeziehen ⁽⁷⁾. Auf diese Weise werden gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet und wird gegenüber der Öffentlichkeit der falsche Eindruck vermieden, dass nur ein Segment des Finanzsektors für die Krise verantwortlich ist.

3.3.2 Aus der Mitteilung ist noch nicht ersichtlich, welchen Umfang die Fondsmittel haben sollten, doch heißt es dort, dass der Finanzsektor für sämtliche Sanierungskosten aufkommen soll, gegebenenfalls durch Ex-post-Finanzvereinbarungen. Die Schwierigkeit wird darin bestehen, Land für Land **das richtige Zielvolumen zu errechnen**. Der Ausschuss sieht hier zwei Probleme: Zum einen **müssten die schwächsten Systeme anteilmäßig die höchsten Beiträge aufbringen**, so dass Zweifel an der Chancengleichheit angebracht sind. Zum anderen geht es um den zeitlichen Rahmen der Berechnungen, denn das **Zielvolumen wird auf der Grundlage heutiger und künftiger Gegebenheiten bestimmt**. Noch vor Erreichen des Zielvolumens können sich die Verhältnisse grundlegend geändert haben, was bedeutet, dass sowohl das Zielvolumen als auch die Beiträge angepasst werden müssen. Die Regeln sollten **mögliche Änderungen der Ausgangsbedingungen und der Berechnungen** berücksichtigen. Da die Risiken im Laufe des Zyklus differieren, müsste der Beitragssatz angepasst werden, damit sich das Finanzsystem weniger prozyklisch verhält.

⁽⁴⁾ IWF-Bericht an die G-20: „Ein fairer und spürbarer Beitrag des Finanzsektors“ (A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector), Juni 2010, S. 17.

⁽⁵⁾ Der IWF favorisiert ein breites Spektrum von Verbindlichkeiten, zu denen einige außerbilanzielle Positionen, aber weder Eigenkapital noch abgesicherte Verbindlichkeiten gehören. Auch in ihrem „Non-Paper“ vom 20. August spricht sich die Kommission für einen auf den Marktverbindlichkeiten beruhenden Ansatz aus. Vier Mitgliedstaaten haben bereits ein Konzept beschlossen, das auf differenziert behandelten Verbindlichkeiten basiert.

⁽⁶⁾ Die Vorschläge des Basler Ausschusses betreffen die von den Banken eingegangenen Liquiditäts- und Transformationsrisiken.

⁽⁷⁾ In der Mitteilung KOM(2010) 579 endg. verspricht die Kommission, dass der EU-Rechtsrahmen für alle Kreditinstitute und bestimmte, allerdings nicht näher definierte Wertpapierfirmen gelten soll. Nach Ansicht des EWSA sollte der Krisenbewältigungsrahmen aber für alle beaufsichtigten Finanzinstitute gelten.

3.4 Unabhängigkeit und Governance der BSF

3.4.1 Der EWSA pflichtet der Kommission darin bei, dass die BSF vom Staatshaushalt getrennt bleiben sollten. Er teilt die Auffassung, dass ihre funktionale Unabhängigkeit vom Staat sicherstellen würde, dass sie nur für Sanierungsmaßnahmen verwendet werden und für keine anderen Zwecke. Allerdings verfolgen die Mitgliedstaaten gegenwärtig zwei unterschiedliche Ansätze für die Zuordnung der aus dem Finanzsektor zufließenden Mittel. Länder wie Deutschland, Belgien und Schweden halten sich an den Grundsatz, dass zwischen der Einzahlungs- und Auszahlungsseite des Sanierungsmechanismus ein klarer Zusammenhang herzustellen ist. Andere Staaten lassen es zu, dass die Beiträge in den allgemeinen Haushalt eingehen, da kein ausdrücklicher Zusammenhang mit dem Sanierungsrahmen für den Finanzsektor beabsichtigt ist. Regelungen, die Erwartungen wecken, dass die Finanzinstitute gegebenenfalls Finanzhilfen vom Staat erhalten, könnten das Ziel des vorgeschlagenen Regelungsrahmens, nämlich die Einführung eines Verfahrens zur ordnungsgemäßen Rettung bzw. Abwicklung notleidender Finanzinstitute ohne eine Beteiligung der Steuerzahler, gefährden. Der EWSA teilt die Ansicht der Kommission, dass die Schaffung spezieller Sanierungsfonds dazu führen könnte, die Abhängigkeit des Finanzsektors von öffentlichen Mitteln zu verringern und den *Moral Hazard* bei Finanzinstituten, die „für einen Konkurs zu groß sind“, zu mindern. Nach Ansicht des EWSA sollte sich wie bei den Einlagensicherungs-

fonds das Beitragsaufkommen unter der Kontrolle und in der Regie von Behörden befinden, die nicht für Haushaltsfragen zuständig sind, sondern für die Governance des Finanzstabilitätsrahmens.

3.4.2 Bevor eine abschließende Entscheidung zur Governance der BSF getroffen wird, bedarf es einer eindeutigen Antwort auf die folgenden Fragen:

- Unterliegt der Fonds der aufsichtsrechtlichen Kontrolle? oder
- Ist er als fiskalische Maßnahme gedacht, die den Finanzsektor dazu bewegen soll, sich an der Wiedererlangung aufgewendeter öffentlicher Gelder zu beteiligen? oder
- Handelt es sich um eine rein finanzpolitische Initiative mit dem Ziel, den Markt durch die Bekämpfung der Finanzspekulation transparenter zu gestalten?

Wenn die Kommission die BSF als parafiskalische Maßnahme und als Bestandteil des Finanzstabilitätsrahmens ansieht, sollte sie dies allen begreiflich machen, denn eine ordnungsgemäße Governance der BSF ist nur zu gewährleisten, wenn klare Vorstellungen über den Sinn und Zweck dieser Fonds bestehen.

Brüssel, den 16. Februar 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON
